CAMERA DEI DEPUTATI N. 1292-A

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE SPECIALE NOMINATA DAL PRESIDENTE

COMPOSTA DEI DEPUTATI

Leone Giovanni, ***presidente;*** **Scalfaro e Gullo,** ***vicepresidenti;*** **Arcangeli, Camposarcuno e Merloni,** ***segretari;*** **Amadeo, Artale, Bellavista, Bettiol Giuseppe, Bianco, Borioni, Buzzelli Calamandrei, Capalozza, Dossetti, Fumagalli, Guerrieri Emanuele, Leone-Marchesano, Longhena, Lucifredi, Migliori, Paolucci, Quintieri, Resta, Roberti, Rocchetti, Sailis, Targetti e Tesauro,** ***relatore***

SULLA

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

LEONE, TESAURO, CAMPOSARCUNO, SAILIS, COLITTO, CAPALOZZA, BETTIOL GIUSEPPE, MIGLIORI, LUCIFREDI, ARCANGELI, RESTA, PAGLIUCA, CAPPI, RICCIO, RESCIGNO

Annunziata il 20 maggio 1950

Integrazione delle norme della Costituzione inerenti la Corte costituzionale

Presentata alla Presidenza il 17 novembre 1950

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Durante il lungo e meditato esame del disegno di legge sulla formazione e sul funzionamento della Corte costituzionale si è constatata la necessità di una legge costituzionale integrativa della Costituzione e della legge del febbraio 1948 al fine di rendere completa la disciplina della Corte costituzionale.

È apparso, in particolare, indispensabile assicurare l'insindacabilità dei giudici della Corte per la loro attività; stabilire che il trattamento economico può essere modificato solo con legge costituzionale; che la Corte sia investita del giudizio dei titoli di ammissione dei suoi giudici; che la Corte stessa deliberi con determinate garenzie la rimozione o la sospensione dei giudici dal loro ufficio.

Per quanto riflette i giudizi di accusa nei confronti del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri, si è constatata la necessità che il giudizio si svolga con la collaborazione di uno o più commissari eletti dal Parlamento e destinati ad esercitare davanti alla Corte la funzione del pubblico ministero; che sia stabilito il limite massimo delle sanzioni penali da infliggere per i reati di attentato alla Costituzione e di alto tradimento; che il limite

delle sanzioni previste dalle leggi penali sia elevato per i reati commessi dai Ministri o dal Presidente del Consiglio dei Ministri; che, tanto nel caso di responsabilità del Presidente della Repubblica, quanto del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri sia lasciata alla Corte la facoltà di infliggere sanzioni costituzionali e amministrative adeguate al fatto.

Per il contenuto delle singole disposizioni particolari destinate ad integrare la Costituzione e la legge del febbraio va tenuto presente quanto è stato posto in rilievo nella proposta di legge sulla formazione e sul funzionamento della Corte a proposito dell'insindacabilità dei giudici, del loro trattamento economico, della verifica dei poteri, delle modalità per la rimozione dell'ufficio.

Per le disposizioni relative al giudizio di accusa è a ritenere l'opportunità di disciplinare in modo diverso la materia già disciplinata dall'articolo 49 del progetto di legge approvato dal Senato.

Va, anzitutto, posto in evidenza che ragioni di logica impongono che, essendo contenuta in norme costituzionali la definizione dei reati di alto tradimento e di attentato alla Costituzione, anche con norma costituzionale devono essere stabilite le sanzioni relative ai reati stessi.

Ragioni di armonia inducono, poi, ad includere nel progetto di legge costituzionale anche la disciplina delle sanzioni da applicare per i così detti reati ministeriali.

Per determinare il contenuto delle disposizioni appare indispensabile modificare le norme del progetto del Senato le quali contengono il generico richiamo alle norme del Codice penale e di procedura penale, richiamo che è privo di valore se si consideri, che essendo stati i reati di alto tradimento e di attentato alla Costituzione introdotti immediatamente dalla Costituzione, nessuna norma integratrice può trovarsi nel vigente Codice penale.

Dovendosi regolare *ex novo* la materia, la Commissione si è posto il quesito se convenisse predeterminare legislativamente le sanzioni da applicare nei singoli casi o conferire la massima discrezionalità alla Corte.

La soluzione adottata è stata la seconda. I reati che si considerano non hanno nel sistema positivo alcun termine di raffronto e scarsi dati può offrire anche l'esperienza di altri paesi. I reati medesimi, inoltre, possono presentare gradazioni infinite: dal fatto lieve che, pur superando i limiti della correttezza, trova nell'allontanamento dalla carica una sanzione rispondente alle esigenze, alla lesione gravissima che pone in pericolo la vita dell'ordinamento e per la quale nessuna sanzione individuale è conseguenza adeguata.

