

## COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

### II SOTTOCOMMISSIONE

## RELAZIONE

del deputato CALAMANDREI PIERO

SUL

### POTERE GIUDIZIARIO E SULLA SUPREMA CORTE COSTITUZIONALE

#### AVVERTENZE PRELIMINARI

1. — Gli articoli che seguono non costituiscono proposte; ma soltanto pongono una *base di discussione*, cioè una enunciazione di problemi concreti, la cui portata pratica si scorge più chiaramente quando si cerchi, come qui si è tentato, di racchiuderne la soluzione in formule di legge. Per questo molte di queste disposizioni sono accompagnate in parentesi da un interrogativo, per far intendere che la soluzione proposta ha carattere dubitativo e ipotetico, ed ha solamente lo scopo di far rilevare l'esistenza del problema. Il relatore si riserva di esporre oralmente alla Sottocommissione i dubbi che egli ha su alcune delle soluzioni qui formulate.

2. — Probabilmente molte delle disposizioni qui formulate troveranno la loro miglior collocazione in altre parti della Costituzione: come ad esempio gli articoli 9, 10, 11 i quali, invece che sotto il titolo del potere giudiziario, potranno esser collocati più opportunamente sotto il titolo dei diritti di libertà.

3. — La formulazione di molte di queste disposizioni è troppo minuziosa e diffusa per corrispondere allo stile conciso e generico che è meglio appropriato ad una carta costituzionale. Nella formulazione definitiva gli articoli dovranno quindi essere semplificati e sveltiti, e molte disposizioni dovranno essere trasferite nella *Legge sull'ordinamento giudiziario* o nella *Legge sulla Suprema Corte costituzionale*, indispensabile complemento della Costituzione.

4. — È sembrato indispensabile riassorbire nella Costituzione i principi fondamentali della legge 20 marzo 1865 che abolì il contenzioso amministrativo e delle leggi successive che hanno dato vita alla giustizia am-

ministrativa. Questi principi hanno indubbiamente carattere costituzionale, e la Costituzione li deve far propri (anche, eventualmente, modificandoli), e non lasciare che rimangano in vigore al di fuori di essa leggi che sono state tappe di una evoluzione costituzionale oggi conclusa e superata.

5. — Nella formulazione schematica della competenza della Suprema Corte costituzionale sono richiamate per amor di simmetria materie che non rientrano tra i temi di studio affidati alla seconda Sottocommissione: e che dovranno necessariamente dar luogo a discussioni di fronte alle altre Sottocommissioni (per esempio il tema della tutela individuale dei diritti di libertà, quello del controllo costituzionale sui partiti o del controllo sulla stampa, ecc.).

#### I.

### DEL POTERE GIUDIZIARIO

#### ART. 1.

*Statualità della giurisdizione;  
intestazione delle sentenze.*

Il potere giudiziario appartiene esclusivamente allo Stato, che lo esercita a mezzo di giudici indipendenti, istituiti e ordinati secondo le norme della presente Costituzione e della legge sull'ordinamento giudiziario. Le sentenze e gli altri provvedimenti dei giudici sono resi in nome della Repubblica.

#### ART. 2.

*Indipendenza funzionale dei giudici.*

I giudici nell'esercizio delle loro funzioni dipendono soltanto dalla legge, che essi interpretano ed applicano al caso concreto secondo la loro coscienza, in quanto la riscontrino conforme alla Costituzione.

La stessa indipendenza hanno i magistrati del pubblico ministero nell'esercizio dell'azione penale e delle altre funzioni ad essi demandate dalla legge.

#### ART. 3.

*Interpretazione generale.*

La interpretazione delle leggi con efficacia generale ed astratta è di competenza esclusiva del potere legislativo.

La dichiarazione di incostituzionalità delle leggi con efficacia generale ed astratta è di competenza esclusiva della Suprema Corte costituzionale.

ART. 4.

