

SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

(N. 350-A)

RELAZIONE DELLA I^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(RELATORE MURMURA)

SUL

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori BRANCA, GALANTE GARRONE, MAFFIOLETTI, VENANZI,
VIVIANI, FERRALASCO e MANCINO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 NOVEMBRE 1976

Modifica dell'articolo 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948,
n. 1, recante norme sui giudizi di legittimità costituzionale

Comunicata alla Presidenza il 3 maggio 1977

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge n. 350 investe un argomento di particolare importanza (le funzioni del più autorevole organo di controllo) e mira ad accertare se, nello svolgimento di tale attività, la Corte dei conti rientri tra i giudici autorizzati a promuovere pronunce di legittimità costituzionale a norma della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1.

L'esame comparativo di questa normativa, dell'articolo 100 della Carta fondamentale, del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 consente di affermare nettamente e chiaramente la mancanza di giurisdizionalità nel controllo da parte della Corte dei conti. In questo procedimento, infatti, l'assenza di parti contrapposte, la mancanza di dialettica processuale, la facoltà dell'amministrazione di rinnovare l'atto (anche per l'esaurirsi della pronuncia nel singolo e specifico rapporto), la mancanza dei requisiti di imperatività immodificabile e di passaggio in *res judicata*, la problematicità del ricorso in Cassazione, il potere dell'amministrazione di rimuovere di ufficio l'atto vistato dalla Corte dei conti, la registrazione con riserva sono tutte circostanze che consentono di convalidare la declaratoria sulla natura amministrativa dell'attività di controllo. La tempestività e la speditezza quale manifestazione esteriore di efficienza della pubblica amministrazione sarebbero di certo vanificate attraverso il differimento posto in essere dall'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale. L'attività di controllo, dunque, si perfeziona, appunto, ai soli fini dell'efficacia del provvedimento legislativo, con il visto considerato ausilio all'esecutivo per la retta applicazione della norma.

Queste considerazioni valgono soprattutto nell'ipotesi di leggi delegate, la cui emanazione deve aver luogo entro termini temporali dal Parlamento prefissati, unitamente a criteri ed a contenuti normativi di massima, la cui eventuale disapplicazione la Corte dei conti può denunciare, utilizzando l'istituto della registrazione con riserva e rimettendo all'autorità delegante il conseguente giudizio politico. Nè vale obiettare l'esistenza di un

orientamento interpretativo rivolto a conferire massima ampiezza al controllo di costituzionalità sulle leggi, tale da suggerire l'eccezione di siffatto giudizio anche ad iniziativa della Corte dei conti in sede di controllo. Anche se esistesse l'invocata e proclamata tendenza, questa non potrebbe produrre autonome innovazioni sistematiche e procedurali, determinabili esclusivamente da una legge costituzionale modificatrice della legge n. 1 del 1948, la quale per le espressioni usate (« nel corso di un giudizio », « non ritenuta dal giudice », ecc.) non consente interpretazioni estensive che sarebbero arbitrarie: per cui essa deve essere universalmente rispettata nelle sue previsioni e nelle sue indicazioni, aventi carattere di tassatività.

De jure condendo, potrebbe allargarsi — come alcune proposte legislative, dal relatore non condivise, suggeriscono — l'area dei giudizi innanzi alla Corte costituzionale: ma queste novità imporrebbero globali riesami di tutto l'ordinamento italiano, il cui equilibrio — e non equilibrismo —, la sistematicità dei cui controlli, le cui strutture sarebbero rivoluzionati per effetto di un sindacato generalizzato sugli atti dell'esecutivo da parte della Corte dei conti.

La natura « ausiliaria » di questa — nonostante l'ovvia considerazione di un illustre giurista sul contrasto logico che emergerebbe dall'affidare contemporaneamente la titolarità (nei confronti del medesimo provvedimento) di un potere giurisdizionale e di un potere ausiliario — consente certamente alla Corte di dissentire — e non solo attraverso diplomatici canali — con l'organo « ausiliato », ma non autorizza in siffatte situazioni, salti in avanti come quello invocato e che il disegno di legge, unanimemente licenziato dalla Commissione, intende ad ogni buon fine evitare.

Onorevoli senatori, pur non condividendo la tesi dello scorporo tra requisito oggettivo e soggettivo ai fini della promovibilità del giudizio di costituzionalità come atto e momento preliminare idoneo a considerare autorità giurisdizionale chiunque svolga, in posizione di assoluta indipendenza, funzioni involgenti l'obiettiva applicazione della legge,

il relatore desidera far osservare come questo orientamento sia stato sconfessato quando sono stati dichiarati non costituzionalmente legittimi organi (quali i consigli comunali in sede giurisdizionale, i consigli di prefettura, autorità giudiziaria in sede di esecuzione esattoriale, la giunta provinciale amministrativa in sede giurisdizionale, ecc.) che, pur vedendosi accolte eccezioni di costituzionalità proposte e pur svolgendo funzioni concernenti l'applicazione obiettiva delle leggi, sono stati espulsi dal nostro ordinamento positivo per la carenza del requisito oggettivo o per il carattere sostanzialmente amministrativo del procedimento, come chiaramente avviene — e si è cercato di dimostrarlo nella parte iniziale della presente relazione — in sede di effettuazione del controllo: che, opportunamente, si chiude con una « deliberazione » (articolo 3, secondo comma del testo unico approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214) dell'apposita sezione della Corte, mentre le pronunce conclusive dei giudizi della stessa Corte vengono nel medesimo testo legislativo, indicate e denominate « decisioni ».

Analoghi criteri giuridici informano la bontà del disegno di legge costituzionale n. 350 circa i poteri della Corte dei conti in sede di

parificazione del rendiconto, il cui carattere fotografico e descrittivo (risultati della gestione, confronto tra i punti e le operazioni di bilancio, ragguaglio con il bilancio di previsione delle spese) è confermato dalla testualità dell'articolo 40 del più volte richiamato testo unico del 1934 che recita: « La Corte delibera sul rendiconto », sia pure aggiungendo « con le formalità della sua giurisdizione contabile ».

Questa ultima constatazione ha suggerito ad un giurista di ricordare il Kelsen (*La dottrina pura del diritto*, Torino 1966) laddove parla di « giurisdizione introvabile » poichè è irreperibile nella specie l'applicazione al fatto della norma, nel che si estrinseca il controllo.

Onorevoli senatori, la 1^a Commissione, dopo un lungo ed approfondito dibattito, comprensivo dell'esame attento della sentenza n. 226 pronunciata dalla Corte costituzionale il 12 novembre 1976, ha approvato all'unanimità il disegno di legge costituzionale nel testo seguente: ed al relatore compete l'incarico di sollecitarne all'Assemblea l'approvazione più rapida, nella meditata convinzione che si possa in tal guisa conferire maggiore chiarezza all'ordinamento costituzionale.

MURMURA, relatore

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE*Articolo unico.*

All'articolo 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, è aggiunto il seguente comma:

« Nell'esercizio dei poteri di controllo preventivo o successivo, previsti dagli articoli 100, 125 e 130 della Costituzione, nonché da altre norme costituzionali o di legge ordinaria, non si possono sollevare questioni di legittimità costituzionale ».