

DXCVII.

SEDUTA POMERIDIANA DI MARTEDÌ 28 NOVEMBRE 1950

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE MARTINO

INDI

DEL PRESIDENTE GRONCHI

INDICE

	PAG.
Commemorazione dell' ex deputato Teodoro Morisani:	
LEONE	24013
PETRILLI, <i>Ministro senza portafoglio</i>	24013
PRESIDENTE	24013
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)	24014
PRESIDENTE	24014, 24025
LUCIFREDI	24014
GULLO	24023
AMBROSINI	24032
AMADEI	24038
TARGETTI	24038
CALAMANDREI	24044
LEONE-MARCHESANO	24053
Proposta di legge (Svolgimento):	
Riconoscimento del servizio prestato nella scuola elementare ai fini della carriera nelle scuole mediche. (1381)	24014
PRESIDENTE	24014
BERTOLA	24014
BERTINELLI, <i>Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione</i>	24014
Interrogazioni e interpellanza (Annunzio):	24056

La seduta comincia alle 16.

GIOLITTI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 24 novembre 1950. (È approvato).

**Commemorazione
dell'ex deputato Teodoro Morisani.**

LEONE. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LEONE. Signor Presidente, si è spento in Napoli l'onorevole Teodoro Morisani, che fu deputato al Parlamento per tre legislature, segretario di presidenza di questa Assemblea e infine senatore del regno. Nell'esprimere il vivo rimpianto per la perdita di un uomo che dette un notevole contributo alla scienza, e alla vita parlamentare, la prego — onorevole Presidente — di rendersi interprete del nostro sentimento presso la famiglia dell'estinto.

PETRILLI, *Ministro senza portafoglio*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PETRILLI, *Ministro senza portafoglio*. Il Governo si associa alla manifestazione di cordoglio per la morte dell'onorevole Teodoro Morisani.

PRESIDENTE. Sicuro di interpretare il sentimento unanime della Camera, mi associo all'omaggio reso alla memoria dell'ex deputato Teodoro Morisani, che fu non soltanto un illustre parlamentare ma anche un assai noto e stimato cultore di scienze mediche.

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

Inverò alla famiglia dello scomparso l'espressione del rammarico della Camera. (*Segni di generale consentimento*).

Svolgimento di una proposta di legge.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento della proposta di legge di iniziativa dei deputati Bertola, Bima, Franceschini, Titomanlio Vittoria e Dal Canton Maria Pia: « Riconoscimento del servizio prestato nella scuola elementare ai fini della carriera nelle scuole medie ». (1381).

L'onorevole Bertola ha facoltà di volerla.

BERTOLA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, questa proposta di legge mira a cancellare una ingiustizia distributiva tuttora in atto a danno della categoria degli insegnanti della scuola elementare. Attualmente, se un insegnante di scuola elementare vince un concorso per l'insegnamento nelle scuole medie, non si vede riconosciuto ai fini della carriera il servizio precedente prestato nelle scuole elementari, e ciò in contrasto con quanto è stabilito invece per tutti gli altri impiegati dello Stato. Difatti, secondo la legge del 30 dicembre 1923, che regola l'ordinamento degli impiegati dello Stato, agli impiegati di gruppo B che vincono un altro concorso, ed entrano nel gruppo A, sia nell'amministrazione alla quale appartengono o in un'altra, vengono riconosciuti parzialmente gli anni di servizio già prestati precedentemente ai fini della carriera. Il Ministero della pubblica istruzione tempo fa si è reso conto di questa disparità di trattamento tra gli insegnanti elementari e gli altri impiegati dello Stato, e, per rimediare a questa ingiustizia, prese l'iniziativa di chiedere il parere del Consiglio di Stato sulla questione.

Il Consiglio di Stato così si espresse: « Non sembra al Consiglio che vi siano fondate ragioni per negare il riconoscimento — ai fini della carriera degli insegnanti medi — degli anni di servizio di ruolo prestati nel campo contermini della scuola elementare, in relazione a quel criterio giuridico generale che si applica a tutti gli altri impiegati dello Stato ».

Purtroppo, malgrado il parere favorevole espresso dal Consiglio di Stato, la lodevole iniziativa del Ministero della pubblica istruzione non ha potuto essere realizzata per alcune remore avanzate dalla Ragioneria generale dello Stato, remore, notiamo, che lo stesso Consiglio di Stato aveva già superato in quel suo parere, quando scrisse che, a parte l'esiguità dell'aggravio che si sarebbe

apportato con questa proposta di legge al bilancio dello Stato, i motivi addotti dalla Ragioneria dello Stato non toccavano la sostanza giuridica della questione.

Onorevoli colleghi, i proponenti di questa legge confidano che la Camera voglia prendere in considerazione la questione, sulla quale si sono già espressi favorevolmente il Ministero della pubblica istruzione e il Consiglio di Stato. Il periodo di servizio prestato dagli insegnanti elementari deve essere tenuto presente, se non altro per l'esperienza che questi insegnanti hanno acquisito durante l'espletamento delle loro funzioni, che, sotto un certo aspetto, possono anche essere considerate più impegnative di quelle inerenti alla scuola media. Si tratta, dunque, di una questione di giustizia distributiva e, per questo, invito i colleghi a prendere in considerazione la nostra proposta di legge.

BERTINELLI, *Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BERTINELLI, *Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione*. Il Governo, con le consuete riserve sul merito del provvedimento proposto, specie per quanto riguarda alcuni particolari aspetti della questione, nulla oppone alla presa in considerazione della proposta di legge.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la presa in considerazione della proposta di legge Bertola ed altri.

(È approvata).

La proposta sarà stampata, distribuita e trasmessa alla Commissione competente.

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 concernenti la Corte costituzionale ».

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

LUCIFREDI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, per chi, come me, fa professione dello studio del diritto, e del diritto pubblico in particolare, è doveroso esprimere una profonda soddisfazione nel vedere giungere allo esame della nostra Assemblea queste due leggi regolatrici dell'ordinamento e del funzionamento della Corte costituzionale, che permet-

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

teranno di dare concreta attuazione, nel nostro ordinamento giuridico, a questo nuovo organo costituzionale.

E insieme all'espressione di questa soddisfazione è mio desiderio esprimere un particolare plauso all'opera dell'onorevole relatore, che allo studio di questa legge ha dedicato un'attenzione del tutto particolare, e che è riuscito a condensare nella sua relazione quello che è stato il frutto di tante e tante discussioni che si sono svolte in seno alla Commissione parlamentare appositamente nominata per l'esame di questo disegno di legge.

Non credo di far torto al Governo, non credo di far torto all'altro ramo del Parlamento, se affermo che i disegni di legge che oggi sono al nostro esame rappresentano un miglioramento molto notevole rispetto al testo originario del disegno di legge presentato dal Governo e rispetto allo stesso testo che ci venne trasmesso dall'altra Camera. È attraverso quest'opera di perfezionamento e di raffinamento che si crea un ordinamento veramente idoneo a permettere il funzionamento della Corte costituzionale e a far sì che essa possa raggiungere gli scopi che il costituente si è prefisso nel votarne l'istituzione.

Ho parlato di due leggi, e insisto sulla necessità di due leggi: abbiamo all'esame una legge di carattere costituzionale e una legge ordinaria. Insisto sulla necessità di questa dualità, e con ciò mi contrappongo agli autorevoli avvisi espressi, in diversi sensi, in questa discussione, da alcuni onorevoli colleghi. Dissento, pertanto, dalla proposta dell'onorevole Gaetano Martino, che in questo momento presiede ai nostri lavori, il quale, in quel suo intervento così cospicuo, così utile, per i tanti e tanti spunti felicissimi con cui ha additato la strada per ulteriori perfezionamenti del disegno di legge, ha illustrato — fra gli altri — un suo emendamento, secondo il quale il testo del titolo della legge ordinaria dovrebbe essere modificato, cosicché anche la legge ordinaria dovrebbe diventare legge costituzionale. Dissento parimenti dalla impostazione dell'onorevole Amadeo, il quale, tutto all'opposto, ha affermato che non vi è necessità di legge costituzionale, e che tutto può farsi con legge ordinaria.

Reputo che l'esatta via sia stata quella seguita dalla Commissione distinguendo due categorie di norme, e ponendo quindi due leggi distinte. Peraltro, ritengo che colgano nel giusto alcune osservazioni dell'onorevole Gaetano Martino, e conseguentemente alcune delle norme che oggi sono contenute nel disegno di legge ordinario debbano invece assur-

gere alla dignità di legge costituzionale, e pertanto essere trasfuse nell'altra proposta di legge.

Credo che sarà una buona cosa se, quando si passerà all'esame degli articoli di questi disegni di legge, si darà la precedenza a quello ordinario, contrariamente a quello che forse potrebbe essere il primo impulso portato dalla logica, perché nell'esame del disegno di legge ordinario sarà probabilmente facile identificare alcune di queste norme, che più opportunamente potranno essere inquadrate nella proposta di legge costituzionale.

Nelle precedenti sedute in cui si è discusso di questi disegni di legge vi sono stati già numerosi interventi di esperti giuristi, i quali hanno portato la loro illuminata parola sulla maggior parte dei problemi che i progetti in esame suscitano e risolvono. Fedele come sono al principio che in sede di discussione generale non si deve scendere all'esame di questioni particolari, ma si debbono toccare esclusivamente punti di fondamentale rilievo, che riguardino l'essenza stessa della legge, limiterò il mio odierno intervento ad alcune considerazioni in merito a due di questi punti, che hanno una notevole importanza: mi riferisco al problema dei conflitti ed al problema dell'intervento della Corte costituzionale in caso di richiesta di *referendum* abrogativo da parte degli elettori.

Problema dei conflitti. Molto opportunamente nella relazione dell'onorevole Tesaurò si legge che la questione dell'interpretazione dell'articolo 134 della Costituzione, là dove si parla della Corte costituzionale che giudica sui conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato, è una delle più appassionanti e delle più eleganti dispute giuridiche che siano sorte tra gli interpreti della nuova Costituzione. Varie parti della relazione dell'onorevole Tesaurò sono dedicate all'esame di queste diverse interpretazioni ed all'illustrazione della tesi che a questo riguardo la Commissione ha ritenuto opportuno di accogliere.

Ritengo mio dovere, soprattutto per la mia veste di cultore del diritto e per la responsabilità che mi viene in tale veste dall'onore di sedere su questi banchi, esprimere il mio punto di vista su questa grave questione, sulla quale mi trovo quasi completamente d'accordo con quanto nella relazione si osserva e mi trovo totalmente d'accordo con il testo della legge che la Commissione ha proposto.

È noto quale sia il punto più controverso in questo dissenso di interpretazione. La questione, dal punto di vista pratico, si prospetta nel modo più evidente così: l'attribuzione alla Corte costituzionale del compito

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

di giudicare sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato rappresenta o no una limitazione dei poteri che in materia dei conflitti sono oggi riconosciuti alla suprema Corte di cassazione?

Su questo punto c'è un vivo dissenso della dottrina.

Da un lato da valenti studiosi, da colleghi dell'altro ramo del Parlamento, da colleghi nostri nelle discussioni della Commissione ed anche in quest'aula si è affermato che questa limitazione c'è. Si è calcato sulla formula usata nell'articolo 134, che fa riferimento a « conflitti di attribuzione », che non possono essere diversi da quelli che come conflitti di attribuzione sono sempre stati qualificati dalla nostra dottrina, dalla nostra giurisprudenza...

COSTA. Vi sono però tre dottrine diverse.

LUCIFREDI. ... sino al momento in cui l'Assemblea Costituente ebbe a deliberare il testo dell'articolo 134; di conseguenza, si afferma decisamente il carattere innovativo che la norma dell'articolo 134 presenta rispetto all'antica legge sui conflitti del 1877 e rispetto alle norme del codice di procedura civile.

Dal lato opposto, al contrario, si fa leva in modo particolare sull'articolo 111 della Costituzione, ultimo comma, e si pone in rilievo che colà si afferma che « contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti il ricorso in Cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione »; si indagano le origini di questa formula, che risale ad una proposta dell'onorevole Leone, il quale volle qui trapiantata la norma del codice di procedura civile, e si dice che soltanto per uno di quei misteriosi casi, che alle volte si verificano nei lavori parlamentari, la formula originaria, fedelissima a quella dell'articolo 362 del codice di procedura civile, fu mutata, non si sa bene perché.

LEONE, *Presidente della Commissione*. Fu mutata in sede di coordinamento dal Comitato di redazione.

LUCIFREDI. In sede di coordinamento, dice l'onorevole Leone, ed è questa una interpretazione autentica. Si afferma comunque che mai fu nelle intenzioni del costituente di attenuare o di ridurre i poteri della Corte di cassazione.

Sotto un altro punto di vista, da un lato si dice che i conflitti di attribuzione devoluti ora alla competenza della Corte costituzionale sono gli stessi conflitti di attribuzione che in precedenza venivano attribuiti alla suprema Corte di cassazione, dal canto opposto si afferma invece che sono conflitti sino ad oggi risolti esclusivamente sul terreno politico, dei quali per la prima volta,

attraverso la Costituzione, il costituente ha voluto consentire una soluzione giuridica, attribuendoli alla competenza della Corte costituzionale.

Il problema — l'ho già detto — è un problema grave, è un problema delicato, sul quale bisogna essere ben precisi nell'impostazione, giacché, a mio avviso, dalla sua soluzione discendono e non possono non discendere gravi conseguenze, non tanto o non soltanto sul terreno teorico, ma anche sul terreno pratico, del quale, nella veste di legislatori, dobbiamo particolarmente preoccuparci.

Ed ecco succintamente la mia opinione su questo argomento, con la quale non pretendo certo di dire nulla di nuovo, né tanto meno di peregrino, ma intendo soltanto cercare di chiarire un punto, che forse non da tutti è visto con la necessaria chiarezza.

Consideriamo dunque questa norma dell'articolo 134. Essa non è una norma che sia stata creata da legislatori i quali vivessero lontani da noi, e che sulla base esclusivamente di preoccupazioni teoriche o addirittura astrali cercassero di dare vita ad una costituzione modello per un paese qualsivoglia; è stata votata dai costituenti italiani del 1947, tra i quali sedevano numerosissimi valorosi cultori del diritto, tra i quali sedevano non pochi studiosi aventi una competenza specifica in materia di diritto costituzionale, di diritto amministrativo, di diritto processuale.

Posto questo inconfutabile elemento di fatto, a me sembra estremamente difficile poter sostenere che questi legislatori, in questo comma dell'articolo 134, abbiano parlato di « conflitti di attribuzione » come se questa frase per la prima volta apparisse nella nostra legislazione, nella nostra giurisprudenza, come se fosse un'espressione di nuovo conio, alla quale essi e l'interprete potessero dare una qualsivoglia interpretazione di loro miglior gradimento.

Io non voglio certo esagerare nell'attribuire al legislatore meriti eccessivi in fatto di rigore tecnico e di esattezza di formulazione giuridica. Credo però che, quando una espressione è usata da molte leggi, da molti autori, da molte sentenze, ed ha, da parte della quasi totalità di costoro, un univoco significato, il legislatore non possa quella disposizione introdurre in un testo legislativo, con un significato completamente diverso, senza darsi, quanto meno, la pena di spiegare in modo espresso che da quel momento in avanti quella determinata locuzione deve essere intesa con un diverso significato. Ripeto, non presumo eccessivamente del tecnicismo nel legislatore; però credo che il legislatore abbia quella preparazione che è indispensabile per l'esercizio del suo mandato.

Allora, se è così, mi sembra veramente arduo voler sostenere, come si è sostenuto e

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

autorevolmente affermato, che questi conflitti di attribuzione non abbiano nulla a che fare con quelli che come conflitti di attribuzione furono qualificati in Italia, senza alcun contrasto, fino al 1947.

Si è detto da qualcuno: badate, questa interpretazione non era del tutto pacifica. Vi è stato chi ha distinto con molta acutezza quelli che conflitti di attribuzione sono da quelli che, più esattamente, devono chiamarsi conflitti giurisdizionali. Si sono invocati autori vari in questo senso, si sono citati studiosi che, a partire dal Mortara per giungere ad altri più vicini a noi, hanno escluso che determinate categorie di conflitti, che dalla maggioranza degli autori si qualificavano conflitti di attribuzione, conflitti di attribuzione fossero realmente. Si è affermato, per esempio, non doversi considerare conflitti di attribuzione quelli che sorgono tra l'autorità giudiziaria ordinaria e gli organi della giurisdizione amministrativa, in relazione alla famosa questione della distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi.

Ora, io non nego tutto questo, anche se questi autori erano in minoranza rispetto ad altri. Ma quello che mi preme rilevare è che anche questi autori (e quindi — direi — la totalità della nostra dottrina) si sono trovati d'accordo nell'affermare che alcuni almeno tra quelli, su cui la Corte di cassazione fino al 1948 si è pronunciata, e ancor oggi si pronunzia, debbano qualificarsi conflitti di attribuzione.

Allora ne deduco: evidentemente, salvo il problema di vedere se vi sia una coincidenza perfetta (e lo esamineremo fra poco) tra i conflitti di attribuzione, di cui parla l'articolo 134, e quelli di cui parlava la precedente legislazione, mi sembra non possa mettersi in dubbio che alcuni almeno tra quelli che in precedenza si chiamavano conflitti di attribuzione siano stati sottratti alla Corte di cassazione e siano stati, viceversa, devoluti alla competenza della Corte costituzionale.

È stato rilevato in contrario che quando si discusse dell'articolo 134 davanti all'Assemblea Costituente fu espressamente manifestato il proposito di escludere dalla sfera di azione di questa norma i conflitti di giurisdizione, e che l'emendamento che al riguardo era stato proposto non ebbe seguito soltanto perché lo si ritenne superfluo, giudicandosi che l'attribuzione dei conflitti giurisdizionali alla Corte di cassazione, e non alla Corte costituzionale, discendesse già dall'applicazione dell'articolo 111, terzo comma.

Nulla da eccepire su questo rilievo. Soltanto, ripeto ancora, noi dobbiamo tener presente che qui si parla di conflitti di attribuzione, e se in passato si discuteva se i conflitti di giurisdizione fossero o meno una sottospecie dei conflitti di attribuzione, certo è però che il concetto di conflitti di attribuzione, comunque inteso, era un concetto più ampio di quello di conflitti di giurisdizione. Sicché questo argomento non prova nulla.

Mi sembra, pertanto, che non vi sia alcun ostacolo fondamentale che impedisca di ritenere che, in quella certa misura che tra poco cercherò di indicare, si sia operata la sottrazione di una certa quale sfera di competenza in questa materia alla suprema Corte di cassazione per devolverla alla Corte costituzionale; nel che ritengo mi conforti l'esame della VII disposizione transitoria della Costituzione, la quale, nel suo secondo comma, stabilisce che, fino a quando non entrerà in funzione la Corte costituzionale, la definizione delle controversie indicate nell'articolo 134 ha luogo nelle forme e nei limiti delle norme preesistenti all'entrata in vigore della Costituzione. Badino bene, gli onorevoli colleghi: è detto «le controversie indicate nell'articolo 134», cioè tutte le controversie indicate in quell'articolo; e non soltanto quelle del primo alinea dove si parla delle controversie di legittimità costituzionale, quindi anche le controversie relative ai conflitti.

Stando così le cose, come sarebbe conciliabile con questa norma l'affermazione che i conflitti che oggi si vogliono devolvere, come conflitti di attribuzione, alla Corte costituzionale, siano conflitti fino ad oggi non suscettibili di risoluzione in via giuridica; perché risolvibili soltanto in via politica? Se questa tesi fosse vera, non si comprenderebbe davvero quale sarebbe l'effetto, in relazione a questo caso, della disposizione transitoria della Costituzione, che tiene in vita nelle forme e nei limiti l'applicazione delle norme precedenti all'entrata in vigore della Costituzione.

Se questo è il primo punto che io ritengo si debba fissare, un altro ve n'è sul quale credo con pari convinzione di convenire: non essere, cioè, assolutamente vero (e mi oppongo qui a coloro che sostengono la tesi diametralmente opposta a quella che fino a questo momento ho confutato), che, con l'entrata in vigore della Costituzione, la Corte di cassazione non abbia più competenza di sorta in materia di conflitti. Non è assolutamente vero, perché — almeno secondo il mio punto di vista — è fuori di ogni possibile di-

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

scussione che, là dove ci si trovi di fronte a conflitti di giurisdizione, la competenza della suprema Corte di cassazione rimanga inalterata rispetto a quella che fino ad oggi è stata: il che mi sembra discendere in maniera non dubbia dall'articolo 111, terzo comma, della Costituzione, che poc'anzi ricordavo. Ora, mi pare che questo rilievo abbia una sua particolare importanza, anche perché ci permette di tranquillizzarci di fronte a certe preoccupazioni che da alcune parti sono state palesate, prospettando pericoli che discenderebbero dall'intendere l'articolo 134 nel senso di cui parlerò.

Si dice, infatti: è mai possibile che, quando vi sia dissenso in merito all'identificazione di una determinata situazione soggettiva, in merito cioè alla sua qualificazione come diritto soggettivo o come interesse legittimo, in merito, quindi, alla distribuzione di competenza fra l'autorità giudiziaria e le giurisdizioni amministrative, è mai possibile — dicevo — che in tutti questi casi, per vedere se ci si trovi di fronte a un diritto o di fronte ad un interesse, si possa giungere a disturbare la Corte costituzionale?

La risposta a questo interrogativo mi sembra evidente, e tale da elidere ogni motivo di perplessità.

Non v'è nessun motivo, in casi del genere, di andare davanti alla Corte costituzionale, perchè oggi, tanto più di fronte alle precise disposizioni della nuova Costituzione, che, all'articolo 103, con tanta esattezza, inquadra il Consiglio di Stato e gli altri organi della giurisdizione amministrativa, come organi giurisdizionali, come organi cioè che, a fianco della magistratura ordinaria, svolgono la funzione giudiziaria, non c'è il più piccolo dubbio che, quando un conflitto sorga per delimitare la materia di competenza della magistratura ordinaria e la materia di competenza della magistratura speciale (sia essa il Consiglio di Stato, la Giunta provinciale amministrativa, la Corte dei conti o qualunque altra giurisdizione amministrativa ancora in vita) questa divergenza dia vita, quando un conflitto sorga, ad un conflitto da qualificarsi come conflitto di giurisdizione, poichè è indubbio che quella certa materia è sottoposta a sindacato giurisdizionale, ed è in dubbio solo se questo sindacato giurisdizionale debba essere esercitato dal magistrato ordinario o da uno dei magistrati amministrativi.

In questo stato di cose, siamo di fronte a un conflitto giurisdizionale, che è logicamente devoluto alla cognizione del supremo organo della magistratura, cioè della suprema Corte di

cassazione, e non c'è alcun motivo di intervento della suprema Corte costituzionale, la quale, ripeto ancora una volta, ha ragione di intervenire soltanto là dove ci si trovi di fronte ad un conflitto di attribuzione.

E allora mi pare che il terreno si sia già venuto restringendo, attraverso l'accettazione dei due principi che mi è sembrato di poter formulare. La Cassazione ha perduto una parte delle sue attribuzioni in materia di conflitti. Non le ha perdute tutte però, perchè, indiscutibilmente, là dove si tratti di conflitti di giurisdizione essa è tuttora competente a giudicare, e lo sarà anche quando la Corte costituzionale sarà entrata in funzione.

Resta allora da vedere quali siano questi casi di conflitti di attribuzione che sono devoluti alla cognizione della Corte costituzionale.

Io mi trovo perfettamente d'accordo con la impostazione data alla materia, su questo terreno, dall'onorevole relatore e con le esemplificazioni numerose, che egli ha dato, di casi fino ad oggi non sottoposti a sindacato di natura giuridica, i quali verranno, per effetto della nuova Costituzione, devoluti all'esame della Corte costituzionale. Tuttavia, ritengo che accanto a questi ve ne siano alcuni, fino ad oggi di competenza della Corte di cassazione passati alla competenza della suprema Corte costituzionale. E mi pare che, per giungere ad una fissazione per quanto possibile approssimata di questi concetti sia necessario fermarsi un momento sulla esatta natura di quel conflitto fra poteri, di cui qui si parla.

Tralascio (c'ò è stato ampiamente, molto esaurientemente svolto nella relazione dell'onorevole Tesaurò) ogni considerazione sul valore attuale del concetto di potere dello Stato. Mi soffermo tuttavia su una semplice constatazione, fuori di ogni possibile discussione: il potere è una cosa, l'organo è un'altra cosa. Di conseguenza, perchè conflitto fra poteri sorga, occorre che questo conflitto nasca fra organi (ed è tutta la nostra vecchia dottrina che sempre lo afferma e continua oggi ad affermarlo), che siano però appartenenti a diversi poteri. Contrariamente, quindi, alle osservazioni che da tanti pur autorevoli studiosi sono state fatte, non vi è motivo di intervento per la Corte costituzionale quando si tratta di conflitto all'interno di un determinato potere.

E l'ipotesi di un conflitto fra le due Camere è un'ipotesi che può benissimo verificarsi, ma che dovrà anche in avvenire trovare la sua soluzione in sede politica. Non potrà trovarla nell'intervento della Corte co-

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

stituzionale, perché, facendo parte l'una e l'altra Camera del potere legislativo, quando questo conflitto fra Camera e Senato dovesse sorgere, non si verificherebbe un conflitto fra i poteri dello Stato.

Ma, ciò stabilito, si deve andare più oltre: quando sorge effettivamente questo conflitto fra due poteri dello Stato? La relazione dell'onorevole Tesauro fissa innanzi tutto un concetto, al quale mi pare si possa senz'altro aderire, cioè che nell'interno dei singoli poteri dello Stato deve essersi compiuto quell'*iter* attraverso il quale la volontà dello Stato passa da una fase iniziale, che può essere anche emanazione di volontà di un organo subordinato, su, su, fino a quella massima autorità, che in quel certo settore ha il potere di esprimere l'autorità dello Stato, quale si incarna in quel certo potere che per lo Stato agisce. Di conseguenza, evidentemente, questo conflitto non sorgerà, contrariamente ai timori da qualcuno manifestati, quando vi sarà un conflitto fra un pretore e il genio civile, perché, evidentemente, né il pretore né il genio civile possono incarnare il potere dello Stato; semmai, in ipotesi, questo conflitto vi sarà quando da una parte saremo arrivati alla suprema Corte di cassazione e dall'altra saremo arrivati al ministro dei lavori pubblici, che nei rispettivi settori sono gli organi cui compete la manifestazione della volontà dello Stato.

Ed allora, arrivando al punto più acuto e sensibile del dissenso, questi conflitti fra poteri dello Stato a quali atti saranno riferibili? Evidentemente non ad atti legislativi, siano essi atti legislativi in senso formale, siano essi atti legislativi in senso sostanziale, perché, quando si dubiti della costituzionalità di una legge, di un decreto-legge, di un decreto legislativo, ecc., non ha ragione di intervenire il secondo alinea dell'articolo 134 della Costituzione; entra bensì in azione il primo alinea, là dove si parla del controllo sulla costituzionalità delle leggi.

Quindi, il conflitto sorge quando questo atto, che ha dato vita al conflitto, o è un atto amministrativo o è un atto giurisdizionale. Ed è proprio qui che si verifica il punto di frizione più sensibile, di contrasto più vivo fra gli interpreti. È proprio qui, perché, da parte di coloro che sostengono la tesi alla quale io mi oppongo, si afferma che dal momento in cui — fin dalla legge del 1865, con l'abolizione del contenzioso amministrativo — si è creata la giurisdizione unica e si è sottoposta l'amministrazione al giudizio dei tribunali, fin d'allora è venuta maturando una

situazione — che oggi trova consacrazione — per cui l'amministrazione è vincolata al giudizio dei tribunali. Si è creata una situazione per effetto della quale è impossibile pensare che una eventuale deviazione, da parte degli organi giudiziari, nella valutazione di una attività amministrativa, possa considerarsi suscettibile di una valutazione diversa da quella che gli stessi organi giurisdizionali abbiano deliberata.

In altri termini, non può nascere — si dice — un conflitto di attribuzione fra amministrazione e giurisdizione, perché quando questo conflitto nasce l'amministrazione è tenuta all'obbedienza. E a suffragio di questo concetto si cita la norma dell'articolo 113 della Costituzione, nella quale si afferma che contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa. Sicché, quando esiste un certo atto amministrativo, quando della legittimità o dell'opportunità di questo si dubiti, v'è la possibilità di arrivare ad un organo giudiziario, al quale spetta di provvedere; e, quando esso ha provveduto, all'autorità amministrativa competente a darvi esecuzione. Qualunque sia la pronuncia di questo organo — si dice — non vi è la più piccola possibilità che si dia vita a un conflitto.