*Immutabilità del giudicato.*

Il giudicato, contro il quale non siano più sperimentabili i rimedi giudiziari ammessi dalla legge, è immutabile; e non può essere modificato né sospeso nei suoi effetti, neanche dal potere legislativo.

È fatta eccezione per il giudicato penale, contro il quale il potere legislativo potrà accordare amnistie e indulti (?) di portata generale; al Presidente della Repubblica è riservato il potere di conceder grazie individuali, previo parere conforme del... (?).

ART. 5.

*Garanzia del giudice precostituito.*

Nessuno può esser sottratto alla competenza del giudice che già si trova precostituito per legge al momento in cui avviene il fatto da giudicare: non potranno perciò neanche per legge essere istituiti tribunali straordinari per giudicare su fatti già avvenuti.

ART. 6.

*Pubblicità delle udienze;  
principio del contraddittorio.*

Le udienze giudiziarie sono pubbliche e i dibattimenti si svolgono oralmente in quanto la legge non disponga altrimenti nell'interesse della giustizia e dell'ordine pubblico.

Nessuna causa può esser giudicata se non dopo che sia stata data alle parti secondo la legge la possibilità di essere udite a propria difesa.

ART. 7.

*Motivazione delle sentenze.*

Le sentenze e gli altri provvedimenti dei giudici devono essere motivati.

ART. 8.

*Pubblicità e legalità dell'azione penale.*

L'azione penale è pubblica, e il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitarla in conformità della legge, senza poterne sospendere o ritardare l'esercizio per ragioni di convenienza.

ART. 9.

*Irretroattività della legge penale:  
abolizione della pena di morte.*

Nessuno può essere punito per un fatto che non sia espressamente preveduto come reato dalla legge vigente al tempo in cui è

stato commesso, né con pene che non siano da essa stabilite; nessuno può essere punito per un fatto che, secondo una legge posteriore, non costituisce reato.

La pena di morte è abolita; e non potrà essere ristabilita neanche per legge, all'infuori dei casi in cui sia dichiarato lo stato di pericolo pubblico e lo stato di guerra secondo le disposizioni della presente Costituzione.

ART. 10.

*Risarcimento alle vittime  
degli errori giudiziari.*

Lo Stato risarcirà i cittadini dei danni da essi risentiti per errori giudiziari o per delitti commessi dai funzionari giudiziari, nei limiti e colle modalità stabilite dalla legge.

ART. 11.

*Gratuità della giustizia.*

La giustizia è gratuita per i cittadini indigenti, nei limiti e nelle modalità stabiliti dalla legge.

La produzione in giudizio di documenti e scritture a scopo probatorio non può essere assoggettata a restrizioni motivate da ragioni di carattere tributario.

ART. 12.

*Unicità della giurisdizione.*

L'esercizio del potere giudiziario in materia civile, penale e amministrativa appartiene esclusivamente ai giudici ordinari, cioè ai giudici singoli (conciliatori e pretori), ai tribunali ed alle corti, istituiti e regolati dalla legge sull'ordinamento giudiziario.

Al vertice dell'ordinamento giudiziario, unica per tutto lo Stato, siede in ... la Corte di cassazione istituita per mantenere la unità del diritto nazionale attraverso la uniformità della interpretazione giurisprudenziale e per regolare le competenze fra i giudici.

ART. 13.

*Divieto di istituire organi speciali di giurisdizione; abolizione di quelli esistenti.*

Non potranno essere creati neanche per legge organi speciali di giurisdizione. Qualora per determinate materie (esclusa in ogni caso quella penale) si ritenga opportuno che i giudici siano forniti di speciali cognizioni tecniche, saranno istituite presso gli organi giudiziari ordinari apposite sezioni specializzate, colla partecipazione di magistrati forniti

di una preparazione approfondita nelle materie stesse, ovvero colla partecipazione di cittadini esperti temporaneamente investiti di funzioni giudiziarie.

