(N. 82-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONI DELLA 2ª COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA E AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE)

(RELATORI: MAGLIANO, *per la maggioranza*; PAPALIA, *per la minoranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del Senatore STURZO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 OTTOBRE 1953

Comunicate alla Presidenza il 9 giugno e 16 luglio 1954

Modifica agli articoli 2 e 3 della legge 11 marzo 1953, n. 87, riguardo le nomine elettive a giudici della Corte costituzionale.

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1200)

RELAZIONE DELLA MAGGIORANZA

ONOREVOLI SENATORI. — Come è noto, la legge 11 marzo 1953, n. 87, che stabilisce le norme per le nomine elettive dei giudici della Corte costituzionale, dispone che per aversi valida elezione occorre raggiungere un numero di voti di almeno tre quinti dell'Assemblea (composta insieme dal Senato e dalla Camera dei deputati) in qualsiasi votazione, tanto dei seggi assegnati quanto dei presenti. Ne consegue che finchè tale *quorum* non venga raggiunto, le votazioni non hanno alcun limite nè di numero nè di tempo.

Trattandosi della Corte costituzionale, cioè di un istituto che ha così alta e decisiva importanza nella vita democratica della Nazione, non è chi non veda come esso debba esser mantenuto al di fuori dei partiti onde possa esercitare con assoluta scrupolosa serenità ed imparzialità le sue funzioni. Pertanto il sistema di votazione attuale ha presentato difficoltà ed inconvenienti così gravi che finora ne è stata impedita la costituzione e ritardato il funzionamento. Ma più ancora che per ovviare alle difficoltà che si sono presentate, quanto per riportare questo istituto fondamentale della nostra Costituzione nello spirito di libertà e nella volontà qualificata del corpo elettivo, l'onorevole senatore Sturzo ha proposto una modifica della legge del 1953, con la quale viene adottato, per la nomina dei giudici della Corte costituzionale lo stesso procedimento che è stabilito per la nomina del Capo dello Stato, la cui altissima funzione è sottratta appunto al gioco delle parti politiche. Si adotta cioè nella proposta legge la procedura di cui all'articolo 83 della Costituzione.

Egualmente il senatore Sturzo propone che si faccia per le nomine dei giudici eletti dalle tre supreme magistrature ordinarie e amministrative, per le quali si è verificata l'elezione di coloro che hanno riportato il maggior numero di voti, in un'unica elezione, senza obbligo di alcuna maggioranza qualificata, neppure di quella della metà più uno dei votanti. Onde risultarono eletti giudici, per altro verso degnissimi e di indiscusso valore, con scarsissimo numero di voti, il che può non conferire al prestigio dell'istituto.

* * *

La proposta del senatore Sturzo è apparsa, dopo ampia e approfondita discussione, alla maggioranza della vostra Commissione meritevole di approvazione, in quanto essa si ispira, nelle nobili finalità del proponente, soltanto a togliere ogni asprezza di lotta politica per la vita di un istituto che, come si è detto, deve essere al disopra e al difuori della politica e dei partiti.

Va osservato che la Corte costituzionale non è una rappresentanza politica del Parlamento onde non può per essa invocarsi il criterio democratico della proporzionalità. Questa sarebbe anzi un elemento disgregativo in un corpo che ha caratteri e funzioni tutte sue particolari ma sostanzialmente giudiziarie. D'altra parte il sistema proposto riguarda anche le nomine fatte dalle magistrature e quindi non si può obbiettare che essa venga a menomare le esigenze di una rappresentanza anche delle minoranze. Va pure rilevato che nelle due prime votazioni anche col sistema proposto occorre raggiungere i due terzi dei votanti il che è più dei tre quinti come attualmente è richiesto.

Infine la osservazione che la legge avrebbe effetto non per le elezioni avvenute in base alla legge vigente ma per l'avvenire, elimina ogni dubbio o discussione sulla opportunità della modifica proposta mettendo in rilievo soltanto la finalità risolutiva e democratica che l'ha ispirata.

La maggioranza della Commissione ne propone pertanto l'approvazione.

MAGLIANO, *relatore per la maggioranza.*

RELAZIONE DELLA MINORANZA

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge proposto dall'onorevole Sturzo e che viene in Aula dopo una significativa pronunzia della Commissione di giustizia (sei favorevoli, cinque contrari e due astenuti) riporta innanzi al Parlamento una questione dibattuta per anni dalle due Camere e che sembrava definitivamente risolta da quattro votazioni.

Come è noto, il disegno che si proponeva di attuare il disposto dell'articolo 135 della nostra Costituzione dettando le norme secondo cui dovevasi procedere alla elezione dei quindici giudici della Corte costituzionale, fu presentato al Senato il 14 luglio 1948. Portava il numero 23 ed aveva il seguente titolo: «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale».

