CLXX. SEDUTA

MERCOLEDÌ 16 MARZO 1949

Presidenza del Presidente BONOMI

INDI

del Vice Presidente MOLÈ ENRICO

INDICE

Congedi . . . . . *Pag.* 6021

Disegni di legge (Presentazione) 6021

Disegno di legge d'iniziativa parlamentare: « Delega al Presidente della Repubblica per concedere amnistia e indulto per i reati elettorali nelle elezioni politiche del 18 aprile 1948 » (**92**-*Urgenza*) (Discussione e approvazione):

SALOMONE 6022
GONZALES 6023
DONATI 6024
TONELLO 6024
GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia* . . 6024

Disegno di legge: « Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale » (**23-A**) (Seguito della discussione):

AZARA 6025, 6028, 6042, 6054, 6055
ZOTTA 6025, 6030, 6049
LODATO 6026
SCHIAVONE 6027
BOSCO 6038, 6054, 6064
PERSICO, *relatore* 6039, 6055, 6063
GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia* . . 6042, 6053, 6056, 6059, 6060, 6061, 6063
ORLANDO 6046
BRAITENBERG 6053, 6062, 6064
SALOMONE 6060
GRISOLIA 6063, 6065
GIARDINA 6065
GONZALES 6056
JANNUZZI 6057

Interrogazioni (Annunzio) . . . . . *Pag.* 6065

Relazione (Presentazione) 6022

Rinvio di disegno di legge all'esame dell'Assemblea 6053

La seduta è aperta alle ore 16.

RAJA, *segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Congedi.

PRESIDENTE. Comunico al Senato che hanno chiesto congedo i senatori: Montemartini per giorni 3 e Raffeiner per giorni 3.

Se non si fanno osservazioni, questi congedi si intendono accordati.

Presentazione di disegni di legge.

PELLA, *Ministro del tesoro e* ad interim *del bilancio*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PELLA, *Ministro del tesoro e* ad interim *del bilancio*. Ho l'onore di presentare al Senato i seguenti disegni di legge: « Modificazioni al-

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1200)

l'articolo 10 del decreto legislativo 26 ottobre 1946, n. 262, sul riconoscimento dei premi sui buoni poliennali versati al prestito della ricostruzione » (320); « Variazioni allo stato di previsione dell'entrata per l'esercizio finanziario 1948-1949 (4° provvedimento) » (321); « Proroga del termine per l'applicazione del diritto di contingenza sulle operazioni di credito fondiario » (302).

PRESIDENTE. Do atto all'onorevole Pella, Ministro del tesoro e *ad interim* del bilancio, della presentazione di questi disegni di legge che seguiranno il corso stabilito dal Regolamento.

Comunico inoltre al Senato che il senatore Caso ha presentato un disegno di legge concernente l'istituzione di un Consorzio per la valorizzazione industriale e turistico-alberghiera della provincia di Caserta (319).

Sarà trasmesso alla Commissione competente.

Presentazione di relazione.

PRESIDENTE. Comunico al Senato che i senatore Medici per la maggioranza e il senatore Spezzano per la minoranza hanno presentato a nome della 8ª Commissione permanente (Agricoltura e alimentazione) la relazione sul disegno di legge: « Utilizzazione dei fondi E. R. P. mediante incremento degli interventi finanziari statali a favore di attività interessanti lo sviluppo agricolo e disposizioni normative per gli interventi stessi ». (273-*Urgenza*).

Le relazioni saranno stampate e distribuite; il relativo disegno di legge verrà posto all'ordine del giorno di una delle prossime sedute.

Discussione ed approvazione del disegno di legge d'iniziativa dei senatori Salomone, Cingolani ed altri: « Delega al Presidente della Repubblica per concedere amnistia e indulto per i reati elettorali nelle elezioni politiche del 18 aprile 1948 » (92-*Urgenza*).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge d'iniziativa dei senatori Salomone, Cingolani ed altri: «Delega al Presidente della Repubblica per concedere amnistia ed indulto per i reati elettorali nelle elezioni politiche del 18 aprile 1948 ».

Do lettura dell'articolo unico del disegno di legge:

Articolo unico.

Il Presidente della Repubblica è delegato a concedere amnistia per i reati previsti nelle disposizioni penali del Testo Unico delle leggi penali per la elezione della Camera dei deputati, sempre che la pena comminata non superi nel massimo la reclusione per anni cinque e la multa di lire ventimila.

Per gli stessi reati, per i quali non sia ammissibile l'amnistia, è delegato a concedere il condono della pena detentiva nei limiti di tre anni e della pena pecuniaria per lire ventimila.

Dichiaro aperta la discussione.

SALOMONE. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SALOMONE. Onorevoli colleghi, sotto lo aspetto tecnico giuridico, la proposta di legge firmata da me e dai rappresentanti di tutti i gruppi politici di questa Assemblea non presenta nulla di eccezionale; è uno dei soliti provvedimenti di clemenza in cui vi è l'amnistia con un limite della pena edittale e vi è un provvedimento per l'indulto nei limiti di quella che è la pena inflitta dalla magistratura. Può sembrare che i limiti per la pena sia per l'amnistia che per l'indulto siano alquanto estesi, ma se si fa il confronto tra le sanzioni punitive per i reati elettorali comminate nelle leggi 1946 e 1948, quelle che erano le sanzioni penali per i reati elettorali nelle leggi precedenti al 1921, si vedrà come non vi sia in realtà da fare nessun rilievo circa l'eccessività di questi limiti.

Ad esempio, i reati che oggi sono puniti con delle pene che si estendono fino a tre anni o fino a 5 anni, con dei minimi di un anno o di tre anni, nelle leggi elettorali precedenti al 1921 venivano puniti con la detenzione da un minimo di tre giorni ad un massimo di un anno, e nei casi più gravi non si andava oltre i tre anni. D'altra parte le amnistie le quali hanno uno sfondo politico non rientrano mai negli stessi confini ristretti delle amnistie e indulti per i reati comuni. Baste-

rebbe fare un esame di tutte quelle amnistie che si sono concesse per reati politici, per vedere che talvolta i limiti sono stati più ampi di quelli del presente disegno di legge.

Queste sanzioni punitive, così esagerate nella legge del 1946 e riprodotte in quella del 1948, risentivano della preoccupazione che, dopo 20 anni di desuetudine dalle lotte politiche, queste potessero non riuscire ordinate. Però bisogna dire ad onore del popolo italiano che tanto le elezioni del 1946 quanto quelle del 1948 si svolsero talmente calme che rappresentano veramente una prova della maturità politica e democratica del nostro popolo. E va resa lode a quelle che sono state le direttive dei partiti. Una volta tanto i partiti fecero bene. Lode va altresì al Governo che presiedette allo svolgimento di quelle elezioni.

Io, d'altra parte, specialmente in quei reati che hanno un movente passionale, come i reati politici in genere, a quella che è la forza intimidatoria delle pene credo pochissimo. Credo che valga molto meno della educazione politica; e credo, perciò, che faremo opera ottima e più efficace di quella che non sia la gravità delle pene, dando l'esempio al popolo della nobiltà delle nostre competizioni.

Dal punto di vista politico, questa proposta di legge vuol raggiungere lo scopo della maggiore distensione degli animi e di non fare nei dibattiti giudiziari ricordare le contese delle elezioni politiche del 1948. A distanza di un anno è bene che non riecheggino nelle aule dei tribunali quelli che sono stati i contrasti delle elezioni del 1948.

Sono lieto che alla mia iniziativa abbiano corrisposto i colleghi di tutte le parti della Assemblea e sono grato alla Commissione che ha benevolmente accolto la proposta di legge.

Questo significa che, quando in questa nostra Italia si tratta di questioni in cui affiora il sentimento, ci troviamo tutti d'accordo, nonostante quelle che sono le diverse ideologie. Il che costituisce un ottimo segno per quello che può essere il futuro dell'Italia. (*Applausi*).

GONZALES. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GONZALES. Per impedimento dell'onorevole Magliano relatore, sono stato pregato di sostituirlo e la fatica era di così lieve momento che ho eroicamente accettato. La Commissione consente nei criteri dei presentatori: è esatto quello che ha affermato l'onorevole Salomone, cioè che le sanzioni penali del testo unico della nostra legge elettorale sono sanzioni severissime. A dare una dimostrazione del criterio di severità che ha ispirato la legge basterebbe ricordare l'articolo 88 della legge (testo unico per la elezione della Camera dei deputati, esteso poi a quella del Senato) in cui sono esclusi i benefici della condizionale e della non iscrizione nel casellario penale. Onde l'amnistia tende a rimediare ad un criterio di severità della legge. È anche vero quello che ha affermato il proponente. cioè che mentre il legislatore fu ispirato in questa sua severità dall'aspettativa di una lotta politica appassionata e più o meno legale, è stato smentito dalla realtà, perchè le elezioni si sono svolte in un clima di pacifica civiltà democratica ed i casi che hanno dato luogo a denuncia sono pochissimi e sporadici. Da ultimo è esatto quello che il proponente ha detto all'Assemblea e cioè che l'attuale disegno di legge è confortato dal consenso di tutti i gruppi di questa Camera che hanno la loro significazione nei nomi dei proponenti. La Commissione pertanto ha deciso all'unanimità di approvare il disegno di legge e di raccomandarlo al Senato. In aggiunta a quello che ha detto il proponente osservo che l'articolo unico, in cui a termini dell'articolo 79 della Costituzione si delega al Presidente della Repubblica la concessione dell'amnistia, vuole una amnistia limitata. Alcune specie di reati particolarmente gravi, quelli di cui agli articoli 78 e 79, primo e secondo capoverso, della legge, in quanto avrebbero una pena edittale superiore nel massimo agli anni cinque, sono dall'amnistia esclusi e quindi possono beneficiare soltanto dell'indulto, il quale è condizionato alla buona condotta successiva e, per essere limitato al condono delle pene restrittive della libertà personale, lascia sussistere le sanzioni così dette di indegnità, cioè la interdizione temporanea dai pubblici uffici.

In fine è da dire che oggi, a disegno di legge approvato all'unanimità dalla Commissione, un'eventuale non approvazione da parte del Parlamento avrebbe sicuramente un significato contrario allo spirito di pacificazione e potrebbe essere una ragione, sia pure in zone

assai limitate, di fermenti funesti alla speranza di una pace operosa degli italiani.

Per queste ragioni, che sono tecniche, politiche e umane, sono convinto di essere un collaboratore della giustizia, domandando al Senato l'approvazione, possibilmente unanime, del disegno di legge. (*Consensi*).

DONATI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DONATI. L'articolo unico del disegno di legge che è proposto all'esame del Senato comprende tutti i reati elettorali che vanno, mi pare, dall'articolo 69 all'articolo 89 della legge per le elezioni. Non si fa cenno dei reati commessi durante la campagna elettorale col mezzo della stampa.

Mi sembrerebbe ovvio ed equo, dal momento che il presente disegno di legge è ispirato da un motivo di pacificazione, che venissero compresi anche i reati compiuti col mezzo della stampa durante la campagna elettorale, e precisamente quelli per cui è prevista la pena più grave. Infatti le diffamazioni ordinarie sono previste dalle norme comuni, ma l'articolo 13 - mi pare - della legge sulla stampa prevede sanzioni molto più gravi di quelle stabilite dalla legge ordinaria.

Per queste ragioni domando agli onorevoli colleghi che vogliano riesaminare la proposta di legge, che viene ora discussa, perchè venga inserito un atto di clemenza anche per questi reati commessi durante la campagna elettorale, ed a puro scopo elettorale, col mezzo della stampa.

SALOMONE. Accetto un eventuale emendamento in tal senso.

TONELLO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TONELLO. Non nascondo il mio tiepido entusiasmo per questa legge e non nascondo nemmeno il senso di avversione di fronte alla proposta di estendere l'amnistia anche per i reati di stampa, perchè nelle ultime elezioni, se c'è stata mai una campagna di pirateria, una campagna assassina nei riguardi di uomini ci fu proprio allora. La stampa non ha le attenuanti che possono avere i cittadini i quali si accalorano in una disputa, in un tumulto improvviso. Invece lo scrittore che si mette al tavolino e vomita tutto l'odio della sua anima contro l'avversario additandolo all'odio e al disprezzo, pur sapendo che si tratta di un galantuomo, secondo me, non merita affatto l'indulgenza e tanto meno una amnistia. Il malcostume della stampa deve essere corretto nelle forme più umane, quando anche si tratti di lotta politica. Tutti noi abbiamo subìto diffamazioni, anzi non v'è nessuno di noi che non sia stato attaccato da diffamazione. Così di me si disse che mi ero arricchito e che ero divenuto uno dei più grandi proprietari. Ma pazienza! Ho visto tuttavia degli uomini buoni, onesti, attaccati nel loro onore soltanto perchè uno scriba era stato pagato dai comitati elettorali perchè gli vomitasse contro tutto l'odio. Questo sistema deve cessare, perchè perdonare un errore commesso nel fervore della lotta è umano, ma non è umano che quasi si premi la cattiveria, la delinquenza di un individuo con una amnistia che non corrisponde a un sentimento di civiltà. Se noi vogliamo la pacificazione, cominciamo intanto a far capire ai signori della stampa che essi devono essere un po' più misurati, perchè i quattro quinti delle lotte che oggi ci intristiscono sono causate dai giornali e dalla stampa in genere. Diciamolo francamente: quante volte non c'è l'abitudine di dipingere i nostri avversari come briganti, come assassini, quasi come demolitori della Patria e come traditori? Ebbene, se qualcuno di questi scrittori, pagato e stipendiato dalla reazione di una parte o dell'altra, incappa nel Codice penale, paghi la sua colpa. Perciò io dico che non darò mai il mio voto per l'amnistia ai giornalisti. (*Approvazioni*).

DONATI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DONATI. Per non turbare l'unanimità della votazione del provvedimento, dichiaro di ritirare la proposta di emendamento da me presentata.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. Dato che sulla proposta d'iniziativa parlamentare il Senato è unanime per demandare e delegare al Presidente della Repubblica la facoltà di poter emanare atti di clemenza sui reati commessi pre e durante il periodo elettorale e pre-

vista dalla legge elettorale, il Governo non può che rimettersi alle decisioni del Senato. Sono lieto che la proposta di un allargamento nei riguardi dei reati di stampa commessi in occasione della campagna elettorale e con l'aggravante della situazione di quel particolare periodo sia stato ritirato per evitare che, mentre si possono proporre provvedimenti di clemenza per reati di stampa, non si possono considerare reati questi e quindi si venga a produrre una sperequazione. Sono lieto perciò che sia stata ritirata questa parte e che il progetto si mantenga nei limiti dei reati previsti dalla legge elettorale.

PRESIDENTE. Pongo allora in votazione l'articolo unico del disegno di legge, del quale ho già dato lettura.

Chi lo approva è pregato di alzarsi.

(*È approvato*).

Seguito della discussione del disegno di legge: «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale» (23).

PRESIDENTE. È all'ordine del giorno il seguito della discussione del disegno di legge: «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale».

Riprenderemo la discussione sull'articolo 29, che era stata rinviata.

AZARA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

AZARA. Su questo articolo avevo presentato un emendamento che era così concepito: «La richiesta di risoluzione di conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato è fatta alla Corte costituzionale mediante ricorso dell'organo supremo del potere ricorrente». Ma dopo discussioni avvenute sia tra i membri della Commissione, sia anche con gli altri colleghi e con lo stesso Ministro guardasigilli, ritengo che si potrebbe arrivare – e i colleghi potranno forse darmene conferma – a modificare l'emendamento nell'ultima riga in questo modo: «La richiesta di risoluzione di conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato è fatta alla Corte costituzionale mediante ricorso di uno degli organi costituzionali fra cui è sorto il conflitto». In rapporto a questa modificazione, noi conveniamo con gli emendamenti presentati dai senatori Zotta, Conti e Bosco che propongono l'eliminazione dell'ultimo comma dell'articolo 29. A nome della Commissione dichiaro che noi accederemmo a questa eliminazione se i colleghi, che hanno proposto di sopprimere il terzo comma dell'articolo, accettassero l'emendamento che or ora ho proposto.

ZOTTA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ZOTTA. Proponendo questa formula, la Commissione dichiara di aderire alla soppressione dell'ultimo capoverso dell'articolo 29, richiesta con distinti emendamenti dagli onorevoli Schiavone, Bosco, Conti e da me.

La discussione, in verità, è sorta sull'ultimo capoverso dell'articolo 29. L'articolo 37 del Codice di procedura civile – mi si consenta di porre in chiaro la questione nella linea sostanziale, e non in quella formale soltanto – contempla due ipotesi: l'una concernente il cosiddetto difetto di giurisdizione nei confronti della pubblica amministrazione, ipotesi considerata finora nella legislazione e nella dottrina come caso di conflitto di attribuzione tra la giurisdizione e l'esecutivo; l'altra concernente il difetto di giurisdizione nei confronti di altro giudice, ipotesi considerata sempre come caso di conflitto di giurisdizione. Entrambe le ipotesi, in base al Codice di procedura civile, che per questo lato aveva confermato la dizione e lo spirito della legge del 1877, andavano devolute alle Sezioni unite della Cassazione. Poichè l'onorevole Azara parla ora di accordo, bisogna che questo accordo risulti chiaro e che sia ben formulato il quesito da porre al Senato per la sua espressione di voto. La nostra tesi è questa: le due ipotesi vanno disgiunte conformemente ai principî fissati dalla Carta costituzionale, nel senso cioè che la prima – difetto di giurisdizione nei confronti della pubblica amministrazione – dando luogo ad un conflitto tra due poteri, potere giurisdizionale e potere esecutivo, deve essere devoluta alla Corte costituzionale, in base all'articolo 134, n. 2. La seconda – difetto di giurisdizione nei confronti di altro giudice – dando luogo ad un conflitto interno, quindi ad un conflitto di giurisdizione, deve essere devoluta ancora

alla Corte di cassazione, Sezioni unite, in base all'articolo 111.

Se siamo ben d'accordo su questo punto, sarò lieto di confermare la mia adesione allo emendamento Azara.

Debbo però fare questo rilievo: la formula indicata è idonea a comprendere i diversi casi di conflitti di attribuzione tra i vari poteri, tranne quelli tra la giurisdizione e il potere esecutivo; poichè quando si dice che il conflitto deve sorgere tra organi costituzionali si esclude la giurisdizione, i cui organi supremi, e cioè la Corte di cassazione, il Consiglio di Stato, la Corte dei conti, sono previsti dalla Carta costituzionale, ma non sono organi costituzionali.

È evidente che resterebbe del tutto scoperto il caso di un conflitto tra la giurisdizione e l'amministrazione. Noi che vogliamo fare una regolamentazione possibilmente completa, per lo meno nei punti fondamentali, dovremo pensare pure a provvedere al regolamento di questi conflitti, che sono statisticamente prevalenti, ed allora appare opportuno adottare anche la formula suggerita dal senatore Schiavone, il quale dice che allorchè il conflitto si determina tra la giurisdizione e l'amministrazione, - poichè ad invadere la competenza dell'altro potere sarà il potere giurisdizionale non potendosi ipotizzare il caso inverso - la richiesta di risoluzione del conflitto sarà fatta a mezzo del Presidente del Consiglio previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, organi costituzionali supremi dell'ordine esecutivo. Questo solo può essere l'accordo; perchè, onorevole Azara, si intende che un accordo sulle parole, che hanno una elasticità molto grande, non può esservi se non si precisa il contenuto che le anima.

LODATO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LODATO. La soppressione dell'ultimo comma dell'articolo 29 si impone, a mio parere, perchè non mi sembra si possa sfuggire a questo dilemma: o con esso si dice cosa che è già implicita nell'interpretazione dell'articolo 134 della Costituzione, ed in questo caso è evidentemente inutile; o, viceversa (e quest'ipotesi è la più probabile) si dice cosa che non è compresa nell'articolo 134, ma anzi contrasta con esso, ed in questo caso è evidentemente incostituzionale.

Il difetto di giurisdizione dei giudici di fronte alla pubblica Amministrazione costituisce un caso tipico di conflitto di attribuzioni, anzi l'unico caso, fino all'emanazione della Costituzione, regolato e discusso; sicchè il volerlo sottrarre alla Corte costituzionale costituirebbe una violazione dei poteri ad essa conferiti dalla Costituzione.

Altra cosa è, invece, il conflitto di giurisdizione, e cioè, il difetto di giurisdizione del giudice ordinario di fronte al giudice speciale e viceversa, che l'articolo 111 della Costituzione riserva espressamente al giudizio della Corte di cassazione.

La soppressione dell'ultimo comma dell'articolo 29 appare tanto più necessaria in quanto risponde ad un criterio di correttezza legislativa lasciare alla stessa Corte costituzionale lo stabilire, con la sua giurisprudenza, quali siano, secondo l'esatta interpretazione dell'articolo 134 della Costituzione, i limiti della sua competenza.

Del resto una disposizione come quella in discussione, che violi il disposto dell'articolo 134 della Costituzione, non impegnerebbe alla sua osservanza la Corte costituzionale i cui poteri possono trovare un limite solo in una norma costituzionale.

PRESIDENTE. Il senatore Schiavone ha presentato il seguente emendamento:

Sopprimere il terzo comma e sostituirlo con i seguenti:

« La richiesta di risoluzione del conflitto di attribuzione tra la pubblica amministrazione e il Giudice ordinario o amministrativo è fatta dal Presidente del Consiglio dei Ministri con decreto motivato, previa deliberazione del Consiglio stesso.

Il decreto del Presidente del Consiglio è notificato al Capo dell'Ufficio giudiziario davanti al quale pende la causa. Questi sospende il procedimento con decreto che è notificato alle parti a cura del cancelliere entro dieci giorni dalla sua pronunzia.

La Corte costituzionale è investita della questione del conflitto con ricorso a cura della parte più diligente nel termine perentorio di trenta giorni dalla notifica del decreto ».

Ha facoltà di parlare il senatore Schiavone.

SCHIAVONE. L'emendamento da me proposto non è solo soppressivo ma anche sostitutivo. Metto in chiaro la questione: si deve intendere devoluto alla Corte costituzionale ciò che fu materia dell'antica legge sui conflitti di attribuzione? È una coincidenza casuale quella identità di espressione o trae la ragione di essere da una identità di situazione, per cui quei conflitti devono essere devoluti alla Corte costituzionale?

Io credo che gli antichi conflitti di attribuzione rientrino nella competenza della Corte costituzionale, donde la necessità di tracciare la procedura per poterla adire quando essi si verifichino.

