

DXCIV.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 23 NOVEMBRE 1950

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GRONCHI

INDI

DEL VICEPRESIDENTE TARGETTI

INDICE

	PAG.
Disegni di legge:	
(Deferimento a Commissioni in sede legislativa)	23907
(Presentazione)	23912, 23915
Disegno di legge (Discussione):	
Indennità a favore dei magistrati promossi al terzo grado. (1431)	23908
PRESIDENTE	23908
PAOLUCCI	23908, 23909, 23915
LEONE	23908, 23912
TOSATO, <i>Sottosegretario di Stato per la giustizia</i>	23908, 23915, 23916
BUCCIARELLI DUCCI, <i>Relatore</i>	23914, 23916
CAPALOZZA	23916
Disegno di legge e proposta di legge costituzionale (Seguito della discussione):	
Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale (469);	
LEONE ed altri: Integrazione delle norme della Costituzione concernenti la Corte costituzionale. (1292)	23917
PRESIDENTE	23917
CASALINUOVO	23917
MASTINO GESUMINO	23927
COLITTO	23933
Proposte di legge:	
(Annunzio)	23907
(Deferimento a Commissione in sede legislativa)	23908
Interrogazioni e interpellanze (Annunzio)	23940, 23943
Sui lavori della Camera:	
PRESIDENTE	23927

La seduta comincia alle 16.

FABRIANI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta di ieri.

(È approvato).

**Deferimento di disegni di legge
a Commissioni in sede legislativa.**

PRESIDENTE. Sciogliendo la riserva fatta in precedenti sedute, ritengo che i seguenti disegni di legge possano essere deferiti all'esame e all'approvazione delle competenti Commissioni, in sede legislativa:

« Norme a favore dell'Ente edilizio per i mutilati ed invalidi di guerra » (1656);

« Assegnazione della somma di lire 5 miliardi da prelevarsi dalle disponibilità di cui alla legge 2 agosto 1948, n. 1108 (Fondo E.R.P.) all'Amministrazione degli aiuti internazionali per la prosecuzione del programma di assistenza generale della prima Giunta dell'U.N.R.R.A.-Casas » (*Urgenza*) (1658).

Se non vi sono obiezioni, rimarrà così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Annunzio di proposte di legge.

PRESIDENTE. Comunico che sono state presentate due proposte di legge d'iniziativa parlamentare:

dal deputato Lombardi Riccardo:

« Norme per l'istituzione di un consorzio obbligatorio fra le imprese elettriche pubbliche e disposizioni diverse in materia di acque pubbliche » (1666);

DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 NOVEMBRE 1950

dai deputati Sansone e Noce Teresa:

« Divieto di licenziamento delle lavoratrici madri, gestanti o puerpere » (1668).

Avendo i proponenti dichiarato di rinunciare allo svolgimento, le due proposte saranno stampate, distribuite e trasmesse alle Commissioni competenti.

**Deferimento di una proposta di legge
a Commissione in sede legislativa.**

PRESIDENTE. Comunico che la VIII Commissione (Trasporti) ha deliberato di chiedere che la proposta di legge d'iniziativa del deputato Cacciatore: « Modificazione all'articolo 12 della legge 29 aprile 1950, n. 229, sull'ordinamento del personale dipendente dal Ministero delle poste e telecomunicazioni » (1577), già assegnata al suo esame in sede referente, le sia deferita in sede legislativa.

Se non vi sono obiezioni, rimarrà così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Discussione del disegno di legge: Indennità a favore dei magistrati promossi al terzo grado. (1431).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge (già approvato dalla II Commissione permanente del Senato in sede legislativa): Indennità a favore dei magistrati promossi al terzo grado.

PAOLUCCI. Chiedo di parlare per una sospensiva.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PAOLUCCI. Ai sensi dell'articolo 89 del regolamento, propongo che la discussione del disegno di legge in oggetto venga rinviata a quella che è la sede più competente, più opportuna; più appropriata, ed anche più conveniente sotto l'aspetto pratico, cioè della discussione del disegno di legge, già presentato dal Governo, che riforma tutta la materia del trattamento di missione ai funzionari dello Stato.

Un'altra sede opportuna sarebbe quella della discussione del disegno di legge, pure presentato dal Governo, riguardante la distinzione dei magistrati secondo le funzioni e il trattamento economico della magistratura.

Non voglio entrare nel merito di questo disegno di legge. Vi entrerei solo nel caso, che mi auguro non si verifichi, della reiezione di questa mia proposta.

LEONE. Chiedo di parlare contro la sospensiva.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LEONE. Ritengo non debba essere approvata la proposta sospensiva testé formulata dal collega onorevole Paolucci, perché il disegno di legge che viene portato al nostro esame riflette un trattamento di carattere contingente e provvisorio, che, per quanto non sia espressamente formulato, risulta evidente da tutta la struttura e dallo spirito del disegno di legge.

In altri termini, questo provvedimento ci viene proposto dal Ministero di grazia e giustizia per perequare il trattamento di una categoria di magistrati in questo momento in cui non si possono assegnare alloggi ai capi delle corti, come avviene in altre amministrazioni. Perciò, viene proposto questo trattamento economico, delimitato nel tempo, al fine di creare *medio tempore* questa perequazione.

Noi riteniamo che il Ministero di grazia e giustizia non voglia fermarsi, nel difficile e duro lavoro di riordinamento dell'amministrazione della giustizia in Italia, a questo provvedimento e voglia, piuttosto, in un prossimo avvenire, sistemare anche dal punto di vista della necessità di residenza i capi delle corti destinati a dirigere gli affari della giustizia in un determinato distretto.

Se questo è lo spirito del provvedimento, provvedimento cioè di carattere contingente e intermedio diretto a dare al ministro la possibilità di risolvere in maniera più compiuta e integrale il grave problema di assicurare ai capi delle corti prestigio, dignità e sicurezza nella sede cui sono preposti, a me pare che non sia il caso di collegare questo provvedimento con l'altro disegno di legge (all'esame del Senato e che ci auguriamo venga presto all'esame della Camera) concernente la revisione del trattamento economico dei magistrati.

Quello è un provvedimento di carattere definitivo, questo è un provvedimento di carattere contingente.

Per questi motivi, ritengo che la Camera non debba far luogo alla sospensiva e debba, invece, dar corso all'esame del disegno di legge all'ordine del giorno.

TOSATO, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TOSATO, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Vorrei pregare l'onorevole Paolucci di non insistere nella proposta, perchè in verità non v'è una connessione diretta né una con-

DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 NOVEMBRE 1950

nessione indiretta fra questo provvedimento, di natura del tutto straordinaria e ben limitata, con gli altri provvedimenti di carattere più generale che sono stati presentati dal Governo, sia per quanto riguarda l'aumento degli organici dei magistrati, sia per quanto riguarda la distinzione dei magistrati stessi secondo la funzione, e quindi il loro trattamento economico.

In sostanza, questo disegno di legge ha un oggetto molto limitato, vale a dire contiene alcune modificazioni alla vigente legge sul trattamento di missione in vista di particolari, evidenti e ben note a tutti, esigenze del personale della magistratura, tanto più gravi per gli alti gradi della magistratura stessa, cioè dei primi presidenti e procuratori generali delle corti d'appello, che hanno così alta responsabilità per il funzionamento della giustizia. Il provvedimento di legge si rende indispensabile e perciò prego che si proceda alla sua approvazione.

PRESIDENTE. Onorevole Paolucci, ella insiste sulla sua proposta?

PAOLUCCI. Insisto.

PRESIDENTE. Pongo ai voti la proposta sospensiva Paolucci.

(Non è approvata).

Dichiaro aperta la discussione generale.

PAOLUCCI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PAOLUCCI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, in sede di Commissione ebbi ad oppormi all'approvazione del disegno di legge in questione e debbo oggi insistere nella mia avversione per ragioni di merito, per ragioni di principio e soprattutto per ragioni di giustizia. Per ragioni di merito la cui fondatezza si evince dalla confutazione, peraltro molto facile, delle argomentazioni addotte dal relatore nella relazione scritta. Si afferma, in quest'ultima, che gravi sono le difficoltà prodotte « dalla scarsa disponibilità di alloggi » nelle quali verrebbero a trovarsi i magistrati promossi al grado terzo e destinati ad « una sede diversa » da quella in cui esercitavano le funzioni del grado inferiore.

Si afferma successivamente che « nel delicato settore dell'amministrazione della giustizia si registrano le conseguenze del disagio sopra accennato, sicché non raramente alcuni magistrati rinunziano alla promozione stessa, pur di non allontanarsi dal luogo dove avevano trovato, falvolta faticosamente, una sistemazione di alloggio consona alle proprie e ormai notoriamente modeste possibilità economiche ».

Il primo rilievo che nasce da questa affermazione consiste in una domanda molto semplice: quali sono questi magistrati promossi al terzo grado i quali si sarebbero trovati nella necessità di rinunciare alla promozione per lo stato di disagio in cui avrebbero versato per difficoltà nella ricerca di un alloggio?

Nella stessa relazione si contiene quest'altra affermazione, che sembra apodittica: « Assai spesso i magistrati promossi che non possono per difficoltà finanziarie trasferire l'intera famiglia risiedono saltuariamente nella nuova sede e cercano insistentemente di ottenere il trasferimento alla sede di origine onde potersi riunire alla propria famiglia ».

Anche questa affermazione può essere chiosata dalla stessa domanda che ponevo prima: quali sono questi magistrati? Che io sappia, non ve n'è alcuno il quale si sia trovato nelle condizioni cui accenna l'onorevole relatore.

« Nessuno può negare (continua la relazione) che tale stato di cose ingenera un grave turbamento sul regolare andamento del servizio che per essere tale esige, specie per i capi dei distretti giudiziari, la permanente residenza nell'ufficio e la continua ed oculata vigilanza sugli uffici dipendenti ».

Ci dica il Governo quali sono quei distretti di corte d'appello i quali verserebbero in simili gravi condizioni, cioè quei distretti in cui gli alti magistrati (primi presidenti o procuratori generali) non risiedono permanentemente. Nulla si dice in proposito. Queste domande rimangono senza risposta.

Ma là dove maggiormente si rileva l'infondatezza di questo disegno di legge è nelle successive affermazioni della relazione: « Tale provvedimento — quello in discussione — si limita ai magistrati promossi al terzo grado sia perché, dato il numero ristretto dei casi di applicazione, l'onere finanziario che ne deriva e che si aggira sugli 8 milioni può essere fronteggiato con i normali stanziamenti di bilancio senza bisogno di aggravare l'erario di nuovi oneri, sia perché appare rispondente ad un criterio di equità adeguare il trattamento dei magistrati di terzo grado che occupano posti di altissimo prestigio a quello che godono i funzionari di pari grado delle altre amministrazioni, come ad esempio, i prefetti di grandi sedi, i comandanti militari i quali insieme ad altre provvidenze godono sempre di alloggio messo a disposizione dalle rispettive amministrazioni. Il provvedimento non si estende a tutti i magistrati perché ciò importerebbe un notevole onere finanziario, per cui difficilmente si potrebbero trovare i mezzi per fronteggiarlo ».

DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 NOVEMBRE 1950

Io ricordo che, in seno alla Commissione, a nostra specifica domanda, l'onorevole sottosegretario per la giustizia ebbe a precisare che gli alti magistrati che sarebbero favoriti con l'approvazione di questo disegno di legge sarebbero 13 o 14. Il numero deve essere esatto, se nella relazione si afferma che basterebbero 8 milioni annui per sopperire a queste nuove esigenze.

Sorge facile il rilievo: perché concedere questi benefici solo ai magistrati del terzo grado e non a tutti i magistrati promossi al grado superiore che devono raggiungere altra residenza? Perché si vuol concedere questo privilegio solo a taluni? Per costoro, inoltre, la situazione di famiglia non deve essere poi tanto grave, se si consideri che si tratta di magistrati che hanno raggiunto il terzo grado, che hanno cioè toccato il vertice della loro carriera e che, se hanno dei figli, devono già averli sistemati. Al contrario, vi sono moltissimi altri magistrati promossi al grado superiore (aventi il grado di giudice o di consigliere di corte di appello) che hanno a carico numerosa prole e si dibattono in difficoltà anche maggiori. Quindi, si tratta di un problema di giustizia. Inoltre, perché volete far riferimento anche agli alti funzionari delle altre amministrazioni dello Stato? Non vi preoccupate dell'eventualità che questi alti funzionari delle altre amministrazioni vengano poi a protestare allorché saranno concessi (se saranno concessi: noi ci auguriamo di sì) gli aumenti di stipendi proposti per i magistrati con il disegno di legge presentato al Senato dal Governo?

La Commissione finanze e tesoro, dice ancora la relazione, ha espresso parere nettamente sfavorevole all'approvazione del disegno di legge in questione. E quando si riunirono le due Commissioni (quella nostra della giustizia e quella finanze e tesoro) molte perplessità vi furono nei membri di entrambe, di guisa che il disegno di legge in questione venne rimesso all'esame dell'Assemblea. E perché la Commissione finanze e tesoro ebbe ad opporsi? Lo fece per motivi molto chiari, la cui fondatezza non è stata minimamente scalfita dalle confutazioni che si leggono nella relazione dell'onorevole Bucciarelli Ducci.

I motivi di diniego della IV Commissione sono di duplice ordine. Anzitutto il criterio con il quale si eleva a spesa fissa l'indennità di missione è inaccettabile e contrario alle disposizioni vigenti. Il primo motivo fu questo, ed è un motivo di elementare evidenza: si viene a snaturare, con la concessione di

questa speciale indennità di missione, con questa indennità fissa, il criterio che presiede ed ispira il concetto e la materia del trattamento di missione ai funzionari dello Stato. Lo si snatura, lo si altera, se si tramuta quella che è una indennità saltuaria, temporanea, di natura assolutamente precaria, in una indennità fissa della durata di un anno; come si legge nell'articolo 1 del disegno di legge in questione.

Vi è poi un altro motivo per cui la Commissione finanze e tesoro si espresse sfavorevolmente, quello per cui, con l'approvazione di tale disegno di legge, si verrebbe ad ammettere il principio del diritto ad una indennità fissa in occasione di trasferimento e promozione; si verrebbe, in altre parole, quasi a conferire un premio di promozione ai magistrati elevati al grado terzo.

Come confuta l'egregio collega Bucciarelli Ducci questi motivi che, ripeté, sono insuperabili, fatti presenti dalla Commissione finanze e tesoro? Con questi argomenti: «Niente vieta, in modo assoluto, di assumere il criterio con il quale si eleva a spesa fissa l'indennità di missione e di modificare, conseguentemente, le disposizioni attualmente in vigore, tanto più se si considera che tale modificazione ha carattere provvisorio, e che il capitolo del bilancio del Ministero di grazia e giustizia relativo alle spese fisse consente la possibilità di fronteggiare sicuramente l'onere modestissimo derivante dall'applicazione del presente provvedimento».

Lo vietano, vivaddio, la prassi, la logica, il buon senso e ragioni di equità e di giustizia. La postilla poi non è — a parer mio — molto seria, perché allora diamo per ammesso, riconosciamo, constatiamo che un capitolo del bilancio della giustizia, quello inerente alle spese fisse, verrebbe ad essere stornato per la concessione di questa speciale indennità di missione ai magistrati in oggetto! La finalità, dunque, di questo capitolo di bilancio, riguardante le spese fisse, verrebbero ad essere distratte. Come si provvederà al conseguimento degli altri fini che sono oggetto di questo speciale capitolo di bilancio, una volta che esso sarà assorbito per il pagamento di questi speciali emolumenti? Emolumenti, indennità di missione che, se non vado errato, secondo precisazioni fatte allorché venne in discussione in Commissione il disegno di legge, ammonterebbero a 2.600 lire giornaliere per i primi sei mesi, mentre verrebbero ridotte alla metà — e quindi a 1.300 lire al giorno — per i successivi sei mesi.

DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 NOVEMBRE 1950

Questo secondo motivo di diniego addotto dalla Commissione finanze e tesoro viene così confutato nella relazione che sto leggendo: «Destituita di fondamento appare infine l'affermazione della Commissione finanze e tesoro quando sostiene che le proposte provvidenze in favore dei magistrati promossi al terzo grado con destinazione a sede diversa da quella ove esercitavano le funzioni di grado inferiore assuma senz'altro la natura di indennità fissa di trasferimento, e tanto meno di premio per promozione, essendo evidente che l'indennità di missione viene corrisposta al magistrato promosso al terzo grado non per il semplice fatto della promozione ma per sostenere le spese che deve affrontare a causa del trasferimento a nuova sede e a quelle di prima sistemazione ».

Come si vede, sostanzialmente, è sempre una indennità fissa che si viene a corrispondere. Volete mascherare questa elargizione sotto un altro aspetto? Allora non esitate a chiamarla indennità di tramutamento, di trasloco, indennità speciale per rimborso spese di viaggio ai magistrati e alle loro famiglie; ma, in concreto, come è facile constatare, è e rimane la concessione della indennità di missione di cui trattasi, un vero e proprio premio di promozione: null'altro che una indennità fissa che viene corrisposta al magistrato, il quale si trovi nella condizione di essere trasferito, in seguito a promozione, in sede diversa da quella in cui esercitava le mansioni di grado inferiore.

La relazione conclude col rilevare che questa « indennità di missione non è fissa, giacché, se in taluni casi può essere corrisposta con la gradualità avanti spiegata, per la durata massima di un anno, non è esclusa l'ipotesi ch'essa cessi di essere corrisposta quando, entro l'anno, il magistrato di grado terzo ritorni nella sede ove risiedeva prima della promozione ».

Santa ingenuità! — vien fatto di esclamare a questo punto. Il magistrato, il quale si vede corrispondere questa indennità speciale di missione di lire 2.600 al giorno, difficilmente chiederà di tornare alla sede dalla quale era stato trasferito e nella quale prima esercitava le funzioni di grado inferiore.

Addirittura non seria è poi la parte finale di questa relazione, là dove si afferma che con questo provvedimento verrebbe, in gran parte, alleviata la grave crisi, che travaglia l'amministrazione della giustizia!

Volete assumere che con la concessione di questa speciale indennità di missione, della

quale usufruirebbero soltanto 12-14 alti magistrati, si risolverebbe, sia pure in minima parte, la grave crisi che travaglia l'amministrazione della giustizia?

Per queste ragioni, onorevoli colleghi, io torno ad oppormi alla approvazione del disegno di legge: per ragioni di merito, la cui fondatezza si evince dalla stessa relazione; per ragioni di principio, perché si mira a favorire poche persone.

Questo è un provvedimento *ad personam*.

E, a tale proposito, ricordo all'onorevole sottosegretario che, in seno alla nostra Commissione, quando si discusse della distribuzione dei novanta nuovi posti di consigliere di corte di appello, egli ebbe ad opporsi ad un nostro emendamento, che tendeva a distribuire in due anni anziché in tre, come proponeva il disegno di legge, quei posti, perché — così egli si esprimeva — la nostra proposta era diretta a favorire determinate persone.

Ed ancora lo stesso onorevole Tosato si oppose a che venissero nominati uditori giudiziari i candidati risultati idonei all'ultimo concorso per la immissione in magistratura, per le stesse ragioni: perché sembrerebbe — egli disse testualmente — che la Commissione voglia favorire questi 349 candidati.

Ora, io ho bene il diritto, anzi il dovere, di ricordare al Governo che con questo disegno di legge, il quale mira a favorire 12-14 alti magistrati, sia pure degni della massima considerazione da parte di tutti noi, si viene a concedere un vero e proprio privilegio.

Talché, quegli stessi magistrati, che dovrebbero usufruire di questa concessione, dovrebbero per loro dignità, rinunziarvi, onorevole sottosegretario!

Non creiamo dei privilegi!

E vi sono anche ragioni di giustizia: se vogliamo fare tutto il possibile perché sia risolta, sia pure in minima parte, la grave crisi che travaglia l'amministrazione della giustizia, estendiamo — ed ho presentato in proposito un emendamento, che avevo già proposto in sede di Commissione — questo beneficio a tutti i magistrati promossi al grado superiore; proposta, questa, che si ispira a ragioni di giustizia e di equità. Di questo beneficio non sono meritevoli solo gli alti magistrati, ma anche gli altri; anzi, se vogliamo ragionare onestamente, dobbiamo riconoscere che ne sono più meritevoli i magistrati di grado inferiore che — ripeto — sono oberati da maggiori oneri familiari. I giovani magistrati promossi di recente, consiglieri di corte d'appello, molti dei quali hanno parecchi figli a carico, in seguito al trasferimento in

DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 NOVEMBRE 1950

altra sede in conseguenza della promozione si dibattono in mille difficoltà nella ricerca di un alloggio nella nuova sede. Orbene, estendiamo anche ad essi questo beneficio!

