

(N. 2472-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA E AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE)

SULLA

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

*approvata dalla Camera dei deputati nella seduta del 2 luglio 1952, in seconda deliberazione,
con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti (V. Stampato N. 1292-bis)*

d'iniziativa dei Deputati LEONE, TESAURO, CAMPOSARCUNO, SAILIS, COLITTO, CAPA-
LOZZA, BETTIOL Giuseppe, MIGLIORI, LUCIFREDI, ARCANGELI, RESTA, PAGLIUCA,
CAPPI, RICCIO e RESCIGNO

TRASMessa DAL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI ALLA PRESIDENZA
IL 10 LUGLIO 1952

Comunicata alla Presidenza il 18 luglio 1952

Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale.

ONOREVOLI SENATORI. — La Commissione speciale della Camera dei deputati incaricata di esaminare il disegno di legge recante norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale, già approvato dal Senato, ha ritenuto che talune delle norme stesse, in quanto integrative della Costituzione, dovessero trovar posto non in una legge ordinaria, ma in una legge costituzionale, che — aggiungendosi agli articoli del titolo VI, sezione I, della

Costituzione e alla legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 — completi la disciplina della Corte con una *vis* superiore a quella della legge ordinaria, in quanto legge soggetta a speciale e rigorosa disciplina per poter essere modificata (articolo 138 Costituzione).

Fu pertanto presentata da un gruppo di deputati, quasi tutti appartenenti alla detta Commissione, primo firmatario l'onorevole Leone, una proposta di legge costituzionale per l'inte-

grazione delle norme concernenti la Corte costituzionale.

Tale proposta, della quale ora ci occupiamo, ha seguito la procedura che l'articolo 138 della Costituzione stabilisce per l'approvazione delle leggi costituzionali.

È stata approvata per la prima volta nella seduta del 16 marzo 1951: indi, dopo avere atteso che la Camera avesse risolto, su proposta della Giunta del Regolamento, le gravi questioni sorte sull'interpretazione del suddetto articolo 138, è stata approvata in seconda deliberazione nella seduta del 2 luglio 1952, con la maggioranza dei due terzi dei componenti dell'Assemblea, con una maggioranza cioè che esclude, per quanto riguarda la Camera, l'esplorabilità del *referendum* costituzionale, previsto nel secondo comma dell'articolo 138 già citato.

* * *

Le norme della presente proposta di legge si riferiscono:

al giudizio sui titoli di ammissione dei giudici della Corte; alla durata in carica e alla rinnovazione degli stessi; alla loro insindacabilità e imperseguibilità; alla retribuzione minima dei giudici; alla rimozione, alla sospensione e decadenza di essi; alla nomina dei giudici straordinari per i giudizi di accusa contro il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri e i ministri e al procedimento per la promozione di tale giudizio; al limite massimo delle sanzioni penali da applicare in detti giudizi.

Il disegno di legge — quale fu approvato in prima deliberazione dalla Camera — prevedeva inoltre:

a) la cessazione dell'attività dell'*Alta Corte siciliana*, la cui competenza doveva essere assorbita dalla Corte costituzionale; b) il deferimento alla Corte costituzionale di un giudizio preventivo sull'ammissibilità delle richieste di *referendum abrogativo*, previsto dall'articolo 75 della Costituzione.

Come risulta da questa sommaria elencazione tutte queste norme — fatta eccezione per le ultime due — non modificano la Costituzione, ma soltanto la attuano: pertanto, essendo molto dubbia la definizione di « materia costitu-

zionale », non sembra che una legge costituzionale fosse per esse assolutamente necessaria.

In sede di seconda deliberazione, poi, la Camera ha *stralciato* l'articolo 16, che disponeva la cessazione dalle sue funzioni dell'Alta Corte siciliana; il che vuol dire che, rispetto al progetto di legge che dobbiamo ora esaminare, detto articolo è stato *soppresso*.

L'unica norma quindi che, secondo l'avviso della vostra Commissione, giustifica oggi il ricorso alla legislazione costituzionale è quella sulla nuova competenza attribuita alla Corte costituzionale, concernente il giudizio di ammissibilità delle richieste di *referendum abrogativo*.