Da parte di alcuni si obietta che l'antico istituto dei conflitti di attribuzione sarebbe qualcosa di non più vivo e anzi c'è chi ha osservato che la espressione «conflitti di attribuzione» nella stessa legge del 1877 stava nel titolo e non si trovava nel testo.

Senonchè nel Codice vigente di procedura quella espressione rivive perchè nel numero due del secondo comma dell'articolo 362 si parla di conflitti negativi di attribuzione. Ma non è la parola soltanto, è l'istituto che è vivo, perchè l'articolo 368 ne stabilisce le caratteristiche particolarissime, quando prevede che l'amministrazione che non è parte in causa possa intervenirvi per elevare il conflitto di attribuzione, e questo non con i mezzi giudiziari ordinari, ma con un decreto che è emanato dal Prefetto, e che è forma propria dell'attività degli organi del potere esecutivo.

Orbene se l'istituto è sostanzialmente vivo attraverso queste forme con le quali l'amministrazione dinanzi al giudice si erge a potere, sorge la domanda: quale è la sorte di questo istituto quando sopraggiunge la Carta costituzionale? A mio avviso l'interesse a tale domanda diventa maggiore se si riflette che dopo il 1877, e precisamente nel 1890, furono istituiti gli organi della giustizia amministrativa, cosicchè è ancora più vivo il problema di sapere come debba risolversi il caso in cui supponiamo si vada innanzi al Consiglio di Stato per fare annullare un atto di natura politica. Grande è l'interesse alla domanda suddetta, e la risposta non può attingersi che alla stessa Carta costituzionale. Questa parla di conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato, donde due obbiezioni. Si dice: badate, il giudice non è potere, da una parte; dall'altra si dice: la stessa amministrazione è parte in causa e non è potere. Sono obbiezioni facilmente risolvibili, perchè se noi ci fermiamo all'articolo 104 della Carta costituzionale, troviamo scritto che la Magistratura è un ordine indipendente da qualsiasi altro potere, dunque essa stessa è un potere. Quanto poi all'altro aspetto, al fatto cioè che l'amministrazione si presenti come parte in causa, rammento quello che ho detto poco fa, che cioè quando sorge questo conflitto l'amministrazione cambia veste e non si presenta come parte, ma si erge a potere, poichè si avvale di quella forma tipica dell'attività degli organi del potere esecutivo, che è il decreto. Sta in ciò appunto il conflitto, perchè l'amministrazione smette la veste di parte. Ma io vado oltre e non mi fermo soltanto a questa formula dell'articolo 134 della Costituzione, «conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato» e passo all'esame dell'articolo 111, che viene proprio invocato da una parte della dottrina per sostenere la tesi avversa alla mia. L'articolo 111 citato ammette i ricorsi alla Corte di Cassazione contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, «per i soli motivi inerenti alla giurisdizione». A questa formula deve essere raffrontata quella dell'articolo 362 del Codice di procedura civile che contempla i ricorsi alla Corte di cassazione contro le decisioni dei giudici speciali «per motivi attinenti alla giurisdizione». Le formule sono diverse. «Per i soli motivi inerenti alla giurisdizione» dice la Carta costituzionale. «Per motivi attinenti alla giurisdizione» dice l'articolo 362 del Codice. È da domandarsi il perchè di questa diversità di formula, perchè tutto ha una ragion d'essere. Se fosse esatta la interpretazione seguìta dalla Commissione, sarebbe stato da attendersi che la Carta costituzionale avesse adoperato una formula identica a quella del Codice. Occorre a questo proposito tener presente la storia della espressione «motivi attinenti alla giurisdizione» quale si trova nell'articolo 362 del Codice. La legge del 1877 contemplava al n. 3 dell'articolo 3, la nullità delle decisioni dei giudici speciali «per incompetenza e per eccesso di potere». La incompetenza prospettava l'invasione del cam-

po di un'altra giurisdizione, sia la giurisdizione ordinaria o altra giurisdizione speciale. L'eccesso di potere, detto anche eccesso di potere giurisdizionale, contemplava l'usurpazione dei poteri attribuiti ad un altro organo dello Stato, quello esecutivo o quello legislativo. Orbene questa doppia ipotesi, nella legge sul Consiglio di Stato del 1924, viene fusa nella formula nuova: « difetto assoluto di giurisdizione », formula poi trasfusa nel Codice che parla di difetto di giurisdizione. Ma, ripeto, questo « difetto di giurisdizione » del Codice non fa che rispecchiare le antiche due ipotesi di incompetenza, intesa come invasione del campo di un'altra giurisdizione, e di eccesso di potere, inteso come usurpazione del potere di un altro organo dello Stato. La formula attuale rispecchia dunque due diverse ipotesi. Allora la distinzione acquista un valore particolare in relazione all'articolo 111 della Costituzione. Il valore è questo: poichè l'articolo 111 contempla « i soli motivi inerenti alla giurisdizione », questa parola deve intendersi adoperata in senso proprio, con riferimento cioè ai rapporti attinenti alle sfere tra giurisdizione e giurisdizione. Rimangono fuori i rapporti tra organi e organi dello Stato; e perciò l'articolo 111 va inteso nel senso che noi diamo, vale a dire che la Costituzione abbia voluto riservare alla Corte costituzionale gli antichi conflitti di attribuzione. Lo stesso Codice di procedura adopera la espressione « difetto di giurisdizione » in senso promiscuo, donde la necessità di far distinzione; troviamo infatti che nell'articolo 41 si parla di difetto di giurisdizione a causa dei poteri attribuiti all'amministrazione pubblica; qui alla giurisdizione sono contrapposti i poteri attribuiti all'amministrazione; ma nell'articolo 362 troviamo l'espressione « conflitti negativi di attribuzione tra la pubblica amministrazione e il giudice ordinario ». Quindi la necessità di distinguere, allorchè l'articolo 111 della Costituzione precisa che i ricorsi sono ammessi « per i soli motivi inerenti alla giurisdizione ». I soli motivi saranno quelli attinenti ai rapporti fra i diversi campi di giurisdizione e non tra organi diversi dello Stato.

Giunti a questo punto non rimane che fare in modo che i conflitti di attribuzione della legge del 1877 possano arrivare alla Corte costituzionale, e a questo tendono quei commi sostitutivi che sono stati presentati all'articolo 29. In virtù dei medesimi non sorge il pericolo che qualsiasi causecola possa andare davanti alla Corte costituzionale. Infatti al decreto del Prefetto previsto dalla legge del 1877 si sostituisce il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, e questo decreto presuppone una deliberazione conforme del Consiglio dei Ministri stesso. Casi gravi si possono presentare e sarà questo il mezzo per impedire che vi sia usurpazione da parte del potere giudiziario di campi riservati alla pubblica amministrazione. In questi casi il Presidente del Consiglio provocherà una deliberazione del Consiglio dei Ministri e, avuto l'assenso di questo, eleverà il conflitto di attribuzione. Per la procedura i commi sostitutivi non fanno che ricalcare l'articolo 368 del Codice di procedura, con la variante della sostituzione al decreto del prefetto di quello del Presidente del Consiglio. Con ciò raccomando al Senato l'accoglimento del mio emendamento.

AZARA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

AZARA. Capita spesso, dopo aver lungamente discusso su determinati argomenti, di restare con l'impressione di essere pervenuti ad un accordo, mentre ci si ritrova invece al punto di partenza. Questo fenomeno si avvera particolarmente tra i giuristi. Così io mi ero illuso di vedere raggiunto l'accordo sull'emendamento da parte dei colleghi che erano originariamente dissenzienti. Invece, ora, l'onorevole Zotta e l'onorevole Schiavone hanno riportato la questione proprio al punto di partenza. Bisogna dunque, che noi chiariamo la questione non tanto ai giuristi che la conoscono meglio di noi, bensì a quelli dei nostri colleghi senatori che non sono giuristi. E bisogna che noi riprendiamo il cammino dal punto di partenza e cioè proprio dalla Costituzione.

Ora io vorrei leggere, se me lo permette il Senato, tre articoli della Costituzione per trarne le dovute conseguenze.

L'articolo 102 dice che la funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario. C'è poi l'articolo 111 il cui terzo comma è stato letto dal senatore Schia-

vone e che io mi permetto di rileggere: « 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 ». Finalmente l'articolo 134, che è quello che più ci interessa e che riguarda proprio l'istituzione della Corte costituzionale, dice che la Corte costituzionale giudica sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi ecc.

Come abbiamo visto l'altro giorno, la Corte giudica sui conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni. Prego i signori senatori di tener presente questa formula. Ora, con questa formula ultima e fondamentale, ha voluto la Costituzione lasciare fuori tutti i conflitti cosiddetti di attribuzione, che tali non sono e che questo nome non hanno neppure nella legge del 1877 (perchè questa parla di attribuzione soltanto nel titolo, ma nel testo degli articoli regola conflitti di giurisdizione, come effettivamente sono), oppure ha voluto demandare la cognizione di questi stessi conflitti sulla giurisdizione – in rapporto agli articoli 102 e 111 – alle norme del Codice di procedura civile, che li destinano alla Corte suprema di cassazione? Qui non si tratta – intendiamoci bene – del maggiore o minore prestigio dei due supremi consessi, del Consiglio di Stato e della Corte di cassazione, perchè a prospettare soltanto questa ipotesi si diminuirebbe il prestigio e l'importanza dei due consessi, i quali non perdono nè guadagnano nulla se hanno, in più o in meno, alcune di queste controversie da risolvere, che non spostano notevolmente il complesso delle funzioni attribuite rispettivamente all'uno e all'altro consesso. La situazione qual'è? La situazione vera ed esatta, a mio modo di vedere, è questa. c'è un conflitto, qualunque esso sia, tra i poteri dello Stato? La competenza in questo caso è della Corte costituzionale. C'è un qualsiasi conflitto di giurisdizione? La competenza, in quest'altro caso, non può spettare che ai magistrati ordinari e cioè – per le norme oggi vigenti – all'organo supremo della magistratura ordinaria. Questo punto di fatto e di diritto difficilmente può essere spostato.

Il collega Schiavone dice che non ci si deve preoccupare di tutte le piccole cause che potrebbero andare alla Corte costituzionale, ma io credo che la Corte costituzionale, se si fosse trattato soltanto di eliminare conflitti di attribuzioni, anche fra poteri dello Stato, probabilmente non sarebbe sorta; se ne è vista la necessità quando si è pensato alla autonomia delle regioni, donde è sorta la questione dei conflitti tra Stato e Regione e tra Regioni questione che involge rapporti delicatissimi e nuovi, a cui nessuno aveva mai pensato. Questo sistema, infatti, non c'è neppure nelle leggi che regolano il funzionamento delle Corti costituzionali degli altri Stati, tanto è vero che quelli che hanno simili Corti costituzionali, come, per esempio, la America, non se ne preoccupano affatto perchè tutti i conflitti vanno alla unica Corte Suprema. Qui si è creato, invece, un problema nuovo, politico e giuridico, e l'idea della Corte costituzionale è scaturita proprio dalla inevitabile necessità di risolvere questo nuovo problema. Al Presidente e ai giuristi della Commissione dei 75, data la loro grande esperienza parlamentare e la loro profonda competenza giuridica, non poteva sfuggire l'opportunità di regolare anche i conflitti di poteri, veri e propri conflitti costituzionali, cioè tra organi costituzionali dello Stato e non tra un organo dell'amministrazione e un qualsiasi privato. Perchè questi ultimi conflitti non sono di attribuzione nel senso giuridico della parola e neppure conflitti fra poteri, bensì questioni concernenti la giurisdizione in controversie per lesioni o pretese lesioni di diritti soggettivi tra un privato e l'amministrazione; e quando l'amministrazione si presenta in giudizio, onorevoli senatori, deve starvi a parità assoluta di condizioni con i cittadini, come stabilisce la stessa Costituzione. Se noi partissimo da un punto di vista diverso, quello cioè dal quale partono i sostenitori dell'altra teoria e che trovo qui esposta nello studio di uno dei più eminenti e dei più valorosi tra i sostenitori della teoria medesima, noi arriveremmo a conseguenze ben gravi per un regime democratico quale è il nostro, e andremmo molto indietro, forse senza volerlo, ma inevitabilmente. In questo scritto si dice: « Il più delle volte il potere esecutivo, come parte in giudizio, non si presenta in condizioni di perfetta ugua-

glianza con le altre parti e non può spogliarsi sempre della sua particolare natura che rivela aspetti della supremazia di quel potere sui cittadini ». Bisogna che qui ci intendiamo bene. Il potere esecutivo può e deve avere una supremazia sui cittadini, ma l'ha soltanto quando si tratta di fare osservare le leggi dello Stato, quando si tratta di garantire l'ordine pubblico, quando si tratta di promuovere il benessere sociale, quando insomma si tratta di attuare i fini dello Stato. Ma quando l'amministrazione, per una ragione qualsiasi, va a toccare il diritto soggettivo del cittadino, e il cittadino si vuole difendere, la parità deve essere assoluta innanzi al magistrato. Se ammettessimo la tesi che vi ho letto adesso, torneremmo indietro di un secolo, perchè non faremmo altro se non ricostituire implicitamente il soppresso tribunale del contenzioso amministrativo; e la legislazione democratica dell'aureo periodo del Risorgimento italiano, dal 1859 al 1865 e al 1877 e ancora dopo, sarebbe in questa parte gravemente vulnerata. Su questo punto, onorevoli senatori, vi prego di riflettere.

Il legislatore del 1877 non mancò di preoccuparsi delle piccole cause, delle piccole questioni che possono sorgere tra il sindaco dell'ultimo comune e il piccolo proprietario per questioni minime, e stabilì che non si potessero sollevare questi così detti conflitti di attribuzione se non dal prefetto.

Conflitti di questo genere, infatti, alla Corte di cassazione arrivano in numero assolutamente esiguo, perchè lo sbarramento del prefetto fa sì che le giungano soltanto le questioni che hanno una importanza sostanziale per l'amministrazione. Se accettassimo la tesi dei nostri colleghi Zotta e Bosco, o anche quella dell'onorevole Schiavone, andremmo incontro a questa conseguenza – sulla quale scusatemi se nuovamente richiamo l'attenzione di voi senatori – che il potere esecutivo, sia pure per il tramite del Presidente del Consiglio, in un momento qualsiasi dello svolgimento di qualunque causa in cui sia interessata l'Amministrazione, potrebbe fermare il corso del giudizio dinanzi al magistrato ordinario e portarlo innanzi alla Corte costituzionale sottraendo così il cittadino e l'amministrazione – ma soprattutto il cittadino, che difende un suo diritto soggettivo – al giudice naturale. Mi si dirà che la Corte costituzionale è un giudice grandemente superiore a tutti gli altri. Siamo d'accordo; io lo riconosco, mi inchino dinanzi all'altezza della Corte costituzionale; ma, come cittadino, desidero che anche la Corte costituzionale stia nei suoi giusti confini, cioè in quelli stabiliti dalla Costituzione. E la Costituzione, come vi ho detto poc'anzi, ha dato alla Corte costituzionale soltanto la competenza di giudicare sulla costituzionalità della legge e sui conflitti tra i poteri, non sui diritti soggettivi del cittadino. Noi chiediamo che il giudizio su questi diritti si svolga innanzi al magistrato ordinario, salvo i casi precisamente stabiliti con espresse disposizioni di legge.

Rilevo, infine, che dal punto di vista pratico, se non si accettasse il mio emendamento al primo comma ingombreremmo la Corte costituzionale con una infinità di piccole cause, alle quali ho poco fa accennato, e la paralizzeremmo impedendo che funzioni regolarmente per i suoi fini costituzionali; in altre parole la faremmo morire nel nascere. Avremmo una conseguenza prevista ma certamente non desiderata che costringerebbe il Parlamento ad una inevitabile revisione della Costituzione. In questa situazione di fatto e di diritto la Commissione ritenne di aggiungere l'ultimo comma che precisava sufficientemente i concetti da me espressi.

Sopprimendo il comma ultimo dell'articolo 29 e respingendo il mio emendamento al primo comma proposto in via conciliativa, ci mettiamo in situazione inversa, considerando avverata fin d'ora la profezia del nostro illustre senatore Nitti, il quale diceva che la Corte costituzionale non sarebbe sorta, oppure non avrebbe funzionato.

Concludo come ho cominciato: il mio emendamento sta a significare che tutti i conflitti fra poteri vanno alla Corte costituzionale, ma che tutti gli altri che non sono conflitti di attribuzione bensì di giurisdizione debbono spettare alla magistratura ordinaria ed andare innanzi alle Sezioni unite della suprema Corte di cassazione.

ZOTTA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ZOTTA. Io ho rivolto una domanda al collega Azara per sapere quale fosse il conte-

nuto del suo emendamento, al fine di confermare il mio accordo e quello dei colleghi. Alla domanda da me rivolta, il collega Azara risponde dando un contenuto, che mostra come siamo molto lontani l'uno dall'altro, tanto che non valeva la pena che egli in privato mi dicesse: «abbiamo raggiunto l'accordo»; perchè la mia tesi era già nota, l'avevo chiarita in sede di discussione generale e non poteva esserci un accordo con me se non attraverso l'accettazione completa della tesi da me presentata o per lo meno attraverso una formula transattiva, rinviando cioè la questione allo stesso giudice costituzionale. Ora vedo che vi è un irrigidimento nella posizione assunta dalla Commissione, sicchè a me adesso spetta di dover sciogliere quella riserva che in sede di discussione generale ho fatto, quando, non riuscendo a trovare una ragione logica a sostegno di quest'ultimo capoverso dell'articolo 29, attendevo dall'onorevole Presidente della Commissione la giustificazione di questo inopinato emendamento. E l'onorevole Persico ha dato un'ampia spiegazione per sostenere la sua tesi, che io ho ascoltato attentamente. Per di più l'onorevole Ministro, con quella diligenza che lo caratterizza, ha ribadito i concetti del Presidente della Commissione e ha anche fatto alcuni rilievi con citazione di esempi per rispondere alla mia osservazione che in definitiva, se escludessimo dalla nostra visione la possibilità del conflitto tra il potere giurisdizionale e il potere esecutivo non resterebbe in sostanza alcuna possibilità di conflitto tra gli altri poteri.

Ora sciogliendo quella riserva, mi permetto di richiamare l'attenzione del Senato sui punti che sorreggono la tesi della Commissione.

Chiedo venia se debbo obbligare l'Assemblea ad una piccola sosta, che penso sarà l'ultima nella discussione di questo disegno di legge: *motus in fine velocior*. D'altronde, se non sarò breve, ciò dipenderà dalla importanza dell'argomento, che ha sempre interessato giuristi ed uomini politici, dei più elevati, allorchè il medesimo problema sotto altri profili si presentò nel 1865, nel 1877 e nel 1889. Sono state le discussioni tra le più belle avvenute in sede parlamentare. Io ritengo, soprattutto per il rispetto che si deve alle funzioni del Senato, che dal momento che dibattiti di natura tecnico-giuridica sono portati dinnanzi a questo Consess sia necessario approfondire le questioni con sicura consapevolezza.

Il collega Azara ha parlato della funzione della Corte costituzionale: egli l'ha sminuita, l'ha ridotta solo a dirimere casi di conflitti tra Regione e Regione. Gli altri conflitti sarebbero venuti occasionalmente quasi come riempimento. Mi sembra che siamo fuori della strada maestra: la ragione della Corte costituzionale va ricercata altrove. Essa è connessa con la rigidità della nostra Costituzione, per cui una legge ordinaria non può andare al di là dei limiti stabiliti dalla legge costituzionale e gli organi di un potere non possono eccedere dalla sfera di competenza fissata dalla Costituzione. Il giudice preposto al rispetto di questi limiti è la Corte costituzionale.

Che cosa è dunque la Corte costituzionale, dal momento che l'indagine viene ora condotta su questo terreno? È un superpotere che ha il compito di riportare i poteri statali al rispetto della Costituzione. E poichè i poteri manifestano la loro volontà attraverso gli organi e la volontà degli organi stessi si estrinseca o in forma generale, attraverso la legge, o in forma particolare e concreta attraverso gli atti, la Costituzione articola in due paragrafi la competenza della Corte costituzionale, l'uno concernente le leggi, cioè gli atti generali e astratti, l'altro concernente gli atti particolari e concreti: numero 1 e numero 2 dell'articolo 134.

Numero uno: la Corte costituzionale esamina se le leggi o gli atti aventi forza di legge siano conformi alle norme costituzionali, cioè se l'attività del potere legislativo e l'attività del potere esecutivo nell'esplicazione di funzioni legislative siano costituzionalmente legittime.

Numero due: la Corte costituzionale disciplina i conflitti tra i poteri dello Stato, mira ad assicurare che ciascun potere non invada la sfera di competenza di un altro potere, mira cioè ad impedire, ad arginare lo straripamento di poteri.

Già da questa dizione appare chiaro che sono qui contemplati i conflitti esterni, non i conflitti interni. Conflitti interni sono quelli

tra organi del medesimo potere, conflitti esterni quelli tra organi di diversi poteri. Conflitti interni sono quelli, per stare al nostro campo, tra il Consiglio di Stato ed il giudice ordinario. È giusto l'articolo 111, che ne deferisce la competenza alla Corte di Cassazione, perchè si tratta di conflitti che si svolgono nell'ambito del medesimo potere.

A questo proposito debbo ricordare che in sede di Costituente io proposi una riforma completa della visione dell'istituto della Corte costituzionale. La riguardavo non come super potere, ma come apice dell'ordine giurisdizionale e considerandola come tale, io chiedevo che fossero deferiti alla Corte costituzionale sia i conflitti d'attribuzione, sia i conflitti di giurisdizione; poichè è prevalsa la tesi opposta per cui la Corte costituzionale viene considerata come un superpotere, qualcosa che sta al di sopra dei tre poteri, la materia dei conflitti venne distinta – e non poteva essere diversamente – nel senso che i conflitti di giurisdizione, appunto perchè svolgentisi nell'ambito dell'ordine giurisdizionale, restassero alla Corte di Cassazione; i conflitti di attribuzione, in quanto conflitti esterni svolgentisi cioè tra poteri diversi, fossero devoluti alla Corte costituzionale. Se questa è la distinzione, io vorrei dire qui che non mi sembra esatto un esempio fatto da un insigne giurista, che opportunamente è stato più volte citato dal Ministro guardasigilli nel corso della discussione, l'Azzariti (un nome tanto alto conviene menzionare in questa discussione per il contributo che egli di solito porta in tutti i rami del diritto pubblico e del diritto privato). Non sono d'accordo sull'esempio da lui addotto. Si va un po' alla ricerca dei possibili casi di conflitti tra poteri, formulandosi ipotesi scolastiche. L'Azzariti configura come un caso di conflitto di attribuzione quello tra il Senato e la Camera, quello tra il Presidente della Repubblica e il Presidente del Consiglio dei Ministri. No, questi sono conflitti interni: conflitti nell'ambito di uno stesso potere.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. E i conflitti tra le Camere determinanti lo scioglimento di esse da parte del Presidente della Repubblica?