Mi sia consentito un ultimo rilievo, diretto a porre in risalto la stranezza di alcune disposizioni di dettaglio di questo disegno di legge. L'articolo 2 dispone: « Ai magistrati promossi prima dell'entrata in vigore della presente legge la indennità spetta, secondo le norme dell'articolo precedente, dalla data di assunzione delle funzioni, ovvero dal 1° gennaio 1950 se l'assunzione delle funzioni è anteriore a quest'ultima data ». Ammesso che la corresponsione di questa indennità di missione debba avere la durata di un anno, noi dobbiamo riflettere che l'anno ormai sta per maturare nei confronti di quelli che avrebbero conseguito la promozione, e si sarebbero dovuti sobbarcare all'onere del trasferimento, anteriormente al 1° gennaio 1950. E allora a che titolo a questi magistrati verrebbe corrisposta questa speciale indennità di missione? L'anno sta per scadere; a quale titolo — ripeto — conferiremmo a questi magistrati la somma di 2.600 lire al giorno per i primi sei mesi e la metà di tale somma per i successivi sei mesi?

Vedete quali e quante incongruenze verrebbe a provocare questo disegno di legge ove fosse approvato dalla Camera. Perciò penso che per le ragioni di merito, di principio e di giustizia che ho illustrato non si possa approvare il disegno di legge *sic et simpliciter*, così come ha fatto il Senato. Ripeto che vi è stato il parere nettamente contrario della Commissione finanze e tesoro, e per motivi che nessuno ha potuto confutare o demolire fino a questo momento. Perciò mi auguro che la Camera voglia senz'altro decidere che non si passi all'esame degli articoli. Ove malauguratamente a ciò si addivenisse, tornerei ad insistere per l'approvazione del mio emendamento, così formulato: « Ai magistrati promossi al grado superiore è concessa la speciale indennità ». La Camera, per ragioni di dignità e di giustizia, non può concedere privilegi a nessuno e tanto meno ai magistrati. Questa indennità deve essere corrisposta a tutti o a nessuno.

Presentazione di disegni di legge.

VANONI, *Ministro delle finanze*. Chiedo di parlare per la presentazione di disegni di legge.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

VANONI, *Ministro delle finanze*. Mi onoro presentare il disegno di legge:

« Approvazione della convenzione stipulata fra l'Amministrazione finanziaria e l'Automobile Club d'Italia per la riscossione delle tasse automobilistiche ».

A nome del ministro degli affari esteri mi onoro presentare altresì il disegno di legge:

« Approvazione ed esecuzione dell'Accordo fra l'Organizzazione delle nazioni unite per l'alimentazione e l'agricoltura ed il Governo della Repubblica italiana riguardante la sede centrale dell'Organizzazione delle nazioni unite per l'alimentazione e l'agricoltura, concluso a Washington il 31 ottobre 1950 ».

Chiedo l'urgenza per quest'ultimo disegno di legge.

PRESIDENTE. Do atto della presentazione di questi disegni di legge, che saranno stampati, distribuiti e trasmessi alle Commissioni competenti, con riserva di stabilire, per il primo di essi, se dovrà essere esaminato in sede referente o legislativa.

Se non vi sono obiezioni, rimarrà stabilito, per il secondo disegno di legge, che l'urgenza è accordata.

(Così rimane stabilito).

Si riprende la discussione del disegno di legge sulla indennità ai magistrati promossi al terzo grado.

LEONE. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LEONE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, desidero dire poche parole per dimostrare l'infondatezza delle osservazioni testé formulate dall'onorevole Paolucci circa la opportunità di non passare all'esame degli articoli e alla votazione del disegno di legge in esame.

Il disegno di legge parte da una situazione di fatto a tutti nota, cioè la difficoltà che incontra il Ministero di grazia e giustizia ad assicurare nei distretti la presenza e la continuità di servizio dei capi delle corti di appello. In questo momento palpita in me un ricordo molto amaro e molto significativo. Nel 1945 a Napoli fu destinato quale procuratore generale presso quella grandissima corte di appello — che una volta era desiderata e ambita dai più autorevoli magistrati — un magistrato degno della massima considerazione: Emiliani Pescetelli. Io ebbi occasione di incontrarlo in quella sede, ed egli mi confidò che, non avendo potuto trovare una

DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 NOVEMBRE 1950

sistemazione per la sua famiglia, aveva dovuto chiedere ospitalità al direttore del carcere di Poggioreale. Egli dunque risiedeva nel carcere di Poggioreale. Dopo alcuni mesi, questo magistrato preferì rintanarsi nel Ministero, sia pure con funzioni più modeste, quelle di ispettore del Ministero, rinunciando così a quella che era una volta una delle più ambite sedi: la procura generale presso la corte di appello di Napoli.

È da questa necessità che il Ministero è stato mosso a presentare il disegno di legge, il quale attraverso questa modesta indennità vuole dare la possibilità ai magistrati destinati a capi di corte di appello fuori di quella che è la loro sede abituale di assicurarsi la residenza.

A questo punto devo far osservare agli onorevoli colleghi che tutte le altre amministrazioni assicurano la residenza ai capi periferici degli uffici. Tempo fa, a Bari, mi fu detto che il prefetto, l'intendente di finanza, il questore, il comandante la legione dei carabinieri, il comandante della legione di guardia di finanza, e forse anche il capo della squadra mobile, hanno la loro sistemazione; invece, a Bari, il presidente della corte di appello e il procuratore generale non hanno la residenza di ufficio.

Dice il collega Paolucci che questo disegno di legge rappresenta un privilegio, e che, se vi fossero motivi fondati, l'indennità dovrebbe essere estesa anche agli altri magistrati. A questo riguardo devo rilevare che per risolvere il problema si sono profilate due esigenze: l'esigenza di servizio e l'esigenza degli interessati. In questo momento il Governo non ha potuto obbedire che all'esigenza di servizio, e cioè assicurare degni capi alle corti di appello; e non ha potuto invece obbedire alle esigenze degli interessati, senza nascondere, onorevoli colleghi, per quanto attiene alla sistemazione dei magistrati promossi a funzioni inferiori a quelle ora contemplate, che diverse sono le esigenze dei presidenti delle corti di appello da quelle dei consiglieri di cassazione o dei giudici, in quanto i presidenti di corte di appello sono spesso destinati a sedi lontanissime dal centro delle loro attività; mentre agli altri magistrati promossi, come a tutti risulta, il Ministero della giustizia cerca di assegnare sedi per lo meno non molto lontane dal centro di provenienza. Se in questo momento il Governo non ha potuto obbedire alle altre esigenze, alle esigenze degli interessati, noi formuliamo il più vivo voto che è presto messo in grado di obbedire anche a queste altre esigenze, al di là di quello che è il disegno di legge, presentato al Senato, per la rivalutazione degli stipendi dei magistrati.

Se il Governo lo potrà fare in un secondo momento, sarà benemerito, ma in questo momento è l'esigenza del servizio che si presenta alla nostra attenzione.

Inoltre, si osserva che se si approverà questo disegno di legge si faranno avanti anche gli altri funzionari per presentare le loro aspirazioni. A parte quello che ho detto a proposito dei capi delle altre amministrazioni, che hanno avuto assicurata quasi tutti la residenza presso la sede del proprio ufficio, a questi altri funzionari potrà dirsi, una volta tanto, che la magistratura è una cosa diversa. Se in questo momento noi ci facciamo eco del disagio dei magistrati, talora anche espresso in modo eccessivo o troppo accentuato, e ci facciamo soprattutto eco di una qualificazione che deve avere la magistratura nell'ambito della vita dello Stato, che la metta al di fuori della sfera degli impiegati dello Stato (non perchè gli impiegati dello Stato non siano persone rispettabili, ma perchè, per la loro funzione, i magistrati non possono essere astretti agli stessi vincoli da cui gli impiegati dello Stato sono tenuti nei confronti dell'esecutivo), è perchè riconosciamo che ai magistrati bisogna assicurare questo trattamento, che non è di privilegio, ma che tiene conto delle loro particolari funzioni.

Circa il parere contrario della Commissione finanze e tesoro, senza mancare di riguardo a questa Commissione, che ogni giorno, duramente, sia pure impopolarmente, compie il suo dovere di difendere il tesoro dello Stato nei confronti di provvedimenti che comportano particolari oneri, io condivido l'osservazione acutissima espressa nella relazione dell'onorevole Bucciarelli Ducci. E mi permetto di formulare solo un voto nei confronti della Commissione finanze e tesoro: nel momento in cui si deve varare un disegno di legge che comporta un piccolo onere per la finanza dello Stato, piccolo onere che rientra nelle previsioni del bilancio della giustizia (perchè è l'unico bilancio che restituisce annualmente qualcosa all'erario dello Stato) la Commissione finanze e tesoro, continuando in questo altissimo duro suo dovere, provveda anche ad eliminare tante sperequazioni e tante ingiustizie, guardi anche a taluni alti funzionari che, attraverso tanti *extra* nei loro emolumenti, attraverso tante provvigioni, sia pure legittime, si pongono in una posizione di privilegio.

Ritengo, pertanto, che la Camera, compiendo un atto di giustizia e attuando soprattutto un interesse dell'amministrazione della giustizia, debba approvare questo disegno di legge, dal quale uscirà in questo momento, sia

DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 NOVEMBRE 1950

pure in maniera modesta, limitata e marginale, una parola che voglia significare riconoscimento dell'altezza della funzione della magistratura italiana. (*Approvazioni al centro*).

PRESIDENTE. Nessun'altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Bucciarelli Ducci.

BUCCIARELLI DUCCI, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, poche parole io aggiungerò a quanto ho esposto nella relazione scritta e a quanto ha detto così esaurientemente l'onorevole Leone.

Desidero richiamare l'attenzione degli onorevoli colleghi sulla situazione di fatto da cui è partito il ministro di grazia e giustizia nel presentare l'attuale disegno di legge. Infatti questo disegno di legge fa parte di una serie di provvedimenti predisposti proprio dall'onorevole Piccioni per contribuire a risolvere, sia pure parzialmente, l'attuale crisi, tanto lamentata, nel settore dell'amministrazione della giustizia.

A nessuno può essere sfuggito il fatto che presso alcuni distretti giudiziari manca il titolare; e non vi è dubbio che, mancando il titolare in sedi giudiziarie così importanti, ne soffra un po' l'organizzazione di tutto il servizio giudiziario. D'altra parte, a tutti è noto che, quando viene ad essere promosso un funzionario qualunque dello Stato — e in particolar modo un funzionario che ricopra un grado elevato — talvolta questo funzionario è posto nella dolorosa alternativa di accettare la promozione, e con questa raggiungere la nuova destinazione, o di rinunciare alla promozione stessa, per evitare di fronteggiare un onere finanziario spesso insopportabile in relazione alle proprie capacità economiche. Non è raro, onorevole Paolucci, il fatto che qualche magistrato promosso al grado terzo, rinunci alla promozione per non sottoporsi all'onere gravissimo di procurarsi nella nuova sede un alloggio, in maniera da consentire il trasferimento anche della famiglia. E se questa ipotesi si può verificare sia pur difficilmente, accade invece frequentemente che i magistrati i quali accettano la promozione, non potendo trasferire nella nuova sede l'intera famiglia, cercano insistentemente, magari facendo domande frequenti e pressanti al Ministero, di poter ritornare colle funzioni di grado terzo nella sede dove si trovavano prima della promozione.

Il ministro di grazia e giustizia, allo scopo di garantire l'effettiva, continua permanenza

dei primi presidenti di corte d'appello e dei procuratori generali nelle sedi di nuova destinazione, ha pensato che, modificando l'applicazione e la struttura della legislazione finora vigente in materia di trattamento di missione, si potesse con un lievissimo onere finanziario, sopportabile dal bilancio del Ministero di grazia e giustizia, risolvere questa situazione.

Infatti, con l'attuale disegno di legge si stabilisce che il trattamento di missione anziché avere la durata massima di otto mesi, così come è previsto dal decreto legislativo del 1947, abbia la durata massima di un anno; ed anziché graduare la corresponsione di questo trattamento di missione in maniera che, come prevede il decreto del 1947, tale indennità venga ridotta di un terzo dopo i primi sessanta giorni e alla metà dopo centoventi giorni, e non viene più corrisposta dopo duecentoquaranta giorni, si prevede che il trattamento pieno di missione venga corrisposto per intero per la durata dei primi sei mesi e ridotto alla metà per i rimanenti sei mesi. Resta esplicitamente stabilito che il trattamento di missione cesserà di essere corrisposto se il magistrato promosso al grado terzo e destinato ad altra sede diversa da quella dove esercitava le funzioni di grado inferiore ritorni entro l'anno a prestare le funzioni di grado terzo nella precedente sede.

Si stabilisce inoltre che il cambiamento di sede, se avvenga entro l'anno, non darà la possibilità di aprire un nuovo periodo, come prevede l'articolo 6 del decreto del 1947; ma, se anche si verificherà entro l'anno una nuova destinazione ad altra sede, rimane sempre fermo il periodo di un anno durante il quale per i primi sei mesi verrà corrisposto l'intero trattamento di missione, ridotto alla metà per i successivi sei mesi.

Tenendo presente il fatto che l'attuale disegno di legge ha carattere temporaneo (giacché indubbiamente quando verrà approvata la legge che regola il nuovo trattamento economico per i magistrati, e quando verrà approvato anche il disegno di legge presentato dal ministro del tesoro che regola in maniera diversa e migliore il trattamento di missione per gli impiegati e i militari, indubbiamente questa legge cesserà di aver vigore), penso che in sede di approvazione dei nuovi provvedimenti potremo fare esplicito riferimento alla abrogazione della attuale legge. Ma, data la crisi attualmente esistente nel settore dell'amministrazione della giustizia e data l'esigenza di assicurare ai distretti giudiziari i rispettivi titolari, è assolutamente necessario approvare l'attuale disegno di legge.

DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 NOVEMBRE 1950

Faccio osservare all'onorevole Paolucci che non può estendersi lo stesso trattamento, con le attuali provvidenze, a tutti i magistrati; perché se noi seguissimo questo suggerimento per voler fare tutto bene non faremmo invece nemmeno poco, giacché ci troveremmo nella impossibilità di reperire i mezzi finanziari necessari per fronteggiare un onere reso più grave proprio con le proposte dell'onorevole Paolucci. Attualmente il bilancio del Ministero di grazia e giustizia consente di fronteggiare un onere di appena 8 milioni annui; limitiamo quindi per ora ai magistrati promossi al grado terzo e destinati a sede diversa da quella in cui esercitavano le funzioni di grado inferiore tale corresponsione, così da poter assicurare un regolare funzionamento dei servizi dell'amministrazione della giustizia.

È con tali considerazioni che io invito la Camera ad approvare questo disegno di legge.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole sottosegretario di Stato per la giustizia.

TOSATO, Sottosegretario di Stato per la giustizia. Mi pare che la Camera, dopo la discussione svolta, possa considerarsi sufficientemente illuminata intorno a questo disegno di legge e non mi pare, di conseguenza, che si possa condividere il punto di vista espresso dall'onorevole Paolucci, punto di vista che si riassume nella conclusione: o tutti o nessuno.

Io sarei favorevolissimo a far sì che tutti coloro i quali debbono sobbarcarsi ad un trasferimento di sede abbiano diritto ad una indennità; ma se questo non è possibile per ora (e non è escluso d'altronde che possa realizzarsi in seguito), perché non concedere questa indennità ai funzionari del grado terzo, una volta che questo si può fare? Tanto più che la considerazione personale del magistrato passa in secondo ordine, poiché si tratta qui di garantire il servizio. Il disegno di legge si riferisce ai primi presidenti e ai procuratori generali di corti di appello. Si tratta di alti magistrati che, dopo lunga e severa carriera, spesso in avanzata età, sono destinati a coprire uffici di fondamentale importanza per la vita giudiziaria in sede diversa, sovente assai distante da quella in cui esercitavano le funzioni del grado inferiore. Bisogna rendersi conto dei gravi disagi cui questi magistrati vanno incontro; bisogna fare tutto il possibile per rendere questi disagi meno pesanti, e assicurare così la continuità e l'efficienza degli uffici ad essi affidati.

Debbo assicurare la Camera sulla natura contingente e provvisoria di questo provvedimento. È a tutti noto che la riforma in corso del trattamento di missione riservato in genere ai funzionari dello Stato è, ormai, in uno stadio di avanzata elaborazione. Queste norme quindi che noi anticipiamo saranno certamente riassorbite dalle norme generali che il Parlamento sarà chiamato ad esaminare. E in sede di esame delle norme generali sul trattamento di missione ritengo si potrà considerare anche la posizione di tutti gli altri magistrati, per rendere anche ad essi meno pesante la situazione in caso di trasferimento.

E vengo alla pretesa contraddizione in cui io mi troverei rispetto alla tesi da me sostenuta in sede di esame del disegno di legge sull'aumento degli organici. Onorevole collega, qui non si tratta assolutamente di un provvedimento a favore di determinate persone; qui non si tratta di un provvedimento la cui portata si riferisca soltanto ad un numero determinato di persone aventi già tutti i requisiti per beneficiare di esso. Nessuna ombra di privilegio. Riconoscimento, invece, delle particolari esigenze che ha questa altissima categoria di magistrati, cui tutti debbono rispetto e riconoscenza.

PRESIDENTE. L'onorevole Paolucci insiste sulla sua proposta di non passaggio agli articoli?

PAOLUCCI. Insisto.

PRESIDENTE. La pongo in votazione.
(Non è approvata).

Presentazione di un disegno di legge.

TOGNI, Ministro dell'industria e del commercio. Chiedo di parlare per la presentazione di un disegno di legge.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TOGNI, Ministro dell'industria e del commercio. Mi onoro presentare il disegno di legge:

« Provvidenze finanziarie per il riassetto dell'industria mineraria, carbonifera e zolfifera ».

Chiedo l'urgenza.

PRESIDENTE. Do atto della presentazione di questo disegno di legge, che sarà stampato, distribuito e trasmesso alla Commissione competente, con riserva di stabilire se dovrà esservi esaminato in sede referente o legislativa.

Se non vi sono obiezioni, rimarrà stabilito che l'urgenza è accordata.

(Così rimane stabilito).

DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 NOVEMBRE 1950

Si riprende la discussione del disegno di legge sulla indennità ai magistrati promossi al terzo grado.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli, identici nei testi della Commissione e del Governo. Si dia lettura dell'articolo 1.

FABRIANI, *Segretario*, legge:

« Ai magistrati promossi al grado III, destinati a sede diversa da quella in cui esercitavano le funzioni del grado inferiore, spetta, per la durata di un anno dal giorno dell'assunzione delle funzioni, anche se entro detto periodo siano trasferiti ad altra sede, la indennità di missione stabilita dal decreto legislativo 13 gennaio 1947, n. 7 e successive modificazioni.

« La indennità è corrisposta nella misura massima per i primi sei mesi ed è ridotta alla metà per i sei mesi successivi.

« La indennità cessa, qualora il magistrato sia trasferito alla sede in cui esercitava il suo ufficio prima della promozione ».

PRESIDENTE. È stato presentato il seguente emendamento dagli onorevoli Capalozza, Bruno e Buzzelli:

« Al primo comma, sostituire le parole: Ai magistrati promossi al grado III, con le parole: Ai magistrati promossi al grado superiore ».

L'onorevole Capalozza ha facoltà di illustrarlo.

CAPALOZZA. Signor Presidente, riproduco e ripropongo, insieme con i colleghi Bruno e Buzzelli, un emendamento già presentato dinanzi alla Commissione in sede referente. Credo che tutti i colleghi siano d'accordo nel riconoscere che la situazione alla quale si vuole ovviare con questo disegno di legge non è esclusiva dei capi delle corti di appello, cioè dei magistrati di grado terzo, ma è comune a tutti i magistrati che abbiano una promozione ed un conseguente trasferimento. A situazione comune, quindi, un comune vantaggio: mi pare ovvio. È il punto — solo questo — sul quale sono d'accordo con l'amico Paolucci.

In una riunione del comitato direttivo centrale della associazione nazionale dei magistrati — credo in data 31 maggio — è stato preso in esame questo disegno di legge ed è stato proposto l'allargamento del beneficio ad altre categorie. Indipendentemente da tale voto che viene dalla associazione interessata,

la nostra proposta, ispirata a un senso di giustizia, è diretta ad attribuire l'indennità di missione a tutti i magistrati promossi e trasferiti. In caso di trasferimento, un magistrato deve risolvere vari problemi, ma soprattutto deve risolvere quello dell'alloggio. Lo riconosce lo stesso relatore onorevole Bucciarelli Ducci. Orbene, è evidente che queste difficoltà di alloggio esistono per i presidenti e i procuratori generali della corte di appello nella stessa misura che per tutti gli altri magistrati. E si tratta di difficoltà veramente serie, in quanto, di regola, un magistrato che risiede in una città da qualche tempo gode del vincolo locatizio ed occupa appartamenti « Incis » o dell'Istituto delle case popolari; mentre, col trasferimento, perde il beneficio del blocco, difficilmente, e comunque non subito, può ottenere l'assegnazione dell'alloggio da parte di un ente di edilizia economica o popolare. Per tutto questo, ritengo accettabile il nostro emendamento. Riconosco, naturalmente, che vi sono delle difficoltà finanziarie; ma io penso che, con un po' di buona volontà, starei per dire con una semplice e non preoccupante amplificazione delle cifre, i medesimi argomenti che hanno indotto la Commissione di giustizia a dissentire dal parere della Commissione finanze e tesoro, quanto all'accoglimento del disegno di legge a favore dei capi delle corti, possano valere anche per l'accoglimento dell'emendamento a favore di tutti i magistrati.