È questo il punto sul quale in modo più preciso devo dichiarare il mio dissenso; dissenso che parte proprio da questo articolo 113, che come gli onorevoli colleghi sanno, ha una origine del tutto diversa. Esso vuole opporsi a quel malcostume del periodo fascista, continuato in parte malauguratamente anche dopo la caduta del regime fascista, per cui certi provvedimenti amministrativi venivano sottratti a qualsiasi controllo giudiziario o giurisdizionale. La Costituzione ha detto: no, questo controllo deve essere sempre ammesso. Questa e non altra è la portata dell'articolo 113. Ma, far dire all'articolo 113 quanto poco fa ricordavo, vuol dire portarlo ad una applicazione che è contraria al suo spirito, alla sua lettera e alle esigenze stesse del nostro sistema costituzionale ed amministrativo. Noi non dobbiamo dimenticare infatti che, nonostante tale evidente soggezione, in questi casi, dell'amministrazione alla giurisdizione, anche il potere amministrativo è un potere dello Stato. Si potrà chiamarlo potere amministrativo, potere esecutivo, e, in certe sue manifestazioni, potere di governo (ciò non ha alcuna importanza): certo è che attraverso questi organi si concreta un potere dello Stato. Qualcuno dice che se ne concretano addirittura due. L'indagine non ha, a questi effetti, alcuna importanza. Certo, siamo di fronte a poteri dello Stato che sono sovrani, anche se soggetti a certe limitazioni,

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

perchè tali limitazioni non riguardano l'esercizio di quel potere, ma toccano solo quelle determinate manifestazioni del potere amministrativo o esecutivo attraverso le quali si possa ritenere essersi concretata una violazione di diritti soggettivi o una violazione di interessi legittimi di cittadini. Lo dice in modo espresso l'articolo 113: «è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi...»

D'accordo, ma, onorevoli colleghi, qui noi non dobbiamo dimenticare che, di fronte alla attività dell'amministrazione, molto spesso un privato, un cittadino, un ente diverso da quello da cui l'atto amministrativo è emanato, non ha un diritto soggettivo né un interesse legittimo. Vi sono i casi degli interessi semplici; vi sono i casi dell'attività pienamente discrezionale dell'amministrazione; vi sono i casi dell'attività di Governo, nel senso ristretto e circoscritto di questa espressione. Sono casi, questi, attraverso il cui esercizio la volontà dello Stato-amministrazione si palesa sovrana, è sovrana, non soggetta al più piccolo controllo di carattere giurisdizionale. Non debbo certamente fare una casistica; la casistica è notissima: quanti sono i casi di interessi semplici? Per esempio, l'amministrazione comunale del mio paese delibera di spostare un monumento da una piazza ad un'altra. Io, cittadino, non ho un diritto soggettivo né un interesse legittimo ch'io possa far valere per chiedere che quel certo monumento resti così com'è, anche se per ragioni affettive, sentimentali, abbia un mio interesse, di fatto, che è gravemente leso da quel provvedimento dell'amministrazione.

Ho fatto l'esempio più banale. Potrei andare più su, e citare l'interesse semplice derivante dalla costruzione di opere pubbliche. Io posso avere un interesse semplice a che si costruisca quel ponte, quella scuola, quella strada del mio paese, che mi farebbe tanto comodo; ed ho un interesse semplice, di fatto, a che quella strada passi vicino al mio fondo, in maniera da servire per l'uso del mio fondo, e a che essa non passi, viceversa, da tutt'altra parte, o in mezzo al mio fondo.

Casistiche, ho detto, potremmo farne una infinità. In questi casi noi ci troviamo di fronte ad una attività amministrativa, ma questa attività non lede diritti soggettivi o interessi legittimi, e non è quindi suscettibile di alcun sindacato giurisdizionale da parte di tribunali ordinari né da parte di qualsiasi tribunale amministrativo. In casi di questo genere, almeno a mio avviso, si profila proprio quella situazione in cui — qualora in ipotesi un organo giudiziario, sia esso della giurisdizione ordinaria, sia esso speciale amministrativo, pretenda di inserirsi, con la sua pronunzia, in questo campo, dove viceversa l'amministrazione è pienamente sovrana; e questa pronunzia del-

l'organo giudiziario vada su, fino al supremo organo giurisdizionale — nasce precisamente quel conflitto di attribuzioni che deriva dall'essersi l'organo giurisdizionale arrogato un potere di intervento su materie sulle quali in alcun modo né esso né qualsiasi altro organo del potere giudiziario poteva intervenire.

Secondo il mio modesto avviso, in casi di questo genere — e di esempi potrebbero profilarsene una infinità — la Corte costituzionale deve intervenire e dire la sua parola, a dirimere il conflitto di attribuzione che da tali casi nasce.

Prendiamo l'ipotesi che è prospettata da qualche autore: il Presidente della Repubblica scioglie le Camere. Questo atto ha natura o di atto amministrativo, o di atto di Governo, secondo si ritenga doverlo qualificare, o di atto di un organo che appartiene, all'ingrosso almeno, al potere esecutivo. Al Consiglio di Stato, al quale, in ipotesi, qualcuno facesse ricorso contro quell'atto del Presidente della Repubblica, ottenendone una pronuncia positiva, la Corte costituzionale dovrebbe dire: caro Consiglio di Stato, tu hai fatto una cosa che è completamente al di fuori delle tue attribuzioni. (*Interruzione del ministro Petrilli*). Ho fatto, onorevole ministro, una ipotesi paradossale, una ipotesi estrema. Ma certamente ella converrà con me che di situazioni di questo genere, in cui un organo giudiziario possa intervenire in materia sottratta completamente agli organi giurisdizionali, vi sono stati molti e molti esempi in tutti i nostri precedenti tradizionali, e non è escluso che abbiano a esservene anche in avvenire.

Era perfettamente logico che, fino ad oggi, questi casi di conflitto andassero davanti alla Corte di cassazione, perché la Corte di cassazione era l'unico organo che potesse pronunziarsi su questa materia. Ciò non toglie che vi fosse un certo contrasto logico tra la pronunzia, su casi di questo genere, della Corte di cassazione e la natura del conflitto, perché la Corte di cassazione, come organo giudiziario, era, indubbiamente, una delle parti del conflitto, e quindi giudicava su causa propria. Ma oggi, con l'istituzione della Corte costituzionale, che sta al di sopra dei vari poteri dello Stato, è logico che in casi di questo genere essa ed essa sola abbia a intervenire.

Vi saranno per la delimitazione esatta di questi conflitti molti punti dubbi, molte possibili perplessità, per identificare esattamente quando ci troviamo di fronte a casi di questo genere e quando no.

L'onorevole relatore propone un criterio che dovrà essere attentamente meditato. Egli

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

nella relazione parla di casi, in cui vi sia una rilevanza costituzionale della norma di cui si sarebbe fatta violazione attraverso quest'atto dell'organo del potere esecutivo o dell'organo del potere giudiziario. È una formula pregevole, ma non so se sia idonea a risolvere ogni situazione: bisognerà esaminarla a fondo. Comunque, poiché indubbiamente, attraverso le mie forse troppo rapide considerazioni — per non abusare della pazienza dei colleghi su materia tanto tecnica — è stato posto in luce che un problema grave esiste nella identificazione di questa categoria di conflitti di attribuzione, ritengo che molto bene abbia fatto la Commissione, col testo che viene all'esame della Camera, evitando — contrariamente alle proposte iniziali del testo governativo e le opinioni di alcuni membri della Commissione — di inserire nel testo stesso qualsivoglia disposizione che avesse a indirizzare nell'uno o nell'altro senso l'interpretazione dell'articolo 134. Ha ritenuto la Commissione — credo abbia fatto molto bene — che questa materia debba essere materia da risolversi dalla stessa Corte costituzionale, attraverso la giurisprudenza che essa man mano andrà formando.

Abbiamo precedenti illustri di altre Corti costituzionali, che, precisamente in via di interpretazione, hanno circoscritto, delimitato, precisato i loro poteri. È estremamente opportuno che così si faccia pure da noi per lasciare via libera a tutte le possibili interpretazioni.

Certo è, comunque, che sarebbe stato in-costituzionale l'originario progetto governativo, che con una determinata interpretazione dell'articolo 134 della Costituzione veniva indubbiamente a circoscrivere la possibilità di applicazione dell'articolo 134 medesimo, escludendo una determinata categoria di casi, che non è affatto assodato debbano esserne senz'altro esclusi.

È poiché, evidentemente, non è con una legge ordinaria, come quella che stiamo discutendo, che può essere ridotta o limitata la portata di una norma costituzionale, così, indubbiamente, bene è stato fatto a eliminare quell'accenno, e a eliminare anche ogni norma di carattere processuale che portasse obbligatoriamente ad una determinata soluzione di quel quesito, lasciando, invece, alla elaborazione della prassi della futura Corte costituzionale la determinazione dell'esatta interpretazione da dare alla norma di cui ho parlato.

Il secondo punto del quale intendo parlare si riferisce, come ho detto, all'intervento della Corte costituzionale nella procedura di

referendum abrogativo. Desidero dar ragione dell'emendamento che al testo di legge costituzionale è stato proposto dalla Commissione interni — direi quasi nella sua collegialità — in seguito all'esame che per lungo tempo essa ha fatto della legge sul *referendum* abrogativo e come conclusione dei suoi lavori in relazione alla legge stessa.

I colleghi sanno che, in materia di *referendum* abrogativo, dispone l'articolo 75 della Costituzione, il cui capoverso pone una limitazione al generale diritto di *referendum* abrogativo: « Non è ammesso il *referendum* per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali ». Di qui il possibile sorgere di un quesito: *quid juris* quando, di fronte ad una certa legge, nasca il dubbio se essa rientri o meno nelle categorie per cui è esclusa la possibilità di *referendum*? Che il *referendum* non si abbia a fare se ci troviamo in presenza di questi casi, è ovvio. Meno chiaro è chi debba dire se il *referendum* si deve fare o meno.

La Commissione interni ha studiato a lungo il problema, si è prospettata tante possibili soluzioni, ed è arrivata a concludere che l'unico organo idoneo a risolvere questo quesito sia la Corte costituzionale. Solo la Corte costituzionale è sembrata possedere quei requisiti di autorità e di indipendenza che sono indispensabili perché si possa, attraverso l'esercizio da parte della stessa del suo potere, porre un freno ad una richiesta di *referendum* che porti la firma di un considerevole numero di elettori o di consigli regionali, come è quello che per la validità dell'istanza di *referendum* si richiede.

La Commissione interni ha ritenuto di dover scartare la proposta, avanzata da qualche suo autorevole membro, di devolvere al Parlamento stesso la cognizione di questi dubbi. È sembrato non si potesse aderire a questo concetto, e ovviamente. Infatti ci si trova in una posizione di contrasto fra il popolo, che chiede l'abrogazione di una legge che fu votata dal Parlamento, ed il Parlamento. Quest'ultimo logicamente, per la difesa del suo prestigio, ha un interesse, condannabile da un punto di vista costituzionale ma innegabile da un punto di vista politico, a che la richiesta di *referendum* non abbia seguito, perché essa è fatta indubbiamente contro la maggioranza parlamentare. Di conseguenza, se devolvessimo la decisione di questo dubbio al Parlamento, faremmo il Parlamento giudice in causa propria. Cosicché questo potere non può essere attribuito al Parlamento.

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

Si è proposto pertanto di affidarlo alla Corte costituzionale. Senonchè, arrivati a questo punto, ci si è chiesto: rientra questo potere fra quelli che l'articolo 134 della Costituzione devolve alla Corte costituzionale? La risposta è stata negativa.

Qualcuno profilò l'ipotesi che, anche in questo caso, si potesse parlare di un conflitto di attribuzione fra i poteri dello Stato e disse che in sostanza si poteva considerare sussistere un contrasto tra il popolo promotore di questa richiesta e il Parlamento che, non abrogando quella determinata legge, mostrava di consentire col tenore della legge medesima. Peraltro questa tesi è sembrata troppo artificiosa e insostenibile, perchè prima di tutto non si può ravvisare nel popolo il potere dello Stato; chè, se mai, il popolo è l'origine di tutti i poteri dello Stato, a parte quella concezione, cui si accenna nella relazione dell'onorevole Tesauro, per cui vi sarebbe possibilità di configurare come potere dello Stato il corpo elettorale nel suo complesso. Ma, se anche si dovesse accedere a questa opinione del corpo elettorale come potere dello Stato, è certo che non si può identificare il corpo elettorale con quei 500 mila elettori, i quali fanno la richiesta del *referendum* e sono, del corpo elettorale nel suo complesso, una parte estremamente circoscritta.

Quindi, niente conflitto. E allora si è detto: se per le ragioni già indicate noi vogliamo che questi dubbi vengano risolti dalla Corte costituzionale, occorre che questa nuova competenza alla Corte costituzionale sia devoluta attraverso una norma costituzionale. Di qui l'emendamento che abbiamo collegialmente proposto al disegno di legge costituzionale, che oggi abbiamo in esame, e nel quale espressamente chiediamo che sia affermata su questo punto la competenza della Corte, devolvendo poi alla legge ordinaria regolatrice del *referendum* le modalità di esercizio, da parte della Corte, del controllo che in questo campo viene così ad esserle attribuito. Ritengo che questa norma, anche se implica un allargamento della competenza della Corte, possa riscuotere il favore della Camera, e credo sia una norma di notevole importanza, perchè effettivamente più casi si potranno prospettare in cui dubbi abbiano effettivamente a sorgere in merito all'ammissibilità o meno di una richiesta di *referendum*. Pensiamo, ad esempio, al fatto che sono vietati i *referendum* sulle leggi tributarie; ora, per determinate leggi è facile stabilire se ci si trovi effettivamente di fronte a una legge tributaria, ma per altre leggi indubbiamente questo carattere

può essere oggetto di disputa. Si pensi, ad esempio, alla legge relativa alla nominatività dei titoli, che, secondo i diversi punti di vista dai quali la si guarda, può essere considerata legge tributaria o legge di diversa natura.

Ma, indipendentemente da questi casi, ve ne sono anche degli altri. La Costituzione vieta che si richieda il *referendum* per l'abrogazione delle leggi di autorizzazione a ratificare i trattati internazionali. Noi sappiamo che non in teoria ma in atto, nel momento presente della nostra vita politica, vi sono dissensi in merito all'interpretazione di questa norma, tanto che colleghi di altra parte della Camera pare intendano sostenere che, in ipotesi, sarebbe possibile, attraverso una certa costruzione che essi prospettano, arrivare ad una abrogazione per via di *referendum* della legge che approvò il patto atlantico.

È evidente che il problema è di notevole importanza. Né possiamo noi escludere che vi siano richiedenti di *referendum*, i quali facciano questa richiesta esclusivamente per amore di popolarità, oppure non abbiano adeguata conoscenza delle leggi e richiedano il *referendum* magari per una legge già abrogata o per una legge inesistente. È mai possibile che senza l'intervento di un controllo si debba svolgere tutta la procedura della raccolta delle firme, con tutte le operazioni che essa comporta e le spese relative? Evidentemente no. È per questo che aver fissato la necessità dell'intervento di un organo di controllo e avere attribuito questo compito alla Corte costituzionale, ritengo abbia conferito, e conferisca, alla buona attuazione dell'istituto del *referendum* e alla completezza delle attribuzioni che alla Corte costituzionale sono demandate.

Onorevoli colleghi, ho finito. Chiedo scusa se per la natura della materia ho dovuto fermarmi su considerazioni di carattere puramente tecnico, che evidentemente non potevano destare che un limitato interesse. Permettetemi, nel concludere, di fare un rilievo di carattere non tecnico.

Con il mio intervento ho illustrato, sia pure in specifici loro aspetti, due leggi distinte, che sono all'esame del nostro Parlamento: da un lato la legge per l'istituzione della Corte costituzionale, dall'altro la legge per l'attuazione dell'istituto del *referendum*. Sono le due leggi più importanti fra quelle che ancora restano per dare vita all'ordine costituzionale che la nuova Costituzione ha voluto; sono le due leggi che ancora mancano per rendere attuali i limiti che il costituente

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

ha voluto assegnare al legislatore: da un lato il limite del controllo giuridico sulle leggi, da parte della Corte costituzionale; dall'altro il limite del controllo politico sull'opportunità del loro contenuto, da parte del corpo elettorale, che, dissentendo dalla maggioranza parlamentare, può togliere vigore ad una legge che il Parlamento abbia approvato. Nell'uno e nell'altro caso abbiamo delle vie attraverso le quali si attua, col rispetto dalla Costituzione, l'ordinamento giuridico dello Stato; abbiamo delle vie attraverso le quali si assicurano al popolo l'esercizio dei suoi diritti ed il rispetto della Costituzione, e si fornisce la garanzia che il potere legislativo non possa abusare dell'autorità che le leggi ad esso attribuiscono.

Non mi pare senza significato che in un momento in cui nel paese, purtroppo, si deplorano manifestazioni non poche di intolleranza delle regole del regime democratico, e si rivelano tendenze a risolvere i contrasti politici con mezzi diversi da quello dell'applicazione dell'ordinamento giuridico dello Stato, proprio in questo momento all'esame del nostro Parlamento si presentino queste due leggi, attraverso le quali si riafferma la fiducia nell'ordinamento giuridico. Mediante queste due leggi noi arriviamo a completare la nostra Costituzione, arriviamo a dare ai cittadini la garanzia che essa è effettivamente il presidio delle libertà di tutti e di ciascuno. (*Vivi applausi. — Congratulazioni.*)

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

GULLO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, al punto cui è pervenuta la discussione, dopo l'ampio dibattito al Senato e i molti e pregevoli interventi alla Camera, a me pare che ogni ulteriore discorso non possa non essere contenuto in limiti di assoluta brevità, anche perché indubbiamente parecchi degli aspetti dei disegni di legge in esame bisogna darli per ammessi, dal punto di vista di una trattazione esauriente. Ridiscutere, a mo' d'esempio — come pure si è fatto nel Senato, e anche, pur meno ampiamente, qui nella Camera — le ragioni ontologiche, starei per dire, di questo nuovo istituto che è la Corte costituzionale, è senza dubbio cosa per lo meno superflua.

In questo momento il problema è diverso. Non è di esaminare se sia opportuno o no inserire nell'ordinamento politico e giuridico del nostro Stato questo nuovo istituto: il problema è che la Costituzione che il popolo italiano si è data ha previsto l'istituzione della Corte costituzionale. Ed è già da deplorare che siano passati tre anni ed ancora il nuovo organo non sia operante. E invece bisogna che la Costituzione su questo punto

sia attuata al più presto, sia perché ha già grande importanza di per se stesso il fatto che venga attuata la Costituzione per quanto riguarda la Corte costituzionale, sia e soprattutto perché l'attuazione della Corte costituzionale ci garantisce attraverso il suo funzionamento che la Costituzione sia rispettata in altri e diversi campi.

Limito il mio intervento a due aspetti della questione, quello della natura delle funzioni demandate alla Corte costituzionale, e l'altro, che a me pare straordinariamente importante, del metodo che il Parlamento deve seguire per eleggere i cinque suoi rappresentanti che andranno a far parte della Corte costituzionale. Parlando della natura delle funzioni demandate alla Corte costituzionale sorge senz'altro il quesito, a cui del resto è stato da varie parti risposto e al quale dedica lunga parte della sua relazione l'onorevole Tesaurò, se la Corte costituzionale sia un organo giurisdizionale. L'onorevole Calamandrei in un suo pregevole lavoro dedicato alla Corte costituzionale dice, ed afferma secondo me cosa vera, che al quesito si è risposto da molti in senso affermativo, che la Corte costituzionale sia cioè anche in Italia un organo giurisdizionale, per il fatto che il nome stesso che si è dato ad essa inevitabilmente richiama la Corte costituzionale americana, la quale è indubbiamente un organo giurisdizionale, anzi è l'organo giurisdizionale che sta al vertice. Corte costituzionale americana, organo giurisdizionale; Corte costituzionale italiana, organo giurisdizionale. Senonché l'affermazione che la Corte costituzionale italiana sia un organo giurisdizionale non è così pacifica come a prima vista potrebbe sembrare. Se si scende a un esame più approfondito della questione e ci si domanda quali sono i caratteri che indicano in un istituto la natura giurisdizionale e si risponde a tale domanda ricordando appunto che l'organo giurisdizionale non può prescindere dall'esistenza di una lite che deve essere composta, e non può prescindere, d'altra parte, dall'applicazione di una norma di legge a un caso concreto e nei limiti di questo caso concreto; se noi ci ricordiamo di ciò, troviamo più che lecito avanzare dei dubbi sull'affermazione che la Corte costituzionale italiana sia un organo giurisdizionale.

V'è una lite che legalmente venga composta dalla Corte costituzionale, così come accade per ogni altro organo giurisdizionale? Non mi pare; e anche qui ha influito, ha cioè alimentato l'errore, l'attività della Corte costituzionale americana, dove indubbiamente il sindacato di legittimità si svolge in forma incidentale, e si risolve in un giudicato che vale per il caso concreto che ha dato luogo al giudizio. È anche vero che la grande importanza che ha assunto l'organo dà alla sua pronun-

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

zia un valore che investe una sfera più ampia di quella che contiene il caso particolare. Ma ciò non conta: legalmente parlando, la pronunzia della Corte costituzionale americana è una pronunzia che compone una determinata controversia. Ora, non è questa la funzione della Corte costituzionale italiana. Di fronte ad essa, vi è, sì, una controversia la quale dà luogo all'esplicazione dell'attività propria della Corte costituzionale, ma in realtà la controversia non rappresenta se non l'occasione perché entri in funzione la Corte costituzionale. Ma, nel momento in cui la Corte costituzionale si impadronisce, diciamo così, del quesito ed esplica la sua attività per risolverlo, in quel momento essa agisce in una sfera completamente diversa da quella in cui è contenuta la singola controversia.

Funzione dunque totalmente diversa: il giudicato che verrà fuori dalla Corte costituzionale varrà *erga omnes*, ossia esso avrà valore per tutti i cittadini e non per quelli soltanto che sono interessati alla determinata e singola controversia. Ora, basterebbe questo a far dubitare se effettivamente ci si trovi di fronte a un organo giurisdizionale. E la stessa Commissione e lo stesso relatore ci danno atto di questo stato di dubbio. La Commissione, infatti, pur non avendo forse perfetta consapevolezza della cosa, non riesce a nascondere qualche perplessità nel ripetere la affermazione che si tratti di un organo giurisdizionale. E la manifestazione di questa perplessità si ha nel fatto che la Commissione della Camera ha riformato un significativo articolo, che pure era contenuto nel disegno di legge, ed era già stato approvato dal Senato. Mentre infatti il Senato aveva approvato una norma per la quale venivano richiamate, quanto al procedimento, le norme e le disposizioni del codice di procedura civile, la Commissione della Camera ha ritenuto, invece, che fosse opportuno sostituire alle norme del codice di procedura civile le norme del procedimento davanti al Consiglio di Stato. La modificazione ha un significato maggiore di quello che era presente ai commissari nel momento in cui essi la deliberavano; perché l'aver sentito il bisogno di richiamare una procedura, che non è quella del giudice ordinario, al posto del codice di procedura civile, è già un segno evidente che qualche perplessità vi è stata nel considerare la Corte costituzionale come un organo giurisdizionale vero e proprio.

Si è detto al Senato, autorevolmente, e anche qui alla Camera che, forse, si direbbe

meglio che è un organo legislativo; legislativo in forma — dirò così — negativa, in quanto è un organo legislativo non che fa le leggi ma che le annulla. E annullare, revocare le leggi è anch'esso, indubbiamente, un atto legislativo.

Da questo punto di vista a me pare che l'affermazione sia perfettamente esatta, perché la funzione preminente più interessante della Corte costituzionale è appunto questa: di annullare le leggi che non si uniformino alle norme costituzionali; e, nel momento in cui annulla la legge, essa, indubbiamente, opera nel campo legislativo.

Basterebbe, senz'altro, questa affermazione (e constatarne la fondatezza) perché, conseguentemente, si debba sostenere che non si tratta di un organo giurisdizionale ma si tratta di organo politico. La affermazione può suscitare, e ha suscitato, delle reazioni, delle inquietudini, vorrei dire; ma io non so come queste reazioni e inquietudini possano essere seriamente giustificate.

La verità è che, quando noi usiamo l'aggettivo «politico», noi ci lasciamo vincere da una concezione veramente aberrante e peggiore della politica. Ma se noi assumiamo, invece, la parola «politico» nel suo significato vero, non diciamo alcunché di aberrante e di inquietante affermando che la Corte costituzionale è appunto un organo politico. E politico non può non essere; un organo, al quale è demandato il compito di esaminare se e in che misura una legge si uniformi o non alla norma costituzionale, ha un potere, starei per dire, sovrano, di interpretazione, da una parte, della norma costituzionale, e, dall'altra, della legge di cui si afferma che abbia leso la norma costituzionale.

Ora, indubbiamente, quando essa esercita questo potere di interpretazione, che non si può fermare e non si deve fermare alla lettera della Costituzione ma deve indagarne lo spirito (e indagarne lo spirito non può voler dire altro se non rifare il cammino che il costituente ha percorso allorché ha dettato la norma, e riesaminare i motivi e le ragioni che tale norma hanno determinato) compie un'opera evidentemente politica e, anche se voi la chiamerete in altro modo, non potrete cancellare la sostanza di tale attività, che è eminentemente politica. A coloro poi che hanno obiettato che l'attività della Corte costituzionale non deve arrivare al punto di indagare, e tanto meno censurare, le ragioni alle quali ha ubbidito il Parlamento, nel momento in cui ha manifestato la sua volontà legislativa, si può rispondere che l'interpreta-

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

zione oltre che un valore statico ha un valore dinamico. Le leggi, infatti, non vengono interpretate sempre alla stessa maniera: col decorrere del tempo, esse sono sottoposte inevitabilmente a una mutevole interpretazione. È impossibile pensare che la legge sia un qualcosa di statico che resiste alla mutevole realtà in cui essa deve operare: la legge ha la virtù di piegarsi e adattarsi via via a questa mutevole realtà. Si capisce che a un certo momento si arriva a un contrasto tale e così profondo da essere necessaria senz'altro l'abrogazione della legge esistente per approvarne una nuova; ma, finché questo non avviene, la mutevole realtà rende necessaria una interpretazione che per gradi e quasi inavvertitamente si evolva allo stesso modo.

Orbene, poiché la Corte costituzionale non esaurisce il suo compito in un attimo, ma la sua funzione si estende nel tempo, essa non potrà non cedere alle suggestioni che le vengono da questa realtà via via evolventesi e non potrà nemmeno sottrarsi alla necessità di interpretare una norma costituzionale in una maniera molto o poco diversa da come essa poteva essere stata interpretata quando altre condizioni ambientali caratterizzavano la realtà regolata dalla norma stessa.

Ripeto che nulla vi è di strano nel ritenere che la Corte costituzionale abbia una funzione politica. Del resto lo stesso potere giurisdizionale ordinario è necessariamente tratto, interpretando la legge, a tener conto delle varie condizioni ambientali in cui la legge stessa opera. Noi non possiamo dire, per esempio, che il codice civile del 1865 venisse interpretato, nel 1939, ad 80 anni di distanza, allo stesso modo come veniva interpretato dal giurista o dal magistrato appena dopo la sua emanazione. Ma, se è vero che l'organo giurisdizionale ordinario cede anch'esso alla necessità di adattare la legge alla nuova situazione, è vero d'altra parte che non è questo che indica il carattere giurisdizionale di un organo, e quindi non è richiamandosi a ciò che noi possiamo senz'altro affermare che dunque la Corte costituzionale è un organo giurisdizionale. Essa — ripeto — va meglio definita organo legislativo e, come organo legislativo, indubbiamente organo politico.

La cosa ha la sua importanza, non che teorica, pratica. Ed è stato appunto l'onorevole Martino, che in questo momento così autorevolmente presiede, che, se pur non avessi avuto altri argomenti, me ne ha dato uno validissimo per poter constatare quanto sia importante questa affermazione. Egli, nel suo

dotto discorso, diceva che la competenza della Corte costituzionale bisogna che si fermi ad un punto. Quando il Parlamento ha avuto motivo o occasione di dare una certa interpretazione a una norma costituzionale (interpretazione che al Parlamento può essere stata suggerita dai motivi e dalle circostanze più varie), non è concepibile — diceva sempre l'onorevole Martino — che su questa interpretazione possa interloquire la Corte costituzionale. E, strano caso, o meglio, caso molto significativo, per portare un esempio, l'onorevole Martino, da buon liberale quale egli è, lo traeva dalla interpretazione che il Parlamento ha dato della norma della Costituzione che fissa l'obbligo di limitare la superficie della proprietà privata terriera (faceva proprio questo esempio). E aggiungeva che se il Parlamento ha dato una sua interpretazione di quella norma costituzionale la Corte costituzionale non può interloquire su di essa. E, poiché il Parlamento ha interpretato che limitazione della proprietà terriera non vuol dire imposizione di un limite alla superficie di essa, la Corte costituzionale non può dare interpretazione diversa da quella che il Parlamento ha dato.

