Dir. Pubbl. III - 1 - 10 - 2
12

LA COSTITUZIONE
DELLA
REPUBBLICA ITALIANA

ILLUSTRATA CON I LAVORI PREPARATORI DA

VITTORIO FALZONE, FILIPPO PALERMO, FRANCESCO COSENTINO
DEL SEGRETARIATO GENERALE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

CON PREFAZIONE DI

VITTORIO EMANUELE ORLANDO

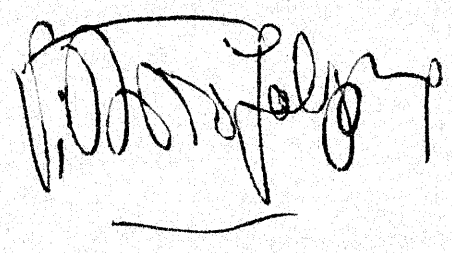
OPERA ESCLUSA DAL PRESTITO

CAMERA DEI DEPUTATI
28 APR. 1949 -
BIBLIOTECA

COLOMBO IN ROMA VIA CAMPO MARZIO

TUTTI I DIRITTI DI RIPRODUZIONE, TRADUZIONE, ECC. SONO RISERVATI

OGNI COPIA DEVE RECARE LA FIRMA AUTOGRAFA DI UNO DEGLI AUTORI





INDICE GENERALE

PREFAZIONE . . . . . *Pag.* 5
CENNI INTRODUTTIVI . . . . . » 9
Abbreviazioni. . . . . . » 20

TESTO DELLA COSTITUZIONE

(con note agli articoli)

PRINCIPI FONDAMENTALI (artt. 1-12) . . . . . » 21
PARTE I. – DIRITTI E DOVERI DEI CITTADINI:
Titolo I. – Rapporti civili (artt. 13-28) . . . . . » 44
Titolo II. – Rapporti etico-sociali (artt. 29-34) . . . . . » 65
Titolo III. – Rapporti economici (artt. 35-47). . . . . » 78
Titolo IV. – Rapporti politici (artt. 48-54) . . . . . » 94
PARTE II. – ORDINAMENTO DELLA REPUBBLICA:
Titolo I. – Il Parlamento . . . . . » 106
Sezione I. – Le Camere (artt. 55-69) . . . . . » 106
Sezione II. – La formazione delle leggi (artt. 70-82) . . . . . » 122
Titolo II. – Il Presidente della Repubblica (artt. 83-91) . . . . . » 139
Titolo III. – Il Governo . . . . . » 168
Sezione I. – Il Consiglio dei ministri (artt. 92-96) . . . . . » 168
Sezione II. – La pubblica amministrazione (artt. 97-98) . . . . . » 178
Sezione III. – Gli organi ausiliari (artt. 99-100) . . . . . » 180
Titolo IV. – La Magistratura . . . . . » 185
Sezione I. – Ordinamento giurisdizionale (artt. 101-110) . . . . . » 185
Sezione II. – Norme sulla giurisdizione (artt. 111-113) . . . . . » 205
Titolo V. – Le Regioni, le Provincie, i Comuni (artt. 114-133) . . » 210
Titolo VI. – Garanzie costituzionali . . . . . » 240
Sezione I. – La Corte costituzionale (artt. 134-137 e Legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1) . . . . . » 240
Sezione II. – Revisione della Costituzione – Leggi costituzionali (artt. 138-139) . . . . . » 256
DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI (I-XVIII) . . . . . » 258
APPENDICE: PROGETTO DI COSTITUZIONE . . . . . » 274
INDICE ANALITICO PER MATERIE . . . . . » 287
INDICE DEI NOMI . . . . . » 292

CAMERA DEI DEPUTATI
28 APR. 1949
BIBLIOTECA

PREFAZIONE

Quando l'Imperatore Giustiniano compì la prodigiosa codificazione del suo « Corpus Juris » e pubblicò come legge del suo Impero quella che doveva poi essere la legge di tutto il mondo civile, emanò nel tempo stesso la famosa costituzione, contenuta in C. I, 12, con cui vietava severamente la pubblicazione di libri che servissero ad interpretazione o commento del suo Codice immortale, prescrivendo al giudice, in caso di dubbio, di rivolgersi alla stessa Maestà Imperiale, la sola autorizzata a risolvere i dubbi nell'applicazione di quello. Ma anche la stessa onnipotenza dell'Imperatore non poté questa volta vincere gli ostacoli che rendevano assurda e inattuabile quella sua pretesa, di sopprimere ogni maniera di interpretazione obiettiva: il che val quanto dire sopprimere la giurisprudenza. Il divieto dunque non fu mai osservato e si è sempre ritenuto che sia stato abrogato da un cosiddetto « diritto consuetudinario generale »: caso rarissimo.

La nuova Costituzione d'Italia pone, appena nata, la questione categorica ed ardua dell'apprestamento di quei mezzi che siano atti per l'interpetrazione di quella fonte di diritto che è la più solenne, almeno formalmente, nella vita dei popoli moderni. In un certo senso, si può arrivare a dire che non vi è cittadino che non sia interessato al raggiungimento di questo fine, non solo per l'adempimento di qualsivoglia sua funzione pubblica o per la difesa di qualsivoglia suo diritto personale, ma anche, più semplicemente, per sostenere consapevolmente una qualsiasi discussione politica. In un senso poi più alto e più sentimentale, si tratta di un atto da cui dipendono le sorti del nostro Stato.

Le difficoltà nel caso nostro si presentano, sotto un certo aspetto, più gravi si intende quanto ai mezzi di cui disporre, in confronto della codificazione giustinianea; vi era per questa tanta abbondanza quanto ora tanta scarsezza. Quella che dicemmo interpetrazione obiettiva era allora resa possibile ed anzi agevole appunto dalla grande tradizione di quegli istituti e dalla stessa storia della giurisprudenza che si era formata. Nel caso nostro, poiché si tratta di una riforma concepita come istituzionalmente e radicalmente innovatrice, nessuno di quei mezzi può essere per ora adoperato. Quanto alla giurisprudenza e allo stesso diritto scientifico occorrono, non diremo i secoli, ma certamente una lunga serie di decenni.

I valorosi autori di questo libro hanno avuto l'intento di mettere a disposizione del grande pubblico, e non soltanto dei tecnici specificamente allenati, una fonte accessibile con relativa facilità e che, in certo senso, ci riporta alquanto allo spirito dell'imperiale pretesa giustinianea e cioè: ricercare la soluzione di un dubbio che possa sorgere sulla intenzione del legislatore, nella volontà stessa dal legislatore rivelata all'atto della formazione della legge. Si tratta di quel noto mezzo di interpetrazione che si suol chiamare dei lavori preparatori di un dato documento legislativo.

Così dunque noi potevamo scherzosamente dire che questo mezzo d'interpetrazione si avvicina alla pretesa di Giustiniano che tutti i dubbi nell'applicazione del suo «Corpus Juris» fossero risoluti non dai giureconsulti ma personalmente dall'Imperatore, da poiché i lavori preparatori come mezzo di interpetrazione tenderebbero a ricercare la soluzione del dubbio nella stessa volontà dell'autore della legge da esso espressa in tutto il periodo precedente. Questa volontà può raccogliersi da un primo periodo di preparazione alla riforma, quando lo studio fosse affidato a delle commissioni apposite che in generale redigono verbali delle loro discussioni e presentano relazioni conclusive. Ma ciò che io definisco un tentativo di avvicinarsi alla vera e propria volontà del legislatore consiste, negli Stati parlamentari, in tutta la procedura di discussione e di approvazione del testo. Un'assemblea, la cui unità originaria è puramente astratta, ove non voglia dirsi fittizia, manifesta i motivi della sua volontà attraverso le discussioni parlamentari e il modo stesso con cui procedette alle votazioni deliberative.

Or, nel caso della recente Costituzione, approvata in Italia dall'Assemblea Costituente, mancò del tutto la prima fase preparatoria (in altri casi formidabile: si pensi ai Codici) e si può anzi affermare che mancò ogni progetto iniziale. In questo senso io dissi una volta che la redazione di questa Costituzione può considerarsi un « miracolo ». Certo, trattandosi di un documento legislativo discusso e approvato da un'Assemblea parlamentare, non ci si può attendere alla formazione di una unità spirituale e intellettuale cui riferirsi. Or, nel caso della Costituzione italiana, il lavoro fu sempre collegiale. Si arrivò all'Assemblea senza quasi niente. L'Assemblea formò prima una Commissione divisa in Sottocommissioni, complessivamente 75 membri, e il progetto così formulato passò alla seconda fase della discussione pubblica e propriamente deliberativa di tutta l'Assemblea di 556 membri. Né si può dire che l'ambiente determinasse un senso di astensione dalla discussione riservandola solo ai tecnici, come suole avvenire normalmente nella discussione dei Codici. Per ragioni la cui analisi sarebbe troppo lunga e non utile, il fatto è che questa discussione presso l'Assemblea Costituente fu sempre alimentata da una considerevole quantità di oratori. Quanto poi alle proposte di emendamenti, in certi casi quelli, anche intorno ad un solo articolo, formarono qualche volta dei veri e propri fascicoli.

Vede ognuno facilmente da sé come qui non si tratti soltanto di quel mezzo ordinario di interpetrazione che cerca di avvicinarsi a quello che fu il pensiero del

*legislatore, ma, spesso, di mettere insieme quegli elementi attraverso i quali stabilire come si fosse formato un pensiero del legislatore, divenuto in seguito norma. Egli è perciò che io stimo non soltanto utile ma addirittura indispensabile, per una retta intelligenza della Carta costituzionale, di avere notizia di tutto quanto costituisce l'*iter *seguito dal legislatore nella formazione della norma; dalla prima formulazione nelle Sottocommissioni alla redazione del progetto della Commissione e poi, attraverso gli emendamenti, a quello che è diventato il testo definitivo. Or, questo scopo così importante per se stesso e reso di tanto più difficile dalle particolari circostanze in cui il lavoro parlamentare si svolse, è pienamente raggiunto dalla presente pubblicazione che registra in calce ad ogni articolo i brani più salienti e i tratti più caratteristici dei singoli discorsi pronunziati dai singoli deputati, i contributi apportati dai vari relatori, le dichiarazioni di voto, gli ordini del giorno esplicativi, e sopratutto quelle dichiarazioni finali in cui il presidente della Commissione, egli stesso giurista di alto valore, riusciva a coordinare i numerosi emendamenti fra loro e col testo già approvato o da approvare, sin che nel momento decisivo della votazione interveniva il presidente stesso dell'Assemblea che, come io dissi una volta, rivelò un caso straordinario di « vocazione presidenziale » per la chiarezza, la precisione, l'energia ond'egli riassumeva e precisava quella volontà dell'Assemblea che per mezzo della discussione si era palesata. Io credo davvero che nessun miglior mezzo si sarebbe potuto offrire ai lettori e agli studiosi per l'interpretazione dei singoli articoli. Essa è riuscita in maniera che si potrebbe dire autentica, dando a questa espressione non il suo senso tecnico come proveniente dal legislatore stesso, ma bensì il senso generico della più autorevole e sicura manifestazione dichiarativa di quella volontà.*

La mia lunga esperienza parlamentare fa sì che io possa esprimere con sicurezza questo giudizio e cioè che per raggiungere un fine così arduo e così complesso, in maniera così egregia, non occorse soltanto l'elevato valore personale di ognuno dei tre coautori della pubblicazione dott. Vittorio Falzone, Filippo Palermo, Francesco Cosentino, ma altresì la loro qualità di funzionari del Segretariato Generale della Camera, specialmente destinati alla redazione dei resoconti parlamentari, onde è potuto avvenire in essi quella specificazione delle attitudini atte a generare quasi una seconda natura e cioè di contenere in un riassunto sereno ed obiettivo opinioni che spesso si eran manifestate in forma di vivace contrasto. Fissato questo che è il pregio veramente decisivo e caratteristico del lavoro, possiamo più rapidamente ricordare gli altri. Superando quella maniera arida e frammentaria, che è propria della esegesi fatta articolo per articolo, si è data al lavoro una forma organica; di ogni singola norma è esplicata la genesi e la finalità; gli articoli sono collegati fra di loro con numerosi riferimenti reciproci che conferiscono unità e solidità all'opera, ed alcuni di essi sono commentati da corsivi in cui si riassumono persino quelle norme di con-

suetudine e correttezza costituzionale (artt. 87 e 94 per esempio) che non possono contenersi in rigide formule, ma che si debbono pure presupporre sempre vigenti.

Anche la discussione generale sull'intiero progetto, la relazione del presidente della Commissione dei 75 on. Ruini e le discussioni generali sui titoli sono state tenute presenti per illustrar meglio le singole disposizioni e per chiarire quei punti ove la complessità della materia da trattare aveva dato luogo ad articoli alquanto astrusi (art. 21, ultimo comma; art. 85 secondo comma).

In questa pubblicazione, dunque, la nuova Costituzione viene a ricevere, contemporaneamente alla sua nascita, un contributo di lavoro esplicativo ed interpretativo non inferiore a quello che intorno allo Statuto albertino fu egregiamente redatto dal compianto Racioppi nel 1901, cioè dopo oltre cinquanta anni dall'entrata in vigore dello Statuto stesso. Ma si pensi alla differenza delle difficoltà che si frapponevano, posto che i lavori preparatori si riassumevano in quei famosi Consigli di conferenza composti dai Ministri e presieduti dal Re, che non grande contributo hanno poi dato come lavori preparatori. In compenso, invece, in quel mezzo secolo si erano già formati importanti criterii interpretativi dovuti alla prassi e alla consuetudine parlamentare.

Io credo che le cose dette possano essere sufficienti per quel fine che la presente prefazione si propone. Per verità, gravi son poi le dispute circa il valore da dare alle conseguenze cui si può pervenire attraverso l'indagine sui lavori preparatori. Sono dispute eleganti, ma che qui sarebbero alquanto fuor di luogo, dappoiché, fra i tanti scrittori che si sono occupati dell'argomento, non vi è nessuno che disconosca l'importanza fondamentale di quel mezzo d'interpretazione, onde da nessuno potrebbe mettersi in dubbio la somma utilità del presente lavoro ed anzi, date le circostanze speciali su cui ci siamo più volte soffermati, più che utilità io direi necessità. Ché se si volessero tutte le sottili dispute, che si sono agitate sull'argomento, contenere in una breve frase, io mi servirei di quella riprodotta dal Fadda e dal Bensa, i grandi annotatori del Windscheid, e cioè che con la pubblicazione la legge si separa dal suo autore, acquista una sua vita, diventa forza sociale. Ma la stessa fonte da me citata aggiunge che, anche ammesso ciò, i lavori preparatori hanno pur sempre una massima importanza per la interpretazione, poiché nessuno può meglio palesare, apprezzare, riconoscere le ragioni profonde che dettarono la legge, di quanto lo possano gli autori di essa.

Roma, 21 aprile 1948.

V. E. ORLANDO

CAMERA DEI DEPUTATI
28 APR 1949
BIBLIOTECA

CENNI INTRODUTTIVI

L'art. 1 del D. L. L. 25 giugno 1944, n. 151, stabilì che, « dopo la liberazione del territorio nazionale, le forme istituzionali saranno scelte dal popolo italiano, che a tale fine eleggerà, a suffragio universale diretto e segreto, un'Assemblea Costituente per determinare la nuova Costituzione dello Stato ». Nell'autunno del 1945 furono istituiti, in correlazione con questa disposizione, la Consulta Nazionale e il Ministero della Costituente; la prima fu un organo consultivo per la legislazione ed elaborò le norme per l'elezione dell'Assemblea Costituente che il Governo poi emanò con il D. L. L. 10 marzo 1946, n. 74 (1); mentre il secondo ebbe il compito specifico di predisporre un ampio materiale di consultazione per i deputati alla Costituente. Il 2 giugno 1946 furono convocati i comizi per deliberare, mediante *referendum*, sulla forma istituzionale dello Stato e per eleggere i deputati alla Costituente.

L'Assemblea Costituente si riunì per la prima volta il 25 giugno. Il Governo non presentò all'Assemblea un vero e proprio progetto di Costituzione, ma si limitò a dar conto degli studi eseguiti dal Ministero della Costituente con una serie di pubblicazioni nelle quali tuttavia non di rado furono elaborati schemi di norme costituzionali.

Apparve subito necessario che l'Assemblea fosse chiamata a discutere, nelle sue riunioni pubbliche, sopra un progetto di Costituzione organico e articolato. Fu nominata pertanto una *Commissione per la Costituzione*, per la redazione di uno schema, che l'Assemblea avrebbe poi esaminato con discussione generale, con discussioni generali parziali sui vari titoli e con discussioni articolo per articolo. La Commissione per la Costituzione, composta di 75 deputati scelti su designazione dei vari Gruppi parlamentari in modo da rispecchiarne la proporzione, fu nominata dal Presidente dell'Assemblea, on. Giuseppe Saragat, e la sua composizione, approvata dall'Assemblea, fu la seguente: Ruini, Tupini, Ghidini, Terracini, Perassi, Grassi, Marinaro, Amadei, Ambrosini, Basso, Bocconi, Bordon, Bozzi, Bulloni, Calamandrei, Canevari, Cannizzo, Cappi, Castiglia, Cevolotto, Codacci Pisanelli, Colitto, Conti, Corsanego, De Michele, De Vita, Di Giovanni, Di Vittorio, Dominedò, Dossetti, Einaudi, Fabbri, Fanfani, Farini, Maria Federici, Finocchiaro Aprile, Froggio, Fuschini, Giua, Angela Gotelli, Grieco, Leonilde Iotti, Laconi, Lami Starnuti, La Pira, La Rocca, Giovanni Leone, Lombardo, Lucifero, Lussu, Mancini, Mannironi, Marchesi, Mastrojanni, Lina Merlin, Umberto Merlin, Molè, Moro, Mortati, Nobile, Teresa Noce, Paratore, Pesenti, Piccioni, Porzio, Rapelli, Ravagnan, Paolo Rossi, Targetti, Taviani, Togliatti, Togni,

(1) Fu emanato anche il D. L. L. 16 marzo 1946, n. 98, che affidò a un *referendum* popolare ogni decisione sulla forma istituzionale dello Stato e dettò norme sulla delegazione al Governo, durante il periodo della Costituente e fino alla convocazione del Parlamento, del potere legislativo ordinario.