PRESIDENTE. Qual'è il parere della Commissione?

BUCCIARELLI DUCCI, *Relatore*. Esprimo parere contrario, riportandomi agli argomenti esposti nella relazione.

PRESIDENTE. Il Governo?

TOSATO, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Anche il Governo è contrario.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Capalozza, cui si è associato l'onorevole Paolucci, tendente a sostituire nel primo comma, alle parole « ai magistrati promossi al grado III », le altre: « ai magistrati promossi al grado superiore ».

(Non è approvato).

Pongo in votazione l'articolo 1 nel testo della Commissione, del quale è stata data poco fa lettura.

(È approvato).

Si dia lettura dei restanti articoli che, se non vi sono emendamenti e se nessuno chiede di parlare, porrò successivamente in votazione.

DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 NOVEMBRE 1950

FABRIANI, *Segretario*, legge:

ART. 2.

« Ai magistrati promossi prima dell'entrata in vigore della presente legge la indennità spetta, secondo le norme dell'articolo precedente, dalla data di assunzione delle funzioni, ovvero dal 1° gennaio 1950 se l'assunzione delle funzioni è anteriore a quest'ultima data ».

(*È approvato*).

ART. 3.

« La spesa relativa all'attuazione della presente legge graverà sul fondo stanziato per il pagamento degli stipendi ed altri assegni fissi al personale della magistratura e i relativi pagamenti saranno disposti col ruolo di spesa fissa ».

(*È approvato*).

ART. 4.

« Per quanto non è previsto dalla presente legge si applicano le disposizioni del decreto legislativo 13 gennaio 1947, n. 7 ».

(*È approvato*).

PRESIDENTE. Il disegno di legge sarà votato a scrutinio segreto in un'altra seduta.

Seguito della discussione del disegno e della proposta di legge sulla Corte costituzionale.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale » e della proposta di legge costituzionale Leone ed altri: « Integrazione delle norme della Costituzione inerenti la Corte costituzionale ».

È iscritto a parlare l'onorevole Casalinuovo. Ne ha facoltà.

CASALINUOVO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, debbo dichiarare che ho ieri ascoltato con eguale compiacimento tanto l'alto intervento del mio insigne amico, l'onorevole Gaetano Martino, un vero maestro nell'agone parlamentare, quanto gli interventi degli onorevoli Costa e La Rocca, perché, in sostanza, ho potuto constatare che, così come si conviene in una discussione del genere, da parte di tutti i settori della Camera si è levata una parola di critica serena e obiettiva, lungi da qualsiasi insinuazione di carattere politico che avesse potuto turbare la serenità del di-

battito. E, in effetti, una discussione del genere su un argomento così delicato di applicazione di una norma costituzionale non avrebbe potuto svolgersi in ambiente diverso e con diversi metodi.

Mi veniva fatto di pensare ieri, di fronte allo squallore, in alcuni momenti desolante, dell'aula, come questa discussione si potesse ridurre, su alcuni punti, ad un amichevole conversare fra coloro che intervenivano e gli autorevoli componenti della Commissione e del Governo, al fine di determinare le condizioni atte a far sì che l'elaborazione legislativa fosse la migliore possibile, affinché il testo della legge che stiamo per varare risulti il migliore possibile.

Non penserò io, certamente, dopo questa premessa, di distaccarmi da un tale modo di discussione della materia, ond'è che anche il mio intervento avrà come oggetto pacate considerazioni, obiettivamente basate su quello che è il testo che la Commissione offre alla nostra valutazione.

Poiché si parla oggi, in sede di esplicazione della norma costituzionale, di applicazione della norma costituzionale, alcune considerazioni, che avrebbero forse avuto la loro ragion d'essere in sede di Costituente, non avrebbero più motivo di venir prospettate. Ormai abbiamo di fronte la norma precisa dell'articolo 134 della Costituzione che dobbiamo esemplificare ed esplicare in applicazione di quanto prescrive l'articolo 137 della stessa Costituzione.

Io vorrei inizialmente, onorevoli amici e maestri della Commissione, soffermarmi appunto sulla dizione esplicita dell'articolo 134 della Carta costituzionale: « La Corte costituzionale giudica: sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle regioni; sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le regioni, e tra le regioni; sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica ed i ministri, a norma della Costituzione ».

E vorrei, anzitutto, dire una franca parola su ciascuno di questi tre punti, esplicitamente richiamati dall'articolo 134 della Costituzione.

In ordine al primo punto, se avessi avuto la possibilità di esprimere una mia opinione in sede di Costituente, sia pure limitatamente alle esigenze della natura rigida della Costituzione che avete accolto, io mi sarei permesso di rilevare che, in sostanza, questo controllo di costituzionalità in altro non consiste che in un'opera di super-revisione del

DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 NOVEMBRE 1950

lavoro parlamentare. Ed avrei, quindi, proposto, così come oggi propongo, di fronte alla legge di attuazione della Costituzione, che siano rigorosamente fissati i concetti di un obiettivo controllo parlamentare, di un obiettivo controllo del rispetto dei provvedimenti di legge alle norme costituzionali, onde evitare, nella maniera più assoluta, la possibilità di quel pericolo che richiamava ieri l'onorevole Martino: la possibilità del pericolo che la Corte costituzionale venga a discutere ed a pronunciarsi, oltreché sulla rispondenza delle leggi alle norme costituzionali, anche sulla opportunità politica delle leggi. Perché, se ad una soluzione del genere si dovesse arrivare, le situazioni che potrebbero verificarsi nell'applicazione pratica della legge sarebbero assai gravi e si finirebbe con l'esautorare la funzione del Parlamento.

In ordine al secondo punto, sui conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato e su quelli fra lo Stato e le regioni e fra le regioni, se avessi dovuto parlare in sede di Costituente, avrei sollevato tutte le mie perplessità e le mie obiezioni sull'utilità del particolare giudizio deferito alla Corte in merito ai conflitti fra i poteri dello Stato.

Su questo punto devo particolarmente richiamare l'attenzione degli onorevoli commissari, in special modo dell'onorevole Tesauero, estensore di quella magnifica, magistrale relazione premessa alla legge.

In sostanza, io credo che l'unica possibile giustificazione della norma sia quella che scaturisce dalla necessità di regolare i conflitti fra lo Stato e le regioni, ovvero fra le regioni. Ed io, che sono un deciso antiregionalista, se avessi parlato in quella sede, avrei illustrato senz'altro la mia opinione negativa sull'opportunità di inserire nella legge un sistema ed una norma del genere. Perché, onorevoli colleghi, ove si tolga la possibilità di un conflitto fra lo Stato e le regioni, ovvero fra le regioni, resta assai difficile, quasi impossibile poter fissare in maniera certa quali siano i conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato: quale sia, da una parte, l'essenziale, il vero concetto, cui vuol riferirsi la legge, di « conflitto di attribuzione », quali siano, dall'altra, i « poteri » dello Stato, tra cui possa sorgere il conflitto di attribuzione.

Io credo che, allo stato, ci troviamo di fronte ad una situazione di nebulosi, che dovrebbe essere chiarita, che dovrebbe trovare una esplicita delucidazione nella norma che stiamo per discutere.

Ho qui una parte assai interessante della relazione del professore onorevole Tesauero.

In essa la Commissione non fa altro che ribadire il contenuto essenziale di queste mie affermazioni. E credo opportuno leggere un breve periodo di quella relazione, per dimostrare come, in sostanza, la difficoltà esista; per dimostrare come, in sostanza, sia difficile fissare il concetto di « conflitto di attribuzione » e il concetto di « potere dello Stato », cui si debba riferire la legge sull'ordinamento della Corte costituzionale, che stiamo per varare.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
TARGETTI

CASALINUOVO. Nella relazione dell'onorevole Tesauero io leggo:

« A proposito di questa norma, nel campo dottrinale e nel Parlamento è sorta una tra le più elevate dispute alle quali abbia dato origine l'interpretazione della Costituzione e che verte sull'identificazione delle controversie che rientrano nella competenza della Corte. Secondo una larga corrente di pensiero la Corte costituzionale sarebbe stata investita dei tradizionali conflitti di attribuzione disciplinati dalla legge del 1877 e dal codice di procedura civile e devoluti per la risoluzione alla Corte di cassazione, conflitti relativi alla delimitazione della sfera di competenza tra autorità giudiziaria e autorità amministrativa e che vanno distinti in positivi e negativi, a seconda che l'organo giurisdizionale e quello esecutivo si ritengano entrambi competenti o incompetenti a svolgere la stessa attività. La Corte di cassazione continuerebbe, pertanto, ad essere competente soltanto per la risoluzione dei conflitti di giurisdizione che insorgono tra organi appartenenti al potere giurisdizionale. Secondo un'altra corrente di pensiero, invece, i conflitti di attribuzione destinati ad essere risolti dalla Corte costituzionale sarebbero i conflitti tra organi costituzionali, che per l'ordinamento precedente erano sottratti al controllo della giurisdizione sia ordinaria, che amministrativa e, quindi, non avrebbero alcun rapporto, malgrado l'identità del termine, con i conflitti di attribuzione tradizionali, la cui risoluzione spetterebbe sempre alla Corte di cassazione ».

Tanto premesso, la Commissione continua (e sarebbe stato inutile dirlo, perché ne saremmo rimasti egualmente convinti, dopo aver lungamente ponderato la delicatezza e la gravità della materia): « In relazione a queste contrastanti opinioni, la Commissione, se-

DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 NOVEMBRE 1950

guendò la via tracciata dal Senato, ha ritenuto opportuno di non prendere alcuna posizione, facendo ricorso ad una formulazione delle disposizioni particolari che lasci la questione assolutamente impregiudicata, in modo da rendere possibile la soluzione da parte della stessa Corte costituzionale nella sua elaborazione giurisprudenziale».

E non è tutto. Fin qui l'affermazione della Commissione si riferisce ai conflitti di attribuzione. Gli stessi quasi insormontabili, anzi, confessati insormontabili ostacoli la Commissione dimostra di incontrare in ordine alla delimitazione del concetto giuridico di « poteri dello Stato », di cui alle norme della Costituzione e alle leggi di applicazione. Infatti la Commissione continua: « Poteri sta a significare non solo i tre poteri tradizionali, ma anche qualsiasi insieme di organi che ha per l'ordinamento costituzionale una rilevanza come complesso unitario a sè stante, per essere destinato a svolgere un'attività che, per la sua natura o per i suoi effetti, ha assunto una speciale, autonoma fisionomia. Quali siano, in particolare, oltre quelli tradizionali, i « poteri » i cui conflitti vanno risolti dalla Corte costituzionale, stabilirà questo organo stesso nella sua elaborazione giurisprudenziale, sarà, cioè, la Corte stessa che determinerà se ed in quali limiti si possa parlare, ad esempio, di potere costituente o, ancora più in particolare, di potere di revisione della Costituzione, che comprenderebbe anche il potere del *referendum*; di potere elettorale, di cui il corpo elettorale sarebbe la massima espressione; di potere di supremo controllo giuridico costituzionale, che troverebbe il suo organo nella Corte costituzionale; del potere del Capo dello Stato, considerato autonomo, svincolato ormai dall'esecutivo e destinato ad esercitare una funzione generale di equilibrio e di controllo politico ».

In sostanza, quale è la conclusione, di fronte ad una situazione del genere? La conclusione è che in una legge di così decisiva portata nell'ordinamento dello Stato, non troviamo fissato il concetto di « conflitti di attribuzione », non troviamo determinati i « poteri dello Stato » tra i quali questi innuminati conflitti possano eventualmente sorgere. Ed io comprendo che non sarà facile arrivare ad una definizione, ad una classificazione obiettiva contenuta nella legge di simili conflitti di attribuzione e di simili poteri. Mi sento, però, di esprimere la più viva raccomandazione alla Commissione perché si riveda in questo punto la legge, perché, allorquando, per la formulazione degli arti-

coli, si ritornerà all'esame in Commissione, questa rinnovi lo sforzo, concentri nuovamente le sue energie, al fine di addivenire ad una soluzione concreta. Diversamente, onorevoli colleghi, noi non approveremo una legge con precisi criteri direttivi, ma una norma in bianco di incommensurabile portata: non attribuiremo alla Corte costituzionale un potere soltanto di interpretazione della legge che discutiamo, ma le attribuiremo addirittura un potere — come il disegno di legge sancisce anche in altri settori per la competenza della Corte costituzionale — un potere di legiferare in materia. Ed infatti, se la Corte costituzionale può controllare l'attività di noi legislatori, nessuno potrà domani controllare l'attività e l'indirizzo giurisprudenziale della Corte costituzionale. Approveremo, ripeto, una norma in bianco di incommensurabile portata e gravità.

Appare necessario, invece, arrivare ad una formulazione concreta. Non ad una casistica, in quanto mi rendo conto come sia quasi impossibile, in una situazione del genere, addivenire ad una casistica: ma, almeno, ad una formulazione concreta della legge, che fissi — non attraverso la parola dei compilatori della relazione, sia pure della autorità, del prestigio e del valore dei professori Tesauro e Leone, ma attraverso la lettera esplicita della legge — che fissi dei criteri direttivi, in base ai quali la Corte, nel suo funzionamento, possa poi arrivare alla risoluzione dei singoli casi.

In sostanza, anche su questo punto, che per me è il più importante e decisivo della legge, esiste una nebulosa, attraverso la quale non si può arrivare senz'altro alla approvazione dei disegni di legge.

Terzo punto: giudizi sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica ed i ministri.

Anche qui voglio dire che, se avessi avuto la possibilità di esprimere la mia opinione in sede di formazione della legge costituzionale, sempre compatibilmente con quelle esigenze della Costituzione rigida, di cui parlava ieri, con la sua autorità, l'onorevole Martino Gaetano, avrei espresso tutte le mie perplessità circa la costituzione permanente di questo tribunale, che ha competenza a giudicare il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio e i ministri.

Il Senato, che si costituisce in Alta Corte di giustizia — è un accenno che io faccio, per manifestare la mia opinione in materia e non perché oggi la espressione di tale opinione possa avere qualche concreto valore — rap-

DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 NOVEMBRE 1950

presenta, indubbiamente, la eccezione; rappresenta qualcosa di straordinario nella vita di una nazione e di un popolo, così come eccezionale e straordinaria è la possibilità che il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio ed i ministri in carica compiano delitti tali, da richiedere l'intervento di un tribunale particolare.

Io non so se, di fronte ad una legge in tal guisa formulata, nella quale non v'è alcun criterio direttivo di applicazione pratica ed esemplificativa, il Presidente del Consiglio o il ministro, che compia un qualsiasi delitto comune o addirittura una contravvenzione, debba essere giudicato dalla Corte costituzionale o dalla magistratura ordinaria.

Comunque, dicevo, il Senato che si costituisce in Alta Corte di giustizia rappresenta qualcosa di straordinario nella vita del paese, così come qualcosa di eccezionale rappresenta il delitto commesso dal Presidente della Repubblica o dai ministri.

Un tribunale permanente, invece, come la Corte costituzionale che è lì, al varco, in attesa del Presidente della Repubblica o del ministro, è qualcosa che mal si concilia con l'attuale stadio della nostra evoluzione giuridica, politica e morale.

Il pensare che esista uno Stato, così elevato, come è, come siamo profondamente convinti che sia il nostro, il quale mantenga in vita un tribunale costituito espressamente per i giudizi sul Presidente della Repubblica e sui ministri, è una cosa che urta un po' quelli che sono i miei principi.

Ed è perciò che, pur non avendo possibilità di tradurre concretamente in qualcosa di utile, dal punto di vista pratico, una affermazione del genere, sento di doverla manifestare in quest'aula.

Dal punto di vista della formulazione, della applicazione completa della Costituzione, dico che, appunto per la eccezionalità di questo tribunale speciale permanente, monito continuo al Governo, è necessario stabilire delle norme precise, che si realizzino in maniera rigorosa negli articoli della legge: in una maniera molto più rigorosa — mi sia consentito — di quanto appaia dagli articoli sottoposti dalla Commissione alla nostra attenzione.

In ordine ai tre punti fondamentali richiamati, attraverso l'articolo 134 della Costituzione, ed inerenti alla competenza della Corte costituzionale, ho creduto di aver manifestato in modo chiaro la mia opinione.

Affronto ora la disamina dei due provvedimenti di legge sottoposti al nostro esame,

avendo di mira la struttura degli stessi, senza scendere, naturalmente, ad una analisi delle singole norme, nel qual caso il mio intervento non si concluderebbe mai.

Mi soffermerò fuggacemente su taluni punti che ritengo meritevoli di tutta la nostra considerazione e del più accurato esame.

A questo proposito debbo dichiarare che sottoscrivo — senza ritornare sull'argomento — tutte le perplessità che, col garbo proprio di colui il quale desidera effettivamente collaborare alla formazione della legge senza voler imporre la propria opinione, manifestava ieri il collega Martino su due punti fondamentali dei provvedimenti in esame: il primo inerente al metodo per la nomina dei giudici e sul quale basterà ricordare quanto ha detto l'onorevole Martino; il secondo relativo ad una certa *actio finium regundorum*, che dovrebbe essere condotta per determinare gli esatti limiti fra il contenuto della legge costituzionale, prevista dalla prima parte dell'articolo 137 della Costituzione, ed il contenuto della legge ordinaria, prevista dal primo capoverso dell'articolo stesso.

In sostanza, l'onorevole Martino dimostrava come nella legge ordinaria siano disciplinati criteri relativi « alle condizioni, alle forme, ai termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale », nonché « alle garanzie di indipendenza dei giudici della Corte », che secondo la Costituzione andrebbero regolati con legge costituzionale, mentre invece nella legge costituzionale, oltre a quanto poteva e doveva formare oggetto di legge costituzionale, si trovano disciplinate talune situazioni che dovrebbero piuttosto essere regolate dalla legge ordinaria di applicazione della Costituzione, senza necessità di ricorrere ad una legge di carattere costituzionale.

Noi segnaliamo l'opportunità, già ieri illustrata dal collega Martino, di una revisione dei due testi — e sarà tutto lavoro da svolgere in sede di Commissione — per uniformarli (come proponeva l'onorevole Martino), o comunque per adeguarli alle necessità ed alle esigenze che ho testé prospettato.

Vorrei poi soffermarmi su taluni punti, che ritengo ugualmente importanti, ma che non hanno formato oggetto dell'elevato dibattito di ieri e sui quali, pertanto, l'attenzione degli onorevoli commissari non è stata ancora richiamata.

Primo punto: vi è una esigenza inderogabile, che è da tutti avvertita, che è denunziata dagli oratori di ogni settore della Camera e che ieri formava oggetto particolare di parte

DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 NOVEMBRE 1950

dell'intervento dell'onorevole Martino, quella della apoliticità della Corte costituzionale.

Si diceva ieri, con molta autorità: « Dobbiamo creare un organo giurisdizionale e non un organo politico ».

D'accordo, ma come? Come arrivare praticamente a realizzare questa aspirazione che vuole essere vivissima, nella quale si compendia poi la superiore esigenza che nel suo funzionamento l'organo della giustizia costituzionale non veda inquinato il proprio indirizzo dal soffio demolitore della politica?

Io vorrei tradurre il problema teorico, illustrato ieri, in una realizzazione di natura pratica.

La particolare natura dell'istituto poggia indubbiamente la sua forza appunto sull'assoluta indipendenza morale dei suoi giudici: la indipendenza morale dei giudici, essenzialmente, dipende dalla apoliticità di ciascun componente della Corte, perché dalla apoliticità dei singoli discende l'apoliticità del collegio.

Il problema non è semplice, onorevoli colleghi, perché noi possiamo soltanto combattere le manifestazioni esteriori della politicità, ma non possiamo logicamente distruggere la natura umana, sopprimendone le passioni. L'uomo resta sempre quell'animale politico ed economico, quale lo definì Aristotele. Esiste un limite che è nella coscienza dei singoli giudici, vi è un limite che è nell'intima natura dei singoli individui: ma non è possibile indagare, non è possibile arrivare a provvedimenti legislativi che possano comunque far funzionare la coscienza in un modo o in un altro! Noi combattiamo le espressioni esteriori della politicità dei giudici componenti la Corte costituzionale.

Il disegno di legge allestito dalla Commissione pretenderebbe, onorevoli colleghi, combattere questo pericolo gravissimo e garantire l'esigenza dell'apoliticità tutelandola con l'articolo 9, il quale suona testualmente così: « I giudici della Corte non possono iscriversi a partiti politici e, se iscritti, devono rassegnare le dimissioni prima di prestare giuramento ».