Ampii e dotti furono i dibattiti che precedettero la votazione del disegno che, dopo varie tornate venne approvato nella seduta pubblica del 17 marzo 1949.

In occasione di questa prima fase della elaborazione legislativa nessuno dubitò del diritto della minoranza a designare due dei cinque giudici che le Camere in seduta comune, avrebbero dovuto eleggere, *tanto evidente appariva che non si potevano escludere dalla vita costituzionale del Paese partiti che rappresentavano milioni di elettori e disponevano nel Parlamento di circa i due quinti delle forze ivi rappresentate.* Si discusse soltanto sulla forma da usare e precisamente se bisognava scrivere che «i cinque membri vengono nominati secondo le norme stabilite dall'articolo 13 del Regolamento della Camera dei deputati» (V. P. 5267) oppure se si doveva nella legge specificare che «ciascun membro del Parlamento vota tre nomi».

Favorevole alla prima formulazione era il relatore e Presidente della Commissione onorevole Persico. Proponenti della variante furono gli onorevoli Raja e Boeri. Ragione dichiarata del dissidio, che come è facile vedere era formale ma non sostanziale, la preoccupazione della influenza che sulla interpretazione ed applicazione della legge avrebbe potuto esercitare nel futuro, una eventuale modifica del regolamento della Camera. A placare le acque intervenne il guardasigilli dell'epoca onorevole Grassi il quale dichiarò che non vi era ragione di allarmarsi perchè quali che potessero essere le ipotetiche e temute modifiche. «*Nessun regolamento della Camera potrà mai stabilire che una elezione che si fa con più di due membri possa farsi a sistema maggioritario assoluto senza dar posto alla minoranza*».

L'emendamento Raja-Boeri venne quindi rigettato il 10 febbraio 1949 ed il disegno di legge, nella definitiva sua formulazione, fu approvato nella seduta del 17 marzo 1949.

Passato alla Camera dei deputati (2 aprile 1949) e prima di essere portato in Aula per la discussione, il disegno fu sottoposto all'esame di una Commissione speciale nominata dal Presidente della Camera e presieduta dall'onorevole Giovanni Leone. Questa Commissione, nel corso dei nuovi lavori che si protrassero per diversi mesi, apportò al testo del Senato numerosi emendamenti. Pochi furono gli articoli che non vennero ritoccati e tra questi, per unanime riconoscimento della formale e sostanziale sua esattezza, si ritrova l'articolo 2, quello cioè che regolava, nella maniera in precedenza indicata, la elezione dei 5 Giudici, di nomina parlamentare (pag. 22, Relatore Tesauro«.

Senonchè avvenne, e la singolarità del caso destò notevole scalpore, che l'onorevole Tesauro, cui era stato affidato l'incarico di illustrare e difendere l'operato della Commissione innanzi al Parlamento, nella relazione scritta depositata alla vigilia del dibattito, espresse sull'articolo 2 un personale opinamento mai sostenuto o anche solo enunciato in precedenza, nettamente in contrasto con le decisioni prese da quella Commissione del cui pensiero aveva accettato di essere l'interprete.

Non torna conto riferire in questa sede ciò che era avvenuto nel periodo intercorrente tra le decisioni della Commissione ed il deposito della relazione, e che potè essere causa di così singolare atteggiamento.

Gioverà solo ricordare che la proposta Tesauro, *di eleggere a maggioranza semplice i giudici*, si concretò lungo la strada in un emendamento alla legge prontamente formulato e presentato dall'onorevole Stefano Riccio. Tale radicale riforma, sebbene fosse stata strenuamente appoggiata in Aula dall'onorevole Bettiol e dal suo gruppo, non venne approvata dalla Camera.

Purtroppo in quella battaglia anche la minoranza fu sconfitta perchè l'*accettato principio del diritto assoluto alla rappresentanza venne* disconosciuto ed al suo posto, a guisa di temperamento, si sostituì la formula proposta degli onorevoli Gaetano Martino, Paolo Rossi e da altri parlamentari, di elevare ai 3/5 dei componenti dell'assemblea nel primo, ed ai 3/5 dei presenti negli scrutini successivi, la maggioranza necessaria per la elezione dei giudici.

Si pensava, allargando il *quorum*, di sottrarre all'arbitrio del solo partito di maggioranza la nomina dei Giudici della Corte costituzionale, costringendo tale gruppo a stabilire contatti ed accordi equilibratori con le altre forze rappresentate nel Parlamento.

Questa soluzione, non trionfale ma soddisfacente per le minoranze, fu presa nella seduta dell'8 febbraio 1951, dopo di chè la discussione del disegno continuò per altre e più gravi controversie insorte lungo la strada, sicchè solo il 16 marzo dello stesso anno la Camera approvò il testo nel suo complesso definitivo.