PRESIDENTE. Ritengo che l'onorevole Martino non abbia detto questo, onorevole Gullo. Altra cosa ha detto, che ella potrà riscontrare nel resoconto stenografico o nel sommario.

GULLO. Ad ogni modo, lasciamo pur stare l'esempio, che a me è però parso di dover intendere in questi termini. Comunque, l'onorevole Martino ha affermato che il fatto che il Parlamento dà una particolare interpretazione di una norma costituzionale rientri nel potere sovrano del Parlamento, che è sottratto all'esame della Corte costituzionale.

LEONE-MARCHESANO. Il giudizio sulla opportunità della legge è sottratto alla Corte, non quello sulla costituzionalità.

GULLO. L'opportunità è cosa diversa. L'onorevole Martino parlava proprio di interpretazione di una norma costituzionale, che può aversi sia in occasione di una legge che si richiami con precisione a una determinata norma costituzionale, sia in occasione di un'altra legge che, pur non richiamandosi ad una precisa norma della Costituzione, venga ciononostante a ledere la Costituzione in qualcuna delle sue disposizioni. Io non so quale possa essere — istituita che sia la Corte costituzionale — il potere di interpretazione della norma costituzionale da parte del Parlamento se noi non l'intendiamo come potere che, interpretando, non muti la Costituzione. Intendiamoci: con questo, io non voglio affatto

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

condividere l'opinione di coloro che istituiscono una gerarchia di poteri e pongono al di sopra di tutti gli altri poteri la Corte costituzionale, perché a costoro è da rispondere che il Parlamento comunque ha la via maestra per dar luogo a una interpretazione che muti radicalmente la Costituzione, e la via maestra è segnata da quella particolare procedura che è richiesta perché il Parlamento possa esercitare il suo diritto di cambiare la Costituzione. Ma, se il Parlamento non segue questa via maestra, è chiaro che attraverso l'interpretazione non può modificare la Costituzione. E la interpretazione, se il Parlamento l'ha data ed è contrastante con la Costituzione, indubbiamente viene a essere sottoposta — si capisce, per le vie correttamente procedurali — all'esame e alla valutazione della Corte costituzionale. Ma a proposito delle funzioni demandate alla Corte e del valore di queste funzioni, non può non darsi rilievo (e serio rilievo) a un altro problema, che è quello cioè dell'efficacia nel tempo delle decisioni della Corte costituzionale.

Noi sappiamo a quante e quali discussioni ha dato luogo l'articolo 136 della Costituzione su questo punto, e noi sappiamo che vi è stato chi ha affermato addirittura che la controversia che ha dato luogo all'esame e alla decisione della Corte costituzionale debba essere sottratta, per essere nata indubbiamente prima, all'efficacia della decisione stessa. Si è visto senz'altro quanto sia aberrante una tesi simile, perché, nonostante la fede che si può avere nella generosità, in questo caso, politica del cittadino, è difficile pensare che il cittadino, che sia impegnato in una particolare controversia, si dia il lusso di iniziare una azione presso la Corte costituzionale per far dichiarare illegittima, costituzionalmente, una legge che lo pregiudica, pur sapendo che la dichiarazione di illegittimità costituzionale varrà per tutti gli altri cittadini meno che per lui.

Questo vorrebbe senz'altro dire che non è pensabile che vi siano ricorsi alla Corte costituzionale da parte di chi in partenza è sottratto al valore e all'efficacia delle decisioni della Corte stessa. Ma non è questo che mi preoccupa, perché, evidentemente, di fronte a tale aberrante conseguenza, non si può non far ricorso a un temperamento attraverso il quale si riconosca che l'efficacia della decisione della Corte costituzionale vale anche per la controversia che ha offerto l'occasione alla Corte costituzionale perché espliciti la sua attività.

Ma a me preme, invece, vedere quale particolare valore ha ciò, e a tanto mi induce

quanto l'onorevole Calamandrei dice a questo proposito nel libro che egli ha dedicato, appunto, alla Corte costituzionale.

L'onorevole Calamandrei sostiene — e secondo me giustamente — che la dichiarazione di illegittimità costituzionale dovrebbe senz'altro avere un valore retroattivo, fino al momento in cui la legge stessa fu creata. Averle tolto questa efficacia, che la logica consiglierebbe (imporrebbe, anzi) di attribuire alla decisione della Corte costituzionale, significa avere seriamente pregiudicato un importante principio, quello, cioè, che la Costituzione, almeno in molte delle sue norme, abbia valore precettivo. Questa è la conclusione che trae dalla soluzione della questione l'onorevole Calamandrei. (*Interruzione del deputato Calamandrei*). Dico subito che l'onorevole Calamandrei non è lieto affatto di questa conclusione, ma, esposti i termini della questione in questo modo, egli afferma che si potrebbe pervenire a tale conclusione.

L'onorevole Calamandrei mi consenta di esporre un parere diverso. (So quale valore può avere il mio parere e quale quello dell'onorevole Calamandrei: pertanto non voglio distruggere questa disparità nel momento in cui mi permetto di esprimere un mio parere contrario). A me pare che non sia giuridicamente né logicamente esatta la conclusione che egli trae. Secondo me, l'onorevole Calamandrei non tiene nel debito conto un elemento che pure, indubbiamente, esiste, ossia il fatto storico che la legge che viene dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale ha avuto un periodo di applicazione. Questo fatto storico è incontestabile. Ora, è praticamente opportuno (non dico teoricamente: non perdiamoci nelle astrazioni) che si dia un valore a questo fatto storico, da cui, secondo me, non si può prescindere. La cosa ha tanto più importanza in quanto non si è ritenuto di stabilire un termine entro il quale sia consentito al cittadino di impugnare la legittimità costituzionale della legge. Ora, nel momento in cui questo non si è creduto di fare — in modo che il cittadino è autorizzato a impugnare una legge che il Parlamento italiano ha emanato, poniamo, 70 anni fa — sarebbe strano che non si dovesse tener conto di questo lungo periodo in cui la legge ha avuto applicazione.

Mi si potrebbe rispondere che la illegittimità costituzionale è nata nel momento in cui è sorta la Costituzione. Siamo d'accordo, ma, anche a limitarci agli anni che decorrono dal giorno in cui è entrata in vigore la Costitu-

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

zione, poiché noi creiamo un organo che potrà avere un lungo periodo di vitalità, noi potremo trovarci di fronte a leggi che hanno avuto 9-10 anni di applicazione. Ora, questo fatto storico (avvenuta applicazione di una legge attraverso un così lungo periodo di tempo) è tale che non può essere disatteso dal legislatore che dà una determinata disciplina all'efficacia della decisione della Corte costituzionale. Né la cosa soverchiamente mi preoccupa dal punto di vista delle leggi penali, e non mi preoccupa — mi si lasci passare questa impropria considerazione — per quella specie di retroattività che ha la legge penale più favorevole di fronte a quella più grave. Quindi, basterebbe far richiamo a questo principio per togliere molto del pregiudizio che potrebbe derivare da questa soluzione. Ma la cosa ha importanza senz'altro per leggi di altro genere: quelle civili e amministrative. Per cui — ripeto — l'applicazione che si è fatta di questa legge, durante un periodo che può essere di anni ed anni, ha creato tali situazioni giuridiche e tali diritti anche in persone totalmente estranee al rapporto, che il voler non considerare questo fatto storico nemmeno al fine di orientare il legislatore verso situazioni di compromesso è giuridicamente illogico.

So che vi sono molti altri aspetti della Corte costituzionale che han dato luogo a discussioni, ma, come ho detto all'inizio, non è mio intendimento trattare tutte le questioni sorte per la istituzione del nuovo organo in Italia. Ho voluto toccare semplicemente e sommariamente, come la Camera ha udito, alcuni punti soltanto della complessa questione, e illustrarli, così come modestamente ho fatto.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GRONCHI

GULLO. È passo senz'altro all'argomento principale, a quello che mi ha suggerito l'intervento, del quale avrei fatto volentieri a meno e che avrei volentieri risparmiato alla Camera, se non vi fossero stati, su questo punto, la relazione dell'onorevole Tesauero e l'emendamento proposto affinché la norma approvata dal Senato circa il voto limitato venga senz'altro annullata, per dar luogo al voto maggioritario (meglio, totalitario) del Parlamento per la elezione dei cinque membri ad esso spettanti in seno alla Corte costituzionale.

Al relatore, onorevole Tesauero, vorrei fare una osservazione che mi pare abbia un certo peso. La questione venne all'esame della Commissione: quando si affrontò la norma che disciplina l'elezione dei cinque membri del Parlamento in seno alla Corte costituzionale, vi fu chi propose un emendamento, diretto a modificare la disposizione

del Senato che si richiamava al regolamento della Camera dei deputati, regolamento che in questi casi impone il voto limitato. Ma, dopo una breve discussione, i proponenti dell'emendamento credero doverlo ritirare, e la Commissione approvò il testo del Senato, che ora si presenta alla discussione dell'Assemblea.

L'onorevole Tesauero, nella sua relazione — me lo consenta — ha detto cosa inesatta allorché ha affermato che, data l'importanza della questione, la Commissione ha, sì, approvato il testo del Senato, ma ha ritenuto urgente sottoporre la questione all'esame dell'Assemblea. Io non so quale valore abbia questa frase dell'onorevole Tesauero.

TESAURO, *Relatore*. È nel verbale!...

GULLO. Non escludo che qualcuno abbia potuto esprimere l'opinione che sarebbe bene che l'Assemblea esaminasse profondamente il problema, ma non so che valore abbia questo, perché dobbiamo ricordarci che ogni norma approvata dalla Commissione viene in discussione dinanzi alla Assemblea, la quale può approvarla, cancellarla, modificarla, rettificarla. Ricordare, a proposito di questa disposizione, una regola che investe tutti gli articoli del disegno di legge, in quanto essi sono tutti sottoposti al vaglio ed all'esame della Camera, è strano; è strano infatti, che proprio per questa disposizione l'onorevole Tesauero abbia creduto urgente ricordare a tutti noi questo potere che la Camera ha, potere che noi conosciamo e di cui ci ricordiamo; anzi, proprio in dipendenza di questo potere noi siamo qui a discutere, non so da quanti giorni.

Ma non è questo soltanto. Se l'onorevole Tesauero si fosse limitato a ciò!... Ma il più strano — me lo lasci dire l'onorevole Tesauero — è altrove. Noi abbiamo un punto di partenza certo: la Commissione della Camera dei deputati ha approvato la norma così come era stata approvata dal Senato. Ora, il relatore doveva avere, non dico l'elementare dovere (non voglio usare parole forti), ma la tendenza ad illustrare la norma quale essa, per volere della Commissione, veniva sottoposta all'esame della Camera, e, se mai, dare peso alle ragioni che hanno consigliato la Commissione ad approvare la norma. Invece, chi legge la relazione si trova di fronte ad un quadro curioso: mentre non si riporta una sola delle ragioni che hanno consigliato quanti fummo, e fummo in maggioranza, ad approvare la norma già approvata dal Senato, vengono allineate, con garbo — voglio dirlo — e con studio, tutte le ragioni che sussidiano e confortano la tesi opposta, ossia quella bocciata dalla Commissione.

Non dico che questa tesi opposta non possa essere sostenuta, e anche brillantemente come ha fatto il relatore onorevole Tesauero. Ma

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

egli non una sola ragione riporta a favore della tesi accolta dalla maggioranza della Commissione, se non quella che, peraltro, è contenuta nella norma stessa: « La Commissione — dice l'onorevole Tesauro — nella sua maggioranza ha ritenuto di adottare la disposizione così come approvata dal Senato, perché si dà luogo alla rappresentanza delle minoranze ».

Ora questa non è una ragione esplicativa, ma è la norma stessa. Si prospetta soltanto il nudo fatto di assicurare alle minoranze la rappresentanza in seno alla Corte. Questa non è la ragione giustificativa: questo è soltanto il richiamo alla norma che, appunto, dice che bisogna far luogo alle minoranze. Tranne questo richiamo non v'è un motivo, non v'è una ragione a sostegno della tesi accolta dalla maggioranza della Commissione, mentre se ne adducono nella relazione parecchie altre, per fortuna tutte sballate, a sostegno della tesi opposta.

LEONE-MARCHESANO. Ricordo che andammo tutti via e che rimasero soltanto i deputati della maggioranza.

GULLO. Questo non toglie, però, che sia sempre strana una relazione così impostata. Anche se fossimo andati via tutti, indubbiamente, un elemento è rimasto: il disegno di legge approvato in quel senso; disegno di legge che attendeva una relazione, una relazione esplicativa, non una relazione che si dà cura di allineare le argomentazioni che annullano la consistenza e l'efficacia del disegno di legge nel testo approvato dalla Commissione.

Ora — ripeto — mentre la relazione non dice nulla a sostegno della tesi accolta nel disegno di legge, elenca invece tutta una serie di pseudo-ragioni, che dovrebbero puntellare e confortare la tesi opposta.

Poiché l'argomento ha un grande peso, desidero dedicare il tempo necessario a illustrare una ad una le ragioni che l'onorevole relatore ha creduto di esporre a sostegno, non del voto limitato, accolto dalla Commissione di cui è relatore, ma del voto totalitario, che egli invece sostiene.

La prima ragione è veramente capziosa, per un uomo dell'intelletto dell'onorevole Tesauro. Egli dice: Sapete perché le minoranze non possono avere le loro rappresentanze? Chi vi dice — questa è addirittura una scoperta come quella dell'uovo di Colombo — che i rappresentanti debba averli la maggioranza? E aggiunge, mostrando di parlare sul serio: Dovete provarmi anzitutto che la maggioranza ha diritto di avere i suoi rappresentanti; dopo potremo discutere se anche la minoranza ha eguale diritto.

Ebbene, queste sono cose che a sentirle dire lasciano addirittura sbalorditi. Sembrava che una questione del genere fosse ormai superata da parecchio tempo; ed invece ecco che la vediamo saltare nuovamente fuori. Sta a vedere che, dando il voto alla maggioranza, non saranno eletti i rappresentanti dei partiti di maggioranza, ma cinque rappresentanti dei partiti di minoranza! (*Si ride*).

Cosa ha voluto dire il collega Tesauro? Mi dovete dimostrare, egli ha scritto, che la maggioranza ha diritto di avere dei rappresentanti. Ebbene, io non ho il dovere di fornirgli questa dimostrazione, perché se ci incamminassimo su questa via andremmo necessariamente verso una conclusione assolutamente diversa sia da quella del voto totalitario, sia da quella del voto limitato. Fermiamoci su questo argomento: voto totalitario o voto limitato. Lasciamo stare il problema in diritto e guardiamolo in fatto. Insomma, in punto di fatto come si può seriamente contestare la conseguenza che deriva dal voto totalitario, e cioè che trecento eleggono meglio di centocinquanta? A quale astruseria vogliamo far capo per negare questa verità così palmare ed evidente? Cioè, che se si ha una Camera nella quale trecento la pensano in un modo e centocinquanta in un altro, evidentemente i trecento avranno la prevalenza? Non è questione di stabilire se questi trecento abbiano o non abbiano questo diritto. Non ha alcun senso dire che si deve dimostrare il diritto della maggioranza di essere rappresentata, una volta che la maggioranza in punto di fatto riesce a manifestare concretamente la sua prevalenza. Vale ben poco affermare: per me questi trecento rappresentanti non hanno il diritto di eleggere come vogliono i cinque membri della Corte. Non vale, perché, abbiano o non abbiano questo diritto, essi di fatto li eleggono. La cosa potrà interessare l'onorevole Tesauro, il quale — beato lui! — ama perdersi in discussioni così astratte e astruse, dedicando lunghi e torniti periodi a questa strana tesi. Cosa interessa a me sapere se la maggioranza abbia o non abbia questo diritto? L'importante è che essa elegga i rappresentanti che vuole in seno alla Corte.

TESAURO, *Relatore*. Vi è però una parola che sposta questo significato: « qualificata ».

LEONE-MARCHESANO. « Qualificata » vuol dire che i conti sono già stati fatti. (*Commenti — Si ride*).

GULLO. La maggioranza può anche eleggere cinque rappresentanti qualificatissimi,

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

ma questo non risolve la questione che ora è in ballo.

MATTEUCCI. L'onorevole relatore parla di « maggioranza » qualificata.

TESAURO, *Relatore*. Io non mi riferisco alla maggioranza come tale, non alla maggioranza politica, ma a un *quorum*, a una maggioranza qualificata! Non vorrei che l'onorevole Gullo mi attribuisse un pensiero profondamente diverso da quello che ho espresso nella mia relazione!

GULLO. Ella nega o non nega il diritto alle minoranze di avere i propri rappresentanti? Se ella imposta la questione negando il diritto alle minoranze di avere i propri rappresentanti, per quelle considerazioni che ha svolto, allora non si tratta più di sistemi! Vuole o non vuole un sistema che tolga alla maggioranza la possibilità di scegliersi gli uomini che vuole?

TESAURO, *Relatore*. Onorevole Gullo, al primo capoverso della pagina 23 della mia relazione ella trova spiegato in modo chiaro il mio pensiero!

GULLO. Io non ho ancora negato che anche quella della maggioranza qualificata sia una via per dare un qualche peso alla minoranza. Ella parla della necessità di un accordo fra tutte le forze politiche per la scelta di questi uomini; però, prima di passare all'esame di codesta questione, desidero seguire passo passo le sue argomentazioni.

TESAURO, *Relatore*. La ringrazio.

GULLO. L'onorevole Tesauro ha impostato in questi termini un altro problema: poiché la sola minoranza più forte potrebbe avere i suoi rappresentanti, ne consegue che le altre minoranze non avrebbero mai i loro rappresentanti. Io ho sempre constatato quanto siano pericolosi questi argomenti, soprattutto quando siano prospettati da coloro che dicono di voler tutto e non si contentano del poco!

Probabilmente, non tutte le minoranze potrebbero avere i loro rappresentanti, ma questo argomento non può assolutamente giustificare la tesi per la quale nessuna minoranza debba essere rappresentata. Mi sembra una questione di giustizia! Si è detto: poiché non è possibile altro se non che solo una minoranza abbia i propri rappresentanti, togliamoli dunque a tutte!

TESAURO, *Relatore*. Altri hanno sostenuto questa tesi, ma io no!

GULLO. Io la trovo nella sua relazione portata a sostegno della tesi opposta a quella che era stata accolta nel disegno di legge.

Il relatore, a questo punto, parla della necessità che vi sia un accordo, perché i 5 eletti siano davvero persone degne, persone provviste di tutte le capacità necessarie per assolvere il grave compito che la legge assegna alla Corte costituzionale. E ricorda un esempio, quello della Costituente, la quale è riuscita, attraverso l'accordo, a compilare una Costituzione, la quale, si dica quello che si vuol dire, ha pure il suo grande valore. L'onorevole Tesauro a questo proposito si è dimenticato di una piccola cosa, e cioè che allora fu possibile sfuggire alla volontà di una maggioranza, in quanto questa maggioranza non esisteva. L'accordo fu possibile proprio per questo, perché non vi era una maggioranza! Avrei voluto vedere, se lo schieramento delle forze politiche alla Costituente fosse stato quello che è ora in questa Camera, quale Costituzione sarebbe venuta fuori! Ma l'accordo fu possibile appunto perché non vi era una maggioranza! È stato appunto per quello schieramento particolare delle forze politiche, che i gruppi della Camera furono costretti a trovare il punto di accordo!

Ma, quando ella mi mette da una parte 300 persone e dall'altra 150 o 200, non verrà mai fuori una Costituzione come quella approvata dalla Costituente!

E, peggio ancora — argomento assai pericoloso — per mostrare la bontà del metodo da lui suggerito, ossia dell'accordo, richiama l'elezione del Presidente della Repubblica. Ma, onorevole Tesauro, ella dimentica ciò che è accaduto! Proprio l'elezione del Presidente della Repubblica ha dato la dimostrazione palmare che neanche di fronte all'atto solenne dell'elezione di colui che per rappresentare la nazione nel suo vertice più alto è bene sia l'espressione di tutti i cittadini italiani, neanche di fronte a questo fatto è stato possibile trovare un accordo, perché la maggioranza ci ha detto, se non esplicitamente, implicitamente: poiché noi siamo i più, non intendiamo sentire la vostra voce per quanto concerne l'elezione del Capo dello Stato.

Intendiamoci: io con ciò non voglio nemmeno lontanamente dire che Luigi Einaudi sia uomo che non stia bene a quel posto; anzi noi diciamo: chi vi dava il diritto di pensare che non avremmo detto di sì a Luigi Einaudi? Perché avete voluto che Luigi Einaudi fosse il Presidente della maggioranza e non il Presidente di tutto il Parlamento?

E tutto ciò è accaduto appunto per quelle ragioni, cui ella ora fa capo per respingere il voto limitato, ragioni che ci porterebbero di filato alle stesse conseguenze, se noi non acco-

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

gliessimo il testo approvato dal Senato e dalla Commissione della Camera.

Insieme con gli argomenti dell'onorevole Tesauro, e sullo stesso piano, si sono da altri portati altri argomenti ugualmente speciosi. L'altro giorno l'onorevole Resta diceva: ma voi vi rendete preciso conto di quello che avviene quando una parte nomina per conto suo un giudice e l'altra parte nomina per conto suo un altro giudice? Guardate che cosa accade — diceva sempre l'onorevole Resta — nel collegio arbitrale. Avete mai sentito dire che un arbitro nominato da una parte si sia messo d'accordo con l'arbitro nominato dall'altra parte? E possiamo convenire in queste argomentazioni dell'onorevole Resta; ma lo strano è che per sanare questo contrasto egli suggerisce lo strano rimedio di far nominare gli arbitri tutti da una parte. E così il contrasto si annulla. Sì, si annulla, ma come si annulla la malattia uccidendo l'ammalato! Riconosco anch'io che, nominati da una parte tutti gli arbitri, cessa il contrasto, ma cessa qualche cosa di più oltre il contrasto: cessa la ragione stessa dell'istituto.

Altri ha fatto capo alla Giunta delle elezioni.

Ma quello della Giunta delle elezioni è un esempio tipico che vi deve consigliare a non seguire quella via che voi vorreste noi seguissimo. Perché il regolamento della Camera domanda al Presidente la nomina dei componenti della Giunta delle elezioni? Appunto perché pone una premessa. Se non facessimo così, la Giunta delle elezioni sarebbe costituita in modo da non rispecchiare più le diverse opinioni della Camera, perché evidentemente il partito di maggioranza farebbe la parte del leone. Lo stesso regolamento della Camera quindi ci offre un esempio tipico e proprio nei riguardi di un organo giurisdizionale.

Io mi spiegherei che si fosse risposto: poiché noi pensiamo che né maggioranza né minoranza possono accampare diritto ad avere i loro rappresentanti nella Corte costituzionale, non diamo alla maggioranza la facoltà di eleggere tutti i giudici; scegliamo un altro metodo, quello, per esempio, di demandarne la nomina ai Presidenti delle Camere. Opportuno o non opportuno, approvabile o non approvabile, ma era un qualche cosa per cui si usciva dalla strana soluzione proposta dall'onorevole Tesauro, per la quale, poiché facendo nominare in parte i giudici dalla maggioranza e in parte dalla minoranza non si sanerebbe il contrasto, anzi forse lo si aumenterebbe, si propone una cosa più sem-

plice: quella di farli nominare tutti dalla maggioranza! Tanto, dice l'onorevole Tesauro, non abbiate paura: v'è poi il Presidente della Repubblica. Nello Stato esso è l'elemento equilibratore; quindi, quando si vedrà che proprio la maggioranza non ha voluto sentire ragioni e non si è piegata e non ha avuto quella sensibilità che dovrebbe avere, interverrà il Presidente della Repubblica.

Scusi, onorevole Tesauro, ma equilibrio per equilibrio, virtù equilibratrice per virtù equilibratrice, facciamo esercitare questo potere equilibratore dal Presidente della Repubblica sempre: perché non dico che non lo debba esercitare, ma che lo eserciti dopo che la maggioranza della Camera avrà eletto i suoi rappresentanti e la minoranza avrà avuto anch'essa modo di eleggere i suoi, i quali altrimenti sarebbero esclusi da questo che è uno dei supremi organi se non il supremo organo del nostro nuovo ordinamento costituzionale; esclusi senza una ragione, perché, ripeto, non è seriamente contestabile la inconsistenza delle ragioni esposte dall'onorevole Tesauro nella sua elaborata relazione. E si capisce che l'elenco di tali ragioni, addotte a sostenere la bontà della tesi del voto totalitario, non può non chiudersi con dei bei periodi; ed io ne ho letto uno veramente bello: « Il sistema di nomina dei giudici della Corte costituzionale rappresenta uno dei punti cruciali che servirà a saggiare il sistema di democrazia instaurato con la Costituzione, sistema che assicura la libera coesistenza di forze contrastanti attraverso punti di convergenza su istituzioni destinate a garantire tutti e ciascuno ».

Ammiro questa bella prosa in cui tanti bei pensieri sono espressi; ma la realtà è ben diversa da ciò che lascerebbe credere un periodo così tornito. La realtà è questa: che se noi, in contrasto con ogni norma di logica, con ogni norma di giustizia, con una disposizione precisa del regolamento della Camera, in contrasto con la prassi costante anche in periodi che si dicono meno democratici del presente, escludiamo la minoranza dalla possibilità di indicare qualche componente della Corte costituzionale, noi non faremo certo, onorevole Tesauro, un'opera democratica che si intoni a questo nuovo clima, a questa nuova atmosfera che ella esalta e decanta in questo tornito periodo della sua relazione. È giusto e non può non essere giusto che la minoranza della Camera esprima la sua volontà. Sarebbe ingiusto che la maggioranza monopolizzasse il diritto di nomina dei giudici della Corte costituzionale. Né è augura-

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

bile del resto quello che afferma l'onorevole Tesauro, e cioè che sia da accogliere un metodo di elezione tale che renda necessario l'esercizio del potere equilibratore da parte del Presidente della Repubblica. In realtà, noi dobbiamo senz'altro approvare un sistema tale che non postuli necessariamente l'intervento della virtù equilibratrice del Presidente della Repubblica. È questo un caso che deve essere considerato straordinario. Voi non dovete aprire la via all'intervento di questo potere equilibratore. Voi invece lo auspicate, siete costretti ad auspicarlo; e mi spiego perché siete costretti ad auspicarlo: perché, non ostante le elaborate considerazioni che andate svolgendo per confutare la tesi opposta, voi vi accorgete che le cose stanno ben diversamente, e quindi vi preoccupate di tranquillizzare coloro che la pensano in modo diverso, consigliando di non allarmarsi; tanto c'è il Presidente della Repubblica che sanerà tutto. Quando, cioè, cinque democristiani saranno stati eletti dal Parlamento alla Corte costituzionale, ci sarà poi il Presidente della Repubblica che provvederà a nominare cinque membri rappresentanti delle altre forze politiche!

E basterebbe questa ragione. Né penso che l'onorevole Tesauro, coi gesti che mi sta ora facendo, voglia significarmi che il voto attribuito ad ogni senatore e ad ogni deputato non porta con sé il diritto di nomina dei cinque membri. Siete forse di questo parere? L'onorevole Tesauro vuol sostenere cosa diversa dal voto totalitario? In caso contrario, dica qual'è il sistema che egli patrocina, perché in questo momento io non vedo una terza soluzione fra il voto totalitario e il voto limitato. Se ella elenca, onorevole Tesauro, delle ragioni per dimostrarmi che il voto limitato non è da accogliere, quale altra soluzione ella implicitamente pone innanzi se non quella del voto totalitario? E se così è, se questo cioè ella vuole intendere, io mi sento allora autorizzato ad affermare che le ragioni che lei adduce a favore del voto totalitario non hanno alcun fondamento né in teoria né nella prassi: e questa è la questione fondamentale.