Gli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti saranno aboliti o trasformati in sezioni specializzate nel termine di... In seguito all'abolizione delle funzioni giurisdizionali delle Giunte provinciali amministrative e delle sezioni giurisdizionali del consiglio di Stato, saranno istituite presso gli organi giudiziari ordinari sezioni specializzate nelle quali sarà concentrata la competenza a decidere tutte le controversie tra i cittadini e la pubblica amministrazione, a norma dell'articolo seguente.

*(Eccezioni al divieto? Corte dei conti? Contenzioso tributario? Tribunali militari?)*

ART. 14.

*Soggezione della pubblica amministrazione alla giurisdizione ordinaria.*

Il cittadino potrà ricorrere all'autorità giudiziaria ordinaria non soltanto per chiedere la reintegrazione del proprio diritto soggettivo violato da un atto della pubblica amministrazione, ma anche per chiedere l'annullamento o la modificazione, per i motivi di legittimità o di merito stabiliti dalla legge, dell'atto amministrativo lesivo del suo interesse.

L'autorità giudiziaria potrà, secondo i casi, annullare, revocare o modificare l'atto amministrativo impugnato, a meno che la pubblica amministrazione non dimostri in giudizio l'esistenza di una ragione di carattere politico, che faccia apparire al giudice preferibile alla reintegrazione specifica del diritto la condanna della stessa amministrazione al risarcimento dei danni.

ART. 15.

*Divieto di limitazioni della tutela giurisdizionale.*

La tutela giurisdizionale accordata in via generale dalla legge per tutti gli atti della pubblica amministrazione, non può neanche per legge essere soppressa o limitata per determinate categorie di atti.

Nelle controversie di diritto tributario è abolita la limitazione per la quale gli atti di opposizione del contribuente non sono ammissibili in giudizio se non preceduti dal pagamento del tributo (*solve et repete*).

Nessuna preventiva autorizzazione è necessaria per agire in via civile o in via penale contro i pubblici funzionari per responsabilità assunte nell'esercizio delle loro funzioni.

ART. 16.

*Autogoverno della magistratura.*

La magistratura, della quale fanno parte i magistrati ed i loro ausiliari di tutte le categorie specificate dalla legge sull'ordinamento giudiziario, costituisce un ordine autonomo che provvede da sé, e senza alcuna ingerenza del potere esecutivo, al proprio governo.

L'autogoverno della magistratura comprende: il potere di prendere tutti i provvedimenti amministrativi sullo stato giuridico degli appartenenti alla magistratura; la giurisdizione disciplinare sui medesimi; il potere di deliberare le spese, nei limiti dell'assegnazione iscritta annualmente nel bilancio dello Stato per il funzionamento del potere giudiziario.

ART. 17.

*Organi amministrativi della magistratura.*

L'amministrazione dell'ordine giudiziario è esercitata dal Consiglio Superiore della Magistratura, che ha sede in....., e da Consigli giudiziari regionali, con sede nel capoluogo di ogni regione. La composizione di questi Consigli e i modi di scelta dei chiamati a farne parte per ragione del loro ufficio o per elezione fatta dai magistrati, sono determinati dalla legge sull'ordinamento giudiziario.

Il Consiglio Superiore della Magistratura è coadiuvato nell'esercizio delle sue funzioni da apposito personale amministrativo compreso in un ruolo speciale, del quale non possono esser chiamati a far parte né i magistrati né gli altri funzionari appartenenti all'ordine giudiziario.

ART. 18.

*Disciplina della magistratura.*

Il Consiglio Superiore della Magistratura, coadiuvato dai Consigli giudiziari regionali, vigila sulla disciplina dei magistrati e ne assicura la indipendenza.

Per l'esercizio della giurisdizione disciplinare sui medesimi è istituita, nei modi e colla competenza determinati dalla legge sull'ordinamento giudiziario, una Corte disciplinare regionale, presso ogni Consiglio giudiziario

regionale ed una Suprema Corte disciplinare presso il Consiglio Superiore della Magistratura.

L'azione disciplinare contro i magistrati è esercitata presso ogni Corte disciplinare regionale dal procuratore generale della Corte d'appello della stessa regione, e presso la Suprema Corte disciplinare del procuratore generale Commissario della giustizia.