Esiste, a dire il vero, un'altra disposizione che, modificando il disposto dell'articolo 135 della Costituzione, deve essere approvata con le forme speciali previste dal successivo articolo 138, ed è quella dell'articolo 10. Ma, come vedremo in sede di commento ai singoli articoli, si tratta di modifica puramente *procedurale*, che forse non sarebbe stata neppure necessaria.

* * *

Malgrado questa considerazione, e malgrado altri rilievi di cui faremo cenno a proposito di alcune norme, la vostra Commissione ritiene di dover proporre al Senato l'approvazione integrale della presente proposta di legge.

Le ragioni sono evidenti: il procedimento lungo e rigoroso voluto dalla Costituzione per l'approvazione delle leggi costituzionali e che è giunto, per questo progetto, dopo oltre tre anni, alla metà del suo *iter*, dovrebbe ricominciare quasi dall'inizio nel caso che il Senato modificasse, anche in minima parte, il testo già approvato due volte dalla Camera.

Accettando invece tale testo, la legge costituzionale potrebbe essere definitivamente approvata *con il solo intervallo di tre mesi* tra la prima e la seconda deliberazione del Senato.

E potrebbe anche in ipotesi accadere che, contemporaneamente alla prima deliberazione della presente legge, il Senato approvasse senza modificazioni la *legge ordinaria* sulla costituzione e il funzionamento della Corte costituzionale (n. 23-C) che è pure dinanzi al suo esame: in tal caso, entro il suddetto spazio di

tempo, tutte le norme legislative necessarie perchè il supremo organo costituzionale possa entrare in funzione sarebbero perfezionate.

Che se poi nel disegno di *legge ordinaria* il Senato introducesse delle modificazioni, secondo quanto la vostra Commissione ha creduto di proporre, la Camera potrebbe sempre approvarle durante i tre mesi che intercorreranno tra la prima e la seconda deliberazione del Senato sulla presente proposta di *legge costituzionale*.

* * *

Veniamo ora ad illustrare molto brevemente le singole disposizioni della presente proposta di legge.

* * *

Articolo 1. — Si tratta di un articolo puramente enunciativo, che enumera tutte le disposizioni legislative che regolano la Corte costituzionale.

Articolo 2. — Questo è l'articolo più importante del progetto ed è l'unico che veramente innova le norme della Costituzione, e che giustifica il ricorso alla legislazione costituzionale.

La Costituzione, infatti, nell'articolo 134, stabilisce tassativamente le materie sulle quali la Corte è chiamata a giudicare, raggruppandole in tre categorie:

1) Controversie relative alla *legittimità costituzionale* delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni;

2) *Conflitti di attribuzione* tra i poteri dello Stato; conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni;

3) *Accuse* promosse contro il Presidente della Repubblica e i ministri, a norma della Costituzione.

Nell'esame della legge per l'attuazione dell'istituto del *referendum* popolare si è pensato che, di fronte ad una richiesta di *referendum*, possano sorgere dei dubbi sull'appartenenza o meno della legge di cui si chiede l'abrogazione, totale o parziale, ad una delle tre categorie per le quali l'articolo 75 della Costituzione non ammette il *referendum* abrogativo (leggi tributarie e di bilancio; di amnistia e di indulto; di

autorizzazione a ratificare trattati internazionali).

Per eliminare ogni eventuale incertezza, la Camera dei deputati ha ritenuto di dover stabilire un sindacato generale *preventivo* sull'ammissibilità delle richieste di *referendum* attribuendolo alla Corte costituzionale, e modificando quindi la Costituzione. A ciò provvede il primo comma dell'articolo in esame.

Il secondo comma stabilisce poi che le modalità del giudizio della Corte su tale nuova materia saranno stabilite dalla legge ordinaria che disciplinerà lo svolgimento del *referendum* popolare. Si tratta quindi di un *nuovo compito* da affidare alla Corte costituzionale.

È da osservare come in questo momento si trova all'esame del Senato il disegno di legge n. 1608-B, contenente le « Norme sul *referendum* e sulla iniziativa legislativa del popolo », nel quale hanno posto le modalità del giudizio d'ammissibilità del *referendum*, devoluto, per la legge costituzionale che stiamo esaminando, alla Corte costituzionale.