Già altra volta la maggioranza ritenne di escludere la minoranza dal diritto di eleggere i suoi rappresentanti e fu in occasione delle elezioni per il Consiglio d'Europa. Si recarono in quella circostanza delle ragioni particolari che attenevano alla particolare materia di quel momento. Ora, io non dico che quelle ragioni fossero giuste, intendiamoci; ma dico che potevano anche avere una parvenza di

giustizia. Ma qui no. Qui si tratta di un organo che si inserisce nell'ordinamento sociale, politico, giuridico della nazione: e voi potete anche far mostra di disattendere, per costante proposito, ogni voce che vi viene dalla minoranza, cercando di smorzarne ogni vibrazione, ma non potrete mai escludere un solo cittadino dall'ordinamento giuridico, sociale, politico dello Stato.

Tutti i cittadini indistintamente ne fanno parte, quali che siano le loro fedi politiche, le loro fedi religiose. Ci mancherebbe anche questa, che dei cittadini potessero essere sottratti all'ordinamento giuridico, sociale, politico in cui viviamo!

Ora, quando si tratta di poteri che impersonano questo ordinamento, che danno il senso e il significato all'ordinamento stesso, non possono essere nemmeno concepibili norme con cui esplicitamente si interdice ad un terzo degli italiani (dico ad un terzo degli italiani!) il diritto di far sentire la loro voce in uno degli organi più rappresentativi di questo ordinamento giuridico e politico dello Stato. Ma allora, quand'è che diremo che questa Costituzione è sul serio ferita nella sua sostanza vera, non soltanto nella sua lettera ma soprattutto nello spirito che l'ha dettata, allorquando il popolo italiano, attraverso i suoi rappresentanti alla Costituente, la volle e la diede alla nazione?

Ma sul serio vogliamo creare il tribunale delle garanzie costituzionali poggiando tutto su una così aperta, così patente violazione della Costituzione? Perché, voi fate, di questa Costituzione, che dovrebbe essere lo strumento di garanzia per tutti i cittadini (per tutti, quali che siano le loro opinioni religiose o politiche) lo strumento, invece, per creare, sia pure attraverso le più o meno eleganti motivazioni che si leggono nella relazione dell'onorevole Tesauro, uno strumento di regime totalitario nel più ampio senso della parola. Cominciate col sistema totalitario nella elezione dei giudici e finirete per fare, inevitabilmente, della Corte costituzionale, non l'organo creato per il rispetto della Costituzione, per imporre il rispetto stesso della Costituzione a tutti i cittadini, ma uno strumento di politica soppraffazione per la parte che in questo momento è prevalente nel mondo politico della nazione.

Quando voi farete questo, tutto farete meno che alimentare lo spirito democratico di questa Repubblica che nasce! Secondo me non va richiamato mai troppo il senso di solidarietà, non politico che sarebbe piccola cosa, ma il senso di solidarietà nazionale che

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

io non posso credere e non credo sia cancellato del tutto nel fondo dell'animo di ciascuno di voi della maggioranza. E sentiamo di dover fare appello a questo profondo senso di solidarietà nazionale. Siamo uniti almeno, se non nella stessa parte politica, se non nei metodi di lotta politica che ognuno di noi trova più o meno idonei a sostegno delle proprie tesi, siamo uniti, dicevo, su questo terreno di solidarietà nazionale! Ed essere uniti su di un terreno di solidarietà nazionale vuol dire soprattutto e innanzitutto una cosa: che siano chiamati tutti i cittadini a concorrere alla vita politica e sociale della nazione, perché soltanto così noi possiamo assicurare un vero progresso e un vero avvenire al nostro paese. (*Vivissimi applausi all'estrema sinistra — Congratulazioni*).

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

AMBROSINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi. Le gravi questioni che sono state dibattute nella dottrina, nelle discussioni parlamentari e nelle stesse relazioni governativa e delle Commissioni delle due Camere fin da quando il Governo presentò nel luglio 1948 al Senato il disegno di legge sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale, non solo attengono alla natura della Corte ed ai limiti della sua competenza, ma si riconnettono e ripongono in discussione alcuni principi fondamentali della stessa struttura della Costituzione, quale quello della divisione dei poteri, che sta a base della natura giurisdizionale della Corte. Al contrasto attuale di opinioni, che è quasi il seguito delle divergenze manifestatesi durante i lavori dell'Assemblea Costituente, non è del tutto estranea qualche lacuna che potrebbe riscontrarsi nel testo stesso della Costituzione. Intendo riferirmi all'articolo 137, il quale dispone che «una legge costituzionale stabilisce le condizioni, le forme ed i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale», occupandosi così solo delle controversie di cui al n. 1 dell'articolo 134, e non anche dei conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato di cui al n. 2 dello stesso articolo 134, che costituiscono la materia più controversa. Qualcuno potrà di ciò meravigliarsi, ma la spiegazione è chiara quando si tenga presente l'insieme delle circostanze nelle quali fu elaborata questa parte della Costituzione. Le ha esposte il massimo artefice di essa, il presidente della Commissione dei Settantacinque e del Comitato di coordinamento, onorevole Ruini, in un articolo pubblicato nella *Rivista amministrativa* del

1949. Rimando a quanto egli specialmente dice a pagina 237, dove, dopo aver parlato dal primo progetto presentato dai relatori e dei lavori della Commissione dei Settantacinque, del Comitato di coordinamento e infine della Assemblea, conclude (leggo testualmente): «Nella stretta del coordinamento finale, il comitato cercò di ritornare sul tema regolando ciò che era indispensabile per la Costituzione e rinviando il rimanente. Non riuscì. Prevalse l'idea di distinguere, sì, ma di rinviare anche la prima parte ad una legge costituzionale successiva. Ciò si fece; e, nel gennaio, l'ultima notte della Costituente, fu varata, in meno di un'ora, la legge di integrazione della Costituzione. La fretta e le soffocate discussioni non giovarono alla più felice soluzione. La Corte nasce ora in Italia con alcune discutibili modalità di struttura; e la esperienza dovrà mostrare le vie della revisione e del perfezionamento».

Ebbene, onorevoli colleghi, giacché noi ci occupiamo della materia, ritengo che sia sommamente opportuno, anzi necessario, affrontare le più gravi questioni controverse, per chiarificarle e risolverle espressamente, interpretando in modo autentico gli articoli 134 e 137 della Costituzione.

Mi permetto di affermare che nessuno dovrebbe avere timore di affrontare la questione del riesame delle norme costituzionali quando ciò si reputi necessario.

Voci. D'accordo.

AMBROSINI. Spero che l'accordo si concreterà in questo sforzo che tutti dobbiamo fare per non rimandare la soluzione delle questioni alla stessa Corte costituzionale, e per evitare, onorevole relatore, quello che nel suo chiaro discorso l'onorevole Martino e poi l'onorevole Amadeo, e nella dottrina diversi giuristi, hanno detto, cioè che la Corte costituzionale possa per avventura iniziare la sua attività sindacando la legge che ne regola il funzionamento.

TESAURO, *Relatore*. Perciò abbiamo presentato una proposta di legge costituzionale.

AMBROSINI. Che dovrebbe, onorevole Tesauro, trattare, oltretutto della nuova materia alla quale l'onorevole Lucifredi ha dianzi molto opportunamente accennato, anche ed anzitutto delle materie che sono bensì già di competenza della Corte, ma per le quali sono sorti e perdurano profondi contrasti (come per la estensione ed i limiti di tale stessa competenza).

Prima di entrare nell'esame delle questioni specifiche credo opportuno fare qualche considerazione su quel principio fondamentale della

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

separazione dei poteri che sta a base della natura giurisdizionale della Corte costituzionale.

È molto significativo il fatto che molti di coloro che affermano invece il carattere anche parzialmente politico o legislativo o superlegislativo della Corte, negano o non ritengono più operante il principio della divisione dei poteri. Orbene, non esito in proposito ad affermare che questo principio, inteso naturalmente in maniera non rigida e conseguenzialista, costituisce ancora uno dei mezzi più idonei per la garanzia delle libertà secondo l'insegnamento di Montesquieu. È per questa ragione che fu posto a base della costituzioni moderne, ed anche del sistema politico dello statuto albertino e delle successive leggi italiane, compresa quella del 31 gennaio 1926, sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche, come disse espressamente, il ministro proponente Rocco nella relazione al relativo disegno di legge.

Quanto alla nuova Costituzione repubblicana, può senza esitazione affermarsi che essa non solo non ha rinnegato il vecchio principio, ma che lo ha anzi accolto in pieno e rafforzato con l'adozione del sistema della Costituzione rigida e con l'istituzione di un organo apposito, la Corte costituzionale, a cui ha attribuito il compito di controllare se ciascuno dei tre poteri si mantenga nella sfera della sua competenza e non invada quella di un altro potere, a cui cioè ha attribuito, in sostanza, il compito di fare rispettare il principio della distinzione dei poteri. È opportuno aggiungere che questo principio è riconfermato dalla disposizione dell'articolo 136, per cui, quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una legge, questa cessa bensì di avere efficacia dal giorno successivo a quello della pubblicazione della decisione, ma non è abrogata. Dispone il secondo comma dello stesso articolo 136 che la decisione della Corte è comunicata alle Camere ed ai consigli regionali interessati, affinché, ove lo ritengano necessario, provvedano nelle forme costituzionali. Ora, questa disposizione attesta che il costituente ha lasciato agli organi legislativi quasi la suprema parola, testimoniando così implicitamente, ma non meno chiaramente, il suo ossequio al principio della divisione dei poteri.

Da tutto il sistema adottato dalla Costituzione deriva che la Corte costituzionale ha carattere giurisdizionale, e non politico o legislativo. Le tesi che sostengono il carattere politico o legislativo della Corte non corrispondono alla volontà del costituente, né

all'insieme delle disposizioni della Costituzione, né tanto meno al sistema di reggimento politico da essa adottato, cioè al sistema parlamentare; il quale sistema andrebbe in aria se si attribuisse alla Corte una funzione politica o legislativa, una funzione cioè da sovrastare quella di ciascuno dei tre poteri.

Ho ascoltato con molto interesse l'acuto ed appassionato discorso dell'onorevole Gullo, il quale ha sostenuto che la Corte ha assieme carattere legislativo e politico. Avrebbe carattere legislativo perché le sue decisioni hanno efficacia *erga omnes*; ma in contrario si può subito opporre che la Corte può pronunziarsi soltanto, come dice il n. 1 dell'articolo 134 della Costituzione, per decidere una controversia, e che la questione di legittimità costituzionale di una legge può essere sollevata, come dice l'articolo 1 della legge costituzionale del 9 febbraio 1948, da un interessato o d'ufficio dal giudice, e non da un qualsiasi cittadino che voglia agire nell'interesse generale.

D'altra parte è da osservare che l'attività del legislatore è eminentemente libera, mentre niente affatto libera è l'attività che è chiamata ad assolvere la Corte: si tratta di una funzione prettamente interpretativa, e per ciò stesso non legislativa. La Corte non è organo di creazione del diritto, ma organo giurisdizionale.

Dal potere di interpretazione della Corte, l'onorevole Gullo ha ritenuto di desumere altresì il carattere politico della sua funzione. Ma anche a considerare questa potestà interpretativa nell'estensione dall'onorevole Gullo propugnata, non si arriverebbe mai al cambiamento della natura della funzione, giacché il giudice della Corte resta tenuto all'osservanza delle norme della Costituzione, che egli è chiamato ad interpretare, ma che non può affatto innovare. Quindi anche il giudice della Corte, come qualsiasi giudice, è vincolato dal diritto, ed esercita per ciò funzione giurisdizionale e non politica.

L'onorevole Gullo ha aggiunto che la Corte si pone nell'esercizio del suo compito come organo sovrano. Ma si tratta di una sovranità che non porta alla trasformazione della sua funzione. Si tratta per altro della stessa sovranità che appartiene a tutti i giudici ordinari e speciali. Bisogna evitare le esagerazioni sul tipo di quella che fu e continua ad essere fatta da coloro che ritengono tanto esteso il potere della Corte suprema degli Stati Uniti d'America da arrivare a trarne la conclusione che il regime politico degli Stati Uniti, possa qualificarsi come il regime del

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

« governo dei giudici ». No, giacché anche la Corte suprema americana esercita il suo potere come un organo giurisdizionale; sicché deve considerarsi più che paradossale addirittura errata quella corrente che parla di un sistema di « governo dei giudici ».

Ora, sarebbe un grave errore mettersi sulla stessa via attribuendo ai giudici della istituenda Corte italiana un potere politico che la Costituzione non ha loro dato affatto. Il costituente non volle che garantire l'osservanza della Costituzione; non volle che impedire l'usurpazione da parte di un potere della sfera di attribuzione di un altro potere. Si concreta in ciò la disposizione del numero 2 dell'articolo 134, e sostanzialmente anche quella del numero 1: una legge è viziata di illegittimità costituzionale quando abbia violato una norma della Costituzione, quando cioè il legislatore ordinario abbia straripato dai limiti segnati dalla Carta fondamentale, usurpando i poteri del costituente.

È per questa ragione — e chiudo su questo punto — che, in sostanza, la Corte costituzionale, così come è organizzata nella Costituzione, è l'organo supremo giurisdizionale regolatore delle competenze, cioè delle attribuzioni dei vari poteri dello Stato. Dico subito che come poteri dello Stato devono intendersi i tre poteri fondamentali dello Stato.

GERMANI. Non proprio regolatore.

AMBROSINI. Regolatore, signore, delle competenze o, per usare il termine adoperato dalla Costituente, delle attribuzioni dei poteri dello Stato. La Costituzione infatti ha voluto impedire, ripeto, che un potere usurpi le funzioni di un altro potere, ed ha istituito la Corte appunto per controllare se ciò avvenga, e per ristabilire, nell'eventualità che una tale violazione si verifichi, l'equilibrio tra i poteri.

Non mi soffermo sull'altro punto trattato dall'onorevole Gullo, sul punto cioè che riguarda il sistema di elezione di cinque giudici da parte delle due Camere in seduta comune, rimettendomi in proposito alla relazione dell'onorevole Tesauro e a quanto hanno detto i colleghi Resta, Amadeo e Martino.

Desidero piuttosto osservare che, qualunque sia il sistema di nomina o di elezione dei giudici della Corte costituzionale, anche quando vengano tutti eletti dal Parlamento, ciò non importerebbe un cambiamento del carattere della Corte, che resterebbe giurisdizionale, perché è il contenuto della sua funzione che ne determina il carattere. E la funzione della Corte è giurisdizionale, giacché

essa è investita, come qualsiasi altra magistratura, della decisione di controversie, che sono bensì di carattere costituzionale, ma che debbono essere risolte, come le questioni sottoposte ai giudici in generale, con criterio giuridico, interpretando il diritto esistente e non cercando di innovarlo, sostituendosi al legislatore ordinario ed allo stesso costituente. Per ciò la Corte non può farsi guidare da considerazioni di opportunità politica, né tanto meno improntare ad esse le sue decisioni. Nell'espletamento della sua funzione la Corte svolge un'attività non libera, come quella del potere legislativo e talvolta dell'esecutivo, ma un'attività vincolata all'interpretazione delle norme giuridiche, svolge cioè l'attività propria dei giudici.

Ciò naturalmente non esclude che ogni singolo giudice della Corte abbia una speciale cultura e sensibilità politica, che gli permetta di penetrare a fondo nel sistema delle norme costituzionali sottoposte al suo esame. Ma tali qualità, che per altro si ritrovano ed agiscono in tutti i giudici, debbono servire allo scopo di interpretare meglio il diritto esistente, e non ad altro scopo di natura più o meno dichiaratamente politica.

Passo all'esame delle competenze della Corte. Esse sono tre secondo la specificazione dell'articolo 134 della Costituzione. Non mi occuperò della competenza prevista al numero 3, cioè dei giudizi sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica ed i ministri; giudizi che speriamo non abbiano mai ad aver luogo, e che a mio avviso sarebbe stato meglio attribuire al Senato; al quale proposito esprimo l'augurio che si provveda in tale senso quando si procederà a quella riforma del Senato che varie ragioni consiglierebbero di attuare al più presto.

Mi soffermerò sulle competenze che la Corte sicuramente sarebbe presto chiamata ad esercitare, a cominciare da quella di cui al n. 1 dell'articolo 134 riferendosi alle controversie sulla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato e delle regioni; a proposito delle quali l'onorevole Calamandrei in varie occasioni ha prospettato il pericolo della facilità con cui i litiganti potrebbero servirsi della pregiudiziale di illegittimità costituzionale come espediente al solo scopo di ritardare il corso della giustizia. La questione più grave alla quale ha dato luogo il n. 1 dell'articolo 134 è quella che l'onorevole Gullo ha trattato soffermandosi sulla portata del potere interpretativo della Corte. Anche l'onorevole Costa, nel suo lucido ed equilibrato discorso

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

se ne era occupato, sostenendo la stessa tesi: che la Corte può spingere il suo esame del merito intrinseco della legge impugnata fino al punto di indagare sui motivi ed i criteri di opportunità che hanno guidato il legislatore nell'emanare la legge.

Si tratta di una tesi che non possiamo accettare. La Corte in sostanza non deve fare, riguardo alle leggi, che quello che i magistrati facevano e continuavano a fare riguardo ai regolamenti.

La legge del 1865 sul contenzioso amministrativo disponeva all'articolo 5 che le autorità giudiziarie applicheranno i regolamenti in quanto conformi alla legge; e l'articolo 4 delle disposizioni generali del codice civile dispone che i regolamenti non possono contenere norme contrarie alle leggi. Alle fonti del diritto preesistenti la Costituzione ne ha aggiunta una superiore: la norma costituzionale, alla quale non può contrastare la legge ordinaria. Ebbene, la Corte costituzionale deve vedere se una legge ordinaria abbia violato la superlegge, cioè, la Costituzione. Il criterio del giudizio è uguale a quello che il magistrato seguiva e continuerà a seguire rispetto ai regolamenti: bisogna giudicare se la norma giuridica di grado inferiore abbia violato quella di grado superiore. Per fare questo giudizio occorre guardare ed attenersi al contenuto delle norme e non spingere l'esame al punto da indagare e pretendere di sindacare i motivi di opportunità che abbiano determinato gli organi legislativi ad emanare le norme impugnate. È bene che parliamo chiaro, ed eliminiamo i dubbi. La tesi sostenuta dagli onorevoli Gullo e Costa, e prima in modo più lato dall'onorevole La Rocca, porterebbe alla possibilità di impugnare le leggi alla stessa stregua degli atti amministrativi, cioè anche per eccesso di potere. Ora, ciò fu escluso esplicitamente e ripetutamente all'Assemblea Costituente, come può rilevarsi dalle dichiarazioni del presidente dei Settantacinque onorevole Ruini, e non corrisponde comunque al sistema politico della Costituzione, che, adottando il regime parlamentare e dando per ciò stesso la preminenza al potere legislativo, ha escluso che questo potere possa essere sottoposto ad un sindacato così penetrante anche in riguardo ai motivi della sua attività legislativa, da renderne quasi instabile ed inefficiente il fondamento. La legge potrà essere ritenuta viziata da illegittimità costituzionale solo quando il suo contenuto sia contrario alla Costituzione. Questa indagine deve fare la Corte e non altre indagini di merito intrinseco, come quelle consentite per gli atti amministrativi sotto il profilo

dell'eccesso di potere. A riprova di ciò può richiamarsi il sistema della Costituzione che ammette in un solo caso il controllo di merito: per le leggi regionali che, pur riguardando materie di competenza della regione, contrastino con gli interessi nazionali o con quelli di altre regioni. Ma anche in questo caso la Costituzione attribuisce la competenza a giudicare non alla Corte costituzionale, sibbene alle Camere.

L'onorevole Gullo ha accennato agli inconvenienti che potrebbero nascere (e sicuramente nasceranno) dal fatto che non è fissato alcun termine per la impugnativa delle leggi. Credo che l'argomento merita attenta considerazione per la eventuale revisione di questo punto del sistema.

Per quanto riguarda l'efficacia nel tempo delle decisioni della Corte che pronunzino l'illegittimità costituzionale di una legge, credo che, malgrado l'incerta disposizione del primo comma dell'articolo 136, esse decisioni debbano applicarsi, come ha detto l'onorevole Gullo, anche al caso che ha dato luogo alla controversia. Milita in favore di questa soluzione non solo una ragione logica, ma anche una ragione formale, derivante dalla norma in base alla quale il giudice, che ammetta l'eccezione di incostituzionalità sollevata da una delle parti o rilevata da lui stesso d'ufficio, rimette la decisione alla Corte costituzionale e sospende il giudizio. La sospensione del giudizio non avrebbe senso se alla controversia non potesse poi applicarsi la decisione della Corte.

È di tutta evidenza che l'eccezione di illegittimità costituzionale presuppone che esista una legge, e che quindi non è possibile cercare di provocare l'intervento della Corte costituzionale contro l'eventuale mancanza del legislatore ad emanare leggi che pure la Costituzione ha programmaticamente stabilito che debbano venire emanate. L'articolo 134 infatti dice espressamente che la Corte giudica sulla controversia relativa alla legittimità costituzionale delle leggi; dal che discende che il giudizio è promovibile solo contro leggi che siano state già emanate.

Vengo alla questione più grave, quella che si riferisce alla prima parte del numero 2 dell'articolo 134: la competenza della Corte a giudicare sui conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato. Lo stesso numero 2 attribuisce alla Corte il giudizio anche sui conflitti fra lo Stato e le regioni e tra le regioni. Ma soltanto la prima parte del numero 2 va per ora chiarita perché è su di essa che si è manifestato il contrasto più grave nel campo del-

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

la dottrina giuridica e nel Parlamento (in riguardo alla estensione della competenza della Corte).

La figura del conflitto di attribuzioni non è affatto nuova nella nostra legislazione, ed è stata da tempo illustrata dalla dottrina sulla base della legge del 31 marzo 1877, intitolata appunto legge sui conflitti di attribuzione, la cui soluzione è attribuita alla Cassazione; sistema ripreso e trasfuso nel codice di procedura civile del 1940.

Un altissimo magistrato, Azzariti, ed altri giuristi, quali i professori Raggi, Redenti, Groppoli, Balladore-Pallieri, Virga, ecc., sostengono che tali conflitti di attribuzione non sono stati attribuiti dalla Costituzione alla Corte costituzionale e che rimangono per ciò nella competenza della Cassazione. L'Avvocatura dello Stato a mezzo della sua rivista, il presidente del Consiglio di Stato, Rocco, l'onorevole Ruini ed una schiera di altri giuristi, affermano invece che la Corte costituzionale è stata investita col numero 2 dell'articolo 134 anche dei suddetti conflitti di attribuzione.

La prima tesi era affermata nel disegno di legge presentato al Senato il 14 luglio 1948 dal compianto guardasigilli Grassi per regolare la costituzione ed il funzionamento della Corte costituzionale. E malgrado la soppressione dell'articolo 31 nel quale tale tesi era consacrata, questa è stata sempre sostenuta dal relatore del Senato onorevole senatore Persico. Nella sua perspicua relazione alla Camera l'onorevole Tesauro sembra in qualche punto di propendere, sia pur con notevoli modifiche, per la stessa tesi, che comunque non respinge. L'onorevole Calamandrei si è occupato da par suo in varie occasioni della questione e ne parlerà certamente nel discorso che attendiamo con interesse.

Io cercherò di esporre i punti principali del contrasto, riferendomi anzitutto all'impostazione data all'argomento dal ministro Grassi per spiegare la ragione della norma del suindicato articolo 31 del disegno di legge.

Nella sua relazione al Senato, l'onorevole Grassi sostenne che non era applicabile ai classici conflitti di attribuzione (cioè ai conflitti già disciplinati dalla legge del 1877 e poi dal codice di procedura civile) la norma dell'articolo 134 della Costituzione, sia perché la Costituzione non abrogò il diritto preesistente che stabiliva la competenza della Cassazione; sia perché questi non sarebbero conflitti tra i poteri dello Stato. E, quasi a prevenire l'obiezione e la domanda circa il tipo di conflitti che il n. 2 dell'articolo

134 ha sottoposto al giudizio della Corte costituzionale, aggiungeva che si tratta di casi, di rapporti diversi da quelli che sono a base dei classici conflitti di attribuzione. Leggo testualmente quanto è scritto nella relazione Grassi: « Si tratta di rapporti del tutto diversi, e cioè di conflitti fra organi costituzionali dello Stato, che finora non erano mai stati considerati come suscettibili di soluzione fuori del campo politico, mentre la nuova Costituzione apre la strada anche ad una possibile soluzione giurisdizionale ad opera della Corte costituzionale ».

Onorevoli colleghi, spero che indulgerete all'aridità del mio discorso: qui trattiamo un argomento tecnico che impone l'esame delle varie argomentazioni giuridiche addotte in sostegno delle tesi in contrasto. Mi atterro agli argomenti senza soffermarmi sul fatto se con la brillante relazione dell'onorevole Tesauro la Commissione propenda o meno verso una determinata tesi o se manifesti soltanto, come ho detto dianzi, una qualche inclinazione; ma è il modo di prospettare la tesi...

TESAURO, *Relatore*. Vuolsi così colà!...

AMBROSINI. No, per carità! Ma stiamo agli argomenti. Comincio da alcuni di quelli portati in sostegno della tesi che mi sembra infondata. Si dice che i classici conflitti di attribuzione non rientrerebbero nella competenza della Corte costituzionale perché erano regolati dalla legislazione precedente alla Costituzione. Ma il fatto che la Costituzione non parla espressamente di tali conflitti non significa che il diritto preesistente sia rimasto in vigore, giacché esso è stato abrogato implicitamente dalla Costituzione. Rispondendo alle obiezioni riferentesi alla differenza esistente fra la norma dell'articolo 362 del codice di procedura civile e quella dell'articolo 111 della Costituzione (differenza che già di per sé implica una innovazione dal costituente apportata al diritto preesistente), i sostenitori della tesi qui combattuta dicono che si tratta di una innovazione senza importanza e puramente casuale. Ora, il raffronto tra i due testi mostra quale è la loro diversa portata: mentre l'articolo 362 del codice di procedura civile parla del ricorso per cassazione « per motivi attinenti alla giurisdizione », l'articolo 111 della Costituzione dice che il ricorso in Cassazione contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti è ammesso « per i soli motivi inerenti alla giurisdizione ». L'innovazione quindi vi è, ed è notevole; e non può certo essere svalutata con l'asserzione, per altro non dimostrata,

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

che si tratta di un'innovazione che fu introdotta per puro caso.

Ma vi è poi la norma dell'articolo 134, che al n. 2 parla dei conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato in modo lato e comprensivo, senza escluderne alcuno. Senonché il senatore Persico, in conformità con la tesi del ministro guardasigilli Grassi, ha sostenuto nella sua relazione al Senato che tale non fu la volontà del costituente, il quale avrebbe escluso dalla competenza della Corte costituzionale i classici conflitti di giurisdizione, cioè i conflitti già regolati, dalla legge del 1877 e dal codice di procedura civile, ed all'uopo ha fatto ricorso all'autorità del presidente dei Settantacinque, onorevole Ruini. Ma questi, in un secondo articolo pubblicato nella *Rivista amministrativa* del 1949, ha smentito l'esattezza dell'opinione attribuitagli da Persico, aggiungendo che « ad ogni modo, non si può trarre dalle nostre dichiarazioni un argomento decisivo di interpretazione ».

È quindi al testo del n. 2 dell'articolo 134 che dobbiamo tornare, facendo riferimento anche ai precedenti, giacché la figura del conflitto di attribuzione non era nuova, siccome ho già notato, nel diritto italiano. Competente a decidere in materia era la Cassazione. Ma questo sistema aveva suscitato qualche critica sotto il profilo che la Cassazione, cioè che l'organo massimo della magistratura, era nello stesso tempo parte e giudice. Ad ovviare a questo inconveniente, e sull'esempio del sistema francese del tribunale dei conflitti, uno dei nostri amministrativisti più apprezzati, Umberto Borsi, in un libro edito nel 1941, proponeva che anche in Italia si arrivasse alla istituzione di uno speciale organo giurisdizionale composto da giudici ordinari e da giudici di giurisdizioni speciali.

Ora, sostanzialmente, che cosa ha fatto l'Assemblea Costituente? Invece di creare un tribunale dei conflitti, composto di giudici ordinari e di giudici provenienti dall'amministrazione, ha fatto qualche cosa di più: ha creato la Corte costituzionale. Orbene, sarebbe stato ben strano che, proprio quando creava tale Corte, il costituente le avesse sottratto la competenza a giudicare dei conflitti di attribuzione che erano contemplati dal diritto preesistente, e per i quali era, dal 1941, già stata fatta dal Borsi la proposta di sottrarli alla Cassazione ed attribuirli ad un nuovo organo giurisdizionale da istituire sull'esempio francese.