Tosato, Uberti e Zuccarini. Fecero pure parte *pro tempore* della Commissione dei 75 i deputati: Amendola, Assennato, Caristia, Corbi, Giovanni Lombardi, Maffi, Patricolo, Vanoni, Micheli, Caronia, D'Onofrio, Bettiol, Giolitti, Molinelli, Vito Reale, Cortese, Storchi e Condorelli.

Nella sua prima riunione (20 luglio 1946) la Commissione elesse suo presidente l'on. Meuccio Ruini, allora presidente del Consiglio di Stato; vicepresidenti gli onorevoli Tupini, Ghidini e Terracini; segretari gli on. Perassi, Grassi e Marinaro. La Commissione procedette nei suoi lavori suddividendosi nel modo seguente:

PRIMA SOTTOCOMMISSIONE: *Diritti e doveri dei cittadini:* Tupini, *presidente*; Grassi, *segretario*, Amadei, Basso, Cevolotto, Corsanego, De Vita, Dossetti, Angela Gotelli, Leonilde Iotti, La Pira, Lucifero, Mancini, Marchesi, Mastrojanni, Umberto Merlin, Moro e Togliatti.

SECONDA SOTTOCOMMISSIONE: *Ordinamento costituzionale della Repubblica:* Terracini, *presidente*; Perassi, *segretario;* Ambrosini, Bocconi, Bordon, Bozzi, Bulloni, Calamandrei, Cannizzo, Cappi, Castiglia, Codacci Pisanelli, Conti, De Michele, Di Giovanni, Einaudi, Fabbri, Farini, Finocchiaro Aprile, Froggio, Fuschini, Grieco, Laconi, Lami Starnuti, La Rocca, Giovanni Leone, Lussu, Mannironi, Mortati, Nobile, Piccioni, Porzio, Ravagnan, Paolo Rossi, Targetti, Tosato, Uberti e Zuccarini.

Prima Sezione: *Potere esecutivo:* Terracini, *presidente;* Perassi, Bordon, Castiglia, Codacci Pisanelli, De Michele, Einaudi, Fabbri, Finocchiaro Aprile, Fuschini, Grieco, Lami Starnuti, La Rocca, Lussu, Mortati, Nobile, Piccioni, Paolo Rossi, Tosato e Zuccarini.

Seconda Sezione: *Potere giudiziario:* Conti, *presidente;* Ambrosini, Bocconi, Bozzi, Bulloni, Calamandrei, Cannizzo, Cappi, Di Giovanni, Farini, Laconi, Giovanni Leone, Mannironi, Porzio, Ravagnan, Targetti e Uberti.

TERZA SOTTOCOMMISSIONE: *Diritti e doveri economico-sociali:* Ghidini, *presidente;* Marinaro, *segretario;* Canevari, Colitto, Di Vittorio, Dominedò, Fanfani, Maria Federici, Giua, Lombardo, Lina Merlin, Molè, Teresa Noce, Paratore, Pesenti, Rapelli, Taviani e Togni.

L'autonomia regionale, prima di essere discussa e deliberata dalla seconda Sottocommissione, fu esaminata e redatta in articoli da un Comitato di dieci deputati, facenti parte della Sottocommissione stessa, presieduto dall'on. Gaspare Ambrosini.

Le Sottocommissioni e le Sezioni lavorarono separatamente, con l'intesa di sottoporre poi le norme rispettivamente formulate alla Commissione dei 75 in adunanza plenaria. Durante i lavori, tuttavia, sorse un conflitto di competenza fra la prima e la terza Sottocommissione, che vollero entrambe occuparsi della parte economico-sociale; se ne occuparono infatti, e a un certo punto si ebbero due progetti, non troppo contrastanti. Fu allora nominato un *Comitato di coordinamento*, per unificare i due testi.

Allorché la materia fu portata all'esame della Commissione dei 75, parve necessario evitare che tutto fosse rimesso in discussione. Risultò anche che non poche erano le discordanze sostanziali e formali fra i vari testi: e difficilmente eliminabili con la richiesta rapidità in una Commissione troppo numerosa. La Commissione dei 75 affidò allora l'incarico di coordinare le formulazioni approvate dalle Sottocommissioni e dalle Sezioni e di redigere un progetto organico e unitario a un Comitato di diciotto suoi membri. Questo Comitato, che fu detto *Comitato di redazione* o anche *Comitato dei 18*,

approntò il progetto, suddividendo tutta la materia in modo organico, in parti, in titoli, in sezioni; coordinando tutti gli articoli, approvati in sede di sottocommissione e di sezione, che furono ridotti da 199 a 131, più nove disposizioni finali e transitorie, con numerazione separata.

Il Comitato di redazione ebbe poi l'incarico di rappresentare tutta la Commissione dei 75 di fronte all'Assemblea Costituente durante gli otto mesi di discussione pubblica. Esso fu inizialmente così composto: Ruini, *presidente;* Tupini, Ghidini, Terracini, *presidenti delle Sottocommissioni;* Perassi, *segretario;* Grassi, Marinaro, Ambrosini, Calamandrei, Canevari, Cevolotto, Dossetti, Fanfani, Fuschini, Grieco, Moro, Paolo Rossi e Togliatti. Alcuni di questi deputati divennero successivamente ministri e cedettero il posto ad altri; altri si dimisero. Sicché fra i deputati che hanno fatto parte, prima o poi, del *Comitato dei 18* vi furono anche: Mortati, Laconi, Vito Reale, Targetti, Lucifero, Condorelli, Giovanni Leone, Colitto, Fausto Gullo, Tosato, Conti e Giolitti.

Allorché il progetto di Costituzione fu approntato dal Comitato di redazione, ne fu investita la Commissione dei 75, che vi apportò lievi modificazioni, approvando la grandissima parte dell'operato dei 18.

Quindi il progetto, il 31 gennaio 1947, fu presentato all'Assemblea Costituente, accompagnato da una esauriente relazione dell'on. Ruini.

Il progetto di Costituzione rimase all'ordine del giorno dell'Assemblea dal 4 marzo al 22 dicembre 1947. Diresse le discussioni il presidente on. Umberto Terracini. Le norme furono votate dall'Assemblea con la riserva (talvolta esplicita, talvolta sottintesa) del *coordinamento finale*; il quale fu affidato al Comitato di redazione, che vi attese nelle ultime settimane. Nella seduta antimeridiana del 22 dicembre l'Assemblea prese in esame il testo finale coordinato e risolse con votazione gli ultimi punti controversi. La Costituzione fu approvata con votazione complessiva e finale nella seduta pomeridiana dello stesso 22 dicembre; fu promulgata il 27 dicembre e, per la XVIII disposizione finale, entrò in vigore il 1° gennaio 1948. La formula per la promulgazione fu la seguente: « *Il Capo provvisorio dello Stato, vista la deliberazione dell'Assemblea Costituente, che nella seduta del 22 dicembre 1947 ha approvato la Costituzione della Repubblica Italiana; vista la XVIII disposizione finale della Costituzione; promulga la Costituzione della Repubblica Italiana nel seguente testo:* (segue il testo). *La Costituzione, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica. La Costituzione dovrà essere fedelmente osservata come legge fondamentale della Repubblica da tutti i cittadini e dagli organi dello Stato. Data a Roma, addì 27 dicembre 1947. Firmato* ENRICO DE NICOLA. *Controfirmano: il presidente dell'Assemblea Costituente* UMBERTO TERRACINI*; il presidente del Consiglio dei ministri* ALCIDE DE GASPERI ».

L'Assemblea tenne 347 sedute: 128 antimeridiane e 219 pomeridiane, delle quali ultime 22 con prolungamento serale e notturno. Alla Costituzione furono dedicate 170 sedute, e le rimanenti 177 ad altre materie: il periodo di diretta elaborazione della Costituzione si iniziò il 4 marzo 1947 e si protrasse sino al 22 dicembre con complessive 272 giornate lavorative.

Sui 140 articoli del progetto furono presentati 1663 emendamenti, dei quali 292 approvati, 314 respinti e 1057 ritirati o assorbiti; gli emendamenti furono inegualmente ripartiti fra le singole parti del progetto, talchè su tre articoli soltanto non si ebbero emendamenti; su 18 se ne ebbe uno solo, mentre il massimo di 102 emendamenti si ebbe sull'articolo 109 (potestà legislativa della Regione).

Durante la discussione parlarono 275 oratori, con un complesso di 1090 interventi; furono approvati 15 ordini del giorno e si ebbero, sulle questioni più controverse, 23 votazioni per appello nominale, 43 a scrutinio segreto, mentre 3 votazioni furono rimandate per mancanza del numero legale.

Di tutte le discussioni in aula furono redatti un resoconto stenografico e un resoconto sommario; di quelle nelle sottocommissioni, sezioni e Commissione dei 75 ampi resoconti sommari.

Al Comitato speciale per le autonomie locali (dei 10), il presidente e relatore onorevole Ambrosini, presentando già un progetto articolato, propose, e il Comitato accettò, di non fare alcun verbale o resoconto delle sedute. E ciò in analogia con quanto, dal punto di vista della elaborazione di tutta la Costituzione, era stato fatto dai padri della Costituzione americana, al fine di procedere più agevolmente nei lavori per il raggiungimento dell'accordo sui punti più controversi e per evitare che notizie premature potessero determinare reazioni di prevenzioni dottrinali o di correnti politiche non sufficientemente informate e ponderate. Lo stesso sistema di non fare verbali né resoconti fu adottato dal Comitato di redazione, per tutto il progetto di Costituzione..

* * *

La Costituzione comincia con dodici articoli posti sotto l'intitolazione « Principî fondamentali ». Non si tratta di un *preambolo*, in quanto l'Assemblea non volle accedere al concetto del preambolo, poiché temette che esso avrebbe potuto dar luogo a una graduatoria di valori fra le norme relegatevi e quelle contenute nel vero e proprio testo costituzionale. Nei *Principî fondamentali* sono state raccolte dal Comitato di redazione alcune norme che per il loro carattere « generalissimo », secondo il termine usato dal presidente on. Ruini, non avrebbero potuto trovare sede adeguata in uno dei titoli in cui la Carta costituzionale si suddivide, e d'altra parte, appunto per questo loro carattere, valgono a delineare – come fu ripetutamente detto in Assemblea – il « volto della Repubblica ».

La Costituzione si divide poi in due parti. La Parte prima, intitolata « Diritti e doveri del cittadino », è così suddivisa: Titolo I: *Rapporti civili;* Titolo II: *Rapporti etico-sociali;* Titolo III: *Rapporti economici;* Titolo IV: *Rapporti politici.*

La Parte seconda si intitola « Ordinamento della Repubblica », ed è così suddivisa: Titolo I: *Il Parlamento;* Titolo II: *Il Presidente della Repubblica;* Titolo III: *Il Governo;* Titolo IV: *La Magistratura*; Titolo V: *Le Regioni, le Provincie, i Comuni*; Titolo VI: *Garanzie costituzionali.*

Seguono, quindi, diciotto disposizioni transitorie e finali.

Nella ripartizione della materia della Parte prima il Comitato di redazione ha seguito un determinato sviluppo concettuale, che può dirsi ispirato al criterio della *socialità progressiva.* Nel primo Titolo infatti il cittadino è veduto nella sua individualità, pur nel quadro della società della quale fa parte; nel secondo Titolo si considerano i primi e più elementari rapporti del cittadino con la comunità (diritti e doveri in rapporto alla famiglia e alla scuola); nel terzo Titolo si considera la sfera, già più ampia, del mondo economico; nel quarto Titolo quella, più estesa, del mondo politico. Quivi termina la Parte prima e, con perfetta sutura ideologica, si inizia la Parte seconda, che disciplina *l'organizzazione statale unitaria* della società.

Il problema base che il costituente fu chiamato a risolvere fu quello della titolarità della sovranità; che si presentò naturalmente connesso con quello della suddivisione dei poteri (nella Costituzione si è preferito parlare di *funzioni*) e del loro equilibrio in modo da rendere effettiva l'affermazione contenuta nel primo articolo, per cui l'Italia è una « Repubblica democratica ». L'impostazione e la risoluzione che a questi problemi furono dati, dopo elaboratissimi dibattiti, dalla Commissione dei 75, e particolarmente dalla seconda Sottocommissione, nel progetto di Costituzione, rimasero pressoché immutate anche nel corso della maggior discussione fattane in Assemblea. Giova quindi cedere la parola al presidente della Commissione per la Costituzione, on. Ruini, il quale, nella relazione al progetto, così si espresse:

« I problemi dell'ordinamento costituzionale sono così complessi, che non è dato risolverli con qualche formula breve. Deve bensì rimanere fermissimo il principio della sovranità popolare. Cadute le combinazioni ottocentesche con la sovranità regia, la sovranità spetta tutta al popolo; che è l'organo essenziale della nuova Costituzione. Anche se non ha la continuità di funzionamento e la personalizzazione più concreta degli altri organi, è la forza viva cui si riconduce ogni loro potere; l'elemento decisivo, che dice sempre la prima e l'ultima parola. Per la sua struttura universale e fluente, non può direttamente legiferare e governare; ormai neppure nella minuscola ed arcaica *Landesgemeinde* cara a Rousseau.

« La sovranità del popolo si esplica, mediante il voto, nell'elezione del Parlamento e nel *referendum*. E poiché anche il *referendum* si inserisce nell'attività legislativa del Parlamento, il fulcro concreto dell'organizzazione costituzionale è qui, nel Parlamento; che non è sovrano di per se stesso; ma è l'organo di più immediata derivazione dal popolo; e come tale riassume in sé la funzione di fare le leggi e di determinare e dirigere la formazione e l'attività del governo.

« Il Parlamento non può, neppur esso, governare direttamente; e la sua prerogativa di legislazione dà luogo, oggi, a difficoltà pratiche; per la dilatazione dei compiti statali, che richiede moltissime leggi; dopo il settanta erano poche decine all'anno; ora non si contano più; e non a torto si è osservato che il Parlamento rischia di non poter neanche legiferare, se non attua, per così dire, un decentramento legislativo, che – stabiliti i principî base con « leggi cornici » – ne deleghi le norme di integrazione ed attuazione anche ad organi nuovi quali i Consigli regionali ed il Consiglio economico nazionale.

« La posizione preminente del Parlamento non toglie che gli altri organi costituzionali abbiano funzioni e, quindi, poteri propri. Il capo dello Stato è regolatore ed equilibratore fra tutti i poteri ed organi dello Stato, compreso il Parlamento. Né il « potere esecutivo », che spetta al Governo, è di mera esecuzione; è piuttosto il « potere attivo », che, pur svolgendosi nei limiti tracciati dalla legge, deve aver iniziative ed autonomia, per provvedere, come è suo compito, ai bisogni che sono condizione preliminare ed originaria della vita dello Stato. A tal fine il Governo si vale dell'apparato amministrativo, e lo dirige; ma non sono una sola ed identica cosa; e anche democraticamente giova che l'amministrazione abbia funzioni e responsabilità proprie e definite. Non occorre aggiungere quale importanza abbia, per una sana democrazia, l'indipendenza della magistratura; che, come l'amministrazione, ha alla sua radice non il voto popolare, ma il concorso; né deve essere aperta all'influenza dei partiti. Se si tiene presente tutto ciò, si ha l'impressione della varietà e complessità dei problemi che vanno affrontati.

« Vi è un punto che non si deve mai perdere di vista in nessun momento, in nessun articolo della Costituzione: il pericolo di aprire l'adito a regimi autoritari e antidemocratici. Si sono a tale scopo evitati due opposti sistemi.

« Anzitutto: il primato dell'esecutivo, che ebbe nel fascismo l'espressione più spinta. Non si può dire che appartenga a questo tipo il sistema presidenziale, che fa buona prova negli Stati Uniti d'America con un capo dello Stato che è anche capo del Governo e ha ampi poteri ma non sembra poter essere trasferito da noi, che non abbiamo la forma federale, né altri elementi – d'equilibrio col Congresso, d'avvicendamento di due grandi partiti – che accompagnano quel sistema nella Repubblica della bandiera stellata. Vi è in Europa una resistenza irriducibile al governo presidenziale, per il temuto spettro del cesarismo, e anche per il convincimento (e noi non dobbiamo abbandonarlo, ma valorizzarlo) che il Governo di gabinetto abbia diretta radice nella fiducia parlamentare.