ZOTTA. Esamineremo a suo tempo anche quel caso, onorevole Ministro. Per ora vorrei precisare che su questo concetto mi sembra concorde anche l'onorevole Persico il quale ha proposto la soppressione dell'articolo 31 del disegno governativo, perchè lì si parlava di conflitti interni.

Vediamo quale è la tesi prospettata dalla Commissione. Si dice: gli unici possibili conflitti sono quelli tra organi posti al vertice dell'organizzazione statale, gli organi aventi parità giuridica, cioè gli organi costituzionali *superiorem recognoscentes*, esclusi quelli tra il potere giurisdizionale e il potere esecutivo, perchè l'amministrazione, quando si presenta di fronte al giudice, è parte, ed allora non sorge un conflitto di attribuzione a' sensi dell'articolo 134, n. 2, ma un conflitto di giurisdizione a' sensi dell'articolo 111.

Mi si consenta di esaminare questi punti.

Incomincierò dall'articolo 134. La dizione è chiara, direi che è delle più chiare di questa travagliata Carta costituzionale. «La Corte costituzionale giudica sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato». In codesta proposizione si ravvisa che la Costituzione riconosce che la sovranità dello Stato, unica nella sua sostanziale struttura – e questa unicità trova quasi la sua personificazione nella Corte costituzionale – viene poi a diventare molteplice nelle sue concrete manifestazioni, ripartendosi in poteri.

PERSICO, *relatore*. Quali poteri?

ZOTTA. Dunque la Costituzione riconosce il principio della divisione dei poteri. Bisogna affermare questo concetto; perchè è stato posto in dubbio nella discussione generale ed anche in quel che ha detto dianzi il collega Azara.

Potere che cosa è? È una sfera di competenza. Quando un potere invade la sfera di competenza altrui si ha una usurpazione di potere. La Corte costituzionale è il giudice naturale chiamato a decidere questo conflitto di attribuzioni. Alla domanda dell'onorevole Persico: «quali sono questi poteri?» io rispondo che sempre abbiamo sentito, dacchè lo Stato ha assunto la sua forma moderna, che tre sono i poteri secondo la classica teoria del Montesquieu, riaffermata nella nostra Carta costituzionale, in cui, essendosi avvertito come l'obliterazione di questo concetto abbia portato alla dittatura, la distin-

zione è più che mai affermata in modo chiaro ed energico: potere legislativo, potere esecutivo, potere giudiziario. Essi sono sul terreno della parità giuridica. Non vi è nessuna possibilità di sopraffazione dell'uno sull'altro.

Ora vi dimostrerò come, con la vostra tesi, vi sarebbe la sopraffazione del potere giudiziario sul potere esecutivo.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia.* Onorevole Zotta, lo ha già detto nella discussione generale.

ZOTTA. Se lo avessi detto, onorevole Ministro, credo che non sarebbe un segno di abuso della pazienza dei colleghi ritornare su questo concetto.

Finora nella legislazione – ha dimostrato acutamente il collega Schiavone – l'unico conflitto di attribuzione che si presentasse era quello tra il potere giurisdizionale ed il potere esecutivo. Degli altri non si faceva parola. Se ne affidava la soluzione alla via politica. Chi era il giudice dei conflitti di attribuzione? Qui *procedimus per ignes.* Il torto è stato di non aver saputo creare in Italia un tribunale dei conflitti ad imitazione della Francia.

Noi siamo andati di pari passo con la Francia nella evoluzione degli istituti di diritto pubblico, particolarmente in quel capitolo superbo costituito dalla giustizia nell'amministrazione, ma non l'abbiamo seguita nella creazione del tribunale dei conflitti, di un giudice, cioè, che fosse al di fuori delle parti. Perciò è avvenuto che in un primo momento la risoluzione dei conflitti di attribuzione sia stata devoluta al Consiglio di Stato, poi alla Corte di cassazione. Ma sia l'una che l'altra soluzione erano difettose. Esse contrastavano con i canoni di giustizia, in quanto non si può ammettere che in una lite una delle parti assuma il ruolo di giudice. Parti e giudice sono termini naturali di un'antitesi. Il giudice deve essere al di fuori della lite.

Questo ha fatto la Carta costituzionale, la quale ha colto la viva esigenza della dogmatica e della politica, ed ha stabilito che i conflitti di attribuzione siano devoluti alla Corte costituzionale.

AZARA. Ma non lo dice.

ZOTTA. Come non lo dice?

AZARA. La Carta costituzionale parla di poteri dello Stato.

ZOTTA. Perfettamente. Ho detto quali sono i poteri dello Stato: vogliamo tornare ancora sul concetto della classica divisione dei poteri? Io sto procedendo nel ragionamento attraverso tappe che penso acquisite alla legislazione e alla dottrina.

La Carta costituzionale, dunque, ha risoluto l'angoscioso problema; ha fatto per questo lato, elevandosi ancora di più, quello che in Francia viene fatto a mezzo del tribunale dei conflitti. Vedete ora come appare chiara la dizione usata dalla Carta costituzionale. L'articolo 111, terzo comma, stabilisce: «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», cioè per i motivi che riflettono i rapporti tra giurisdizione e giurisdizione, mentre per i motivi riflettenti i rapporti tra potere e potere, cioè tra potere giurisdizionale e potere esecutivo, la competenza, in base all'articolo 134, è della Corte costituzionale.

Dice l'onorevole Azara, che l'amministrazione, in quanto è in giudizio, non è potere, poichè il giudice giudica e l'amministrazione è parte: quindi non v'è un conflitto tra i poteri dello Stato. La tesi è esatta in linea generale, per la maggior parte dei casi, cioè per i casi in cui l'amministrazione e il privato si mettono sul terreno di parità e domandano al giudice la decisione di una controversia: ad esempio, in un giudizio per risarcimento di danni instaurato da un privato, contro la pubblica amministrazione. In questo caso l'amministrazione non deve usare un prepotere di fronte al privato. I due sono sul terreno della uguaglianza. Si presentano le parti dinanzi al giudice. Il giudice giudica; l'amministrazione perciò è parte. Ora, vi prego di seguirmi su questo punto. Qui l'amministrazione è parte, Ma quando l'amministrazione dice al giudice: tu non hai il diritto di intervenire nella sfera di mia competenza, perchè in questo campo la Costituzione mi riserva una discrezionalità insindacabile e dall'altra parte quando il giudice dice: io ho il diritto per mia competenza di penetrare anche in codesto tuo campo discrezionale, è evidente che l'amministrazione e il giudice si mettono sul terreno dell'eguaglianza, poichè e l'una e l'altro assumono il ruolo di parte, dando origine ad

una lite, la quale si svolge tra due parti, che esprimono due poteri diversi. Giudice di codesti due poteri in conflitto a causa delle loro attribuzioni è la Corte costituzionale.

TESSITORI. Ci faccia un esempio concreto!

AZARA. E di diritto soggettivo.

ZOTTA. Facciamo due casi, di conflitto di giurisdizione l'uno, di conflitto di attribuzione l'altro. Nel primo caso, per esempio, il Consiglio di Stato giudica su materie di diritto. È un campo questo riservato al giudice ordinario, tranne per determinati casi previsti dalla legge. Il Consiglio di Stato va al di là di questa cerchia e giudica su materie di diritto, invadendo la competenza del giudice ordinario, cioè di un altro organo giurisdizionale. Sorge un conflitto. Tra chi? Tra due organi giurisdizionali. Un conflitto, direi, in famiglia, nell'ambito del medesimo ordine, del medesimo potere, del potere giurisdizionale, ed è giusto che questo conflitto sia disciplinato e risoluto dalla Corte di cassazione. Questa è la portata dell'articolo 111, quando dice: « Contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti il ricorso in Cassazione è rimesso per i soli motivi – notate: soli – inerenti alla giurisdizione ».

Adesso facciamo il caso del conflitto di attribuzione. Il potere esecutivo ha una sfera di potestà propria nel campo politico: nomina o dimissione di un Ministro, di un Sottosegretario, di un ambasciatore. Il giudice può sindacare codesti provvedimenti? No, perchè si tratta di una potestà per sua natura invulnerabile, di una potestà che solo in quanto è invulnerabile garantisce la sovranità del potere e la parità giuridica del medesimo di fronte agli altri poteri, ugualmente sovrani. Che se si ammettesse che l'uno di essi, cioè il giurisdizionale, potesse sindacare l'altro, l'esecutivo, si creerebbe una subordinazione dell'un potere all'altro, che annullerebbe il principio della parità giuridica degli organi costituzionali. Entro questa sfera, che concerne le funzioni di Governo, più che le funzioni amministrative, il controllo è quello derivante dalla responsabilità politica del potere esecutivo.

Vi è un'altra sfera di attività più propriamente amministrativa, in cui del pari il sindacato giurisdizionale è interamente o parzialmente escluso: si tratta dell'attività cosiddetta discrezionale, la quale non dà luogo a diritti soggettivi e perciò non offre materia al giudice ordinario ed è sindacabile dal giudice amministrativo solo in quanto faccia sorgere interessi legittimi. L'amministrazione ha, per esempio, proceduto ad una nomina in base ad una valutazione tecnica della capacità della persona. Siamo in un terreno discrezionale insindacabile. Se il giudice volesse annullare quel provvedimento, egli paralizzerebbe l'attività dell'amministrazione. Il potere esecutivo, in tema di valutazione puramente tecnica, ha una sfera di competenza in cui la sua azione è insindacabile dinanzi a qualsiasi giudice, ordinario o amministrativo. Passando a quello che è il campo di normale discrezionalità amministrativa si entra in una sfera di competenza, in cui l'azione è sindacabile soltanto dinanzi al giudice amministrativo, sotto il profilo della lesione dell'interesse legittimo. Nel caso di concorso, ad esempio, è ammissibile la lamentela di un concorrente, il quale impugni la deliberazione della Commissione per violazione di legge, per eccesso di potere, per incompetenza. Vi è una lesione di un suo interesse legittimo.

Nella sfera del potere esecutivo vi sono, direi, tre gradi: un grado in cui il potere amministrativo si pone sul medesimo piano del privato e allora la sua attività è sindacabile dinanzi al giudice ordinario, come è sindacabile l'attività del privato: si consideri, ad esempio, un caso di responsabilità contrattuale. In una sfera più ristretta l'amministrazione è sindacabile solo dal giudice amministrativo, ma non dal giudice ordinario, in quanto essa esplica una attività nell'interesse pubblico da cui indirettamente può ricevere danno un privato. Sorge allora la lesione di un interesse legittimo. In questo secondo caso il giudice è il Consiglio di Stato, ma non il magistrato ordinario: se questi attentasse a portare la sua indagine in tale campo, usurperebbe un potere, cioè lederebbe quella sfera di discrezionalità che è propria del potere esecutivo.

Vi è un terzo caso in cui nè il giudice ordinario nè il giudice amministrativo possono sindacare l'attività del potere esecutivo; se ciò facessero commetterebbero una usurpazione di poteri.

Questo è il sistema dell'ordinamento amministrativo e costituzionale italiano: sistema di equilibrio dei poteri.

Mi resta ora da esaminare una questione molto interessante e direi di attualità. Si è detto: i conflitti di cui parla la Carta costituzionale sono quelli tra gli organi posti la vertice dell'organizzazione statale. D'accordo. Ma perchè escludere, io domando, i conflitti tra l'ordine giurisdizionale e l'ordine esecutivo? E perchè escluderli quando questi sono gli unici che potranno offrire materia di giudizio alla Corte costituzionale? Io ho accennato a questo concetto nel precedente intervento e il Ministro guardasigilli ora per confutarlo ha compiuto un lavoro di pazienza portando degli esempi di possibili conflitti di attribuzione tra gli altri poteri. Si tratta di esempi impossibili.

Se lo straripamento di poteri è compiuto dagli organi legislativi, sorge è vero, un conflitto di poteri, ad esempio una legge annulla una sentenza, ma poichè si tratta di una legge, che è l'atto normale di manifestazione di volontà degli organi legislativi, è la legge che viene in considerazione per la sua incostituzionalità e perciò è suscettibile di impugnativa ai sensi del n. 1 del medesimo articolo 134 sotto il profilo di legittimità costituzionale di una legge.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. Io non ho citato casi di attività legislativa!

ZOTTA. Cito ora i 5 o 6 esempi che ella ha addotto.

Se questo straripamento di potere viene compiuto dal potere esecutivo, allora, onorevole Ministro, prima che si giunga al giudice costituzionale, la questione viene risoluta in via politica, necessariamente. Noi dobbiamo tener presente il concetto di responsabilità politica del Governo, che è alla base del nostro regime.

Un siffatto conflitto nel sistema di governo parlamentare si risolve col negare la fiducia al Governo. Si risolve dunque prima che sia necessario ricorrere ad un giudice. Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione; il Ministro guardasigilli cita il Redenti che ha fatto il caso che il Presidente della Repubblica promulghi le leggi dopo. Sarebbe questo un caso di conflitto di attribuzione, tra il potere legislativo e il potere esecutivo. Sì, ma non potrebbe avere altra soluzione che quella politica. Se sorge uno stato di tensione per cui si richiede l'intervento di un giudice, questo stato di tensione è risoluto prima in via politica, perchè, non essendo responsabile il Presidente della Repubblica ma il Governo degli atti compiuti dal Presidente della Repubblica, se un atto errato è stato compiuto, quel Governo non avrà più la fiducia del Parlamento. Al momento in cui la lite venisse portata dinnanzi al giudice, mancherebbe una delle parti in causa.

Presidenza del Vice Presidente **MOLÈ ENRICO**

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. Lei parla di una soluzione politica, mentre occorre una soluzione giuridica in sede costituzionale.

ZOTTA. Non ci sarà la possibilità di ricorrere al giudice costituzionale perchè, se ammettete che la controversia è caratterizzata da uno stato di incandescenza, non è il Presidente della Repubblica, ma il Governo che è in competizione con il Parlamento, di cui, ripeto, non avrà più il voto di fiducia. E se l'avesse vorrà dire che il Parlamento non ha neppure dato rilievo a quel ritardo di uno o due giorni e nessun organo dovrebbe, in nome delle Camere, portare quel caso alla Corte costituzionale.

Le stesse osservazioni debbo fare per l'altro esempio che l'onorevole Ministro cita rilevandolo dall'Amorth. Si fa il caso che il Presidente della Repubblica e quindi il Governo non porti al Parlamento per la ratifica un trattato che investe una questione di natura politica, prevede un arbitrato, o importa una variazione del territorio, oneri alle finanze o modificazioni di leggi. Chi è stato leso nei suoi diritti? Il Parlamento. Il Parlamento, prima di ricorrere alla Corte costituzionale, nega la fiducia al Governo. Questa è la realtà. Non si può ammettere che il Parlamento ricorra alla Corte costituzionale contro il Governo, che lo stesso Parlamento può far cadere quando voglia.

L'Azzariti presenta un caso di conflitto tra poteri, che è citato qui dal Ministro:

che il Presidente della Repubblica sciolga le Camere negli ultimi sei mesi del suo mandato violando l'articolo 88 della Costituzione. A mio avviso: o le Camere essendo sciolte non hanno esistenza giuridica e allora chi proporrebbe il ricorso ? O continuano ad esistere resistendo all'ordine di scioglimento, e allora si verifica il conflitto politico.

Dall'esame degli esempi menzionati risulta che potranno essere portati dinanzi alla Corte costituzionale solo i conflitti di poteri di trascurabile entità.

Un caso particolare ha presentato l'onorevole Ministro. Questo effettivamente fa meditare, ma non perchè possa costituire argomento per sorreggere la tesi della Commissione. Un caso nuovo, quello del *referendum*. Si sa che può sorgere discussione sull'ammissibilità del *referendum*. Se un conflitto sorge tra l'elettorato, che l'onorevole Grassi qualifica come un potere dello Stato in quanto può abrogare direttamente una legge votata dal Parlamento, ed il Governo, questo conflitto da chi deve essere risoluto ? Dalla Corte costituzionale, dice il Ministro guardasigilli. Io vorrei anzitutto osservare che l'elettorato non è un potere a sè, è un nuovo organo del potere legislativo e si pone accanto alle Camere in una sfera determinata della funzione legislativa. L'elettorato, come sua origine, è qualche cosa al di sopra del potere, è la fonte da cui hanno origine tutti i poteri, è la fonte primaria del diritto, il primo organo di produzione delle norme giuridiche. Esso viene prima ed è al di sopra della stessa Costituzione, perchè è la espressione immediata della volontà del popolo, fondandosi su di una forza naturale ed incoercibile che può superare e travolgere qualsiasi potere costituito. Ma qui, così come viene disciplinato dalla Corte costituzionale, l'elettorato diventa un organo del potere legislativo, accanto alle due Camere. L'elettorato diventa un elemento del processo di creazione del diritto.

Ed allora, non essendo potere, sorge la domanda, onorevole Ministro: come si va dinanzi alla Corte costituzionale, chi rappresenterà l'elettorato ? Non certo il Parlamento, perchè è controinteressato in quanto l'elettorato dovrebbe abolire la legge da esso votata, nè il Capo dello Stato perchè resistente nella lite . . . . .

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. La legge sul *referendum* che ho presentato alla Camera dei deputati stabilisce il modo.

ZOTTA. Non v'è che una soluzione: l'elettorato manifesta la sua volontà attraverso l'opinione politica nelle elezioni. A meno che non si voglia pensare alla teoria del fatto compiuto e del fatto rivoluzionario . . .

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. Ma è già previsto in un articolo del progetto presentato alla Camera dei deputati.

ZOTTA. Avrò l'onore di esaminare questo articolo, ma mi pare difficile che una tale norma possa riuscire nell'intento e inquadrarsi logicamente nei princìpi.

Dunque in tutti questi casi in verità vi è una soluzione politica prima della soluzione giuridica. Nè vi è d'allarmarsi di questa precedenza. Io penso che la soluzione politica è concepita dall'ordinamento costituzionale come un mezzo di garanzia più completo, pronto ed efficace di quello che potrebbe venire dalla soluzione giuridica. E qui sta il pregio ineguagliabile del Governo parlamentare, che è un regime di equilibrio dei poteri. Vi sono il Parlamento e il Capo dello Stato: l'uno di fronte all'altro, entrambi irresponsabili. Mezzo di collegamento, strumento di collaborazione è il Governo, il Gabinetto, cioè l'insieme dei Ministri, coloro che hanno il compito di svolgere in concreto le funzioni politiche e amministrative. Nominati dal Capo dello Stato, possono essere rovesciati dal Parlamento. Quando la frizione si determina, non c'è giudice che regga. Il Governo ha il dovere di ritirarsi, e si ristabilisce l'equilibrio, l'armonia tra i due pilastri della costituzione parlamentare, il Capo dello Stato ed il Parlamento. Il Governo è l'organo su cui si scarica la responsabilità politica del Capo dello Stato: il Parlamento è, direi con una immagine tratta dal mondo elettrotecnico – me lo consenta l'onorevole Focaccia che in questo campo è signore – il filo fusibile dell'apparato costituzionale, che, bruciandosi, evita il corto circuito. salva l'apparato stesso ed impedisce il conflitto tra Capo dello Stato e Parlamento.

AZARA. Ma se il Governo non si ritira ?

ZOTTA. Il Governo non si ritira ? Non lo pensiamo neppure ! Ci può essere un colpo di Stato, ma noi, onorevole Azara, parliamo in termini giuridici; purtroppo la storia re-

cente ha dimostrato questo ed altro ancora, ma noi non vogliamo configurare una tale ipotesi, noi parliamo in termini giuridici che sono termini di pace, di tranquilla convivenza sociale, augurandoci che questa sola debba essere l'intelaiatura della nostra vita costituzionale.

Sono alla fine del mio intervento, che forse è stato un po' lungo. Vorrei soltanto dire una cosa che ha forse un sapore personale

L'onorevole Persico mi ha fatto un piccolo richiamo, dicendomi: ma, onorevole Zotta, lei, consigliere di Stato, dovrebbe essere il tutore delle prerogative degli organi giurisdizionali. Io debbo rispondere, non per voglia o spirito di rintuzzare – non ne ho l'abitudine – ma perchè, essendo rimasto nella carta quello che ha detto l'onorevole Persico, è giusto che nella carta resti anche quello che io penso al riguardo. Io vorrei adesso manifestare all'illustre amico Persico la mia sorpresa. Egli che è tanto per spicace, e così versatile in tutti i rami del diritto, mi sorprende come non abbia scoperto che la mia tesi riesce a corroborare la funzione e il prestigio di quell'alto Consesso, di cui ho l'onore di far parte. Mi affretto subito ad aggiungere che la mia tesi non è dettata da uno sterile spirito di corpo, ma esclusivamente dal convincimento profondo – tratto dall'esame storico ed anche da una diecina di anni di esperienza – che il Consiglio di Stato svolge un compito elevato per la tutela della giustizia nella Amministrazione a difesa degli interessi individuali e degli interessi collettivi. Vorrei ricordare che il Consiglio di Stato, con le sue pronuncie coraggiose, attraverso l'esame dell'eccesso di potere, è riuscito a mettere in vita, anche in periodi di oscuramento della vita parlamentare, il mezzo più energico, lo strumento più efficace del controllo giurisdizionale dell'Amministrazione, diventando così un organo di libertà e di giustizia insieme.

Ora, ecco il punto della questione; non vedo come sia sfuggito all'onorevole Persico che con la tesi da lui propugnata l'esame dell'eccesso di potere compiuto dal Consiglio di Stato sarebbe passibile di rivalutazione da parte della Cassazione.

AZARA. Quello amministrativo no.

ZOTTA. Bene! Se si ferma negli atti parlamentari questa dichiarazione io smetto di parlare e do la mia piena adesione all'emendamento del senatore Azara. Egli dice: no! Ed auguriamoci che sia così. Se si aderisce a questo concetto, che cioè la decisione del Consiglio di Stato sotto il profilo dell'eccesso di potere non sia rivalutabile in Cassazione, noi possiamo concordare qualunque forma.

AZARA. Ma non quando si fa questione di giurisdizione.