Comunque, la norma dell'articolo 134 è così lata che non può ammettersi che ne siano

stati esclusi i classici conflitti di attribuzione. Se ne ha la riprova nella stessa Costituzione, e precisamente nella norma VII delle disposizioni transitorie, che detta, come ha accennato dianzi nel suo lucido e concreto discorso l'onorevole Lucifredi, che, « fino a quando non entri in funzione la Corte costituzionale, la decisione delle controversie indicate all'articolo 134 ha luogo nelle forme e nei limiti delle norme preesistenti all'entrata in vigore della Costituzione ».

Ebbene, prima della Costituzione non vi era la possibilità di sottoporre la legge ad un sindacato di legittimità costituzionale, né esistevano conflitti fra Stato e regioni e fra regioni. Sono i casi previsti nel n. 1 e nella seconda parte del n. 2 dell'articolo 134, casi quindi ai quali non può riferirsi la norma VII delle disposizioni transitorie. Non restano che i classici conflitti di attribuzione. Ora, se la norma VII delle disposizioni transitorie non potesse riferirsi a questi conflitti, non si saprebbe a quali altri conflitti riferirla e si dovrebbe concludere che non ha senso, giacché, ripeto, essa non può riguardare che i casi previsti dal diritto preesistente, e non quelli *ex novo* considerati dalla Costituzione. E si dovrebbe inoltre concludere che rischierebbe di non avere senso anche la prima parte del n. 2 dell'articolo 134, perché è difficile configurare altri tipi di conflitti di attribuzione all'infuori di quelli classici.

Veramente, secondo la tesi avversa, la Costituzione ne avrebbe previsti altri, e precisamente quei conflitti tra organi costituzionali dello Stato che prima non erano suscettibili di soluzione fuori del campo politico e che ora sarebbero attribuiti per la soluzione alla Corte costituzionale.

Si è parlato di conflitti fra le Camere, fra il Capo dello Stato e il Parlamento, fra il Capo dello Stato e il Governo, fra il Presidente del Consiglio dei ministri e i ministri. Ma si tratta di conflitti la cui soluzione non può aversi, anche oggi, che nel campo politico. Essi possono dar luogo a contrasti e a responsabilità politica e nei casi estremi anche penale. Il Governo che non ha la fiducia delle Camere deve dimettersi; la Camera o le due Camere che sono state sciolte non possono riconvocarsi. Se uno dei detti organi non si sobbarca e tenta di sovvertire le norme della Costituzione, non si fa luogo ad un giudizio per conflitti di attribuzione, giacché si entra nel campo della responsabilità penale; come in questo campo si andrebbe anche in riguardo al Presidente della Repubblica quando egli sciogliesse le Camere all'infuori

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

dei casi e senza le modalità previste dalla Costituzione o abusasse altrimenti del suo potere. Si avrebbe in questi casi un attentato alla Costituzione, per cui potrebbe essere messa in moto la competenza penale della Corte costituzionale integrata da sedici membri a norma dell'articolo 135. E ciò in base al n. 3 dell'articolo 134, e non in base al n. 2 che prevede un'altra ipotesi: quella dei conflitti di attribuzione.

La relazione veramente perspicua del collega Tesauro si diffonde sulla dottrina dei poteri, sulla possibilità di individuarne altri oltre quelli tradizionali e sul concetto di organi costituzionali. Potremmo discutere di queste questioni così appassionanti, ma non ora. Debbono parlare altri colleghi, ed è tardi. Ora basta andare al nocciolo della tesi della corrente avversa. Così arriverò presto alla fine. Onorevoli colleghi, la Costituzione non parla di organi costituzionali,...

TESAURO, *Relatore*. E nemmeno io.

AMBROSINI. Ma io parlo della corrente in genere. Comunque, andiamo all'argomento. Bisogna tenere ben presente il numero 2 dell'articolo 134, che parla non di conflitti tra organi costituzionali, ma di conflitti di attribuzione fra i « poteri dello Stato ». E, siccome avanti ho detto, nel sistema della Costituzione, i poteri dello Stato sono i tre tradizionali. Del potere legislativo la Costituzione tratta nel titolo I della parte seconda; del giurisdizionale nel titolo IV, del quale giova riferire l'articolo 104, che dice: « La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere ».

Qualcuno potrebbe obiettare che la Costituzione tratta dell'esecutivo in due titoli diversi, rispettivamente dedicati al Capo dello Stato e al Governo. La Costituzione, in questi due titoli, specifica i compiti di questi due organi, che costituiscono un solo potere: l'esecutivo. Altrimenti non sarebbe possibile immaginare il regime parlamentare.

TESAURO, *Relatore*. Sono d'accordo.

AMBROSINI. Perché il regime parlamentare differisce dal regime strettamente costituzionale per il fatto che il potere esecutivo si divide in due organi, che hanno una propria individualità, ma che debbono agire d'accordo per formare la volontà dell'esecutivo, che è espressa con decreto del Capo dello Stato. Se è vero che, in effetti, la somma dell'esecutivo è nelle mani del Governo, è altrettanto vero che il Governo ha bisogno dell'adesione del Capo dello Stato. E questi, d'altra parte, ha bisogno delle proposte del Governo e della controfirma ministeriale.

È per le susesposte ragioni che la tesi della competenza della Corte costituzionale a giudicare dei classici conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato (deve naturalmente trattarsi di veri e propri conflitti di attribuzione) deve considerarsi la più aderente ed anzi la sola aderente al testo della Costituzione. Malgrado questa ferma convinzione, non posso però negare che c'è da restare pensosi di fronte alla grande autorità dei sostenitori della tesi contraria. Di fronte a questa situazione ritengo che il Parlamento farebbe opera saggia e sommamente opportuna nel risolvere i più gravi punti controversi in maniera esplicita, interpretando autenticamente od anche integrando od emendando le norme degli articoli 134 e 137 della Costituzione, naturalmente col procedimento prescritto dall'articolo 138; il che è tanto più opportuno e possibile in quanto dobbiamo decidere anche su un progetto di legge costituzionale. Chiedo ciò, perché dobbiamo evitare che fin dall'inizio della vita della Corte costituzionale insorgano controversie sulla sua natura e sui limiti della sua competenza. La Corte deve nascere e vivere circondata dall'ossequio generale, giacché essa è chiamata a funzionare da guardiana della Costituzione, da garante dell'osservanza di quel documento fondamentale che fu approvato quasi all'unanimità dall'Assemblea Costituente, e che tutti dobbiamo osservare e propagandare, non solo nella sua lettera, ma più ancora nel suo spirito, perché è un documento di concordia; quella concordia che è oggi più che mai necessaria e che torniamo, con tutto il cuore, ad invocare per il popolo italiano. (*Vivi applausi al centro e a destra — Molte congratulazioni*).

AMADEI. Chiedo di parlare per una proposta di rinvio.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

AMADEI. Propongo che, data l'ora tarda, il seguito di questa discussione sia rinviato a domani, magari fissando una seduta notturna.

PRESIDENTE. Pongo in votazione questa proposta.

(*Non è approvata*).

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

TARGETTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, insieme con i colleghi Ghislandi e Guadalupi ho presentato tre emendamenti. Mi limiterò ad aggiungere poche parole a quelle che mi sembrano strettamente necessarie per illustrarli; sicché non sarà necessario che io parli, poi, in sede di svolgimento di emendamenti. E più che illustrarli — dato che si rife-

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

riscono a questioni già ampiamente dibattute durante la elaborazione della Costituzione — io credo che sia sufficiente accennare alle ragioni che ci hanno spinti a queste proposte, che non devono essere considerate, per questi precedenti, né audaci, né veramente innovatrici.

La Camera sa che, per il disegno di legge al suo esame, per ottenere la dichiarazione di incostituzionalità di una norma l'azione da svolgersi, in linea principale, è limitata ai rapporti fra le regioni e lo Stato. Soltanto nel caso in cui lo Stato intenda eccepire l'incostituzionalità di una legge regionale o una regione intenda eccepire l'incostituzionalità di una legge dello Stato o una regione voglia eccepire l'incostituzionalità di una legge di un'altra regione, soltanto in questi casi si ha l'azione in via principale. Tutte le altre ipotesi di azione si riducono ad una sola, cioè all'azione incidentale (prevista dall'articolo 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948), per la quale, nel corso di un giudizio la questione di legittimità costituzionale di una norma giuridica, rilevata d'ufficio, o sollevata da una delle parti e non ritenuta dal giudice manifestamente infondata, segue il suo corso ed arriva per la sua decisione alla Corte costituzionale.

Noi sosteniamo — così come sostenemmo in sede di Assemblea Costituente — che codesta è la forma, diciamo così, più infelice di azione intesa a questo determinato scopo. Noi abbiamo sempre sostenuto che l'incostituzionalità avrebbe dovuto essere eccepita in via principale in varie ipotesi, e tale tesi — dico questo perché non solo la nostra opinione personale ma anche la nostra opinione di partito potrebbero avere presso di voi una importanza relativa — era stata fatta propria dalla Commissione dei 75 che preparò il progetto di Costituzione. Tanto è vero che in quel progetto numerosi erano i casi di proposizione dell'azione in via diretta. Il Governo avrebbe potuto eccepire l'incostituzionalità di una norma; un numero di deputati (che la Commissione preparatrice della Costituzione aveva limitato a 50, mentre io, ritenendo che 50 deputati fossero pochi per creare quello che poteva essere un imbarazzo per l'andamento amministrativo dello Stato, proposi di elevare questo numero a cento) poteva eccepire l'incostituzionalità di una norma; vi era poi l'ipotesi dell'iniziativa presa da un certo numero di consigli regionali ed anche quella presa da un certo numero di elettori. Vorrei dire che tutto il sapore giuridico e politico della Corte delle garanzie costituzionali stava proprio in

questa iniziativa principale, che invece si è ridotta ad una semplice iniziativa incidentale.

Che cosa accadde? Nell'Assemblea Costituente non si trovò l'accordo nella specificazione dei casi. Ricordo che il collega Arata fece la proposta di rinviare ad una legge costituzionale il regolamento di questa materia. Si venne alla elaborazione della legge del febbraio 1947, già ricordata dall'onorevole Ambrosini, il quale giustamente ha sottolineato la fretta con cui quella legge fu elaborata ed approvata. In quella occasione della forma di azione in via principale non si parlò più. Non se ne parlò in senso favorevole, ma non se ne parlò neppure in senso contrario.

Mi permetto di ricordare brevemente che il progetto di Costituzione conteneva nell'articolo 128 il seguente « a capo »: « La dichiarazione di incostituzionalità può essere proposta in via principale dal Governo » (questo per dimostrare che quanto asserivo corrispondeva ad un mio esatto ricordo). « da 50 deputati, da un consiglio regionale, da non meno di 10.000 elettori o da altro ente o organo a ciò autorizzato ».

Onorevoli colleghi, si sentiva allora anche la necessità di creare un organo che si potesse assumere la difesa del rispetto, dell'osservanza della Costituzione. Ora, tutto questo è stato abbandonato senza una specificata ragione, senza una spiegazione che sarebbe stata tutt'altro che superflua, data l'importanza dell'argomento.

Al Senato il problema non è stato sollevato, e non credo che non sia stato sollevato per mancanza di interesse alla questione o per il convincimento dell'inopportunità di sollevarla, ma perché il Senato non aveva di fronte a sé una legge costituzionale come quella che noi siamo chiamati ad esaminare ed approvare. Infatti, gli onorevoli colleghi me lo insegnano, soltanto attraverso una legge costituzionale sarebbe stato possibile, e sarebbe possibile e ci auguriamo che accada, ampliare l'esercizio della eccezione di incostituzionalità.

Questa è la ragione per la quale noi siamo convinti della bontà della nostra proposta, contro la quale non dovrebbero esservi opposizioni preconcrete. Guai, se in questa materia non riusciamo a portarci un po' con la mente nel futuro! Guai se non cerchiamo di prescindere dalla condizione presente! Perché la condizione presente (si capisce), può esercitare influenze determinanti in un senso o nell'altro. Se si è creata la Corte delle garanzie costituzionali, come non prospettarci l'ipotesi che una minoranza parla-

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

mentare possa rimanere sopraffatta da una maggioranza (che oggi può essere di un colore e domani di un altro), che approvi una legge contraria alla Costituzione? Oggi può essere la maggioranza del vostro colore, domani può essere una maggioranza diversa! Dev'essere, quindi, un proposito comune evitare che con un colpo di maggioranza si possano approvare leggi incostituzionali. Leggi che, per esempio, impongano oltre il servizio militare e le contribuzioni finanziarie altre imprecisate limitazioni alla libertà del cittadino! Io mi auguro che tali leggi non vengano neppure presentate (non dico approvate); ma qualora ciò dovesse avvenire, come volete che la nostra Costituzione non offra un mezzo per eccepirne l'incostituzionalità? Ma se questo è l'unico mezzo per evitare che le minoranze ricorrano anche nell'ambito parlamentare ad azioni che, sia pure col rispetto della legalità, turbino profondamente lo svolgimento dell'attività parlamentare!

Voi mi insegnate, onorevoli colleghi, che le corti delle garanzie costituzionali hanno avuto e avranno sempre una funzione di freno in un senso o nell'altro, sia in un regime eccessivamente innovatore, sia in un regime (non faccio allusioni!) eccessivamente conservatore! La Corte deve servire ad impedire qualsiasi azione rivolta contro lo spirito, contro la volontà della Carta costituzionale che regge la vita del nostro paese.

Con un'altra proposta di emendamento noi ritorniamo ad una nostra vecchia idea, vecchia nel senso che fu già avanzata da me, sostenuta con tutta la sua autorità dal caro collega Calamandrei e da altri costituenti: la necessità di istituire il pubblico ministero presso la Corte costituzionale. Idea alla quale ho con piacere visto aderire l'onorevole Gaetano Martino, del quale, onorevoli colleghi, non bisogna mai stancarsi di apprezzare la grande versatilità dell'ingegno. Che cosa sarebbe di noi se ci azzardassimo ad invadere il suo campo? (*Si ride*).

Eppure tutti l'ascoltiamo con tanto piacere — anche se si dissente — quando egli, fisiologo, parla di materie giuridiche.

Il pubblico ministero, dunque, fu da noi sostenuto, nell'elaborazione della Costituzione. Per non citare noi stessi, cito chi ci ha citato. In questa nota del professore Battaglini, avvocato generale della Cassazione, si dice: « Giova ricordare che nelle discussioni svoltesi durante i lavori preparatori della Costituzione, in seno alla 2ª sezione della 2ª sottocommissione, l'onorevole Targetti so-

stenne l'opportunità di istituire presso la Corte costituzionale un ufficio del pubblico ministero. L'onorevole Ambrosini (mi scusi, onorevole Ambrosini, ma è scritto così) riconobbe la fondatezza della proposta, però fece rilevare che, per quanto riguarda i giudizi sulle accuse promosse contro il Capo dello Stato e i ministri, lo stesso Parlamento, nel formulare l'atto di accusa, designa uno o più commissari incaricati di sostenere l'accusa stessa ».

Ma la nostra proposta si riferisce non alla ipotesi della messa in stato di accusa di cui fece cenno l'onorevole Ambrosini ma agli altri casi, cioè quando si tratta di un'azione di eccezione di costituzionalità di una norma. E qui l'autore espone l'andamento della discussione avvenuta sopra questo argomento, per concludere che si augura che venga istituito il pubblico ministero presso la Corte costituzionale.

Gli egregi colleghi devono perdonarmi se affretto, se abburrato un po' la mia esposizione, ma lo faccio con fini onesti e certo approvabili da voi, cioè per togliervi la noia della mia parola nel più breve tempo possibile. Vedo che anche l'onorevole Presidente è di questo parere...

PRESIDENTE. Questa è un'asserzione gratuita.

TARGETTI. Ma ella non ha il coraggio di smentirla! (*Si ride*).

La necessità del pubblico ministero è, oltre a tutto, una necessità pratica. Voi sapete, onorevoli colleghi, che l'eccezione dell'incostituzionalità può essere sollevata anche dal pubblico ministero. Durante i lavori della Costituente fu da qualcuno proposto di aggiungere anche in modo specifico il pubblico ministero, ma fu detto che ciò era superfluo perché il pubblico ministero è parte. Non solo, ma è ammesso ad elevare l'eccezione il giudice.

Onorevoli colleghi, che cosa succede di questa disgraziatissima azione di incostituzionalità abbandonata a se stessa? Le parti intervenute nella lite non ne volevano sapere di questa eccezione, altrimenti l'avrebbero sollevata. Quindi, non saranno loro che se ne potranno interessare. Ed allora andrà a Roma sola, e in questa grande città si perderà, questa disgraziata eccezione, perché a Roma non troverà nessuno che potrà sostenere le ragioni per le quali il magistrato l'avrà sollevata.

Inoltre, vi è anche un'ipotesi che noi avvocati abbiamo l'obbligo di sincerità di non escludere, e cioè che le parti, lungo il cam-

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

mino, abbiano perduta questa grande passione di far rispettare la Costituzione e siano venute ad una transazione della loro lite, persuadendosi, con grande facilità, che quella legge è più che costituzionale e che sarebbe quindi proprio un peccato recarle l'offesa di chiederne l'annullamento. Ed in questo caso non vi deve essere colui, che noi proponiamo di chiamare il difensore della Costituzione, che agisce come pubblico ministero ed in questa veste sostiene le ragioni della legge costituzionale, della legge madre di tutte le leggi? E non si dica che si tratterebbe di un duplicato dell'Avvocatura dello Stato, la quale dovrebbe intervenire soltanto nei casi in cui il Governo fosse parte o come attore o come convenuto in un'azione promossa dalle regioni.

Infine, noi abbiamo indicato le modalità della nomina. Con la nostra proposta non ci siamo preoccupati di apparire meno democratici, meno deferenti verso il Parlamento che l'egregio collega Gaetano Martino il quale propone che sia il Parlamento ad eleggere i due rappresentanti del pubblico ministero. Io non voglio dilungarmi a spiegare le ragioni per le quali la nostra preferenza non va a questa nomina affidata al Parlamento. Fra l'altro, se fosse il Parlamento che nomina, allora sarebbe necessario indicare quali requisiti dovrebbero avere i possibili eligendi a queste cariche. Indicazione non facile, dovendo essere bene specificata. Si dovrebbero anche stabilire le modalità della nomina, modalità che dovrebbero offrire il maggiore affidamento che nella scelta non giocasse l'elemento di parte. Problema, questo, quasi insolubile. Noi crediamo, anche per ragioni positive, facilmente intuibili e che del resto dovrei omettere per la brevità che mi sono prefissa, che sarebbe più tranquillizzante che questa nomina venisse affidata a chi si deve presumere che sia e deve essere al disopra delle competizioni dei partiti, cioè al Presidente della Repubblica. Affidando al Presidente della Repubblica la nomina di questo che noi chiamiamo e deve essere il vero difensore della Costituzione, si dà a questa nomina un crisma di dignità, di imparzialità, di superiorità alle lotte ed agli interessi di parte che in altro modo non sarebbe facile conferirle.

Infine, onorevoli colleghi (non dovette rallegrarvi eccessivamente della parola « infine », perchè non è che sia arrivato proprio alla fine: anche l'egregio collega Ambròsini più volte durante il suo discorso ci ha detto che era proprio lì alla fine, e poi noi, con molto compiacimento del resto, abbiamo as-

sistito allo svolgimento di altre tesi, di altri motivi), per venire all'ultima nostra proposta noi osserviamo: la Commissione ha presentato all'ultimo comma dell'articolo 29 una formula di cui noi le siamo veramente grati. « Le norme dichiarate incostituzionali non possono trovare applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione ». La questione a cui questa disposizione si riferisce mi sembra sia già stata accennata dall'amico onorevole Gullo. È una grave questione intorno alla quale io mi limiterò a dire poche parole, tanto è conosciuta. C'è l'articolo 136 della Costituzione che si presta ad essere interpretato in vario modo. Esso dice nella sua prima parte: « Quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione ». Alcuni osservano che il rapporto giuridico che si era creato prima (ed era stato oggetto della lite, nella quale l'eccezione è stata sollevata) è un rapporto giuridico che non può essere toccato da questa dichiarazione di incostituzionalità della norma che non può avere effetto retroattivo. Seguendo questa interpretazione l'onorevole Calamandrei ha ben ragione di dire: dove la trovate una parte che sollevi una eccezione di incostituzionalità? Se si interpreta la Costituzione nel senso che, anche accolta l'eccezione di incostituzionalità, anche dichiarata nulla la norma, la lite si risolve applicando quella legge contro la cui incostituzionalità si è scesi in lotta, perchè una parte dovrebbe prendersi la briga di sollecitare questa azione? La questione si presta a tante considerazioni giuridiche nelle quali io non entro non solo per brevità, ma anche per comodità, perchè mi costituirebbe un grave peso che mi metterebbe anche in soggezione. Abbiamo ascoltato qui delle notevolissime dissertazioni giuridiche e siamo per ascoltare la dotta parola dell'amico Calamandrei. Giacché non ne ho la necessità, posso fare a meno di partecipare a questo torneo dove i miei modesti colori non potrebbero pretendere di segnalarsi. Io dico soltanto questo: la Costituzione dice che, se una parte solleva un'eccezione di incostituzionalità, il giudice deve sospendere il giudizio. Dico quello che direbbe chiunque non avesse mai aperto un codice e volesse giudicare col semplice buon senso. Perchè sospendere il giudizio? Se fosse esatto che, dichiarata nulla una norma da parte della Corte, le cose riprendessero il loro corso come se questa eccezione di incostituzionalità non fosse stata sollevata, perchè

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

si sarebbe sospeso il giudizio? Lo si è sospeso in attesa di una decisione che avrebbe influito sulla decisione della lite. Ci sembra chiaro ed incontestabile. Ma siccome da qualche parte lo si contesta, è molto opportuna la norma proposta dalla Commissione, che toglie ogni possibilità di discussione.

Opportuno, però, ci sembra anche mettere in rilievo il caso nel quale la norma annullata sia una norma di carattere penale. Non è per fare del sentimentalismo, ma noi siamo portati a distinguere l'importanza degli interessi economici da quelli che sono i diritti della personalità umana. Credo che tutti si debba essere convinti della necessità di togliere ogni dubbio che quando la Corte per le garanzie costituzionali abbia annullato una norma in base alla quale Tizio era stato condannato, anche se quella condanna avesse tutti i requisiti della irrevocabilità, quella condanna non debba più essere espiata, e le conseguenze di quella condanna debbano essere cancellate. L'emendamento aggiuntivo che abbiamo a questa proposta presentato è del seguente tenore: « Quando in applicazione della norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata sentenza di condanna, ne cessano l'esecuzione e tutti gli effetti penali, anche se trattasi di sentenza irrevocabile ».

Nulla vi è di azzardato in questa nostra proposta, tanto è vero che nel progetto preliminare di riforma del nostro codice penale — chi sa per quanto tempo ancora rimarrà allo stato di progetto — c'è una norma che si ispira a questa nostra proposta, disponendo che il principio secondo cui nella successione delle leggi penali deve sempre applicarsi la legge più favorevole all'imputato si estende anche al caso di legge dichiarata incostituzionale, quantunque sia intervenuta sentenza irrevocabile.

Ma questa proposta quando mai diventerà legge? Eppoi vi è il caso delle leggi eccezionali, delle leggi transitorie, che si potrebbe sostenere che non entrano in quest'ipotesi; eppoi vi è il problema della procedura che si dovrebbe seguire per raggiungere sollecitamente lo scopo, giuridico, umano che non si continui a soffrire in applicazione di una legge che non è più legge. È per quest'insieme di ragioni che noi confidiamo che anche la Commissione non possa avere delle opposizioni di principio all'accoglimento della norma da noi proposta.

Illustrate così allà meno peggio, come suol dirsi, le ragioni dei nostri emendamenti, mi permetto di fare un'aggiunta sola, che non li riguarda, ma che risparmierei a me una di-

chiarazione di voto quando sarà il momento di decidere, non diciamo della rappresentanza maggioritaria o minoritaria, ma diciamo del modo di eleggere i membri affidati al Parlamento.

Onorevole Tesauro, io non farò una critica a quanto ella ha detto in proposito nella sua relazione, perché ha finito pochi minuti fa l'amico Gullo di fare una vera e propria requisitoria contro questa parte della sua relazione, la quale, a parte ciò, è un documento che, anche dal lato scientifico, fa onore a chi l'ha redatto e fa onore anche alla Camera cui quella relazione si indirizza.

Io, onorevole Tesauro, mi permetterò di ricordarle, come certo molti penalisti ben ricordano, le famose sentenze-suicide, quelle sentenze cioè che un presidente di corte d'assise può stendere quando in camera di consiglio sia rimasto in minoranza. La maggioranza, per esempio, abbia deciso di assolvere, contro la sua opinione, ed allora quel magistrato commettendo, a fin di bene, una delle più tristi cose che dal suo posto si possono commettere, stende una sentenza che per la sua contraddittorietà avrebbe dovuto essere cassata. Da qui l'appellativo di sentenza-suicida usata da Gennaro Escobedo nella indimenticabile lotta che, a conclusione della sua lunga, indefessa ed ammirevole attività di avvocato, combatté nella causa Mulas.

Mi pare, onorevole Tesauro, che ella abbia fatto qualcosa di simile. Siccome la maggioranza della Commissione era per il mantenimento della norma stabilita dal Senato che rendeva applicabile la norma del Regolamento per la nomina dei membri eletti dal Parlamento a far parte della Corte costituzionale, ella ha dovuto, questa norma, lasciarla come era. Ma poi ha fatto una motivazione che espone ed illustra tutte le ragioni che stanno contro quella norma. Però, badi che quelle sentenze suicide non fecero una buona fine, perché provocarono una ribellione tale nel campo dottrinale, nel campo giudiziario, che la Corte di cassazione le mantenne in vita respingendo il ricorso del pubblico ministero.

Noi vogliamo augurarci, onorevole Tesauro che a lei accada lo stesso...

TESAURO, *Relatore*. Io mi auguro di no.

TARGETTI. ... cioè che, nonostante che ella abbia cercato di ucciderla con una motivazione contraria, quella disposizione mantenga tutto il suo valore. Delle tante cose che vi sarebbero da dire su questo importantissimo argomento, io ne dirò una sola. Cioè, farò una sola osservazione. Si dice, e l'ha

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

detto anche l'amico onorevole Martino, che qui non si può parlare né di maggioranza né di minoranza perché si tratta di un organo giudiziario!

Non tocchiamo questo tasto, perché se si comincia a discutere se la Corte è organo giurisdizionale o politico o legislativo o superlegislativo, vi è da fare le ore piccole, come suol dirsi! Sia tutto quello che volete, questa Corte delle garanzie costituzionali, ma dire che essa non esercita anche un'azione di carattere politico, in alcuni casi spiccatamente politico, sarebbe, onorevoli colleghi, cosa che è addirittura contraria alla realtà. Basta ricordare alcune disposizioni della Carta costituzionale che rappresentano delle vere e proprie direttive di carattere politico, di natura sociale, di contenuto economico. Vi è, per esempio (faccio soltanto un esempio o due per non dilungarmi eccessivamente), un articolo che dice che è proibita l'estradizione per reati politici. Fate una legge che, invece, ammetta in qualche modo tale estradizione e non sarà forse quello un caso nel quale si chiede alla Corte delle garanzie costituzionali apprezzamenti di contenuto politico? C'è l'articolo 16 che vieta qualsiasi restrizione del diritto del cittadino di circolare e soggiornare, che sia determinata da ragioni politiche. E come mettere in dubbio la natura politica dell'apprezzamento che dovrà fare la Corte quando decida il caso di una legge denunciata di avere violato questa norma?

Faccio un'osservazione incidentale, ma che ha qualche attinenza con le modalità della nomina dei rappresentanti del Parlamento, relativa alla loro durata in carica. Se non sbaglio, si ammette anche il caso che alcuni di essi restino in carica ben diciotto anni!

A parte che occorre evitare che la Corte diventi, a somiglianza della casa di riposo per i musicisti, un rifugio per giureconsulti, magistrati ed uomini politici di avanzatissima età, la circostanza della lunga durata in carica di questi eletti dal Parlamento è un argomento di più per dimostrare la necessità che qualcuno di essi rappresenti anche qualche corrente innovatrice.