« Si è d'altra parte evitato il pericolo di mettersi nel piano inclinato del Governo d'assemblea. Ha l'apparenza d'un sillogismo la tesi che, poiché la sorgente di sovranità è unica, nel popolo, ed unica deve esserne la delegazione, ogni potere si concentra nel Parlamento, e gli altri organi, il Governo, il capo dello Stato, la magistratura, ne sono il comitato o i commessi e agenti d'esecuzione. Si nega con ciò la possibilità di forme molteplici e diverse di espressione della sovranità popolare; e si lascia cadere quel tessuto costituzionale di ripartizione ed equilibrio dei poteri, che – anche se la formula di Montesquieu è in parte superata – ha costituito una conquista ed un presidio di libertà. Il Governo d'assemblea – lo dice Robespierre – non può essere che di momenti eccezionali e rivoluzionari; bisogna, quando è possibile, e noi aneliamo alla normalità, instaurare un « regime costituzionale », a cui Robespierre aspirava, al di là della Convenzione. « Un Governo d'assemblea – dice Proudhon – è non meno temibile del Governo d'un despota; vi è dippiù, che manca la responsabilità ».

« Il progetto italiano, allacciandosi alla realtà europea, mantiene il sistema parlamentare o di gabinetto; ed eliminando residui e riflessi di eredità monarchica, lo svolge in un quadro di più piena democrazia ».

Sul Titolo V della Parte seconda l'on. Ruini scrisse nella sua relazione al progetto:

« L'innovazione più profonda introdotta dalla Costituzione è nell'ordinamento strutturale dello Stato, su basi di autonomia; e può aver portata decisiva per la storia del Paese.

« Il Comune: unità primordiale; la Regione: zona intermedia ed indispensabile tra la Nazione e i Comuni. Mazzini, il più grande unitario del Risorgimento, era per la Regione; e si incontrava con la proposta di più caute forme di decentramento in Cavour e nei politici della sua scuola. Sarebbe stato naturale e logico che, all'atto dell'unificazione nazionale, si mantenesse qualcosa delle preesistenti autonomie; ma prevalsero il timore e lo « spettro dei vecchi Stati »; e si svolse irresistibilmente il processo accentratore. È oggetto di dispute quali ne furono gli inconvenienti, e anche i vantaggi; molti dei malanni d'Italia si attribuiscono all'accentramento; in ispecie pel Mezzogiorno; se anche tutti gli studiosi meridionalisti non sono fautori di autonomia.

« Certo si è che oggi assistiamo – e per alcune zone ci troviamo col fatto compiuto – ad un fenomeno inverso a quello del Risorgimento, e sembra anch'esso irresistibile, verso le autonomie locali. Non si tratta soltanto, come si diceva allora, di « portare il Governo alla porta degli amministrati », con un decentramento burocratico ed ammini-

strativo, sulle cui necessità tutti oggi concordano; si tratta di « porre gli amministrati nel governo di se medesimi ».

« La tendenza si collega alle rivendicazioni di libertà, che sono la grande nota di questo momento storico: di tutte le libertà, anche degli enti locali come « società naturali ». Riecheggia più viva, in questa atmosfera, l'affermazione di Stuart Mill che nelle autonomie locali si ha un « ingrandimento della persona umana », e che « senza istituzioni locali una nazione può darsi un governo libero, ma non lo spirito della libertà». Vi è bensì, nel momento attuale, un'altra tendenza all'ampliarsi, più che al rimpicciolirsi, delle formazioni statali; e ai loro collegamenti in complessi internazionali; si sostiene che a ciò deve accompagnarsi, per equilibrio, il decentramento interno; e anche gli autonomisti riconoscono la necessità di non intaccare l'unità politica di un Paese, che fu, come il nostro, lacerato e indebolito. Altra tendenza ancora, alla quale assistiamo, dopo aver visto l'insufficienza e la miseria di chiuse economie locali, è la ricostruzione di ampi mercati; si sostiene che ad essi potrà meglio riallacciarsi l'iniziativa regionale; e il desiderio d'autonomia, più vivo nel Mezzogiorno, si basa sulla convinzione di danni e sfruttamenti da parte di altre Regioni; né senza l'esperimento autonomistico si potranno conoscere le realtà e le possibilità effettive.

« La Commissione è stata unanime per l'istituzione della Regione. Questa non sorge federalisticamente. Anche quando adotta con sua legge lo statuto di una Regione, lo Stato fa atto di propria sovranità. L'autonomia accordata eccede quella meramente amministrativa; ma si arresta prima della soglia federale e si attiene al tipo di *Stato regionale* formulato dal nostro Ambrosini.

« Nell'atto di dare il via a così rilevante riforma strutturale della vita italiana, la Commissione non si è celate le complessità e le difficoltà di pratica attuazione. Basta pensare all'autonomia finanziaria, non agevole a congegnarsi, e che non potrà fare a meno d'un riparto delle imposte che implichi un contributo di solidarietà delle Regioni provviste di maggiori mezzi a quelle che con le proprie risorse non sarebbero in grado di adempiere i loro servizi essenziali. Pericolo da evitare è che, mentre si tende ad un alleggerimento della macchina amministrativa, il decentramento non dia origine ad una nuova moltiplicazione di burocrazia nelle Regioni, senza toccare quella centrale ».

Sempre nella relazione Ruini leggesi, sul Titolo VI della Parte seconda:

« Carattere comune delle costituzioni moderne è di essere rigide. La modificabilità continuata, e quasi inavvertita, poté sembrare un giorno vantaggio e conquista della democrazia; ma ha dato disastrosi risultati nel tempo fascista; e oggi la coscienza politica, vigile e sospettosa, reclama la difesa delle libertà sancite nella Costituzione e vuole che nella gerarchia delle norme, quelle costituzionali abbiano valore preminente, ed istituti e procedimenti particolari siano di salvaguardia contro le violazioni da parte dello stesso Parlamento.

« Istituto nuovo è la Corte costituzionale; e scarsi ne sono i precedenti e le prove: così che non è facile risolvere i suoi problemi. Non è stata accolta l'idea di affidare un controllo di costituzionalità, che è giurisdizionale, ma su materie anche politiche, alla magistratura ordinaria. È sembrato opportuno un organo speciale e più alto, come custode della Costituzione.

« E anche per il procedimento di revisione costituzionale si sono adottati i criteri più semplici, senza ricorrere ai sistemi dell'approvazione in due *legisla-*

ture (1) successive o dello scioglimento automatico delle Camere dopo che abbiano approvata la revisione in prima lettura. Vi dovranno essere due letture, e con un sensibile intervallo (« pensarci su »), nella stessa *legislatura* (1). Potrà il popolo promuovere il *referendum*; ma quando la proposta di revisione abbia ottenuto il voto di due terzi dei deputati e di due terzi dei senatori, sarà senz'altro definitiva.

« Se la Costituzione deve essere rigida, una troppo macchinosa e complicata procedura di revisione ostacolerebbe il cammino a un completamento dell'edificio costituzionale; che vogliamo sia nelle sue grandi mura definitivo e abbia vita di secoli; ma potrà essere necessario rimettervi le mani, negli sviluppi, non ancora esattamente prevedibili, dei sistemi costituzionali ».

Seguono quindi, con numerazione separata, diciotto disposizioni transitorie e finali, delle quali la XII (divieto di riorganizzazione del disciolto partito fascista), la XIII (Casa Savoia), la XIV (titoli nobiliari), la XV (conversione in legge del D. L. L. 25 giugno 1944 sull'ordinamento provvisorio dello Stato) e XVIII (promulgazione ed entrata in vigore della Costituzione) sono *finali*, le altre *transitorie*. Queste ultime, come in ogni legge, hanno lo scopo di evitare disarmonie e fratture nell'ordinamento giuridico durante il passaggio alla nuova disciplina. La I stabilisce che, con l'entrata in vigore della Costituzione, il Capo provvisorio dello Stato esercita le attribuzioni di Presidente della Repubblica e ne assume il titolo; la II determina il modo della prima elezione del Presidente della Repubblica; la III e la IV concernono il primo Senato; la V la ratifica dei trattati internazionali; la VI fissa in cinque anni il termine per la revisione degli organi speciali di giurisdizione e in un anno quello per il riordinamento del tribunale supremo militare; la VIII, la IX, la X e la XI recano norme dirette a graduare nel tempo la riforma delle autonomie locali; la XVII regola la funzione legislativa ordinaria dell'Assemblea Costituente in regime di *prorogatio*, fino alla elezione del Parlamento, e proroga i poteri costituenti dell'Assemblea stessa, limitatamente a determinate materie, fino al 31 gennaio 1948.

Particolarmente le disposizioni transitorie VII e XVI sono dirette ad evitare fratture e contrasti nel sistema giuridico: la VII proroga le vigenti norme dell'ordinamento giudiziario fino alla emanazione (per la quale non si pone alcun termine) della nuova legge conforme con la Costituzione e stabilisce inoltre che fino all'entrata in funzione della Corte costituzionale la decisione delle controversie attribuite dalla Costituzione alla competenza di questo organo ha luogo nelle forme e nei limiti dell'ordinamento giurisdizionale in atto; la XVI stabilisce che nel termine di un anno dall'entrata in vigore della Costituzione si deve procedere alla revisione e al coordinamento con essa delle precedenti leggi *costituzionali* che non siano finora esplicitamente o implicitamente abrogate. In queste due disposizioni transitorie, mentre si fissa al potere legislativo il termine di un anno per l'adattamento alla Costituzione delle leggi costituzionali preesistenti e nessun termine per l'adattamento della legge sull'ordinamento giudiziario, si tace per l'adattamento delle altre leggi preesistenti, non costituzionali e non giurisdizionali, per quelle disposizioni in esse contenute che siano in contrasto con norme della Costituzione. Durante la discussione delle disposizioni transitorie non furono fatte proposte in merito. Il problema affiorò tuttavia nel corso delle discussioni

---

(1) Per l'istituto della « legislatura » nella Costituzione *cfr.* note all'art. 60.

generali su alcuni Titoli o su singole norme della Costituzione (1), fornendo anche occasione ai rappresentanti della Commissione e ad altri deputati di riflettere, più o meno esplicitamente, le teorie più correnti sul valore giuridico (applicabilità immediata o mediata, distinzione fra norme imperative e norme costruttive, ecc.) delle disposizioni costituzionali in raffronto a quelle della legislazione ordinaria (2): problema d'altronde inerente a quella chiarificazione delle attribuzioni fra i vari organi costituzionali il cui processo è caratteristico dei periodi di transizione fra un vecchio e un nuovo ordinamento giuridico.

---

(1) *Cfr.* note agli artt. 24, 25, 29, 35, 117 e 137.

(2) Il primo caso di rilevante interesse che si è presentato è stato deciso dalla Corte di cassazione a sezioni penali unite con la sentenza 7 febbraio 1948 sul ricorso Marcianò, Paradisi e altri, attorno a punto se dopo la promulgazione della Costituzione debbano considerarsi abrogati, in virtù dell'art. 25 che stabilisce l'irretroattività della legge penale, in particolare il D. L. L. 27 luglio 1944, n. 159, e in genere le preesistenti leggi penali che puniscono fatti commessi anteriormente alla loro entrata in vigore. Per il ricorrenti il difensore prof. Carnelutti prospettò quesiti di carattere generale sulla concreta efficacia delle norme costituzionali. Nella sentenza della Corte, che non ha accolto il ricorso, leggesi fra l'altro: « Il quesito se la Costituzione contenga, per sua natura, soltanto norme direttive va risoluto negativamente. Giacché la Costituzione è un complesso di norme giuridiche, che sono principalmente precettive, ma che possono pure essere soltanto direttive o programmatiche, in quanto hanno per destinatario, oltre i soggetti di diritto, anche il futuro legislatore ordinario, di fronte al quale la norma giuridica costituzionale è posta in un grado gerarchico più elevato. Più precisamente, le norme consacrate nelle costituzioni – fatta eccezione di quelle che di solito ne costituiscono il preambolo – sono precettive, come tutte le norme giuridiche; ma alcune sono di immediata applicazione, altre no. Occorre esaminare caso per caso. In linea generale, può dirsi che le norme le quali riconoscono e garantiscono diritti di libertà civile (nella cui categoria rientra il diritto di fare quanto la legge non vieta) sono, di massima, oltre che precettive, anche di immediata applicazione, qualora, beninteso, non abbiano bisogno di essere integrate per la loro applicazione; in quest'ultimo caso assumono, appunto, il carattere di norme direttive o programmatiche, nel senso che pongono principî, di cui il legislatore ordinario deve curare l'attuazione. Ora la norma scritta nel secondo comma dell'art. 25 della Costituzione deve in questo senso precisamente dichiararsi programmatica o direttiva, data la manifesta sua incompiutezza per non avere nulla stabilito in tema di successione di leggi più favorevoli, limitandosi a riaffermare il primo comma soltanto dell'art. 2 del Codice penale... Non v'è ragione per sottrarre la Costituzione alla regola generale che le leggi dispongono per l'avvenire e che la norma (art. 25) che vieta la punizione *a posteriori* di fatti umani ubbidisce, essa stessa, alla regola della non retroattività. Senza dubbio pertanto, il precetto in esame, in quanto vietando la punizione vieta anzitutto la incriminazione, non dichiarato retroattivo, impegna soltanto il futuro legislatore ordinario e non abroga leggi penali preesistenti, che contengano sanzioni penali per fatti commessi anteriormente alla loro entrata in vigore. Ché se l'ulteriore applicazione di tali leggi urti contro il principio solennemente riconfermato dalla Costituzione come norma per l'avvenire, è questa, evidentemente, materia di revisione e di coordinamento di esse con la Costituzione medesima; revisione e coordinamento che, se non rientrano nell'articolo XVI delle disposizioni transitorie e finali della Carta costituzionale, debbono considerarsi affidati all'insindacabile valutazione politico-giuridica del potere legislativo ordinario ».

COSTITUZIONE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

ABBREVIAZIONI

RIFERIMENTI AI RESOCONTI PARLAMENTARI:

A.C..... Assemblea Costituente.
C. 75 ..... Commissione per la Costituzione (adunanze plenarie della).
1. Sc. ..... Prima sottocommissione.
2. Sc. ..... Seconda sottocommissione.
1. Sez. .... Prima sezione della Seconda sottocommissione.
2. Sez. .... Seconda sezione della Seconda sottocomissione.
3. Sc. ..... Terza sottocommissione.

GRUPPI PARLAMENTARI:

D.C.	Gruppo parlamentare	della Democrazia cristiana.....	207	dep.
D. lav.....	»	» della Democrazia del lavoro	9	»
P.C.I.	»	» del Partito comunista italiano.....	104	»
P.L.I.	»	» del Partito liberale italiano.....	21	»
P.R.I.	»	» del Partito repubblicano italiano	24	»
P.S.I.....	»	» del Partito socialista italiano	64	»
P.S.L.I.....	»	» del Partito socialista dei lavoratori italiani.....	52	»
U.D.N	»	» dell'Unione democratica nazionale	9	»
U.Q.	»	» del Fronte democratico liberale dell'uomo qualunque..	32	»
Gruppo autonomistico			10	»
Gruppo misto			24	»
			556	dep.

Nelle « note » agli articoli si è talora posto fra parentesi e in corsivo, dopo l'articolo del progetto di cui si è fatta citazione, il corrispondente articolo della Costituzione. Ad esempio: art. 112 (*118*).

Con la seduta del 9 settembre (la prima dopo la sospensione estiva) fu ricominciata, per motivi tecnici, la numerazione delle pagine dei resoconti stenografici delle sedute pubbliche dell'Assemblea.

PRINCIPÎ FONDAMENTALI

ART. **1.** — L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro.

La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

(*Già art. 1 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 22 marzo 1947*).

Questo articolo, con cui si apre la Costituzione e che detta i primi di quei *Principî fondamentali* entro cui è incorniciato il *volto della Repubblica*, pone, al suo primo comma, la caratterizzazione costituzionale dello Stato italiano; la quale è poi completata dall'articolo 5.

Confrontando i due articoli e tenendo presente lo spirito con cui essi furono votati, si ricava che l'Italia è: *Stato repubblicano; Stato democratico; Stato parlamentare; una e indivisibile; Stato regionale.*

Questa l'aggettivazione posta dagli articoli 1 e 5, ad eccezione di « parlamentare », che costituisce tuttavia la premessa della Parte Seconda della Costituzione; ma che non è stato ignorato neppure in sede di discussione dell'articolo 1. Il deputato Crispo propose di aggiungere anche questo aggettivo, con la formulazione: « L'Italia è una Repubblica parlamentare, ordinata democraticamente, secondo il principio della sovranità popolare ». E i deputati Coppa e Mario Rodinò proposero un'ulteriore specificazione del medesimo concetto: « Lo Stato italiano ha ordinamento repubblicano, democratico, parlamentare, antitotalitario ». L'on. Coppa, nell'illustrare questo emendamento, volle rilevare: « Qui non siamo tutti d'accordo sul significato da dare alla parola democrazia; soltanto se fossimo tutti d'accordo sarebbe superfluo aggiungere *parlamentare* e anche *antitotalitario* ». Ma non parve, invece, che vi fosse dissenso sul significato da darsi alla parola « democrazia ». L'Assemblea votò senza contrasti la formula sintetica della *Repubblica democratica*, proposta dai deputati Fanfani, Grassi, Moro e altri; illustrando la quale l'on. Fanfani dichiarò (A. C., pag. 2369): « Nella nostra formulazione l'espressione *democratica* vuole indicare i caratteri tradizionali, i fondamenti di libertà e di uguaglianza, senza dei quali non vi è democrazia ».