Io debbo manifestare chiaramente e liberamente il mio pensiero. Sembrerà audace, sembrerà addirittura utopico, ci riporterà un po' nella « città del sole »; ma io non esito a presentare un emendamento in proposito: ne faccia la Commissione l'uso che crederà di fare. Io non credo che questa esigenza possa essere tutelata soltanto dalla norma che la Commissione ci propone di approvare. In sostanza, onorevoli colleghi, quando vi è un

qualsiasi individuo — a prescindere sempre, ripeto, da quei limiti inerenti alla coscienza di ciascuno — quando vi è un qualsiasi cittadino che abbia militato per trenta o quaranta anni della sua vita in un partito, sia pure attraverso le varie trasformazioni che un partito possa aver avuto nell'ultimo cinquantennio, io non credo che egli si possa spogliare, prima di prestare giuramento, della sua passionalità politica, della sua personalità politica!

È una finzione di legge, e la Corte costituzionale non può sorgere da una finzione di legge!

La Corte costituzionale deve essere come la moglie di Cesare: superiore a qualsiasi sospetto! Noi non possiamo con una norma simile distruggere la natura umana.

Io ho proposto un emendamento all'articolo 9 e ho chiesto che si disponga che i giudici della Corte costituzionale debbano essere scelti tra quei cittadini che non abbiano mai appartenuto ad un partito politico, sancendo altresì, ovviamente, l'obbligo di non iscriversi, per il futuro, a partiti politici. Ho premesso che forse è una aspirazione utopica...

TESAURO, *Relatore*. Si perverrebbe ad una finzione ancora più grande di quella che si vuol impedire!

CASALINUOVO. Può darsi che io esprima un concetto non realizzabile: però debbo aggiungere che non si tratta di selezionare centinaia di giudici per la Corte costituzionale! È necessario trovare soltanto 15 cittadini i quali abbiano questi requisiti.

MELLONI. Chi non si è orientato politicamente non ha personalità.

CASALINUOVO. Onorevole collega, una risposta del genere è la migliore via per infrangere quel canone fondamentale acquisito ieri alla nostra indagine attraverso l'intervento dell'onorevole Martino: l'assoluta esigenza che la Corte costituzionale abbia un carattere giurisdizionale e non politico. Molti componenti della Corte costituzionale dovranno essere scelti fra i magistrati, ed io so che vi sono molti magistrati che non hanno mai appartenuto ad un partito politico, e ciò non per difetto di capacità di orientarsi politicamente, ma perché la natura della loro attività, dei loro studi, della loro vita li ha portati a vivere nella più assoluta indipendenza.

MONDOLFO. E i cinque parlamentari?

CASALINUOVO. Onorevole Mondolfo, non vi sono cinque parlamentari, ma cinque membri eletti dal Parlamento, che possono essere scelti anche al di fuori dell'ambito parlamentare.

Una voce al centro. Questo non è detto!

DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 NOVEMBRE 1950

CASALINUOVO. Non è detto? Qui si tratta di intendersi, onorevoli colleghi. Vi è una disposizione nel disegno di legge la quale sancisce in maniera precisa l'incompatibilità fra l'appartenenza al Parlamento e l'esercizio delle funzioni di giudice della Corte costituzionale. Una norma del genere comporta, a maggior ragione, che nessuno dei prescelti appartenga al Parlamento. Naturalmente, quando i cinque componenti eletti dal Parlamento fossero scelti fra i parlamentari — cosa che non è detta in maniera categorica in nessuna parte — essi si dimetterebbero dal Parlamento e farebbero i giudici costituzionali.

Ditemi voi, allora, onorevoli colleghi, quale serenità di discussione e di valutazione costoro potranno portare in questa Corte suprema, regolatrice del controllo costituzionale del nostro paese!

PELOSI. Forse che i deputati non possono giudicare con serenità?

CASALINUOVO. Onorevole Pelosi, l'onorevole La Rocca ieri, esprimendo non soltanto il suo pensiero; ma anche quello del gruppo, insisteva su questa necessità, essenziale sulla quale tutti dovremmo convenire: che la Corte costituzione divenga un organo il più lontano possibile dalla politica. Tutto si può fare, e domani si potrà trovare un membro del Parlamento che, diventando giudice della Corte costituzionale, sarà il modello dei giudici. Ma noi dobbiamo predisporre in una legge quelle condizioni che diano la migliore garanzia di affidamento.

Io ritengo che, a tal fine, il mio emendamento potrebbe tradurre una realtà concreta; anche se restasse poi la difficoltà della scelta, la difficoltà della selezione.

Come vedete, è questo un punto decisivo nell'interesse dell'economia generale della legge, sul quale io — che sono qui animato dal desiderio di contribuire alla migliore formulazione del provvedimento con la modestia delle mie forze, ma con slancio sincero — non potevo omettere di manifestare, valga quel che valga, il mio pensiero, sempre con quel tono di preghiera che ieri l'onorevole Martino poneva all'inizio di questo nostro dibattito, inteso a richiamare l'attenzione dei colleghi sulla gravità e sulla delicatezza del problema, nonché sull'opportunità di talune modifiche.

Il secondo punto di gravità eccezionale, sul quale possiamo intenderci con maggiore serenità perché dall'utopia ci avviciniamo alla realtà concreta della vita, è quello relativo alla composizione del collegio giudicante: non più metodo di nomina dei giudici, non

più criteri da seguire nella nomina dei giudici, ma composizione numerica, dal punto di vista quantitativo, del collegio giudicante.

E qui troviamo — mi duole doverlo dire — che il disegno di legge infrange un canone fondamentale e indiscusso di garanzia giurisdizionale, che resta invitto attraverso i secoli: quello relativo alla necessità che il numero degli elementi componenti il collegio giudicante sia fisso, sia conosciuto attraverso la legge in maniera esatta, in maniera certa. È la prima volta che ci troviamo — e sorprende che ciò avvenga di fronte ad una disposizione di questa portata e a queste conseguenze — di fronte ad un collegio che definirei numericamente elastico, composto cioè da un numero incerto di giudici.

CALAMANDREI. Vi è la Giunta delle elezioni.

CASALINUOVO. La Giunta delle elezioni, onorevole Calamandrei, è organo che ha funzione giurisdizionale, ma che appartiene al Parlamento: quindi il suo carattere politico non può essere integralmente eliminato. Qui ci troviamo, invece, di fronte ad un organo di natura esclusivamente giurisdizionale. Orbene, se non vi fosse possibilità di fare diversamente, io aderirei senz'altro alla struttura prevista dal disegno di legge. Se però è possibile modificare questi inconvenienti, non vedo per qual motivo non lo si debba fare. La Giunta delle elezioni funziona in modo determinato: ma se la Corte costituzionale, che noi stiamo creando, potrà funzionare in maniera migliore, non vedo perché non arrivare ad una perfetta elaborazione della legge. Credo che dovremmo essere tutti d'accordo su tale premessa generale.

Ora, l'articolo 17 del disegno di legge, per quanto concerne i giudizi sulla legittimità costituzionale e sui conflitti di attribuzione, sancisce: «al giudizio debbono partecipare almeno undici membri».

TESAURO, *Relatore*. È uno dei criteri.

CASALINUOVO. Ed aggiunge: «Le decisioni sono deliberate in camera di consiglio dai giudici presenti a tutte le udienze in cui si è svolto il giudizio»: non devono essere, i giudici, meno di undici, ma possono essere tredici, quattordici o quindici, a condizione che abbiano partecipato a tutte le udienze. Fino al momento del giudizio non si saprà quante persone parteciperanno alla decisione.

TESAURO, *Relatore*. Basta che intervengano dall'inizio alla fine delle udienze.

CASALINUOVO. Se alcuni giudici si allontanano durante lo svolgimento del giudizio non possono partecipare alla decisione

DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 NOVEMBRE 1950

perché non hanno presenziato a tutte le udienze. Quindi si può verificare un giudizio che abbia in partenza un collegio giudicante di diciannove membri e poi un collegio deliberante di undici, perché undici è il numero minimo indispensabile.

Questa situazione, che è già grave in relazione all'articolo 17, diviene ancora più grave in relazione all'articolo 45, il quale si riferisce ai giudizi di accusa contro il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio ed i ministri: procedimento penale vero e proprio. Per la prima volta, in una materia così delicata, si sancisce il principio che in un processo penale l'organo giudicante sia nella sua composizione numerica incerto ed indeterminato fino all'ultimo momento.

GULLO. E il Senato non si costituisce in Alta Corte di giustizia?

TESAURO, *Relatore*. In tutti i paesi si verifica la stessa situazione per le corti che giudicano dei reati commessi dalle più alte cariche dello Stato.

CASALINUOVO. Lasciamo stare tutti i paesi del mondo, perché questo è spesso una abile via d'uscita per non fare tutto ciò che si può fare con le nostre forze!

Quanto all'obiezione dell'onorevole Gullo, è esatto che il Senato si poteva costituire in Alta Corte di giustizia: ma veniva a rappresentare in tal caso una magistratura eccezionale, che si costituiva per un determinato avvenimento. Noi, invece, stiamo predisponendo la costituzione di una corte permanente.

TOSATO, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. C'è il principio del giudice precostituito.

TESAURO, *Relatore*. È un giudice speciale.

CASALINUOVO. Nessun dubbio; però non vedo il motivo per il quale il giudice speciale debba essere regolato in maniera tale da non far conoscere con certezza il numero di coloro che debbono partecipare al giudizio, di infrangere cioè questo canone tradizionale di garanzia giurisdizionale.

Questo è il mio concetto: voi lo valuterete. Noi siamo qui per elogiare quello che c'è da elogiare, ma siamo evidentemente qui anche per fare tutte quelle riserve che ci sentiamo di dover fare.

L'articolo 45, dunque, pone in essere una situazione ancora più grave, perché la stessa indeterminatezza numerica sussisterà in relazione al giudizio penale da parte di questa magistratura speciale.

Ora, quali saranno le conseguenze dal punto di vista pratico? Nell'articolo 17 è

detto; ad esempio, che in caso di parità di voto, il voto del presidente prevale, il voto del presidente vale cioè due voti.

Io credo che voi tutti avvertirete il pericolo di una tale situazione: potrà darsi che il voto del presidente, in relazione ad una questione discussa oggi, valga uno e in relazione ad una questione affine che si discuterà domani valga due. Se oggi si giudica su un conflitto di attribuzione fra i poteri dello Stato e, poniamo, la regione sarda e il presidente conta per due, è possibile ammettere che domani, quando si discuterà, ad esempio, di una questione relativa ad un conflitto di attribuzione, di natura affine al precedente, fra i poteri dello Stato e la regione sicula, il presidente debba contare invece per uno, perché i giudici saranno in numero dispari anziché in numero pari?

Questo per quanto concerne i giudizi di attribuzione. Relativamente a quanto riguarda, invece, i delitti in materia penale, v'è un'altra norma. È detto cioè a questo riguardo che, allorquando il numero dei giudici è pari, deve prevalere l'opinione più favorevole all'imputato.

La situazione non rispecchia l'uniformità che dobbiamo trovare nel giudizio della Corte costituzionale.

E mi duole di parlare di responsabilità — sia pure ipotetica ed astratta — dei ministri, di fronte a così autorevoli rappresentanti del Governo: ma mi è giocoforza farlo, poiché stiamo trattando appunto di una legge che prevede questa ipotesi. Per giudicare dunque del ministro Tizio, vi sono, poniamo, ventinove votanti e sarà allora necessaria la maggioranza di un voto per condannarlo; per giudicare invece il ministro Caio, i votanti saranno solo ventotto, in quanto un membro, dopo aver partecipato a sette sedute, si sarà assentato all'ottava, colpito proprio quel giorno dall'emicrania.

TESAURO, *Relatore*. Ella ha ragione, in questa ipotesi, ma è indispensabile che in caso di parità prevalga l'opinione più favorevole all'imputato.

CASALINUOVO. È un errore, onorevole Tesauro.

LEONE, *Presidente della Commissione*. Se mai, si può dire che è una norma superflua, perché non si può mai verificare.

CASALINUOVO. E perché non si può mai verificare?

LEONE, *Presidente della Commissione*. Mi pare che questo sia il suo rilievo; mentre a me la norma appare utile e necessaria.

DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 NOVEMBRE 1950

CASALINUOVO. Come no? È previsto tassativamente il numero minimo: almeno ventuno. Cioè i giudici non possono essere venti; ma ventidue sì, come ventitre o ventiquattro.

LEONE, *Presidente della Commissione*. Allora abbiamo fatto bene a mettere la norma.

CASALINUOVO. La quale non sarebbe pertanto né superflua né determinata da errore materiale. Senonché io sto svolgendo un concetto diverso: sto dicendo che non sappiamo con certezza — e ciò è grave — quale sia il numero determinato dei giudici che devono partecipare al giudizio. Ed allora oggi possiamo avere un collegio giudicante di ventun membri, che sentenzia in relazione ad una determinata materia e nei riguardi di un ministro in un certo modo: e si avrebbe, in questo caso, la maggioranza di un voto in un senso o nell'altro. Se invece domani un'altra persona — un altro ministro — venisse giudicato per lo stesso delitto dalla Corte composta di 22 membri, noi non avremmo più la maggioranza di un voto solo per arrivare alla affermazione della responsabilità e alla condanna, ma dovremmo avere necessariamente una maggioranza qualificata, come avviene nei tribunali militari francesi, una maggioranza, cioè, di due voti, perché in caso di parità prevarrebbe l'ipotesi più favorevole all'imputato.

In altre parole, ci troviamo di fronte ad una tale incertezza di giudizio e di funzionamento della Corte, che il criterio secondo il quale i giudizi debbono essere condotti sullo stesso piano per tutti non potrebbe essere rispettato.

Io segnalo l'inconveniente agli onorevoli commissari. Essi vedranno se sarà il caso o meno di accettare la mia proposta. Certo, mi accorgo che l'obiezione è di rilievo se riesco, esponendola, ad interessare la benevolenza dei commissari qui presenti.

È certo che la garanzia della precostituzione del giudice esige che il numero dei componenti di qualsiasi collegio giurisdizionale sia determinato in maniera fissa ed inderogabile, e non già lasciata a circostanze fortuite o al potere discrezionale del presidente.

Un altro punto desidero sottoporre alla attenzione della Commissione: si tratta, questa volta, di una questione più formale che sostanziale, di quella forma, però, che finisce coll'incidere sulla sostanza riguardando il prestigio del supremo consesso.

Intendo riferirmi alla retribuzione dei giudici costituzionali.

Nessun dubbio, da parte mia, che i componenti della Corte vadano retribuiti in ma-

niera adeguata all'altissima funzione che esercitano e alla sancita incompatibilità con l'esercizio di qualsiasi altra professione industriale o commerciale (e mi distacco in ciò dal parere espresso ieri dall'onorevole Costa): ma non mi pare conveniente che i termini di questa retribuzione siano contenuti nella legge fondamentale, che stabilisce i criteri del funzionamento della Corte.

Non è opportuno, a mio parere: e davvero non riesco a scorgere motivo di sorta per includere tale norma in questa legge. Si tratta, onorevoli colleghi, di una legge di consultazione quotidiana, che andrà in mano di tutti: perché stabilire proprio in essa i criteri di retribuzione dei giudici? Perché non farlo con una legge a parte? Io non trovo, nel codice penale o in quello civile, fissate le tabelle per la retribuzione dei giudici penali o civili. Domani, chiunque abbia bisogno di consultare una norma procedurale, per sapere, ad esempio, a chi indirizzare, come, quando; un certo ricorso, si troverà di fronte, improvvisamente, al mezzo milione: e, per lo meno, avrà un attimo di trepidazione. Facciamo una legge a parte e così rispetteremo la sostanza e la forma. Penso che su questo si possa essere tutti d'accordo.

LEONE, *Presidente della Commissione*. Si potrebbe votare l'articolo e poi farne oggetto di un'altra legge, se ciò fosse consentito dalla prassi parlamentare.

CASALINUOVO. Benissimo. Io, infatti, non penso che gioveremo al prestigio degli alti magistrati, mescolando il sacro al profano in unica legge.

Accanto a questi problemi, che considero fondamentali, nella economia generale della legge, l'attenzione dovrebbe fermarsi su altre norme di carattere particolare.

Naturalmente, come tutti gli oratori hanno ieri affermato e come io stesso confermo, mi guarderò bene dall'esaminare una ad una le singole disposizioni della legge. Ne riparlerò in Commissione, se sarà il caso.

Però desidero richiamare l'attenzione degli onorevoli commissari su alcuni punti solamente.

Articolo 5. Su di esso ho presentato un emendamento. In esplicitazione della norma della Costituzione, è stabilito che il presidente viene eletto, con una certa maggioranza, dai componenti la Corte. L'articolo 5, invece, stabilisce che il presidente, una volta eletto, designa un giudice che deve sostituirlo in caso di suo impedimento. Io trovo più rispondente ai principi della sana democrazia che anche questo giudice, che sarà presidente supplente,

DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 NOVEMBRE 1950

che sarà vicepresidente, venga designato, sia pure previa elezione, da tutti i componenti della Corte costituzionale. E ciò servirebbe anche ad evitare che, fin dal primo giorno, nell'ambito dell'altissimo consesso, possano aver luogo delle discussioni o delle timide apprensioni poco simpatiche. Perché mettere il presidente, subito dopo eletto, a contatto con quattordici giudici, che egli potrà conoscere, ma che egli potrà anche non aver conosciuto mai prima di quel giorno, nella necessità di dover designare il suo sostituto? Facciamo come si è fatto sempre: formuliamo una norma che preveda il carattere di eleggibilità anche in relazione al vicepresidente.

Articolo 8: incompatibilità. Tutte le incompatibilità sancite nel disegno di legge vanno condivise ed approvate. Richiamo però l'attenzione degli onorevoli commissari sulla opportunità di estendere l'incompatibilità anche all'esercizio della cattedra universitaria. La libertà dell'insegnamento potrebbe contrastare con quella austera riservatezza che si addice ai componenti la Corte costituzionale. Nel libero esercizio del suo mandato universitario, un professore di diritto amministrativo, un professore di diritto costituzionale potrebbe continuare ad esporre delle teorie che magari, poi, non potrebbe rispettare praticamente nell'esercizio della sua alta funzione di giudice costituzionale: l'attività del libero esercizio della cattedra potrebbe creargli un contrasto con se stesso, potrebbe creare anche degli appunti poco simpatici per quanto concerne invece l'esercizio dell'altra sua funzione di giudice della Corte costituzionale.

Articolo 9. Si prevede la possibilità che si svolga il giudizio a porte chiuse, oltre che nel caso in cui il procedimento possa avere ripercussioni sulla sicurezza dello Stato, anche nel caso in cui dal procedimento possa derivare turbativa all'ordine pubblico. Io ritengo che questa possibilità debba essere eliminata, perché una Corte costituzionale deve sempre funzionare in maniera aperta. La possibilità di seguire le udienze non deve essere contrastata ad alcuno. Quando vi sarà pericolo per l'ordine pubblico, si provvederà ad eliminarne la possibilità con adeguato impiego di forza.

Articolo 43. Riterrei meglio che il termine minimo di comparizione dei ministri dinanzi alla Corte costituzionale, che il disegno di legge fissa in 15 giorni, fosse aumentato a 20 o 30 giorni... anche per non equiparare il termine di comparizione dinanzi alla Corte costituzionale al termine di comparizione dinanzi alla Corte d'assise! Consentano gli onorevoli commissari che vi sia un certo pe-

riodo di tempo, sia pur breve e determinato dall'urgenza di questi giudizi, ma più congruo, per far sì che il malcapitato, chiamato a rispondere dinanzi alla Corte costituzionale, abbia la possibilità di preparare la propria difesa e allestire i documenti necessari, poiché un ministro può domani trovarsi in una situazione tale per cui il predisporre la difesa richieda un congruo periodo di tempo.

Accanto a queste osservazioni, che si riferiscono alla possibilità di modifica degli articoli 5, 8, 9 e 43 del disegno di legge, richiamo l'attenzione degli onorevoli commissari sulla opportunità di fermarsi su quelle che sono le norme procedurali, perché in materia procedurale, nel disegno di legge, specialmente in relazione al giudizio sulle accuse mosse al Presidente della Repubblica e ai ministri, è detta ben poca cosa: nulla. È una procedura che si presume, che non si sa; è una procedura che non è indicata nemmeno per approssimazione nel disegno di legge.

Sul disegno di legge ordinario di applicazione della Costituzione, io non avrei altro da dire. Vorrei soltanto completare il mio discorso con due osservazioni sulla proposta di legge costituzionale presentata dall'onorevole Leone ed abbinata, nella nostra discussione, all'esame del disegno di legge ordinaria.

Su taluni punti io sento le stesse perplessità che ho sentito su diversi punti del primo disegno di legge.

Richiamo particolarmente l'attenzione dell'onorevole Leone sulla norma di cui all'articolo 5 della sua proposta di legge: sulla nomina di quei commissari che dovrebbero esercitare la funzione di pubblico ministero presso la Corte costituzionale.