La proposta dei tre quinti, fatta dall'onorevole Martino, io non l'ho compresa esattamente. Data la composizione attuale della Camera dei deputati e del Senato, ha detto l'onorevole Martino, la democrazia cristiana anche nel caso che trovi l'accordo con i cosiddetti partitini (cosa che, in questo momento, è tutt'altro che sicura) non riuscirà, con la sua maggioranza, a raggiungere i tre quinti. Ergo, dovrà trovare un accordo coi partiti

dell'opposizione. Ma — chiedo io — se l'accordo non si trovasse? Se neppure lo si cercasse? L'onorevole Gullo ha già ricordato l'episodio della nomina del Presidente della Repubblica, quando la maggioranza respinse una proposta dell'onorevole Togliatti tendente a sospendere la votazione per qualche ora allo scopo di cercare un punto di intesa sulla persona da eleggere alla suprema carica dello Stato.

MARTINO GAETANO. Quella era la terza votazione a maggioranza assoluta.

TARGETTI. Ma la proposta Togliatti tendeva a far sì che si arrivasse non ad una elezione dovuta al numero, ma piuttosto ad una scelta concordata sia pure attraverso concessioni reciproche.

Se dunque non si trovasse un accordo sulla nomina dei giudici, inevitabilmente avverrebbe che l'elezione, dopo un certo numero di votazioni, sarebbe valida anche senza la maggioranza qualificata dei tre quinti.

MARTINO GAETANO. La mia proposta non dice questo.

CALAMANDREI. Sarebbe un complemento logico alla sua proposta, complemento del quale non si potrebbe fare a meno.

LEONE-MARCHESANO. Quanti guai!...

TARGETTI. Onorevole Leone-Marchesano, aspetti il suo turno ad intervenire e non voglia turbare con un'interruzione un ragionamento semplice come questo, che fila diritto, però, e non può essere contraddetto.

L'onorevole Martino vorrà concedermi che, qualora non possa la maggioranza disporre dei tre quinti di voti necessari e la minoranza non sia disposta ad assecondare la volontà dei partiti governativi, la Corte costituzionale non potrebbe mai costituirsi, anche se gli eligendi, longevi per presunzione, campassero cento anni! Torna quindi necessaria la norma che, dopo un certo numero di votazioni, l'elezione avviene a maggioranza relativa. Ecco dunque come è inutile la proposta dell'onorevole Martino, in quanto richiede di essere completata da una norma che porta alle stesse conseguenze dell'emendamento del collega Riccio, che più apertamente nega il diritto delle minoranze ad essere rappresentate.

Onorevoli colleghi della maggioranza, vi ostinerete proprio a negare la possibilità di ingresso nella Corte costituzionale ai rappresentanti dell'opposizione, quando gli elementi elettivi da parte del Parlamento rappresentano soltanto un terzo della Corte? Ma, diteci, di che cosa avete paura? Avete paura che troppo rosso entri nei quadri di

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

questo organismo? Ma com'è possibile che questo avvenga se gli altri componenti della Corte sono nominati per un terzo dalla magistratura ed un terzo dal Presidente della Repubblica?

Lasciatemi concludere auspicando che anche la maggioranza si convinca dell'opportunità di garantire, secondo le più ortodosse regole di democrazia, la partecipazione della minoranza alla Corte costituzionale, senza il timore di veder nascere così una corte rivoluzionaria! (*Vivissimi applausi all'estrema sinistra — Congratulazioni*).

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

CALAMANDREI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, se non fosse ragione di tristezza dover parlare a quest'ora (di tristezza non per me che, in ossequio al Presidente, se me lo comandasse, parlerei anche nelle ore precedenti l'alba; ma per voi che, per la vostra gentilezza, mi state ad ascoltare), se non ci fosse questa ragione di rammarico, io considererei la data di oggi, in cui sta per chiudersi la discussione generale sulla Corte costituzionale alla Camera dei deputati, come una data di festa. C'è il costume in Toscana, e credo anche in altre regioni, che il giorno in cui sulla casa si mette il tetto, si fa una festa. Noi stiamo mettendo il tetto a questa casa che è la nostra Costituzione, nella quale fino ad oggi, è ancora credo per qualche tempo, noi avevamo (per lo meno, io avevo) l'impressione di trovarci in una casa in cui piovesse. Ci piove da varie aperture: bisogna far di tutto per coprirla al più presto. La Corte costituzionale, insieme al Consiglio superiore della magistratura, rappresenta la cuspide, il lucernario di questa Costituzione finora incompiuta: e, all'idea che si sta per costruire questo coronamento dell'edificio, io mi rallegro.

Certo, non si può dire che si sia fatto molto presto ad arrivare a questo completamento; e forse questa lentezza può essere stata, sotto certi aspetti, anche un bene. Ricordo che una volta Vittorio Scialoja, presentando al Capo del governo di allora il programma di una collezione di classici latini preparata dall'Accademia dei Lincei (cinquanta volumi, un lavoro di lunga lena), presentando questo programma a colui che tutto doveva approvare, gli disse: « Vedete, eccellenza, questo è un lavoro che richiederà molti anni; non è di quelli che si possono fare fascisticamente ». E quello: « Cioè? Cioè? ». E Vittorio Scialoja: « Cioè... presto e male ».

Ora, si può esser certi che la nostra Costituzione non è stata fatta fascisticamente,

almeno per quel che riguarda il presto; e speriamo anche che sia fatta bene! Certo è che, fino ad oggi, la nostra Costituzione, fra il tipo di costituzione che i giuristi chiamano rigida e il tipo di costituzione che i giuristi chiamano flessibile, realizza un terzo tipo di costituzione, che chiamerei liquida. È una Costituzione liquida, alla quale mancano ancora i collegamenti d'angolo, le garanzie di stabilità. Ma è pericoloso continuare in questa situazione ancora per molto tempo, perché la liquidità facilmente si trasforma in deliquescenza. Quindi, ormai, bisogna cercare di stringere i tempi, ponendo questa Corte costituzionale, che rappresenta, secondo me, la garanzia massima di stabilità della Costituzione, in condizione di funzionare praticamente.

Data l'ora tarda, tratterò una sola questione: quella che più d'ogni altra ha, secondo me, rilevanza politica, quella della nomina dei cinque componenti della Corte che devono essere designati dal Parlamento.

Ma, prima di trattare brevemente questa questione, io vorrei fare presente ai colleghi della Commissione, che, penso, prima di proporre al voto del Parlamento gli articoli, dovranno rielaborare il testo del progetto, quanto sarebbe pericolosa la proposta fatta da quel genialissimo giurista diletta, che è l'amico fisiologo onorevole Martino, di trasformare tutta la legge ordinaria che noi stiamo discutendo in una legge costituzionale: il che vorrebbe dire sottoporre l'approvazione di questa legge, qui e al Senato, a tutta quella lunga procedura di approvazioni ripetute e distanziate che porterebbero, come egli stesso prevede (e questo purché tutto andasse liscio), a vedere in funzione la Corte costituzionale non prima di almeno due anni. Ma non si può aspettare due anni; bisogna cercare di far prima; bisogna cercare di eliminare più che si può tutti gli ostacoli che possono portare ad un ulteriore ritardo. C'è fretta di concludere. Quindi, pur ammettendo (e io fui concorde in Commissione) che vi siano certe disposizioni (quelle, soprattutto, che si riferiscono ai giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica o contro i ministri) che non possono non essere prese se non in una legge costituzionale, dico che tutto il resto si deve approvare con legge ordinaria, e che la legge costituzionale deve essere fatta in modo tale da contenere soltanto le norme relative ai giudizi di accusa contro il Presidente, cioè quei giudizi che si ritiene non si verifichino mai, in modo che la pendenza dell'approvazione di questa legge costituzionale non im-

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950.

pedisca l'entrata in vigore della legge ordinaria e quindi l'inizio del funzionamento della Corte costituzionale a tutti gli altri effetti. Quindi, secondo me, i primi tre articoli del disegno di legge costituzionale di iniziativa dell'onorevole Leone, che trattano di materie diverse da quelle di accusa contro il Presidente, dovrebbero essere stralciati e trasfusi nella legge ordinaria.

Ed un'altra avvertenza vorrei dare: nella proposta di legge costituzionale è un articolo che vieta di variare gli emolumenti dei componenti la Corte costituzionale se non con legge costituzionale. Francamente, questa norma la sopprimerei; e sopprimerei anche nel disegno di legge ordinario quell'articolo il quale esibisce con precisione contabile questo stipendio mensile di 500 mila lire, che al profano che leggerà sulla *Gazzetta ufficiale* questa legge, quando finalmente vi sarà pubblicata, farà dare un balzo.

Intendiamoci, per giudici elevati a quell'altissimo ufficio non credo che questo sia un emolumento esagerato, specialmente quando si mette in relazione con certi compensi di cui si sente parlare per certe alte cariche di enti di nuova formazione, di fronte ai quali lo stipendio di 500 mila lire al mese può apparire una cifra modesta. Ma se, viceversa, si mette in relazione questo stipendio con gli stipendi dei professori universitari, dei magistrati, dei colonnelli e dei generali dei carabinieri o dell'esercito e degli altri alti funzionari i quali non arrivano a percepire un quinto di questo stipendio, ci si domanda se la cifra adottata per i giudici della Corte costituzionale non sia alquanto esagerata, e se in ogni modo non sarebbe stato meglio, direi per galateo, per buon gusto, di seguire la formula del Senato, che invece di precisare la cifra in numeri, si limitava a indicarla *per relationem*, in misura « corrispondente al complessivo trattamento economico che viene percepito dal magistrato dell'ordine giudiziario del grado più alto » (articolo 14).

Io non vorrei che, nello stabilire una cifra così alta si fosse seguito un criterio di ordine materialistico: che, poiché si spera che questi giudici possano essere tanti luminari, la loro grandezza si deve cominciare a vedere dallo stipendio! No, essere un luminare e avere uno stipendio alto non sono termini corrispondenti. Se i componenti la Corte costituzionale avranno veramente quell'altissima posizione di dignità che tutti vogliamo che abbiano, l'avranno per altre ragioni, per ragioni di dottrina, di dignità, di onestà, di discrezione personale, e non per il loro altissimo

stipendio. Direi, anzi, che molte volte la povertà è quasi uno degli aspetti della dignità; è quasi la dimostrazione che nella vita non è il denaro che dà il decoro e che il conforto che danno certi alti uffici non è nella ricchezza, ma nella altezza spirituale della funzione; come avviene per certi scienziati che si contentano di una povera esistenza pur di poter proseguire nell'interesse della verità le loro ricerche scientifiche. Aggiungo, prima di passare ad altro, che io sono contrario a che si permetta ai professori universitari che siano nominati giudici della Corte costituzionale di continuare ad insegnare. Secondo me, fra l'esercizio di questa alta funzione costituzionale e l'insegnamento deve esservi incompatibilità senza eccezione: sono quindi contrario a quella disposizione del disegno riveduto dalla Commissione (articolo 8, ultimo comma), che ammette tale compatibilità.

Veniamo alla questione politica, che, come dicevo, è quella della nomina dei giudici. Avrei avuto da dire qualche cosa anche sulla questione dei conflitti di attribuzione, ma è una questione tecnica talmente complicata, e sottile che preferisco risparmiarvi la fatica di ascoltare considerazioni di carattere strettamente giuridico a un'ora così tarda.

La questione politica, che qui sopra tutte interessa, è posta all'articolo 3 del disegno di legge: « Il Parlamento in seduta comune procede alla nomina dei giudici di propria competenza mediante elezione, che si svolge secondo le norme attualmente contenute nel regolamento della Camera dei deputati ».

Questo era l'articolo del disegno di legge del Senato, che apparentemente è stato conservato immutato anche nel disegno di legge approvato dalla nostra Commissione.

Come sapete, nel regolamento della Camera l'articolo 9 stabilisce che, quando si tratta di eleggere una qualsiasi Commissione prevista dalla Costituzione o da leggi speciali, ciascun deputato « scrive i nomi dei due terzi dei deputati che devono comporre la commissione quante volte sia chiamato a votare per un numero superiore a due ». Nel nostro caso, trattandosi di cinque, la lista da votare dovrebbe essere composta di tre nomi: così, in ossequio all'articolo 9 del regolamento della Camera, dei cinque componenti la Corte costituzionale che debbono essere nominati dal Parlamento tre sarebbero espressione della maggioranza, mentre due sarebbero i posti riservati alla minoranza.

Per quale ragione i colleghi che mi hanno preceduto, ed io stesso, abbiamo sentito la necessità di soffermarci su questo punto?

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

Qualcuno potrebbe dire che, poiché la nostra Commissione ha approvato all'unanimità il mantenimento della disposizione che era nel disegno di legge del Senato (primo comma dell'articolo 7, che nel disegno della Commissione è diventato l'articolo 3), su questo punto non c'è dissenso e non c'è ragione di discuterne: l'articolo sarà approvato così come la Commissione propone. Senonché, fra i vari emendamenti presentati in questa sede due concernono appunto l'articolo 3: uno dell'onorevole Riccio, ed uno degli onorevoli Martino Gaetano e Rossi Paolo.

L'emendamento Riccio è, non dico il più sincero, ma il più scoperto e più esplicito; la nomina si ha « a maggioranza di voti »: la minoranza non c'entra; punto e basta. Si capisce bene quello che si vuole. L'emendamento Martino e Rossi è più garbato: la nomina si fa a maggioranza, ma la maggioranza dev'essere qualificata: « di tre quinti dell'Assemblea ». Se si raggiungono i tre quinti, questa maggioranza nomina tutti e cinque i giudici.

Ma si potrebbe dire: si tratta di emendamenti proposti da deputati isolati, dissidenti dalla opinione prevalsa a unanimità nella Commissione; quindi non c'è da temere che le loro proposte siano accolte... Eh, no! Il male è che questi emendamenti non sono isolati; il grave è che, in appoggio di questi emendamenti, che contraddicono a quanto la Commissione aveva approvato all'unanimità, vi è niente di meno che la relazione Tesauro!

La relazione Tesauro, della quale hanno già parlato con lode meritatissima i colleghi che mi hanno preceduto, è una bella dissertazione che arricchisce non solo gli atti del nostro Parlamento, ma la scienza giuridica italiana; ma, per chi abbia partecipato ai lavori della Commissione, non può, come è avvenuto in me alla prima lettura, non suscitare un senso di grande sorpresa, perché non mi riesce di comprendere da principio per quale ragione pratica siano state introdotte le pagine introduttorie, circa una quindicina, in cui si teorizza sulla natura giurisdizionale e non politica della funzione della Corte costituzionale. Queste pagine avrebbero potuto costituire una monografia scientifica, di indubbio valore, costituente una esposizione delle idee individuali dell'autore professore Tesauro. Ma qui si trattava di una relazione che doveva illustrare non le idee scientifiche del relatore, ma i motivi delle deliberazioni della Commissione: ora, siccome nelle sedute della Commissione nessuno aveva

toccato questo punto, nessuno si era messo a discutere se la Corte dovrà avere carattere giurisdizionale o politico, vien fatto di domandarsi come mai il relatore, il quale si chiama relatore appunto perché riferisce quello che è stato detto dalla maggioranza dei commissari, senza inventare questioni non discusse né proporre sue personali opinioni, si sia diffuso per tante pagine a discutere ciò che la Commissione non aveva discusso. Ma, dopo questo primo dubbio, alla fine si riesce a capire il perché di questa lunga dimostrazione sul preteso carattere giurisdizionale della Corte: infatti, dopo una quindicina di pagine di dissertazione in astratto sul carattere giurisdizionale di quest'organo, si arriva finalmente a una conclusione pratica, che è questa: che nella sua composizione non è concepibile una contrapposizione tra maggioranza e minoranza. Eccoci così portati per la mano, dalla relazione Tesauro, fin sulla soglia degli emendamenti Riccio e Martino-Rossi.

Questo era, dunque, direbbe Faust, il nocciolo del cane! Noi ci troviamo quindi, noi commissari che avevamo votato il disegno all'unanimità, a dover confutare non soltanto gli emendamenti che contraddicono il disegno, ma gli emendamenti appoggiati dalla relazione, che doveva esser fatta per illustrare gli articoli del disegno e non gli emendamenti che vorrebbero modificarli! La relazione, insomma, è stata antiveggente: ha previsto che nell'aula sarebbero stati presentati questi emendamenti, e ha fabbricato in anticipo questa bella, dottissima motivazione, al fine di giustificare, appunto, tali emendamenti da essa divinati!

È necessario per questo che vi esponga le ragioni per le quali io, invece, sono contrario a questi emendamenti. Ho l'impressione che quando ci aduneremo in Commissione, coloro che, come me, ritenevano che in seno alla Commissione fossero in maggioranza i fautori del mantenimento integrale dell'articolo contenuto nel progetto del Senato, si accorgeranno di essere in minoranza; se ne sono accorti qui, di essere in minoranza, perché in Commissione, allora, non ce ne eravamo accorti! In Commissione è successo quanto ha riferito l'onorevole Gullo: quando qualcuno ha affacciato l'idea che questo articolo 3 si potesse modificare introducendo un sistema di votazione diverso da quello approvato dal Senato, qualcuno di noi dichiarò: « Questa non è più una questione tecnica, questa diventa una questione politica, qui c'è in giuoco un principio fondamentale della nostra Costitu-

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

zione e della nostra democrazia, che è il rispetto dei diritti delle minoranze ».

« Se volete metterè in giuoco questo principio — dissi proprio io — è inutile che continui a prender parte ai lavori della Commissione ».

Allora fu detto: « L'articolo resta così, vuol dire che, se qualcuno dissenterà, proporrà per conto suo un emendamento ». Ma questo non voleva davvero significare che paladina di questo dissenso dovesse proprio farsi la relazione !

Il collega Tesauro sa quale stima ho di lui, e sa che, pur non condividendone la tesi, ammiro la dottrina di cui dà saggio la sua relazione. Ma spesso questo non mi impedisce di manifestare alla Camera il disàgio in cui mi trovo nel dover confutare qui non tanto gli emendamenti proposti contro l'articolo 3, quanto gli argomenti che contro l'articolo 3 sono stati predisposti con antiveggenza nella relazione Tesauro.

L'onorevole Martino pose per primo nel suo discorso di apertura questo problema: la Corte costituzionale avrà funzioni giurisdizionali, o funzioni politiche ?

Intanto mi permetto, con tutto il rispetto, di dire al collega Martino che il problema mi sembra male impostato: come se giurisdizionale e politico (lo ha già accennato il collega Gullo) fossero due termini che si escludono.

In realtà possono esservi organi giudiziari, che fanno giustizia in base a criteri « politici »; purché ci si intenda cosa si voglia dire con questa parola.

Nessuno più di me è convinto (e non ho mai trascurato occasione per ripeterlo) che la giustizia, dico la giustizia ordinaria, non deve essere inquinata dalla politica, cioè dalle inframmettenze parlamentari e governative di corridoio. Ma questo non esclude che vi siano organi giurisdizionali in cui la premessa maggiore di quel tale sillogismo, che fa ogni giudice quando giudica, non è costituita da una norma giuridica, ma deve esser costituita, invece, da un apprezzamento di opportunità, che può essere un apprezzamento di opportunità tecnica o anche, in certi casi, di opportunità politica. Ciò può avvenire, specialmente, ai sommi vertici dell'ordinamento giurisdizionale, e specialmente in un organo che giudica sempre *de apicibus*, là dove è sommamente difficile distinguere l'aspetto giuridico dall'aspetto politico, come avverrà appunto per la Corte costituzionale.

Pensate al Consiglio di Stato, quando ha giurisdizione di merito: in tali casi il Consiglio di Stato non vi ha dubbio che rende

giustizia, che esercita funzione giurisdizionale; ma è certo che qui giudica in base a criteri di opportunità, non soltanto tecnica, ma anche amministrativa, cioè politica !

E la Giunta delle elezioni, che è organo giurisdizionale, non applica sempre norme di legge; spesso applica criteri politici e ciò non distrugge la sua imparzialità. Vi possono essere giudici appositamente costituiti per fare giustizia in questo modo, giustizia di opportunità o di equità: i quali, quantunque siano giudici di materia politica, riescono ugualmente ad essere giudici imparziali e giusti.

È molto difficile, caro ed illustre collega Martino, tirare una linea precisa fra giustizia e politica...

MARTINO GAETANO. Ho letto i suoi interventi alla Commissione dei Settantacinque.

CALAMANDREI. ...tra giurisdizione di diritto e giurisdizione di opportunità.

Vorrei dire al collega Martino che recentemente, nel congresso internazionale di diritto processuale civile tenuto a Firenze, al quale hanno partecipato giuristi di tutte le parti del mondo, al centro della discussione c'è stato proprio questo tema: la difficoltà, spesso angosciata, di riuscire a distinguere dove comincia la giustizia e dove finisce la politica; di definire esattamente, di inquadrare nel sistema dei nostri studi e delle nostre leggi la giustizia politica, la giustizia che si fa in tempi di trapasso, in tempi di rivoluzione. Se avessi saputo che il collega Martino si interessava, nonostante che egli sia prima di tutto un illustre fisiologo, di questi problemi giudiziari, sarebbe stato un onore per noi invitarlo a quel congresso...

MARTINO GAETANO. Le ripeto che ho letto i suoi interventi alla Costituente.

CALAMANDREI. Purtroppo, però, io non potrei chiederle in cambio di farmi invitare ai congressi di fisiologia, perché in fisiologia io sono un assoluto incompetente... (*Si ride*).

Ad ogni modo, questo problema del carattere giuridico o politico della Corte costituzionale è già stato risolto dalla Costituzione: e questo è ciò che sopra tutto conta. Non è attraverso alle discussioni teoriche, che è bene riservare ai manuali scolastici, che si può stabilire se la Corte costituzionale abbia carattere giurisdizionale o carattere politico: qui l'unica cosa da fare è di esaminare quali sono in concreto le funzioni demandate dalla legge, e di stabilire quali conseguenze pratiche si possano trarre da queste premesse, senza perdersi in definizioni generiche.

Onorevoli colleghi, di tutti quelli che hanno studiato i problemi della Corte costituzionale,

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

lo studioso al quale per la sua serenità soprattutto mi par di potermi affidare (lasciando da parte anche la mia personale opinione, che potrebbe esser deviata da prevenzione politica) è un altissimo magistrato il cui nome è già stato ricordato in questa discussione, dico Gaetano Azzariti, presidente del tribunale superiore delle acque pubbliche: autore di una serie di saggi sulla natura e le funzioni della Corte costituzionale che sono quanto di più sereno e di meglio informato sia stato scritto in Italia su questo argomento.

Ultimamente l'Azzariti, in un articolo apparso sulla *Rivista di diritto processuale* si è posto questo problema: la Corte costituzionale ha carattere giudiziario o politico? Egli ha risposto che qui in Italia ha carattere « misto » perché fra il tipo esclusivamente giudiziario (quale è la Corte suprema negli Stati Uniti d'America, che decide soltanto del caso singolo) e l'organos di controllo costituzionale che decide *erga omnes*, mediante un'azione popolare o su denuncia di pubbliche autorità (come era nella costituzione austriaca), noi abbiamo scelto una soluzione intermedia che comincia in via giudiziaria e va a finire in via costituzionale e politica. Per arrivare alla Corte costituzionale (la quale pronuncia *erga omnes*, e quindi non ha il carattere di un giudice nel senso di dirimere controversie individuali, ma piuttosto il carattere di un organo di controllo che decide nell'interesse generale) bisogna passare attraverso la scala del giudice ordinario, che, si potrebbe dire, ha la chiave della Corte costituzionale. Ma, una volta che si è arrivati alla Corte costituzionale, la pronuncia di questa, equivalente ad una abrogazione della legge ha effetto *erga omnes*, e ha quindi carattere politico, carattere generale.

Ma, anche a non voler seguire questo ragionamento dell'Azzariti, le infiltrazioni di carattere politico che vi saranno necessariamente nell'attività della Corte costituzionale appaiono evidenti, sol che ci si immagini con un esempio concreto, col primo che viene in mente, quale sarà in pratica il suo funzionamento. Se nella nostra Costituzione si fossero inserite soltanto norme precettive dalle quali derivino senz'altro diritti e doveri perfetti, e la Corte costituzionale dovesse limitarsi soltanto a confrontare se tra queste norme contenute nella Costituzione e la legge ordinaria impugnata per illegittimità costituzionale vi sia un contenuto inconciliabile, una vera e propria antinomia, indubbiamente questo sarebbe un controllo di carattere esclusivamente giuridico. Ma, poiché nella nostra Costitu-

zione esistono anche norme programmatiche, norme che sono espressioni di propositi, di promesse, di desideri, di direttive politiche a cui il legislatore ordinario si dovrà uniformare (e in relazione alle quali si potrà sostenere che una legge ordinaria non corrisponde alle direttive che il legislatore costituente aveva dato al legislatore ordinario), come potrà la Corte costituzionale nell'esame di questi casi astenersi dal fare una valutazione di carattere politico, un raffronto fra quello che al momento in cui fu emanata la Costituzione era ancora *Jus condendum* e quello che poi è stato lo *Jus conditum*? Come potrà la Corte costituzionale non risalire alla intenzione del legislatore costituente? Prendiamo per esempio il diritto di sciopero. Se la Corte costituzionale fosse già in funzione, io credo di essere facile profeta nel prevedere che i primi casi su cui dovrebbe decidere sarebbero quelli relativi alle leggi che questo Parlamento, prima o poi, dovrà approvare per regolare il diritto di sciopero.

Allora si discuterà in quest'aula se il disegno di legge, proposto dal Governo per regolare il diritto di sciopero, si limiti a regolarlo come vuole la Costituzione, o addirittura lo sopprima, come la Costituzione non vuole. E, quando la legge sarà stata approvata dalla maggioranza, vi saranno certamente alcuni i quali magari, attraverso una *factio litis* che permetta di arrivare alla Corte costituzionale per la via giudiziaria, sosterranno, in conformità dell'opinione della minoranza, che quella legge limitatrice dello sciopero è contraria alla Costituzione. E di fronte a loro vi saranno gli ortodossi, i quali sosterranno che quella legge è legittima limitazione, e non illegittima soppressione del diritto di sciopero.

Ora, in un caso come questo, in un caso in cui tutto il popolo dei lavoratori spera e invoca dalla Corte costituzionale una pronuncia imparziale, la Corte dovrebbe astenersi dal decidere, dietro il pretesto che qui si tratta di un apprezzamento politico e non di un giudizio giuridico? In questo modo si verrebbe a negare quella che è la funzione essenziale, pacificatrice ed equilibratrice, di questo organo supremo!

Del resto, io già l'ho rilevato, questo carattere misto (giuridico-politico) della Corte costituzionale è già stato accettato dalla Costituzione. Durante le discussioni che furono fatte alla Costituente vi era una tendenza, a cui apparteneneva l'onorevole Martino, la quale partendo dalla premessa che la Corte dovesse essere un organo esclusivamente giurisdizionale ne traeva la conseguenza che

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

la nomina dei suoi componenti dovesse essere sottratta al Parlamento il quale nelle nomine necessariamente si lascia guidare da criteri politici. La corrente opposta affermava, invece, che la Corte costituzionale doveva essere un organo di controllo politico e ne traeva la conseguenza che tutti i suoi componenti fossero nominati dal Parlamento.

E allora si venne, come sempre accade in Italia, ad un compromesso: dei quindici componenti della Corte costituzionale dieci fossero nominati da organi imparziali e non politici, quale il Presidente della Repubblica e la magistratura, e cinque dovessero essere nominati da un organo essenzialmente politico, cioè dal Parlamento in seduta comune. Per la nomina di questi cinque si dovevano dunque seguire i criteri e i procedimenti parlamentari: la distinzione tra maggioranza e minoranza e la garanzia dei diritti dell'opposizione.

Ma qui incominciano le obiezioni. Si dice: la Corte costituzionale è un organo che deve giudicare, e perciò deve essere imparziale. Come è possibile pensare ad un organo imparziale in cui vi siano una maggioranza e una minoranza? Non è concepibile — si dice — che nella nomina dei componenti di un organo giudicante vi possa esser distinzione fra maggioranza e minoranza. E chi lo ha detto? Prima di tutto, vi è nella Costituzione il principio che tutti coloro che sono nominati in commissioni di origine parlamentare devono essere nominati « in modo da rispecchiare la proporzione fra i vari gruppi ». Questo principio è affermato negli articoli 72 e 82 della Costituzione; ed è specialmente significativo per noi l'articolo 82, in cui si parla delle commissioni di inchiesta, le quali, sia pure soltanto nella fase istruttoria, hanno poteri del tutto simili a quelli dell'autorità giudiziaria.

E la Giunta delle elezioni? I suoi componenti sono scelti dal Presidente, ma con criteri rigorosamente proporzionali ai gruppi politici: e si tratta di un organo certamente giurisdizionale.