ART. 19.

*Funzioni del procuratore generale  
Commissario della giustizia.*

Il procuratore generale Commissario della giustizia è nominato dal Presidente della Repubblica tra i magistrati aventi il grado di procuratore generale di Corte d'appello o di Corte di cassazione, scegliendolo in una terna proposta dalla Camera dei Deputati all'inizio di ogni legislatura.

Esso è il capo degli uffici del pubblico ministero, dei quali vigila e coordina l'azione; fa parte di diritto del Consiglio Superiore della Magistratura; esercita l'azione disciplinare presso la Suprema Corte disciplinare; esercita l'ufficio di pubblico ministero presso la Suprema Corte costituzionale.

È l'organo di collegamento tra il potere giudiziario e gli altri poteri dello Stato; e come tale prende parte al Consiglio dei Ministri con voto consultivo e risponde di fronte alle Camere del buon andamento della Magistratura. Rimane in carica per tutta la legislatura anche in caso di cambiamento del Gabinetto; ma deve dimettersi qualora una delle Camere gli dia uno speciale voto di sfiducia.

ART. 20.

*Nomina dei magistrati.*

La nomina dei magistrati è fatta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Consiglio Superiore della Magistratura, in base a concorso seguito da un periodo di tirocinio. I requisiti per essere ammessi al concorso sono determinati dalla legge sull'ordinamento giudiziario: possono esservi ammesse anche le donne.

Qualora per certi uffici della magistratura sia necessaria una preparazione approfondita su determinate materie, possono essere banditi concorsi per l'ammissione a questi uffici tra candidati forniti di speciali titoli scientifici o professionali, o provenienti da altri uffici pubblici.

L'apertura dei concorsi, la nomina delle Commissioni giudicatrici, la proclamazione dei vincitori, e tutti i provvedimenti relativi all'ammissione di essi al tirocinio ed alle ulteriori prove che essi devono superare secondo la legge per essere nominati giudici, sono del pari di competenza del Consiglio Superiore della Magistratura.

Lo stesso Consiglio Superiore potrà, in considerazione di meriti insigni, proporre in via eccezionale la nomina senza concorso al grado di consiglieri di cassazione di avvocati esercenti da almeno venti anni o di professori ordinari di materie giuridiche nelle Università.

I magistrati sono nominati a vita, salvi i limiti di età stabiliti dalla legge.

Nei casi stabiliti dalla legge, privati cittadini potranno esser chiamati ad assumere temporaneamente attività giudiziarie, per integrare, come assessori esperti, la funzione dei magistrati.

Il Consiglio Superiore della Magistratura potrà, colle modalità fissate dalla legge sull'ordinamento giudiziario, disporre la nomina di magistrati onorari per tutte quelle funzioni giudiziarie che la legge attribuisce alla competenza dei giudici singoli.

ART. 21.

*Giudici popolari.*

Ai giudizi penali di competenza delle Corti d'assise partecipano giudici popolari, secondo le modalità fissate dalla legge.

ART. 22.

*Promozioni e retribuzione dei magistrati.*

Alle promozioni dei magistrati da un grado all'altro provvedono i Consigli giudiziari regionali o il Consiglio Superiore della Magistratura, in base all'anzianità o in base a concorso. Le nomine a consigliere di cassazione e ad altri uffici stabiliti dalla legge, possono avvenire per cooptazione.

L'ufficio di presidente dei Tribunali e delle Corti e gli altri Uffici direttivi della Magistratura sono elettivi e temporanei.

Ai trasferimenti si procede mediante concorso tra i magistrati aspiranti alla sede vacante.

La retribuzione dei magistrati non dipende dal grado: gli aumenti periodici di essa sono stabiliti in ragione dell'anzianità, non dell'ufficio. Agli uffici direttivi può essere attribuita, per deliberazione del Consiglio Superiore della Magistratura una indennità di carica.