Ieri si parlava, non so se da parte dell'onorevole Costa, di un problema di più vasta portata: la costituzione cioè dell'organo del pubblico ministero presso la Corte costituzionale. Ne parlava anche l'onorevole Martino, anzi egli richiamava la necessità della « dialettica », che in altre occasioni aveva propugnato l'onorevole Leone. Lasciamo andare se, in relazione a tutti i giudizi, anche relativi al controllo di legittimità costituzionale, di conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato, fra i poteri dello Stato e le regioni e fra le regioni, sia necessaria la partecipazione del pubblico ministero. È certo però che, per i giudizi di accusa contro i membri del Governo e contro il Presidente della Repubblica, il pubblico ministero deve pure esservi per sostenere l'accusa presso la Corte costituzionale.

DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 NOVEMBRE 1950

Ora, nella proposta di legge costituzionale dell'onorevole Leone prevale questo principio: mentre, secondo l'articolo 135 della Costituzione, il Parlamento, all'inizio di ogni legislatura, nomina i cosiddetti membri aggregati alla Corte costituzionale per quanto concerne i giudizi di accusa contro il Presidente della Repubblica e contro i membri del Governo, per quanto concerne, invece, l'esercizio dell'attività di pubblico ministero, la proposta di legge costituzionale dell'onorevole Leone prevede la elezione dei commissari per sostenere l'accusa in maniera specifica, giudizio per giudizio. In altri termini, nel momento in cui il Parlamento pone in stato di accusa il Presidente della Repubblica o taluno dei ministri, provvede altresì alla elezione di uno o più commissari perché sostengano l'accusa contro il Presidente o i ministri dinanzi alla Corte costituzionale.

Vorrei obiettare all'onorevole Leone che mi pare più rispondente a tanti criteri di varia natura, che l'elezione di questi commissari, designati dal Parlamento per sostenere l'accusa dinanzi alla Corte costituzionale, non abbia luogo giudizio per giudizio, ma abbia luogo invece in maniera generale, così come avviene per i membri aggregati del Parlamento alla Corte costituzionale, per tutti i giudizi. Diversamente la cosa avrebbe troppo sapore politico. Mettere in stato di accusa il Presidente della Repubblica o i ministri e nominare contemporaneamente dei commissari che sostengano specificamente, per quel determinato processo, una particolare accusa, è cosa che forse può contrastare con taluni principi.

Prego gli onorevoli commissari (non ho presentato alcun emendamento a proposito, perché i miei emendamenti si riferiscono soltanto al disegno di legge ordinario e non alla proposta di legge costituzionale dell'onorevole Leone) di valutare l'opportunità di una modifica del genere.

LEONE, *Presidente della Commissione*. Occorrerà formalmente l'emendamento, altrimenti non possiamo prendere in considerazione la sua osservazione. Questo le dico per dimostrarle quanto apprezzo la sua collaborazione.

CASALINUOVO. Presenterò l'emendamento.

L'articolo 6 (ultima considerazione, anche grave, sulla legge di natura costituzionale dell'onorevole Leone) pone in essere una norma penale in bianco, se non erro, sull'abuso innominato della carica da parte del Presidente della Repubblica e dei ministri.

Io comprendo benissimo le difficoltà che gli onorevoli commissari hanno incontrato. D'altra parte queste difficoltà sono specificamente indicate nella relazione. Comprendo che forse non sarebbe stato possibile arrivare ad una esemplificazione casistica dei singoli reati del Presidente della Repubblica o dei ministri, o ad una elencazione degli abusi.

La Commissione ha preferito porre una norma in bianco. La Corte costituzionale stabilirà di volta in volta la rispondenza specifica di un determinato atteggiamento alla portata della norma.

Fin qui, niente di male. Il male comincia dopo: perché alla Corte costituzionale è lasciata la più ampia discrezionalità non soltanto nell'erogare le sanzioni costituzionali, amministrative o civili (non si sa bene se come pene accessorie o come misure di sicurezza: talune forse come pene accessorie, tal'altre come misure di sicurezza) ma alla Corte stessa è altresì demandata la più ampia discrezionalità nel fissare la sanzione penale.

Mi pare necessario che, in qualche modo, si arrivi a fissare delle norme che consentano, sì, la discrezionalità della Corte costituzionale, ma la vincolino a determinati principi fissati nella nostra legge.

Comprendo la necessità di lasciare la norma in bianco per quanto riguarda la determinazione specifica del delitto; ma la pena bisogna fissarla, sia pure sotto forma di pene ampiamente graduabili, limitando la pena perpetua soltanto per le più gravi violazioni. Qui abbiamo una discrezionalità massima, sconfinata della Corte costituzionale: discrezionalità, che, a mio modo di vedere, sovrasta i confini dell'attività giurisdizionale per incidere addirittura sul potere legislativo, perché affidare ad un organo giurisdizionale una attività così sconfinata in ordine alla determinazione delle pene, significa incidere, con una grave ferita, sul potere legislativo.

Avverto gli onorevoli Tesauro e Leone che provvederò, anche in sede di Commissione, a far pervenire adeguati emendamenti in questo senso.

Ed ho finito. Avevo promesso che, in ogni caso, avrei votato favorevolmente ai due disegni di legge: mantenendo l'impegno, voterò favorevolmente, perché sono disegni di legge animati dalla necessità di realizzare la norma costituzionale.

Collaborerò, in Commissione, per la formulazione definitiva del testo.

Elevo l'augurio che questo risulti il più rispondente ai fini nobilissimi che noi cerchiamo di perseguire per la vita del nostro

DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 NOVEMBRE 1950

paese nella garanzia della legalità costituzionale, presupposto primo di affermazione e di ascesa. (*Vivi applausi — Molte congratulazioni*).

Sui lavori della Camera.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, comunico che, in seguito ad accordi presi con i Gruppi parlamentari, la Camera d'ora in avanti terrà seduta alle 15.30 il mercoledì e il venerdì e alle 16 il martedì e il giovedì. Le sedute si protrarranno fino alle 21. Alle interrogazioni ed interpellanze continuerà ad essere dedicata la seduta antimeridiana del martedì, nonché la prima parte delle sedute del mercoledì e del venerdì per la durata del tempo previsto dal regolamento.

I lavori delle Commissioni continueranno a svolgersi il mercoledì e il venerdì nelle ore antimeridiane.

Si riprende la discussione del disegno e della proposta di legge sulla Corte costituzionale.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Mastino Gesumino. Ne ha facoltà.

MASTINO GESUMINO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'ora tarda e la scarsità dei presenti mi suggerirebbero la brevità, anche se la brevità non mi fosse suggerita dai limiti che pongo al mio discorso. Il mio intervento è diretto a precisare quei principi informativi che, secondo l'onorevole Casalnuovo, non risultano dalla lettera della legge, ma che emergono chiarissimi dall'insieme delle disposizioni del progetto e che sono insiti nella natura stessa delle funzioni della Corte costituzionale.

Questa discussione che stiamo facendo è un po' la prosecuzione, direi quasi la consacrazione, delle discussioni che avvennero durante l'Assemblea Costituente, e che si conclusero nell'ormai apparentemente così tardi dicembre 1947, con il consacrare alla storia della nuova Italia risorta a libertà, la nuova Carta costituzionale.

Sull'importanza di questa legge che noi stiamo discutendo io credo siamo tutti d'accordo, però io ho la sensazione che non tutti si rendano conto della portata storica di essa non solo per l'ordinamento giuridico italiano, ma direi per l'ordinamento giuridico come tale, posto in rapporto con tutte le civiltà statali attuali.

La psicologia politica italiana è quasi tutta psicologia di ordine parlamentare, ispirata, guidata tutta dal presupposto della onnipoten-

za del potere legislativo, e pertanto a molti spiriti la creazione di questo nuovo organo, che quasi sovrasta tutti gli altri organi sovrani dello Stato, che è apparentemente posto anche al disopra del potere legislativo, ha destato sensi di turbamento, di timore e di diffidenza. Io mi sforzerò di dimostrare successivamente che il timore e la diffidenza sono ingiustificati. Per ora mi preme rilevare che, come ho già detto, questa legge pone nel mondo della civiltà e nel mondo del diritto (considerato come uno degli oggetti supremi della civiltà di tutti i popoli) un principio nuovo. Perché nella storia del diritto, fino dagli albori, si giunse ad una regolamentazione giuridica dei rapporti privati. La tradizione romana, la guida spirituale della Chiesa, portarono ben presto ad una formazione di diritto nella quale i rapporti civilistici venivano regolati attraverso principi non solo di tecnica giuridica, ma molte volte di alta umanità. Quelli che rimasero al di fuori del diritto per un lungo periodo di tempo, quelli che parvero anzi inconciliabili con il concetto di diritto allora vigente, erano i rapporti del cittadino con lo Stato e degli organi della sovranità tra di loro. Concepito il diritto come norma — norma obiettiva munita di sanzione, fonte di azione giudiziaria — parve a molti che da questo concetto esulasse completamente la possibilità di regolamentazione dei rapporti cogli organi della sovranità. A tutti è noto quanto faticoso cammino si è dovuto percorrere, come sia stata lunga, dibattuta, aspra la lotta per raggiungere la garanzia del controllo sulla legittimità degli atti della pubblica amministrazione.

Ed è anche a tutti noto come l'Italia abbia, in quest'ordine di rapporti, raggiunto un alto livello giuridico ed umano con la costituzione della funzione giurisdizionale della IV e V sezione del Consiglio di Stato e della Corte dei conti il cui controllo di legittimità raggiunge i limiti, delicatissimi ed intimi, dello sviamento di potere. Però, malgrado questa raggiunta meta, tutto quello che si rapportava alla garanzia del cittadino nei riguardi degli atti abusivi dei poteri sovrani e, soprattutto, del potere legislativo, rimaneva sempre al di fuori del diritto e il cittadino rimaneva privo di qualunque garanzia contro la violazione legislativa del suo diritto.

Questa legge pone le garanzie, stabilisce le norme, crea il nuovo diritto del cittadino.

Questa è stata un po' la naturale conseguenza della nuova formazione statale derivante dalla Costituzione italiana; perché, una volta create le regioni, una volta stabilita

DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 NOVEMBRE 1950

la rigidità pur relativa della Costituzione — perché la Costituzione è rigida ed immobile fino ad un certo punto, in quanto può essere variata, sia pure attraverso la faticosa via della riforma costituzionale — stabilita questa rigidità, sia pure relativa, rimase necessariamente affermato il principio che la legge fondamentale non poteva essere variata dal potere legislativo ordinario.

Ora è certo che noi, ponendo questa suprema garanzia al cittadino, abbiamo costruito un istituto giuridico, e che si sia voluto tale risulta da tutta quanta la discussione svoltasi nell'Assemblea costituente.

Io, anzi, al riguardo proposi un emendamento, col quale chiedevo che nel progetto presentato dalla Commissione fosse incluso un semplice inciso, che dicesse che il controllo dovesse essere giuridico. Accettai, poi, l'emendamento proposto dal collega Tosato e da altri, in quanto i proponenti affermarono che con la dizione «controllo di legittimità costituzionale» la giuridicità era implicita e necessaria. Infatti, attraverso una ormai lunga elaborazione giurisprudenziale ed amministrativa, il significato prettamente giuridico del controllo di legittimità era ormai fenomeno acquisito nella dottrina e nella giurisprudenza. Il controllo di legittimità attiene al controllo di merito, e riguarda la sostanza dell'atto, che non può essere, per la Corte costituzionale, null'altro che la sostanza della norma di legge ordinaria che si confronta con la legge costituzionale.

In questo senso l'indagine della Corte costituzionale è certamente intima e profonda. Essa deve valutare il significato anche sociale della norma costituzionale, per rapportarla alla legge comune e giudicare se questa si conformi o meno alle disposizioni della legge costituzionale. Non può mai tale indagine riguardare quelli che sono i motivi, le circostanze, le ragioni, che hanno spinto il legislatore a promulgare la legge ordinaria, che è impugnata di incostituzionalità.

È certo pertanto che la giuridicità dell'istituto nuovo fu sempre e sempre deve essere fuori di ogni discussione.

Che si tratti di un organo con funzionalità giuridica deve essere certo per coloro che ritengono che il diritto sia norma, cioè regola all'agire. Io non sono dell'opinione che la norma sia norma di diritto in quanto contenga una sanzione, perché non mi pare accettabile il concetto che la qualificazione di giuridicità dipenda non dalla sostanza stessa della norma, ma da una circostanza differente dalla norma stessa qual'è la sanzione.

Ma ormai il problema non si può più porre nemmeno per coloro i quali ritengono che siano norme giuridiche quelle della Costituzione che siano munite di sanzione; perché per costoro la costituzione della nuova Corte costituzionale, la quale prevede la sanzione di nullità in caso di violazione di qualunque norma della Costituzione, necessariamente implica la configurazione giuridica di tutte le norme contenute nella carta costituzionale.

Permettetemi però che vi dica sommessamente ma con grande convinzione (io ho pubblicato un ampio volume sull'argomento e ho, quindi, la tendenza spirituale a sostenere questa tesi) che la giurisdizionalità delle funzioni di questa suprema corte e la qualità di norme giuridiche delle disposizioni contenute nella Carta costituzionale sono evidentiissime per chi, come me, sostiene — come ha sempre sostenuto — la tesi che il diritto è, sì, norma, tanto che sotto determinati aspetti, soprattutto privatistici, il concetto di norma adegua ed esaurisce il concetto di diritto, ma che il diritto oltre e prima di essere norma, è qualcosa di più profondo e di più alto: è organizzazione sociale. Il diritto, cioè, anzitutto pone e crea l'organizzazione sociale, istituisce il potere che dà alla norma quel carattere di obiettività, insito nell'astratto potere del diritto organizzato, e la sanzione della norma è immanente in tutto l'ordinamento giuridico e nel potere che l'ordinamento giuridico come tale ha.

Ad ogni modo, comunque si risolva su questo punto la questione teorica, è fuor di dubbio che la Corte costituzionale, creata come organo giuridico, funzionerà come organo giuridico. Da questo principio, che è basilare per la sua costituzione e per il suo funzionamento, dobbiamo trarre le necessarie conseguenze.

La prima conseguenza da evincere è che la politicità non è nell'essenza della funzione della Corte costituzionale. Essendo giuridica la funzione, necessariamente la politica non fa parte diretta della sua attività funzionale. Però, anche qui, bisognerà intendersi. L'onorevole Casalnuovo ha parlato della politica come di un mostro che sia sempre in agguato per turbare la coscienza dei magistrati, come di un pericolo da evitare in qualunque caso.

Ora, si può dire, ed è stato detto, che non vi è atto dei poteri dello Stato che non sia, sotto un certo punto di vista, atto anche politico. È inconcepibile che un pubblico potere, istituito per indirizzare e guidare le attività sociali collettive individuali abbia soltanto

DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 NOVEMBRE 1950

finalità giuridiche ed escluda dalle finalità giuridiche un qualunque contenuto politico.

Perciò la Corte costituzionale, quando dovrà compiere il suo dovere fondamentale di indagare sul significato della norma giuridica, non dovrà compiere questa indagine unicamente dal punto di vista strettamente giuridico ma dovrà ben conoscere e vagliare il significato profondo della norma che è sottoposta al suo esame, significato attinente non solo alla tecnica formulazione della norma, ma che riguarda anche la portata sociale di essa.

In definitiva, qualunque magistrato, nel giudicare dei rapporti civilistici privati, compie sì un'opera giuridica, ma sempre il suo giudizio ha una portata politica e un presupposto politico.

Il magistrato che giudica intorno a rapporti sorgenti dal diritto di proprietà, necessariamente deve partire dal principio che informa tutto il codice civile al riguardo, e cioè che il diritto di proprietà deve essere tutelato; parimenti, nel giudicare dei contratti privati deve partire dal principio che tutta quanta l'attività dei cittadini nei rapporti commerciali e civili è regolata dal concetto del riconoscimento della volontà subiettiva dei contraenti.

Ora, sia l'uno che l'altro principio sono non solo principi fondamentali di ordine giuridico, ma anche di ordine economico e politico. Ciò però non toglie che la competenza della Corte costituzionale come quella della magistratura ordinaria abbiano portata e significato giuridici e che sia giuridica la manifestazione di volontà della Corte costituzionale. Come non è snaturato l'ufficio del giudice ordinario da qualunque considerazione di ordine sociale e politico — che pure sia il presupposto necessario della sua decisione — così non ne è snaturato il giudizio della Corte costituzionale.

D'altra parte, sia pure faticosamente, anche le decisioni della IV e della V sezione del Consiglio di Stato, attraverso un lungo travaglio dottrinale, sono state riconosciute di ordine giurisdizionale; e anche, a maggior ragione, di ordine giurisdizionale devono essere riconosciute le decisioni della Corte costituzionale.

Ammessa la giuridicità delle decisioni della Corte non credo abbia importanza il problema, che pure ha attirato l'attenzione del relatore, concernente la configurabilità nella decisione della Corte di tutte le caratteristiche che la scienza richiede debbano sussistere per le decisioni della magistratura ordinaria.

Il relatore ha dimostrato che queste caratteristiche esistono nelle decisioni della Corte costituzionale; ma possiamo considerare che, trovandoci di fronte ad un istituto di tanta novità e di tanta altezza, diretto a giudicare problemi che oltrepassano la vita comune dei cittadini e raggiungono i rapporti tra i poteri supremi dello Stato, ove anche qualcheduna delle caratteristiche comuni mancasse in queste decisioni, ciò non potrebbe infirmare la natura giurisdizionale di esse.

Se è esatto che il giudizio della Corte costituzionale deve essere di ordine giuridico, mi pare che non possa essere discussa la fondatezza della norma che vieta ai giudici di appartenere ad un partito politico, e che ordina ai giudici di dimettersi ove vi abbiano appartenuto.

Non si deve però condurre il principio a conclusioni estreme ed aberranti, fino ad affermare che il giudice della Corte costituzionale non dovrebbe mai aver appartenuto a un partito politico. Io non credo che nel mondo dell'intelligenza esista un individuo del genere, e questo dico all'onorevole Casalnuovo, il quale con mia meraviglia ha espresso il parere che invece questo individuo non solo esiste, ma sarebbe il miglior giudice possibile della Corte costituzionale. Io non credo che un individuo, fornito della cultura necessaria per far parte di una così alta Corte, possa ignorare completamente le idealità e i movimenti politici che agitano gli individui, gli strati sociali e le classi; un individuo, cioè, che viva al di fuori completamente della vita moderna, che è formata ed ispirata anche dalle idealità politiche.

Se questo individuo esistesse, sarebbe il peggiore giudice per la valutazione esatta delle norme contenute nella nostra Costituzione. Egli infatti ignorerebbe i sentimenti, le passioni e la volontà che hanno guidato coloro che ebbero l'alto onore di partecipare alla formazione delle nuove norme costituzionali: volontà, passioni, sentimenti, desideri di rinnovazioni e di rivoluzioni, che sono lo spirito, l'essenza, direi quasi la fiamma — nascosta o palese — che anima tutte le norme della Carta costituzionale.

I vari pappagalli multicolori che gridacchiano e starnazzano nei troppi giornali e nelle troppe gazzette pseudo scientifiche, sono soliti dire parole di biasimo, qualche volta di vituperio, contro la Costituzione che l'Italia libera si è data. Io credo che forse è ancora troppo presto per dare un giudizio definitivo su questa legge fondamentale della nostra patria. È innegabile, comunque, che nelle norme di

DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 NOVEMBRE 1950

questa legge hanno confluuto, con il perenne fermento di rinnovazione dell'idea cristiana e cattolica, gli aneliti delle masse al raggiungimento di una nuova formazione statale, che desse loro oltre le libertà civiche, la libertà economica; ed ha agito in profondità la passione, il desiderio, il sogno di ridare un volto umano a questa nostra patria battuta, prostrata ed avvilita, ancora contorta ed attorta nelle spire del più torbido malor civile.

Ed è perciò che questa nuova Repubblica italiana si volle e si proclamò fondata sul lavoro. Come potrebbe il nuovo giudice ignorare queste cose, che sono le supreme verità della legge che deve applicare? Come potrebbe prescindere dal valutare questa corrente di idee, di volontà, di aspirazioni ideali, che sono il fondamento stesso, che sono il cemento, che formano la facoltà creativa, per oggi e domani, di questa legge fondamentale dello Stato italiano?

A me pare che il problema dell'apoliticità dei giudici non deve essere esaminato, come troppe volte si fa anche nei riguardi della magistratura ordinaria, dal punto di vista del magistrato, cioè dal punto di vista delle garanzie da dare al magistrato; ma deve essere esaminato dal punto di vista delle garanzie da dare ai cittadini. È infatti il cittadino che dev'essere garantito di fronte ai suoi giudici, in modo che questi — in modo chiaro a tutti — non dipendano né da legami burocratici statali, né da legami burocratici di partito. Per la stessa ragione io sono favorevole a che venga riaffermata l'incompatibilità fra la carica di professore nelle università e la carica di giudice della Corte costituzionale. Perché — siamo d'accordo — è nelle gloriose tradizioni dell'università italiana la libertà assoluta dell'insegnamento; ma se l'insegnamento è libero da ogni legame burocratico, non lo è il professore, il quale, sia pure in forma molto tenue, sia pure attraverso compromissioni molteplici, è sempre stretto dal legame di funzionario al suo ministero. Questo legame, sia pure tenue, sia pure compromissibile è sempre tale da impedire che il magistrato abbia nel concetto dei cittadini quell'assoluta imparzialità che deve essere la sua dote essenziale. Assoluta imparzialità di un assoluto potere.