Siccome però tale legge costituzionale non è stata ancora approvata, ben provvede al caso l'articolo 37 del disegno di legge sul *referendum* con una *disposizione transitoria* per la quale: « *Finchè non sarà diversamente disposto*, la Corte di cassazione a sezioni unite giudicherà, *con sentenza*, sull'ammissibilità costituzionale del *referendum*, ecc., ecc. ».

Articolo 3. — Tale articolo riproduce quasi testualmente l'articolo 5 del disegno di legge ordinaria n. 23, a suo tempo approvato dal Senato, nel quale si stabiliva che, nel giudizio sulla validità dei titoli di nomina dei giudici — già affidato alla Corte costituzionale dal primo comma dell'articolo 3 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 — la Corte stessa dovesse deliberare a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Articolo 4. — Questo articolo riproduce l'articolo 6 del disegno di legge ordinaria, approvato dal Senato, con alcune lievi modificazioni circa la rinnovazione dei giudici successivamente alla prima formazione della Corte.

Articolo 5. — L'articolo estende ai giudici della Corte l'insindacabilità prevista per i membri del Parlamento dal primo comma dell'articolo 68 della Costituzione.

Articolo 6. — Già nel disegno di legge ordinaria (articolo 14 del testo approvato dal Senato - articolo 13 del testo approvato dalla Camera) la retribuzione dei giudici della Corte viene stabilita in una somma corrispondente al complessivo trattamento economico del più alto magistrato della giurisdizione ordinaria.

Si è ora voluto *garantire costituzionalmente* che tale retribuzione non possa scendere al di sotto della somma suddetta, al fine di tutelare più sicuramente l'indipendenza dei giudici.

L'articolo dispone inoltre che « la retribuzione mensile dei giudici *dovrà essere determinata con legge* ». S'intende che tale legge è la legge ordinaria della quale più volte si è fatto cenno.

Articolo 7. — Tale articolo regola, con una disposizione estremamente semplice, le modalità per la rimozione e la sospensione dei giudici dal loro ufficio, stabilite dagli articoli 10 e 11 del disegno di legge ordinaria che era stato approvato dal Senato.

Articolo 8. — Si dispone in tale articolo, con norma forse troppo rigorosa (non tenendo conto dei casi di malattia), che il giudice della Corte costituzionale il quale per sei mesi non eserciti le sue funzioni decade dalla carica.

Articolo 9. — È qui riprodotto quasi testualmente il secondo comma dell'articolo 21 del disegno di legge ordinaria già approvato dal Senato, per il quale il Presidente della Corte, quando lo ritenga necessario, può ridurre fino alla metà i termini dei procedimenti.

Non si comprende perchè una tale norma di procedura debba trovare posto in una legge costituzionale, dato anche che la norma principale (fissazione dei termini) si trova nella legge ordinaria.

Articolo 10. — Questo articolo, regolando le modalità della nomina dei giudici aggregati che intervengono nei giudizi di accusa contro il Presidente della Repubblica e contro i ministri, viene a *modificare il disposto dell'ultimo comma dell'articolo 135 della Costituzione*. Mentre infatti tale comma stabilisce che « nei giudizi di

accusa contro il Presidente della Repubblica e contro i Ministri intervengono, oltre i giudici ordinari della Corte, sedici membri *eletti, all'inizio di ogni legislatura*, dal Parlamento in seduta comune tra cittadini aventi requisiti per l'eleggibilità a senatore », l'articolo in esame dispone che « il Parlamento ... *compila ogni dodici anni un elenco* di persone tra le quali sono *sorteggiati, in caso di necessità*, i giudici aggregati che devono partecipare ai giudizi di accusa contro il Presidente della Repubblica ecc. ».

La nuova disposizione sarà stata probabilmente suggerita dal desiderio di evitare il termine « *legislatura* », che, eliminato dalla Costituzione in seguito alla diversa durata del periodo legislativo del Senato e della Camera dei deputati, continua a figurare solo nell'articolo 135 per una mera svista.

Tuttavia la dizione dell'articolo 10 non sembra felice: non si dice, tra l'altro, quanti nomi debba contenere l'elenco e con quale criterio (nazionale, regionale, o simile) tali nomi debbano essere scelti.

La lacuna dovrà essere necessariamente colmata con norme regolamentari.