ZOTTA. D'accordo anche su questo. Guardi, onorevole Azara, vi è una considerazione che noi da colleghi, e nel campo politico e nel campo magistraturale, dobbiamo fare: occorre una particolare competenza tecnico-professionale. Il magistrato ordinario ha qualità intellettuali di primissimo ordine. Noi lo vediamo dagli esponenti che abbiamo in questa Aula. Il magistrato ordinario rappresenta il fior fiore dell'intellettualismo e conserva in tutte le circostanze nel modo più energico, dignità e dirittura, a cominciare dal nostro amico Azara che tutti guardiamo con simpatia e ammirazione. Ma mi si consenta di dire che il giudice ordinario non ha la competenza tecnico-professionale necessaria per codesto riesame dell'eccesso di potere, perchè qui non si tratta, onorevole Ministro, di interpretare e di applicare la legge secondo un rigoroso sistema di accertamento: qui si tratta di procedere a delicate valutazioni di pubblico interesse, che possono essere compiute soltanto da chi ha una conoscenza ed una esperienza amministrativa, qual'è quella posseduta dai magistrati del Consiglio di Stato, il quale è costituito da una parte da provetti amministratori provenienti da tutti i rami dell'amministrazione e dall'altra da giuristi specializzati che sono stati incorporati attraverso un vaglio particolarmente rigoroso.

Si deve appunto a questa fusione, a questa felice combinazione di esperienza amministrativa e di conoscenza giuridica l'influenza del tutto eccezionale esercitata sulla giurisprudenza amministrativa dal Consiglio di Stato, il cui sindacato penetra fin nelle intenzioni degli amministratori, per scrutare se esse siano conformi ai doveri di ufficio, mette a nudo, scarnisce l'intima essenza del provvedimento amministrativo, ne svela le insidie, mostra come, attraverso l'apparente ossequio alla legge, si celi una sostanziale

violazione della medesima, in quanto pur nel rispetto delle forme si è fatto uso di un potere per un fine diverso da quello per cui il potere stesso è stato concesso.

Ho finito, onorevoli colleghi. Io penso che la questione poggi sul concetto dell'equilibrio dei poteri, che il principio dell'equilibrio dei poteri tragga la sua origine dal principio della divisione dei poteri, la quale, dal suo primo apparire, ha costituito il lievito per la formazione del moderno stato civile, e nell'aspetto giuridico e nell'aspetto sociale, e rappresenterà sempre la base indiscussa di ogni vera e durevole democrazia. (*Vivissimi applausi, moltissime congratulazioni*).

BOSCO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BOSCO. Dirò poche parole anche io. Ho presentato un emendamento soppressivo analogo nella forma a quello del collega Zotta; ho proposto cioè di sopprimere il terzo comma. Però il mio emendamento è stato presentato in uno spirito diverso da quello del collega Zotta. In altri termini il senatore Zotta dalla soppressione dell'ultimo comma dell'articolo 29 vorrebbe trarre la conseguenza di una implicita abrogazione degli articoli 37 e 41 del Codice di procedura civile per quanto riguarda la competenza della Corte di cassazione sul difetto di giurisdizione nei confronti della pubblica amministrazione.

Secondo me non è questa la sede di interpretare, nè in un senso nè nell'altro, l'articolo 134 della Costituzione, per stabilire se esso abbia modificato o meno l'accennata competenza della Corte di cassazione. In sostanza, noi dobbiamo preoccuparci di mantenere integri la lettera e lo spirito della Costituzione laddove all'articolo 134 essa stabilisce che la Corte costituzionale dirime i conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Noi sappiamo che alcuni autori, quali il Balladore Pallieri, l'Amorth, il Pergolesi, ed anche il Rocco, Presidente del Consiglio di Stato, hanno sostenuto l'opinione, che in questa Aula è stata strenuamente difesa dal collega Zotta, che cioè la Corte di cassazione debba continuare a giudicare soltanto dei veri e propri conflitti di giurisdizione, che riguardano gli organi appartenenti allo stesso potere giurisdizionale; ma quando si tratta di conflitti tra giurisdizione ed amministrazione, secondo i citati autori, dovrebbe subentrare la competenza della Corte costituzionale. Vi sono altri insigni autori, quali il Redenti, il Raggi, l'Azzariti, i quali sostengono il punto opposto che cioè l'articolo 134 della Costituzione, in relazione all'articolo 111, lasci integra la competenza della Corte di cassazione di giudicare dei conflitti tra giurisdizione e pubblica amministrazione.

In presenza di questi... conflitti di opinione tra insigni giuristi e tra insigni magistrati io mi domando: abbiamo noi il potere di dirimere con legge ordinaria tale controversia relativa all'interpretazione di una norma costituzionale? E qui non faccio altro che ripetere l'argomento che l'onorevole Ministro ha portato contro taluno dei miei precedenti emendamenti. Egli a proposito della mia proposta relativa all'articolo 24 – sul regolamento dei diritti quesiti – ha presentato questo dilemma: o la Costituzione già prevedeva il caso ed allora la disposizione aggiuntiva era inutile; o la disposizione aggiuntiva modificava la Costituzione ed allora non si poteva accettarla. Lo stesso dico io a proposito dell'ultimo comma dell'articolo 29. Infatti quando vorremmo stabilire che il difetto di giurisdizione dei giudici in confronto della pubblica amministrazione continua ad essere riservato alla competenza della Corte di cassazione, si presenta il dilemma: o questa tesi è già contenuta nella Costituzione, e pertanto è inutile precisare, o essa innova, come ritengono gli insigni autori che ho citato e come hanno detto alcuni onorevoli senatori, ed allora l'aggiunta sarebbe inammissibile perchè incostituzionale. In questa situazione, mi sembra che il miglior partito sia quello di sopprimere l'ultimo comma dell'articolo 29 senza che con ciò s'intenda pregiudicata nè l'una nè l'altra tesi. In tal modo noi lasceremmo integro il potere della Corte costituzionale di giudicare sulla propria competenza, in base al principio della competenza sulla competenza. La Corte costituzionale dirà se l'articolo 134 abbia modificato o meno il Codice di procedura civile nella parte che attribuisce alla Cassazione il giudizio sul difetto di giurisdizione nei confronti della pubblica amministrazione. Propongo pertanto di sopprimere il comma

senza che alla soppressione sia dato nè il significato dell'onorevole Zotta, nè quello dell'onorevole Ministro e della Commissione, cioè di conferma delle disposizioni procedurali esistenti. Lasciamo impregiudicata la questione e lasciamo alla Corte costituzionale di interpretare la norma che riguarda la sua competenza. Qualunque aggiunta che sotto forma di chiarimento volesse innestarsi alla Costituzione modificando in qualche parte le norme che essa detta, sarebbe da respingersi.

PERSICO, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PERSICO, *relatore*. Onorevoli senatori, nella Aula magna del palazzo di Giustizia, dove siedono le sezioni unite della Corte suprema di cassazione, vi è una iscrizione in lettere d'oro che dice: *Nimium disputando veritas amittitur*. Probabilmente è un ammonimento per coloro che discutono dinanzi al Supremo collegio, invitandoli ad esser parchi di parole e chiari di concetti. Questa norma possiamo applicarla all'attuale discussione. L'onorevole Zotta ha fatto un discorso veramente degno del suo alto ingegno, un discorso che lascia perplessi e dubitosi, per il quale chi non avesse già una precisa opinione in proposito, potrebbe sentire vacillare tutti i suoi convincimenti. Ma credo che si possa rispondere in umiltà alla scienza giuridica dell'onorevole Zotta, attenendoci al testo della legge. Che cosa ha fatto la Costituzione? Torniamo sempre alle fonti, poichè come si dice che Dante si interpreta con Dante, così la Costituzione si interpreta con la Costituzione. L'articolo 134 ha ammesso due princìpi fondamentali, lasciando stare i giudizi di accusa contro il Presidente della Repubblica e contro i Ministri colpevoli di reati ministeriali; essi riguardano i giudizi sulla legittimità costituzionale delle leggi, e quelli sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato.

Non è vero che la Corte costituzionale è stata creata solo in seguito al sorgere dell'ente Regione: la Regione ha reso più opportuna l'esistenza della Corte costituzionale, ma l'origine di essa è un'altra, e deriva dalla necessità di un superpotere, come giustamente diceva l'onorevole Zotta, che risolva le supreme controversie ed i supremi conflitti. Altrimenti dovremmo modificare continuamente la Costituzione, perchè, essendo essa rigida, non può essere adattata alle diverse contingenze. Dunque la Corte costituzionale è la custode della Costituzione e rappresenta un potere superiore a tutti gli altri. Questa affermazione dispiacerà forse all'amico senatore Conti, però è così. Non solo, ma l'articolo 137 ha stabilito che una legge costituzionale stabilirà le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale. Quindi la legge costituzionale n. 1 completa l'organismo giuridico della Corte per quel che riguarda il primo alinea dell'articolo 137. Il secondo alinea si occupa dei conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato, di quelli tra lo Stato e la Regione e tra le Regioni. Su questi conflitti nè la Costituzione, nè la legge costituzionale n. 1 dettano alcuna norma. Da ciò deriva la necessità, in questa legge ordinaria che stiamo esaminando, di riprendere l'argomento dei conflitti di attribuzione.

Prescindiamo dai lavori pubblicati da vari eminenti giuristi su questo argomento. Noi siamo legislatori e non facciamo delle disquisizioni dottrinali, perchè dobbiamo fare la legge.

Abbiamo dinanzi a noi due testi; quello del Governo dice: « La richiesta di risoluzione di conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato è fatta alla Corte costituzionale mediante ricorso di uno degli organi in conflitto ». Poi si completava questa norma con l'articolo 31 in cui si dispone: « Non possono costituire materia di procedimento per la risoluzione dei conflitti davanti la Corte costituzionale le questioni di competenza tra i diversi organi dello Stato, qualora sia già stabilito nell'ordinamento vigente il modo di risolvere dette questioni ». Di fronte a questo testo la Commissione, e con essa il Presidente, rimasero perplessi, anche perchè furono ricordate le discussioni fatte dinanzi all'Assemblea costituente.

Sarà perciò opportuno tener presenti due dibattiti: quello sull'articolo 111 e quello sull'articolo 134.

Quando si discusse l'articolo 111, che nel suo terzo capoverso dispone: « 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* » il senatore Zotta ricorderà che l'onorevole Mortati

ebbe a proporre che il ricorso in Cassazione per violazione di legge fosse limitato alle sole sentenze emesse dagli organi giurisdizionali ordinari. Ma la Commissione dei settantacinque non accettò tale proposta, e il relatore, onorevole Paolo Rossi, così si espresse: « anche questa garanzia è stata introdotta senza che sia violata la giurisdizione speciale del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, perchè è stabilito che il ricorso è ammesso soltanto per motivi inerenti alla giurisdizione ». Posta ai voti, la formulazione dell'onorevole Mortati, sulla quale il presentatore insistette, fu respinta.

E veniamo all'articolo 134. Per caso posso dire che fui previdente, perchè ebbi la sensazione che la questione sarebbe sorta più tardi. Quando si discusse l'articolo, volli mettere in chiaro quale sarebbe stata la competenza della Corte costituzionale, cioè se avrebbe assorbito o meno anche quella speciale della Corte di cassazione. Proposi perciò un articolo aggiuntivo (seduta del 28 novembre 1947) così concepito: « Rimane ferma la competenza della Corte di cassazione a giudicare dei conflitti di giurisdizione a norma di legge ». Si discusse ampiamente, e l'onorevole Paolo Rossi, come relatore della Commissione dei settantacinque, osservò: « avendo la Commissione accettato l'emendamento Tosato con l'aggiunta dopo le parole " conflitti di attribuzione " delle parole " tra i poteri dello Stato ", restava chiarito che l'emendamento dell'onorevole Persico, di cui tutti abbiamo riconosciuta l'utilità, è implicitamente accettato. Egli si preoccupava che rimanesse ferma la competenza delle sezioni unite della Cassazione per i conflitti di giurisdizione, ed il principio è qui affermato ed incluso ». Infatti con le parole « tra i poteri dello Stato » evidentemente si escludevano quei conflitti di giurisdizione che sono di competenza delle sezioni unite della Cassazione, secondo la legge del 1877, e secondo gli articoli 37 e 41 dell'attuale Codice di procedura civile.

Ma vi è di più. Quando l'onorevole Ruini, Presidente della Commissione dei settantacinque, volle tornare in modo definitivo sulla questione perchè non ci fossero più dubbi, disse: « Non occorrerebbe a " conflitti di attribuzione ", aggiungere " fra i poteri dello Stato ", ma poichè uno dei proponenti l'omissione di queste utili parole, l'onorevole Mortati, aveva proposto anche di affidare alla Corte costituzionale i conflitti di giurisdizione, l'onorevole Persico chiede che sia espressamente stabilito che la Corte costituzionale non sia competente per questi ultimi conflitti; ma è inutile dirlo perchè l'Assemblea si è pronunciata in tal senso nell'articolo sul ricorso in Cassazione (quell'articolo 111 di cui testè ho dato lettura, ricordandone anche i lavori preparatori); ad ogni modo, a togliere la minima ombra di dubbio, basta dir qui " conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato ", che è del resto materia di cui la Corte costituzionale deve occuparsi per la sua stessa ragion d'essere ».

Quindi i lavori preparatori che in questo caso hanno valore specifico, in quanto la questione fu prospettata, discussa e decisa, sono pienamente favorevoli alla tesi da me sostenuta. Se non si arrivò ad un voto sul mio articolo aggiuntivo, si è perchè fu ritenuto superfluo, onde io potei con tutta tranquillità rinunziare alla mia proposta. Ora la Commissione ha avuto qualche dubbio sulla formulazione fatta dal Governo dell'articolo 29, per quanto la relazione, che accompagnava il disegno di legge, fosse chiarissima. Leggo solo l'ultimo periodo: « Questa specificazione, come fu anche messo in luce durante la discussione della Assemblea costituente, indica chiaramente che si tratta di rapporti del tutto diversi, cioè di conflitti tra 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 ad una possibile soluzione giurisdizionale ad opera della Corte costituzionale ».

Quindi già il Governo chiaramente aveva espresso la sua idea, perchè o la Corte costituzionale la concepiamo come la definiva l'onorevole Zotta, cioè come un superpotere che evita il ricorso alla forza, o il ricorso ad accomodamenti che sono peggiori della forza – ne abbiamo avuto l'esempio col colpo di Stato del 3 gennaio 1925, nel quale non c'è stata la violenza, ma c'è stato un compromesso anche peggiore – o si apre la via maestra di un giudizio. Non sappiamo come funzionerà questa Corte costituzionale, ma io la con-

cepisco come composta di uomini di gran lunga superiori alla media, di uomini che sappiano dirimere questi conflitti, di uomini veramente eccezionali per altezza d'ingegno, per nobiltà di vita, per profondità di cultura, per adamantina onestà. Se noi troveremo questi quindici saggi, noi avremo risolto il problema, primi nel mondo, poichè, checchè ne dica l'onorevole Nitti, una Corte costituzionale come quella che è stata fissata nella nostra Costituzione e alla quale noi stiamo dando l'afflato, vitale ancora non esiste; si tratta di un nuovo esperimento, che noi auguriamo felice.

Ma io mi sono preoccupato che la formulazione fatta dal Governo nell'articolo 29 e poi nella sua appendice cioè nell'articolo 31, potesse dar luogo ad equivoci, anche per la formula negativa usata. «Non possono costituire materia di procedimento per la risoluzione dei conflitti davanti la Corte costituzionale le questioni di competenza tra i diversi organi dello Stato». Parole queste piuttosto equivoche perchè l'organo dello Stato è quello mediante il quale si esercita il potere dello Stato. E poi il testo continua: «qualora sia già stabilito nell'ordinamento vigente il modo di risolvere dette questioni». Ciò in riferimento alla legge del 1877 sui conflitti di giurisdizione e agli articoli 37 e 41 della procedura civile sul difetto e sul regolamento di giurisdizione.

E allora credetti opportuno di formulare un ultimo capoverso dell'articolo 29, capoverso che ora si verrebbe ad abolire e che si sarebbe potuto abolire se l'emendamento, con tanta sapienza escogitato dall'onorevole Azara, «mediante ricorso di uno degli organi costituzionali tra cui è sorto il conflitto», fosse stato accettato pacificamente, come risolutivo della questione.

Finchè l'amico Zotta e l'amico Schiavone, con il suo emendamento sostitutivo, sul quale mi richiamava l'attenzione l'illustre Presidente, non interpretano la proposta Azara come conciliativa, sempre nel senso che rimanga il concetto che abbiamo voluto affermare col terzo comma dell'articolo 29, ma mantengono invece una interpretazione che lascia adito all'abolizione pura e semplice del detto comma e del concetto in esso contenuto, io, come presidente e come relatore della Commissione, credo di non poter accettare neanche l'emendamento Azara così capziosamente interpretato.

Ed allora mi pare evidente che nè l'emendamento Azara, che non è riuscito a conciliare i diversi pareri, nè quello Zotta, nè quello Conti, nè quello Bosco, nè quello Schiavone (il quale è sostitutivo, ma lascia viva la questione della possibilità di una richiesta di risoluzione di un conflitto fatta dal Presidente del Consiglio dei Ministri previa deliberazione del Consiglio stesso, cioè dà al potere esecutivo la facoltà di svincolarsi dall'autorità giudiziaria, per risolvere una determinata questione attraverso la Corte costituzionale) possano essere accolti.

Le obiezioni che ha fatto il collega Zotta sono certo molto gravi, ma è la materia che è in se stessa grave e difficile! Noi qui siamo in un campo veramente nuovo, nel quale nessuno ha il monopolio della verità. Può darsi che abbia ragione il collega Zotta e che noi si sia in errore, ma questo lo vedremo in seguito, e non in sede di formazione della legge. Noi non sappiamo quali conflitti sorgeranno e quali risolverà la Cassazione e quali la Corte costituzionale. Dobbiamo tracciare la via, perchè si seguano certe direttive. Studieremo in seguito, se sarà il caso, le modificazioni da farsi. Le leggi non sono eterne.

Ecco perchè io ho proposto un terzo comma in forma positiva e non negativa. Ecco il perchè della differenza tra il testo della Commissione e quello ministeriale. «La risoluzione delle questioni circa il difetto di giurisdizione dei giudici in confronto della pubblica amministrazione continua ad essere regolata dalle norme vigenti».

Su questo testo in fondo dovremmo essere d'accordo con il collega Zotta, perchè egli ha fatto dei casi, che sono proprio i casi che possono verificarsi nella realtà. Non è possibile che la giurisdizione diventi parte. Che cosa dice l'articolo 102 della Costituzione? Dice (ed è una norma fondamentale) che la funzione giurisdizionale è esercitata dai magistrati ordinari. Perciò non è parte il magistrato quando esercita tale funzione; è giudice che dirime la controversia e la risolve, oppure, se non la vuole risolvere, stabilisce quale è l'organo che la deve risolvere.

Quindi il conflitto, non è giudicato nella parte amministrativa, come diceva il collega Zotta, ma in quella giurisdizionale che è tutt'altra cosa. La parte amministrativa la giudicheranno il Consiglio di Stato e la Corte dei conti nella loro alta sapienza. Non credo che le legislazioni straniere siano arrivate a stabilire organi così perfetti e così sincronizzati nella loro funzione come il Consiglio di Stato e la Corte dei conti, perchè essi sono magistrature speciali che hanno, attraverso un lungo periodo di anni, dato manifestazioni concrete di una vera superiorità intellettuale e che hanno risolto molte volte problemi che si presentavano veramente insolubili. Ma sulle questioni di eccesso di potere giurisdizionale, cioè se ad esse o ad altri spetta risolvere una determinata questione, evidentemente dovrà decidere la magistratura ordinaria, la quale non è parte, ma è il giudice di un conflitto di giurisdizione e lo risolve con una sentenza a sezioni unite della Corte suprema di cassazione. Innumerevoli volte è successo così. Ci si chiedono casi pratici. Io ne ricordo uno, che riguardava una povera maestra elementare licenziata ingiustamente, la quale promosse una lunga causa, che durò più di 10 anni, e riuscì a dimostrare che era stato commesso un grave arbitrio nei suoi confronti, con una serie di sentenze favorevoli.

Venne sollevato il conflitto di giurisdizione e la Corte di cassazione dichiarò improponibile l'azione giudiziaria con una elaborata sentenza del presidente Mortara. Ecco come la Cassazione esercita il suo supremo potere, non nel merito, non nell'attribuzione del risarcimento del danno, ma in quello che è il profilo giuridico pregiudiziale, cioè la possibilità o meno di portare all'esame del giudice ordinario una certa questione.

Se noi manteniamo il terzo comma dell'articolo 29 come lo ha redatto la Commissione, l'articolo 31 diventa inutile, perchè allora è chiaro che i conflitti di attribuzione sorgono soltanto tra i poteri dello Stato, tra gli organi posti al vertice della organizzazione statale, *superiorem non recognoscentes*, come ebbi a dire nel lungo discorso che pronunziai come relatore di questa legge.

Lasciamo però in vita la conquista che la nostra sapienza giuridica ha fatto attraverso una lunga disputa durata circa un secolo per creare quella speciale organizzazione giudiziaria, per la quale spetta alla Corte di cassazione dirimere i conflitti riguardanti il difetto assoluto di giurisdizione dei giudici in confronto della pubblica amministrazione.

Queste le ragioni per le quali ritengo di dover insistere nel testo proposto dalla Commissione, e cioè mantenere l'ultimo comma dell'articolo 29 e conseguentemente abolire l'articolo 31 come superfluo.

PRESIDENTE. La Commissione insiste sull'emendamento aggiuntivo all'articolo 29: se si mantiene questo emendamento aggiuntivo l'articolo 31 si deve abolire.

Domando all'onorevole Azara se mantiene il suo emendamento.

AZARA. Ritiro condizionatamente il mio emendamento. Vedremo che cosa dirà il Governo: se il Governo accetta l'emendamento a questa prima parte dell'articolo, allora mantengo questo emendamento e conseguentemente si dovrebbe sopprimere l'ultimo comma dell'articolo 29. Se invece il Governo non accetta il mio emendamento ma accetta l'ultimo comma proposto dalla Commissione, sostenuto adesso dall'onorevole Persico, allora soltanto ritirerei il mio emendamento al primo comma.

PRESIDENTE. Dunque, lei insiste nell'emendamento al primo comma nel caso che venga soppresso l'ultimo comma.