Assoluto potere: però non preminente, come si è voluto affermare, sugli organi dello Stato, e tanto meno sui poteri dello Stato. Questo supremo collegio non ha affatto il compito o le funzioni o il diritto di creare qualche cosa di nuovo nel campo dei rapporti civili, di creare istituzioni nuove, di

regolare le istituzioni esistenti, di far sì che nel mondo del diritto sia portato un nuovo principio. La Corte costituzionale non compie che l'opera giurisdizionale tipica di ogni forma di giurisdizione: di fronte alla norma costituzionale confronta la norma della legge comune, per stabilire se questa si adegui o no a quella. In definitiva compie la stessa opera di ogni magistrato ordinario, il quale confronta l'atto del privato con la legge, per esaminare e decidere se la legge è stata rispettata allorché fu compiuto quell'atto. Funzione giurisdizionale l'una, funzione giurisdizionale l'altra.

Ad ogni modo, il potere della Corte costituzionale è esattamente inquadrabile nella complessa dottrina dei controlli per gli organi del potere; ed è configurabile esattamente nella dottrina delle funzioni giurisdizionali. È un potere che si esercita attraverso una fissata competenza e che ha quindi prefissati limiti. Potere certo grandissimo, ma nell'orbita degli organi dello Stato e del diritto; quindi non sudditanza degli altri poteri alla Corte costituzionale. Del resto, è lo stesso fenomeno che si verifica attraverso il controllo della IV e V sezione del Consiglio di Stato sugli atti delle pubbliche amministrazioni: nessuno ha mai sostenuto che la IV e V sezione siano qualcosa di superiore e di sovrastante alle pubbliche amministrazioni: sono organi di controllo inquadrati nella funzione di controllo dei vari organi dello Stato.

Questo appare tanto più esatto se si considera la funzione della suprema Corte costituzionale per quanto ha rapporto ai conflitti di attribuzione. In definitiva la competenza della Corte costituzionale in materia di conflitti di attribuzione non è diversa, nella sua essenza, dalla competenza analoga che ha la Corte di cassazione a sezioni riunite per dirimere i conflitti di competenza, di attribuzione o di giurisdizione, tra la magistratura ordinaria e l'amministrazione dello Stato.

Io penso (pur non volendo risollevere la questione che è stata così sapientemente posta e discussa nella sua relazione dall'onorevole professor Tesaurò) essere indubitabile che la competenza che la legge del 1877 ed il codice di procedura civile attribuiscono alla Corte di cassazione, per quanto ha rapporto ai conflitti di attribuzione o giurisdizione tra autorità giudiziaria ordinaria e pubblica amministrazione, sia rimasta immutata. Basta rileggere i lavori preparatori, basta rileggere quanto dichiararono all'Assemblea Costituente il relatore onorevole Rossi e il

DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 NOVEMBRE 1950

presidente onorevole Ruini, i quali, rispondendo all'onorevole Persico, che aveva proposto un emendamento in cui chiedeva che venisse riaffermata l'esistenza immutata della competenza della Corte di cassazione sulla risoluzione di conflitti, affermavano entrambi che la Commissione era perfettamente d'accordo e che la competenza della nuova Corte costituzionale, secondo le norme costitutive di essa, non interferiva nella competenza della Corte di cassazione, che rimaneva immutata. Quindi ritenevano superfluo l'emendamento, che fu perciò ritirato dall'onorevole Persico.

È vero che durante la discussione si usano, molto impropriamente alle volte, le espressioni: conflitti di attribuzione, conflitti di giurisdizione; ma, se si valutano le parole che hanno accompagnato tali affermazioni, sempre riaffermanti la competenza della Corte di cassazione sulla risoluzione dei conflitti ad essa affidati, rimane chiara la certezza che la Corte di cassazione conserva immutata la sua competenza, in questa materia.

Quindi, certamente, funzione giurisdizionale, certamente una funzione che, sì, ha uno sfondo e una portata politica — e inevitabilmente li deve avere — ma funzione diretta alla risoluzione di determinati conflitti e di determinate questioni giuridiche.

Signori, onorevoli colleghi, questa nostra nuova legge, oltre che essere criticata da diversi punti di vista, per le incertezze derivate dalla valutazione dei suoi veri criteri direttivi, è stata molto aspramente giudicata in base ad un criterio che si ricollega alla mentalità italiana, imperniata sul concetto della assoluta potestà del Parlamento. Si è pertanto affermato e deplorato che la Corte costituzionale, avendo la facoltà di annullare le leggi, ha necessariamente una facoltà legislativa, per cui si è ritenuto, si è detto che la facoltà di annullare le leggi non può essere che facoltà del Parlamento.

Anche qui bisogna guardare nel profondo. È totalmente inesatto che la Corte costituzionale abbia facoltà di annullare le leggi, la Corte costituzionale ha esclusivamente una facoltà giurisdizionale; quella di dichiarare la incostituzionalità delle leggi. Non è questione, onorevoli colleghi, di dialettica e di tecnica; è questione profonda di sostanza. La Corte costituzionale non crea una nullità nell'atto in cui l'afferma; ma constata una nullità che esisteva già fin dall'origine. È infatti evidente che la legge ordinaria sorta in contrasto con le norme della Costituzione, è nulla sin dal suo sorgere.

Il dovere che ha la Corte costituzionale di dichiarare incostituzionale una determinata legge non crea, dunque, nel mondo del diritto, un qualche cosa che nel mondo del diritto già prima non esistesse, poiché non fa se non constatare un dato già esistente. La legge incostituzionale era, lo ripeto, sin dall'inizio nulla. Le norme della Costituzione, come ho già detto, inserite come sono, connaturate anzi con l'ordinamento giuridico sovrano, sono tutte norme giuridiche, e perciò la violazione di una qualunque di esse importa l'assoluta nullità dell'atto legislativo in cui tale violazione è stata compiuta.

Mi permetto perciò di essere di parere diverso da quello dell'onorevole relatore e ritengo quindi non richiamabile qui la distinzione fra atti inesistenti e atti annullabili, comune nella dottrina civilistica. Non è fattibile la distinzione, in quanto, allorché si tratta di una legge ordinaria che in qualunque modo violi la Costituzione, la legge è sempre totalmente inesistente.

Io mi riferisco allo stesso esempio recato dall'onorevole relatore nella sua relazione: una legge ordinaria che viola il principio direttivo in via generale posto dalla Costituzione al legislatore per l'emanazione di leggi future. Dice il relatore che ci troviamo nel campo della annullabilità della legge; io sostengo che ci troviamo nel campo di una legge radicalmente nulla, così come è radicalmente nulla una legge che non abbia i caratteri formali di legge. In questa materia la nullità è sempre assoluta. I principi direttivi, le norme programmatiche, le direttive date al futuro legislatore da una norma costituzionale sono norme imperative allo stesso titolo con cui sono imperative le norme che regolano direttamente rapporti giuridici. Quindi una legge comune che violi le direttive date dalla Costituzione, sia pure in linea generale, è radicalmente nulla fin dal principio.

TESAURO, *Relatore*. Ma l'epoca in cui una norma cessa di aver vigore è stabilita dalla Costituzione.

MASTINO GESUMINO. Ora ne parleremo.

Certo, partendo da questo principio, la conseguenza necessaria dovrebbe essere che una legge ordinaria contraria ad una norma costituzionale dovrebbe essere dichiarata nulla *ex tunc* e non *ex nunc*. Io mi sono sempre sforzato, nella vita politica, in quella giuridica e in quella privata, di essere coerente ai principi.

Appunto per questo, durante l'elaborazione della Costituzione e durante la discus-

DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 NOVEMBRE 1950

sione della legge costituzionale numero 1, mi sono disperatamente battuto perché questo principio venisse affermato.

Io dissi allora: noi diamo un potere tremendo al privato, quando gli diamo la possibilità di scuotere l'ordinamento giuridico e la credibilità che tutta la nazione deve avere sul fondamento dell'ordinamento giuridico; quando gli permettiamo, dopo anni di vigore di una legge, di eccepirne la incostituzionalità e di farla annullare, noi produciamo virtualmente un terremoto nell'ordinamento giuridico.

L'obiezione che mi fu fatta, che si trattava di una eccezione, cioè di un diritto privato che non si poteva limitare nel tempo, è assurda, perché non si trattava affatto di un diritto privato. L'eccezione veniva, sì, proposta in un atto privato, ma essa diventava di natura pubblica, dal momento che, attraverso l'eccezione, che in questo caso era una vera e propria azione, si proponeva l'annullamento di una legge costituzionale; annullamento che aveva effetto non solo nei rapporti fra i singoli, ma nei rapporti di tutti i cittadini della nazione. Quindi non v'era altra via che quella di fissare un termine (io proponevo un anno) per la esperibilità dell'eccezione.

Il mio emendamento fu respinto, e così si pervenne necessariamente alla norma attuale, la quale dichiara che l'annullamento delle leggi ordinarie ha effetto dal giorno successivo a quello della pubblicazione della sentenza che ne afferma la incostituzionalità. Riconosco che questa era diventata una necessità. Non possiamo però non dire che noi abbiamo creato un mostro nel campo del diritto e della giurisprudenza: abbiamo fatto camminare qualche cosa che non esiste e lo abbiamo fatto operare nel campo dei fatti giuridici. Eppure — questo ormai — era una necessità. Non essendosi voluto porre un termine all'esperibilità dell'eccezione, era impossibile, per non provocare il terremoto, non creare questo mostro. La formulazione attuale, che importa l'annullabilità della legge dal giorno successivo alla promulgazione della sentenza, era inevitabile, ma ciò non toglie l'esattezza del principio, che, anche se violato per necessità contingenti, rimane immutato, fermo e sicuro, che la violazione di qualunque norma costituzionale da parte di una legge ordinaria importa la nullità assoluta di questa legge.

Non credo di dovermi occupare delle diverse norme nelle quali si concretizza il progetto di legge, perché ho sempre pensato

e penso (in tutti i miei interventi ho seguito questa linea) che discutere i singoli articoli sia compito che spetti alla discussione specifica di essi; e, quindi, ne parlerò in via di emendamenti. Così potrò rispondere a qualche osservazione che è partita dall'onorevole Martino e dall'onorevole Casalinuovo. Dirò all'onorevole Martino che, per esempio, non è completamente esatta la sua osservazione, secondo la quale molte disposizioni di questa legge si sarebbero dovute porre in una legge costituzionale solo perché si tratta di una legge che facciamo in base ad una delega della Costituzione. La legge costituzionale numero uno, infatti delega proprio il Parlamento per legiferare in via ordinaria su questa materia. Finché rimaniamo nell'ambito della delega, noi non esorbitiamo dalla nostra competenza e rimaniamo nel nostro campo, che è costituzionale, essendo costituzionale la norma da cui traiamo il mandato.

Onorevoli colleghi, prima di terminare questo mio intervento, vorrei esprimere la mia profonda ammirazione al relatore per la sua limpida, completa, esauriente relazione, nella quale ha con tanta profonda sapienza illustrato il significato e la portata di questa nostra legge fondamentale. Ed esprimo anche la riconoscenza di tutti noi verso la Commissione, per il lavoro duro, efficace, intelligente, da essa compiuto. Si è parlato di ritardo, ma il ritardo è degno di rimprovero quando sia segno di incomprendimento dell'importanza di una legge; ma quando si tratta di formulare una legge di importanza storica capitale come questa, il ritardo può essere ed è segno di alto senso di responsabilità.

Nell'Assemblea costituente, un autorevole uomo politico, il quale vive più nell'amarezza dei ricordi del passato che nelle speranze dell'avvenire, disse che era inaccettabile l'istituzione di questo nuovo organo sovrano, perché nessuna nazione nel mondo aveva mai istituito qualche cosa di eguale. Ebbene, io credo che questo sia titolo di altissimo onore e di consapevole orgoglio per la nostra Italia! Noi abbiamo veramente creato, per la prima volta nel mondo dei popoli civili, qualche cosa di nuovo: abbiamo creato la garanzia del diritto nell'ordine dello Stato; abbiamo posto le norme fondamentali della Costituzione al di sopra di ogni possibile violazione, anche da parte degli organi sovrani! Abbiamo creato qualche cosa di nuovo, ma non qualche cosa che non si possa ricollegare alla gloria delle secolari tradizioni giuridiche della nostra patria. Non è la prima volta che l'Italia segna le nuove vie e rag-

DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 NOVEMBRE 1950

giunge le nuove mete nelle lotte, nelle tempeste, nelle conquiste delle civiltà umane. Segno, questo, e prova e consacrazione della perenne, immortale virtù dello spirito, che può essere trascurata e ignorata dai violenti e dai tracotanti, ma che travalica i secoli, perché non v'è sudario che possa offuscarne la luce e la fiamma immortale! (*Vivi applausi — Molte congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Colitto. Ne ha facoltà.

COLITTO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, assai poco vale la mia parola di compiacimento e di lode; ma, mi si creda, parte essa sincera dal mio animo e va al Governo; al Senato, alla Commissione speciale di questa Camera, all'insigne relatore, professor Tesaurò, per il lavoro veramente cospicuo, diligente, intelligente, che è stato compiuto per la redazione di quella legge, che l'articolo 137 della Costituzione chiama « ordinaria » e che insieme con la legge costituzionale n. 1 del 9 febbraio 1948 e con l'altra legge costituzionale, che pure è sottoposta al nostro giudizio, presentata alla Camera dal valore e dall'intelletto dell'onorevole Leone e di altri illustri colleghi, consentirà la realizzazione, nel campo costituzionale, di quella che giustamente da più parti è stata qualificata una veramente ardita riforma. I risultati di un tale lavoro impongono, peraltro, rilievi e riserve. Di essi formerà oggetto il mio breve intervento, che vuole, pertanto, essere soltanto un contributo, un assai modesto contributo, alla più esatta formulazione di detta veramente importantissima legge.

Mi occuperò prima delle norme relative alla Costituzione, poi delle norme relative al funzionamento del nuovo ente.

Costituzione. Come la Corte costituzionale debba essere formata è noto. La compongono quindici giudici, cinque dei quali da eleggersi dalle supreme magistrature ordinaria e amministrative, cinque da eleggersi in seduta comune dal Parlamento, cinque da nominarsi dal Capo dello Stato. Questo dispone l'articolo 135 della Costituzione, che, inoltre, dispone: « I giudici sono nominati per dodici anni, si rinnovano parzialmente secondo le norme stabilite dalla legge e sono immediatamente rieleggibili ».

Tre sono ora, a mio avviso, le questioni più importanti, cui l'applicazione pratica di questa norma dà vita:

1°) determinazione del significato da dare alle parole « supreme magistrature ordinaria e amministrative »;

2°) determinazione del sistema da seguirsi dal Parlamento per l'elezione dei cinque giudici, che il Parlamento è chiamato ad eleggere;

3°) determinazione del criterio da adottare per la rinnovazione parziale del collegio.

Circa la prima questione (qual'è il significato da attribuire alle parole « supreme magistrature ordinaria ed amministrative »?), nessun dubbio sorge a proposito del Consiglio di Stato e della Corte dei conti. Ma nessun dubbio dovrebbe sorgere anche a proposito della Corte di cassazione. Secondo il Senato, suprema magistratura ordinaria è la Corte di cassazione, mentre, secondo la Commissione, suprema magistratura ordinaria è l'insieme dei magistrati dei più alti gradi, quale che sia l'organo presso il quale essi esercitano le loro funzioni. Ritengo che il Senato abbia ragione. Già ieri l'onorevole Gaetano Martino, con la consueta lucidità, ne ha indicato validi convincenti motivi. Io ne aggiungerò altro. Nel regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, con il quale fu approvato l'ordinamento giudiziario, la Corte di cassazione è qualificata « suprema ». Non troviamo questo aggettivo nel codice di procedura civile, non lo troviamo nel codice di procedura penale, mentre lo troviamo nell'ordinamento giudiziario. Sembrami, quindi, evidente come, allorché la Costituzione parla di suprema magistratura ordinaria, intenda riferirsi alla Corte di cassazione. Quali magistrati dovranno, di conseguenza, concorrere alla designazione dei giudici; saranno, cioè, titolari del diritto di voto? All'interrogativo rispondono, a mio avviso, gli articoli 93 a 96 del decreto suddetto. Essi precisano, infatti, i magistrati che hanno il diritto-dovere di partecipare alle « adunanze solenni » della Corte suprema; e adunanza solenne non può evidentemente non considerarsi quella nella quale dovrà procedersi alla elezione dei giudici della Corte costituzionale. Posso indicarli così: il primo presidente, i componenti le varie sezioni, il procuratore generale e tutti gli altri magistrati del pubblico ministero che appartengono all'ufficio. Non sono, quindi, compresi nel numero i consiglieri di Cassazione che esercitano funzioni presso i ministeri, né tanto meno i presidenti di sezione delle corti di appello. Vi sono, invece, compresi i magistrati applicati che concorrono a formare il collegio giudicante delle singole sezioni della Corte di cassazione.

Circa la seconda questione (quale il sistema da seguire per la elezione, da parte del Parlamento, dei cinque giudici la cui

DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 NOVEMBRE 1950

elezione è al Parlamento demandata) io non mi sento assolutamente di seguire quei colleghi, i quali desidererebbero fosse riservato un certo numero di posti per la rappresentanza delle minoranze. Non mi sento di seguirli, perché i giudici, eletti dal Parlamento, non sono — non debbono essere — rappresentanti né delle minoranze, né della maggioranza; eletti dal Parlamento, debbono avere, come loro guida, unicamente la legge e la propria coscienza.

Circa la terza questione (qual'è il sistema da seguire per la rinnovazione parziale dei giudici), ho già ricordato che l'articolo 135 della Costituzione dispone che « i giudici sono nominati per dodici anni, si rinnovano parzialmente secondo le norme stabilite dalla legge e non sono immediatamente rieleggibili ». Ricorderò ora, in aggiunta, che la VII delle disposizioni transitorie e finali della Costituzione, impone che « i giudici della Corte costituzionale nominati nella prima composizione della Corte non sono soggetti alla parziale rinnovazione e durano in carica dodici anni ».

Da queste due disposizioni si ricava quanto segue:

1°) Essendo i giudici nominati per dodici anni e non essendo immediatamente rieleggibili, possono rimanere in carica dodici anni, ma non un attimo di più, appena scaduti i dodici anni.

2°) Ho detto « possono rimanere in carica », e non « durano in carica », perché essi sono soggetti alla rinnovazione parziale. Ciascuno di essi, in altri termini, deve avere la speranza di rimanere in carica dodici anni. La speranza diventerà certezza solo nella ipotesi in cui, compiuta la parziale rinnovazione, non sarà sostituito.

3°) Solo i giudici nominati nella prima composizione della Corte, non essendo soggetti alla rinnovazione parziale, durano in carica dodici anni.

Vediamo ora, alla luce di tali affermazioni, che mi sembrano incontrovertibili, come può essere congegnato il sistema di rinnovazione parziale dei componenti la Corte costituzionale. Il Senato ha seguito un criterio. La Commissione della Camera ne ha seguito altro. Secondo il Senato la rinnovazione avrà luogo *in toto* alla fine dei dodici anni. Tutti i giudici facenti parte del primo collegio resteranno in carica dodici anni e dopo tale periodo saranno sostituiti. I nuovi giudici, poi, saranno sostituiti parzialmente dopo sei anni. Dopo tale periodo, cioè, ne saranno sostituiti sette. Alla fine di altri sei anni saranno sostituiti gli altri otto. Successivamente, si rinnoveranno, ogni

sei anni, i giudici rimasti in carica dodici anni. La disciplina della rinnovazione parziale dei membri della Corte, formulata dal Senato, potrebbe essere accolta, se tenesse conto anche di quelle sostituzioni di membri della Corte cui si dovrà pure addivenire al di fuori della normale rinnovazione parziale della Corte stessa.

Per molteplici circostanze (morte, dimissioni, rimozioni, ecc.) un giudice può, in qualsiasi momento, non far più parte del collegio. Deve essere, in tal caso, sostituito.

Si dovrà ora di tali sporadiche sostituzioni — ecco l'interrogativo — tener conto in sede di rinnovazione parziale normale del collegio? Non è a dubitarse. Ma in qual modo? Il Senato ha ritenuto di poter superare ogni difficoltà dettando la seguente norma: « Quando si rende vacante un posto, al di fuori delle previste rinnovazioni, si fa luogo immediatamente alla nomina del nuovo giudice, che resta in carica limitatamente al tempo, nel quale sarebbe rimasto il giudice sostituito ». La norma è semplice; ma non ritengo possa essere accolta, perché, a mio avviso, incostituzionale.