Ritornato il 5 maggio 1951 al Senato a causa degli emendamenti dalla Camera apportati, il disegno fu ridiscusso dalla 2ª Commissione che il 1° agosto 1951, depositò una relazione.

Nell'Aula il dibattito fu ripreso il 27 marzo 1952 e si protrasse fino al 21 ottobre dello stesso anno *ma la formula Martino non venne* modificata.

Restituito il disegno alla Camera risorsero in sede di Commissione per varie e gravi ragioni, discussioni e contrasti che indussero i commissari di minoranza ad abbandonare i lavori, il chè non impedì all'onorevole Tesauro di approntare e depositare una nuova relazione (12 gennaio 1953), cui seguirono vivaci dibattiti in Aula, durati dal 19 febbraio al 5 marzo (sedute del 19, 26 e 27 febbraio; 3, 4 e 5 marzo 1953).

I nuovi emendamenti deliberati alla Camera fecero tornare il disegno al Senato, il quale allo scopo di porre fine a tanto tormentoso girovagare approvò rapidamente ed in blocco disegno e modifiche sicchè finalmente nella *Gazzetta* del 14 marzo 1953, venne pubblicata la nuova legge con la data 11 marzo 1953; col n. 87 e col titolo «Norme sulla Costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale».

Dalla seduta della Camera dell'8 febbraio 1951, in cui alla formula decisa dal Senato venne sostituita quella attualmente in vigore, *le due Camere, pur avendo ancora per tre volte esaminato e riesaminato il disegno, nulla hanno più osservato sullo stabilito sistema di votazione* che come ho già detto lede sì un interesse ma solo quello della minoranza che venne ingiustamente privata del diritto di rappresentanza che la vecchia formulazione della legge le aveva riconosciuto.

Non ostante questi precedenti è venuta la proposta dell'onorevole Sturzo che, riporta la questione al punto in cui era all'epoca della prima relazione dell'onorevole Tesauro, e dell'emendamento dell'onorevole Riccio, il chè, se depone favorevolmente alla tenacia dello illustre proponente non è lusinghiero per il Parlamento invitato, senza adeguate ragioni, a cancellare decisioni recenti così laboriosamente prese.

Si oppongono alla proposta Sturzo:

a) tutte le ragioni e le argomentazioni vagliate dalle due Camere nelle ripetute di-

scussioni che precedettero la definltiva approvazione della legge del 14 Marzo 1953 n. 87.

b) la evidente inadeguatezza del ricorso alla nomina del Presidente, della Repubblica che, per essere uno solo, non consente richiami analogici non essendo al suo caso applicabile la norma dell'articolo 13 del Regolamento della Camera.

c) l'ironico sapore dell'affermazione che per essere la Corte costituzionale un Istituto « che ha alta e decisiva importanza nella vita democratica della Nazione, bisogna sottrarla all'influenza dei partiti » dal chè la conseguente disinteressata proposta di affidarne la costituzione al solo partito di maggioranza.

Fu evidentemente per queste stesse « nobili finalità » e per « togliere asprezza alla lotta politica » che si pensò in sede di elaborazione della legge di risparmiare al Presidente della Repubblica il fastidio di scegliersi i cinque consiglieri di sua competenza proponendo e duramente lottando perchè tanto ingrata fatica fosse riservata al Presidente del Consiglio.

Il tenace desiderio di escludere ogni altro settore del Parlamento dal diritto di validamente ed efficientemente esprimersi in occasione della elezione dei consiglieri della Corte costituzionale.

L'infondatezza dell'assunto che il criterio politico della proporzionalità (uno o due contro quindici) funzionerebbe da elemento disgregatore!) in un organismo avente « carattere e funzioni sostanzialmente giudiziarie ».

L'erroneità dell'affermazione che il Parlamento invitato come tale a designare una propria rappresentanza nel costituendo consesso non abbia il diritto ed il dovere di rispettare e riprodurre in esso le linee e l'armonia della sua interna costituzione.

Tutte queste insieme, costituiscono altre validissime ragioni che alle precedenti si aggiungono per indurre la minoranza ad esprimere parere contrario al disegno di legge.

PAPALIA, *relatore per la minoranza.*

DISEGNO DI LEGGE

—

Art. 1.

Per la elezione dei cinque giudici della Corte costituzionale di nomina del Parlamento si applica la procedura indicata al terzo comma dell'articolo 83 della Costituzione per la nomina del Presidente della Repubblica.

Art. 2.

La stessa procedura è adottata dai collegi delle tre supreme magistrature ordinarie e amministrative.

Art. 3.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.