Articolo 11. — Questo articolo estende ai giudici aggregati di cui al precedente articolo le norme riguardanti l'insindacabilità e la imperseguibilità per le opinioni espresse e i voti dati, nonchè il trattamento economico, previste per i giudici ordinari della Corte negli articoli 5 e 6.

Malgrado la non chiara dizione dell'articolo s'intende che la limitazione « al periodo in cui esercitano le loro funzioni presso la Corte » vale per il trattamento economico, e non per l'insindacabilità, che, per la sua stessa ragion d'essere, non comporta limiti di tempo.

Articoli 12 e 13. — Questi articoli regolano l'accusa contro il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri ed i ministri.

L'articolo 12 prescrive che la messa in istato di accusa è deliberata dal Parlamento in seduta comune su relazione di una Commissione, costituita da dieci deputati e da dieci senatori, eletti da ciascuna delle due Camere, ogni volta

che essa si rinnova, con deliberazione adottata a maggioranza, in conformità del proprio regolamento, e con la clausola che, in caso di parità, prevale il voto del Presidente, eletto dalla Commissione nel proprio seno.

Una *disposizione transitoria* stabilisce che la prima elezione della detta Commissione abbia luogo entro due mesi dall'entrata in vigore della presente legge.

L'articolo 13 riproduce poi, quasi testualmente, l'articolo 42 del disegno di legge ordinaria approvato dal Senato, con la soppressione però del disposto per il quale la facoltà di assistere a tutti gli atti dell'istruttoria spettava, oltre che ai commissari con funzioni di pubblico ministero, anche al difensore dell'accusato.

Non si giustifica in nessun modo la soppressione di una norma, che aveva incontrato il favore unanime degli studiosi, i quali ne avevano anzi auspicato l'estensione a tutti i giudizi penali.

Articolo 14. — Si dispone opportunamente che l'atto di accusa contro il Presidente del Consiglio dei ministri implichi, *ipso iure*, la sospensione dalla carica.

Tale norma non sembra tuttavia ben coordinata con l'articolo 45 del disegno di legge ordinaria già approvato dalla Camera, il quale, nel secondo comma, riferendosi non solo al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai ministri, ma anche al Presidente della Repubblica, detta: « La Corte dispone, altresì, la sospensione dalla carica ».

Articolo 15. — Questo articolo affronta nei suoi due commi il problema delle sanzioni penali da infliggere in caso di sentenza di condanna, rispettivamente al Presidente della Repubblica, al Presidente del Consiglio dei ministri e ai ministri.

I due casi sono profondamente diversi poiché, mentre per quanto riguarda il Presidente della Repubblica, i reati presi in considerazione dalla Costituzione (articolo 90: alto tradimento e attentato alla Costituzione) non hanno nel diritto comune alcun termine di raffronto; i reati commessi dal Presidente del Consiglio dei ministri e dai ministri rientrano nell'ambito delle norme comuni.

Pertanto nel primo caso si prevede soltanto genericamente il limite massimo della pena (nei limiti del massimo di pena previsto dalle *leggi vigenti al momento del fatto*), e si dispone che la Corte possa irrogare le sanzioni costituzionali, amministrative e civili adeguate al fatto.

Nel secondo caso invece si prescrive che nei giudizi contro il Presidente del Consiglio dei ministri e contro i ministri sono applicabili le norme contenute nelle leggi penali relative alla sussistenza del reato, alla punibilità e alla perseguibilità, ma la Corte può aumentare la pena fino ad un terzo anche oltre la misura (s'intende la massima) stabilita in caso di circostanze che rivelino l'eccezionale gravità del reato: ciò oltre le sanzioni costituzionali e amministrative adeguate al fatto.

PERSICO, *relatore*.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

La Corte costituzionale esercita le sue funzioni nelle forme, nei limiti ed alle condizioni di cui alla Carta costituzionale, alla legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, ed alla legge ordinaria emanata per la prima attuazione delle predette norme costituzionali.

Art. 2.

Spetta alla Corte costituzionale giudicare se le richieste di *referendum* abrogativo presentate a norma dell'articolo 75 della Costituzione siano ammissibili ai sensi del secondo comma dell'articolo stesso.