Ogni giudice della Corte — detta la Costituzione — è nominato per dodici anni. Nel momento, in cui è nominato, cioè, ogni giudice deve avere la speranza di rimanere in carica per tale periodo di tempo. Il restarvi o non restarvi deve dipendere solo dall'esito futuro ed incerto del sorteggio, che avrà luogo in sede di rinnovazione parziale della Corte.

Quando, invece, si adottasse la norma formulata dal Senato, il giudice che, in caso di vacanza di posto, fosse nominato, lo sarebbe non più per dodici anni e sin dal momento della nomina saprebbe che egli resterà in carica anche pochissimi anni.

Supponiamo che dopo dieci anni dalla prima formazione della Corte muoia un giudice. Viene sostituito da altro giudice. Ora questo giudice, seguendosi la disciplina del Senato, non può essere nominato per dodici anni. Dovendo egli restare in carica limitatamente al tempo, nel quale sarebbe rimasto in carica il giudice sostituito, e poiché il giudice sostituito sarebbe rimasto in carica due anni, l'altro non può essere nominato che per due anni. La nomina è fatta non per dodici anni, ma per due.

Ecco perché la disciplina della materia predisposta dal Senato non può, a mio giudizio, essere accolta.

Veniamo alla disciplina predisposta dalla Commissione della Camera. Essa propone che dopo la scadenza dei dodici anni dalla

DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 NOVEMBRE 1950

prima formazione della Corte solo sei giudici siano sostituiti. Resteranno ancora in carica, e per altri sei anni, nove giudici. Allo scadere dei sei anni i nove giudici saranno sostituiti da giudici che resteranno in carica dodici anni. Passeranno ancora sei anni ed allora saranno sostituiti i sei, che, allo scadere dei dodici anni dalla prima formazione della Corte, avevano sostituito sei dei giudici facenti parte del primo collegio.

La lucida relazione del collega Tesaurò riassume nelle seguenti tre proposizioni il sistema adottato: a) dei primi giudici nove restano in carica diciotto anni e ciò per assicurare un avvio al sistema della rinnovazione parziale; b) in caso di vacanza comunque prodottasi subentra un nuovo giudice eletto per dodici anni; c) la rinnovazione parziale ha luogo non in misura fissa, ma ogni volta che per qualsiasi causa si produca una vacanza.

Ora, con tutto il rispetto che ho per l'insigne relatore, oso affermare che la prima e la terza di queste affermazioni sono da considerarsi incostituzionali (non vorrei che la Corte costituzionale dovesse dichiarare incostituzionale per prima proprio la legge che costituisce la Corte stessa!) (*Si ride*). Lo è la prima, perché la Costituzione non consente che un giudice resti in carica più di dodici anni. Lo è la terza, perché la Costituzione impone una rinnovazione parziale della Corte, e questa è qualche cosa di diverso dalla rinnovazione, che ha luogo per quelle molteplici cause contingenti che determinano una vacanza. Bisogna, pertanto, prevedere nella legge e disciplinare una rinnovazione parziale della Corte indipendentemente dalla rinnovazione sporadica che ha luogo a seguito e per effetto di dette cause.

Neppure, quindi, la disciplina della rinnovazione parziale della Corte, proposta dalla Commissione, mi sembra possa essere accolta.

Io ho avuto ora un grande coraggio, onorevoli colleghi. Ho fatto una proposta per conto mio; e perciò ho proposto altra disciplina. Risulta dal testo seguitato nell'articolo 6, sostitutivo di quello formulato dalla Commissione: «Alla scadenza dei dodici anni dalla prima formazione della Corte saranno sostituiti i giudici, che siano rimasti in carica dodici anni. Degli altri, ciascuno sarà sostituito non appena avrà compiuto dodici anni di carica. La rinnovazione dei giudici avrà luogo, in seguito, mediante sorteggio, per un terzo ogni quattro anni a partire dallo scadere del primo quadriennio successivo alla scadenza dei dodici anni dalla prima formazione della

Corte. Il sorteggio sarà fatto dalla Corte tre mesi prima della scadenza del termine. In caso di vacanza, comunque prodottasi, al di fuori delle previste rinnovazioni, si procede immediatamente, a norma degli articoli 1 e 2, alla nomina del nuovo giudice».

Tale testo, onorevoli colleghi, se io non mi inganno, tiene conto di tutte le situazioni che si possono verificare e si mantiene perfettamente aderente alle norme costituzionali. Tutti i giudici, che comunque vengono a far parte della prima formazione della Corte, nominati per dodici anni, durano in carica dodici anni. Tutti i giudici vengono nominati per dodici anni e possono rimanere in carica dodici anni, restando solo soggetti all'alea della rinnovazione parziale. Nessun giudice resta in carica più di dodici anni. Ed ha, infine, luogo la rinnovazione parziale del collegio, così come viene prescritto dalla Costituzione. Forse, non è inutile rilevare anche che così sarà possibile che più facilmente si possa attuare quella rielezione dei giudici che diversamente sarebbe molto difficile vedere attuata.

Funzionamento. Mi occuperò adesso, e lo farò brevemente, delle norme relative al funzionamento della Corte costituzionale. La legge, di cui vado parlando, contiene norme di procedura di carattere generale e norme di procedura di carattere particolare.

Quanto alle norme di procedura di carattere generale, io non posso fare altro che dare ragione di alcuni emendamenti, da me proposti alle norme della legge.

1º) Pubblicità delle udienze. Sarà bene che l'articolo 16 sia integrato alla luce degli articoli 423 del codice di procedura penale e 128 del codice di procedura civile, disponendosi che il presidente può ordinare che le udienze si svolgano, in tutto o in parte, a porte chiuse quando la pubblicità possa nuocere non solo alla sicurezza dello Stato o all'ordine pubblico ma anche alla morale, ovvero quando avvengano da parte del pubblico manifestazioni, che possano turbare la serenità.

2º) Composizione numerica del collegio giudicante. Non mi sembra giusto che la composizione numerica del collegio possa essere determinata soltanto nel minimo. La garanzia della precostituzione del giudice esige, invece, che tale numero sia determinato in modo fisso ed inderogabile, e non, come lo sarebbe nella specie, addirittura a caso. Di qui il mio emendamento all'articolo 17. Sia il collegio di undici giudici. Se noi abbiamo la possibilità, nel momento in cui redigiamo questa legge, di

DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 NOVEMBRE 1950

creare una norma, la quale consenta che il numero dei magistrati che devono emettere la sentenza sia predeterminato, non so perchè non lo dovremmo fare. Quale ragione si oppone a che noi diciamo che la Corte costituzionale giudica con l'intervento di undici membri? Sarà il presidente della Corte, il quale, udienza per udienza, designerà gli undici membri, così come accade nei tribunali e nelle corti d'appello. Spero, perciò, nell'accoglimento del mio emendamento. Si tratta, in sostanza, di sopprimere al secondo comma dell'articolo 17 la parola «almeno». Con tale soppressione risolviamo ogni questione ed eliminiamo anche l'inconveniente rilevato dall'onorevole Casalnuovo, l'inconveniente cioè che si debba attribuire, in caso di numero pari di giudici, la prevalenza al voto del presidente, il che è del tutto ingiustificato. Quando noi stabiliamo che il collegio è formato di undici giudici, l'inconveniente assolutamente si elimina.

TESAURO, *Relatore*. E in caso di astensioni nel giudizio di legittimità costituzionale?

COLITTO. Se anche si astengono uno o due giudici se il collegio è sempre formato di undici membri, vi saranno altri uno o due giudici che sostituiranno gli astenuti.

PERRONE CAPANO. Undici è il numero minimo. La decisione non sarà valida se non vi avranno partecipato almeno undici giudici.

COLITTO. Io sostengo che non basta stabilire il numero minimo; ma che il collegio deve essere preordinato, in modo che si sappia che la Corte costituzionale è formata da un numero preciso di membri. Poiché si è scelto il numero undici, resti pure tale numero; ma non si dica «almeno» undici. Così si saprà che per ogni giudizio i giudici saranno undici. Il numero dei giudici sarà così sempre dispari e non vi sarà ragione di attribuire al voto del presidente un'importanza superiore a quella del voto degli altri giudici. È indispensabile, in ogni caso, che, una volta costituito il collegio, esso non si modifichi durante il corso del giudizio.

3°) Giustamente si è disposto che il procedimento avanti la Corte costituzionale segua la falsariga dei giudizi amministrativi ed in genere il procedimento dinanzi il Consiglio di Stato. È opportuno aggiungere che, in via sussidiaria, saranno tenute presenti le norme del processo civile e, per quanto di ragione, quelle del processo penale, ben potendo il giudizio avanti la Corte sorgere come incidente di un giudizio penale.

4°) Facoltà del presidente di ridurre i termini. Nell'ultimo comma dell'articolo 23 del testo della Commissione si legge che «il presidente, quando lo ritenga assolutamente necessario, può con un provvedimento motivato ridurre i termini fino alla metà». La norma sembrami incostituzionale nel senso che può essere inserita in una legge costituzionale (*vedi* articolo 137) e non in una legge ordinaria, quale è quella di cui ci occupiamo.

Dirò ora qualche cosa sulle norme di procedura di carattere particolare. La legge le riunisce in tre gruppi, corrispondenti ai tre settori, nei quali, secondo l'articolo 134 della Costituzione, la Corte costituzionale può svolgere la sua altissima attività. Come è noto, secondo detto articolo, la Corte costituzionale giudica: 1°) sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle regioni; 2°) sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le regioni, e tra le regioni; 3°) sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica ed i ministri a norma della Costituzione. Ora, la legge in esame, in tre distinti capi, detta, come ho rilevato, norme particolari, disciplinatrici della procedura da osservarsi.

Legittimità costituzionale è aderenza, e per la forma e per la sostanza, di una legge alla disciplina dettata in via astratta e generale da una norma costituzionale. La mancata aderenza può derivare o da inosservanza della disciplina dettata dalla Costituzione pel processo formativo della norma, come nel caso di pubblicazione di una legge che non abbia riportato l'approvazione di una delle due Camere, oppure da non uniformità della norma nel suo contenuto ad un principio o alle direttive risultanti dal testo costituzionale, come nel caso di una legge che violi uno dei diritti costituzionalmente riconosciuti al cittadino.

L'attività della Corte in questo settore è diretta ad accertare la conformità della legge, o di un atto avente forza di legge, alla Costituzione (la rigidità della Costituzione postula di per sé la conseguenza che la legge non può violare la Costituzione). Qual'è la natura di tale attività? Ho udito ieri sera sollevare dei dubbi in proposito. Sono dubbi, a mio avviso, fuor di luogo. Quella della Corte è sicuramente una attività giurisdizionale. È escluso il controllo, cui pure in via astratta si sarebbe potuto pensare, sulla costituzionalità delle leggi, da eseguirsi in via permanente e preventiva.

DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 NOVEMBRE 1950

La Commissione, nella sua relazione, ne indica con lucidità, con chiarezza, con finezza le ragioni. E, del resto, la dottrina sembrami su questo punto pienamente concorde. La questione sulla costituzionalità di una legge, quindi, non può essere proposta nell'interesse generale ed astratto alla integrità della Costituzione da un qualsiasi cittadino, pensoso della cosa pubblica, per ottenere una dichiarazione di incostituzionalità con effetti *erga omnes*, che ponga nel nulla la legge nell'interesse generale, ma solo in via incidentale nel corso di una controversia concreta in cui si giudichi di un diritto o di un interesse legittimo.

Le norme della legge, di cui ci stiamo occupando, tengono ben conto della soluzione data al quesito. Di qui norme dirette ad assicurare un regolare contraddittorio (*audiatur et altera pars*) a garanzia dell'eguaglianza delle parti, e norme dirette a prestabilire un procedimento con forme predeterminate a garanzia della libertà delle parti.

Sarebbe, peraltro, opportuno disporre che l'ordinanza, di cui all'articolo 24, con cui il giudice trasmette gli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso, sia motivata; dettare norme per disciplinare, ove lo si ritenga ammissibile, l'intervento *ad adiuvandum*; negare alla Corte costituzionale il potere di decidere in camera di consiglio il rigetto delle domande, « in caso », come dice l'articolo 26, « di manifesta infondatezza »; ed, infine, fissare il termine, entro il quale debba avvenire il deposito della sentenza, facendolo decorrere non dalla decisione, come stabilisce lo stesso articolo 26, ma dalla discussione. Ancora un rilievo. Ritengo inutile ed inopportuno ripetere nella legge (vedi articolo 29, ultimo capoverso) che « le norme dichiarate incostituzionali non possono trovare applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione ».

Inutile, in quanto ciò è scritto nell'articolo 136 della Costituzione; e questa è di certo una di quelle norme, aventi valore precettivo ed immediato, di cui si parla in dottrina ed in giurisprudenza.

Inopportuno, in quanto, essendo sorti dei dubbi circa la interpretazione della norma costituzionale, la riproduzione di questa, senza variazioni od aggiunte che quei dubbi risolvano, aumenterebbe le perplessità. Non è dubbio per me che gli effetti generali (*erga omnes*) che la Costituzione attribuisce alle pronunce sulla questione di costituzionalità della legge, si aggiungono agli effetti che le pronunce medesime producono nel giudizio

durante il quale la questione fu proposta. Altro è l'effetto della dichiarazione di incostituzionalità *erga omnes*, altro è l'effetto di quella nel giudizio in corso. *Erga omnes* la legge sarà posta nel nulla *ex nunc*, mentre nel giudizio in corso lo sarà *ex tunc*. L'effetto *erga omnes* deriva dalla Costituzione, mentre nel giudizio in corso l'effetto deriva dalle norme del vigente sistema processuale.

L'articolo 295 del codice di procedura civile, infatti, prescrive che « il giudice dispone che il processo sia sospeso, ecc., in ogni caso in cui egli stesso o altro giudice deve risolvere una controversia, dalla cui definizione dipende la decisione della causa ». Ciò implica necessariamente che l'effetto diretto ed immediato della pronuncia sulla questione deve verificarsi nella prosecuzione del giudizio rimasto sospeso, il quale riprenderà il suo corso dopo la pronuncia medesima, con il risultato che, se la legge viene dichiarata incostituzionale, non potrà farsene applicazione al rapporto controverso che forma oggetto del giudizio.

Non mancano, intanto, autorevoli scrittori, i quali sostengono che la parte, la quale ha denunziato la incostituzionalità di una legge, non potrebbe giovare dell'annullamento, che non avrebbe effetto nel giudizio, che lo ha provocato, e dovrebbe, pertanto, veder risolta la controversia secondo la legge annullata.

TESAURO, *Relatore*. Lo dice l'onorevole Calamandrei.

COLITTO. Ora, se si riproduce la norma costituzionale senza un chiarimento, la evidenza del nostro assunto scompare e si continuerà da alcuni scrittori a sostenere che gli inconvenienti della disposizione sono evidenti ma il testo costituzionale è chiaro, e che, quindi, si deve la sentenza ritenere operante *ex nunc* nei confronti di tutti e non mai come accertamento retroattivo di una nullità preesistente (*ex tunc*).

Passo ora ad occuparmi dei conflitti di attribuzione. Ne sono previsti tre: conflitti tra i poteri dello Stato, conflitti fra Stato e regioni, e conflitti fra regioni. Tralascio, per brevità, gli ultimi due; mi soffermo a parlare dei primi; cioè a dire dei conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato.

Per la identificazione di tali conflitti il relatore professor Tesauro ha scritto, con l'acume e la competenza che lo distinguono, pagine che possono, in materia, considerarsi davvero definitive. Non starò naturalmente io a ripetere qui quanto è stato da lui esposto. Mi limiterò a sottolinearne le conclusioni, che

DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 NOVEMBRE 1950

pienamente condivido. Mi sembra si possano così riassumere. I tradizionali conflitti « di competenza » (cioè i conflitti che sorgono fra giudici ordinari e, per quel che si ammette, anche fra giudici della stessa giurisdizione amministrativa; esempi: giunta provinciale amministrativa e Consiglio di Stato in sede giurisdizionale), i conflitti di giurisdizione (cioè i conflitti che sorgono fra giudici ordinari e giudici speciali o fra giudici tutti speciali), ed i conflitti di attribuzione (cioè i conflitti che sorgono fra giudici ordinari ed organi amministrativi) continueranno ad essere disciplinati, i primi dagli articoli 42 a 50 del codice di procedura civile, i secondi dagli articoli 37, 41, 360, 362 (n. 1) e 368 del codice di procedura civile e dall'articolo 48 del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato 26 giugno 1924, n. 1054, e gli altri dall'articolo 362 (n. 2) del codice di procedura civile nel quale sono trasfuse le disposizioni della legge 31 marzo 1877, n. 3761, sui conflitti di attribuzione. Rimane immutata la funzione regolatrice della giurisdizione di tutti i giudici dello Stato, che è propria della Corte di cassazione.

La norma in esame non contempla materie disciplinate da leggi vigenti, né fa rinascere istituti tramontati, come il vecchio istituto dei conflitti di attribuzione, quale era nel periodo intercorso tra la legge 20 marzo 1865, n. 2248 (allegato E) (che pure rappresenta una tappa gloriosa sul cammino percorso dalla nuova Italia, in un clima politico di sana democrazia, per la tutela del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione), e quella del 31 marzo 1877, n. 3741. No. Essa estende il dominio della legalità a rapporti che prima ne rimanevano fuori. I conflitti, contemplati nell'articolo 134, sono conflitti nell'ordine costituzionale. Conflitti costituzionali (*Verfassungstreitigkeiten*) chiamava appunto simili conflitti l'articolo 19 della Costituzione di Weimar. Si pensi al conflitto, che può sorgere, tra il Presidente della Repubblica, che ritiene di poter procedere alla ratifica di un trattato internazionale senza l'autorizzazione delle Camere, e le Camere, che opinano diversamente; o al conflitto, che pure può sorgere, fra il Presidente della Repubblica, che procede allo scioglimento delle Camere negli ultimi sei mesi del suo mandato, e le Camere, le quali sostengono che il provvedimento di scioglimento non poteva essere preso. Tali conflitti furono sinora ritenuti suscettibili di soluzione solo sul terreno politico, in un sistema di spontaneo equilibrio tra gli stessi organi costituzionali, tutti al vertice della organizzazione statale e tutti

pari fra loro; la Costituzione ha voluto, invece, farli rientrare nel campo del diritto, perché siano anche essi sottoposti al dominio della legalità. Bandita la violenza privata, le controversie ed i reati furono sottoposti alla pronuncia di un giudice imparziale. In seguito non solo i privati furono sottoposti al responso del giudice, ma vi fu sottoposto anche il pubblico potere. Viene ora col nuovo statuto la fase della giustizia costituzionale. Lo Stato non si limita ad assicurare la giustizia nei rapporti fra i cittadini, ma subordina se stesso al diritto. La norma segna, pertanto, un progresso del nostro ordinamento giuridico, cui si apre un campo nuovissimo, e rappresenta, come è stato anche egregiamente scritto, davvero uno slancio verso l'avvenire.

Né in contrario avviso può indurre la VII delle disposizioni transitorie e finali della Costituzione, per la quale sono conservati fino al funzionamento della Corte costituzionale gli attuali sistemi di soluzione delle controversie deferite alla Corte stessa dall'articolo 134, il che potrebbe far ritenere che la Corte debba occuparsi non di controversie nuove, ma di controversie anche in precedenza contemplate da norme giuridiche.

Io sono di avviso che con tale disposizione si volle alludere a soluzioni negli schemi politici e non giuridici. Si poté anche, del resto, con tale norma alludere alle controversie in materia di legittimità costituzionale e non ad altre.

L'articolo 134 allude adunque a conflitti nell'ordine costituzionale. Ancora una indagine occorre compiere: occorre accertare che cosa si intenda per potere e che cosa per conflitto di attribuzione. Sono in ciò d'accordo col pensiero della Commissione, brillantemente esposto dal collega professor Tesauero.

Potere — dice la relazione — è l'insieme degli organi, che, per essere destinati a svolgere la stessa funzione, costituiscono un complesso organico e, quindi, hanno autonoma rilevanza nel mondo giuridico costituzionale.

La parola « potere » non ha più, quindi, il significato particolare, ad esso attribuito nell'uso comune, ma un significato più ampio, aderente all'attuale realtà costituzionale. La complessa realtà dello Stato moderno postula, infatti, che accanto ai tre tradizionali poteri (il legislativo, l'esecutivo, il giurisdizionale) ne siano riconosciuti altri. In particolare giustamente la Commissione nota che, riconoscendosi come funzioni autonome quella di costituire gli organi supremi, quella di modificare la Costituzione, quella di esercitare un gene-

DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 NOVEMBRE 1950

rale controllo politico diretto ad equilibrare l'attività degli organi costituzionali, bisogna pervenire alla conseguenza di considerare come poteri distinti almeno il corpo elettorale, il potere costituente, il Presidente della Repubblica.