AZARA. Resta inteso.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia.* Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia.* Onorevoli senatori, la discussione è stata veramente elevata e il tema è uno dei più arduí che ci possano essere sui rapporti tra le funzioni dello Stato, tra gli organi supremi dello Stato, e sulla interpretazione dell'articolo 134, secondo comma, della Costituzione. Mi pare che dalla discussione sia emerso chiaro, specialmente dopo la relazione così diligente fatta dal Presidente della Commissione, che i precedenti tratti dalle discussioni avvenute nell'Assemblea costituente sulla interpretazione del concetto di conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato non lasciano dubbio che la Costituzione non abbia

inteso di fare della Corte costituzionale un doppione, e di trasferire ad essa competenze che sono proprie degli organi giurisdizionali attualmente esistenti, ma ha creata una nuova sfera di attribuzioni per questo superpotere che è la Corte costituzionale, allo scopo di cercare di contenere le diverse attività degli organi che rappresentano le funzioni sovrane dello Stato nei limiti delle rispettive competenze stabilite dalla Costituzione. Questo punto di vista è stato da me, nella mia relazione, chiaramente esposto fin dal principio, in relazione a quello che era l'articolo 31 del progetto ministeriale. Quali erano le ragioni che ci spinsero a formulare questo articolo? Un po' il senatore Persico l'ha detto. L'articolo 137 della Costituzione disponeva che con legge costituzionale si dovessero dare norme relative alla prima parte dell'articolo 134, ossia norme sui giudizi di legittimità costituzionale, ma nulla disponeva per quanto si riferisce ai conflitti tra i poteri dello Stato. In occasione della legge ordinaria, la quale dovrà regolare il funzionamento della Corte costituzionale, diventava quindi necessario, non per aggiungere qualche cosa alla Costituzione, come suppone il senatore Bosco, ma per ispirare le norme da dettare al principio che secondo noi informa l'articolo 134, diventava necessario, dico, fissare chiaramente, per non far sorgere equivoci, che la competenza relativa alla decisione delle questioni concernenti la giurisdizione, attualmente attribuita alla Corte di cassazione, rimanesse ferma e continuasse a svolgersi nelle stesse forme come attualmente viene esercitata. Quale è la ragione fondamentale di questa situazione? Di tutta la nostra legislazione, confermata dalla Costituzione, è regola fondamentale che ogni volta che sorge una questione di diritto, civile o politico, comunque vi sia interessata la pubblica amministrazione, debba essere competente il giudice ordinario. Questo è il principio posto nell'articolo 2 della legge del 1865, che abolì il contenzioso amministrativo. La grande conquista dello Stato moderno è stata precisamente di sopprimere il contenzioso amministrativo e di portare al giudice ordinario ogni controversia in cui si faccia questione di diritto civile o politico anche se vi è direttamente interessata la pubblica amministrazione. Questa è la conquista della legge del 1865, che era ancora incompleta, in quanto temporaneamente lasciava al Consiglio di Stato, come era in base alla precedente legge sarda del 1859 sui conflitti, di stabilire se la controversia potesse o non potesse essere decisa dal giudice ordinario. Ma la riforma del 1865 fu completata con la legge del 1877, la quale deferì alle sezioni unite della Corte di cassazione il potere di pronunciare sulla competenza dell'autorità giudiziaria e di ogni altro organo di giurisdizione, anche quando si assumeva che nei confronti della pubblica amministrazione non potesse essere adita l'autorità giudiziaria, perchè non era in controversia un diritto civile o politico. Questo costituisce un nostro costante indirizzo legislativo, confermato dal Codice di procedura civile del 1942, che negli articoli 37 e 41, riproducendo le norme della legge del 1877, stabilisce la competenza delle Sezioni Unite della Cassazione su tutte le questioni di giurisdizione del giudice ordinario e di quelli speciali, in tutti i casi in cui, si sostenga il difetto di giurisdizione, anche quando sia la pubblica amministrazione a sollevare la questione.

Secondo il senatore Zotta, bisognerebbe distinguere nell'articolo 37 la questione della regolamentazione di giurisdizione tra la giurisdizione ordinaria e le giurisdizioni speciali e la questione circa la giurisdizione dell'autorità giudiziaria nei confronti della pubblica amministrazione, quando cioè si assuma che vi sia difetto assoluto di giurisdizione.

Ora, mi pare che per quanto si riferisce alla prima questione lo stesso onorevole Zotta ha detto che rimane alla Corte di cassazione il giudizio sulla competenza o meglio il giudizio della giurisdizione, che è funzione dell'autorità giudiziaria, al supremo organo della quale spetta di determinare quella che è la competenza del giudice ordinario o la competenza delle giurisdizioni speciali. Questi conflitti tra organi giudiziari pertanto rimangono affidati alle sezioni unite della Corte di cassazione; ma non potrebbe, secondo il senatore Zotta, rimanere egualmente affidata alla Corte di cassazione la questione circa il difetto di giurisdizione in confronto della pubblica amministrazione, perchè qui vi sarebbe non già

un conflitto tra giudici, ma un conflitto tra l'amministrazione e il giudice.

Non mi sembra che questa concezione sia esatta, in quanto che, secondo il nostro indirizzo legislativo, quando una pubblica amministrazione si presenta dinanzi al giudice, o come attore o come convenuto, non vi è un conflitto tra l'amministrazione ed il giudice, ma vi è una contestazione tra le due parti. Spetta in ogni caso al giudice, decidere sulla contestazione sorta tra le parti circa la competenza; decidere cioè se esiste la propria competenza oppure se la competenza non sia dell'autorità giudiziaria, ma di una giurisdizione speciale, come il Consiglio di Stato o la Corte dei conti. Vi può essere anche il difetto assoluto di giurisdizione, ossia vi possono essere casi che non sono sottoposti a nessun giudice ed in cui vi è una mancanza assoluta di giurisdizione. Ciò avviene quando vi siano atti amministrativi di pura discrezionalità che non possono avere un giudice, e questi sono i casi di difetto assoluto di giurisdizione. Ma non sorge un conflitto neanche in questi casi tra l'amministrazione e il giudice chiamato a giudicare; anche qui vi è solo una contestazione fra le parti e spetta al giudice di esaminare se c'è un diritto o no nei confronti della pubblica amministrazione da parte del cittadino; se questi ha il diritto, il giudice rimane competente, e quindi non vi è difetto di giurisdizione, e se non c'è il diritto, allora c'è il difetto assoluto di giurisdizione. L'esame se vi sia o non vi sia giurisdizione si risolve quindi nell'esame se vi sia o non vi sia il diritto e questo esame non può essere fatto che dal giudice a cui è affidata la tutela dei diritti.

Così come è stabilito dal 1865 ad oggi, noi riteniamo che questa materia rimane di competenza dell'autorità giudiziaria, anche perchè, come il senatore Azara ha ripetuto, l'articolo 102 della Costituzione ha confermato il principio dell'unità della giurisdizione. Tanto è vero che la nostra Costituzione ha seguito la via dell'unità giuridica, che essa ha abolito tutte le giurisdizioni speciali, consentendo solo sezioni specializzate presso gli organi giudiziari ordinari, con unico ordinamento giudiziario, fatta eccezione per il Consiglio di Stato, per la Corte dei conti e per il Tribunale militare per i reati militari, quando si tratta di militari.

La nostra Costituzione non ha fatto così che confermare sempre più l'indirizzo che aveva la nostra legislazione fin dal 1865. Ora, dato questo indirizzo, mi domando come possiamo dire che istituendosi la Corte costituzionale si è inteso trasferire ad essa la questione sulla giurisdizione dei giudici? No; noi diciamo che non sono le questioni di giurisdizione che vengono spostate dall'autorità giudiziaria alla Corte costituzionale, perchè nel dire conflitti tra i poteri dello Stato si è inteso riferirsi a quei conflitti che prima potevano essere risolti soltanto politicamente tra gli organi sovrani dello Stato e che potranno trovare in seguito nuovo assetto giuridico e costituzionale attraverso la Corte costituzionale.

Ricordo che il senatore Zotta, quando parlò nella discussione generale disse: « portatemi degli esempi; se dite che i conflitti di attribuzione in quanto questioni di giurisdizione rimangono alla Corte di cassazione, quali altri casi ci sono a determinare conflitti tra gli organi dello Stato? ».

Io risposi indicando parecchi casi che attraverso la dottrina sono stati finora segnalati e aggiunsi che uno era stato anche da me trovato, studiando la legge sul *referendum*; ma chi sa quanti altri potranno venir fuori dallo studio e dalla pratica che si farà di questo organo nuovo giurisdizionale che è la Corte costituzionale e dal nuovo sviluppo che in base alla nostra Costituzione potranno avere i rapporti tra poteri che sono sovrani, ma che debbono muoversi ciascuno nella propria sfera di competenza, la cui invasione potrà suscitare dei conflitti, dei quali la soluzione bisognerà che sia affidata, se non vogliamo in via politica, in via giurisdizionale, alla Corte costituzionale. Questa è la portata del secondo comma dell'articolo 134 ed io vi dissi che il professor Redenti aveva indicato come casi di possibili conflitti, le disposizioni dell'articolo 73 e dell'articolo 79, a proposito delle quali, nel suo studio egli ha detto che « può darsi » che sorga un conflitto, ma non ha detto che il conflitto deve esservi; ha detto cioè soltanto in via d'ipotesi, che vi può essere un conflitto se domani il Presidente della Repubblica non promulga la legge nei termini stabiliti; ha detto che vi può essere un conflitto se domani il Presidente della

Repubblica facesse una amnistia senza la legge di delegazione. Questi sono gli esempi portati da questo professore. Ugualmente il professor Amorth aveva ricordato l'articolo 80, dove è detto che «le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi», e fa il caso che si dubiti se uno di questi trattati entri nelle condizioni stabilite dall'articolo 80: può sorgere allora un conflitto fra il Parlamento e il Presidente della Repubblica (o il Governo per esso), conflitto che può avere soluzione in via politica, ma che potrebbe essere risoluto anche giuridicamente in via giurisdizionale da parte della Corte costituzionale.

Vi dissi ancora che il nostro Azzariti portava, l'esempio dell'articolo 88. L'articolo 88 dice che «il Presidente della Repubblica può sciogliere le Camere o anche una sola di esse», ma non può esercitare tale facoltà senza averne sentiti i Presidenti o negli ultimi sei mesi del suo mandato. Se un Presidente esercitasse una sua funzione fuori dei limiti della Costituzione, anche questo sa ebbe un caso che si può risolvere politicamente, ma in ogni modo, se non si può risolvere politicamente, c'è sempre la possibilità di risolverlo in via giurisdizionale. Io vi dissi che studiando la legge sul *referendum* mi si presentò questo caso: siccome l'articolo 75 della Costituzione dice che non sempre si può far domanda di *referendum*, (non si può chiederla quando si tratti di questioni relative a leggi tributarie e di bilancio, di amnistia ed indulto, di autorizzazioni a ratificare trattati internazionali), noi domandammo: chi sarà il giudice domani, chi giudicherà domani del di itto questi 500 mila elettori che abbiano chiesto il *referendum* abrogativo di una legge quando il Governo ritiene che non poteva essere richiesto? Il giudice dovrà essere la Corte costituzionale e lo abbiamo dichiarato nel disegno di legge presentato già al Parlamento. Si possono presentare altri casi che adesso la breve vita della Costituzione e quindi la nostra breve esperienza di mesi di una Costituzione, che dovremmo augurarci che sia di lunga durata, non ci possono suggerire. Ad ogni modo il ragionamento è questo: la Costituzione non ha creduto di modificare la situazione giurisdizionale già esistente e regolata dalla nostra legge, ma ha cercato la possibilità di una nuova soluzione dei contrasti fra i poteri dello Stato: e quando diciamo poteri dello Stato noi non dobbiamo intenderli nella formula semplice del Montesquieu; intendiamo le funzioni sovrane dello Stato. Sono le funzioni espletate dagli organi costituzionali dello Stato e tra questi organi sovrani può venire la possibilità del conflitto. In ogni modo desidero assicurare il senatore Zotta, che diceva «non minacciate il Consiglio di Stato», che nessuno pensa a questo. Il Consiglio di Stato ha tante benemerenze...

ZOTTA. Non ho detto questo.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. ... nel campo dell'amministrazione e della giustizia amministrativa che è ben chiaro che non pensiamo a trasformarlo. Bisogna che esso si mantenga nei limiti della sua attività. Su questo punto non c'è nessuna preoccupazione. Al Consiglio di Stato rimane la sua competenza, quale è ora, all'autorità giudiziaria rimane la sua competenza, quale è ora, la Corte costituzionale avrà la competenza nuova sui conflitti tra i poteri dello Stato. Ora tra i poteri dello Stato c'è anche la Magistratura considerata nel suo complesso. Se domani dovesse sorgere un conflitto non attraverso l'esercizio della funzione giurisdizionale che riflette la decisione di casi singoli, nessun dubbio che questo conflitto, dagli stessi organi costituzionali, debba essere portato alla Corte costituzionale. Tale potrebbe essere il caso, del tutto ipotetico, che un organo giurisdizionale, quale la Corte di cassazione o il Consiglio di Stato, stabilisse norme generali di carattere processuale pretendendo di attribuire a queste forza obbligatoria e invadendo così il campo riservato all'attività del potere legislativo, col quale si delineerebbe il conflitto.

Approvo perciò l'emendamento corretto e modificato del senatore Azara e della Commissione che stabilisce che i conflitti possono essere portati alla Corte costituzionale con ricorso di uno degli organi costituzionali in conflitto. Sono in conseguenza disposto a rinunziare al mio articolo 31 e pregherei anche la Commissione di non insistere nel terzo comma dell'articolo 29, perchè la nuova formu-

la proposta nell'emendamento del senatore Azara rende ormai superflue ulteriori precisazioni legislative.

ORLANDO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ORLANDO. Ho chiesto di parlare come motivazione di voto. Io qui rifaccio un po' di storia del diritto, perchè la questione che si è oggi dibattuta dinanzi al Senato ha un precedente storico, al quale partecipai.

Infatti, il legislatore del 1865, quel meraviglioso legislatore, le cui leggi permangono (il fascismo, che volle rinnovare tutto, pur toccando le altre leggi – mirabili anch'esse – concernenti i lavori pubblici, i Comuni e le Provincie, la pubblica beneficenza, ecc. non lo osò per quella relativa al contenzioso se non per cambiare il numero di qualche articolo, tanto per dire ch'era anch'essa una legge fascista), il legislatore del 1865, dico, compì una riforma di un'audacia e, nel tempo stesso, di una nobiltà incomparabili. Io auguro davvero alla Costituzione attuale la sorte delle riforme di allora. E badate che allora si aveva sotto gli occhi l'esempio francese, e la cultura giuridica italiana si modellava alquanto su quella francese. Come si sa, i Francesi avevano il contenzioso amministrativo, per il quale tutte le questioni di diritto, solo perchè poteva esservi interessata la Pubblica amministrazione, erano sottratte ai giudici ordinari e portate innanzi al Consiglio di Stato. Ebbene, il legislatore del 1865, senza lasciarsi trascinare da questo esempio, compì questa mirabile riforma: cioè a dire, ovunque c'è diritto, ivi deve esservi giurisdizione. E ciò dura tuttora e rappresenta una mirabile conquista; nè si può dubitare per un momento solo che si voglia e si possa fare una legge così squisitamente reazionaria – a questo proposito pronunzierei la parola «reazionaria», più che in altre circostanze – che si attentasse a sottrarre il giudizio sul diritto soggettivo dei cittadini all'autorità giudiziaria ordinaria.

Ci fu poi, negli anni successivi, un movimento di opinione pubblica, che tendeva ad aumentare le difese dei cittadini nei confronti dell'Amministrazione: non già per reazione all'ordinamento del 1865, ma anzi, al contrario, per accrescerne la efficacia e si ebbe la legge dal 1889, che istituiva la così detta giustizia amministrativa. Al qual proposito bisogna evocare i grandi nomi di due meridionali: di Spaventa e Crispi. Ebbe allora origine un dissenso – dirò – scientifico, di cui i due esponenti principali fummo io e Vittorio Scialoja. Io sostenevo che questo organo di giustizia amministrativa, al quale era conferita l'autorità di annullare i provvedimenti dell'Amministrazione, facesse parte dello stesso ordinamento amministrativo, derivasse da una competenza dell'Amministrazione, appunto per questa sua facoltà di poterne annullare gli atti: la qual cosa il legislatore del 1865 non aveva consentito all'autorità giudiziaria. Questa, infatti, doveva giudicare in rapporto al caso specifico, ma non aveva potestà di revocare l'atto amministrativo. Da questa profonda differenza io credevo di poter argomentare: la nuova Sezione del Consiglio di Stato (la IV), istituita appunto, per la giustizia amministrativa, è, dunque, un organo supremo con cui l'Amministrazione si difende contro i suoi propri errori, e da questo punto di vista credevo di esaltare l'istituto, anche perchè – così come esso veniva concepito – non poteva farsi luogo a cassazione. Le due competenze restavano disgiunte: l'autorità giudiziaria continuava a conoscere il diritto in rapporto al caso specifico; la giustizia amministrativa giudicava dell'atto con valore « erga omnes ».

Fondandomi, per l'appunto, sulla legge dell'89, io chiedevo:

«Dov'è la distinzione tra l'interesse legittimo e il diritto soggettivo? Il diritto soggettivo non è, per eccellenza, un interesse protetto dalla legge? Sono due espressioni equivalenti ». Scialoja, alla cui grande memoria è sempre il caso di rivolgere un pensiero devoto in quest'Aula ...

PRESIDENTE. . . . al quale si associa il Senato. (*Applausi da tutti i settori*).

ORLANDO. Scialoja ebbe opinione diversa dalla mia: il che non mi diminuisce, data la difficoltà dell'argomento; del resto credo tuttora che avessi ragione. Scialoja disse: no; sono due competenze concorrenti; e quella della IV Sezione del Consiglio di Stato è pur essa giurisdizione, la quale si estende all'interesse legittimo. Veramente, io vorrei ripetere ancora una volta qui una constatazione, ed è questa: quando un professore di diritto amministrativo deve addurre un esempio d'interesse legittimo che non sia diritto soggettivo, deve stentare moltissimo e ne troverà appena una diecina in confronto alle migliaia di diritti soggettivi privati. Comunque, si accese la disputa; e Scialoja – come

ho accennato – sosteneva che, in sostanza, erano due giurisdizioni: competenti l'una riguardo al diritto soggettivo – ed era della autorità giudiziaria; e l'altra riguardo all'interesse legittimo – ed era di questa grande Corte amministrativa, che, in altri Paesi, è autonoma, mentre da noi è una sezione del Consiglio di Stato, la quarta, alla quale, nel 1907, si aggiunse anche la quinta.

In quella disputa io, dunque, rimasi soccombente. Or, mi si vorrà perdonare una piccola malignità, la quale riportandosi a 50 o 60 anni fa, non può ormai più offendere nessuno. Ebbene, io credo che sulla decisione di quel conflitto abbia influito sopratutto lo spirito di corpo, che – intendiamoci –, secondo me, va rispettato in quanto che non merita affatto di essere represso il sentire l'altezza e l'importanza del collegio di cui si fa parte. In quella occasione lo spirito di corpo giocò in maniera che la Cassazione, da un lato, ed il Consiglio di Stato, dall'altro, preferissero la teoria di Scialoja come quella che più accarezzava la dignità dei rispettivi corpi. Il Consiglio di Stato, attratto dalla qualifica, disse: «giurisdizione»; e senza dubbio la espressione «acquisto di una giurisdizione» suona ben più alta e significativa. A sua volta, pensò la Cassazione: «sta bene; io riconosco la giurisdizione; ma ti metto sotto il mio campanello, perchè ti posso annullare». L'un corpo e l'altro trovarono, insomma, un vantaggio morale in questa teoria e la preferirono. Intervenne, infine, il legislatore, il quale si mise sulla via ormai voluta dai due alti corpi; e, naturalmente, la mia opinione dovette definitivamente piegare di fronte alla legge del 1907, che, mentre creava, come ho detto, anche una quinta Sezione, riconosceva espressamente il carattere giurisdizionale delle attribuzioni conferite alle due Sezioni del Consiglio di Stato, che venivano ad assumere per l'appunto la denominazione di *giurisdizionali*.

Tuttavia, io continuo a chiedermi se avessero ragione; e penso ancora che il sistema, secondo quella ch'era la mia concezione, sarebbe stato più armonico, più logico ed avrebbe evitato tutte quelle difficoltà concrete, che si sarebbero potute presentare quando si fosse poi trattato di stabilire i confini di questa giurisdizione.

Ciò detto, riconosco, però, in tutta lealtà che la finezza, l'eleganza, la misura, che sono le grandi doti del genio italiano, hanno fatto sì che, tranne qualche incidente, nel complesso queste due competenze hanno vissuto bene insieme. Solamente una volta, confesso, ebbi a manifestare il mio malumore contro la Corte di cassazione, che aveva annullato la decisione della quarta Sezione, che aveva, a sua volta, annullato il provvedimento dell'autorità amministrativa. Io avevo dovuto vivamente insorgere contro un atto di vera, inaudita prepotenza, che si era commessa, in una grande città da uno dei tanti alti funzionari fascisti ed avevo avuto causa vinta innanzi alla giurisdizione amministrativa. Senonchè, il Ministero non volle fare ossequio alla decisione del supremo organo della giustizia amministrativa e indusse l'avvocatura dello Stato a ricorrere in Cassazione per l'annullamento, e la Cassazione annullò la decisione della IV Sezione. È stata quella l'unica volta che, come avvocato, ho scritto contro la sentenza in cui ero rimasto soccombente.

Or tutte queste sono digressioni: digressioni, che, però, preparano la soluzione odierna.

Noi intanto dobbiamo applicare la Costituzione. Ora, nella Costituzione c'è il famoso articolo 134, il quale riserva la competeza della Alta Corte ai *conflitti di attribuzione*. È questa una espressione infelice, perchè richiama la legge del 1877, denominata per l'appunto legge «sui conflitti di attribuzione», titolo che poi non aveva nulla a che vedere con il contenuto. In sostanza, quella legge autorizzava l'autorità amministrativa ad anticipare il giudizio di competenza ed a portare la questione immediatamente dinanzi alla Cassazione. Tale legge, del resto, anche se non sia stata espressamente abrogata, è da ritenere sia caduta in desuetudine.

Dunque, la dizione «conflitti di attribuzione» è infelice; ma nell'articolo della Costituzione si precisa: «conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato». Orbene, sarebbe un disconoscere tutta la portata, tutta l'importanza della riforma del 1865, sarebbe adottare una decisione veramente grave, – oserei dire – rivoluzionaria nel male, che prenderebbe oggi il Senato, se ritenesse che quella riforma avesse avuto il proposito di mettere il privato direttamente contro il potere sovrano. No, quella competenza suppone l'Amministrazione che si fa «*parte*». È questa la costruzione del sistema e

la spiegazione incontroversa: l'Amministrazione si fa parte. E con ciò essa non si diminuisce, perchè va davanti al giudice a discutere; ed abbia oppur nó sbagliato, si sottomette alla giurisdizione. È un Dio che si fa uomo, se mi si permette questo paragone di una così grande altezza. È parte, non è potere. Sarebbe quindí, un errore – ed errore, aggiungo, gravíssimo – se si volesse ritenere che il giudizio, che l'Autorità giudiziaria esprime sopra un atto della Pubblica amministrazione, sia un giudízio tra un privato ed un potere: è, invece, un giudizio tra due *parti*. Lasciamo stare poi la giustificazione, sulla quale si sono scritti volumi interi.

L'erario, il *fiscum* latino, spiega tutto il sistema, perchè i Latini, ricorrendo precisamente a questa concezione giuridica, ammettevano una possibilità di Stato sotto la giurisdizione; per cui, quando il fascismo volle mutare la denominazione della Avvocatura eraria e chiamandola, invece, Avvocatura dello Stato, alle sue già tante sciocchezze formali ne aggiunse ancora un'altra. Erano quelli avvocati dell'erario, mentre l'avvocato dello Stato è il pubblico ministero. Ma si cambiavano i nomi, pel piacere di cambiarli! Ricordo che, una volta, ad un collega erariale, che diventava un po' presuntuoso, ebbi a dire: «Se voi credete di essere qualche cosa di più di un avvocato, vi diminuite. Questa toga che noi indossiamo vale molto di più di qualunque ermellino che si possa indossare». Ma mi pare che debba concludere, perchè, se continuassi a parlare, non la finirei più. (*Ilarità*).

Per me non c'è dubbio su questo. Riguardo all'emendamento Azara, che credo accettato dal Ministro, sono del parere che esso non sia inutile, perchè prevede un caso, che pur potrebbe presentarsi; e, prevedendolo, mi pare che soddisfi le giuste considerazioni e preoccupazioni del collega Zotta. Infatti, il caso – e sia pure soltanto sporadico – potrebbe nondimeno presentarsi. Certo, non vorremmo che tutte le cause, nelle quali il sindaco di un piccolo Comune – tanto, per fare un esempio –, al fine di far dispetto ad un elettore avversario, gli costruisca davanti un chiosco che gli tolga la veduta, vadano a finire innanzi all'Alta Corte. Allora sì che i 15 giudici dovrebbero diventare per lo meno 150 con le relative sezioni staccate.

Tuttavia, non è da escludere che, fra le pieghe di questi episodi della comune vita giudiziaria, possa pur sopravvenire un qualche caso, in cui davvero si verifichi una usurpazione di poteri. E, a questo punto, cade a proposito l'affermare che è necessario porre un rimedio perchè finisca una buona volta quel brutto costume, che cominciò sotto il fascismo, della usurpazione dei poteri, costume che, però, credo abbia, purtroppo, qualche continuazione anche adesso. Io debbo, al riguardo, citare a titolo d'onore le decisioni delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, le quali hanno nobilmente e in tempi assai difficili difeso la propria indipendenza. Nessuno lo può dire più di me. Ebbene, le sentenze di sospensione da esse pronunziate talvolta non sono affatto osservate. La quarta e la quinta sezione sospendono con ragione, legittimamente, coraggiosamente; eppure, vi sono dei casi in cui dall'Amministrazione non se ne tiene affatto conto. Una cosa enorme! Or, io dico: Speriamo che, avendo un altro mezzo legale, vi si ricorra e che a questo modo possano aver fine quegli abusi, che oggidì si debbono talora constatare e deplorare. Nella ipotesi qui formulata diventa «potere» il Ministro; il capo dell'Amministrazione diventa il diretto rappresentante dell'organo sovrano. Ed è per queste considerazioni che l'aggiunta del collega Azara a me sembra non sia inutile. Restano ora tutte le osservazioni del senatore Zotta; ma, a dire la verità, non mi sento di penetrare in questa giungla. Diceva l'onorevole Zotta, mi pare: quali conflitti tra poteri resteranno a questa Alta Corte? Non lo so, onorevole Persico; perchè è precisamente questa l'incognita di questa Costituzione.

Il collega Zotta faceva delle osservazioni giustissime; ma che suppongono la forma parlamentare, se ho ben capito. Or quando egli diceva che in un conflitto tra il Governo ed il Parlamento si chiama a giudicare l'Alta Corte, io devo osservare: che cosa c'entra l'Alta Corte in un conflitto, che si determinasse tra questi due organi sovrani? Si dice che la Corte giudica giurisdizionalmente; ma che cosa è questa giurisdizione in un conflitto tra il Governo e il Parlamento? Per esempio, in un conflitto sul Patto Atlantico. Se scoppiasse un conflitto, l'Alta Corte dovrebbe decidere

giurisdizionalmente se c'era da accettare il patto o non? Ma col sistema parlamentare ciò non sarebbe pensabile.

Per fare anche io una ipotesi, potrei pensare ad un conflitto tra Camera e Senato, perchè evidentemente, nell'articolo 134, il termine «potere» è usato, in fondo, inesattamente. È l'antica terminologia di Montesquieu; mentre qui si sarebbe dovuto adoperare, con maggior precisione tecnica, la dizione «organi sovrani». Orbene, organo sovrano è il Senato, organo sovrano è la Camera: quindi, se una questione – poniamo – dovesse sorgere sul posto che spetta al Presidente del Senato e a quello della Camera, sulla precedenza da darsi all'uno o all'altro per entrare in una sala, si dovrebbe, in questi casi ed altri simili, andare innanzi all'Alta Corte costituzionale?!...

Tutto ciò dipende dal sapere che cosa sarà questa Repubblica: parlamentare essa non è, perchè non è costruita su base parlamentare; ed io già ebbi a dichiararlo tempestivamente in sede di Costituente.

Infatti, la responsabilità del Governo verso chi è? Il Governo da chi riceve i poteri? Questa è l'incognita formidabile: li riceve dal Capo dello Stato? li riceve dal Parlamento? Se li riceve dal Parlamento, che cosa ha più da fare l'Alta Corte, dato che – se mi permettete l'espressione – si tratta di rapporto di padre e figlio e tutto si sbriga in famiglia?

Chiudiamo questa parentesi. Ripeto: sono queste, per sommi capi, le ragioni, per cui voterò la proposta della Commissione, accettata dal Ministro. (*Vivi applausi, molte congratulazioni*).

ZOTTA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ZOTTA. Dopo le dichiarazioni dell'onorevole Ministro mi sembra che la mia tesi possa comportare l'accettazione dell'emendamento dell'onorevole Azara, purchè si intenda dire questo, che per altro è già nelle dichiarazioni finali del Ministro, che cioè per quanto riguarda il potere giurisdizionale, gli organi costituzionali, ai fini della presente legge, sono le supreme magistrature.

BOSCO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BOSCO. Mi associo a quanto è stato detto dal senatore Zotta.

SCHIAVONE. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SCHIAVONE. Ritiro il mio emendamento e mi associo a quanto è stato detto dal senatore Zotta.

PRESIDENTE. I primi due comma dell'articolo 29 restano così formulati: «La richiesta di risoluzione di conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato è fatta alla Corte costituzionale mediante ricorso di uno degli organi costituzionali tra i quali è sorto il conflitto.

«Il ricorso deve indicare come sorge il conflitto e specificare quali siano i poteri dello Stato fra i quali il conflitto sussiste, e quali le disposizioni della Costituzione e delle altre leggi che si invocano».

Pongo in votazione questi due comma.

Chi li approva è pregato di alzarsi.

(*Sono approvati*).

Do lettura del terzo comma dell'articolo 29: «La risoluzione delle questioni circa il difetto di giurisdizione dei giudici in confronto della pubblica amministrazione continua ad essere regolata dalle norme vigenti».

Di questo comma è stata proposta la soppressione.

Chi approva la soppressione è pregato di alzarsi.

(*È approvata*).

Essendo stato già approvato l'articolo 30 do lettura dell'articolo 31:

Art. 31.

Non possono costituire materia di procedimento per la risoluzione dei conflitti davanti la Corte costituzionale le questioni di competenza tra i diversi organi dello Stato, qualora sia già stabilito nell'ordinamento vigente il modo di risolvere dette questioni.

In relazione alla nuova formulazione dell'articolo 29, la Commissione propone di sopprimere questo articolo. Chi approva la soppressione di questo articolo è pregato di alzarsi.

(*È approvata*).

Essendo stato approvato il primo comma dell'articolo 32, do nuovamente lettura del secondo comma:

«Fermo rimanendo il controllo di legitti-

mità di cui all'articolo 125 della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei Ministri, o un Ministro da lui delegato, può, quando norme non legislative della Regione invadono la sfera di competenza che la Costituzione o le leggi costituzionali o quelle ordinarie attribuiscono allo Stato, chiedere con ricorso diretto alla Corte costituzionale che questa proceda al regolamento di competenza».

Sono stati presentati a questo comma vari emendamenti. Il senatore Terracini propone di sostituire alla dizione della prima parte di esso la seguente:

«Fermo rimanendo il controllo di legittimità di cui all'articolo 125 della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei Ministri o un Ministro da lui delegato, su deliberazione del Consiglio... ».

Il senatore Azara propone che il secondo comma sia così modificato:

«Fermo restando il controllo di legittimità di cui all'articolo 125 della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei Ministri, o un Ministro da lui delegato, può, quando con norme non legislative della Regione sia invasa la sfera di competenza che la Costituzione o le leggi costituzionali o quelle ordinarie attribuiscono allo Stato, chiedere con ricorso diretto alla Corte costituzionale che questa proceda al regolamento di competenza».

Infine il senatore Conti propone di aggiungere alle parole: «norme non legislative» le altre: «o provvedimenti amministrativi».

Essendo assente il senatore Conti l'emendamento si intende ritirato.

MUSOLINO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MUSOLINO. Poichè il senatore Terracini è assente dichiaro di far mio l'emendamento. da lui presentato.

PRESIDENTE. Invito la Commissione a dichiarare se accetta l'emendamento Terracini.

PERSICO, *relatore*. La Commissione non accetta l'emendamento Terracini.

PRESIDENTE. Prego il Ministro di dichiarare se accetta l'emendamento Terracini.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. Ritengo che non sia necessaria la deliberazione del Consiglio, e quindi non accetto l'emendamento.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento del senatore Terracini, fatto proprio dall'onorevole Musolino.

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(*Non è approvato*).

Invito la Commissione a dichiarare se accetta l'emendamento Azara.

PERSICO, *relatore*. La Commissione l'accetta.

PRESIDENTE. Prego il Ministro di dichiarare se accetta questo emendamento.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. L'accetto.

PRESIDENTE. Pongo ai voti il secondo comma nella formulazione proposta dal senatore Azara. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(*È approvato*).

Do lettura del terzo comma dell'articolo 32, nel testo della Commissione:

«Il ricorso per regolamento di competenza deve indicare come sorge il conflitto di attribuzione e specificare le norme che avrebbero invaso la sfera di competenza, nonchè le disposizioni della Costituzione, delle leggi costituzionali, o di quelle ordinarie, che si ritengono violate».

A questo comma è stato presentato un emendamento dal senatore Azara il quale propone che sia così modificato:

«Il ricorso per regolamento di competenza deve indicare come sorge il conflitto di attribuzione e specificare le norme con le quali sarebbe stata invasa la sfera di competenza, nonchè le disposizioni della Costituzione, delle leggi costituzionali, o di quelle ordinarie, che si ritengono violate».

Il senatore Conti propone di aggiungere alle parole «le norme» le altre «o i provvedimenti amministrativi». Poichè il senatore Conti non è presente, l'emendamento si intende ritirato.

Invito la Commissione a dichiarare se accetta l'emendamento del senatore Azara.

Art. 33.

L'applicazione delle norme di cui al precedente articolo può essere sospesa per gravi ragioni, con decreto motivato della Corte, in pendenza del giudizio.

A questo articolo è stato proposto un emendamento soppressivo dal senatore Lussu. Non essendo presente il proponente, l'emendamento s'intende ritirato.

Il senatore Conti ha proposto di sostituire alle parole: « L'applicazione delle norme di cui al precedente articolo » le altre: « L'applicazione delle norme o l'esecuzione dei provvedimenti impugnati ».

Non essendo presente il senatore Conti, l'emendamento s'intende ritirato.

Il senatore Azara propone che l'articolo sia così modificato: « L'applicazione delle norme contenute nel precedente articolo può essere sospesa per gravi ragioni, con decreto motivato della Corte, in pendenza del giudizio ».

PERSICO, *relatore*. Questo emendamento dell'onorevole Azara, lo accettiamo.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. Anche il Governo l'accetta.

PRESIDENTE. Pongo allora ai voti l'articolo 33 nella formulazione proposta dal senatore Azara e accettata dalla Commissione e dal Governo.

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(*È approvato*).

Art. 34.

Si osservano nei ricorsi per regolamento di competenza di cui ai precedenti articoli le disposizioni per le procedure ed i termini stabilite dagli articoli 21 e 22, per quanto applicabili.

Il senatore Azara propone che l'articolo sia così modificato:

« Si osservano nei ricorsi per regolamento di competenza indicati nei precedenti articoli le disposizioni per le procedure ed i termini stabiliti negli articoli 21 e 22, per quanto applicabili ».

PERSICO, *relatore*. A nome della Commissione dichiaro di accettare l'articolo 34 nella formulazione dell'onorevole Azara.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. Anche il Governo l'accetta

BOSCO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BOSCO. Ho preso la parola per pregare la Commissione di tener presente questo articolo, ai fini del coordinamento con un altro articolo che abbiamo già approvato ed in cui abbiamo soppresso le parole « per quanto applicabile ».

PERSICO, *relatore*. Nel coordinamento terremo certamente conto del testo già approvato.

PRESIDENTE. Chi approva l'articolo 34 nella formulazione dell'onorevole Azara è pregato di alzarsi.

(*È approvato*).

Art. 35.

La sentenza della Corte che dichiara il difetto di competenza produce l'annullamento delle norme che hanno ecceduto i limiti di competenza.

A questi articoli, come in altri precedenti, va sostituita la parola « sentenza » con l'altra « decisione ».

Un emendamento del senatore Conti col quale si proponeva di aggiungere alle parole « delle norme » le altre: « o del provvedimento amministrativo », s'intende ritirato per l'assenza del proponente.

Pongo ai voti l'articolo 35 con la sostituzione della parola « sentenza », con l'altra « decisione ».

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(*È approvato*).

Art. 36.

Quando una Regione con norme non legislative invade la sfera di competenza attribuita dalla Costituzione ad un'altra Regione, questa può chiedere con ricorso diretto alla Corte costituzionale il regolamento di competenza.

Si applicano anche in tal caso le disposizioni del presente capo.

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(*È approvato*).

PERSICO, *relatore*. La Commissione accetta l'emendamento Azara che è di pura forma.

PRESIDENTE. Prego il Ministro di dichiarare se accetta l'emendamento Azara.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. Il Governo lo accetta.

PRESIDENTE. Pongo in votazione il terzo comma dell'articolo 32 nella formulazione proposta dal senatore Azara. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(*È approvato*).

Do lettura del quarto e ultimo comma, nel testo della Commissione: « Il ricorso deve essere notificato al Presidente del Consiglio dei Ministri, o al Presidente della Giunta della Regione di cui si impugnano le norme, entro il termine di sessanta giorni da che ha avuto luogo la pubblicazione o è pervenuta notizia delle norme, e deve essere, nei cinque giorni successivi alla notificazione, depositato nella cancelleria della Corte costituzionale ».

A questo comma è stato presentato il seguente emendamento dal senatore Conti.

Nel quarto comma, alle parole: « s'impugnano le norme » aggiungere le altre: « od i provvedimenti aministrativi »: dopo le parole: « notizia delle norme » aggiungere le altre: « o dei provvedimenti amministrativi ».

Non essendo presente il proponente, l'emendamento s'intende ritirato.

Il senatore Tessitori propone di sostituire alle parole: entro il termine di sessanta giorni » le altre: « entro il termine di trenta giorni ».

Non essendo presente il proponente, l'emendamento s'intende ritirato.

I senatori Mastino e Oggiano propongono di sostituire alle parole: « nei cinque giorni successivi alla notificazione » le altre: « nei dieci giorni successivi alla notificazione ».

PERSICO, *relatore*. La Commissione accetta l'emendamento dei senatori Mastino e Oggiano.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. Anche il Governo lo accetta.

PRESIDENTE. Allora il quarto comma dell'articolo 32, resta così formulato: « Il ricorso deve essere notificato al Presidente del Consiglio dei Ministri, o al Presidente della Giunta della Regione di cui si impugnano le norme, entro il termine di sessanta giorni da che ha avuto luogo la pubblicazione o è pervenuta notizia delle norme, e deve essere, nei dieci giorni successivi alla notificazione, depositato nella cancelleria della Corte costituzionale ».

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(*È approvato*).

Rileggo l'articolo 32 nel suo complesso: con le modificazioni apportatevi:

Art. 32.

Quando con norme dello Stato non aventi valore legislativo sia invasa la sfera della competenza attribuita alla Regione, il Presidente della Giunta regionale, su deliberazione della Giunta stessa, può, con ricorso diretto alla Corte costituzionale, chiedere che questa provveda al regolamento di competenza.

Fermo restando il controllo di legittimità di cui all'articolo 125 della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei Ministri, o un Ministro da lui delegato, può, quando con norme non legislative della Regione sia invasa la sfera di competenza che la Costituzione o le leggi costituzionali o quelle ordinarie attribuiscono allo Stato, chiedere con ricorso diretto alla Corte costituzionale che questa proceda al regolamento di competenza.

Il ricorso per regolamento di competenza deve indicare come sorge il conflitto di attribuzione e specificare le norme con le quali sarebbe stata invasa la sfera di competenza, nonchè le disposizioni della Costituzione, delle leggi costituzionali, o di quelle ordinarie, che si ritengono violate.

Il ricorso deve essere notificato al Presidente del Consiglio dei Ministri, o al Presidente della Giunta della Regione di cui si impugnano le norme, entro il termine di sessanta giorni da che ha avuto luogo la pubblicazione o è pervenuta notizia delle norme, e deve essere, nei dieci giorni successivi alla notificazione, depositato nella cancelleria della Corte costituzionale.

Lo pongo ai voti. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(*È approvato*).

I senatori Conci, Gelmetti, Raffeiner, Braitenberg, Carbonari, Mott hanno proposto di aggiungere il seguente articolo:

Art. 36-*bis*

Le disposizioni di questa sezione che riguardano la Regione ed i suoi organi si osservano anche, in quanto applicabili, per le Provincie della regione Trentino-Alto Adige ed i suoi organi nei casi di conflitto di attribuzione fra Stato, Regione e Provincia.

PERSICO, *relatore*. La Commissione lo accetta.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. Su questo punto non ho ben capito quale è lo spirito dell'aggiunta, perchè tra i conflitti tra Stato e Regione non c'è da dir nulla, mentre i conflitti tra Regione e provincia non possono essere contemplati in questo caso come conflitti fra poteri dello Stato. Essi o si risolvono in conflitti tra Stato e Regione, ovvero non sono conflitti di ordine costituzionale.

Quindi, vorrei pregare il senatore Conci di non insistere.

PRESIDENTE. Per lo statuto della Regione Trentino-Alto Adige, la Provincia ha anche una facoltà normativa.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. Noi difatti manteniamo la possibilità del ricorso per illegittimità costituzionale. Quindi in esso rientrano tutti i casi in cui qualche legge o atto avente forza di legge della Provincia o della Regione possa essere in conflitto.

In questo caso, però, ci occupiamo dei conflitti di poteri. Ora la questione dei conflitti dei poteri costituzionali non la vediamo più tra Regione e Provincia. Se invece si risolve in un conflitto tra Regione e Stato, questo è già previsto; ma che tra Regione e Provincia si possa delineare un conflitto di poteri, mi sembra eccessivo.

PRESIDENTE. Se la Commissione e il proponente sono d'accordo, siccome il criterio è accettato, si potrebbe approvare il concetto, vedendo poi la formula in sede di coordinamento.

BRAITENBERG. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BRAITENBERG. Per quel che riguarda l'articolo 36-*bis*, l'onorevole Ministro ha detto che non vede come i conflitti tra Provincia e Regione possano rientrare sotto la competenza della Corte costituzionale.

PRESIDENTE. Non è che il Ministro abbia messo in dubbio la possibilità che sorgano dei conflitti, ma ha detto che non si può ritenere che nei conflitti tra Regione e Provincia ci sia l'ipotesi del conflitto dei poteri. È un criterio diverso, questo.

BRAITENBERG. Le Provincie del Trentino-Alto Adige hanno un potere legislativo che è distinto da quello delle Regioni ed hanno anche un potere amministrativo in tutte quelle materie per le quali possiedono la competenza di legiferare, ed è quindi senz'altro possibile che ci sia un conflitto tra Provincie e Regioni.

PRESIDENTE. Noi abbiamo dato facoltà alla Commissione di studiare insieme al Ministro e al proponente una formula la quale superi questa possibilità di inesattezza tecnico-giuridica nel definire i poteri, e viceversa mantenga immutata la sostanza della proposta del senatore Conci.

Pongo perciò in votazione l'emendamento aggiuntivo del senatore Conci.

Chi lo approva è pregato di alzarsi.

(*È approvato*).

Presidenza del Presidente BONOMI

Rinvio di disegno di legge all'esame dell'Assemblea.

PRESIDENTE. Comunico al Senato che è pervenuta alla Presidenza una richiesta, firmata da quarantuno senatori, perchè, a norma dell'articolo 26 del Regolamento, il disegno di legge concernente la direzione delle Aziende speciali per l'esercizio delle farmacie (266), d'iniziativa dei deputati Zaccagnini e Rumor, assegnato alla 1ª Commissione permanente (Affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno), previo parere della 11ª Commissione permanente (Igiene e sanità), in sede deliberante, venga sottoposto invece all'esame del Senato.

Sarà provveduto a termini del Regolamento.

Ripresa della discussione.

PRESIDENTE. Do lettura dell'articolo 37 nel testo proposto dalla Commissione:

CAPO IV.

GIUDIZI SULLE ACCUSE CONTRO IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA ED I MINISTRI

Art. 37.

Quando il Presidente della Repubblica, o un Ministro, sono messi in stato d'accusa dal Parlamento, il Presidente della Camera dei deputati, entro due giorni dalla deliberazione, trasmette al Presidente della Corte costituzionale l'atto di accusa.

Tale atto deve contenere l'indicazione specifica dei reati addebitati e delle prove su cui l'accusa si fonda.