Le retribuzioni da corrispondere ai giudici popolari delle Corti d'assise o agli esperti delle sezioni specializzate sono fissate dal Consiglio Superiore della Magistratura e poste a carico del bilancio della giustizia.

ART. 23.

*Inamovibilità.*

I magistrati di qualunque grado, sia giudicanti che del pubblico ministero, sono inamovibili dal giorno della loro nomina. Essi non possono esser dispensati o sospesi dal servizio, retrocessi, trasferiti ad altra sede, od anche semplicemente destinati ad altre funzioni se non col loro consenso, ovvero per deliberazione del Consiglio Superiore della Magistratura o della competente Corte disciplinare per i motivi e colle garanzie di difesa stabilite dalla legge.

ART. 24.

*Divieto di iscrizione ai partiti politici.*

I magistrati non possono essere iscritti ad alcun partito politico (?).

*(Richianno delle incompatibilità elettorali?)*.

ART. 25.

*Polizia giudiziaria.*

La polizia giudiziaria, che ha per compito la prevenzione, l'accertamento e la repressione dei reati, è posta alla dipendenza esclusiva e diretta dell'autorità giudiziaria.

ART. 26.

*Natura costituzionale delle leggi giudiziarie.*

Le leggi che regolano l'ordinamento degli uffici giudiziari e lo stato giuridico dei magistrati e degli altri addetti all'ordine giudiziario non possono esser modificate che nelle forme e colle garanzie stabilite per modificare la presente Costituzione.

II.

DELLA SUPREMA CORTE  
COSTITUZIONALE

ART. 27.

*Controllo costituzionale sulle leggi.*

Il controllo sulla costituzionalità delle leggi in via incidentale e con efficacia limitata al caso deciso spetta ai giudici ordinari e in ultima istanza alla prima sezione della Suprema

Corte costituzionale; in via principale e con efficacia generale ed astratta spetta soltanto alla Suprema Corte costituzionale a sezioni unite.

ART. 28.

*Controllo in via incidentale.*

Qualora in un giudizio ordinario sia sollevato dalle parti o dal pubblico ministero (che può appositamente intervenire a tale scopo) o anche d'ufficio, la questione della incostituzionalità della legge da applicare al caso contrario, il giudice di qualunque grado, se la ritiene rilevante per la causa da decidere, la risolve in via incidentale con efficacia limitata al caso deciso.

Può anche sospendere il giudizio, fissando alla parte che ha sollevato la questione un termine per farla decidere dalla prima sezione della Suprema Corte costituzionale.

ART. 29.

*Decisione in via incidentale  
della Suprema Corte costituzionale.*

Nel caso di sospensione previsto dal precedente articolo, o anche in via di impugnazione contro le sentenze di primo o di secondo grado che abbiano deciso incidentalmente una questione di incostituzionalità, le parti o il pubblico ministero possono ricorrere alla prima sezione della Suprema Corte costituzionale, che pronuncia con efficacia limitata alla causa decisa, annullando se del caso la sentenza impugnata e rimandando al giudice ordinario la prosecuzione del giudizio.

ART. 30.

*Comunicazione della decisione.*

La decisione della Suprema Corte costituzionale, se dichiara l'incostituzionalità, è comunicata d'ufficio al Presidente della Repubblica, al Presidente del Consiglio dei Ministri ed ai Presidenti delle due Camere, affinché sia considerata l'opportunità di prender l'iniziativa per l'abrogazione o la modificazione legislativa della legge dichiarata incostituzionale.

ART. 31.

*Controllo in via principale; legittimazione.*

La legge che non sia in vigore da più di tre anni può essere impugnata in via principale per incostituzionalità dinanzi alle sezioni unite della Suprema Corte costituzionale.

Sono legittimati a proporre tale impugnazione:

a) il procuratore generale Commissario della giustizia, su richiesta di almeno cinquanta componenti di una delle due Camere legislative, o in seguito a decisione di incostituzionalità pronunciata in via incidentale dalla prima sezione della stessa Corte;

b) ogni elettore, nei limiti e colle cautele che saranno stabilite dalla legge.