Dei conflitti fra tali poteri appunto si occuperà la Corte costituzionale. Non si occuperà, invece, perché non sono conflitti tra i poteri dello Stato, né di quelli che sorgono tra organi, anche se costituzionali, appartenenti allo stesso potere (quali i conflitti fra Camera dei deputati e Senato) né di quelli, che, pur sorgendo tra organi di poteri diversi, impegnano solo i singoli organi e non il potere nel suo complesso (quali i conflitti fra l'autorità giudiziaria e l'intendente di finanza che cmetta un decreto penale in materia di competenza dell'autorità giudiziaria). Bisogna aggiungere che non sono conflitti neppure quelli che, anche riguardando poteri diversi, non vertono sull'applicazione di norme formalmente o sostanzialmente costituzionali.

Con le parole « conflitti di attribuzione », poi, si indica non solo l'ipotesi, in cui un organo di un potere invada la competenza di un organo appartenente ad altro potere, ma anche la ipotesi, in cui un potere, pur non invadendo la sfera di competenza di altro potere, per il modo illegittimo in cui agisce nella sfera di sua competenza, turbi l'attività di altro potere e lo metta in condizione di non essere in grado di svolgere in tutto o in parte l'attività, che ad esso compete. Questo precisamente si legge nell'articolo 35-*bis* proposto dall'onorevole Costa. Ma io non riprodurrei tale articolo nella legge, perché è bene che siano la dottrina e la giurisprudenza a definire meglio i conflitti di attribuzione ed anche perché la realtà potrebbe presentarci un tipo di conflitto di attribuzione non rientrante esattamente nella formula proposta. È meglio lasciare che la Corte costituzionale giudichi caso per caso dell'esistenza o meno del conflitto.

Alla luce delle premesse innanzi indicate è stata dettata la norma dell'articolo 35, con la quale si dispone che la richiesta di risoluzione di conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato è fatta alla Corte costituzionale mediante ricorso di un organo costituzionale interessato. Io preciserei che si deve trattare di organo costituzionale « giuridicamente » interessato, sembrandomi molto vago il parlare solo di organo interessato.

Sono state, poi, aggiunte al testo formulato dal Senato le parole « o di altro soggetto che la Corte ritenga legittimato ». L'aggiunta è opportuna.

A proposito, infine, dei giudizi sulle accuse contro il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri ed i ministri (demandati, dopo qualche dubbio e discussione, dall'Assemblea costituente alla Corte costituzionale, non essendosi trovato altro organo più adatto nella nuova Costituzione a giudicare serenamente di tali processi), debbo fare solo qualche osservazione di dettaglio:

1°) sarà bene che l'atto di accusa contenga la indicazione non solo degli addebiti, ma anche degli articoli di legge che li prevedono, se è esatto, per quanto si riferisce alla responsabilità del Presidente della Repubblica, che anche con le parole « attentato alla Costituzione » si è voluto indicare un attentato che rivesta gli estremi del reato. L'onorevole Costa, ieri, avrebbe voluto definire il reato ministeriale. Io, d'accordo con l'onorevole Ambrosini, sono di avviso che è opportuno lasciare alla sensibilità del Parlamento di determinare caso per caso se si debba o no elevare l'accusa. Poiché il giudizio della Corte deve essere preceduto da una messa in istato di accusa da parte del Parlamento, lasciamo alla sensibilità di questo decidere caso per caso se ci si trovi o meno di fronte ad un reato ministeriale.

2°) Quanto alla fase istruttoria, le disposizioni contenute nell'articolo 41 appaiono, per verità, incomplete. Non è preveduto un vero e proprio organo istruttorio, come sarebbe necessario in procedimenti che importano inevitabilmente la necessità di raccogliere le prove con garanzie giurisdizionali. Si accenna, d'altra parte, alla chiusura della istruttoria; ma non si fa alcun cenno al modo, in cui la istruzione deve essere chiusa (con le regole del rito sommario o con quelle del rito formale?), e neppure una parola si spende sulla possibilità o meno di proscioglimento istruttorio.

3°) Nell'articolo 44 si legge che la Corte decide immediatamente sulla astensione o sulla ricasazione dei giudici. Bisogna, a mio avviso, aggiungere che della Corte, in tal caso, non fanno parte i giudici, cui l'astensione o la ricasazione si riferiscono.

Bisogna riconoscere — dirò concludendo — che la nostra Costituzione ha foggato uno strumento tecnico utilissimo per la garanzia di tutte le libertà.

Si potrà anche dire, fasciati di sconcolato pessimismo, che tale strumento non basta e che la forza potrà sempre annullare il diritto. Lo so. Si potrà anche rendere impossibile il funzionamento della Corte, violarne le decisioni,

DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 NOVEMBRE 1950

proclamarne la illegittimità o la erroneità. Lo so. Ma bisogna aver fede in se stessi e nel senso di prudenza, di moderazione e di giustizia del popolo. Il sistema è, in definitiva, affidato ad un delicato equilibrio politico-costituzionale, che fida nella civile e potente forza della pubblica opinione. E, poiché il nostro popolo, oggi più che mai, richiede la certezza del diritto, vi è ragione di bene sperare. Io sono, anzi, profondamente convinto che basterà un anche breve periodo di funzionamento della Corte, perché la sua opera, che di certo sarà ispirata a sapienza giuridica ed accompagnata da saggezza politica, giunga anche dove parrebbe ora molto difficile prevedere. Il popolo italiano avrà percorso così ancora molta strada sul cammino luminoso della civiltà. (*Vivi applausi - Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato a domani.

Annunzio di interrogazioni e di interpellanze.

PRESIDENTE. Si dia lettura delle interrogazioni e delle interpellanze pervenute alla Presidenza.

CORTESE, *Segretario*, legge:

« Il sottoscritto chiede di interrogare il Ministro dell'interno, circa il provvedimento di sospensione dalla carica adottato dal prefetto di Potenza nei confronti del sindaco di Rappolla, e per sapere se e come ne approva la sostanza e la procedura o se non ravvisa invece l'opportunità di ordinare la immediata revoca a riparazione dell'arbitrio commesso. (1844) »

« BIANCO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dei lavori pubblici, per conoscere se non creda intervenire affinché la giusta aspirazione (delle popolazioni di Manfredonia, Margherita di Savoia, e di tutte le altre della zona, non escluse quelle della intera regione pugliese, le quali sviluppano intensa attività commerciale) riflettente la sistemazione definitiva della strada Manfredonia-Margherita di Savoia-Barletta (Ponte Ofanto) sia soddisfatta, vincendo la lieve opposizione del Ministro del tesoro, con conseguente immancabile miglioramento della situazione economica di quelle plaghe, ricche di agrumeti, oliveti, mandorleti, e di stazioni turistiche e climatiche; se non ritenga, inoltre, esatta l'applicazione, in proposito, del comma c) dell'articolo 3 del decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 547, che offre la possibilità di classificare tra le strade

statali altri tronchi esistenti o da costruire che si allaccino alla rete delle strade statali, porti marittimi, aeroporti e centri di singolare importanza industriale turistica e climatica; e se, per ultimo, non sia il caso di riconoscere che l'auspicata sistemazione della strada — che partendo dalla statale n. 89 (Garganica) nei pressi di Manfredonia, si congiunge alla statale n. 16 (Adriatica) sul ponte Ofanto in vicinanza di Barletta — abbrevia il collegamento tra i comuni predetti e principalmente tra il Gargano e la parte meridionale delle Puglie, costituendo essa un solo lato (l'ipotenusa) dell'attuale triangolo.

(1845)

« TRULLI ».

« I sottoscritti chiedono d'interrogare il Ministro dell'interno, per conoscere a quali direttive si è ispirato il questore di Campobasso, il quale ha vietato numerose riunioni, che erano state indette nei maggiori comuni della provincia per i giorni dal 29 ottobre al 3 novembre, con la motivazione che nelle assemblee prevedibilmente si sarebbe discusso di politica estera, di guerra e di pace, problemi che non vanno trattati dai cittadini, perché di esclusiva competenza del Governo.

(1846)

« FAZIO LONGO ROSA, AMADEI ».

« I sottoscritti chiedono d'interrogare il Ministro dell'interno, per conoscere i motivi in base a cui in molte provincie — in violazione delle norme costituzionali sulla libertà di associazione dei cittadini — viene disposta dalla pubblica sicurezza la sistematica chiusura dei Circoli ricreativi assistenziali lavoratori (C.R.A.L.) la cui maggioranza dei soci è iscritta a partiti o organismi sindacali di sinistra.

(1847) « TAROZZI, AMENDOLA PIETRO, LIZZADRI ».

Il sottoscritto chiede di interrogare il Presidente del Consiglio dei Ministri, per conoscere — in relazione al discorso pronunciato il 19 novembre a Forlì dal Ministro Pacciardi e indipendentemente dalla sostanza dei problemi da lui esaminati e delle tesi che egli ha sostenute — se ritenga conforme alle buone regole del costume parlamentare e alla dignità della carica di Ministro che un membro del Governo trascenda in un pubblico comizio ad espressioni gravemente offensive nei riguardi di un partito politico, il quale ispira la propria azione alla tutela delle libertà democratiche.

(1848)

« PERRONE CAPANO ».

DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 NOVEMBRE 1950

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dell'interno, per conoscere se rientri nelle facoltà, nelle attribuzioni e nelle mansioni dei funzionari e del personale della pubblica sicurezza la rimozione dai muri mediante raschiatura di manifesti regolarmente autorizzati e se sia a conoscenza che ciò è avvenuto a Frosinone ad opera del predetto personale nella notte sul 13 novembre 1950, per il quindicinale *Italia Sociale* del M.S.I.; e per sapere quali provvedimenti abbia preso o intenda prendere per il fatto suesposto in ordine agli articoli 323, 392, 393 e 664 del Codice penale a carico dei funzionari responsabili. (*L'interrogante chiede la risposta scritta*).

(3940)

« ALMIRANTE ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dell'industria e commercio, per conoscere se non ritenga necessario ed urgente disporre il riesame del provvedimento relativo al rialzo del prezzo del gasolio da lire 25 a lire 27,50 il chilogrammo con decorrenza dal 25 ottobre 1950, in considerazione dei gravi riflessi sulle aziende della pesca, che non possono sopportare il detto ulteriore onere per la precaria situazione in cui si trova l'intera categoria; e ciò per evitare decisioni intese a disarmare i motopescherecci in attività. (*L'interrogante chiede la risposta scritta*).

(3941)

« TROISI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dei lavori pubblici, per sapere se risponde a verità che i lavori per l'ampliamento dell'acquedotto di Matera sono sul punto di essere nuovamente sospesi con grave danno della cittadinanza e delle sessanta famiglie di lavoratori che verrebbero gettati sul lastrico; e per conoscere come intende intervenire per evitare che un tale pericolo si verifichi e per richiamare ditta appaltatrice, autorità della provincia ed enti responsabili ad un più vigile senso del loro dovere e del rispetto dovuto ai legittimi interessi dell'intera cittadinanza. (*L'interrogante chiede la risposta scritta*).

(3942)

« BIANCO ».

« Il sottoscritto chiede di interrogare i Ministri del lavoro e previdenza sociale e dell'agricoltura e foreste, circa le frodi che sarebbero state compiute dal collocatore comunale di Ripacandida (Potenza) Michele Mesere e sui provvedimenti amministrativi e giudiziari adottati contro il medesimo e con-

tro quei funzionari che eventualmente gli avessero prestato prima o dopo compiacente assistenza, e per conoscere i motivi che hanno impedito finora di procedere alla nomina di altro collocatore in quell'importante comune. (*L'interrogante chiede la risposta scritta*).

(3943)

« BIANCO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare l'Alto Commissario per l'igiene e la sanità pubblica, per sapere se, allo scopo di definire la situazione giuridica di coloro che da anni esercitano, senza alcun titolo, la professione di infermiere generico o pratico presso enti privati e pubblici, non ritiene opportuno, ai sensi dell'articolo 385 del testo unico delle leggi sanitarie 27 luglio 1934, n. 1265, indire una nuova sessione straordinaria di esami di abilitazione all'esercizio dell'arte ausiliaria di infermiere, come fu fatto nel maggio 1946. (*L'interrogante chiede la risposta scritta*).

(3944)

« MONTICELLI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Governo, per sapere quali provvidenze intenda d'urgenza adottare a favore della città di Vallo della Lucania (Salerno), il cui abitato è minacciato da imminenti rovine e la cui popolazione, attraverso la stampa (vedi *Il Giornale* del 21 novembre 1950), lancia accorati appelli. (*L'interrogante chiede la risposta scritta*).

(3945)

« RESCIGNO ».

« La sottoscritta chiede di interrogare il Presidente del Consiglio dei Ministri e i Ministri della difesa e della pubblica istruzione, per conoscere se ritengano giusto ed opportuno che il periodo di servizio militare di leva prestato dagli insegnanti incaricati non venga valutato ai fini della graduatoria per il conferimento degli incarichi. (*La interrogante chiede la risposta scritta*).

(3946)

« FAZIO LONGO ROSA ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dei lavori pubblici, per sapere se risponde a verità che in data 23 luglio 1947 l'Amministrazione comunale di Monteroni (Lecce) trasmise al Ministero dei lavori pubblici istanza documentata, con cui si chiedeva il decreto di dichiarazione di pubblica utilità per l'apertura di una via, progettata in quell'abitato, tra piazza Trieste e via Conti di Lecce; che solo due anni dopo, e cioè nel-

DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 NOVEMBRE 1950

l'ottobre 1949, il Ministero osservò che la deliberazione del Consiglio comunale di Montefrioni, allegata alla pratica, era stata pubblicata per 14 giorni invece che per 15, richiedendone nuova pubblicazione; che in data 18 febbraio 1950 quell'Amministrazione comunale rimise nuovamente tutti gli atti e documenti, tramite la prefettura di Lecce, e che ancora non è stata data alcuna risposta, pur essendo decorsi altri nove mesi. (*L'interrogante chiede la risposta scritta*).

(3947)

« LECCISO ».

« Il sottoscritto chiede di interrogare il Ministro dei lavori pubblici e il Ministro senza portafoglio onorevole Campilli, per conoscere se non ritengano opportuno includere nei programmi delle opere di viabilità da costruire o a spese dell'A.N.A.S. o a spese della Cassa per il Mezzogiorno la sistemazione della strada Ponte Ofanto-Margherita di Savoia-Zapponeta Manfredonia, la quale ha tutti i requisiti voluti per la statizzazione dall'articolo 3, lettera c), del decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 547, in quanto, seguendo il litorale, allaccia direttamente Terra di Bari al Gargano, abbreviando di molte decine di chilometri la distanza tra le due zone, l'una fiorente di commerci e industrie, l'altra ricca di bestiame, di legname, di olio di oliva, di agrumi, di altri prodotti del suolo e tanto interessante per bellezze naturali e panoramiche, e serve — oltre che il Gargano, Manfredonia e il suo porto d'interesse e influenza provinciale e regionale — la città di Margherita di Savoia ormai riconosciuta come centro di notevole importanza industriale e termo-balneare.

« L'interrogante raccomanda la massima prudenza prima di dare una risposta negativa, che sarebbe un insulto per la regione pugliese e smentirebbe coi fatti i vantati propositi di valorizzare le risorse naturali e turistiche del Mezzogiorno e contrasterebbe coi provvedimenti di statizzazione recentemente dati per strade aventi caratteristiche analoghe o minori come quelle per le Terme di Chianciano, per Sorrento e la Latina-Aprilia-Pomezia-Roma. Ricorda, inoltre, che, dove non può intervenire l'A.N.A.S., la legge 10 agosto 1950, n. 646, istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno, attribuisce a questa la facoltà « per la viabilità ordinaria non statale » di « assumere a totale o parziale suo carico la spesa di sistemazione di strade esistenti e la costruzione di nuove strade ». (*L'interrogante chiede la risposta scritta*).

(3948)

« PERRONE CAPANO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro della difesa, per conoscere i motivi per i quali, dopo avere autorizzato, con circolare n. 6100/AIE del 1° ottobre 1946, la concessione di un « premio speciale di liberazione » a tutti i militari invalidi e mutilati di guerra, ha poi disposto, con dispaccio n. 27889 del 16 giugno 1950, la restituzione di detto premio da parte degli ufficiali e sottufficiali, e se non ritiene che per ovvie considerazioni di opportunità e dato il tempo trascorso tra la data di concessione del detto premio e la odierna disposizione, sia doveroso revocare tale odierna disposizione. (*L'interrogante chiede la risposta scritta*).

(3949)

« PERRONE CAPANO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dell'interno, per conoscere se non intende accelerare la concessione della corresponsione del contributo integrativo al comune di Procida (Napoli), i cui impiegati da due mesi non percepiscono emolumenti. (*L'interrogante chiede la risposta scritta*).

(3950)

« SANSONE ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dei lavori pubblici, per conoscere le ragioni per le quali non sono stati ancora appaltati i lavori per la strada Alghero-Buonassai (Sassari) sebbene dovrebbe esservi per tale opera uno stanziamento di 200 milioni.

« L'interrogante fa presente che l'inizio di detti lavori darebbe modo di assorbire un certo numero dei duemila disoccupati che si contano attualmente ad Alghero dove a causa di tanta disoccupazione le famiglie dei lavoratori vivono in condizioni di estrema miseria, il che rende tanto più urgente la necessità di dar corso almeno ai lavori già ammessi nel programma degli stanziamenti. (*L'interrogante chiede la risposta scritta*).

(3951)

« POLANO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dei lavori pubblici, per conoscere se sia informato che il personale addetto alla manutenzione dei porti e delle strade di bonifica della provincia di Sassari, nonché quello addetto alla manutenzione della strada Olbia-Palau da ben cinque mesi, e cioè dall'inizio del corrente esercizio finanziario 1950-51, non hanno ancora ricevuto le paghe, non essendo state finora approvate dagli organi competenti le relative perizie approntate dal Genio civile di Sassari.

DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 23 NOVEMBRE 1950

« L'interrogante fa presente che tale situazione si verifica ormai ogni anno all'inizio del nuovo esercizio finanziario, mettendo gli operai interessati e le loro famiglie in grave stato di disagio.

« L'interrogante chiede pertanto:

1°) se non possa provvedere perché le perizie del corrente esercizio vengano approvate con la massima urgenza e fissati i relativi stanziamenti;

2°) se non possa fin d'ora prendere le opportune misure perché l'inconveniente non abbia più a ripetersi nell'avvenire. (*L'interrogante chiede la risposta scritta*):

(3952) « POLANO ».

« Il sottoscritto chiede di interpellare i Ministri dei lavori pubblici e dell'industria e commercio, per conoscere i provvedimenti che intendono adottare a tutela dei consumatori meridionali, se è esatto che la S.M.E. acquista l'energia a basso prezzo da aziende I.R.I. per rivenderla a prezzo oneroso.

« E, comunque, quale condotta intendono seguire per evitare che nel sud d'Italia la energia elettrica venga pagata dai consumatori ad un prezzo alto e gravoso.

(453) « SANSONE ».

« I sottoscritti chiedono di interpellare il Presidente del Consiglio dei Ministri, per conoscere se, in mancanza di regolari organi di amministrazione e di controllo dell'Ente nazionale assistenza lavoratori (E.N.A.L.), non si renda opportuna e necessaria la pubblicazione dei bilanci dell'Ente onde conoscere la destinazione delle somme ricavate dalle contribuzioni di circa 2 milioni di lavoratori.

(454) « LOMBARDI RICCARDO, CAPALÒZZA, LIZZADRI ».

PRESIDENTE. Le interrogazioni testè lette saranno iscritte all'ordine del giorno e svolte al loro turno, trasmettendosi ai ministri competenti quelle per le quali si chiede la risposta scritta.

Così pure le interpellanze saranno iscritte all'ordine del giorno, qualora i ministri interessati non vi si oppongano nel termine regolamentare.

La seduta termina alle 20,5.

Ordine del giorno per la seduta di domani.

Alle ore 15,30:

1. — Interrogazioni.

2. — *Votazione a scrutinio segreto del disegno di legge:*

Indennità a favore dei magistrati promossi al terzo grado. (*Approvato dalla II Commissione permanente del Senato*). (1431).

3. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale. (*Approvato dal Senato*). (469). — *Relatore* Tesaurò;

e della proposta di legge costituzionale:

LEONE ed altri: Integrazione delle norme della Costituzione inerenti la Corte costituzionale. (1292). — *Relatore* Tesaurò.

4. — *Seguito della discussione dei disegni di legge:*

Riordinamento del Tribunale supremo militare. (248). — *Relatori*: Leone Giovanni e Carignani.

Costituzione e funzionamento degli organi regionali. (*Urgenza*). (211). — *Relatori*: Migliori, Lucifredi, Resta e Russo.

5. — *Discussione del disegno di legge:*

Ratifica dell'Accordo in materia di emigrazione concluso a Buenos Aires, tra l'Italia e l'Argentina, il 26 gennaio 1948. (*Approvato dal Senato*). (513). — *Relatore* Repossi.

6. — *Seguito della discussione della mozione degli onorevoli Laconi ed altri.*

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO DEI RESOCONTI
Dott. ALBERTO GIUGANINO