La necessità di adattare le sanzioni alle fattispecie profondamente diverse richiede una maggiore elasticità che mal si concilia con la predeterminazione di misure e criteri fissi. La soluzione adottata in altri ordinamenti conforta quella che si propone.

Il problema si pone in termini diversi per i reati ministeriali che rientrano nell'ambito delle norme comuni e si accompagnano, pertanto, ad un sistema di pene già prestabilito. In proposito è necessario solo stabilire se conviene limitarsi al richiamo delle norme comuni o attribuire la massima discrezione alla Corte nella determinazione delle sanzioni. La questione, come è noto, è stata a lungo ed appassionatamente dibattuta anche in Francia. Tra le opposte tesi si propone una soluzione intermedia, in virtù della quale la Corte è vincolata alle norme comuni per quello che riguarda le sanzioni penali, ma può aumentare la pena, in casi eccezionali, fino a un terzo.

È apparso, infine, opportuno di lasciare alla Corte di decidere nell'esercizio di un potere ampiamente discrezionale se e quali sanzioni costituzionali o amministrative possano applicarsi in aggiunta a quelle penali per i fatti che dànno luogo al giudizio di accusa e che costituiscono ad un tempo illecito penale ed illecito costituzionale e amministrativo.

Per il procedimento da seguire per la messa in causa del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri, l'Assemblea dovrà risolvere alcuni problemi di particolare delicatezza e, conseguentemente, completare le disposizioni contenute nelle norme approvate dalla Commissione.

Sarà necessario, anzitutto, stabilire come può sorgere il procedimento, determinando a chi spetta l'iniziativa e se per questa possono trovare applicazione le disposizioni relative alla « presa in considerazione » delle proposte di legge.

In proposito, va tenuto nel debito rilievo che in materia di reati il principio generale e fondamentale è di dare a tutti indistintamente i soggetti comunque interessati la possibilità di una denunzia. D'altra parte, onde impedire il sorgere di procedimenti manifestamente infondati, è attribuito ad un organo giurisdizionale il potere di valutare, prima di dar corso ad un provvedimento, l'attendibilità della de-

nunzia e di ordinarne l'archiviazione nel caso di manifesta infondatezza.

Nella specie, dato che la messa in accusa per i reati del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri è sottratta all'autorità giurisdizionale ordinaria e costituisce una prerogativa esclusiva del Parlamento, occorre preliminarmente stabilire se si vuole lasciare l'iniziativa esclusivamente ai membri del Parlamento o se, invece, si vuole estenderla a tutti i cittadini.

Va, in proposito, rilevato che la messa in accusa di soggetti che ricoprono alte cariche dello Stato rientra in una competenza che in via di eccezione spetta al Parlamento in sostituzione degli organi normalmente preposti al promovimento dell'azione penale ed il Parlamento, in questa eccezionale attività, agisce all'infuori delle sue normali funzioni e quindi non costituisce né un organo politico, né un organo legislativo. Per promuovere tale attività, non sembra, perciò, sussistere alcuna ragione per riservare l'iniziativa ai membri del Parlamento. Appare, invece, sussistere l'esigenza di carattere generale, in virtù della quale appare opportuno non togliere a tutti i soggetti che sono comunque interessati la possibilità di denunziare reati di particolare gravità sol perché commessi da soggetti che ricoprono le più alte cariche dello Stato. D'altra parte, per impedire il sorgere di procedimenti in base a denunzie dovute a speculazioni politiche e prive di fondamento, si ha la possibilità di conferire al Parlamento il potere di ordinare l'archiviazione delle denunzie infondate, potere che per i reati in genere è conferito all'organo che promuove l'azione penale e che è esercitato con il controllo di un organo giurisdizionale. A tale fine, dovendo la messa in accusa essere deliberata dalle due Camere del Parlamento in seduta comune, si propone di istituire una Commissione mista di senatori e deputati, formata secondo le disposizioni dei regolamenti delle Camere, la quale, nel caso in cui ritiene la denunzia fondata, presenta una relazione al Parlamento in seduta comune delle due Camere, mentre ordina l'archiviazione in caso di manifesta infondatezza della denunzia stessa.

Al fine, poi, di impedire che la Commissione sottragga, con decisione definitiva, al Parlamento il giudizio su accuse ritenute fondate da molti membri del Parlamento si prospetta, tra le possibili soluzioni, l'applicazione per analogia della disposizione che consente ad un gruppo di membri di una Camera di sottoporre al Parlamento in seduta comune l'esame di una proposta di legge già assegnata in sede legislativa ad una commissione. Nel caso di adozione della soluzione prospettata si potrebbe stabilire che una parte dei membri del Parlamento, specificamente determinata nella sua entità, può chiedere in ogni caso che la denunzia sia sottoposta all'esame preliminare del Parlamento, che, in seduta comune delle due Camere, ne delibera la « presa in considerazione ».