Nel procedimento, che dovrà svolgersi entro i termini previsti dalla legge, saranno rappresentati il Governo e le Camere legislative.

ART. 32.

*Decisioni della Suprema Corte costituzionale a Sezioni Unite.*

La decisione della Suprema Corte costituzionale a Sezioni Unite che accoglie l'impugnazione ha efficacia meramente dichiarativa della incostituzionalità della legge, ma non può abrogarne né sospenderne l'efficacia. La decisione è comunicata d'ufficio al Presidente della Repubblica, al Presidente del Consiglio dei Ministri ed ai Presidenti della Camera, ed è pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

ART. 33.

*Abrogazione legislativa della legge dichiarata incostituzionale.*

Il Governo, appena informato della dichiarazione di incostituzionalità, prende l'iniziativa di proporre alle Assemblee legislative con procedura d'urgenza una legge abrogativa o modificativa della legge dichiarata incostituzionale; la stessa iniziativa può essere presa direttamente dalle Assemblee.

Qualora tale proposta non sia approvata, le stesse Assemblee legislative dichiarano sospesa la efficacia della legge dichiarata incostituzionale, la quale da quel momento ha lo stesso valore di una proposta di modificazione della Costituzione, da sottoporsi in via d'urgenza al procedimento stabilito per l'approvazione di tali proposte.

Qualora la proposta sia respinta, la legge incostituzionale si ha senz'altro per abrogata.

ART. 34.

*Composizione della Suprema Corte costituzionale.*

La Suprema Corte Costituzionale ha sede in . . . . ., ed è composta di ventiquattro giudici, di tre presidenti di sezione e di un primo

presidente; è divisa in tre sezioni, a ciascuna delle quali sono assegnati otto giudici, ed un presidente di sezione.

Le sezioni siedono costituite in collegio di sette componenti, compreso il presidente della sezione, le sezioni unite siedono costituite in collegio di diciannove componenti, compreso il primo presidente e i tre presidenti di sezione.

L'ufficio di pubblico ministero presso la Suprema Corte costituzionale è tenuto dal procuratore generale commissario della giustizia, coadiuvato da un numero sufficiente di sostituti.

I giudici della Suprema Corte costituzionale sono scelti per metà tra i magistrati di grado non inferiore a quello di consigliere di cassazione, eletti dalla stessa magistratura; per metà tra i professori ordinari di materie giuridiche nelle università e tra gli avvocati esercenti da più di venti anni, eletti, su elenchi proposti dalle università o dai consigli dell'ordine, dalla Camera dei Deputati. Il primo presidente ed i presidenti di sezione sono scelti dal Presidente della Repubblica in una delle suddette categorie.

La nomina dei giudici e dei presidenti è fatta con decreto del Presidente della Repubblica: essi durano in carica cinque anni e alla scadenza sono rieleggibili.

*(Stato giuridico dei componenti la Suprema Corte?)*.

ART. 35.

*Competenza delle sezioni.*

La competenza delle sezioni della Suprema Corte costituzionale è così distribuita:

*sezione prima*: ricorsi per incostituzionalità delle leggi in via incidentale; tutela individuale dei diritti di libertà;

*sezione seconda*: conflitti di competenza legislativa tra lo Stato e le regioni; conflitti di attribuzioni tra i diversi poteri;

*sezione terza*: controllo sui partiti e sulla stampa (?).

Alle *Sezioni Unite* è riservata la competenza sulle impugnazioni in via principale per incostituzionalità delle leggi; e sulla responsabilità penale del Presidente della Repubblica e dei Ministri.

ART. 36.

*Legge sulla Suprema Corte costituzionale.*

L'ordinamento della Suprema Corte costituzionale e il procedimento da seguire dinanzi ad essa sono regolati da un'apposita legge, modificabile soltanto nelle forme e colle garanzie stabilite per modificare la presente Costituzione.