Ma, poi, chi vi dice che nell'interno degli organi giurisdizionali non vi debbano essere, in camera di consiglio, maggioranza e minoranza? Chi vi dice che l'esservi in camera di consiglio una maggioranza e una minoranza sia un danno? In tutte le magistrature collegiali funziona in camera di consiglio, ed è bene che funzioni, il principio della dialetticità della discussione, della contrapposizione delle opinioni; perché soltanto in questo modo, attraverso il contrasto delle opinioni, si arriva poi a chiarire la verità e a fare giustizia.

Per certe leggi dei cantoni svizzeri (di quella democrazia svizzera in cui è così acuto il senso della legalità e della giustizia) si pubblica alla fine del processo non soltanto la sentenza, ma anche, se la sentenza non è stata presa all'unanimità, il voto di dissenso della minoranza; e ciò tanto nei giudizi civili, quanto nei giudizi penali.

Senonché, qui qualcuno obietta che nella Corte costituzionale non vi può essere minoranza semplicemente perché non vi è maggioranza. Chi vi ha detto — nella stessa relazione Tesaurò si legge qualcosa di simile — che col sistema che noi vi proponiamo i cinque membri che saranno eletti dal Parlamento siano espressione della maggioranza? Saranno espressione del Parlamento! Sta bene; ma allora nominiamoli all'unanimità! Solo così, se voi stabilirete che i cinque membri devono essere nominati all'unanimità, allora certamente non vi sarà minoranza e maggioranza! Ma nei vostri emendamenti si parla di maggioranza, di maggioranza semplice, di maggioranza qualificata. E la maggioranza che deve nominare i cinque giudici, è la minoranza che non li può nominare: dunque i cinque giudici saranno espressione della maggioranza, non di tutto il Parlamento!

La Corte costituzionale, nella sua funzione più delicata, deve controllare la legittimità costituzionale delle leggi ordinarie. Ma queste leggi ordinarie di chi sono espressione? Chi le ha votate? Il Parlamento? Sì, ma la maggioranza del Parlamento. Quando le leggi antisciopero, di cui vi parlavo poco fa, verranno discusse qui, vi sarà certamente in quest'aula una opinione di minoranza ma prevarrà l'opinione della maggioranza; e quelle leggi saranno l'espressione di questa maggioranza. Si potrà dunque ricorrere alla Corte costituzionale per far controllare se eventualmente questa maggioranza si sia messa in contrasto con la Costituzione. Ebbene, da questa Corte costituzionale, che deve essere tipicamente il controllo sulla maggioranza, e la garanzia contro gli arbitri della maggioranza, dovrebbe essere bandita ogni voce della opinione dissenziente, ogni voce, sia pure isolata e solitaria, della minoranza?

Io sarei anche disposto a votare l'uno o l'altro dei due emendamenti, magari perfino quello più sbrigativo, cioè quello dell'onorevole Riccio che vuole senz'altro affidare la nomina di tutti e cinque i giudici alla maggioranza semplice, purché però si votasse contemporaneamente l'emendamento Casalinuovo, il quale propone che i componenti della Corte costituzionale non solo non possano apparte-

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

nere ad alcun partito, ma mai, anche prima, vi abbiano appartenuto... Se voi accettate questo emendamento, allora va bene: facciamo nominare tutt'e cinque i giudici dalla maggioranza, ma con l'intesa però che nessuno di essi non abbia e non abbia mai avuto il crisma politico dei partiti che compongono quella maggioranza.

Ma se voi non accettate questo sistema, che lo stesso proponente ha presentato come una specie di utopia, allora dovete riconoscere che voi mirate a far sì che i cinque giudici siano creature della vostra maggioranza.

Seconda obiezione, di carattere pratico. L'onorevole Martino dice: finché si tratta di eleggere cinque giudici, va bene, tre e due; ma, nelle elezioni suppletive, quando si tratterà di nominarne due, di nominarne uno, come fate a garantire che i due quinti rimangono a disposizione della minoranza? Ma questa è una obiezione speciosa. La risposta c'è già nell'articolo 9 del regolamento della Camera: ci si rimette, in casi come questi, al Presidente, il quale trova nella sua imparziale saggezza, la soluzione, che sarà certo giusta, perché nel Presidente della Camera o nel Presidente del Senato noi abbiamo fede. Quindi è una obiezione pratica che non ha nessun valore. D'altra parte, inconvenienti pratici altrettanto gravi ci sarebbero per il sistema della maggioranza qualificata e sono già stati messi in evidenza dai colleghi Gullo e Targetti. Nell'illustrare in anticipo, come si è detto, il sistema della nomina a maggioranza qualificata, la relazione del collega Tesaro dichiara di sperare che sarà possibile trovare l'accordo dei tre quinti. Ma le speranze non sono un argomento giuridico. In Toscana c'è un proverbio che dice: « Si spera, si spera: purché le spere non si rompano... ». Non è con le speranze che si può risolvere il problema. Se di qui ad un mese o a sei mesi non si riuscirà a mettere insieme questa maggioranza dei tre quinti, che oggi è stata valutata dai colleghi Martino e Rossi sulla bilancina del farmacista o dell'orafo (meglio dire dell'orafo, perché si tratta di pesare metalli preziosi), allora bisognerà alla fine ricorrere al sistema della maggioranza semplice, come l'articolo 83 della Costituzione ha dovuto prevedere per la nomina del Presidente. Il sistema della maggioranza qualificata è dunque una specie di schermo illusorio, che ha dietro di sé quello più sbrigativo della maggioranza semplice, proposto dall'onorevole Riccio. E a questo, in sostanza, si mira.

Altra obiezione: con la divisione tra maggioranza e minoranza i partiti saranno portati

ad accentuare il significato politico della elezione. Vi entreranno contrapposti i più accesi e più intransigenti, dall'una parte e dall'altra: invece di avere un collegio il più possibile omogeneo, in cui, pur essendovi esponenti di contrapposte tendenze politiche, si cerchi però di scegliere e di mettere insieme i meno intransigenti, i più malleabili, i più concilianti, si troveranno invece in urto campioni di opposti estremismi, i cui contrasti renderanno agitate e poco fruttuose le sedute della Corte costituzionale.

Io penso tutto il contrario: forse perché sono inguaribilmente ottimista. Io credo che, seguendo questo sistema della aperta contrapposizione tra maggioranza e minoranza, l'una e l'altra cercheranno di mettere avanti i loro uomini migliori, quelli dotati delle qualità di equilibrio e di comprensione che più si dimostreranno idonee a quell'altissimo ufficio. Ma, anche se questo fosse da temersi e se tutto il problema si dovesse ridurre a studiare il modo di attenuare questa contrapposizione così netta di estremismi politici, credo si potrebbe trovare un temperamento in una specie di arbitrato dei due Presidenti delle Camere, stabilendo, per esempio, che quando si dovrà procedere alla nomina dei cinque giudici che la Costituzione demanda al Parlamento, la votazione si facesse, invece che per cinque nomi, per un numero doppio dei posti da coprire, cioè per dieci; e che la lista da votare fosse di sei nomi, in modo che quattro fossero riservati alla minoranza. Spetterebbe poi ai Presidenti delle due Camere scegliere, per la nomina a giudici, tre dei sei votati dalla maggioranza e due dei quattro votati dalla minoranza. E in questa scelta presidenziale, i più faziosi, se ve ne fossero, resterebbero eliminati. (*Commenti*). Sarebbero eliminati perché i Presidenti, colla loro imparzialità, dimostrata tutte le volte in cui il regolamento li chiama a nominare commissioni parlamentari, eviterebbero di scegliere gli elementi più accesi e fermerebbero la loro scelta su quelli che più fossero forniti delle doti occorrenti per ben giudicare.

Sono vicino alla fine. Signor Presidente, onorevoli colleghi, nessuno più di me avverte il disagio di parlare ad ora così tarda dinanzi ad un uditorio affaticato dopo cinque ore di discussione; ma considerate che questa è una discussione di importanza eccezionale poiché c'è in gioco un principio fondamentale della nostra democrazia. Non è dunque per loquacità, ma per un senso di dovere, che mi induco ad aggiungere ancora qualche altra considerazione.

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

Arrivati a questo punto, infatti, vien fatto di domandarsi: ma perché è nata questa questione? Perché ci siamo messi a parlare dei cinque, dei tre e dei due? Non era già stata risolta la questione dal Senato, in maniera unanime e tranquillante? Qual'è la vera ragione che c'è sotto questa riapertura di un argomento che pareva concluso?

Scusate, io ho un po' questa mania di mettere allo scoperto le vere ragioni pratiche che si nascondono dietro le belle dissertazioni teoriche, anche se ciò possa parere mancanza di tatto e di discrezione.

Ecco. Ho sentito dire da qualcuno: la ragione è molto semplice: cinque posti sono più di tre, e siccome gli aspiranti fanno ressa, così, con cinque posti disponibili, se ne contenteranno due di più... Orbene, se questa fosse la vera ragione, allora di posti ce ne vorrebbero almeno cento: la Corte costituzionale diverrebbe una specie di Areopago.

SAILIS. Meno male che non ci crede...

TOMBA. Mettete una tassa di un milione, e allora vedrete!

CALAMANDREI. Ma la vera ragione è un'altra. Nessuno l'ha detta qui dentro in termini chiari: ma è stata detta da una persona di grande altezza morale, fuori da questa aula, la quale ha espresso, senza cercar di nascondersela con argomentazioni scientifiche, una sua tesi francamente politica, che io non condivido, ma di fronte alla quale mi inchino, perché la franchezza con cui è stata detta dimostra appunto la buona fede di chi l'ha enunciata. Ricordiamo che il Senato approvò il disegno che oggi si discute qui, nel marzo del 1949: ci sono voluti due anni prima che il testo del Senato venisse in discussione a questa Camera! Che cosa è accaduto in questi due anni, che ha indotto oggi i componenti della maggioranza a far questa proposta sovvertitrice di un principio fondamentale della Costituzione, che a nessuno venne in mente al Senato due anni fa?

SAILIS. Mi pare sia un anno, non due.

INVERNIZZI GAETANO. Un anno e nove mesi.

CALAMANDREI. Onorevoli colleghi, la risposta a questa domanda l'ho trovata su un periodico cattolico che io leggo diligentemente, e nel quale, in ogni numero, trovo articoli con cui vado pienamente d'accordo: con alcuni sì, ma non con tutti.

Ora, nel numero del 6 maggio 1950 di questo periodico, che si chiama *La Via*, e di cui è direttore un nostro collega, ho letto un articolo di don Sturzo intitolato, mi pare: « Difendiamoci dal comunismo », nel quale si

leggono queste frasi: « Si può, in queste condizioni, concedere ai comunisti rappresentanze e posti in organi costituzionali e statali? Essi, per esempio, pretendono che alla nomina parlamentare dei giudici della Corte costituzionale sia applicato il regolamento della Camera, dando così due posti alla minoranza comunista (ma ci siete compresi anche voi!) (*Indica il settore dei socialisti*). È vero che si fanno forti del voto del Senato ma non si rendono conto che non sarebbe costituzionale una nomina minoritaria di membri di un collegio giudicante sulla costituzionalità delle leggi, e se il Senato ha lasciato passare lo sbaglio, non è detto che la Camera lo debba sanzionare. Qui non si fa questione politica giuridica. Ma anche una saggia visione politica avrebbe da sola il suo valore: quello di non consentire che esponenti comunisti vadano a sabotare un organo così delicato quale la Corte costituzionale. Si tratta di prevenire un caso come quello di Joliot-Curie e, per giunta, osservando le regole dell'ordinamento costituzionale che altrimenti sarebbero violate ». E conclude così: « I comunisti, come minoranza parlamentare, hanno bene diritto di portare il loro contributo di critica tanto nel Parlamento che nel paese, ma finché stanno all'opposizione non hanno diritto di partecipare all'amministrazione dello Stato e degli organi ed enti dello Stato ».

Questa è la vera ragione, detta chiaramente. Ora io mi domando: possiamo noi da questo banco, che non è un banco di comunisti, possono i liberali, i repubblicani e gli amici socialisti del P. S. L. I., ma possono anche i democristiani che sono veramente democratici, sottoscrivere questa franca dichiarazione di don Sturzo? Io ve lo domando. Il principio che tutti i cittadini possano ugualmente salire agli uffici senza distinzione di partito è scritto nella Costituzione negli articoli 3 e 51. E nell'articolo 49 è detto che è riconosciuto l'uguale diritto di tutti i partiti di concorrere alla vita politica nazionale con metodo democratico. (*Commenti al centro e a destra*). Me l'aspettavo! Voi obietgate che i comunisti non seguono il metodo democratico. Veramente, a vedere come stasera, nonostante l'ora tarda, stanno tranquilli a sentire dai loro banchi questa discussione, si direbbe che, stasera almeno, siano in vena di democrazia. (*Si ride*).

Ad ogni modo, se è vero che i comunisti (e i loro alleati: e in genere tutti i partiti dell'opposizione compresi nei due quinti dei reprobri!) non seguono i metodi democratici, abbiate il coraggio di metterli fuori legge, di sciogliere il loro partito. Abbiatelo, questo

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

coraggio! Allora si potrà dire, con una base giuridica, che non hanno più diritto di concorrere all'elezione della Corte costituzionale. Ma fino a che questo non avvenga, fino a che questo coraggio non si abbia (e ammettiamo anche, per ipotesi, che possa essere opportuno, ad un certo momento, questo coraggio di averlo) come si può escludere dalla Corte costituzionale, senza violare la Costituzione, i comunisti, o i socialisti, o addirittura tutti gli oppositori?

Qualcosa di simile fu già fatto (ed è già stato ricordato anche stasera) quando si trattò di nominare i componenti dell'Assemblea consultiva del Consiglio di Europa, che, per l'articolo 3 della legge allora votata, furono eletti a maggioranza assoluta. Ma in quel caso la cosa poteva anche sotto certi aspetti giustificarsi: prima di tutto — fu detto — intese internazionali impegnavano a seguire questo metodo che era stato adottato anche in Francia e negli altri Stati partecipanti. Inoltre siccome i comunisti sono per principio contrari al federalismo europeo, perché farli entrare (si disse) in un'assemblea consultiva che presuppone principi da essi nettamente respinti? Ma nel caso della Corte costituzionale, chi vi autorizza, colleghi democristiani, a credere che un rappresentante dei comunisti o dei socialisti « saboterebbe » come ha scritto don Sturzo, il funzionamento di quell'organo? E, d'altra parte, anche per quelli che hanno l'ossessione delle quinte colonne e dei segreti di Stato, quali segreti di Stato, di grazia, saranno affidati alla Corte costituzionale, che dovrà pubblicamente rivedere le leggi pubblicamente approvate dal Parlamento?

Forse, ascoltandomi qualcuno tra i più benevoli ascoltatori pensa: « Povero amico, quanto sei ingenuo! ». A proposito di ingenuità, mi permetto di raccontarvi un episodio, se non altro per alleggerire con una divagazione di sorriso il peso di questo mio discorso. Nel 1925, in un giornale fascista di Firenze che minacciava di far bastonare una quantità di persone per bene, si lesse un giorno una frase di questo genere: « ...Daremo col manganello una appropriata lezione anche a quell'ingenuo del professor Calamandrei ». Si era ancora nel periodo in cui si trovavano pubblici ministeri che, in casi di minaccia come questa, procedevano d'ufficio contro il direttore del giornale. Infatti in quel caso il direttore di *Battaglie fasciste*, (era questo il nome del foglio fiorentino) fu processato. Fui chiamato al dibattimento come parte lesa. Il presidente mi domanda: « Ha letto l'articolo incrimi-

nato? ». « Sissignore ». « Che impressione le ha fatto? ». « Buona ». « Come buona? Non le permetto di scherzare ». « Io non scherzo. Ho detto che mi ha fatto un'impressione buona, perché in un momento come questo, in cui ci sono tanti furbi, l'essere chiamato ingenuo è un complimento ». (*Commenti — Si ride*).

È dunque assodato, fino da allora, che io sono un ingenuo. I colleghi democristiani hanno dunque ragione di qualificarmi così. « Caro amico — essi mi dicono — credi dunque che, se la maggioranza l'avessero i comunisti, sarebbero disposti a lasciare entrare nella Corte costituzionale la minoranza democristiana »?

Io non lo so: suppongo, e mi auguro, che si asterrebbero dal commettere un arbitrio simile; ma ad ogni modo questa non è una buona ragione per fare voi, che siete democratici, quello che supponete che farebbero essi, che voi chiamate antidemocratici, o per fare peggio di loro. Se siamo veramente democratici, bisogna avere il coraggio di saper rispettare la democrazia anche contro chi si suppone che potrebbe violarla, ma che per ora, coi fatti, ha dimostrato in Italia, di non volerla violare.

D'altra parte, quando si tratta di difendere le garanzie costituzionali, bisogna mettersi nei piedi della minoranza, e risolvere i problemi come li vedreste se domani occupaste i banchi dell'opposizione. Ho sentito dire da un amico pittore che uno dei modi per vedere se un disegno è ben fatto è quello di capovolgerlo e di guardarlo a rovescio: così si scorgono più facilmente gli errori. La stessa cosa accade quando si tratta di studiare questioni costituzionali che dovrebbero essere risolte *sub specie aeternitatis*: onorevoli colleghi, rovesciate il quadro, e mettetevi per un momento, dimenticandovi della vostra massiccia maggioranza, nelle condizioni della minoranza: questi emendamenti che oggi voi vi apprestate a sostenere, li sosterreste ugualmente se foste all'opposizione? Mettetevi una mano sulla coscienza: e rispondete. La dosatura dei tre quinti l'avete studiata proprio per cacciar via gli altri due quinti. Ma se, domani, negli altri due quinti vi trovaste voi? Non prendete dunque una deliberazione di questa importanza sotto l'assillo o sotto lo spauracchio di situazioni politiche contingenti! Si tratta di integrare una legge costituzionale fatta quando eravamo, assai più di ora, tutti d'accordo. Essa deve essere integrata oggi lealmente, secondo lo spirito di allora, perché

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

si tratta appunto di una legge che integra la Costituzione. Non vi lasciate deviare, amici della maggioranza, da questo terrore, dal terrore del comunismo, che poi vuol dire terrore dell'opposizione e, in sostanza, terrore della democrazia! (*Commenti al centro e a destra*).

TESAURO, *Relatore*. Questo è un paradosso!

CALAMANDREI. Ve lo dimostro. Voglio raccontarvi un episodio vero, non inventato. Parlando con una persona fuori di qui (non un parlamentare), su questo problema, egli mi diceva: «Ma pensi un po': se si facesse l'elezione di questi cinque col sistema proposto dal Senato, nella Corte costituzionale potrebbe entrarci un comunista. E pensi che cosa succederebbe se ci entrasse un tipo come Terracini!». (*Testuale!*).

Ora, io non so veramente se l'onorevole senatore Terracini abbia intenzione di andare a rinchudersi in quella specie di monastero pacifico che sarà la Corte costituzionale. (Stavo per dire, in quella specie di Tibet, ma ora non si può più dire così, perché (*Indica l'estrema sinistra*), anche il Tibet siete andati a disturbare). (*ilarità*). Dicevo, non so se egli abbia di queste idee malinconiche. Ma, ad ogni modo, se egli avesse di queste idee, l'onorevole Terracini sarebbe nella Corte costituzionale uno contro quattordici. È un esperto dialettico, un sottilissimo ragionatore. E che vuol dire? Mandateci voi quattordici o tredici ragionatori della sua forza. Discuterà, cercherà di persuadere gli altri tredici; gli altri tredici cercheranno di persuadere lui. Se non lo persuaderanno, faranno la votazione e saranno tredici contro uno o contro due. Questa è la democrazia. L'avversario, anche temibile, si cerca di superarlo facendo meglio di lui, e convincendolo con argomenti migliori dei suoi. Questa è la democrazia!

Quindi, a me pare che nel ragionamento che è alla base dei vostri emendamenti ci sia una specie di disfattismo, una specie di sfiducia nella forza della ragione, nella forza delle proprie buone ragioni. Quei giudici di maggioranza (perché non è supponibile che tra quelli nominati dal Presidente o dalla magistratura vi siano estremisti del tipo che voi temete) se avranno buone ragioni, ridurranno al silenzio la minoranza. E, d'altra parte, dal fatto che la minoranza sia di opinione diversa, trarranno essi giudici di maggioranza motivo per indagare più a fondo la verità, per convincersi maggiormente di aver ragione loro.

In conclusione, io vorrei che la maggioranza, nella sua saggezza, non insistesse su

quei due emendamenti. Ritirandoli farebbe un gesto politico che gioverebbe ad essa più che agli oppositori!

Per gli organi giudiziari, come sarà la Corte costituzionale, c'è un elemento che conta soprattutto; la fiducia dei giudicabili! I giudici non solo devono essere giusti, devono apparire giusti! Vi ricordate la famosa frase del piccolo mugnaio di Sans-Souci a cui Federico il Grande voleva prendere il mulino? «*Il y a des juges à Berlin*». Fate che il nostro popolo, quando ci sarà la Corte costituzionale, dica: A Roma c'è la Corte costituzionale, si può stare tranquilli!

Non dovete screditarla prima che nasca, non dovete dare agli oppositori questo argomento potentissimo di propaganda contro di voi: anche da quest'organo supremo, che era quello che il popolo attendeva per impedire gli arbitri, hanno fatto in modo di escludere anche la voce di un solo oppositore, di un solo difensore degli interessi del popolo!. In questo modo voi screditereste la Corte fin dalla sua nascita: distruggereste questo mito della sua imparzialità che è nell'interesse della democrazia che sia mantenuto.

Ma io, colleghi della maggioranza, ho tanta fiducia nella vostra saggezza e nella vostra finezza per ritenere impossibile che voi, per avere la transitoria soddisfazione di mettere a posto uno di più dei vostri, vogliate offendere un principio fondamentale di questa Costituzione, che è costata tanto dolore e tante lacrime!. (*Vivi applausi a sinistra e all'estrema sinistra — Molte congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Leone-Marchesano. Ne ha facoltà.

LEONE-MARCHESANO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, era tempo che questo disegno di legge venisse in discussione; anzi, doveva forse essere proprio questa la prima legge fondamentale ad avere attuazione. Non basta presentare i disegni di legge; occorre che il Governo ne solleciti l'approvazione del Parlamento, ciò che non è stato fatto in questo caso, ed il Governo è censurabile per questo. Così, oltre a questa, avrebbero dovuto già essere state approvate le leggi sul referendum, sul Consiglio superiore della economia e del lavoro, le leggi elettorali; ed invece siamo a metà della legislatura, e tutte queste leggi, forse perché si teme che esse possano turbare la pacifica armonia del Governo con i partiti ad esso devoti (quelli che taluno chiama partiti satelliti), non vengono ancora all'esame del Parlamento. Speriamo dunque che almeno questa legge entri in porto, ma, ripeto, occorre l'intervento

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

energico del Governo. Perché? Questa legge dovrà ritornare al Senato, che potrebbe modificarla e rinviarla alla Camera, e così via e in tal modo si perderebbe molto tempo, forse quel tempo che il Governo ritiene necessario per l'attuazione di una sua politica di regime, ma è certo che noi, che vediamo in questo istituto, nella Corte costituzionale, quello che poc'anzi l'onorevole Calamandrei chiamava il tetto che ci deve riparare dalle intemperie, non possiamo che augurarci la più sollecita approvazione di questi provvedimenti.

Dunque, ripeto, il mio concetto è che occorre far presto. In linea di massima il progetto della Commissione è apprezzabile; ne condivido in pieno le idee informative. Vi sono delle divergenze e ripeterò in questa sede le critiche ad alcuni articoli che già ho avuto l'onore di muovere davanti alla Commissione. Ma occorre riaffermare il concetto che, anche per noi monarchici, questo organo supremo è destinato a vigilare su tutto l'andamento della vita costituzionale del paese.

La creazione dunque di una giustizia costituzionale al fianco e al di sopra della giustizia amministrativa e della giustizia ordinaria, risponde ad un'esigenza profondamente sentita e ci sembra essere un'alta conquista del diritto pubblico italiano ed è anche per questo che noi siamo favorevoli al disegno di legge, con quelle riserve che io ho già fatto e che, in rapidissima sintesi, elencherò.

Se la giustizia ordinaria è preposta a dirimere i conflitti tra i privati e la legge e la giustizia amministrativa è preposta a dirimere le controversie fra privati e pubblica amministrazione, è necessario che vi sia anche una giustizia costituzionale: La giustizia costituzionale riguarda i conflitti che possono sorgere fra regioni e Stato, e i conflitti che possono sorgere fra i poteri dello Stato.

Sarebbe stato necessario (mi rivolgo all'onorevole Tesauro, che così mirabilmente ha svolto il suo compito) che la legge avesse definito esattamente cosa deve intendersi per « poteri dello Stato ».

A questo proposito, è da rilevare ancora che sarebbe stato forse meglio attribuire alla Corte costituzionale (e di questo se ne è parlato a lungo in Commissione) la risoluzione di tutti i conflitti. Lasciare alla Corte di cassazione la risoluzione dei conflitti di competenza, può rappresentare, domani, uno ostacolo. E non si potranno poi verificare inconvenienti circa i giudizi di costituzionalità

della legge? È da avvertire che il pericolo al quale accennava l'onorevole Martino non sussiste né può sussistere perché la Corte costituzionale si può pronunciare, sì, sulla costituzionalità della legge, ma l'opportunità politica della legge non potrà essere sottratta al giudizio del Parlamento. E allora, in queste condizioni, le preoccupazioni che l'onorevole Martino esternava non credo abbiano ragione di essere, in quanto la Corte costituzionale non è né sarà mai un super-parlamento. Avrà le sue funzioni di critica, di censura alla legittimità di alcuni atti del Parlamento, ma non avrà assolutamente la possibilità di sostituirsi al Parlamento nella valutazione politica di una legge. Altrimenti avremmo sovvertito tutte le basi del nostro diritto costituzionale e del nostro ordinamento dello Stato.

Del resto, il disegno di legge mi sembra al riguardo molto chiaro, e quindi non vi è motivo di nutrire preoccupazioni. Ed a questo proposito rilevo ancora che forse non è opportuno dare alla Corte di cassazione, magistratura ordinaria, la facoltà di giudicare preliminarmente, e che sarebbe stato più opportuno che le eccezioni si rivolgersero davanti alla Corte costituzionale la quale, così come avviene per alcuni giudizi davanti alla cassazione penale, decidesse in camera di consiglio sulla opportunità o meno dell'esame del ricorso.

Vorrei fare anche un rilievo sulla composizione della Corte, specie per quanto si riferisce ai cinque membri da eleggersi dal Parlamento. Penso che il criterio adottato dal Senato sia il migliore, mi sembra un criterio esatto. È stato detto che la Corte non deve fare della politica. D'accordo. La Corte non deve fare politica, ma da questa affermazione, che può trovare il nostro consenso, ne discende secondo alcuni una ben diversa, e cioè che non deve essere attribuito alle minoranze il diritto di far parte della Corte.

Mi permetto di osservare ai colleghi democratici cristiani — valorosi ed illustri cultori di diritto, che sostengono questa tesi — che essi, francamente, non si trovano sulla giusta strada, in quanto l'escludere le minoranze sarebbe, oltre che antidemocratico, soprattutto impolitico. Impolitico specialmente per voi, che il 18 aprile 1948 siete venuti qui con questa enorme maggioranza, impolitico perché ci dareste oggi la dimostrazione di volere effettuare un colpo di mano approfittando della particolare situazione del paese, che vi diede quell'ampia fiducia, con cui oggi vorreste sopprimere le minoranze, il che

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

penso non volle il popolo italiano. Ricordatevi che le vicende della vita politica sono varie, diverse e infinite; ricordatevi che oggi si può essere in alto, e domani si può cadere in basso. Succede sovente, onorevoli colleghi, e lo ricordano anche coloro che si rifanno alle antiche cose di Roma, che dal Campidoglio alla Rupe Tarpea breve è il passo; ricordatevi che quando facciamo oggi un'affermazione di principio, diretta a salvaguardare il diritto delle minoranze, noi, oltre a fare un'affermazione democratica, vogliamo dare alla Corte costituzionale la possibilità di avere non una maggioranza che si possa costituire in disarmonia con quelle che sono le situazioni vigenti, ma la possibilità che nel suo seno possa farsi udire anche la voce dei rappresentanti della opposizione nell'interesse della collettività ed a garanzia dei diritti di tutti.

Parlando di minoranze, sarà anche opportuno tener presente come sia pericoloso il gioco di infierire troppo contro di esse, perché nel paese vi possono essere minoranze che voi credete infine, mentre chissà che un giorno proprio a quella, che voi credete un'infima minoranza, non dobbiate voi stessi fare appello, nell'interesse supremo della nazione!