Le parole « fondata sul lavoro » non esprimono un concetto giuridico costituzionale; indicano una caratterizzazione dal punto di vista economico-sociale e anche politico e storico. Nel progetto si diceva: « La Repubblica italiana ha per fondamento il lavoro e la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese ». La formula votata fu preferita per la sua epigrafica brevità, senza che si sia voluto escludere il riferimento al campo politico, economico e sociale.

L'on. Fabbri e altri proposero di sostituire « fondata sul lavoro » con « fondata sulla giustizia sociale ». L'on. Fabbri disse (A. C., pag. 2370): « Fin dai tempi del lavoro schiavista e dello sfruttamento più completo del lavoro, gli Stati, in gran parte, ma non mai totalmente, si sono basati sempre sul lavoro... Non si tratta quindi di dire una parola nuova né di fare una scoperta. Se noi vogliamo caratterizzare in qualche modo la nostra Carta costituzionale con un'enunciazione la quale ne richiami le aspirazioni veramente nuove e sulle quali ci si può trovare tutti d'accordo, essa può essere quella della giustizia sociale, che effettivamente, come fondamento dell'organizzazione politica, non si è verificata in tutti i tempi ».

Il presidente della Commissione, Ruini, precisò (A. C., pag. 2375): « È necessario in una Carta costituzionale stabilire fin da ora il principio che, oltre alla democrazia puramente politica, base di un nostro periodo glorioso di civiltà costituzionale, si deve oggi realizzare una democrazia sociale ed economica. Questo è il dato caratteristico che colorisce una nuova fase di storia ».

L'Assemblea, approvando la formula « fondata sul lavoro », accettò questi criteri e anche quelli esposti dall'on. Fanfani, che, come più sopra si è detto, la propose. Dalla illustrazione fattane emerge un significato non soltanto economico, sociale, politico e storico, ma anche giu-

ridico: non per quello che la formula dice, ma per quello che, approvandola, si vuol escludere (ed è appunto questo *divieto* che conferisce una certa portata giuridica alla formula). Disse infatti il proponente (A. C., pag. 2369): « Dicendo che la Repubblica è fondata sul lavoro, *si esclude che essa possa fondarsi sul privilegio, sulla nobiltà ereditaria, sulla fatica altrui* ».

Va infine rilevato che le parole « fondata sul lavoro » non hanno un significato classista. Questa interpretazione deve infatti escludersi per effetto delle dichiarazioni di voto rese dai rappresentanti dei vari Gruppi parlamentari prima della votazione della proposizione con cui si apre la Carta costituzionale. I Gruppi parlamentari socialista e comunista proposero la formula: « L'Italia è una Repubblica democratica di lavoratori »; ma gli on. Basso e Amendola, nell'illustrarla, *esclusero di volerle dare un'interpretazione classista.* In sede di dichiarazioni di voto, l'on. Pacciardi, per il Gruppo repubblicano, e l'on. Bruni dichiararono che avrebbero votato per questa formula, *non intendendo però darle alcun significato classista.* L'on. Gronchi, a nome del Gruppo democristiano, disse (A. C., pag. 2378): « È illogico negare che la parola *lavoratori* ha, anche contro la volontà dei proponenti, un significato classista, tanto è vero che sia l'on. Pacciardi che l'on. Bruni hanno voluto dare una loro interpretazione ». L'oratore concluse dichiarando il voto contrario del suo Gruppo, il quale avrebbe invece votato la formula Fanfani (« fondata sul lavoro »).

Lo stesso Fanfani, illustrandola, aveva dichiarato (A. C., pag. 2369): « Niente pura esaltazione della fatica muscolare, come superficialmente si potrebbe immaginare, del puro sforzo fisico; ma affermazione del dovere di ogni uomo di essere quello che ciascuno può in proporzione dei talenti naturali, sicché la massima espansione di questa comunità popolare potrà essere raggiunta solo quando ogni uomo avrà realizzato, nella pienezza del suo essere, il massimo contributo alla prosperità comune ». Leggesi poi nella relazione Ruini al progetto: « Lavoro di tutti, non solo manuale ma in ogni sua forma di espressione umana ».

Nel secondo comma la parola « appartiene » è riassuntiva di più concetti. Dalla complessa discussione (era stato proposto: « emana », « risiede », « è del », « spetta »), si evince che essa è comprensiva di tre concetti: il possesso (*il popolo è sovrano per diritto naturale originario*); la proprietà (*il popolo si riconosce in senso giuridico titolare della sovranità e ne autodefinisce i modi e le forme di esercizio*, ciò che è specificato nelle parole « che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione »); l'irrinunciabilità (*il popolo non può rinunciare in tutto o in parte ad essere sovrano, a favore di una parte di se stesso o di un uomo*).

Il proponente la parola « appartiene » (nel progetto si diceva « emana »), on. Fanfani, spiegò che la parola « è sufficiente a indicare a un tempo la fonte, il fondamento e il delegante della sovranità, cioè il popolo ». L'on. Lucifero propose « risiede », per accentuare l'elemento *possesso* più ancora che quello *proprietà*. Il presidente della Commissione disse che tutto si riduceva alla ricerca della parola più appropriata, per esprimere tutti questi concetti: e accettò « appartiene », perché aveva avuto, negli emendamenti, una adesione più larga.

L'on. Cortese propose questo emendamento aggiuntivo: « Nessuna parte del popolo e nessun individuo può attribuirsene (della sovranità) l'esercizio »; non fu approvato per ragioni estetiche, per non alterare la brevità costituzionale della norma, dal momento che la sostanza doveva ritenersi implicitamente compresa nella formulazione che fu poi approvata.

Si osserva, da ultimo, che il popolo esercita la sovranità in maniera diretta e indiretta (attraverso i suoi rappresentanti). La esercita in maniera diretta con due istituti: la elezione dei deputati e dei senatori (e anche di organi regionali, provinciali e comunali) e il *referendum*.

ART. 2. – La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

(*Già art. 6 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 24 marzo*).

All'Assemblea Costituente questo articolo ebbe una discussione limitata: non perché non ne fosse da tutti ammessa l'importanza, ma perché la formula, che si discosta da quella del progetto solo in quanto riesce ad esprimere i medesimi concetti con un minor numero di parole, fu ampiamente discussa dalla 1. Sc. e concordata fra le maggiori correnti politiche.

Si parla di diritti « inviolabili »: e questo aggettivo fu scelto dalla 1. Sc. fra i molti proposti: imprescrittibili, insopprimibili, irrinunciabili, incancellabili, fondamentali, essenziali, eterni, sacri, ori-

ginarî, naturali. Dal punto di vista giuridico, quest'ultimo aggettivo sarebbe stato il più indicato, poiché è ben chiaro il concetto di diritto naturale; ma la sottocommissione fu unanime nell'attribuire all'articolo un significato più filosofico, storico e anche finalistico, che giuridico: tanto è vero che essa lo approvò *nella convinzione che i concetti contenutivi dovessero essere successivamente trasferiti in un preambolo alla Costituzione*. Il preambolo non fu poi deliberato, e l'articolo rimase; ma il Comitato di redazione e gli stessi presentatori della formula approvata vollero confermarne il carattere indicativo e spogliarlo di ogni veste positivamente giuridica, vale a dire di ogni sia pur tenue sapore di ordine, di divieto o di limitazione. Nella 1. Sc. (pag. 31) uno dei relatori, l'on. La Pira, intendeva dare alla formula valore di presupposto normativo. L'affermazione del concetto di *socialità* accanto a quello di *individualità* poteva, a suo giudizio, essere considerata come premessa al seguente altro articolo: « In vista dell'attuazione della struttura sociale indicata nell'articolo precedente, verrà disposta per legge l'iscrizione di tutti gli italiani nel libro delle professioni e verrà attribuito a ciascuno, nei modi che la legge stabilirà, un adeguato stato professionale » (1. Sc., pag. 18). Al che l'on. Togliatti obiettò: « Quando dovrebbe avvenire questa iscrizione? quando il cittadino nasce, quando diventa maggiorenne, quando sceglie una professione? Non è possibile negare la libertà di scegliere il proprio lavoro, e ognuno può cambiare professione quando ritenga che un'altra sia più conveniente alle proprie aspirazioni e alle proprie capacità. Perché stabilire questo registro in cui tutti gli italiani sarebbero incasellati, catalogati e in cui forse si darebbe loro anche un numero? ».

Successivamente, abbandonata l'idea del libro delle professioni, i relatori La Pira e Basso concordavano una formulazione nella quale, pur con molte rinuncie alla loro concezione prevalentemente pluralistica, di fronte alle obiezioni di altri deputati a concezione prevalentemente individualistica, proponevano: « ...al fine di promuovere la necessaria solidarietà sociale, economica e spirituale, in cui le persone *devono* completarsi a vicenda... ». L'inciso a carattere imperativo « in cui le persone *devono* completarsi a vicenda » fu poi tolto; ma la formula approvata dalla sottocommissione poteva ancora prestarsi a essere considerata con un certo valore giuridico normativo. Vi si diceva infatti: « ...riconosce e garantisce i diritti inalienabili e sacri dell'uomo sia come singolo sia nelle forme sociali nelle quali esso *organicamente e progressivamente* si integra e si perfeziona »; dal che poteva apparire che riconoscimento e garanzia alle formazioni sociali dovessero essere subordinati alla comprovata esistenza di condizioni atte ad assicurare l'organicità e il progressismo dell'integrazione e del perfezionamento della persona umana. Ciò che avrebbe potuto legittimare l'ingerenza e il controllo dello Stato in tutte le forme associative dei cittadini.

Ma poi anche gli avverbi « organicamente » e « progressivamente » caddero, e rimase la formulazione attuale, presentata congiuntamente all'Assemblea dai Gruppi parlamentari democristiano e comunista. L'aggiunta del correlativo concetto, accanto ai *diritti inviolabili*, dei *doveri inderogabili* è dovuta al presidente della Commissione, on. Ruini, il quale disse (A. C., pag. 2418): « I proponenti hanno aderito alla mia tenace insistenza perché in questo articolo si mettano insieme, come lati inscindibili, come due aspetti dei quali uno non può sceverare dall'altro, i diritti e i doveri. Concetto tipicamente mazziniano, che si era già affacciato nella rivoluzione francese e ormai è accolto da tutti, è ormai assiomatico ».

È tuttavia innegabile che qualche elemento di giuridicità è rimasto nella formulazione dell'articolo 2. Per *diritti inviolabili*, infatti, si intendono, secondo lo spirito della discussione presso la 1. Sc., non soltanto quelli successivamente e specificatamente riconosciuti nella Costituzione, ma anche tutti gli altri diritti naturali e storicamente preesistenti alla formazione dello Stato. Questi diritti sono quelli generalmente accettati come naturali e insopprimibili (diritto di vivere, di muoversi, di parlare, di formarsi una famiglia, di procreare, diritto all'onore, ecc., ecc.); né in sottocommissione si ritenne necessario farne una esemplificazione, se si eccettua il caso limite esemplificato dall'on. Marchesi, il quale parlò (1. Sc., pag. 38) di « libertà interiore, che non ci può essere data e tolta da nessun Governo..., approdo supremo del proprio personale destino, che non può essere regolato né minacciato dalla legge ».

Poiché l'uomo è « animale sociale » e non può essere giuridicamente considerato se non in quanto tale, ai diritti naturali fanno riscontro, nell'articolo, i correlativi doveri, senza il rispetto dei quali non è possibile l'umana convivenza; e anche questi doveri non sono soltanto quelli specificati nei successivi articoli della Costituzione; sono doveri *naturali*, al pari dei diritti (rispetto della vita altrui, della libertà di movimento altrui, dell'onore altrui, ecc., ecc.).

Giova conoscere, a documentazione dello sforzo da un lato di non dare un contenuto direttamente giuridico e normativo all'articolo, dall'altro di attribuirgli un valore di principio filosofico-giuridico, l'ordine del giorno che l'on. Dossetti sottopose alla 1. Sc., come risultato della discussione generale

(la Sc. tuttavia preferì, anziché discutere l'ordine del giorno, passare senz'altro all'esame degli articoli proposti dai relatori):

« *La Sottocommissione, esaminate le possibili impostazioni sistematiche di una dichiarazione dei diritti dell'uomo;*

esclusa quella che si ispiri a una visione soltanto individualistica;

esclusa quella che si ispiri a una visione totalitaria, la quale faccia risalire allo Stato l'attribuzione dei diritti dei singoli e delle comunità fondamentali;

ritiene che la sola impostazione veramente conforme alle esigenze storiche, cui il nuovo statuto dell'Italia democratica deve sodisfare, è quella che:

a) *riconosca la precedenza sostanziale della persona umana (intesa nella completezza dei suoi valori e dei suoi bisogni, non solo materiali ma anche spirituali) rispetto allo Stato e la destinazione di questo a servizio di quella;*

b) *riconosca a un tempo la necessaria socialità di tutte le persone, le quali sono destinate a completarsi e a perfezionarsi a vicenda mediante una reciproca solidarietà economica e spirituale: anzitutto in varie comunità intermedie, disposte secondo una naturale gradualità (comunità familiari, territoriali, professionali, religiose, ecc.), e quindi, per tutto ciò in cui quelle comunità non bastino, nello Stato;*

c) *che per ciò affermi l'esistenza sia dei diritti fondamentali delle persone, sia dei diritti delle comunità anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato* ».

ART. 3. — Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

(*Già art. 7 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 24 marzo*).

Anche questo articolo ha un contenuto essenzialmente programmatico e finalistico: anch'esso fu approvato dalla 1. Sc. nel presupposto che i principî affermati dovessero entrare a far parte di un preambolo.

Mentre l'articolo precedente parla dell'*uomo*, qui si comincia a parlare del *cittadino*: dal concetto universalistico si scende a quello relativo del diritto positivo italiano.

Il primo comma, accanto al principio della *eguaglianza di diritto* (la legge è eguale per tutti), pone quello della *eguaglianza di fatto* (pari dignità sociale), che sarà poi sviluppato nel secondo comma, là dove si enuncia il programma di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando *di fatto* la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono, ecc.

Il relatore Basso, alla 1. Sc. (pag. 36), spiegò: « Non basta l'eguaglianza puramente formale, come quella caratteristica della vecchia legislazione, per dire che si sta costruendo uno Stato democratico... L'essenza dello Stato democratico consiste nella misura maggiore o minore del contenuto che sarà dato a questo concreto principio sociale » (quello dell'*eguale trattamento sociale*, alla quale dizione si preferì poi, in Assemblea, quella di *pari dignità sociale*).

Il presidente della Commissione, Ruini, scriveva poi nella relazione al progetto: « Il principio della eguaglianza di fronte alla legge, conquista delle antiche Carte costituzionali, è riaffermato con più concreta espressione, dopo le recenti violazioni per motivi politici o razziali; e trova oggi nuovo e più ampio sviluppo con l'eguaglianza piena, anche nel campo politico, dei cittadini indipendentemente dal loro sesso ».

In Assemblea (A. C., pag. 2425) uno dei firmatari della formula approvata, l'on. Fanfani, disse: « Noi partiamo dalla constatazione della realtà, perché mentre prima, con la rivoluzione dell'89, è stata affermata l'eguaglianza giuridica dei cittadini membri di uno stesso Stato, lo studio della vita sociale in quest'ultimo secolo ci dimostra che questa semplice dichiarazione non è stata sufficiente a realizzare tale eguaglianza ».

Fra le condizioni che non devono essere causa di limiti alla eguaglianza (primo comma) la 1. Sc. aveva posto anche la *diversità di attitudini* e quella di *nazionalità*. Il Comitato di redazione, in sede di revisione formale, tolse, perché equivoca, la diversità di attitudini; e tolse

anche la diversità di nazionalità, come conseguenza della sostituzione del soggetto « gli uomini » (come era nel testo della 1. Sc.) in « i cittadini ».

Sempre il Comitato di redazione, in sede di coordinamento finale della Costituzione, aggiunse la differenza di condizioni *personali;* a spiegare questo concetto è sufficiente richiamare l'esempio che si fece in Comitato: la cecità, che non deve essere motivo di *deminutio*, alla pari del sesso, della razza, ecc.

Alla espressione « rimuovere gli ostacoli » furono dirette molte critiche in sede di discussione generale, durante l'esame dell'articolo e anche successivamente, ogniqualvolta se ne presentò l'occasione. Discutendosi l'articolo, l'on. Corbino propose di sostituire: « È compito dello Stato rendere possibile il completo sviluppo della persona umana »; e così spiegò: « Che cosa significa rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale? Potrebbe significare eventualmente togliere qualsiasi ostacolo di ordine giuridico, economico e sociale, togliere allo Stato la sua natura di Stato. Se l'obiettivo che noi vogliamo raggiungere è quello dello sviluppo della personalità umana, affermiamolo... Identifichiamo questo fine della attività dello Stato con qualche cosa che sia meno materializzato di questo *rimuovere gli ostacoli*, che potrebbe dare l'idea di una squadra di operai intenti a levare dei massi, a togliere dalla strada qualche cosa per far passare l'uomo: quell'uomo al quale noi, con il primo comma dell'articolo, garantiamo tutti i diritti di fronte alla legge ».

Al che il presidente della Commissione, Ruini, rispose (A. C., pag. 2424): « Anche un liberista... dice e sostiene che si debbano rimuovere gli ostacoli alla libera concorrenza. La frase dunque non è senz'altro eretica. Io riconosco lo spirito che anima la proposta dell'onorevole Corbino..., ma osservo che nella proposta Fanfani-Amendola il testo forma ormai un tutto organico e ha un valore che verrebbe alterato con altri ritocchi ».

In sostanza le parole: « È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli » vogliono indicare uno scopo altamente idealistico. Consacrati nel primo comma i principî della pari dignità sociale e della eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, nel secondo comma la Costituente ha voluto impegnare il legislatore futuro e, prima ancora, se stessa a fare il possibile per l'attuazione concreta di quei principî. La formula presuppone l'esistenza, in atto o anche eventuale, di ostacoli i quali si frappongano al raggiungimento della pari dignità sociale e della eguaglianza di fronte alla legge.

La Costituente ha tenuto fede a questo impegno. Già nel primo comma dell'articolo in esame ha eliminato ostacoli che operarono nel passato, remoto e recente (diversità di sesso, di razza, di lingua, di religione); negli articoli seguenti si trovano molte prove tangibili: l'art. 4 si prefigge di rimuovere l'ostacolo della disoccupazione involontaria; l'art. 44 quello del latifondo; all'art. 24 si assicurano ai non abbienti i mezzi per agire e difendersi davanti a ogni giurisdizione, in condizioni di parità con gli abbienti; all'art. 37 si riconoscono alla donna lavoratrice gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore; all'art. 48 si stabilisce il principio del suffragio universale ed eguale, per gli uomini e per le donne; all'articolo 51 l'eguaglianza di tutti i cittadini, dell'uno e dell'altro sesso, per accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive, ecc., ecc.

L'art. 2 e questo articolo cominciano avendo per soggetto « la Repubblica ». Altrove si parlerà di « Stato ». Fra le due parole corre, nel chiaro intendimento dei costituenti, una netta differenza giuridica. *Con la parola* Stato *ci si riferisce all'ordinamento centrale, con intento discriminatore dall'ordinamento regionale (nel quale sono compresi poi quelli provinciale e comunale); con la parola Repubblica si intende comprendere così lo Stato come le Regioni (nonché le Provincie e i Comuni).*

Appunto nell'articolo in esame l'on. Arata propose di sostituire « Stato » a « Repubblica ». Il presidente della Commissione si oppose (e l'Assemblea concordò): « La Commissione unanime ha ritenuto di designare con l'espressione Repubblica l'insieme di tutte le attività e funzioni sia dello Stato come tale sia delle Regioni e degli altri enti pubblici (A. C., pag. 2424).

Va infine ricordato che anche in questo articolo la parola « lavoratori » non ha un significato classista (*cfr.* note all'art. 1).

ART. 4. – La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.

Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

(*Già art. 31 del progetto, discusso e approvato nelle sedute dell'8 e del 9 maggio*).

Nella relazione dell'on. Ruini al progetto si legge: « L'affermazione del diritto al lavoro, e cioè ad una occupazione piena per tutti, ha dato luogo a dubbi da un punto di vista strettamente giuridico, in quanto non si tratta di un diritto già assicurato e provvisto di azione giudiziaria; ma la Commissione ha ritenuto, e anche giuristi rigorosi hanno ammesso, che, trattandosi di un *diritto potenziale*, la Costituzione può indicarlo, come avviene in altri casi, perché il legislatore ne promuova l'attuazione, secondo l'impegno che la Repubblica nella Costituzione stessa si assume ».

Effettivamente anche nel corso della discussione in Assemblea il primo comma dell'articolo in esame diede luogo a dubbi e a critiche. Nel suo discorso di chiusura della discussione generale sul Titolo III (nel progetto l'articolo faceva parte del Titolo sui Rapporti economici; fu trasferito ai *Principî fondamentali* in sede di coordinamento finale: e ciò appunto per sottolineare che trattasi non di una norma giuridica, ma di un principio fondamentale, programmatico, di indirizzo al legislatore), il presidente della 3. Sc., on. Ghidini, osservò (A. C., pag. 3704): « Il diritto al lavoro è un diritto potenziale, in base al quale si vuole impegnare vivamente lo Stato ad attuare l'esigenza fondamentale del popolo italiano di lavorare. D'altra parte mi preme rilevare che l'obbligo dello Stato è circoscritto entro un limite preciso, mediante l'inciso: *promuove le condizioni per rendere effettivo questo diritto*. La 3. Sc. aveva proposto un inciso diverso: *predispone i mezzi per il suo godimento*. Era più drastico, ma parve eccessivo; parve che potesse andare oltre le effettive possibilità e fosse come un promettere troppo in confronto di quanto si poteva mantenere. Si è così adottata (in sede di Comitato di redazione) una dizione che limita entro questo confine di ragione e di piena attuabilità il diritto al lavoro, quel diritto che splende, direi, nella nostra Costituzione come una stella fulgidissima ».

Trattasi, insomma, di una indicazione programmatica al legislatore per attuare, con una politica tendente alla eliminazione della disoccupazione e alla piena occupazione, la direttiva di ordine generale (« rimuovere gli ostacoli ») di cui all'articolo precedente. Lo stato di disoccupazione è infatti un ostacolo alla libertà e alla eguaglianza dei cittadini per il pieno sviluppo della persona umana.

L'on. Romano propose di non parlare di diritto al lavoro e di dire esplicitamente: « La Repubblica promuove le condizioni per eliminare la disoccupazione ». « Un diritto sfornito di azione – disse egli (A. C., pag. 3721) – è vuoto di contenuto. Non si deve parlare di diritto, ma si deve dire soltanto che lo Stato promuove le condizioni per eliminare la disoccupazione ». E l'on. Nitti si chiese (A. C., pag. 3727): « Che questo articolo possa essere scritto come una aspirazione, poetica e sentimentale, io mi spiego. L'Italia può veramente fare queste cose come promesse?... Io devo dire che noi dobbiamo dare al popolo italiano, con ogni sforzo, una sensazione di vita, non false illusioni ». Il presidente della 3. Sc. ribadì i concetti già espressi e aggiunse: « Appunto al fine di non promettere oltre ciò che si possa attuare in un avvenire non troppo lontano, la Commissione ha sostituito alla dizione originaria della 3. Sc. la dizione più temperata attuale ». L'Assemblea approvò il testo della Commissione, confermando quindi l'interpretazione della Commissione stessa.

Non fu approvato un emendamento dell'on. Villani tendente ad aggiungere, dopo « favorisce », le parole « e disciplina », che l'on. Ghidini ritenne superflue (A. C., pag. 3733), perchè « nel *promuove le condizioni* si capisce che è implicito anche il concetto espresso con la parola *disciplina*, e quindi non occorre aggiungere altro ».

L'on. Nobile propose una formulazione aggiuntiva: « Essi (i cittadini) potranno esercitare la loro professione, arte o mestiere in qualsiasi parte del territorio nazionale »; e la motivò con il timore che l'ordinamento regionale potesse avere la conseguenza di limitazioni di carattere locale a questo diritto dei cittadini. L'emendamento non fu approvato in questa sede, non ritenuta opportuna; ripresentato in materia di ordinamento regionale, vi ottenne l'approvazione (*cfr.* art. 120, terzo comma).

Ampio dibattito si ebbe sull'emendamento aggiuntivo proposto dagli on. Mario Montagnana, Giancarlo Pajetta e Pesenti: « Allo scopo di garantire il diritto al lavoro di tutti i cittadini, lo Stato interverrà per coordinare e orientare l'attività produttiva dei singoli e di tutta la Nazione, secondo un piano che assicuri il massimo di utilità sociale ». L'Assemblea non approvò l'emendamento non per avversione dichiarata alla pianificazione economica, ma perché convenne con la Commissione sulla inutilità della norma in quanto riferita al solo diritto al lavoro, dal momento che – come avvertì l'on. Ghidini (A. C., pag. 3777) – « tutte le disposizioni del Titolo III sono impostate sul principio dell'intervento dello Stato sotto la forma del controllo e del coordinamento per quanto riguarda le private iniziative ».

Le « condizioni » di cui al primo comma sono tanto *generali*, quanto *particolari*. All'on. Colitto che aveva proposto « condizioni generali » il presidente della 3. Sc. oppose (A. C., pag. 3732): « Que-

sta specificazione è indubbiamente una limitazione, che la Commissione non può accettare, perché vi possono essere anche condizioni particolari, oltre a quelle generali; condizioni cioè riferentisi a determinati settori della economia o a determinate categorie».

Anche il secondo comma fu approvato nel testo del progetto. Affermato nel primo comma il diritto (potenziale, o tendenziale) al lavoro, nel secondo comma si afferma il correlativo concetto del *dovere* di lavorare: e anch'esso ha un significato tendenziale. *È un dovere, insomma, sostanzialmente morale; e, in quanto morale, non vi è sanzione per la sua inadempienza.*

Il progetto prevedeva in effetti una sanzione: che fu esplicitamente esclusa dall'Assemblea. In esso infatti figurava un terzo comma del seguente tenore: « L'adempimento di questo dovere è condizione per l'esercizio dei diritti politici ». Ciò che significava essere l'inadempimento causa di decadenza dall'esercizio dei diritti politici (diritto di voto, di eleggibilità, ecc.). La soppressione fu chiesta da varî deputati di più parti dell'Assemblea; la Commissione si dichiarò « non contraria alla soppressione », che l'Assemblea accolse con una votazione a scrutinio segreto che diede i seguenti risultati: voti favorevoli alla soppressione 235, voti contrari 120. Fra gli altri motivi a sostegno della soppressione fu osservato dall'on. De Maria (A. C., pag. 3725) che « questo comma è in contrasto con l'art. 45 (attuale art. 48) del Titolo IV, ove è detto che non può essere stabilita alcuna eccezione al diritto di voto se non per incapacità civile o in conseguenza di sentenza penale ».

L'on. Foa aveva proposto il seguente emendamento aggiuntivo: « La Repubblica può richiedere ai cittadini la prestazione di un servizio di lavoro ». Egli spiegò (A. C., pag. 3722): « Se si deve stabilire un dovere al lavoro, questo dovere deve riflettere l'atteggiamento del singolo nei confronti della società organizzata politicamente, cioè dello Stato; e quindi il dovere al lavoro si traduce, come sua sola formulazione plausibile, in un diritto, da parte dello Stato, di richiedere la prestazione di lavoro ai singoli ». Il presidente della 3. Sc. non accettò l'emendamento dicendo (A. C., pag. 3733): « In sostanza l'emendamento ha un sapore di lavoro coatto »; e quindi aggiungendo: « abbiamo già una disposizione che dice (art. 23): nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge. In essa è implicito che la legge può imporre al cittadino un determinato lavoro. Ma soltanto la legge. In questo sta appunto la garanzia di libertà ».

Non pare tuttavia che l'Assemblea abbia respinto l'emendamento sul presupposto che la relativa norma potesse ritenersi inclusa in quella dell'art. 23. Infatti un rappresentante del Gruppo democristiano, l'on. Bubbio, fece questa dichiarazione di voto (A. C., pag. 3737): « In considerazione delle menomazioni subìte dal popolo italiano durante la guerra sotto la forma di prestazioni di lavoro e per evitare che, con il prevalere di eventuali totalitarismi, uguali menomazioni abbiano a ripetersi, mutando il cittadino in uno schiavo di Stato, voterò contro l'emendamento Foa ». Immediatamente dopo ebbe luogo la votazione, e l'emendamento fu respinto.

Il problema risorse press'a poco identico quando fu posto in votazione l'emendamento dell'on. Canevari per sopprimere nel secondo comma le parole « e alla propria scelta », con il che si voleva limitare il dovere del lavoro soltanto alle proprie possibilità, nell'intento di trasformare il dovere del lavoro in obbligo giuridico. L'on. Lucifero fece questa dichiarazione di voto (A. C., pag. 3739): « Confesso che sono sommamente preoccupato, perché ho visto affacciarsi l'ipotesi che, in uno Stato libero, degli uomini liberi possano essere costretti a esercitare un lavoro diverso da quello da essi liberamente prescelto: io non credo che un giorno in Italia, culla del diritto, si possa dire a un cittadino qualunque: *ad metalla*, abbandona la professione che hai liberamente scelto! Sono convinto pertanto che l'Assemblea non voterà per una simile vessazione ». Contrarî alla soppressione si dichiararono anche i deputati democristiani, a mezzo dell'on. Dominedò. E l'on. Laconi, a nome del Gruppo comunista, dichiarò: « Non è senza stupore che abbiamo assistito a questa incredibile discussione e abbiamo udito la singolare proposta che si limiti la libera scelta dei cittadini là dove è affermato il dovere del lavoro. Io credo che nessuno possa ingannarsi sul significato di questa votazione. Escludendo poco fa il servizio obbligatorio (di cui all'emendamento Foa) e affermando in questo punto il dovere del lavoro, è chiaro che l'Assemblea vuole fare soltanto un'*affermazione morale e politica* che non comporta dei vincoli e delle coazioni per il cittadino ». E l'Assemblea approvò le parole « e alla propria scelta ».

Che si tratti di una affermazione morale e politica è d'altra parte confermato dalla stessa dizione del secondo comma dell'articolo in esame. Infatti il dovere di lavorare vi è affermato in termini poco categorici, perché si tratta di svolgere un'*attività* o una *funzione* (e sotto questa parola corrono le più svariate ipotesi) che concorra al progresso *materiale* o *spirituale* della società. La parola « lavoro » fu considerata – come sottolineò l'on. Dominedò – « in tutta la pienezza della sua espressione ». « Appare opportuno – proseguì il deputato, parlando a nome del Gruppo democristiano (A. C.,

pag. 3738) - snodare l'idea del lavoro, contemplando così le attività come le funzioni; appare opportuno considerare tutta la gamma della possibile espansione del concetto di lavoro, da quello manuale a quello intellettuale; appare opportuno sottolineare che l'idea del lavoro si ricollega così allo sviluppo materiale come a quello spirituale della società, nella interdipendenza e nella inscindibilità di questi due aspetti fondamentali».

L'on. Ruini, nella relazione al progetto, scrisse: «Ad evitare applicazioni unilaterali, si chiarisce che il lavoro non si esplica soltanto nelle sue forme materiali, ma anche in quelle spirituali e morali che contribuiscono allo sviluppo della società. È lavoratore lo studioso ed il missionario; lo è l'imprenditore, in quanto lavoratore qualificato che organizza la produzione».

ART. 5. — La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principî ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

(*Già art. 106 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 27 giugno*).

Questo articolo era nel progetto il primo del Titolo V della Parte II, sulle autonomie locali; e aveva carattere introduttivo al titolo stesso. Fu poi trasferito, in sede di coordinamento finale, tra i «principî fondamentali», in quanto esso, come è stato rilevato nelle note all'art. 1, completa la caratterizzazione costituzionale della Repubblica.

Nell'articolo sono affermati i due distinti concetti della autonomia locale (Regioni, Provincie e Comuni) e del decentramento amministrativo dei servizi dello Stato. Disse il presidente della Commissione (A. C., pag. 5202): «L'articolo nel suo complesso è una introduzione ed una epigrafe a tutto il Titolo, che riguarda non solo la Regione ma anche la Provincia e il Comune; ossia le autonomie locali in genere, e, ricollegandosi anche al decentramento degli organi veri e propri dello Stato, è una sintesi larghissima della esigenza decentratrice in generale».

Una spiegazione fornì poi l'on. Ruini (*ivi*) sul significato della formula: *adegua i metodi della sua legislazione*. «Non v'è chi non veda - egli disse - che ormai il Parlamento non può più fare le leggi di vecchio tipo, minute e particolareggiate. Il numero delle leggi va irresistibilmente aumentando, per l'inevitabile sviluppo dello Stato. Non è ormai possibile fare leggi lunghe e dettagliate, di vecchio stampo. E allora, seguendo l'esempio di altri Paesi, si faranno leggi che stabiliscano i principî, *leggi cornici*, e poi il Governo o gli altri organi ed enti delegati dallo Stato (*Regioni*) determineranno le norme di integrazione e di attuazione dei principî base». La suddetta formula apre pertanto la via alla potestà normativa delle Regioni (*cfr.* art. 117).

L'articolo fu approvato dall'Assemblea con «*un ampio* decentramento amministrativo». In sede di coordinamento finale la dizione fu mutata in «*il più ampio decentramento amministrativo*». Nell'esame conclusivo del testo coordinato non furono sollevate obiezioni in Assemblea. È da ritenere che, trattandosi della enunciazione di un indirizzo soprattutto programmatico, con la modificazione il Comitato di redazione abbia inteso semplicemente accentuare la esigenza del decentramento amministrativo-burocratico.

ART. 6. — La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.

(*Discusso e approvato nella seduta del 22 luglio*).

Questa norma non figurava nel testo del progetto, in quanto, come spiegò il presidente della Commissione nella seduta del 1° luglio (A. C., pag. 5318), «vi è già nell'art. 2 (attuale art. 3) il principio di eguaglianza di tutti i cittadini, indipendentemente dalla razza e dalla lingua». L'on. Ruini espresse questo parere rispondendo all'on. Codignola, che aveva proposto la seguente norma aggiuntiva (A. C., pag. 5315): «La Repubblica garantisce il pieno e libero sviluppo, nell'ambito della Costituzione, delle minoranze etniche e linguistiche esistenti nel territorio dello Stato». L'on. Lussu propose successivamente: «Gli *enti autonomi regionali* non possono, sotto nessuna forma, limitare il pieno e libero sviluppo delle minoranze etniche e linguistiche esistenti nel territorio dello Stato».

Tanto l'on. Codignola che l'on. Lussu si preoccuparono soprattutto di evitare che appunto nell'ambito della autonomia regionale la maggioranza nazionale potesse limitare i diritti delle

minoranze linguistiche. L'on. Lussu ritirò poi il suo emendamento, e l'on. Codignola accettò che fosse rinviata la votazione di quello da lui presentato. La norma fu votata poi nella seduta del 22 luglio in cui l'on. Codignola la ripresentò nella formulazione attuale (A. C., pag. 6041). La parola « Repubblica » va intesa secondo il significato già detto (*cfr.* note all'art. 3), comprensivo dello Stato, come amministrazione centrale, e delle Regioni.

ART. 7. — Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani.

I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale.

(*Già art. 5 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 25 marzo*).

Questo articolo fu il più a lungo discusso: durante il dibattito generale su tutta la Costituzione e sui « principî fondamentali », prima della votazione e anche in seguito, in occasione di successive norme, per questioni di contrasto con norme dei Patti Lateranensi.

Le tre proposizioni onde è formato l'articolo sono concettualmente collegate, ma possono essere separatamente esaminate. Va notato fin da ora che la terza proposizione (« Le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale ») ne presuppone e determina un'altra: « *Le modificazioni dei Patti, non accettate dalle due parti, richiedono procedimento di revisione costituzionale* » (di cui all'articolo 138). Che questa sia la necessaria conseguenza della terza proposizione fu unanimemente accettato: e in tale conseguenza sta soprattutto il contenuto *normativo* della proposizione stessa.

LO STATO E LA CHIESA CATTOLICA SONO, CIASCUNO NEL PROPRIO ORDINE, INDIPENDENTI E SOVRANI. — Codesta formula, elaborata dalla 1. Sc., nacque dalla fusione di due diverse formule. Il relatore on. Dossetti aveva proposto: « Lo Stato si riconosce membro della comunità internazionale e riconosce perciò come originarî l'ordinamento giuridico internazionale, gli ordinamenti degli altri Stati e l'ordinamento della Chiesa ». L'on. Togliatti aveva proposto: « Lo Stato è indipendente e sovrano nei confronti di ogni organizzazione religiosa o ecclesiastica. Lo Stato riconosce la sovranità della Chiesa cattolica nei limiti dell'ordinamento giuridico della Chiesa stessa ». Si decise poi di distinguere il rapporto tra lo Stato e l'ordinamento giuridico internazionale da quello tra lo Stato e la Chiesa cattolica, il quale ultimo rapporto è non soltanto di ordine internazionale ma anche, specie per il Concordato e per l'art. 1 del Trattato, di ordine interno. Ai due argomenti furono dedicati due distinti articoli. Ma la base concettuale fu e rimase la stessa: *il riconoscimento del principio fondamentale della distinzione degli ordinamenti originarî* (*e quindi sovrani*) *e coesistenti* (teoria del Santi Romano sulla pluralità degli ordinamenti giuridici). Si comprese che, pur con la stessa base giuridica, occorreva distinguere tra ordinamenti che coesistono su territorî diversi (rapporti tra lo Stato italiano e gli altri Stati) e ordinamenti che coesistono sul medesimo territorio (rapporti fra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica in quanto organizzazione confessionale).

Accettata la distinzione, il presidente della 1. Sc. on. Tupini (1. Sc., pag. 479) propose la formula, unificativa delle due degli on. Dossetti e Togliatti: « Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani ». Gli on. Dossetti e Togliatti la accettarono: e la formula fu approvata con 12 voti favorevoli e 3 contrari.

Sul significato di questa formulazione si ebbero in Assemblea le seguenti dichiarazioni:

RICCIO (*D. C.*): « È opportuno ricordare soprattutto il pensiero lucidissimo di Santi Romano, per il quale la originarietà della Chiesa, quale ordinamento giuridico, diviene la base di un'altra concezione, quella della pluralità degli ordinamenti giuridici. Ed invero la differenza tra lo Stato e la Chiesa è che mentre il primo è una società giuridicamente e politicamente organizzata su base territoriale, la seconda è una società giuridicamente ed eticamente organizzata su base non territoriale. La originarietà dell'ordinamento giuridico della Chiesa significa che esso è a sé, distinto e indipendente. La Chiesa ha una potestà normativa, che non le deriva dallo Stato, ma che è ad essa propria e originaria, in quanto essa si presenta come una istituzione organizzata e che ha conseguito una giuridica unità, la quale oltrepassa i confini dello Stato. I caratteri della indipendenza e sovranità, fissati cumulativamente, indicano precisamente la originarietà di quell'ordinamento, cioè l'asseità, nel senso che esso è un ordinamento per sé stante, il cui fondamento non deriva dal riconoscimento di un altro ordinamento. La sovranità della Chiesa, che non è legata al territorio, ma è un dominio spirituale e, perciò,

supera e abbraccia il territorio del singolo Stato, è una realtà storico-sociale, ormai non più disconoscibile. Rinnegarla è assurdo; il non riconoscerla è da politici ciechi. Non bastava, perciò, parlare di indipendenza; era necessario precisare che si tratta anche di sovranità» (A. C., pag. 2058).

CONDORELLI (*P. L. I.*): «Qui la sovranità vuol dire originarietà della potestà. Ossia, per quanto riflette la Chiesa, potestá che non proviene dallo Stato od *aliunde*, ma potestá originaria propria, connaturata, onde il diritto canonico non è diritto perché lo riconosce lo Stato, ma è diritto perché emana da un potere sovrano, che è la Chiesa. Nel primo comma dell'articolo, dunque, non si è affermato niente che non fosse già consacrato dalla scienza e dalla storia al cospetto delle quali la Chiesa è apparsa sempre come un ordinamento sovrano» (A. C., pag. 2167).

CALAMANDREI (*P. d'A.*): «Ormai è comunemente ammessa la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici. L'antica teoria, secondo la quale il diritto deriverebbe soltanto dallo Stato, è stata superata. Ma questa teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici non ha niente a che vedere con l'articolo perché, quando, come qui, ci si trova nel cuore di un ordinamento giuridico, cioè nell'interno di questa Assemblea Costituente, dalla quale deve scaturire la legge fondamentale dell'ordinamento giuridico di cui noi siamo i costruttori, allora noi dobbiamo darci cura soltanto di questo ordinamento giuridico, di cui siamo al centro, e soltanto in nome di esso possiamo creare le nostre leggi» (A. C., pag. 2284).

CEVOLOTTO (*Dem. Lav.*): «Che cosa vuole dire *nel proprio ordine*? Si è inteso certamente dire: *nel proprio ordinamento giuridico*; ma, perché non abbiamo messo le parole esatte, perché non abbiamo detto *ordinamento giuridico*... perché non si è messo *originario o primario*? Perché si tratta di parole che non sarebbero facilmente capite dal popolo, dal volgo, e perciò non sono adatte a una Costituzione che deve essere tecnicamente esatta, ma che deve essere anche accessibile a tutti, e quindi chiara» (A. C., pag. 2310).

DOSSETTI (*D. C.*): «Sapete già da quanto ha detto l'on. Cevolotto come sia nato questo comma. Esso è nato da una mia proposta che tendeva ad una affermazione più rigorosamente tecnica (*cfr.* sopra). Parve a qualcuno che questa affermazione avesse un suono un po' barbaramente tecnico e insolito, e allora si passò, soprattutto su iniziativa dell'on. Togliatti, alla formula attuale, meno tecnica ma di più evidente significato giuridico-politico. Però la espressione adottata ha lo stesso preciso significato della formula iniziale e alla luce di questa deve essere interpretata. Infatti che cosa vuole dire riconoscimento della originarietà dell'ordinamento giuridico della Chiesa cattolica, se non appunto riconoscimento della indipendenza e sovranità della Chiesa stessa? E che cosa significa indipendenza della Chiesa... se non appunto affermazione della originarietà dell'ordinamento canonico?... Ordinamento originario è ogni ordinamento che non deriva la propria giustificazione e il proprio fondamento da altro: così che, si noti bene, la sua giuridicità, cioè la norma prima che sta alla sua base, si confonde con l'esistenza storica della società, di cui l'ordinamento è la veste giuridica. Ordinamento derivato, invece, è ogni ordinamento che desume, deriva la sua giuridicità, cioè la sua qualità di ordinamento giuridico, da un ordinamento superiore: ossia è tale che la sua norma fondamentale non si confonde con l'esistenza storica della società, ma si collega a un ordinamento superiore... (ad es. le Regioni, le Provincie, i Comuni)... A questa prima distinzione dobbiamo farne seguire una seconda: tra ordinamenti originari che sono ordinamenti statuali e ordinamenti originari che non sono statuali. Se, certo, l'ordinamento dello Stato è originario, ed è anzi la forma tipica, immediatamente evidente e per molto tempo ritenuta la sola, di ordinamento originario, è oggi ormai pacifico che vi possano essere ordinamenti giuridici originari che non sono statuali. Orbene, per ammissione oggi comune, l'ordinamento della Chiesa cattolica è un ordinamento originario. Cioè la dottrina giuspubblicistica ed ecclesiasticistica moderna è oggi unanime nel riconoscere che la Chiesa cattolica (noti bene l'on. Crispo, non la Città del Vaticano, che è il nucleo territoriale in cui hanno sede gli organi centrali della Chiesa, ma la Chiesa cattolica in quanto società universale e spirituale) ha una sfera propria in cui essa opera per la prosecuzione dei suoi fini spirituali e religiosi» (A. C., pagg. 2320-2321).

I LORO RAPPORTI SONO REGOLATI DAI PATTI LATERANENSI. — Queste parole significano anzitutto esplicita riconferma, da parte della Repubblica italiana, dei Patti Lateranensi e degli impegni che con essi lo Stato italiano si è assunti. Si dirà in seguito del problema dei contrasti fra norme contenute nei Patti e norme della Costituzione. Tale problema è d'altra parte collegato con quello se l'art. 7 abbia per conseguenza la costituzionalizzazione delle norme dei Patti, vale a dire l'inserimento implicito nella Costituzione dei Patti stessi: problemi, questi, che è più opportuno trattare in sede di illustrazione della terza proposizione.

I Patti Lateranensi comprendono:

1°) il Trattato fra la Santa Sede e l'Italia. Tranne che per l'art. 1 (« L'Italia riconosce e riafferma il principio consacrato nell'art. 1 dello Statuto del regno 4 marzo 1848, pel quale la religione cattolica apostolica e romana è la sola religione dello Stato »), il quale, in una trattazione giuridica, può considerarsi come facente parte del Concordato, dal quale è interpretato e integrato all'articolo primo, il Trattato stipulato fra la Santa Sede e l'Italia l'11 febbraio 1929 è un vero e proprio trattato internazionale, al quale, in considerazione della sua particolare importanza politica, si è voluto dare nella Costituzione una posizione non distinta ma di particolare onore (mediante la sua citazione) in confronto agli altri trattati internazionali complessivamente rientranti nella norma di cui al primo comma dell'articolo 10;

2°) il Concordato fra la Santa Sede e l'Italia, sempre stipulato alla data dell'11 febbraio 1929, il quale, come si afferma nella sua premessa, è « inteso a regolare le condizioni della religione e della Chiesa in Italia ». Si tratta, quindi non di un trattato internazionale conchiuso fra due Stati sovrani, ma di un accordo fra due distinti ordinamenti giuridici che sono, così nella propria struttura interna come nei loro rapporti esterni, indipendenti e sovrani: accordo diretto allo scopo di consentire la convivenza dei due ordinamenti sul medesimo territorio mediante il regolamento nelle materie di comune interesse delle competenze e delle attribuzioni reciprocamente riconosciute.

L'autorizzazione alla ratifica del Trattato, del Concordato e degli allegati annessi, fu data con legge 27 maggio 1929, n. 810. Lo Stato provvide poi, in via autonoma, a dare esecuzione: al Concordato, nella parte relativa al matrimonio, con legge 27 maggio 1929, n. 847, le cui norme sono state successivamente incorporate nel Codice civile; ad altre norme del Trattato e del Concordato con legge 27 maggio 1929, n. 848.

Durante la discussione all'Assemblea Costituente furono citati l'art. 1 del Trattato (più sopra riportato) e le seguenti norme del Concordato, che qui si riproducono per comodità di studio:

ART. 1, *primo comma:* « L'Italia, ai sensi dell'art. 1° del Trattato, assicura alla Chiesa cattolica il libero esercizio del potere spirituale, il libero e pubblico esercizio del culto, nonché della sua giurisdizione in materia ecclesiastica in conformità alle norme del presente Concordato; ove occorra, accorda agli ecclesiastici per gli atti del loro ministero spirituale la difesa da parte delle sue autorità ».

ART. 5: « Nessun ecclesiastico può essere assunto o rimanere in un impiego od ufficio dello Stato italiano o di enti pubblici dipendenti dal medesimo senza il nulla osta dell'Ordinario diocesano.

« La revoca del nulla osta priva l'ecclesiastico della capacità di continuare ad esercitare l'impiego o l'ufficio assunto.

« In ogni caso i sacerdoti apostati o irretiti da censura non potranno essere assunti né conservati in un insegnamento, in un ufficio od in un impiego, nei quali siano a contatto immediato col pubblico ».

ART. 34, *primo e quarto comma:* « Lo Stato italiano, volendo ridonare all'istituto del matrimonio, che è base della famiglia, dignità conforme alle tradizioni cattoliche del suo popolo, riconosce al sacramento del matrimonio, disciplinato dal diritto canonico, gli effetti civili.

« Le cause concernenti la nullità del matrimonio e la dispensa dal matrimonio rato e non consumato sono riservate alla competenza dei tribunali e dei dicasteri ecclesiastici ».

ART. 36: « L'Italia considera fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica l'insegnamento della dottrina cristiana secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica. E perciò consente che l'insegnamento religioso ora impartito nelle scuole pubbliche elementari abbia un ulteriore sviluppo nelle scuole medie, secondo programmi da stabilirsi d'accordo tra la Santa Sede e lo Stato.

« Tale insegnamento sarà dato a mezzo di maestri e professori, sacerdoti o religiosi, approvati dall'autorità ecclesiastica, e sussidiariamente a mezzo di maestri e professori laici, che siano a questo fine muniti di un certificato di idoneità da rilasciarsi dall'Ordinario diocesano.

« La revoca del certificato da parte dell'Ordinario priva senz'altro l'insegnante della capacità di insegnare.

« Pel detto insegnamento religioso nelle scuole pubbliche non saranno adottati che i libri di testo approvati dall'autorità ecclesiastica ».

ART. 42, *primo comma:* « L'Italia ammetterà il riconoscimento, mediante decreto reale, dei titoli nobiliari conferiti dai Sommi Pontefici anche dopo il 1870 e di quelli che saranno conferiti in avvenire ».

Che la seconda proposizione dell'articolo in esame significhi riconferma dei Patti da parte dell'Italia disse esplicitamente il presidente della 1. Sc., on. Tupini, nella seduta del 5 marzo (A. C., pag. 1761), affermando che si trattava di apporre sotto i Patti la firma della Repubblica.

Ma, indipendentemente anche dai Patti ora in vigore, il secondo periodo dell'art. 7 contiene il principio generale che *i rapporti tra Stato e Chiesa cattolica devono essere regolati da intese concordate:* e ciò è una diretta conseguenza dell'altro principio, contenuto nel primo periodo, della coesistenza dei due ordinamenti giuridici originarî così nell'ambito internazionale come sul territorio italiano. « Se la Chiesa e lo Stato – osservò l'on. Dossetti (A. C., pag. 2323) – sono entrambi ordinamenti originarî esterni l'uno all'altro, indipendenti e sovrani, nel senso che ciascuno ripete la propria norma fondamentale da se stesso e dalla propria consolidazione storica e non dall'altro, allora i rapporti tra questi ordinamenti non possono essere regolati se non da una disciplina bilateralmente convenuta ».

LE MODIFICAZIONI DEI PATTI, ACCETTATE DALLE DUE PARTI, NON RICHIEDONO PROCEDIMENTO DI REVISIONE COSTITUZIONALE (e, per derivazione: *Le modificazioni dei Patti, non accettate dalle due parti, richiedono procedimento di revisione costituzionale*). — Se l'art. 7 fosse stato chiuso con la seconda proposizione, facile sarebbe stata la critica che una Costituzione non è sede adatta per la conferma di un trattato internazionale o di un concordato in materia religiosa. La critica fu egualmente sollevata da vari deputati (ad es. dagli on. Labriola e Nitti), ma poté essere controbattuta, in quanto questa seconda proposizione non può valutarsi se non in stretta connessione con la terza (*e la quarta*) proposizione. Nella relazione al progetto l'on. Ruini si limitò a scrivere che, fra le varie tesi, era prevalsa in Commissione quella che « i Patti intercedenti tra Stato e Chiesa debbano avere *una speciale posizione di natura costituzionale* ». Nel suo discorso di chiusura della discussione generale (A. C., pag. 2017), il presidente della Commissione non aggiunse sostanzialmente altro, lasciando ai deputati che intervennero nella discussione il compito di interpretare il pensiero della Commissione che egli aveva laconicamente indicato. Vi furono interpretazioni contrastanti, poiché alcuni (Calamandrei, Croce, Labriola, Nitti, Cevolotto e altri) temettero che il secondo comma dell'articolo e la spiegazione datane dall'on. Ruini significassero inserimento dei Patti Lateranensi nella Costituzione italiana. Si dice *temettero*, perché in effetti non volevano che fosse così; e si valsero dell'argomento per sostenere la necessità di sopprimere o di modificare il secondo comma dell'art. 7.

La maggioranza dell'Assemblea escluse invece che il secondo comma dell'articolo in esame equivalga a una costituzionalizzazione delle norme dei Patti.

Nel corso della discussione sorsero altre tre questioni: sulla esistenza o meno di contrasti fra norme dei Patti e norme del progetto di Costituzione; se, in ogni caso, dopo l'approvazione dell'art. 7, l'Assemblea avesse implicitamente posto una limitazione ai propri poteri impegnandosi a non dare alle materie successivamente disciplinate dal progetto soluzioni contrastanti con norme dei Patti Lateranensi; se il contrasto, sussistendo ed essendo riconosciuto, debba essere risolto a vantaggio della norma del Concordato, considerata come eccezione ammessa alla regola generale fissata dalla norma costituzionale; oppure se essa norma del Concordato debba considerarsi implicitamente abrogata dalla Costituzione.

Si dirà successivamente del primo e del terzo quesito. La risposta al secondo quesito non poteva venire che dal modo con cui si sono svolte le discussioni in seguito, sulle norme del progetto che taluno affermò essere in contrasto con le norme dei Patti. Sono di volta in volta registrate le soluzioni date dall'Assemblea. Devesi fin da ora segnalare che non vi fu mai una soluzione in via generale, una volta per tutte. Ad es., discutendosi il primo comma dell'attuale art. 51, all'on. Della Seta, che propose un emendamento per eliminare il contrasto che egli affermava esservi con l'ultimo comma dell'art. 5 del Concordato, il relatore Umberto Merlin oppose (A. C., pag. 4172): « Lei vuole risollevare questioni già decise dall'Assemblea »; e l'emendamento fu ritirato dal proponente. Ma, discutendosi il primo comma dell'attuale art. 29, l'Assemblea passò sopra tutte le eccezioni e soppresse la parola « indissolubile » dopo « matrimonio », nonostante facesse con ciò stesso nascere un evidente contrasto fra la norma costituzionale approvata e il primo comma dell'art. 34 del Concordato.

Si segnalano intanto i contrasti che furono rilevati in sede di discussione dell'art. 7; riportandosi prima le argomentazioni che furono addotte a favore della tesi della esistenza del contrasto, poi quelle a sostegno della tesi della inesistenza del contrasto stesso.

Contrasto fra gli articoli 1 del Trattato e 1 del Concordato, e gli articoli della Costituzione: 8 (eguaglianza di tutte le confessioni davanti alla legge), 19 (libertà religiosa), e con lo stesso primo comma dell'articolo in esame, nel quale lo Stato si proclama indipendente e sovrano. — Osservò l'on. Crispo (A. C., pag. 237): « Quando nel Trattato si dice che l'Italia riconosce e riafferma il principio consacrato nell'articolo 1 dello Statuto del regno, per il quale la religione cattolica apostolica e romana è la sola religione dello Stato, e quando il Trattato si introduce nella Costituzione, ciò significa riconfessionalizzare lo Stato. Perché qui non si vuol dire già che la

grande maggioranza dei cittadini italiani professa la religione cattolica: qui si vuol dire che lo Stato ha una religione; mentre lo Stato, come tale, non ha religione, ma garantisce la religione; e si vuole che lo Stato italiano sia uno Stato cattolico, onde è da chiedere se i non cattolici facciano parte della Repubblica italiana... La conseguenza è una condizione di contrasto tra Costituzione e Patti. Difatti, mentre lo Stato si dichiara indipendente e sovrano, si attribuisce, nello stesso tempo, carattere confessionale».

L'on. Labriola disse (A. C., pag. 2250): « L'art. 1 del Trattato stabilisce che la religione cattolica apostolica e romana è la sola religione dello Stato. Notate quel *sola*. Non esiste possibilità di equivoco. Con quelle parole si affermano due cose: che lo Stato deve avere, e quindi ha, una religione; che questa religione è appunto la cattolica. A mio avviso, nessuna delle due tesi può reggere, in genere, per uno Stato moderno; non può reggere, ad ogni modo, per una Repubblica democratica, come quella che pretendiamo di aver fondato. Si resta sorpresi sentendo da qualche parte affermare che la dichiarazione che lo Stato proclama la sua appartenenza alla religione cattolica non implica il suo confessionalismo. Non capisco che cosa da certe parti si voglia per riconoscere il carattere confessionale dello Stato; quindi da parte sua un obbligo di difesa di essa e di offesa, implicita, verso gli altri culti».

Rilevò l'on. Calamandrei (A. C., pag. 2285): « Il principio della uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, della libertà di coscienza, della libertà di insegnamento, il principio della attribuzione esclusiva allo Stato della funzione giurisdizionale, tutti questi principî costituzionali sono menomati e smentiti da norme contenute nei Patti Lateranensi». L'on. Calamandrei citò poi una lettera inviata da Pio XI al Cardinale Segretario di Stato, nella quale si legge fra l'altro questa frase interpretativa dell'art. 1 del Trattato: « Anche meno ammissibile sembra che si sia voluto assicurare incolume e intatta l'assoluta libertà di coscienza... Se si vuol dire che la coscienza sfugge ai poteri dello Stato, se si intende riconoscere, come si riconosce, che, in fatto di coscienza, competente è la Chiesa ed essa sola, in forza del mandato divino, viene con ciò stesso riconosciuto che, in uno Stato cattolico, libertà di coscienza e di discussione devono interpretarsi e praticarsi secondo la dottrina e la legge cattolica».

L'on. Riccio negò un contrasto fra l'art. 1 del Trattato e qualsiasi altra norma della Costituzione (A. C., pag. 2060), in quanto questo articolo va integrato con l'art. 1 del Concordato, « che ne stabilisce il contenuto e la portata»; e dal quale si evince che lo Stato italiano non si riconosce confessionale ma « riconosce e regola i diritti della Chiesa in rapporto ai propri diritti e in rapporto alle libertà del cittadino. Questo regolamento è indispensabile e non significa riconoscimento di una sola religione, come l'unica religione dello Stato, anche se significa riconoscimento di una situazione di rilievo particolare alla religione della maggioranza degli italiani».

Anche l'on. Condorelli sostenne che l'art. 1 del Trattato non attribuisce allo Stato italiano il carattere di confessionale; in quanto detto articolo riproduce l'art. 1 dello Statuto albertino, che aveva soltanto questo significato (A. C., pag. 2169): « Ove lo Stato avesse avuto bisogno di accompagnare suoi atti con riti propiziatori o di ringraziamento, avrebbe dovuto ricorrere al rito cattolico e ai sacerdoti cattolici. Non ebbe mai altro significato, e non ne ha acquistato nuovo, quando è stato trascritto nel Trattato. Il significato è rimasto identico».

Analogo avviso espresse l'on. Dossetti (A. C., pagg. 2328-2329), per il quale l'art. 1 del Trattato implica soltanto « una constatazione di fatto, un dato storico, cioè che la religione cattolica è la religione della grande maggioranza del popolo italiano, con questa conseguenza giuridica sicura, che, ove lo Stato creda di ricorrere ad una cerimonia religiosa, per questa deve valersi del culto cattolico, essendo questo il culto della maggioranza degli italiani... Del resto v'è anche un argomento testuale che conforta la nostra tesi. L'art. 1 del Trattato non riproduce integralmente l'art. 1 dello Statuto; ossia è caduta la parte in cui si diceva che gli altri culti sono tollerati. Perciò l'art. 1 del Trattato, che prende semplicemente atto di questo dato concreto, essere cioè la religione cattolica la religione della maggioranza del popolo italiano, non implica nessuna qualificazione deteriore, nessuna inferiorità giuridica di principio per gli appartenenti alle altre confessioni... Non implica nessuna discriminazione nella capacità giuridica dei cittadini... Perciò fermamente ritengo che esso sia senz'altro compatibile con l'ultimo comma dell'art. 5 del progetto (*ora art. 8*); come lo ritengo compatibile con l'art. 7 del progetto (*ora art. 3*), in cui si afferma l'eguaglianza dei cittadini, e con l'art. 14 (*ora art. 19*), in cui si afferma e si garantisce la libertà delle coscienze e dei culti».

Contrasto fra il terzo comma dell'art. 5 e l'art. 36 del Concordato, e gli articoli della Costituzione: 3 (eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge senza distinzione di religione), 33 (libertà di insegnamento) e 51 (eguaglianza di tutti i cittadini nell'accesso agli uffici pubblici). — Vi accennò per primo

l'on. Calamandrei (A. C., pag. 1750). Riprese l'argomento (e dopo di lui altri) l'on. Della Seta (A. C., pag. 1770): « Primo esempio: l'art. 5 del Concordato dice che un ecclesiastico, se irretito da censura, se apostata e quindi non più appartenente alla Chiesa e quindi tornato ad essere un cittadino italiano qualsiasi, non può concorrere a pubblici impieghi nei quali sia messo a contatto col pubblico, non può concorrere ad una cattedra, non può aspirare al pubblico insegnamento, anche se fosse un'arca di scienza, ponendolo così al bando dal mondo civile, condannandolo alla miseria, infliggendogli la pena della interdizione perpetua dai pubblici uffici, quella pena che il Codice penale contempla come appendice alla pena dell'ergastolo, per i più gravi reati infamanti. Una tale disposizione, in una Costituzione che si vuol chiamare umana e cristiana, non solo contradice al principio dell'eguaglianza, ma è in contradizione anche con l'art. 27 che nella Costituzione stessa sancisce la libertà dell'insegnamento. Secondo esempio: l'art. 36 del Concordato. Dice questo articolo che anche nella scuola pubblica tutto l'insegnamento – non solo l'insegnamento religioso – deve avere per fondamento e per coronamento la dottrina cristiana secondo la prassi cattolica. Quindi delle due, l'una: il cittadino non cattolico, o dovrà rinunziare, pure avendone le attitudini, a concorrere al pubblico impiego come insegnante, oppure dovrà essere reticente, dovrà insegnare contro la sua coscienza; e parimenti un alunno non cattolico o dovrà rinunziare a frequentare la scuola pubblica, oppure contro coscienza dovrà subire un insegnamento conforme alla prassi cattolica. Anche questa non è eguaglianza ».

Per contro, l'on. Riccio rilevò (A. C., pag. 2061) che è nell'interesse stesso dello Stato che il terzo comma dell'art. 5 del Concordato trova la sua ragion d'essere: « In esso non si parla di qualunque ufficio ed impiego; né è detto che i diritti del funzionario apostata o irretito da censura non vadano conservati. Si parla soltanto dell'impiego e dell'ufficio a contatto immediato con il pubblico, il che significa che si vuole evitare quella strana situazione di curiosità che nasce nel popolo intorno al prete spretato, e si vuole evitare quel nocumento alla psicologia e alla morale popolare che fatalmente deriva dal contatto col prete apostata. Dal punto di vista giuridico vi è di più. Chi va sacerdote assume volontariamente una disciplina entrando a far parte di una organizzazione giuridica; assume cioè uno stato personale giuridico di fronte alla Chiesa, che ha e non può non avere riflessi anche in ogni altra collettività. Il prete non può essere membro del Governo, né deputato, né magistrato, né ufficiale, né può divenire capo dello Stato da quando è stato sancito nel Concordato il divieto di iscriversi e di militare nei partiti. È evidente che queste limitazioni, nascenti dallo stato particolare del sacerdote, hanno rilevanza soprattutto di fronte allo Stato; né esse offendono o limitano il diritto di nessuno. Non vi è, quindi, limitazione di libertà, dal momento che quello stato personale, al quale erano connessi quei diritti e quei doveri e per il quale erano previste quelle determinate conseguenze, fu accettato liberamente ».

L'on. Condorelli (A. C., pag. 2169) disse che « non vi ha certo conflitto in quel famoso art. 5, che è stato richiamato da tutti, e nel quale in sostanza non si dicono che cose ovvie, che credo sarebbero state, almeno in parte, sancite dallo Stato, anche fuori del Concordato. Quando un sacerdote o un ecclesiastico ricopre un ufficio italiano deve essere autorizzato dai suoi superiori ecclesiastici, e se questo diritto e questa autorizzazione è revocata, egli deve lasciare l'impiego. È una limitazione della libertà umana? Ma da quando in qua le limitazioni volontarie sono limitazioni della libertà? Ma anche i contratti sono allora limitazione della libertà. Io, divenendo sacerdote, accetto le limitazioni che mi vengono dalla disciplina dell'organizzazione della quale volontariamente vengo a far parte e so benissimo qual'è la mia sorte ».

Secondo l'on. Dossetti (A. C., pagg. 2329-2330) non esiste contradittorietà in quanto « l'art. 5 del Concordato non pone un'esclusione generale per tutti i cittadini cattolici, ma la pone solo per i sacerdoti, cioè soltanto per alcuni cittadini che volontariamente, con un atto che è l'espressione di una consapevolezza e di una deliberazione suprema, misurato e meditato per anni, saputo e voluto come definitivo e irrevocabile, sono entrati in uno *status* speciale, hanno acquisito poteri specialissimi e hanno assunto un impegno essenziale di perpetua subordinazione gerarchica. Quindi possiamo già dire che non siamo in presenza di una discriminazione legale della capacità, ma di una discriminazione consensuale, fondata sul consenso del singolo ». L'on. Dossetti confutò inoltre la tesi del contrasto tra l'art. 36 del Concordato sulla istruzione religiosa nelle scuole e gli articoli dettati in materia scolastica dalla Costituzione. Secondo il suo avviso, l'art. 36 consiste semplicemente in « una disciplina che assicura un modesto orario settimanale di istruzione catechistica nelle scuole elementari e medie, senza che questa implichi nessuna limitazione e nessun influsso, neppure indiretto, per gli altri insegnamenti e nessuna costrizione per coloro che non desiderano ricevere l'insegnamento religioso... Questa è violazione della libertà delle coscienze? Ma perché qui nessuno ha ricordato che l'articolo 6 della legge sui culti acattolici e l'art. 2 della legge 5 giugno 1930 consentono la dispensa dall'obbligo di frequentare l'insegnamento religioso per gli alunni i cui genitori ne facciano richiesta al

capo dell'istituto? Perché nessuno ci ha detto che gli articoli 23 e 24 del decreto esecutivo della legge sui culti ammessi consente anche agli appartenenti alle confessioni diverse dalla cattolica, quando il numero degli scolari lo giustifichi, di avere l'insegnamento religioso secondo la loro tradizione? ».

Contrasto fra l'art. 34 del Concordato e l'art. 94 del progetto (ora art. 101, con diversa formulazione). — Vi accennò l'on. Calamandrei, rilevando la dissonanza tra l'affermazione che la funzione giurisdizionale è espressione della sovranità della Repubblica e la competenza dei tribunali ecclesiastici per le cause concernenti la nullità del matrimonio (A. C., pagg. 1750 e 2285).

L'esistenza del contrasto fu negata dall'on. Dossetti nel già citato discorso (A. C., pag. 2330): « Potrei valermi, al riguardo, di importanti considerazioni puramente tecniche per dimostrare come lo Stato possa, senza alcuna limitazione della sua sovranità, anzi in forza di un suo atto sovrano, rinviare o fare valere nel proprio ordinamento così una norma, cioè un atto legislativo, come una sentenza, cioè un atto giurisdizionale, di un altro ordinamento originario... Al Comitato dei 18 venne sottoposto l'art. 94 del nostro progetto, che qualifica la funzione giurisdizionale come espressione della sovranità della Repubblica... L'on. Calamandrei, da me richiesto se in qualche modo l'art. 94 potesse indurre un contrasto o una incompatibilità con il rinvio da parte del nostro ordinamento ad atti giurisdizionali di altri ordinamenti, e specificamente alle sentenze canoniche previste dall'art. 34 del Concordato, rispose di no nel modo più categorico e più esplicito, richiamando appunto i concetti che or è poco io ho avuto l'onore di esporvi ». L'on. Dossetti credette inoltre che ogni preoccupazione in ordine all'art. 34 del Concordato potesse cadere ove si considerasse che dal 1907 lo Stato si è impegnato, avendo aderito alle Convenzioni dell'Aja, a dare esecuzione in Italia a sentenze pronunziate, proprio in materia di rapporti familiari, da tribunali stranieri, secondo leggi straniere, dichiaranti, tra l'altro, la nullità, anche per cause non riconosciute dal diritto italiano, del matrimonio, o addirittura dichiaranti il divorzio.

Contrasto fra il primo comma dell'art. 42 del Concordato e il primo comma della XIV disposizione finale, per cui i titoli nobiliari non sono riconosciuti. — Lo rilevarono, tra gli altri, gli on. Crispo (A. C., pag. 2038) e Calamandrei, il quale ultimo (A. C., pag. 2285) osservò che l'antitesi fra le due norme « non potrebbe essere più categorica ».