Le modalità di tale giudizio saranno stabilite dalla legge che disciplinerà lo svolgimento del *referendum* popolare.

Art. 3.

La Corte costituzionale giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e dei cittadini eletti dal Parlamento ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 135 della Costituzione, deliberando a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Art. 4.

I giudici della Corte restano in carica dodici anni.

I giudici che sono nominati alla scadenza dei dodici anni dalla prima formazione della Corte si rinnovano, decorsi nove anni, mediante sorteggio di due giudici tra quelli nominati dal Presidente della Repubblica, di due tra quelli nominati dal Parlamento e di due tra quelli nominati dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative.

Il sorteggio dei giudici è fatto dalla Corte tre mesi prima della scadenza del predetto termine di nove anni.

Decorsi gli altri tre anni, si rinnovano i giudici che non sono stati rinnovati.

Successivamente si rinnovano ogni nove anni i giudici rimasti in carica dodici anni.

In caso di vacanza dovuta alla scadenza del termine di dodici anni o ad altra causa la sostituzione avviene entro un mese dalla vacanza stessa.

Art. 5.

I giudici della Corte costituzionale non sono sindacabili, nè possono essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Art. 6.

I giudici della Corte costituzionale hanno una retribuzione mensile che non può essere inferiore a quella del più alto magistrato della giurisdizione ordinaria ed è determinata con legge.

Art. 7.

I giudici della Corte costituzionale possono essere rimossi o sospesi dal loro ufficio a norma dell'articolo 2 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, solo in seguito a deliberazione della Corte presa a maggioranza di due terzi dei componenti che partecipano all'adunanza.

Art. 8.

Il giudice della Corte costituzionale che per sei mesi non eserciti le sue funzioni decade dalla carica.

Art. 9.

Il Presidente della Corte, quando lo ritenga necessario, può con provvedimento motivato ridurre fino alla metà i termini dei procedimenti.

Art. 10.

Il Parlamento, con le stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici della Corte costituzionale, compila ogni dodici anni un elenco di persone tra le quali sono sorteggiati, in caso di necessità, i giudici aggregati che devono partecipare ai giudizi di accusa contro il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri ed i ministri.

Art. 11.

Le disposizioni degli articoli 5 e 6 si applicano anche ai cittadini eletti dal Parlamento ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 135 della Costituzione limitatamente al periodo in cui esercitano le loro funzioni presso la Corte.

Art. 12.

La messa in istato di accusa del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri è deliberata dal Parlamento in seduta comune su relazione di una Commissione, costituita di dieci deputati e di dieci senatori, eletti da ciascuna delle due Camere, ogni volta che si rinnova, con deliberazione adottata a maggioranza, in conformità del proprio regolamento.

In caso di parità prevale il voto del Presidente.

Il Presidente è eletto dalla Commissione nel proprio seno.

Art. 13.

Il Parlamento in seduta comune, nel porre in istato di accusa il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri o i ministri, elegge, anche tra i suoi componenti, uno o più commissari per sostenere l'accusa.

I commissari esercitano davanti alla Corte le funzioni di pubblico ministero e hanno la facoltà di assistere a tutti gli atti istruttori.

Art. 14.

L'atto di accusa contro il Presidente del Consiglio dei ministri o i ministri implica di pieno diritto la sospensione dalla carica.

Art. 15

Per i reati di attentato alla Costituzione e di alto tradimento commessi dal Presidente della Repubblica la Corte costituzionale, nel pronunciare sentenza di condanna, determina le sanzioni penali nei limiti del massimo di pena previsto dalle leggi vigenti al momento del fatto, nonché le sanzioni costituzionali, amministrative e civili adeguate al fatto.

Le norme contenute nelle leggi penali relative alla sussistenza del reato, alla punibilità ed alla perseguibilità sono applicabili nei giudizi di accusa nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri, ma la Corte può aumentare la pena fino ad un terzo anche oltre la misura stabilita, in caso di circostanze che rivelino l'eccezionale gravità del reato. La Corte può infliggere altresì, le sanzioni costituzionali e amministrative adeguate al fatto.

DISPOSIZIONE TRANSITORIA.

La prima elezione della Commissione preveduta dall'articolo 12 avrà luogo entro due mesi dall'entrata in vigore della presente legge.