Ancora, sono d'accordo circa l'istituzione del pubblico ministero: esclusivamente però per gli eventuali giudizi penali contro il Capo dello Stato e contro i ministri, cosa che si verificherà sicuramente rarissime volte e mi auguro mai.

Comunque, la nomina di un pubblico ministero permanente ci mette in una condizione di disagio, per due ragioni: anzitutto, per la speciale situazione che questo pubblico ministero verrebbe ad avere, proprio perché, se esso sarà nominato *a priori*, senza che ci sia un giudizio in corso, non verremo ad investire del clima storico esistente nel momento in cui l'accusa si farà, coloro che devono funzionare da pubblico ministero; e il pubblico ministero, nominato oggi, per avventura potrà trovarsi in contrasto con il clima storico del 1953 o 1954. Ed allora, a mio giudizio, è opportuno si proceda caso per caso, alla nomina del pubblico ministero.

Ed io confido molto, onorevole Petrilli, che il capo del Governo assuma la sua personale responsabilità in tutte queste questioni, senza ripararsi dietro il comodo paravento della sovranità parlamentare. In sostanza, noi sappiamo che il Governo è espressione della maggioranza e che la maggioranza è ligia ai voleri del Governo.

GERMANI. Del popolo.

BOTTONELLI. Il popolo l'avete gabato.

LEONE-MARCHESANO. Comunque, lo argomento non perde importanza, specialmente quando insistiamo nel richiedere l'intervento del Governo, perché dica la sua opinione.

Mi fermo brevemente sulla questione del pubblico ministero negli altri giudizi. Il pubblico ministero è il difensore della legge. Ma, davanti alla Corte costituzionale, sia in materia di legittimità, sia in materia di conflitto, i difensori della legge o dei poteri saranno rappresentati in giudizio dalle stesse parti.

Un altro argomento: la rappresentanza della magistratura ordinaria nella votazione per la elezione dei propri membri. Molto opportunamente la Commissione ha interpretato il dettame della Costituzione nel senso che per Corte di cassazione si intendono tutti i membri del Supremo Collegio, compresi i consiglieri.

Ma io vorrei sottoporre al vostro benevolo esame la proposta che il diritto al voto sia esteso anche ai presidenti di sezione delle Corti di appello ed anche — perché no? — sono anche essi dei magistrati di Cassazione — a quei presidenti di tribunale e a quei procuratori della Repubblica che nelle grandi città hanno il rango di consiglieri di Cassazione.

E vado oltre (qui devo manifestare una mia particolare situazione spirituale). Dopo aver attentamente esaminato la proposta di legge costituzionale presentata dall'onorevole Leone, dopo maturo esame mi sono convinto, onorevole Ambrosini, della perfetta superfluità di questa proposta di legge costituzionale. Si tratta di norme che o sono contenute nella Costituzione o nella legge del febbraio 1948, per cui mi sembra che sia evidentemente eccessivo sancirle nuovamente con la solennità di una legge costituzionale. Non si potrebbero includere le disposizioni che possono essere incluse per non essere in contrasto con altre disposizioni della Costituzione, nella legge ordinaria? Del resto la Costituzione non parla forse di legge ordinaria? È un interrogativo che pongo all'onorevole relatore, e che trova la sua ragione soprattutto nella esigenza di accelerare il più possibile l'entrata in vigore delle norme sul funzionamento della Corte costituzionale.

Non sono d'accordo con quanto è stato affermato poco fa dal collega Calamandrei circa la limitazione delle indennità e degli emolumenti dei giudici della Corte. È necessario, invece, che lo Stato italiano circonda

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

la sua più alta espressione del massimo prestigio. Vorrei anzi aggiungere che dovremmo preoccuparci, non certo in questa sede, di fissare bene la posizione del presidente della Corte costituzionale e dei giudici; vorrei quasi augurare che venisse elaborata una legge la quale stabilisse anche nelle precedenze il principio che il presidente della Corte costituzionale segue il Presidente della Camera, il Presidente del Senato e il Presidente del Consiglio dei ministri e che i giudici seguano i ministri. Vorrei augurarmi che l'Italia desse lo spettacolo di ospitare questo supremo organo in un magnifico palazzo e che i giudici fossero circondati da quel prestigio che — credete — è molto necessario perché la forma sovente è espressione di sostanza.

Nel raccomandare all'Assemblea di voler tener conto di queste mie osservazioni, dichiaro che il mio gruppo voterà questo disegno di legge, nella speranza che la Corte costituzionale possa al più presto essere costituita e funzionare, e tale nostro voto è dato nell'interesse del paese per garantire i diritti dei cittadini con l'augurio che la Corte sia presidio della libertà e della vera sovranità del popolo italiano. (*Applausi all'estrema destra*).

PRESIDENTE. Non essendovi più iscritti e nessuno chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale, riservando la parola ai presentatori di ordini del giorno non ancora svolti, alla Commissione e al Governo.

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

Annuncio di interrogazioni e di una interpellanza.

PRESIDENTE. Si dia lettura delle interrogazioni e dell'interpellanza pervenute alla Presidenza.

GUADALUPI, Segretario, legge:

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dell'interno, per conoscere se e quali provvedimenti ha preso nei confronti del prefetto di Pescara che, in ispregio ai principi dell'autonomia dei comuni, alla dignità del sindaco, quale rappresentante popolare, ed ai diritti dei cittadini, il 17 novembre 1950 rivolgeva ai sindaci di tutta la provincia il seguente telegramma: « Diffidola partecipare convegno indetto Camera lavoro Pescara domani teatro Pomponi questo capoluogo. Avvertesi che inviti ai sindaci debbono essere rivolti esclusivamente da questa prefettura. Assicurate telegrafo ».

(1854)

« SPALLONE ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dell'agricoltura e delle foreste, per conoscere quali ragioni impediscono e ritardano — con rovinose conseguenze — la importazione dalle concessioni italiane della Tripolitania degli agrumi, che costituiscono pregevole primizia, esportazione accordata da circa due mesi dalle autorità locali e consentita dalla Confederazione italiana degli agricoltori in quanto non contrastante con gli interessi del paese.

« Si sottolinea la urgenza della decisione dalla quale dipende la esistenza di migliaia di italiani della Tripolitania già in precarie condizioni di vita per la ingiusta e difficile situazione politica creata a loro danno.

(1855)

« DI FAUSTO ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare il Presidente del Consiglio dei Ministri, per conoscere se non si ravveda una palese violazione delle libertà e un insulto alle più elementari norme di democrazia nel provvedimento adottato dal commissario straordinario dell'Ente nazionale assistenza ai lavoratori, di scioglimento del consiglio direttivo dell'E.N.A.L. provinciale di Como, e nei criteri usati per la nomina del commissario, nonché nelle disposizioni da quest'ultimo impartite.

« Inoltre si vuol conoscere se non si ravvisi un abuso di potere, da parte della questura e dei vari comandi di distaccamento dei carabinieri, nelle loro azioni intimidatorie nei riguardi dei circoli E.N.A.L. della provincia, fatte in appoggio alle disposizioni di cui sopra ed in spregio di ogni norma attuale di legge.

(1856)

« INVERNIZZI GABRIELE, BENSI ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare l'Alto Commissario per l'igiene e la sanità pubblica e il Ministro dell'interno, per conoscere se non ritengano opportuno, integrando e soccorrendo l'azione sin qui svolta dal prefetto di Ascoli Piceno e tesa ad ottenere la democratica gestione dell'Opera pia ospedale di Falerone, impartire al prefetto medesimo tassative disposizioni dirette ad impedire che l'attuale amministrazione dell'Opera pia continui nella sua arbitraria e faziosa azione di aperto e dichiarato favoritismo in pro di un determinato medico chirurgo, con grave danno degli interessi dell'Ente, della popolazione e del pubblico servizio.

(1857)

« CONCETTI, TOZZI CONDIVI ».

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dell'interno, per conoscere se, a seguito della pubblicazione delle conclusioni cui è pervenuta una Commissione d'inchiesta, nominata dal Consiglio comunale e denunziante gravi fatti che si attribuiscono ad alcuni amministratori dell'Azienda tramviaria municipale di Napoli, non ritiene opportuno provocare gli idonei provvedimenti a tutela del pubblico danaro.

(1858)

« SANSONE ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare i Ministri della marina mercantile, dei lavori pubblici e dell'industria e commercio, per sapere:

1°) quali provvedimenti intendano prendere per porre il porto di Bari nelle migliori condizioni per continuare a svolgere e ad estendere la sua funzione mercantile, riconoscendo la situazione di fatto e tenendo conto delle effettive correnti di traffico, delle possibilità del loro sviluppo, e delle esigenze della vita commerciale;

2°) se si intendono predisporre ed attuare tutte quelle misure e lavori necessari perché siano decisamente risolti i problemi per rendere il porto di Bari sicuro e funzionante con quel ritmo che la odierna vita commerciale impone;

3°) per assicurare:

a) lo scalo al porto di Bari, sia all'andata che al ritorno, delle linee di navigazione istituite e da istituire, transanti per l'Adriatico;

b) il completamento ed il miglioramento dell'efficienza del porto con opere di difesa, darsena per le petroliere e con altre opere indispensabili ai bisogni e agli sviluppi del traffico;

c) il miglioramento delle comunicazioni stradali in modo da rendere più rapido il collegamento del retroterra con il mercato barese.

(1859)

« DI DONATO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare i Ministri del lavoro e previdenza sociale e della agricoltura e foreste, per sapere se ritengano legittimo l'operato dell'Ufficio contributi unificati della provincia di Lecce, che al fine di alleviare la pressione dei contributi unificati, divenuta per vero insostenibile, ha escogitato il sistema, affatto semplicistico, di procedere alla riduzione indiscriminata degli elenchi anagrafici, escludendo da questi lavoratori che hanno diritto alle prestazioni previden-

ziali ed assistenziali, e cambiando senza criterio le qualifiche loro già attribuite.

« L'interrogante chiede altresì di sapere se in considerazione dei gravi inconvenienti, da più parti deplorati, non ritengano di intervenire con urgenza al fine di evitare un danno irreparabile ad una ingente massa di lavoratori, e di accelerare, al tempo stesso, gli studi per la riforma di tutta la legislazione che regola la materia.

(1860)

« LECCISO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dei lavori pubblici, per sapere:

1°) se è a sua conoscenza che da parte di alcuni uffici del Genio civile non viene data evasione alle numerose pratiche, dirette ad ottenere i benefici di cui alla legge 10 agosto 1950, n. 715, sotto lo specioso motivo che si è in attesa di istruzioni del Ministero;

2°) se è altresì a conoscenza che, con finalità evidentemente dilatorie, quegli stessi uffici, a seguito delle pressanti richieste degli interessati, si limitano a domandare se essi abbiano trovato l'Istituto finanziatore disposto a concedere il mutuo, e talvolta richiedono addirittura una dichiarazione di detto istituto.

« L'interrogante richiede di sapere se non sia assurdo e contrario alla legge e alla circolare esplicativa diramata a suo tempo dal Ministero dei lavori pubblici la interpretazione in parola, e se, comunque, non si ritenga di dare con urgenza le necessarie istruzioni perché possa trovare immediata attuazione la legge, rimasta sino ad oggi inoperante.

(1861)

« LECCISO ».

« Il sottoscritto chiede di interrogare i Ministri dell'Africa italiana e del lavoro e previdenza sociale, per conoscere se intendano svolgere un'azione — e, in caso affermativo, quale — intesa a tutelare gli interessi degli ex dipendenti dell'Ente cooperativo di consumo dell'Eritrea con sede all'Asmara, dipendenti che vantano (alcuni dei quali in conseguenza del richiamo alle armi del 1940-41 ed altri in conseguenza dell'occupazione dell'Eritrea da parte delle truppe inglesi) crediti a titolo di liquidazione per il cessato rapporto di impiego. (L'interrogante chiede la risposta scritta).

(3971)

« BALDASSARI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Presidente del Consiglio dei Ministri (Commissariato per il turismo), per conoscere le ra-

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

gioni che ostacolano l'apertura e il funzionamento in Trani (Bari) del nuovo, moderno albergo colà costruitovi ormai da un lungo periodo di tempo; se vero che tali ragioni risiedono nella mancata corresponsione, all'ente costruttore, delle sovvenzioni di legge; e, infine se la rimozione dei suddetti ostacoli possa, come doveroso, considerarsi imminente a sollievo ed impulso del turismo meridionale. *(L'interrogante chiede la risposta scritta).*

(3972)

« PERRONE CAPANO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dei trasporti, per sapere se è a conoscenza dello stato di abbandono cui è lasciato il tronco ferroviario Lucca-Pontedera, e se non ritenga utile, all'economia dell'importante zona, procedere alla riattivazione di quella linea ferroviaria. *(L'interrogante chiede la risposta scritta).*

(3973)

« BOTTAI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dell'Africa italiana, per conoscere perché non sono stati inviati alla Corte dei conti, per la registrazione, i decreti già pronti da parecchi mesi e corredati dai documenti richiesti, relativi al rapporto di impiego dei provenienti dalla Colonia Eritrea e dalla Libia, rendendo così impossibile ai numerosi aventi diritto di riscuotere le competenze coloniali arretrate delle quali, almeno alcuni, hanno assoluto bisogno. *(L'interrogante chiede la risposta scritta).*

(3974)

« NASI ».

« Il sottoscritto chiede di interrogare i Ministri dell'interno e di grazia e giustizia, per sapere se e quali provvedimenti siano stati adottati nei confronti dell'agente di custodia, che la sera del 22 settembre 1950, nel centro di Barcellona Pozzo di Gotto (Messina) ed in un'ora di punta, esplose dei colpi di pistola contro un cittadino, sol perché questi aveva tentato sottrarsi con la fuga all'invito a farsi accompagnare in caserma. *(L'interrogante chiede la risposta scritta).*

(3975)

« PINO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro delle finanze, per sapere se, considerato che la tabacchicoltura costituisce in provincia di Lecce una delle fondamentali risorse, dando i mezzi di vita ad oltre 50 mila operaie e ad una ingente massa di braccianti e

di mezzadri, considerato altresì che il tabacco prodotto nella detta provincia raggiunge il 20 per cento della produzione nazionale e il 50 per cento del tabacco levantino, onde appare urgente e indilazionabile procedere ad una definitiva radicale sistemazione della tabacchicoltura tanto nel campo organizzativo quanto in quello sociale, non creda di adottare i seguenti provvedimenti:

1°) concedere almeno una tolleranza per l'annata in corso nell'ettaraggio già assegnato alla provincia di Lecce, notoriamente insufficiente alle esigenze della zona e delle popolazioni interessate, ove non sia possibile disporre un aumento della superficie destinata alla coltivazione del tabacco;

2°) costruire, in conformità degli impegni già assunti, una nuova manifattura di tabacchi in Lecce, essendo assolutamente inadeguato il vecchio convento, adibito ad opificio;

3°) procedere ad una più equa distribuzione delle concessioni tabacchifere, ora concentrate nelle mani di pochi, e preferire nella assegnazione di nuove concessioni tecnici agricoli e cooperative di coltivatori diretti e lavoratori. *(L'interrogante chiede la risposta scritta).*

(3976)

« LECCISO ».

« Il sottoscritto chiede di interrogare i Ministri dei lavori pubblici e dell'agricoltura e foreste e l'Alto Commissario per l'igiene e la sanità pubblica, per sapere se sono a conoscenza che il canale di bonifica, che dall'Agro di Borgagne, frazione di Melendugno (provincia di Lecce) dovrebbe convogliare le acque della zona al lago Alimini, venne dall'ufficio del Genio civile di Lecce sostituito da un piccolo canale in muratura, il cui fondo non fu rivestito in cemento, sicché ora vi sono cresciute le erbe palustri e l'acqua ristagna, onde la zona è infestata di malaria.

« L'interrogante chiede altresì di sapere se risponde a verità che non si è proceduto al completamento del canale e neppure alla manutenzione delle opere già fatte, perché mancherebbero i fondi occorrenti, e, nell'affermativa, quali provvedimenti si intenda di adottare con urgenza, per evitare che opere iniziate a beneficio di quelle zone si riducano in un danno, per non essere state completate, e che la malaria abbia a diffondersi ulteriormente. *(L'interrogante chiede la risposta scritta).*

(3977)

« LECCISO ».

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, per sapere se — constatato che la numerosa categoria delle operaie tabacchine è soggetta ad un'assicurazione inefficiente a causa della impossibilità di raggiungere entro il biennio le 52 marche necessarie per godere del sussidio ordinario di disoccupazione, avendo il lavoro relativo alla lavorazione del tabacco carattere stagionale; considerato che tra i principi approvati dalla Commissione centrale di sifi attraverso il regolare versamento dei contributi previdenziali, costituisce, oltre tutto, un problema di carattere umano e sociale che esige la più sollecita soluzione. *(L'interrogante chiede la risposta scritta)*.

(3981)

« DI VITTORIO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro della pubblica istruzione, per sapere se, coerentemente alle recenti direttive impartite in materia di educazione fisica nelle scuole, non ritenga necessario disporre a che l'unica palestra coperta esistente nella provincia di Messina, nel plesso scolastico T. Cannizzaro, venga restituita alla sua naturale funzione dalla quale fu a suo tempo distratta con grave nocimento della cultura fisica dei giovani che, in tale palestra, avevano l'unico mezzo per attuare la cultura fisica. *(L'interrogante chiede la risposta scritta)*.

(3982)

« SAJJA ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dei lavori pubblici, per sapere se lo Stato e per esso il Genio civile può obbligare le imprese appaltatrici di lavori pubblici ad iscriversi a libere associazioni di categoria.

« E se, nell'auspicabile caso negativo, non ritenga di richiamare l'attenzione degli uffici dipendenti perché si astengano dal condizionare l'invito a gare pubbliche o licitazioni a iscrizioni a libere associazioni. *(L'interrogante chiede la risposta scritta)*.

(3983)

« SAJJA ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dei lavori pubblici, per conoscere i motivi che hanno impedito finora l'inizio dei lavori per la costruzione delle tribune nel campo sportivo di Matera che erano stati appaltati fin dall'agosto 1950, e per sapere se non ritiene opportuno intervenire prontamente per obbligare la ditta appaltatrice a dare subito inizio ai lavori suddetti, venendosi in tal modo incontro alle legittime aspet-

tative dei numerosi lavoratori edili disoccupati e al vivissimo desiderio degli sportivi di quella città che giustamente attendono di veder messo in efficienza un campo sportivo anche attualmente prescelto per lo svolgimento di gare di campionato. *(L'interrogante chiede la risposta scritta)*.

(3984)

« BIANCO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dei lavori pubblici, per conoscere, anche in riferimento ad analoga sollecitazione studio per l'attuazione della riforma previdenziale è quello della riduzione del numero delle marche necessarie per usufruire del sussidio di disoccupazione — non creda di accelerare gli studi per tale riforma, e intanto di adottare provvedimenti urgenti in favore della detta categoria di operaie. *(L'interrogante chiede la risposta scritta)*.

(3978)

« LECCISO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro degli affari esteri, per sapere se, nel suo ufficio di tutela dell'emigrazione del lavoro italiano, segue l'operazione annunciata dalla stampa di Bogotà — e riferita dal *Mercantile* di Napoli, in data 5 novembre 1950, nonché dal *Bollettino quindicimale dell'emigrazione* di Milano (1950, pagina 450) — dell'allettamento di colonizzazione sulle difficili terre colombiane, perpetrato da un istituto di credito italo-americano; e, ove sì, se questa non gli sembri una indegna speculazione capitalistica, contro la quale mettere in guardia i lavoratori italiani che sembrano destinati a doverne fare le spese. *(L'interrogante chiede la risposta scritta)*.

(3979)

« BELLONI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Presidente del Consiglio dei Ministri, sui provvedimenti che intende adottare per risolvere con urgenza le gravi questioni interessanti i sottufficiali sfollati. La situazione è tanto insostenibile che gli interessati hanno iniziato a Napoli una dignitosa e grave protesta con la consegna delle proprie decorazioni. *(L'interrogante chiede la risposta scritta)*.

(3980)

« MAGLIETTA ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, per conoscere se non creda necessario e doveroso promuovere gli opportuni provvedimenti

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

per l'erogazione delle prestazioni assistenziali da parte dell'Istituto nazionale della previdenza sociale ai lavoratori che rimpatriano dall'Eritrea, in attesa che venga risolta, con trattative internazionali, la questione sorta in seguito all'incameramento — da parte dell'Autorità britannica — dei contributi versati sul luogo dai lavoratori, in conseguenza della quale il predetto Istituto si rifiuta di prestare agli stessi la propria assistenza, asserendo di non avere la disponibilità delle somme accantonate dalla B.A.E. a partire dal gennaio 1943.

« La mancata prestazione assistenziale ai detti lavoratori, in ispregio ai diritti acquisitelegrafica dell'agosto 1950, rimasta inevasa, quale è lo stato attuale della pratica relativa alla costruzione di nove palazzine dell'Istituto per le case popolari in Matera i cui progetti risultano presentati da oltre un anno; è per sapere se non ritiene opportuno intervenire per la pronta definizione della pratica e per l'immediato inizio dei lavori, in considerazione soprattutto del grave stato di disagio dei lavoratori edili e dei numerosi senzatetto di quella città. (*L'interrogante chiede la risposta scritta*).

(3985) « BIANCO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dei lavori pubblici, per conoscere quando potranno essere riparati i danni, recati dagli eventi bellici, alla chiesa parrocchiale di Carovilli (Campobasso), per cui fu nel 1946 prevista la spesa di lire 500.000. (*L'interrogante chiede la risposta scritta*).

(3986) « COLITTO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dei lavori pubblici, per conoscere quando potranno essere riparati i non lievi danni derivati dagli eventi bellici all'arredamento scolastico del comune di Carovilli (Campobasso). (*L'interrogante chiede la risposta scritta*).

(3987) « COLITTO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dei lavori pubblici, per conoscere quando potranno essere riparate le strade interne del comune di Carovilli (Campobasso) danneggiate dagli eventi bellici. (*L'interrogante chiede la risposta scritta*).

(3988) « COLITTO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dei lavori pubblici, per conoscere i suoi propositi relativamente alla domanda

di concessione, ai sensi della legge 3 agosto 1949, n. 589, del contributo nella spesa di 12 milioni, prevista per la costruzione di fognature nel comune di Carovilli (Campobasso). (*L'interrogante chiede la risposta scritta*).

(3989) « COLITTO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dei lavori pubblici, per conoscere i suoi propositi circa il completamento della strada di grande interesse turistico, che dal comune di San Massimo (Campobasso) mena a Campitello. (*L'interrogante chiede la risposta scritta*).

(3990) « COLITTO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Presidente del Consiglio dei Ministri, per sapere se non ritenga opportuna, in occasione dell'Anno Santo, la emanazione di un provvedimento di clemenza che revochi o condoni, sia pure entro determinati limiti, le punizioni disciplinari inflitte ai dipendenti dello Stato e degli Enti locali per mancanze da loro commesse. (*L'interrogante chiede la risposta scritta*).

(3991) « QUINTIERI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dei lavori pubblici, per conoscere se non ritenga opportuno, senza ulteriore indugio, prendere i provvedimenti ed emanare le norme necessarie perché la recente legge 10 agosto 1950, n. 715, sulla costituzione del « Fondo per l'incremento edilizio » possa avere la sua attuazione.

« L'interrogante fa presente che, in attesa che vengano stipulate le convenzioni con gli istituti finanziari di cui all'articolo 5, che siano chiariti i numerosi dubbi d'interpretazione e che possa iniziarsi la effettiva decorrenza del termine di 60 giorni previsto dall'articolo 6, le domande degli interessati vanno accumulandosi presso gli uffici del Genio civile. (*L'interrogante chiede la risposta scritta*).

(3992) « DE' COCCI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro della pubblica istruzione, per conoscere le ragioni che lo hanno indotto a stabilire che il rilascio del certificato di sana costituzione nei concorsi scolastici venga effettuato soltanto dai medici provinciali con grave nocimento della benemerita categoria degli ufficiali sanitari e di quella degli insegnanti.

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

« L'interrogante osserva che a tutt'oggi i certificati di sana costituzione richiesti in tutti i concorsi governativi vengono rilasciati oltre che dal medico provinciale anche dagli ufficiali sanitari. Mentre tale facoltà è rimasta in vigore per gli ufficiali sanitari relativamente al rilascio dei certificati di sana costituzione per i candidati ai concorsi di tutti gli altri impieghi statali e parastatali, ha fatto recentemente eccezione solo il Ministero della pubblica istruzione. Tale fatto, mentre da una parte crea una posizione di privilegio per i medici provinciali, i cui proventi assommano in tali circostanze a somme rilevanti e ciò a discapito degli ufficiali sanitari, viene altresì a mettere in stato di disagio la categoria degli insegnanti, che dai propri paesi, dove certamente esiste l'ufficiale sanitario, sono costretti a venire nel capoluogo di provincia per trovare il medico provinciale e ciò anche con grave dispendio economico. (L'interrogante chiede la risposta scritta). (3993) « GRECO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro della difesa, per conoscere se non ritenga opportuno, necessario e doveroso disporre affinché gli ufficiali di complemento dell'Esercito, trattenuti in servizio, siano ammessi a beneficiare delle previdenze dell'E.N.P.A.S.

« Tali ufficiali, che nella maggior parte dei casi prestano servizio da anni e molti di essi hanno a carico numerosa famiglia, si trovano in posizione di grave disparità rispetto agli operai giornalieri della stessa Amministrazione, che sono ammessi a godere dei benefici dell'Ente. (L'interrogante chiede la risposta scritta). (3994) « BERNARDINETTI ».

« Il sottoscritto chiede di interpellare i Ministri dei lavori pubblici e della marina mercantile, per conoscere se rispondano a verità le notizie diffuse dalla stampa, che ebbero anche eco nel Consiglio comunale di Napoli, circa modifiche al progetto originario del bacino di carenaggio di Napoli, con riduzione della lunghezza del bacino stesso a soli 220 metri.

« Tale riduzione sarebbe di grave danno per il traffico marittimo di Napoli, centro del Mediterraneo. (455) « LIGUORI ».

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 l'interpellanza sarà iscritta all'ordine del giorno, qualora i ministri interessati non vi si oppongano nel termine regolamentare.

La seduta termina alle 22,10.

Ordine del giorno per la seduta di domani.

Alle ore 15,30:

1. — Interrogazioni.

2. — *Svolgimento della proposta di legge:*

CARCATERRA ed altri: Modifiche agli assegni perequativi per il personale di gruppo C delle Amministrazioni dello Stato. (1510).

3. — *Discussione della proposta di legge:*

ERMINI e MARCHESI: Aumento dei contributi statali a favore delle Università e degli Istituti superiori e dei contributi per l'assistenza agli studenti; ampliamento delle esenzioni tributarie per gli studenti capaci e meritevoli; adeguamento delle tasse e soprattasse universitarie. (1481). — *Relatore Ermini.*

4. — *Esame della domanda di autorizzazione a procedere in giudizio:*

contro il deputato Moranino, per il reato di cui agli articoli 81, 110, 575, e 577 del Codice penale (*omicidio aggravato continuato*) (Doc. II, n. 143 e Doc. II, n. 143-bis). — *Relatori: Scalfaro, per la maggioranza; Capalozza e Ferrandi, di minoranza.*

5. — *Discussione della proposta di legge:*

MIEVILLE: Emendamenti e modifiche, in materia di sessioni di esami universitari, all'articolo 164 del testo unico sull'istruzione pubblica, approvato con regio decreto-legge 31 agosto 1933, n. 1592. (1235). — *Relatore Rescigno.*

6. — *Discussione dei disegni di legge:*

Aggiunte e modifiche al regio decreto-legge 15 ottobre 1925, n. 2033, e al Regolamento di esecuzione approvato con regio decreto 1° luglio 1926, n. 1364, per quanto ha riferimento all'aceto. (*Approvato dalla VIII Commissione permanente del Senato*). (1532). — *Relatore Tommasi.*

Autorizzazione ai Ministri per l'agricoltura e le foreste e per i lavori pubblici a delegare alla Regione sarda talune funzioni in materia di opere pubbliche e di opere di bonifica e di miglioramento fondiario. (*Urgenza*). (1546). — *Relatore Tozzi Condivi.*

DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 NOVEMBRE 1950

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

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

e della proposta di legge costituzionale:

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

8. — *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.

9. — *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.

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

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO DEI RESOCONTI
Dott. ALBERTO GIUGANINO

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI