

SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE SPECIALE PER LA RATIFICA DEI DECRETI LEGISLATIVI EMANATI NEL PERIODO DELLA COSTITUENTE

RIUNIONE DELL'11 NOVEMBRE 1950
(28^a in sede deliberante)

Presidenza del Presidente SALOMONE

I N D I C E

Disegno di legge:

(Discussione e approvazione)

« Ratifica, con modificazioni, del decreto legislativo presidenziale 25 giugno 1946, n. 15, concernente facoltà di opposizione avverso i provvedimenti di collocamento a riposo disposti ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo luogotenenziale 11 ottobre 1944, n. 257 » (N. 1347) (Approvato dalla Camera dei deputati):

RICCIO, <i>relatore</i>	pag. 383 e <i>passim</i>
RIZZO Domenico	384 e <i>passim</i>
RIZZO Giambattista	385 e <i>passim</i>
VARALDO	385
FERRABINO	385
PETRILLI, <i>Ministro senza portafoglio</i>	385
PARRI	388
SANNA RANDACCIO	390

La riunione ha inizio alle ore 10,05.

Sono presenti i senatori: Asquini, Boccassi, Boggiano Pico, Carboni, Cerica, Ferrabino, Ferrari, Focaccia, Gasparotto, Giardina, Jan-

nelli, Jannuzzi, Parri, Pezzini, Riccio, Rizzo Domenico, Rizzo Giambattista, Rocco, Salomone, Sanna Randaccio, Spezzano e Varaldo.

Interviene l'onorevole Petrilli, Ministro senza portafoglio.

Discussione e approvazione del disegno di legge:

« Ratifica, con modificazioni, del decreto legislativo presidenziale 25 giugno 1946, n. 15, concernente facoltà di opposizione avverso i provvedimenti di collocamento a riposo disposti ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo luogotenenziale 11 ottobre 1944, numero 257 » (N. 1347) (Approvato dalla Camera dei deputati).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Ratifica, con modificazioni, del decreto legislativo presidenziale 25 giugno 1946, n. 15, concernente facoltà di opposizione avverso i provvedimenti di collocamento a riposo disposti ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo luogotenenziale 11 ottobre 1944, n. 257 ».

Ha facoltà di parlare il relatore, senatore Riccio.

RICCIO, *relatore*. Onorevoli colleghi, siamo chiamati oggi a ratificare un altro dei numerosi decreti legislativi che dispongono in materia di epurazione, ossia il decreto legislativo 25 giugno 1946, n. 15, che si riferisce alla facoltà di opposizione avverso i provvedimenti di collocamento a riposo disposti ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo luogotenenziale 11 ottobre 1944, n. 257. Per quanto riguarda la ratifica delle originarie disposizioni del decreto legislativo 25 giugno 1946, n. 15, nulla vi è da osservare: c'è, però, una modificazione,

COMM. SPEC. RATIFICA DD. LL.

28ª RIUNIONE (11 novembre 1950)

introdotta dalla Camera dei deputati, all'articolo 1 del decreto legislativo in questione, per cui è ammesso il principio della ricorribilità al Consiglio di Stato, entro il termine di sessanta giorni dal giorno di entrata in vigore della legge di ratifica. Questa modificazione introdotta dalla Camera dei deputati è analoga a quella da noi già apportata in occasione della ratifica di un altro decreto riguardante materia di epurazione, e precisamente quello del 7 febbraio 1948, n. 48, per cui all'articolo 6, disponendo circa i provvedimenti presi ai sensi dei decreti legislativi 11 ottobre 1944, n. 257 e 9 novembre 1945, n. 716, noi, partendo dal concetto che è oggi in vigore la Costituzione che sancisce in ogni caso la possibilità di ricorso contro gli atti della pubblica Amministrazione e partendo dalla considerazione che nelle leggi allora in vigore non era espressamente detto che si poteva ricorrere al Consiglio di Stato, di fronte alla situazione di due categorie di colpiti, e cioè di una che ebbe la diligenza di ricorrere al Consiglio di Stato, benchè la legge non lo dicesse espressamente, e di un'altra categoria che non si avvale di questa facoltà, pensammo di equiparare nel trattamento entrambe queste categorie, dando anche alla seconda il tempo di ricorrere. Per le ragioni già addotte in tale occasione e anche per ragioni di coerenza io non posso che essere favorevole alla modificazione apportata dalla Camera dei deputati all'articolo 1 del decreto legislativo 25 giugno 1946, n. 15.

RIZZO DOMENICO. A nome del Gruppo del Partito socialista italiano mi limiterò ad una dichiarazione di voto nettamente contrario all'approvazione della modificazione introdotta dalla Camera dei deputati all'articolo 1 del decreto legislativo 25 giugno 1946, n. 15. Io non conosco a fondo il precedente decreto legislativo del 7 febbraio 1948, n. 48, al quale si è riferito il relatore. Mi sembra, però, che, in base a tale riferimento, non si possa parlare di analogia perchè il 7 febbraio 1948 era già entrata in vigore la Costituzione ed era quindi logico che si tenesse conto, in ogni atto avente valore di legge, dei nuovi principi sanciti dalla Carta costituzionale. Qui si tratta, viceversa, di una delle prime manifestazioni legislative della Repubblica, anteriore all'en-

trata in vigore della Costituzione, e non pare quindi che si possa mettere in dubbio la legittimità della disposizione vietante ogni impugnativa. Se noi oggi dovessimo accedere alla modificazione apportata dalla Camera dei deputati all'articolo 1 del decreto legislativo 25 giugno 1946, n. 15, a parte il valore politico di questa modificazione, la quale evidentemente è destinata esclusivamente al salvataggio di pochi elementi fascisti, verremmo a costituire un precedente che giuridicamente appare veramente pericoloso. È chiaro che, se noi riapriamo i termini per il ricorso al Consiglio di Stato con decorrenza dal giorno dell'entrata in vigore della presente legge, tutti i provvedimenti emessi dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo 25 giugno 1946, n. 15, sarebbero suscettibili di impugnativa al Consiglio di Stato. Ora, anche nella ordinaria materia giudiziaria taluni provvedimenti non erano suscettibili di ricorso per Cassazione prima dell'entrata in vigore della nuova Costituzione. Adesso, viceversa, è sempre ammesso tale ricorso. Se si accedesse al principio contenuto nell'emendamento anche per la materia giudiziaria ordinaria, si arriverebbe alle estreme conseguenze, ossia se ne andrebbe per aria la forza del giudicato il quale si costituisce sempre in rapporto alle norme di diritto vigente al momento della sua formazione. Approvare la modificazione apportata dalla Camera dei deputati all'articolo 1 del decreto legislativo 25 giugno 1946, n. 15, sarebbe pertanto sovvertire un principio pacifico dal punto di vista giuridico e sarebbe una aberrazione dal punto di vista politico, ed è per questo che noi, nel modo più fermo e reciso, ci opponiamo alla approvazione della modifica anzidetta apportata dall'altro ramo del Parlamento al decreto legislativo già citato.

RICCIO, relatore. Riguardo all'accenno fatto dal senatore Rizzo Domenico al decreto legislativo 7 febbraio 1948, n. 48, debbo dire che una delle ragioni della modificazione che noi vi apportammo fu proprio in dipendenza del fatto che quel decreto era stato emanato dopo l'entrata in vigore della Costituzione. Circa l'espressione da me usata, quando ho detto che la modificazione introdotta dalla Camera dei deputati al decreto legislativo 26 giugno 1946, n. 15, è analoga a quella da noi già

COMM. SPEC. RATIFICA DD. LL.

28ª RIUNIONE (11 novembre 1950)

apportata al decreto legislativo 7 febbraio 1948, n. 48, debbo dire, per chiarire meglio il mio pensiero, che si deve parlare, più che di analogia, di coincidenza, sia pur parziale, perchè la modificazione apportata dalla Camera dei deputati al presente decreto legislativo parla di ricorso giurisdizionale contro il provvedimento di collocamento a riposo disposto in base all'articolo 1 del decreto legislativo 9 novembre 1945, n. 716 e la nostra modificazione del decreto legislativo 7 febbraio 1948, n. 48, parla di provvedimenti adottati in base allo stesso decreto legislativo 9 novembre 1945, n. 716. Su questo punto, quindi, c'è, non solo analogia, ma coincidenza.

RIZZO GIAMBATTISTA. Vorrei far rilevare che partendo dal e premesse del senatore Rizzo Domenico si arriva senz'altro alle sue conseguenze. Ma bisogna anche considerare un altro aspetto della questione, oltre a quello già prospettato dall'onorevole relatore, e cioè che noi, in sede deliberante, abbiamo già deciso in materia analoga e quasi coincidente con l'attuale.

L'altro aspetto della questione è che, quando furono proposte queste opposizioni e furono decise ai sensi della legislazione allora vigente, una parte degli interessati, non tenendo conto del precetto legislativo che vietava il ricorso contro le decisioni, ma prestando maggiormente fede ad una giurisprudenza che cominciava allora ad affermarsi, e, cioè, che non potesse in alcun caso essere tolto il rimedio giurisdizionale contro l'atto amministrativo, propose ricorso in sede giurisdizionale, ricorso che è stato pienamente legittimato dalla nuova legislazione costituzionale, la quale permette, in ogni caso, il ricorso contro gli atti amministrativi in sede di giurisdizione ordinaria o amministrativa.

Se ciò è vero, non possiamo creare una spequazione tra chi propose il ricorso al Consiglio di Stato e chi invece credette, in base alla lettera del decreto legislativo del 1944, di non poterlo presentare. Sotto questo aspetto mi pare che la modifica apportata dalla Camera dei deputati al decreto legislativo 25 giugno 1946, n. 15, sia del tutto opportuna e che non intacchi neanche i principi richiamati dal senatore Rizzo Domenico, relativi alla forza del giudicato, poichè noi qui siamo in campo

amministrativo. È per un principio di giustizia che io ritengo sia necessario aprire la via del ricorso in sede di giurisdizione amministrativa a tutti gli interessati. Pertanto voterò a favore della modificazione apportata dalla Camera dei deputati all'articolo 1 del decreto legislativo 25 giugno 1946, n. 15.

VARALDO. Vorrei fare osservare che una parte degli interessati ha già ricorso al Consiglio di Stato, e vorrei anche fare osservare che qui si tratta di persone che avevano certamente cognizione di quali fossero i mezzi idonei a tutelare i loro diritti: il provvedimento in esame si riferisce, infatti, ai funzionari dei primi gradi della gerarchia dello Stato. È per queste considerazioni che non mi sembra opportuno approvare la modificazione apportata dalla Camera dei deputati all'articolo 1 del decreto legislativo 25 giugno 1946, n. 15.

FERRABINO. Dichiaro di aderire alla tesi espressa dal senatore Rizzo Domenico.

PETRILLI, *Ministro senza portafoglio*. Dichiaro di accettare soltanto l'emendamento soppressivo apportato dalla Camera dei deputati all'articolo 1 del decreto legislativo 25 giugno 1946, n. 15, quello, cioè, che tende a togliere al terzo comma dell'articolo anzidetto le parole: « ed avverso tale provvedimento non è ammesso alcun gravame nè in via amministrativa, nè in via giurisdizionale ». Sono, quindi, contrario all'emendamento aggiuntivo apportato dall'altro ramo del Parlamento allo stesso articolo 1, emendamento in base al quale si attribuisce alle persone interessate la facoltà di ricorrere in sede giurisdizionale al Consiglio di Stato, entro un nuovo termine di sessanta giorni, che dovrebbe decorrere dalla entrata in vigore della legge di ratifica.

Le ragioni di questa mia opposizione possono essere riassunte nelle seguenti osservazioni. Bisogna aver riguardo ai quattro decreti che hanno disciplinato la materia del collocamento a riposo dei funzionari dei primi quattro gradi, e successivamente dei primi cinque gradi della gerarchia statale. Parlo di materia relativa al collocamento a riposo, perchè in realtà non si è trattato di provvedimenti di vera e propria epurazione. Con il primo provvedimento, il decreto legislativo luogotenenziale 11 ottobre 1944, n. 257,

COMM. SPEC. RATIFICA DD. LL.

28ª RIUNIONE (11 novembre 1950)

fu data al Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Ministro competente, la facoltà di collocare a riposo, anche su domanda dell'interessato, i dipendenti civili e militari dello Stato, anche se inamovibili, appartenenti ai primi quattro gradi della classificazione del personale statale ed ai gradi corrispondenti dell'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato. Con l'articolo 4 di questo decreto fu dichiarato che contro il provvedimento di collocamento a riposo non era ammesso alcun ricorso, nè in via amministrativa, nè in via giurisdizionale, salvo che per motivi di incompetenza. Questa disposizione, per cui non si poteva ricorrere contro detti provvedimenti, inserita nel decreto legislativo 11 ottobre 1944, n. 257, non può considerarsi, a mio avviso, dopo la caduta del regime fascista e l'instaurazione di un regime democratico, lesiva dei principi democratici, perchè in realtà quei provvedimenti furono ritenuti dal Governo di allora, che era il Governo di Liberazione, il Governo dell'esarchia, come provvedimenti politici i quali, come è noto, ai sensi dell'articolo 31 del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, non sono impugnabili in sede giurisdizionale. La realtà è che il Governo intese di emanare quei provvedimenti in sede politica più che in sede amministrativa, dato che in sede amministrativa erano ormai intervenute le leggi sull'epurazione, le quali dovevano applicarsi attraverso l'esecuzione di una procedura molto nota, cioè, attraverso contestazioni, rapporti, attraverso l'acquisizione di elementi di fatto e una deliberazione che veniva emessa dall'Alto Commissariato delle sanzioni contro il fascismo nel settore dell'epurazione. Qui, invece, interveniva il Governo in veste politica a stabilire l'evidente incompatibilità di alcuni funzionari di grado elevato della gerarchia dello Stato, civili e militari (magistrati, generali, ammiragli, direttori generali) a continuare a ricoprire il posto da essi occupato, dato che si erano politicamente compromessi durante il regime fascista. La loro incompatibilità veniva dichiarata, anche senza che fossero stabiliti fatti specifici e determinati, in base al loro orientamento politico ed alla loro condotta generica ritenuti non più compatibili con la Amministrazione del nuovo regime democratico. Ciò è tanto vero che fu data a costoro la

facoltà di presentare spontaneamente domanda per essere collocati a riposo. Il provvedimento aveva evidentemente un contenuto politico: ecco perchè fu stabilito che il provvedimento non era impugnabile, salvo che per motivi di incompetenza. Ed anche questo si comprende facilmente, perchè l'incompetenza è un vizio che toglie assolutamente ogni base di legalità a un provvedimento: era il Presidente del Consiglio dei Ministri che doveva emanare il provvedimento; se lo avesse emesso un Ministro, il provvedimento non sarebbe più stato legittimo, perchè non emanato dalla fonte che la legge aveva stabilita. Ma per quanto riguardava il merito, cioè la violazione di legge o l'eccesso di potere, non fu concesso ricorso perchè si trattava di provvedimenti di natura politica.

Analoga disposizione fu adottata nel 1945 col decreto legislativo 9 novembre, n. 716, contro i dipendenti dello Stato dei primi cinque gradi. Fu un provvedimento emesso dopo la liberazione del Nord e l'unificazione che ne derivò del territorio nazionale. Anche in questo provvedimento fu disposto che chi era collocato a riposo non poteva impugnare la decisione in via amministrativa o giurisdizionale. E fu detto anche che il provvedimento di collocamento a riposo veniva emanato nell'interesse del servizio, non tanto perchè questa fosse una causa giuridica di carattere amministrativo, come è per esempio stabilito dal decreto del 30 dicembre 1923 riguardante lo stato giuridico degli impiegati dello Stato, dove l'interesse del servizio è visto su di un piano assolutamente amministrativo, quanto perchè qui è chiaro che si trattava di un interesse generale, superiore. Questo interesse del servizio doveva intendersi, cioè, nel senso della incompatibilità politica di alcuni funzionari a rimanere in servizio. Questi due decreti legislativi furono emessi da Governi della Liberazione, a capo dei quali fu anche un uomo che noi abbiamo l'onore di avere qui presente in questa Commissione, il senatore Parri. Voi capirete benissimo che era lungi dalle intenzioni dei Governi dell'epoca di volere adottare provvedimenti antidemocratici, ripetendo quel che faceva il regime fascista molto frequentemente, col non ammettere alcuna impugnativa, nè in via amministrativa nè in via giu-

risdizionale, contro determinati provvedimenti. In quei casi si trattava veramente di provvedimenti amministrativi contro i quali si doveva poter ricorrere per la tutela dei diritti e interessi dei cittadini. Ma i provvedimenti di cui io parlo avevano invece una sostanza eminentemente e manifestamente politica. Comunque, per evitare ogni preoccupazione in ordine a una pienezza di tutela giurisdizionale a favore dei cittadini, nel 1946, contro i provvedimenti che collocavano a riposo i funzionari dei primi quattro gradi, col decreto legislativo 25 giugno 1946, n. 15, fu data facoltà di ricorrere contro i provvedimenti di collocamento a riposo.

Ugualmente, contro i provvedimenti di collocamento a riposo dei funzionari dei primi cinque gradi era stata già data con il decreto legislativo 22 gennaio 1946, n. 19, la facoltà di ricorso. Ma quale facoltà era stata data? Non la facoltà di ricorrere in sede giurisdizionale, ma la facoltà invece di operare una «rimostranza» alla stessa autorità che aveva disposto il collocamento a riposo. I provvedimenti che veniva ad emettere il Consiglio dei Ministri in sede di opposizione, erano provvedimenti definitivi, cioè emanati da una autorità la quale, per grado gerarchico, non aveva altre autorità al di sopra di lei. Se questi provvedimenti si fossero voluti considerare come provvedimenti amministrativi puri e semplici, contro di essi si sarebbe potuto fare opposizione in sede giurisdizionale al Consiglio di Stato, oppure con ricorso straordinario al Capo dello Stato. E così la intesero molti interessati; infatti vi posso precisare che, ancor prima dell'entrata in vigore della Costituzione, e quindi dell'articolo 113 di essa, di cui parleremo subito, vi furono nove alti funzionari che ricorsero al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale o al Capo dello Stato con ricorso straordinario. Faccio notare che si trattava di persone che ben sapevano valersi delle disposizioni necessarie per la tutela dei propri interessi. Queste nove persone ricorsero contro i provvedimenti presi in relazione al decreto legislativo 11 ottobre 1944, n. 257, come ce ne furono altre trentadue che ricorsero al Consiglio di Stato o al Capo dello Stato tra i funzionari collocati a riposo dei primi cinque gradi, ancor prima che entrasse in vigore la Costituzione.

L'articolo 113 della Costituzione dice che contro gli atti della pubblica Amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa. Questa norma della Costituzione, di sicuro, evidente ed inequivoco carattere pre-cettivo, non aveva bisogno di alcuna aggiunta di leggi ordinarie per entrare in vigore; essa abrogò immediatamente, dal 1º gennaio 1948, il divieto che esisteva nei decreti legislativi 11 ottobre 1944, n. 257 e 9 novembre 1945, n. 716, divieto di proposizione di ricorsi in sede amministrativa o giurisdizionale contro i provvedimenti di collocamento a riposo. Non c'è dubbio che questa norma della Costituzione abbia abrogato le disposizioni che vietavano ogni ricorso, sicchè, dal 1º gennaio 1948, era pienamente concesso agli interessati di ricorrere al Consiglio di Stato o al Capo dello Stato, e vi debbo dir subito che in effetti molti proposero ricorso.

RICCIO, *relatore*. Come hanno fatto per i termini?

PETRILLI, *Ministro senza portafoglio*. Hanno ricorso entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della Costituzione. Quando viene emanata una legge la quale accorda una facoltà in contrasto con un decreto precedente è chiaro che dal giorno in cui essa entra in vigore si aprono i termini per il ricorso. Così, infatti, intesero la questione venun persone, tra i funzionari collocati a riposo dei primi quattro gradi, tra i quali magistrati ordinari e amministrativi, diplomatici, generali dell'Esercito, direttori generali, e così la intesero altre trentotto persone dei primi cinque gradi che fecero ricorso contro i provvedimenti emessi in base al decreto legislativo 9 novembre 1945, n. 716. È rimasto un certo numero di funzionari dei primi quattro gradi che non hanno ricorso neppure dopo l'entrata in vigore della Costituzione contro i provvedimenti presi in base al decreto legislativo 11 ottobre 1944, n. 257, e un nucleo di funzionari che non ha ricorso contro i provvedimenti presi in base al decreto legislativo 9 novembre 1945, n. 716. Non voglio fare i nomi nè del primo nè del secondo elenco, sebbene ciò sarebbe interessante per vedere quali siano le persone che si gioverebbero di questa per me eccessiva larghezza stabilita dal comma aggiuntivo, approvato

COMM. SPEC. RATIFICA DD. LL.

28ª RIUNIONE (11 novembre 1950)

dalla Camera dei deputati, all'articolo 1 del decreto legislativo 25 giugno 1946, n. 15.

Ora, io dico: se anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione (1° gennaio 1948) che ha abrogato il divieto di presentazione di ricorsi, questi ricorsi non furono presentati, non vedo la ragione per la quale il Parlamento debba oggi intervenire per mettere ancora questa gente nella possibilità di ricorrere. Sembra quasi che il Parlamento debba fare una legge ogni qualvolta il cittadino non tuteli i propri diritti, pur avendo avuto una possibilità legale di tutelarli. Ora, non soltanto per queste ragioni di carattere giuridico, ma anche per ragioni di carattere politico io, a nome del Governo, debbo oppormi al comma aggiuntivo, approvato dalla Camera dei deputati, all'articolo 1 del decreto legislativo 25 giugno 1946, n. 15, perchè mi pare che non sia proprio il caso che, in un momento così grave per la nostra democrazia e in un'epoca in cui noi ci troviamo molto frequentemente nella impossibilità di soddisfare con stanziamenti di bilancio ed esigenze di primaria importanza anche nei confronti di categorie di persone deguissime, si debba adottare un provvedimento che importerebbe, fra l'altro, l'erogazione di centinaia di milioni a favore di persone la cui condotta, dal punto di vista politico, è stata già definita con dei provvedimenti, allo stato delle cose, incappugnabili. Ma debbo fare ancora un'altra osservazione. Noi ci troviamo qui di fronte a quattro provvedimenti: il decreto legislativo 11 ottobre 1944, n. 257, che è un decreto legislativo luogotenenziale che non ha bisogno di ratifica perchè non emanato nel periodo della Costituente; così anche dicasi per il decreto legislativo 9 novembre 1945, n. 716, e per il decreto legislativo 22 gennaio 1946, n. 19, che attribuiva la facoltà di ricorrere contro i provvedimenti di collocamento a riposo dei funzionari civili e militari dei primi cinque gradi della gerarchia statale. Ora, qual'è l'unico decreto legislativo che può essere preso in considerazione? È proprio il decreto legislativo 25 giugno 1946, n. 15. Ebbene, debbo far presente, con tutta la deferenza, che per me direi è istintiva, verso il Senato in genere e verso gli illustri componenti di questa Commissione in particolare, precisamente questo:

vi siete mai resi conto che alla Commissione per la ratifica dei decreti legislativi spetta la facoltà di ratificare o di non ratificare, di emendare o di non emendare? Certo, però, per i decreti legislativi suscettibili di ratifica, ma non per quelli che non entrano affatto nella possibilità di una ratifica. In sostanza io faccio una questione e la faccio con tutta la deferenza e con tutto il rispetto, ed espongo una mia tesi di uomo politico, e se mi consentite, anche di studioso. Quello che entra nella possibilità della Commissione per la ratifica dei decreti legislativi è il decreto legislativo emesso dalla Costituente, con tutte le più ampie facoltà, ripeto, di ratificarlo o di non ratificarlo, di emendarlo o di non emendarlo. Ma non credo, e vi sottopongo questa mia osservazione, che spetti alla Commissione per la ratifica dei decreti legislativi di emendare, attraverso un decreto legislativo della Costituente, altri decreti legislativi che non sono stati emanati dalla Costituente medesima. In realtà vi è un eccesso, se mi consentite questa frase che al senatore Rizzo Giambattista è molto familiare, un eccesso di potere, perchè si va in un campo che è sottratto alla Commissione per la ratifica dei decreti legislativi. È una nuova legge che si fa, quando voi aprite i termini dei due decreti legislativi, 11 ottobre 1944, n. 257, e 9 novembre 1945, n. 716, che sono intoccabili dalla Commissione per la ratifica. Possono essere toccati solo dal Parlamento, nelle vie ordinarie, ed anche dalle Commissioni competenti in sede legislativa, ma non dalla Commissione per la ratifica dei decreti legislativi.

Ora, per questo complesso di motivi giuridici e politici, io espongo alla Commissione il pensiero del Governo, contrario all'accoglimento del comma, approvato dalla Camera dei deputati, aggiuntivo all'articolo 1 del decreto legislativo 25 giugno 1946, n. 15, comma che riapre i termini dall'entrata in vigore della legge di ratifica del decreto legislativo anzidetto, per proporre ricorso contro i provvedimenti di collocamento a riposo.

PARRI. Desidero ringraziare l'onorevole ministro Petrilli per l'esatta illustrazione da lui fatta della volontà dei Governi del 1944 e del 1945, in un momento, cioè, di assenza del potere legislativo, per cui questi Governi ave-

COMM. SPEC. RATIFICA DD. LL.

28ª RIUNIONE (11 novembre 1950)

vano potestà di legiferare. Effettivamente, per quei Governi, si trattava di provvedimenti di legge aventi carattere politico, che rappresentavano un completamento dell'opera di trasformazione dello Stato. Ciò considerato, io mi rammarico che sia stata già data agli interessati facoltà di ricorso in via amministrativa per questi provvedimenti presi nel 1944 e nel 1945: così facendo, infatti, si è introdotto nella vita dello Stato un elemento di confusione e di disordine.

Naturalmente sono contrario *a fortiori* a qualunque riapertura di termini relativamente all'ammissibilità di ricorso giurisdizionale al Consiglio di Stato contro i provvedimenti di collocamento a riposo, secondo quanto dispone il comma aggiuntivo all'articolo 1 del decreto legislativo 25 giugno 1946, n. 15, approvato dalla Camera dei deputati. Ringrazio in ogni modo ancora una volta l'onorevole Ministro Petrilli.

RIZZO GIAMBATTISTA. Mi sia consentito di riprendere la parola, perchè desidero fare alcune osservazioni relativamente all'emendamento proposto dal ministro Petrilli al testo dell'articolo 1, modificato dalla Camera dei deputati, del decreto legislativo 25 giugno 1946, n. 15.

Innanzitutto vorrei sgombrare rapidamente il campo dalla mozione di affetto (chiamiamola così!) verso il regime democratico, che l'onorevole ministro Petrilli ha fatto prima della chiusura della sua esposizione. Io e lui ci conosciamo ormai da troppo tempo perchè egli possa supporre che il mio stato d'animo, nell'esaminare il decreto legislativo anzidetto e la proposta di emendamento della Camera dei deputati, possa essere diverso dal suo.

Tuttavia resto con i miei dubbi e in definitiva con la mia convinzione, perchè il principio che viene in discussione si può riassumere in questa breve proposizione. E cioè: è una colpa, per il cittadino, prestar fede alla parola del legislatore? Io ritorno, cioè, alla impostazione che alla questione è stata data in un primo momento: ci sono stati dei funzionari (che non conosco perchè ignoro anche uno solo dei casi che potrebbero essere contemplati dall'emendamento all'articolo 1 del decreto legislativo 25 giugno 1946, n. 15, approvato dalla Camera dei deputati), ci sono stati dei

funzionari che hanno creduto alla parola del legislatore e perciò non hanno ritenuto di proporre ricorso. Debbono per tal motivo essere danneggiati?

Ma io vorrei ora richiamare l'attenzione dell'onorevole Ministro sulla sua stessa proposta di approvazione parziale del testo, modificato dalla Camera dei deputati, dell'articolo 1 del decreto legislativo in questione. L'onorevole Ministro ci ha detto che, quanto meno a partire dal 1° gennaio 1948 (data di entrata in vigore della Costituzione) in base al notissimo articolo che concede in ogni caso il ricorso, in sede di giurisdizione amministrativa, contro gli atti e contro i provvedimenti della Amministrazione, decorreva un termine che è il termine normale di sessanta giorni, tanto che alcuni degli interessati, avvalendosi di questa possibilità, hanno proposto ricorso in sede giurisdizionale. È questa la tesi dell'onorevole Ministro, che si connette poi anche con la sua proposta di approvare soltanto la modificazione apportata dalla Camera dei deputati al terzo comma dell'articolo 1 del decreto legislativo più volte citato, ossia la soppressione delle seguenti parole « avverso tale provvedimento non è ammesso alcun gravame nè in via amministrativa nè in via giurisdizionale ».

Ora, se è vera la premessa da cui è partito l'onorevole Ministro, dovrebbe essere vero che, con questa soppressione, noi vorremmo implicitamente riaprire i termini anche per coloro che non hanno ancora proposto il ricorso, come li riapri l'entrata in vigore della Costituzione, di modo che la conseguenza sarebbe questa, che invece di esplicitamente risolvere (come dobbiamo risolvere) la questione in sede legislativa, la rinverremmo alla sede giurisdizionale. Sarebbe, cioè, lo stesso Consiglio di Stato che, investito dei ricorsi dei nuovi interessati, dovrebbe dire, in base alla soppressiva, approvata dalla Camera dei deputati e accettata dall'onorevole Ministro, se i ricorsi siano o meno ricevibili.

Ma mi pare anche che in ogni caso bisognerebbe rispondere a quella che è stata l'osservazione dell'onorevole relatore, che cioè già il Parlamento, sia la Camera dei deputati che il Senato, ha votato un'assai simile disposizione (e non bisogna ora accertare se a ragione

COMM. SPEC. RATIFICA DD. LL.

28ª RIUNIONE (11 novembre 1950)

o a torto) che permette in casi analoghi il ricorso in sede giurisdizionale riaprendo i termini. Cosicché esiste già una legge della Repubblica italiana che ha concesso i ricorsi riaprendo i termini. Quando gli interessati si rivolgeranno alla giustizia amministrativa, se, come l'onorevole Ministro chiede, verrà approvata anche dal Senato la soppressione delle parole «avverso tale provvedimento, non è ammesso alcun gravame nè in via amministrativa nè in via giurisdizionale», apportata dalla Camera dei deputati al terzo comma dell'articolo 1, non sarà invocato tale preciso indirizzo legislativo per cui in casi analoghi è stato concesso il ricorso?

Un'ultima parola su un accenno che dal punto di vista teorico meriterebbe una più ampia trattazione. Il Ministro ha in sostanza contestato la nostra competenza e parlato di eccesso di potere. Ora questo eccesso di potere avverrebbe in sede legislativa, e qui potrei quasi richiamare il detto di un giurista inglese, che il legislatore tutto può fare, salvo che cambiare l'uomo in donna. È chiaro che anche, in questa sede di Commissione di ratifica, noi discutiamo e deliberiamo come Senato, cioè come organo legislativo della Repubblica italiana, come un ramo del Parlamento italiano; ed è per questo che questa ipotesi di preclusione non può essere tenuta in conto. Tanto più che le modificazioni che noi introduciamo sono modificazioni ad un provvedimento legislativo che siamo obbligati a ratificare (con o senza emendamenti) o a non ratificare e che proprio in previsione di tale ratifica abbiamo il diritto e il dovere di modificare altri provvedimenti legislativi indissolubilmente connessi con quello da ratificare, per disciplinare in modo uniforme ipotesi che sono esse stesse uniformi.

In conclusione, non posso dichiararmi convinto delle ragioni, sia pure acutissime, esposte dall'onorevole Ministro, e debbo quindi restare nella mia opinione di approvare il disegno di legge in esame, nel testo trasmessoci dalla Camera dei deputati.

SANNA RANDACCIO. Io non solo non conosco le persone alle quali può giovare questo disegno di legge, ma confesso che ignoravo che esso si dovesse discutere in questo momento. Le parole dell'onorevole Ministro, però,

mi hanno suggerito, sia sotto il profilo giuridico che sotto il profilo politico, alcune osservazioni che, non posso tacere. La questione è una questione grave che si tenta di risolvere sul terreno della opportunità politica, perchè si comprende che sarebbe difficile risolverla sul terreno dello stretto diritto e ancor meno sul terreno della equità: la si porta sul terreno della convenienza politica e si pone praticamente la questione di fiducia. (*Interruzioni e commenti*).

PETRILLI, *Ministro senza portafoglio*. Assolutamente no!

SANNA RANDACCIO. Mi compiaccio di questa mia precisazione perchè ha indotto l'onorevole Ministro a chiarire il suo punto di vista. ognuno dunque è libero di risolvere il problema in esame senza alcuna preoccupazione politica.

Le osservazioni che io farò brevemente sono queste. Lungi da me il pensiero di scendere sul terreno strettamente politico e agganciarmi all'osservazione fatta dal senatore Parri, che ci porterebbe molto lontano; ci porterebbe a parlare di rivoluzione legale. Vogliamo rimanere invece sul terreno dello stretto diritto? L'osservazione che mi rende decisamente contrario alla tesi dell'onorevole Ministro, è quella secondo cui noi dovremmo risolvere questo problema per ragioni di convenienza politica. Per me non ci sono due modi di difendere la democrazia, ma ce n'è uno solo: quello di applicare il diritto senza preoccuparsi che la pratica applicazione possa avere indesiderabili riflessi. Quando qui si dice che vi sarebbero persone indesiderabili, che per effetto dell'emendamento apportato dalla Camera dei deputati all'articolo 1 del decreto legislativo 25 giugno 1946, n. 15, potrebbero ricorrere, per me si profila proprio la vera ragione che deve convincere un vero democratico che quell'emendamento apportato dalla Camera dei deputati dev'essere approvato.

Sul profilo strettamente giuridico non vorrò certamente polemizzare con un giurista come l'onorevole Ministro Petrilli, ma voglio portare la questione sul terreno della equità giuridica. Sì, è vero che l'articolo 113 della Costituzione apriva un termine, ma è altrettanto vero che, all'infuori di pochi capaci di percepire questa finezza giuridica (di comprendere,

COMM. SPEC. RATIFICA DD. LL.

28ª RIUNIONE (11 novembre 1950)

cioè, che, se anche l'articolo 1 del decreto 25 giugno 1946, n. 15, diceva testualmente che avverso il provvedimento non era ammesso alcun gravame nè in via amministrativa nè in via giurisdizionale, per effetto, però dell'articolo 113 della Costituzione si doveva intendere caduta questa disposizione e quindi concesso il diritto di ricorso ed anzi aperto il termine con decorrenza dalla data di entrata in vigore della Costituzione) all'infuori di queste poche persone — dicevo — ce ne possono essere altre che possono avere uguale diritto alla garanzia della legge... (*interruzioni*). Non voglio aprire, onorevoli colleghi, una discussione teorica. Io dico, però, che se anche un solo cittadino, meritevole della tutela di questa disposizione di legge, ci fosse, il quale non avesse avuto la scaltrita finezza giuridica degli ambasciatori, alti magistrati, direttori generali della pubblica Amministrazione, ecc., a cui ha fatto cenno l'onorevole Ministro, ciò dovrebbe essere ragione sufficiente per ammettere che una disposizione di legge di cui si son giovati i furbi deve poter giovare anche agli ingenui che hanno ugualmente diritto alla tutela giuridica. Quindi riassumendo, concludo: soprattutto ragioni di equità giuridica (che hanno riflessi politici) mi portano ad approvare l'emendamento aggiuntivo apportato dalla Camera dei deputati all'articolo 1 del decreto legislativo 25 giugno 1946, n. 15. La difesa della democrazia si realizza applicando il diritto e un chiaro diritto, accessibile a tutti i cittadini, e non solamente a quelli che possono arrivare alla tutela della legge attraverso una elaborata interpretazione.

La terza questione, l'ultima trincea delle argomentazioni dell'onorevole Ministro, quella della preclusione e quella soprattutto adombrata dell'eccesso di potere legislativo da parte della nostra Commissione, è una questione che già in questa sede è stata superata, e alla quale, in ogni modo, ha risposto il senatore Rizzo Giambattista con argomentazioni che condivido.

RIZZO DOMENICO. Io condivido in pieno i rilievi fatti dall'onorevole Ministro, il quale non mi pare che abbia detto che debba essere respinto il comma aggiunto dalla Camera dei deputati all'articolo 1 del decreto legislativo 25 giugno 1946, n. 15, per ragioni politiche, ma ha sollevato una precisa questione di di-

ritto, fondata sull'articolo 31 del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, il quale impedisce che i provvedimenti di carattere politico possano essere portati all'esame della giurisdizione, ed ha ricordato che questi provvedimenti di sospensione, più che su motivazioni amministrative, furono adottati per ragioni politiche. Ora — per mio conto — non solo aderisco a tale motivazione del Ministro, ma vado un po' più in là. Io penso che il decreto legislativo 25 giugno 1946, n. 15, possa essere ratificato soltanto nel suo testo integrale, senza alcun mutamento e quindi senza neanche sopprimere quella parte dell'articolo 1 che si riferisce al divieto di impugnabilità. In sostanza, questo decreto legislativo ha avuto vigore solo per sessanta giorni, poichè il potere di sospensione doveva essere esercitato dal Presidente del Consiglio entro sessanta giorni dalla promulgazione. Esauriti i suoi effetti col sessantesimo giorno dall'entrata in vigore, successivamente non sono intervenuti altri provvedimenti di proroga. Avverso i provvedimenti di sospensione era stata esclusa, dopo la decisione del Consiglio dei Ministri, che avesse respinta la opposizione, ogni possibilità di di impugnativa giurisdizionale. Tale inoppugnabilità è rimasta ferma, almeno fino all'entrata in vigore della Costituzione. A che cosa servirebbe oggi sopprimere il principio della inoppugnabilità se non ad aprire l'adito a quel pericoloso contrasto a cui accennava il senatore Rizzo Giambattista? Molto probabilmente infatti se noi sopprimessimo, nel testo originario, l'espresso divieto d'impugnativa, sentiremmo sostenere che il decreto legislativo 25 giugno 1946, n. 15, fin dal suo inizio debba intendersi sfornito del divieto in questione ed allora faremmo rientrare dalla finestra quello che abbiamo cacciato dalla porta disapprovando l'emendamento aggiuntivo. Ecco perchè io dichiaro di essere contrario ad un qualsiasi mutamento del testo originario del decreto 25 giugno 1946, n. 15, e chiedo anche a nome del mio Gruppo che vengano respinti tutti gli emendamenti, sia soppressivi che aggiuntivi, apportati dalla Camera dei deputati, ratificandosi *sic et simpliciter* il testo originario del decreto legislativo anzidetto.

RICCIO, *relatore*. A me pare che, posta la questione con un richiamo all'opportunità politica, occorra addivenire all'ultima proposta del

COMM. SPEC. RATIFICA DD. LL.

28ª RIUNIONE (11 novembre 1950)

senatore Rizzo Domenico, perchè, evidentemente, nello stesso tempo in cui si accettasse la soppressione della inammissibilità di un gravame, da tale soppressione si dovrebbero trarre tutte le necessarie conseguenze. Cioè, se si dichiara da un certo momento ammissibile il gravame, si dovrebbe anche discutere sulla possibilità o meno che prima vi era di proporlo, vedere se sia giusto o meno fare il trattamento doppio e così via, perchè, quando si discute in linea giuridica, per me non bisogna prescindere mai da una linea di equità per poter fare una legge giusta. Ma se non è questa più la linea da seguire per la ratifica di questo decreto, a parte la differenza delle date dei due decreti, quello ora in esame e quello già da noi ratificato, il quale ultimo fu emanato mentre già vigeva la nuova Costituzione, e giacchè è stato fatto un richiamo all'opportunità politica, sono il primo a ritenere inopportuno politicamente aver aperto tante, troppe porte attraverso le quali chi doveva esser punito sfuggì alle sanzioni e vi restò soggetto chi forse non vi doveva rimanere.

Si potrà dire che molto mal fatta fu tutta la legislazione che si susseguì in materia e peggio fatta la esecuzione che a questa legislazione è stata data, ma di fronte al richiamo alla opportunità politica e considerato che il decreto legislativo da noi già ratificato riguardava gli impiegati fino al grado 6° mentre questo riguarda quelli dei più alti gradi, ritiro la proposta di approvazione delle modificazioni apportate dalla Camera dei deputati all'articolo 1 del decreto legislativo 25 giugno 1946, n. 15, e mi associo a quella del senatore Rizzo Domenico, cioè di ratifica pura e semplice del decreto legislativo anzidetto.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare passiamo all'esame dell'articolo unico del disegno di legge. Ne do lettura:

Articolo unico.

Il decreto legislativo 25 giugno 1946, n. 15, è ratificato con le seguenti modificazioni:

Art. 1. — Al terzo comma sono soppresse le parole: « ed avverso tale provvedimento non è ammesso alcun gravame nè in via amministrativa nè in via giurisdizionale ».

È aggiunto il seguente ultimo comma:

« Contro il provvedimento di collocamento a riposo e contro il provvedimento che decide

sull'opposizione è sempre ammesso ricorso giurisdizionale al Consiglio di Stato, da proporsi nel termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge. Lo stesso ricorso giurisdizionale al Consiglio di Stato, da proporsi nello stesso termine, è sempre ammesso contro l'analogo provvedimento che decide sull'opposizione prevista dall'articolo 1 del decreto legislativo 22 gennaio 1946, n. 19, e contro il provvedimento di collocamento a riposo, disposto ai sensi dell'articolo 1 del decreto legislativo 9 novembre 1945, n. 716 ».

Ricordo che il senatore Rizzo Domenico ha proposto di sopprimere nel testo dell'articolo unico, di cui ora è stata data lettura, la parte dell'articolo unico stesso relativa alle modificazioni, apportate dalla Camera dei deputati, all'articolo 1 del decreto legislativo 25 giugno 1946, n. 15. Poichè nessuno domanda di parlare, metto ai voti la proposta, fatta dal senatore Rizzo Domenico, di sopprimere la parte anzidetta dell'articolo unico del disegno di legge in esame. Chi approva questa proposta è pregato di alzarsi.

(È approvata).

Metto ora ai voti il testo dell'articolo unico del disegno di legge, risultante dall'approvazione, ora avvenuta, della proposta di soppressione fatta dal senatore Rizzo Domenico:

Articolo unico.

Il decreto legislativo 25 giugno 1946, n. 15, è ratificato.

Chi approva tale articolo è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Poichè il decreto legislativo 25 giugno 1946, n. 15, è stato ratificato dal Senato senza modificazioni occorre ora mettere in votazione il nuovo testo del titolo del disegno di legge: « Ratifica del decreto legislativo presidenziale 25 giugno 1946, n. 15, concernente facoltà di opposizione avverso i provvedimenti di collocamento a riposo, disposti ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo luogotenenziale 11 ottobre 1944, n. 257 ». Chi approva questo nuovo testo del titolo del disegno di legge è pregato di alzarsi.

(È approvato).

La riunione termina alle ore 12.