Il Presidente della Corte dispone che, entro due giorni da quando l'atto gli è pervenuto, questo sia notificato all'accusato.

La Corte quando è investita del procedimento contro il Presidente della Repubblica o contro un Ministro messi in stato di accusa, può conoscere per connessione, ai sensi dell'articolo 45 del Codice di procedura penale, di reati non compresi nell'atto di accusa, anche se commessi da altre persone. Tuttavia ha sempre facoltà di ordinare la separazione dei procedimenti.

I senatori Mastino e Oggiano propongono di sostituire la dizione del secondo comma con la seguente: « Tale atto deve contenere l'enunciazione specifica dei fatti addebitati con la indicazione dei corrispondenti reati, e delle prove su cui l'accusa si fonda »;

di sostituire la dizione del terzo comma con la seguente: « Il Presidente della Corte dispone che l'atto sia notificato all'accusato entro due giorni da quello in cui gli è pervenuto »;

e di sostituire la dizione del quarto comma con la seguente: « Nel caso di connessione di reati commessi da altre persone, saranno applicate le disposizioni di cui all'articolo 45 del Codice di procedura penale, salvo che la Corte ritenga di ordinare la separazione dei procedimenti ».

Poichè i proponenti non sono presenti, gli emendamenti s'intendono ritirati.

Pongo ai voti l'articolo 37 nel testo della Commissione, già letto. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(*È approvato*).

Art. 38.

Il Parlamento, nel deliberare l'accusa, elegge uno o più Commissari per sostenerla.

Il Commissario o i Commissari esercitano davanti alla Corte le funzioni del pubblico ministero ed hanno facoltà di assistere a tutti gli atti dell'istruttoria disposta a termine dell'articolo seguente.

Al primo comma di questo articolo è stato proposto il seguente emendamento dal senatore Tessitori: aggiungere, in fine, il seguente periodo: « Tale facoltà spetta anche al difensore dell'accusato ».

PERSICO, *relatore*. Non essendo presente l'onorevole Tessitori, la Commissione fa suo l'emendamento.

BOSCO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BOSCO. Volevo chiedere un chiarimento alla Commissione. Nell'articolo si parla delle elezioni, da parte del Parlamento, di un commissario per sostenere l'accusa.

Nessuna disposizione della Costituzione prevede tale elezione; ecco perchè desidererei che la Commissione esponesse il suo punto di vista a riguardo.

PRESIDENTE. Prego la Commissione di esprimere il proprio parere in proposito.

AZARA. Nella Costituzione ciò non è espressamente detto, ma è implicito, se si ammette che sia designato un Commissario, quando le due Camere si riuniscono, per mandarlo dinanzi alla Corte costituzionale.

BOSCO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BOSCO. Chiarisco in che senso desidero di essere illuminato dalla Commissione. Poichè l'articolo 55 della Costituzione stabilisce che il Parlamento si riunisce in seduta comune nei

soli casi stabiliti dalla Costituzione, la mia domanda tendeva a chiarire da quale norma della Costituzione si sia desunto questo nuovo caso di riunione del Parlamento per la elezione del Commissario di accusa. Infatti, se questo caso di riunione delle due Camere non fosse neppure indirettamente previsto dalla Costituzione, l'articolo in discussione non sarebbe conforme alla Costituzione stessa. Questo è un dubbio che mi pare non possa essere preso alla leggera.

PERSICO, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PERSICO, *relatore*. Mi rendo conto dell'obbiezione del senatore Bosco. I casi in cui il Parlamento si riunisce in seduta comune sono previsti dalla Costituzione e non ne possiamo aggiungere altri; ma quando noi diciamo che il Parlamento elegge più Commissari, noi diciamo che provvede ciascun ramo del Parlamento, vale a dire la Camera nomina il proprio commissario, se intende farlo, e il Senato il proprio, se anch'esso intende farlo. Nel comma in discussione non c'è questa aggiunta: «in seduta comune». Per maggior chiarezza, se si vuole, si può modificare il testo in questo senso: «Ciascuna Camera (o ciascun ramo del Parlamento), nel deliberare l'accusa, elegge uno e più commissari per sostenerla».

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustiza*. Mi pare che il primo comma, dicendo: «Il Parlamento, nel deliberare l'accusa, elegge uno o più Commissari per sostenerla» voglia intendere che quando il Parlamento si riunisce in seduta comune per decidere l'accusa possa nominare i Commissari. Non è necessario quindi che si faccia un'altra seduta.

BOSCO. Ma l'oggetto della riunione è diverso.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. Che la seduta sia la stessa è implicito: è evidente che non si farà un'altra seduta comune per eleggere i Commissari.

La Costituzione dice che l'accusa è fatta in seduta comune; che il Parlamento possa poi nominare dei Commissari contemporaneamente alla deliberazione dell'accusa, mi paer che sia una cosa logica e che si possa fare. Quindi, in occasione della seduta comune che si tiene per deliberare l'accusa, possono essere nominati i Commissari per sostenerla.

PRESIDENTE. L'articolo 90 al secondo comma dice che il Presidente «è messo in istato di accusa dal Parlamento in seduta comune». In tale occasione si può operare la nomina dei Commissari.

BOSCO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BOSCO. Si tratta di due deliberazioni diverse. Non mi pare che si possa approfittare di una eventuale contemporaneità di esercizio per confondere due funzioni diverse: una ha per oggetto la messa in istato di accusa, l'altra la scelta del Commissario. Mi sembra quindi più corretta la proposta dell'onorevole Persico, secondo il quale i Commissari dovrebbero essere eletti da ciascuno dei due rami del Parlamento.

PERSICO, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PERSICO, *relatore*. Secondo la Commissione, sarebbe meglio dire «ciascun ramo del Parlamento». Vuol dire che se poi il Parlamento in seduta comune, quando delibera l'accusa, vuol nominare anche i Commissari, può farlo; ma noi ci troveremmo più nella verità se dicessimo: «ciascun ramo del Parlamento».

ZOLI. Non «ciascun ramo del Parlamento», ma «ciascuna delle Camere».

PERSICO, *relatore*. Esattamente, ciascuna delle due Camere, ed allora bisogna togliere l'inciso: «nel deliberare l'accusa». Il Parlamento, elegge i Commissari quando vuole sempre prima dell'inizio della causa, ma dopo aver deliberato l'accusa

AZARA Domando di parlare

PRESIDENTE Ne ha facoltà.

AZARA. Faccio notare ai colleghi che andiamo a sottilizzare troppo. Dal momento che ammettiamo che le due Camere hanno la possibilità di eleggere i Commissari, mi pare una cosa logica che, nel momento in cui pronunciano l'accusa, deliberino anche chi deve sostenerla dinanzi alla Corte costituzionale. Perchè, se lasciamo in sospeso la questione, non si sa se e quando l'una e l'altra delle Camere possano nominare il rispettivo Commissario. Potrebbero perciò nascere praticamente questioni che è bene evitare.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. Sono d'accordo con il senatore Azara. Lo Statuto albertino mi pare che dicesse che la Camera nomina il Commissario, perchè era una Camera che sosteneva l'accusa presso l'altra Camera, che era il giudice. Ma questa volta, poichè in seduta comune le due Camere devono formulare l'accusa – e quindi essa è formulata da quest'organo, cioè le Camere in seduta comune – io penso che debbano essere queste a nominare i Commissari. E ciò per una continuità della stessa azione. Così in pratica avverrà e dovrà avvenire. Mentre lo Statuto albertino dice che la Camera fa l'accusa e nomina i Commissari che la sostengono davanti all'altra Camera, è logico che ora, nel momento in cui le Camere sono riunite, e solo quando sono riunite, esse debbano nominare i Commissari.

PRESIDENTE. Domando al senatore Bosco se presenta qualche emendamento su questa questione.

BOSCO. Dichiaro di non presentare alcun emendamento, poichè il mio è solo un quesito posto alla Commissione.

PRESIDENTE. Rileggo l'articolo 38 con la modificazione proposta dal senatore Tessitori e accettata dalla Commissione:

Art. 38.

Il Parlamento, nel deliberare l'accusa, elegge uno o più Commissari per sostenerla.

Il Commissario o i Commissari esercitano davanti alla Corte le funzioni del pubblico ministero ed hanno facoltà di assistere a tutti gli atti dell'istruttoria disposta a termini dell'articolo seguente. Tale facoltà spetta anche al difensore dell'accusato.

Lo pongo ai voti.

Chi lo approva è pregato di alzarsi.

(*È approvato*).

Art. 39.

Il Presidente della Corte costituzionale procede subito, o fa procedere da uno o più giudici da lui delegati, all'interrogatorio dell'accusato e può anche procedere, o far procedere, a tutti quegli atti che siano giudicati utili alla manifestazione della verità.

Su questo articolo è stato presentato un emendamento sostitutivo del complesso dell'articolo da parte dei senatori Gonzales, Sinforiani, Picchiotti, Lussu, Conti, Boeri e Veroni, così formulato:

Sostituire alla dizione dell'articolo la seguente:

« Il Presidente della Corte costituzionale provvede subito per la nomina del difensore di fiducia o di ufficio a termini degli articoli 124 e 134 del Codice di procedura penale; procede quindi, o fa procedere da uno o più giudici da lui delegati, all'interrogatorio dell'accusato e può anche procedere, o far procedere, a tutti quegli atti che siano giudicati utili alla manifestazione della verità.

« All'interrogatorio dell'accusato interviene, previe le necessarie notifiche, il difensore con le stesse facoltà del pubblico ministero ».

I senatori Mastino e Oggiano propongono di sostituire la dizione dell'articolo con la seguente:

« Il Presidente della Corte costituzionale, personalmente od a mezzo di uno o più giudici da lui delegati, procede subito all'interrogatorio dell'accusato ed a tutti gli atti istruttori che ritenga necessari per l'accertamento della verità ».

Infine il senatore Jannuzzi propone di aggiungere il seguente comma:

« Quando in stato d'accusa è il Presidente della Repubblica, all'interrogatorio e all'istruzione di cui al comma precedente, provvede il Presidente della Corte costituzionale ».

Ha facoltà di parlare il senatore Gonzales.

GONZALES. L'emendamento Tessitori, per quel che riguarda l'assistenza del difensore, è più ampio dell'emendamento nostro all'articolo 39: quando il Senato lo voti, la questione dell'assistenza del difensore nell'istruttoria è risolta, ed è risolta nei termini più vasti, perchè con l'emendamento nostro il difensore avrebbe diritto di assistere all'interrogatorio dell'impu-

tato, mentre coll'emendamento Tessitori l'assistenza è per tutta l'istruttoria. L'emendamento invece all'articolo 39, a firma mia e di altri, è ormai da votare soltanto per la nomina del difensore che deve precedere, da parte del Presidente della Corte, l'interrogatorio dell'imputato. Insomma, l'assistenza del difensore è già votata coll'emendamento Tessitori: il nostro diventa solo aggiuntivo, relativamente alla necessità di nominare, prima di ogni altro atto, il difensore; ed è diventato tanto più necessario in quanto abbiamo votato l'emendamento Tessitori.

PERSICO, *relatore*. Resta il primo comma dell'emendamento dell'onorevole Genzales. Il secondo comma è assorbito dall'emendamento dell'onorevole Tessitori. La Commissione accetta tale primo comma dell'emendamento Genzales, che poi dovrà essere opportunamente coordinato.

JANNUZZI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

JANNUZZI. Io sono presentatore di un emendamento aggiuntivo all'articolo 39, ma su questa prima parte sono perfettamente d'accordo con il contenuto dell'articolo nel testo proposto dall'emendamento. Faccio rilevare, però, che, nella procedura penale ordinaria, la norma per cui il difensore possa assistere all'istruttoria non esiste. Per non creare disparità ingiustificate, mentre voto favorevolmente all'emendamento, faccio rilevare la opportunità di una riforma anche nell'ordinario Codice di procedura penale in questa materia e mi auguro che questa legge dia lo spunto per tale riforma.

PERSICO, *relatore*. La Commissione accetta l'emendamento Jannuzzi, in quanto per la dignità del Presidente della Repubblica è giusto che l'interrogatorio si svolga alla presenza del Presidente della Corte.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. Concordo con il relatore.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo 39 nella formulazione del primo comma dell'emendamento proposto dal senatore Genzales e accettato dalla Commissione e dal Ministro. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(*È approvato*).

Pongo ai voti il comma aggiuntivo proposto dal senatore Jannuzzi e accettato dalla Commissione e dal Governo. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(*È approvato*).

Rileggo l'articolo 39 nel testo definitivo:

Art. 39.

Il Presidente della Corte costituzionale provvede subito per la nomina del difensore di fiducia o di ufficio a termini degli articoli 124 e 134 del Codice di procedura penale; procede quindi, o fa procedere da uno o più giudici da lui delegati, all'interrogatorio dell'accusato e può anche procedere, o far procedere, a tutti quegli atti che siano giudicati utili alla manifestazione della verità.

Quando in stato d'accusa è il Presidente della Repubblica, all'interrogatorio e all'istruzione di cui al comma precedente, provvede il Presidente della Corte costituzionale.

Lo pongo ai voti. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(*È approvato*).

Art. 40.

La Corte può, uditi i Commissari nominati dal Parlamento, disporre l'arresto dell'accusato e procedere al sequestro di beni o ad altre misure cautelari.

I senatori Mastino e Oggiano propongono di sostituire la dizione dell'articolo con la seguente:

« Per i reati di alto tradimento e di attentato alla Costituzione, e per quelli per i quali è obbligatorio il mandato di cattura secondo le leggi comuni, la Corte, uditi i Commissari nominati dal Parlamento, dispone l'arresto immediato dell'accusato e procede al sequestro dei beni o ad altre misure cautelari ».

Per l'assenza dei presentatori questo emendamento s'intende ritirato.

Vi è poi un emendamento del senatore Tessitori così formulato:

Dopo le parole: « uditi i Commissari nominati dal Parlamento » aggiungere le altre: « e il difensore dell'accusato ».

Invito la Commissione ed il Governo a dichiarare se accettano questo emendamento.

PERSICO, *relatore*. La Commissione accetta l'aggiunta proposta dal senatore Tessitori.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. Lo accetto.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Tessitori. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(*È approvato*).

Rileggo l'articolo 40 con l'aggiunta del senatore Tessitori:

Art. 40.

La Corte può, uditi i Commissari nominati dal Parlamento e il difensore dell'accusato, disporre l'arresto dell'accusato e procedere al sequestro di beni o ad altre misure cautelari.

Lo pongo ai voti. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(*È approvato*).

Art. 41.

Chiusa l'istruttoria, il Presidente fissa la data del pubblico dibattimento, dispone che per quella data siano convocati i giudici ordinari e quelli aggregati in base all'articolo 135 della Costituzione, e ordina che il decreto di citazione sia notificato all'imputato e al suo difensore.

A questo articolo vi è un emendamento presentato dai senatori Mastino ed Oggiano che consiste nell'aggiungere, come secondo comma, il secondo comma dell'articolo 41-*bis*, così modificato: «Il giuramento è ripetuto ad ogni giudizio e prima del suo inizio».

Nell'assenza dei presentatori, l'emendamento s'intende ritirato. Pongo in votazione l'articolo 41 nel testo della Commissione. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(*È approvato*).

Art. 41-*bis*.

I giudici aggregati prestano nelle mani del Presidente della Corte costituzionale giuramento con la formula prescritta dall'articolo 2.

Il giuramento non è ripetuto, se sia stato già prestato in occasione di un precedente giudizio.

All'apertura del dibattimento i giudici ordinari ed aggregati possono dichiarare i motivi per cui credono di dovere astenersi dal prendere parte al giudizio e l'imputato, o il suo difensore nei debiti casi, possono allegare i motivi di ricusazione. La Corte delibera immediatamente sulla ammissibilità dei motivi proposti.

A questo articolo vi è un emendamento del senatore Tessitori, che consiste nel sostituire alle prime parole del secondo comma: «Alla apertura del dibattimento» le altre: «Prima del dibattimento e sinchè non siano compiute le formalità di apertura del medesimo».

Invito la Commissione a dichiarare se accetta questo emendamento.

PERSICO, *relatore*. È un emendamento che corregge la forma e che noi siamo disposti ad accettare.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. Ritengo anche io che possa essere accettato.

PRESIDENTE. Rileggo l'articolo 41-*bis* terzo comma, con la modificazione testè approvata:

Art. 41-*bis*.

I giudici aggregati prestano nelle mani del Presidente della Corte costituzionale giuramento con la formula prescritta dall'articolo 2.

Il giuramento non è ripetuto, se sia stato già prestato in occasione di un precedente giudizio.

Prima del dibattimento e sinchè non siano compiute le formalità di apertura del medesimo i giudici ordinari ed aggregati possono dichiarare i motivi per cui credono di dovere astenersi dal prendere parte al giudizio e l'imputato, o il suo difensore nei debiti casi, possono allegare i motivi di ricusazione. La Corte delibera immediatamente sulla ammissibilità dei motivi proposti.

Lo pongo ai voti. Chi l approva è pregato di alzarsi.

(*È approvato*).

Art. 42.

Chiuso il dibattimento, la Corte si riunisce in camera di consiglio senza interruzione, con la presenza dei soli giudici ordinari ed aggregati di cui all'articolo seguente.

Il Presidente formula e fa votare separatamente per ogni imputato e per ogni capo d'imputazione le questioni di fatto e di diritto, e successivamente quelle sull'applicazione della pena. Dopo la discussione in camera di consiglio, il Presidente raccoglie i voti cominciando dal giudice meno anziano e vota per ultimo. Non sono ammesse le astensioni dal voto.

Il dispositivo della sentenza è letto dal Presidente in pubblica udienza.

A questo articolo vi è innanzi tutto un emendamento dei senatori Mastino e Oggiano i quali propongono di sostituire la dizione dell'articolo con la seguente: « Chiuso il dibattimento, la Corte si riunisce in Camera di Consiglio per deliberare la sentenza.

« Il dispositivo è letto dal Presidente in pubblica udienza ».

Segue un emendamento del senatore Conti il quale propone di sostituire nel primo comma, alle parole: « dei soli giudici ordinari ed aggregati di cui all'articolo seguente » le altre: « dei soli giudici ordinari ed aggregati componenti il collegio giudicante a norma del primo comma dell'articolo seguente ».

Questi emendamenti, per l'assenza dei proponenti, si intendono ritirati.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. Propongo una modifica al testo della Commissione nella parte finale del primo comma. Io vorrei che fossero soppresse le parole « di cui all'articolo seguente » poichè è l'ultimo punto su cui dobbiamo metterci d'accordo, siccome abbiamo stabilito precedentemente che tutti i giudici devono partecipare alle udienza, per la validità delle quali basta peraltro un *quorum* stabilito. Quindi occorre sopprimere « di cui all'articolo seguente » e lasciare la formula come era stata predisposta nel testo ministeriale.

PERSICO, *relatore*. Concordo con quanto detto dall'onorevole Ministro di grazia e giustizia.

PRESIDENTE. Il senatore Azara propone che il secondo e terzo comma dell'articolo 42 siano così modificati. « Il Presidente formula separatamente per ogni imputato e per ogni capo d'imputazione le questioni di fatto e di diritto. Dopo che queste sono state discusse e votate formula le questioni sull'applicazione della pena; le mette in discussione e le fa votare. Nelle votazioni il Presidente raccoglie i voti cominciando dal giudice meno anziano e vota per ultimo. Nessuno dei votanti può esprimere per iscritto i motivi del proprio voto. Non sono ammesse le astensioni dal voto.

In caso di parità di voti la votazione si intende avvenuta a favore dell'imputato ».

PERSICO, *relatore*. È un emendamento di forma e io dichiaro a nome della Commissione di accettarlo.

PRESIDENTE. Il senatore Bosco propone di ripristinare il testo governativo.

AZARA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

AZARA. Siccome il mio emendamento era in rapporto ad un altro emendamento presentato in precedenza, l'ultimo comma del mio emendamento dovrebbe essere soppresso mentre dovrebbe essere ripristinato il testo governativo secondo la proposta Bosco, con la soppressione però dell'inciso: « Il Presidente vota per ultimo ».

PRESIDENTE. Rileggo l'articolo 42 che risulta così formulato:

Art. 42.

Chiuso il dibattimento, la Corte si riunisce in camera di consiglio senza interruzione, con la presenza dei soli giudici ordinari ed aggregati.

Il Presidente formula separatamente per ogni imputato e per ogni capo d'imputazione le questioni di fatto e di diritto. Dopo che queste sono state discusse e votate formula le questioni sull'applicazione della pena; le mette in discussione e le fa votare. Nelle votazioni il Presidente raccoglie i voti cominciando dal giudice meno anziano e vota per ultimo. Nessuno dei votanti può esprimere per iscritto i motivi del proprio voto. Non sono ammesse le astensioni dal voto.

In caso di parità di voti la votazione si intende avvenuta a favore dell'imputato.

Il dispositivo della sentenza è letto dal Presidente in pubblica udienza.

Lo pongo ai voti. Chi lo approva è pregato di alzarsi.

(*È approvato*).

Art. 43.

Il Collegio giudicante sarà composto di ventitrè giudici: undici ordinari, secondo il disposto dell'articolo 14, e dodici sorteggiati fra i giudici aggregati alla Corte per designazione del Parlamento.

Gli altri giudici ordinari ed aggregati interverranno alle udienze in qualità di supplenti.

Il senatore Salomone propone di sostituire alla dizione dell'articolo la seguente: « Il Collegio giudicante sarà composto di tutti i membri della Corte, ordinari e aggregati, che non siano legalmente impediti, e giudicherà con la presenza invariabile di almeno ventitrè membri ».

Il senatore Azara propone che l'articolo sia così modificato: « Il Collegio giudicante sarà composto di tutti i membri della Corte ordinari e aggregati, che non siano legalmente impediti ».

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. Bisogna ritornare al testo governativo perchè la questione l'abbiamo già risoluta per quanto si riferisce alle udienze ordinarie della Corte. Bisogna che ci riferiamo agli stessi criteri anche per quanto riguarda le udienze, nelle quali entrano anche gli aggregati. Mentre il testo della Commissione voleva stabilire un numero fisso di ventitrè tra ordinari ed aggregati, dobbiamo tornare alla formula governativa che dice:

« Le udienze sono valide e la sentenza deve essere emanata con la presenza di almeno ventuno giudicanti, di cui non meno di undici fra gli aggregati alla Corte per designazione del Parlamento ».

PERSICO, *relatore*. La Commissione è d'accordo.