Per tutte le considerazioni che si è avuto l'onore di porre in rilievo, la Commissione è unanime nel proporre all'approvazione dell'Assemblea la seguente proposta di legge costituzionale.

TESAURO, *Relatore*.

PROPOSTA DI LEGGE

INTEGRAZIONE DELLE NORME DELLA COSTITUZIONE INERENTI LA CORTE COSTITUZIONALE

ART. 1.

I giudici della Corte costituzionale non sono sindacabili, né possono essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

ART. 2.

Il trattamento economico stabilito dalla legge sull'organizzazione ed il funzionamento della Corte costituzionale può essere modificato solo con legge costituzionale.

ART. 3.

La Corte costituzionale giudica dei titoli di ammissione dei suoi membri e dei cittadini eletti dal Parlamento ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 135 della Costituzione, deliberando a maggioranza assoluta dei suoi membri.

ART. 4.

I giudici della Corte costituzionale possono essere rimossi o sospesi dal loro ufficio a norma dell'articolo 2 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 solo in seguito a deliberazione della Corte presa a maggioranza di due terzi dei membri che partecipano all'adunanza.

ART. 5.

Il Parlamento in seduta comune nel porre in istato di accusa il Presidente della Repub-

TESTO DELLA COMMISSIONE

NORME INTEGRATIVE DELLA COSTITUZIONE CONCERNENTI LA CORTE COSTITUZIONALE

ART. 1.

Identico.

ART. 2.

Identico.

ART. 3.

La Corte costituzionale giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e dei cittadini eletti dal Parlamento ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 135 della Costituzione, deliberando a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

ART. 4.

I giudici della Corte costituzionale possono essere rimossi o sospesi dal loro ufficio a norma dell'articolo 2 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 solo in seguito a deliberazione della Corte presa a maggioranza di due terzi dei componenti che partecipano all'adunanza.

ART. 4-*bis*.

La messa in istato di accusa è deliberata dal Parlamento in seduta comune su relazione di una Commissione, costituita di dieci deputati e di dieci senatori eletti all'inizio di ogni legislatura da ciascuna delle due Camere secondo i relativi regolamenti e che delibera a maggioranza.

In caso di parità prevale il voto del Presidente.

Il Presidente è eletto dalla Commissione nel proprio seno.

ART. 5.

Identico.

blica, il Presidente del Cosiglio dei ministri o i ministri elegge, anche tra i suoi componenti, uno o più commissari per sostenere l'accusa.

I commissari esercitano davanti alla Corte le funzioni di pubblico ministero e hanno la facoltà di assistere a tutti gli atti istruttorî.

ART. 6.

Per i reati di attentato alla Costituzione e di alto tradimento commessi dal Presidente della Repubblica la Corte costituzionale, nel pronunciare sentenza di condanna, determina le sanzioni penali nei limiti del massimo di pena previsto dalle leggi vigenti al momento del fatto, nonché le sanzioni costituzionali, amministrative e civili adeguate al fatto.

Le norme contenute nelle leggi penali relative alla sussistenza di reato, alla punibilità ed alla perseguibilità sono applicabili nei giudizi di accusa nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri, ma la Corte può aumentare la pena fino ad un terzo anche oltre la misura stabilita, in caso di circostanze che rivelano la eccezionale gravità del reato. La Corte può irrogare, altresì, le sanzioni costituzionali e amministrative adeguate al fatto.

ART. 7.

Le disposizioni degli articoli 1 e 2 si applicano anche ai cittadini eletti al Parlamento ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 135 della Costituzione limitatamente al periodo in cui esercitano le loro funzioni presso la Corte.

ART. 6.

Identico.

Le norme contenute nelle leggi penali relative alla sussistenza del reato, alla punibilità ed alla perseguibilità sono applicabili nei giudizi di accusa nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri, ma la Corte può aumentare la pena fino ad un terzo anche oltre la misura stabilita, in caso di circostanze che rivelino l'eccezionale gravità del reato. La Corte può infliggere altresì, le sanzioni costituzionali e amministrative adeguate al fatto.

ART. 7.

Le disposizioni degli articoli 1 e 2 si applicano anche ai cittadini eletti dal Parlamento ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 135 della Costituzione limitatamente al periodo in cui esercitano le loro funzioni presso la Corte.