SALOMONE. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SALOMONE. Io avevo proposto che l'articolo 43 suonasse così:

« Il Collegio giudicante sarà composto di tutti i membri della Corte, ordinari e aggregati, che non siano legalmente impediti, e giudicherà con la presenza invariabile di almeno ventitrè membri ».

Ma ho creduto che sia più chiaro l'altro testo, che io presentai ieri, e che sottopongo all'attenzione della Commissione e dell'onorevole Ministro:

« Il Collegio giudicante è composto di tutti i membri della Corte, ordinari ed aggregati, che non siano legalmente impediti. I giudici che non siano stati presenti a tutto il corso del dibattimento non possono concorrere alla pronuncia della sentenza. La sentenza deve essere pronunciata con il concorso di almeno ventitrè giudici ».

Mi pare che ci siano tutti gli elementi necessari.

PERSICO, *relatore*. Manca un elemento: i giudici aggregati.

SALOMONE. Con la parola « giudici » si intendono compresi gli « aggregati ».

PERSICO, *relatore*. Con il numero di ventitrè si possono avere i quindici giudici della Corte costituzionale e poi se ne hanno solo otto aggregati.

SALOMONE. Ma appunto per questo è detto: « almeno ventitrè ».

Quello che a me interessa è l'affermazione di tre principi: in primo luogo che concorrano tutti i giudici i quali non siano legalmente impediti, e questo è stato già ammesso, in quanto si tratta di giudizi sulla legittimità costituzionale; in secondo luogo affermare il principio che i giudici i quali concorrono alla sentenza debbano essere presenti in tutte le udienze del dibattimento; terzo: il numero minimo, che può essere o di ventitrè o di ventuno.

PERSICO, *relatore*. Ma c'è una quarta condizione: non meno di undici aggregati per

designazione del Parlamento. Quella è la vera giuria.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia.* Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia.* Il testo che propone l'onorevole Salomone non fa che tornare a quello governativo. Stabilisce, infatti, un primo comma che possiamo mettere o no, perchè il suo contenuto è implicito. Poi per quanto si riferisce al numero dei giudici, in fondo non dice che la stessa cosa. Il testo governativo diceva infatti: «Le udienze sono valide e la sentenza deve essere emanata con la presenza di almeno ventun giudicanti, di cui non meno di undici fra gli aggregati alla Corte per designazione del Parlamento». Quindi direi, onorevole Salomone, ammesso che si prenda la prima parte del suo testo che ben conferma i princìpi comuni, di lasciare la dizione già formulata da noi che, credo, sia la più completa.

AZARA. Onorevole Ministro, si può accettare, il principio, come noi della Commissione abbiamo fatto, che tutti i membri che prenderanno parte alle decisioni abbiano pure partecipato a tutte le udienze.

PRESIDENTE. Allora quale sarebbe il testo che ne risulta?

PERSICO, *relatore.* Il testo governativo, con la prima parte di quello dell'onorevole Salomone.

PRESIDENTE. Leggo allora l'articolo 43 nel testo definitivo.

«Il Collegio giudicante è composto di tutti i membri della Corte, ordinari e aggregati che non siano legalmente impediti.

Le udienze sono valide e la sentenza deve essere emanata con la presenza di almeno ventuno giudicanti di cui non meno di undici fra gli aggregati alla Corte per designazione del Parlamento.

I giudici ordinari o aggregati che manchino a qualcuna delle udienze non possono partecipare ulteriormente al giudizio».

Lo pongo in votazione.

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(*È approvato*).

Art. 44.

Nei giudizi sulle accuse al Presidente della Repubblica o ai Ministri si osservano, in quanto non è diversamente disposto, le norme del Codice penale e di procedura penale.

Il senatore Salomone propone di sostituire alla dizione dell'articolo la seguente:

«Nei giudizi sulle accuse al Presidente della Repubblica o ai Ministri si osservano in quanto applicabili e non è diversamente disposto, le norme del Codice penale e di procedura penale».

PERSICO, *relatore.* La Commissione preferisce il testo ministeriale «in quanto non è diversamente disposto».

PRESIDENTE. Onorevole Salomone, insiste nel suo emendamento?

SALOMONE. Lo ritiro.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo 44 nel testo già letto, senza modificazioni.

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(*È approvato*).

È stato proposto dall'onorevole Salomone di aggiungere il seguente nuovo articolo tra l'articolo 44 e l'articolo 44-*bis*.

«Contro le sentenze della Corte costituzionale non è ammesso alcun mezzo d'impugnazione.

È ammessa soltanto la domanda di revisione contro le sentenze di condanna innanzi alla stessa Corte per i casi e nei modi previsti dal Codice di procedura penale, per quanto applicabili».

SALOMONE. Insisto nel mio emendamento aggiuntivo.

PERSICO, *relatore.* L'articolo 137 della Costituzione al terzo comma stabilisce che contro le decisioni della Corte costituzionale non è ammessa alcuna impugnazione. Quindi non è necessario ripetere una norma che già esiste.

SALOMONE. Dopo questa chiarificazione ritiro la mia proposta aggiuntiva.

PRESIDENTE. La Commissione ha proposto un articolo 44-*bis* così formulato:

«La Corte costituzionale redige alla fine di ogni anno una relazione sulla sua attività e la comunica al Presidente della Repubblica».

Ma il senatore Azara propone il seguente articolo sostitutivo all'articolo 44-*bis*, proposto della Commissione:

«Il Presidente della Corte costituzionale redige alla fine di ogni anno una relazione sulla attività della Corte medesima e la comunica al Presidente della Repubblica».

Ha facoltà di parlare il proponente l'emendamento.

AZARA. È questo un emendamento di pura forma. La compilazione della relazione passa con esso dalla Corte al Presidente della Corte stessa.

PRESIDENTE. Domando al Governo se accetta questo emendamento.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. Il Governo lo accetta.

PRESIDENTE. Metto pertanto ai voti l'articolo 44-*bis* nel testo proposto dal senatore Azara:

TITOLO III.

Disposizioni finali.

Art. 44-*bis*.

Il Presidente della Corte costituzionale redige alla fine di ogni anno una relazione sulla attività della Corte medesima e la comunica al Presidente della Repubblica.

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(*È approvato*).

PRESIDENTE. Il senatore Conti propone di aggiungere i seguenti articoli 44-*ter* e 44-*quater*:

Art. 44-*ter*.

Il Presidente della Repubblica, in base alle nomine avvenute a norma degli articoli 1 e 1-*bis*, convoca i giudici della Corte per la prestazione del giuramento e fissa con suo decreto la data della prima adunanza della Corte medesima, che dovrà aver luogo entro dieci giorni dalla pubblicazione del decreto nella «Gazzetta Ufficiale».

Le disposizioni del comma precedente si applicano anche in seguito dalla rinnovazione totale della Corte alla scadenza dei dodici anni dalla sua prima formazione».

Art. 44-*quater*.

Dalla data stabilita nel decreto del Presidente della Repubblica, preveduto nell'articolo 2 della presente legge, cesserà di funzionare l'Alta Corte, di cui all'articolo 24 dello Statuto della Regione siciliana, approvato con decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455.

I giudizi pendenti a tale data avanti l'Alta Corte predetta saranno proseguiti avanti la Corte costituzionale secondo le norme della presente legge.

PERSICO, *relatore*. Faccio notare che il 44-*quater* resta assorbito da precedenti deliberazioni e che il 44-*ter* la Commissione non lo accetta.

PRESIDENTE. Ad ogni modo nell'assenza del presentatore, i due articoli aggiuntivi s'intendono ritirati.

Dai senatori Raffeiner, Braitenberg e Conci è stato presentato il seguente articolo 44-*quinquies*:

Art. 44-*quinquies*.

Per promuovere l'azione di legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge e per impugnare, ai sensi dell'articolo 32 della presente legge, norme non legislative pubblicate anteriormente alla formazione della Corte costituzionale, i termini all'uopo stabiliti dalle leggi decorrono dalla data della prima adunanza della Corte costituzionale.

Ha facoltà di parlare il senatore Braitenberg per illustrare il suo articolo aggiuntivo.

BRAITENBERG. Noi abbiamo proposto questo articolo aggiuntivo per la ragione che diversi articoli di legge prevedono brevi termini per promuovere l'azione di legittimità costituzionale o l'azione per conflitti di competenza e tali termini per gli atti compiuti anteriormente alla entrata in vigore di questa legge sarebbero già scaduti. Per rendere possibile la promozione dell'azione di legittimità per questi atti che si sono verificati prima dell'entrata in vigore della presente legge occorre aggiungere questo articolo che rende possibile la presentazione dell'azione di legittimità dopo

la pubblicazione della legge, anzi dopo la prima adunanza della Corte costituzionale.

Tale disposizione è importante perchè, per esempio, i tre Statuti delle regioni Trentino-Alto Adige, Sardegna e Valle d'Aosta contengono tutti eguali disposizioni che stabiliscono che contro le leggi approvate dai Consigli regionali il Governo possa fare dei rilievi. Quando il Consiglio regionale approva di nuovo a maggioranza assoluta la legge allora il Governo può promuovere entro quindici giorni la questione di legittimità. Siccome questi enti regionali esistono già ed hanno anche fatto delle leggi, ed i termini di impugnazione possono essere già scaduti al momento della costituzione della Corte costituzionale, occorre provvedere per una riapertura dei termini. È un articolo di legge che ha carattere transitorio perchè il suo evento si estingue dopo 15, 30, o 60 giorni, ma ritengo assolutamente necessario aggiungerlo.

PRESIDENTE. Domando alla Commissione di esprimere il suo parere.

PERSICO, *relatore*. La Commissione fa notare al Senato che questo articolo è molto importante; non è un articolo che può passare senza rilievo. Se si tratta di azione di legittimità costituzionale delle leggi o degli atti aventi forza di legge, non c'è nessun termine e in qualunque momento si potrà fare. Ma per gli altri casi, dove ci sono termini già stabiliti e scaduti, possiamo con questa legge riaprirli? È un problema molto grave, tanto più che questa è una legge ordinaria, non costituzionale. Comunque la Commissione desidera sentire al riguardo anche il parere del Governo.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*: Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. È la prima volta volta che leggo questo articolo e credo che anche il Senato si trovi nelle stesse condizioni. Noi dobbiamo cominciare a capire qual'è la portata di questo articolo. Esso dice:

«Per promuovere l'azione di legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge e per impugnare, ai sensi dell'articolo 32 della presente legge, norme non legislative pubblicate anteriormente alla formazione della Corte costituzionale, i termini all'uopo stabiliti dalle leggi decorrono dalla data della prima adunanza della Corte costituzionale».

L'articolo avrebbe il sapore di una disposizione transitoria, però io non so se è in contraddizione con la legge costituzionale n. 1, la quale dice che si può promuovere l'azione di legittimità costituzionale davanti alla Corte quando si tratti di una legge od atto avente forza di legge della Repubblica che invada la sfera della competenza ad essa assegnata dalla Costituzione. Allora, con deliberazione della Giunta regionale, la Regione, nel termine di 30 giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente forza di legge, promuove l'azione di legittimità. In fondo, la legge costituzionale è quella che regola queste situazioni. Possiamo noi ora introdurre qualche cosa di nuovo che riguardi questo problema? Noi non possiamo improvvisare. Si tratta di limiti che la Costituzione ha stabilito con legge costituzionale. Una legge della Regione non può essere impugnata se non ricada nei casi stabiliti. Quindi penso che improvvisare un articolo, sia pure di valore transitorio, sia cosa pericolosa. Potremo fare una norma che è in contraddizione con la Costituzione.

PERSICO, *relatore*. Penso che la legge ordinaria non basti, ma che occorra una legge costituzionale.

GRASSI, *Ministro di grazia e giustizia*. D'altra parte, sono del parere che possa valere come interpretazione, nel senso che si può interpretare che se qualche azione di legittimità costituzionale sia ammissibile, essa possa prodursi entro 30 giorni dal giorno che esiste la Corte costituzionale. Quindi sarei del parere di lasciare l'articolo com'è e rimandarne l'interpretazione a quella che sarà l'applicazione concreta, perchè la legge costituzionale non poteva far promuovere azioni mentre l'organo non esisteva.

GRISOLIA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GRISOLIA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, a me sembra che l'interpretazione dell'onorevole Ministro sia ancora più grave. Infatti, – mentre si vuol privare il Parlamento della facoltà di riaprire, con una di posizione

transitoria i termini maturatisi o meglio che sono trascorsi senza che gli interessati abbiano avuta la possibilità di dar corso ad eventuali impugnative, per la mancanza del Giudice da adire: e cioè della Corte costituzionale oggetto della legge in discussione, – accedendo alla proposta dell'onorevole Guardasigilli – verremmo a lasciare al giudice la facoltà di interpretare la legge e di fare quello che oggi non si vorrebbe che fosse fatto dal Parlamento: e cioè dall'organo molto più idoneo a provvedere, sia pure con una disposizione transitoria, alla eliminazione del lamentato inconveniente.

Ciò stante, ritengo che sia opportuno accettare la proposta dei senatori Braitenberg, Raffainer e Conci, assumendo il Parlamento ogni responsabilità al riguardo. Con la paura di incorrere in incostituzionalità, noi nella formulazione delle leggi finiamo con l'essere incompleti e rimandiamo tutto alla interpretazione della Corte costituzionale, aggravando così la situazione della nostra legislazione.

Onorevoli colleghi, in ben altri campi io vorrei che fossimo tutti d'accordo nel pretendere il rispetto rigoroso della Costituzione; ma io oggi non ho alcuna intenzione di polemizzare col Governo, data la natura della legge in discussione.

BOSCO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BOSCO. Signor Presidente, io ritengo che la interpretazione che è stata accennata a mero titolo di ipotesi dall'onorevole Ministro non sia fondata in base alla legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, perchè essa stabilisce all'articolo 2, che i termini decorrono dalla pubblicazione della legge che si vuole impugnare. Quindi, nessuna interpretazione, per quanto elegante e acuta, può capovolgere i termini della questione, facendo decorrere il termine dalla pubblicazione della legge sulla Corte costituzionale. Qui siamo di fronte a un termine perentorio che decorre tassativamente, secondo la legge costituzionale, dalla pubblicazione della legge che si vuole impugnare. Quindi, se accettassimo la norma proposta, si violerebbe l'articolo 2 della legge costituzionale, in quanto non possiamo modificarla con una legge ordinaria.

D'altra parte, contro l'accoglimento della aggiunta proposta, milita anche un motivo di carattere politico. La Costituzione non fissa un termine entro il quale gli organi parlamentari debbono dare vita alla Corte costituzionale. Quindi teoricamente potrebbe avvenire, senza con ciò violare la Costituzione, che la Corte entrasse in funzione tra 4 o 5 anni, quando cioè già si sono consolidate certe leggi regionali o nazionali. Possiamo noi a cuor leggiero riaprire i termini per l'impugnativa facendoli decorrere dall'entrata in vigore della legge che dà vita alla Corte costituzionale?

Quando il costituente ha formulato la legge costituzionale n. 1 egli ben sapeva che il termine entro il quale le Regioni potevano impugnare le leggi dello Stato sarebbe decorso invano, in quanto non poteva certo pensare che, entrando in vigore la detta legge costituzionale, nei trenta giorni successivi, sarebbe stato creato l'organo, cioè la Corte costituzionale. Quindi il costituente si è reso conto che ci sarebbe stato un periodo intermedio, durante il quale le leggi dello Stato non sarebbero state passibili di impugnativa da parte delle Regioni. Per la certezza della legge deve rimanere fermo questo principio: che le leggi emanate prima che la Corte cominci a funzionare non possono essere più impugnate dalle regioni.

Per questi motivi ritengo che si debba respingere l'emendamento e non accettare, neppure in linea di ipotesi, una interpretazione che, secondo me, non è fondata, in quanto contraria alla legge costituzionale.

BRAITENBERG. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BRAITENBERG. Vorrei insistere nell'emendamento e pregherei l'onorevole Ministro e anche la Commissione di accettarlo, perchè possono esserci delle condizioni in cui esso si renda assolutamente necessario; possono esserci condizioni, verificandosi le quali, lo Stato o la Regione avranno uno svantaggio se non potranno porre entro il termine previsto dalla legge l'azione di legittimità, perchè appunto i termini per la pubblicazione delle leggi, questi precisi termini di 15, 30, 60 giorni, sono già scaduti prima ancora che si possa presentare il ricorso alla Corte costituzionale. Faccio un esempio pratico: il Governo è autorizzato per l'Alto Adige ad emanare le norme di

attuazione dello Statuto speciale con decreto legislativo, questo decreto sarà pubblicato e potrebbe contenere una menomazione della legge costituzionale della Regione. La Regione ha tutto l'interesse onde promuovere il giudizio di legittimità, quando però fossero passati quei trenta giorni prima che la Corte costituzionale si sia costituita, perderebbe questo diritto. Perciò pregherei la Commissione ed il Ministro di voler accettare l'emendamento.

GRISOLIA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GRISOLIA. Onorevoli colleghi, essendo l'argomento di particolare importanza, vorrei, non a titolo ostruzionistico ma per un evidente eccesso di scrupolo, proporre una sospensiva e suggerire di rimandare la discussione, sia pure di pochi minuti per consentire alla Commissione competente di riunirsi ed esaminare con serenità l'argomento di cui trattasi. Io mi permetterò di intervenire alla riunione della Commissione ed esporre ampiamente il mio punto di vista, che tende ad impedire eventuali impugnative di incostituzionalità, nel caso di rigetto dell'emendamento in discussione; rigetto che sancirebbe anche non poche disposizioni fasciste.

ZOLI. Questo non c'entra, si tratta solo delle leggi regionali.

GRISOLIA. Collega Zoli, si calmi: se vuole discuteremo al riguardo in sede di Commissione, sia perchè trattasi – ripeto – di problema di particolare importanza e sia perchè, discutendone in Aula, si corre il rischio di prolungare di parecchio l'odierna seduta.

PERSICO, *relatore*. Ricordo che nella mattina di domani abbiamo una riunione della Commissione. In quella sede potrà essere esaminato l'emendamento e, quale Presidente di detta Commissione, prego il collega Grisolia di voler intervenire alla nostra riunione.

GIARDINA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GIARDINA. Devo rilevare che la questione di carenza o no dei termini sorge non solo per la questione che trattiamo, cioè per l'Alta Corte, ma anche in applicazione dell'articolo 138 della Costituzione in tema di *referendum*, perchè il secondo comma di questo articolo dice testualmente: « Le leggi stesse sono sottoposte a *referendum* popolare quando entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciamo domanda un quinto dei membri di una Camera o 500 mila elettori o 5 consigli regionali »

In questo caso dunque si dovrebbe pure affrontare il problema che è in questo momento in discussione. Comunque a me sembra che, mancando l'organo, non c'è perenzione alcuna di termini.

PRESIDENTE. Metto ai voti la proposta del senatore Grisolia, di rinviare la discussione sull'articolo 44-*quinquies* (che diviene 44-*ter*) presentato dai senatori Raffeiner, Braitenberg e Conci. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(*È approvata*).

Art. 45. (52).

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere con suoi decreti alle variazioni del bilancio del proprio Ministero occorrenti per l'applicazione della presente legge.

Nessuno chiedendo di parlare e non essendo stati presentati emendamenti, lo pongo ai voti. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(*È approvato*).

Il seguito di questa discussione è rinviata a domani.

Annunzio di interrogazioni.

PRESIDENTE. Prego il senatore segretario di dar lettura delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

RAJA, *segretario*:

Al Ministro del tesoro: premesso che il giornale « Il Globo » del 13 febbraio pubblicò un articolo contro l'Ente approvvigionamento carboni (ente commissionario di diritto pubblico, controllato dai Ministeri dell'industria e del tesoro), ove tra l'altro affermavasi aver tale Ente cagionato all'Erario un *deficit* di sette miliardi per il suo funzionamento e mantenimento; del che essendosi reso conto il Sottosegretario onorevole Malvestiti, ne avrebbe chiesto la soppressione;

il sottoscritto interroga il Ministro del tesoro perchè voglia dichiarare:

1° se è vero che il Sottosegretario al tesoro ha fatto le asserzioni e manifestato le intenzioni che il detto giornale gli attribuisce;

2° se sia o no vero che l'Ente Carboni non solo non ha avuto *deficit* alcuno, ma nell'esercizio 1947 ha realizzato un avanzo di lire 1.571 milioni (un miliardo e cinquecentosettantuno milioni) nella gestione per conto dello Stato, e di lire 105 milioni nella gestione propria; e quanto all'esercizio 1948, i cui conti ancora non sono chiusi, si possono già annunciare risultati attivi.

RICCI Federico.

All'Alto Commissario per l'igiene e la sanità pubblica, per sapere come intende provvedere al pagamento di quanto è dovuto ai sanatori privati, per impedirne la chiusura a breve scadenza, per mancanza di fondi.

BUONOCORE.

Interrogazioni con richiesta di risposta scritta

Al Ministro del tesoro, per conoscere se e quando sarà varato e messo in esecuzione il provvedimento recante miglioramenti economici agli ufficiali giudiziari, che da circa un anno trovasi allo studio presso il suo Ministero.

Superfluo rilevare e ricordare all'onorevole Ministro le condizioni economiche degli ufficiali giudiziari che attingono i loro proventi a tariffe non di molto superiori (cinque volte) a quelle in vigore prima della guerra.

MOLÈ Salvatore.

Al Presidente del Consiglio dei Ministri, per sapere se non ritenga una violazione di tassative disposizioni di legge e lesione di diritti dei cittadini, aventi diritto a concorrere, l'avere il Commissario dell'Opera nazionale della maternità ed infanzia, nominato senza bando di concorso il direttore dell'istituto di educazione professionale di Vibo Valentia.

In caso affermativo, se non intende di revocare la nomina e bandire il concorso.

MUSOLINO.

PRESIDENTE. Domani, giovedì, alle ore 16, seduta pubblica col seguente ordine del giorno:

I. Interrogazioni.

II. Discussione dei seguenti disegni di legge:

1. Disposizioni particolari per garantire i crediti degli impiegati e degli operai dipendenti da imprese industriali per retribuzioni e indennità di licenziamento (247-*Urgenza*).

2. Concessione all'Alto Commissariato per l'igiene e la sanità pubblica di un'assegnazione straordinaria di 400 milioni di lire per l'acquisto di streptomicina (213) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

III. Seguito della discussione del disegno di legge:

Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale (23).

IV. Discussione del disegno di legge:

Modificazioni al decreto legislativo 11 ottobre 1947, n. 1131, portante disposizioni per le imposte straordinarie sul patrimonio (100).

La seduta è tolta (ore 20,45).

Dott. CARLO DE ALBERTI
Direttore dell'Ufficio dei Resoconti