L'esistenza di questo contrasto non fu confutata separatamente, ma venne esclusa per effetto di dichiarazioni di carattere generale dall'on. Condorelli (A. C., pag. 2170); e dall'on. Dossetti (A. C., pagg. 2332-2333): « Quando qualcuno di voi, onorevoli colleghi, ci domanda perché noi esigiamo che nel nostro testo costituzionale sia posta espressamente la norma che gli Accordi Lateranensi non possano essere modificati che per atto bilaterale, noi possiamo rispondere: perché abbiamo sentito qui dentro troppe affermazioni intese a sostenere la incompatibilità di singole disposizioni del Trattato e del Concordato con i principî della nostra nuova Costituzione e del nuovo Stato democratico, e tali affermazioni implicherebbero una conseguenza inevitabile, cioè che nell'atto in cui noi ci apprestiamo a porre nuove norme costituzionali, che si suppongono contrastanti col Trattato e col Concordato, in questo stesso atto noi non soltanto denunzieremmo implicitamente il Trattato e il Concordato, ma addirittura violeremmo il principio che, tutti d'accordo, vogliamo assumere a base del nostro sistema di rapporti fra Stato e Chiesa, ossia il principio concordatario. Perché questo non sia, non v'è che un mezzo: riconoscere esplicitamente che tra gli Accordi Lateranensi e le disposizioni della Costituzione non vi è contrasto ».

Il problema dei contrasti è strettamente collegato con quello se la formula del secondo comma dell'articolo significhi o meno inserimento delle norme dei Patti Lateranensi nella Costituzione. Come si è detto, quella parte dell'Assemblea che era contraria all'inserimento sostenne che i contrasti vi erano: e lo sostenne nell'intento di giungere alla soppressione o alla modificazione del comma. Lo schieramento opposto, di coloro che erano invece favorevoli al mantenimento del comma, comprese a sua volta due gruppi di deputati: quelli del primo gruppo (P. C. I. e altri) non negarono i contrasti, ma considerarono il problema superato dal fatto che il secondo comma significava non inserimento dei Patti nella Costituzione ma soltanto una loro solenne conferma, politicamente opportuna (soprattutto per salvaguardare la pace religiosa in Italia: dichiarazione di voto dell'on. Togliatti) (A. C., pagg. 2460-2463), *in via generale e di principio:* sicché, se contrasti vi fossero stati fra norme della Costituzione e norme *particolari* dei Patti, le prime avrebbero dovuto prevalere per effetto dei poteri sovrani dell'Assemblea (discorso Togliatti, citato) (ed infatti, ad es., i deputati comunisti, che pure votarono a favore dell'art. 7, votarono poi contro il principio della indissolubilità del matrimonio). I deputati del secondo gruppo (D. C. e altri) sostennero anch'essi che il secondo comma non significava inserimento dei Patti nella Costituzione; ma che tuttavia non vi erano contrasti tra questa e i Patti.

Il secondo comma fu approvato. Ma non è facile dire se, con la votazione, l'Assemblea abbia emesso anche un giudizio sulla esistenza o meno di questi contrasti e sul modo con cui essi – ove esistano – debbano essere risolti: se, cioè, a vantaggio della norma concordataria o di quella costituzionale.

Quanto al primo di tali quesiti, se una conclusione può trarsi alla luce dei lavori preparatori, essa è la seguente: il problema della esistenza di contrasti tra norme dei Patti e norme della Costituzione non può essere posto né tanto meno risolto in via generale; esso può essere quindi considerato problema di carattere non normativo ma interpretativo; l'accertamento o l'esclusione del contrasto rimane affidata, caso per caso, all'interprete del diritto.

Per l'altro quesito, la dichiarata volontà di non costituzionalizzare le norme dei Patti e di considerare come strumentale e procedurale l'ultima proposizione dell'art. 7 non fa certamente venir meno alle norme dei Patti il valore di norme legislative: come tali non prevalenti su quelle costituzionali ma ad esse conformabili e da esse revocabili, per il principio generale che il potere costituente è maggiore di quello legislativo. Si noti poi che l'Assemblea, ammettendo che le modificazioni dei Patti non bilateralmente accettate devono essere approvate da un potere costituente, ha implicitamente attribuito a se stessa la facoltà di modificarle. Può tuttavia osservarsi che, ove si consideri risolto in senso affermativo e in via assolutamente generale (*cfr. Cenni introduttivi*) il problema di principio che la Costituzione è cogente solo nei confronti del legislatore e non modifica direttamente la legislazione esistente (alla quale non può sostituirne una nuova), quell'interprete del diritto cui si è prima accennato non potrà che essere, in un primo tempo almeno, il legislatore; e che pertanto, fino a quando le norme dei Patti e le leggi dello Stato che le attuano non formeranno oggetto di una riforma di adattamento alla Costituzione, esse continueranno ad avere pieno vigore. Né, fino allo stadio attuale della evoluzione dei principî sulla legittimità costituzionale, potranno, appunto, essere validamente impugnate per incostituzionalità. Diversa conclusione potrebbe invece trarsi il giorno in cui la Corte costituzionale avesse a dichiarare proponibile una questione di legittimità costituzionale per una norma contenuta in una legge cronologicamente non successiva ma anteriore alla Costituzione.

Si documenta ora il concetto già ripetutamente affermato che, con il secondo comma dell'articolo in esame, non si è voluto operare un inserimento dei Patti Lateranensi nella Costituzione: non si è voluto, cioè, *costituzionalizzare i Patti*.

Questa è stata la volontà di coloro che, per arrivare alla soppressione del comma, hanno tuttavia sostenuto che la formula del comma stesso fa supporre ciò che essi non volevano, vale a dire che le norme dei Patti siano automaticamente recepite nella Costituzione. Questa inclusione, dichiarò ad esempio l'on. Croce (A. C., pag. 2006), « è uno stridente errore logico e uno scandalo giuridico, è troppo fragile o illusorio riparo verso l'avvenire, perché offende il senso giuridico che è stato sempre così alto in Italia ».

Gli esponenti dei Gruppi parlamentari che votarono per la conservazione del secondo comma resero le seguenti dichiarazioni:

Marchesi, per il Gruppo comunista: « Noi vogliamo che questi Patti Lateranensi non entrino nell'ossatura e non divengano parte organica del nuovo Stato; vogliamo che essi abbiano vigore come gli altri trattati, con quel senso di speciale osservanza che devono avere per noi italiani ». (A. C., pag. 2104).

Jacini, per il Gruppo democristiano: « Tutto quello che vi ho detto non significa affatto che ogni singola disposizione del Concordato venga, nemmeno per trasparenza, come diceva l'on. Calamandrei, incorporata e fatta propria dalla Costituzione. Dal testo dell'art. 7 emerge che noi facciamo riferimento ai Patti Lateranensi soprattutto come ad una fonte della norma giuridica sancita dalla Costituzione. Se le norme in parola facessero singolarmente parte integrante della Costituzione, non basterebbe un accordo bilaterale per modificarle, né tanto meno si potrebbe dire che possono eventualmente modificarsi senza richiedere un procedimento di revisione costituzionale » (A. C., pag. 2113).

L'interpretazione più precisa e più autentica del secondo comma dell'articolo in esame, con la quale è stato esaurientemente illustrato anche il pensiero del presidente della Commissione di cui alla relazione al progetto e al discorso di chiusura della discussione generale, fu data nella seduta del 21 marzo dall'on. Dossetti, relatore sulla materia presso la 1. Sc. ed elaboratore (insieme con l'on. Togliatti) della norma costituzionale. Egli disse fra l'altro: « Non è affatto vero che con questo comma si vogliano incorporare, incuneare, inserire, costituzionalizzare le norme del Trattato e del Concordato. L'on. Pajetta, commentando una frase della relazione dell'on. Ruini, ci chiedeva ieri: ma insomma queste norme ci sono o non ci sono nella Costituzione? Ditecelo, per

carità. Ecco che io ora le rispondo, on. Pajetta: *Queste norme non entrano affatto nella Costituzione.* Per convincersene basta ricordare la distinzione tra *norme materiali* e *norme strumentali*; norme materiali quelle che disciplinano un fatto o un rapporto; e norme strumentali, e più precisamente, nel caso, *norme sulla produzione giuridica*, che non disciplinano alcun fatto o rapporto, ma semplicemente definiscono attraverso quale *iter* debbano essere prodotte certe altre norme giuridiche, che potranno essere eventualmente le norme materiali regolatrici di un certo fatto o rapporto. Ora, *la norma del secondo comma dell'art. 5 non è una norma materiale, è una norma sulla produzione giuridica. Non è una norma che abbia per oggetto i molti precetti contenuti nei 25 articoli del Trattato e nei 45 articoli del Concordato; ma è una norma che ha per oggetto un precetto solo, e precisamente questo: che le eventuali norme dirette a modificare le norme contenute nel Trattato e nel Concordato debbono essere prodotte (ecco perché la diciamo norma sulla produzione giuridica) attraverso un determinato* ITER, *cioè l'accordo bilaterale.* Ed è tanto vero che le norme contenute nel Trattato e nel Concordato non vengono costituzionalizzate, restano cioè sul piano in cui si trovano ora di norme puramente di legge e non di norme costituzionali, che esse potranno essere modificate (rispettato l'*iter* dell'accordo con la Chiesa) senza il procedimento di revisione costituzionale, come dice appunto l'ultima parte del secondo comma dell'articolo. Sì che *il significato ultimo di questa norma è semplicemente questo: stabilire quale sia il regime accolto dalla nostra Costituzione per le relazioni tra lo Stato e la Chiesa cattolica, e stabilire, insieme, a quali condizioni dal regime prescelto si possa passare ad un altro diverso. Dei vari regimi possibili per i rapporti tra Stato e Chiesa lo Stato italiano adotta il sistema della distinzione delle due potestà e della loro coordinazione attraverso un atto bilaterale; stabilisce inoltre che il passaggio da questo sistema al sistema della disciplina unilaterale delle relazioni con la Chiesa, cioè il passaggio dal Concordato a un sistema in tutto o in parte giurisdizionalistico, non possa avvenire altro che attraverso il procedimento di revisione costituzionale.* Questa è la portata, questo è tutto il significato giuridico e politico della norma tanto contrastata dell'art. 7: *affermare esplicitamente quello che, secondo le vostre dichiarazioni, onorevoli colleghi, nessuno vuole negare, cioè che per i rapporti tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica vige il sistema concordatario e che la modifica unilaterale da parte dello Stato della disciplina esistente non può avvenire che attraverso un procedimento di revisione costituzionale* » (A. C., pagg. 2326-2327).

ART. **8.** — Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge.

Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano.

I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.

(*Già secondo e terzo comma dell'art. 5 del progetto, discusso e approvato nelle sedute del 25 marzo e del 12 aprile*).

Le norme contenute in questo articolo furono elaborate dalla 1. Sc.; l'Assemblea vi introdusse alcune modificazioni e vi aggiunse il primo comma. Codesta aggiunta va veduta nel quadro della sistematica costituzionale. La 1. Sc., allorché all'inizio dei suoi lavori suddivise in maniera organica i temi di sua competenza (1. Sc. pagg. 7 e 12), contemplò come materia a sé stante quella dei « rapporti dello Stato con altri ordinamenti giuridici », poi chiamata (pag. 417): « Lo Stato come ordinamento giuridico e i suoi rapporti con gli altri ordinamenti ». In questa sede appunto fu formulato l'art. 7, sui rapporti fra lo Stato e la Chiesa cattolica, cioè *fra due ordinamenti*; e nello stesso articolo si posero le basi per i rapporti fra lo Stato e le « altre confessioni religiose »: rapporti, sempre, *fra ordinamenti.*

Nella discussione in Assemblea (A. C., pagg. 2452, 2485) l'on. Lucifero propose di staccare il concetto dei rapporti politico-giuridici fra Stato e Chiesa cattolica da quello della libertà di culto e di organizzazione, da ammettersi con una dichiarazione generale per tutte le confessioni, compresa la cattolica, considerata, a differenza che per l'art. 7, dal punto di vista puramente confessionale; e ciò allo scopo di evitare che si potesse pensare a « una voluta distinzione (dal punto di vista confessionale) tra la religione cattolica e le altre religioni ». L'on. Lucifero credette

che le esigenze della sua proposta potessero essere sodisfatte mediante il trasferimento del terzo comma dell'articolo 5 del progetto: « Le altre confessioni religiose, ecc. » all'art. 14 (ora art. 19) nel quale si afferma in via generale il diritto di tutti di professare liberamente la propria fede religiosa. L'on. Lucifero propose di conseguenza di dire: « Tutte le confessioni religiose, ecc. ». La proposta fu accolta (e così la motivazione) dalla Commissione e dall'Assemblea: dal che pertanto si evince che le parole del primo comma dell'articolo in esame, « tutte le confessioni religiose », si riferiscono anche alla Chiesa cattolica; ciò che non si sarebbe invece avuto se fosse stata approvata la formula del terzo comma dell'art. 5 del progetto: « le altre confessioni religiose ».

Successivamente il Comitato di redazione, durante il coordinamento finale, considerò che neppure l'art. 14 (ora 19) era la sede più opportuna per le norme di cui all'articolo in esame: le quali, infatti, si riferiscono non alla libertà religiosa del singolo, ma alle confessioni religiose in quanto *organizzazioni*, in quanto *ordinamenti*, con cui lo Stato può avere interesse, nel rispetto del principio stabilito dal primo comma, a una regolamentazione di rapporti. Per cui il Comitato collocò le norme in questione in un articolo a sé stante, posto subito dopo l'art. 7. E su ciò non sorse contestazione alcuna in Assemblea allorché si procedette all'esame finale del testo coordinato.

Sulla formulazione da dare al primo comma l'Assemblea fu divisa. Gli on. Laconi, Cianca, Calamandrei, Foa, Schiavetti, Ivanoe Bonomi e altri proposero: « Tutte le confessioni *sono uguali* di fronte alla legge ». L'on. Cianca affermò (A. C., pag. 2777): « Abbiamo voluto e intendiamo riaffermare il principio della eguaglianza di tutte le fedi religiose; principio contro il quale nessun oratore in quest'Aula ha osato levarsi. Chi avesse fatto una eccezione di questo genere avrebbe dato la sua adesione al principio dello Stato confessionale ».

Gli on. Cappi e Gronchi proposero invece: « Tutte le confessioni religiose sono *egualmente libere* di fronte alla legge »; l'on. Cappi dichiarò (A. C., pag. 2784): « Voi potete credere che chi vi parla, come pure la totalità degli amici democristiani di quest'Aula, è decisamente fautore della più ampia libertà religiosa... La formula Laconi non può essere da noi accettata, perché può implicare una specie di giudizio nel merito, sul contenuto delle singole confessioni religiose; giudizio di parità che non solo i cattolici, ma neanche gli appartenenti ad altre confessioni religiose possono ammettere, perché è impossibile che un credente di una data fede ammetta una parità con le altre fedi. Né lo Stato ha competenza in ciò ». L'on. Cappi concluse poi affermando che « quello che preme è che sia libero l'esercizio della confessione religiosa e sia libero con parità », e assicurando che la formulazione proposta dal Gruppo democristiano « garantisce in pieno la libertà di tutte le confessioni religiose ». E la formula, dopo questa motivazione, fu approvata.

La differenziazione di questo articolo dall'art. 19 maggiormente risalta nel secondo comma, soggetto del quale sono le confessioni religiose in quanto *ordinamenti;* ai quali si assicura libertà, salvo la limitazione che non contrastino con l'ordinamento italiano. Disse l'on. Ruini (A. C., pagine 2789, 2483) che è necessario parlare di ordinamento giuridico, perché si tratta di intese fra due ordinamenti; « e il minimo che si possa chiedere è che non vi sia contradizione con l'ordinamento giuridico italiano ».

Devesi tuttavia ritenere che l'altra limitazione posta dall'art. 19 (che i riti non siano contrarî al buon costume) vale anche agli effetti dell'articolo in esame; e comunque una organizzazione religiosa che preveda riti contrari al buon costume può sempre considerarsi ordinamento in contrasto con quello italiano. Sono queste le due sole limitazioni alla libertà religiosa, *ed entrambe vanno riferite alle religioni acattoliche.* All'art. 19, nel testo del progetto (art. 14), erano poste altre due limitazioni: « purché non si tratti di *principî* o di riti contrari all'*ordine pubblico* e al buon costume ». Del significato della soppressione della parola « principî » si dirà annotando l'art. 19; giova qui ricordare che le parole « all'ordine pubblico » furono soppresse perché si considerò sufficiente limitazione quella posta dall'art. 8 relativa al non contrasto con l'ordinamento giuridico.

Questa dizione è indubbiamente assai lata: non soltanto comprende l'ordine pubblico ma, se letteralmente considerata, lascia aperta la porta ad altre limitazioni; poiché l'ordinamento giuridico italiano è non soltanto quello costituzionale ma anche quello posto in essere dalla legislazione ordinaria (e, nel caso, particolarmente dalla legge di pubblica sicurezza). L'on. Cianca aveva proposto di sopprimere le parole « in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano », vedendo in esse, che si riferiscono soltanto alle confessioni religiose diverse dalla cattolica, una negazione del principio dell'eguaglianza di tutte le fedi religiose (A. C., pag. 2778). Da altri si oppose che, nella applicazione del secondo comma, non si sarebbe potuto prescindere dalla affermazione contenuta nel primo, per cui tutte le confessioni religiose sono egualmente libere di fronte alla legge. Anche l'on.

Gian Carlo Pajetta aveva proposto la soppressione di quelle parole, scorgendo in esse « una sorta di discriminazione » fra la Chiesa cattolica e le altre chiese. « Poiché qui da tutte le parti – aggiunse l'on. Pajetta (A. C., pag. 2451) – si è dichiarato di non volere fare riferimento all'articolo primo del vecchio Statuto albertino, e poiché non si è voluto parlare di culti tollerati o ammessi, ma enunciare un'esplicita eguaglianza, pensiamo che questo nostro emendamento possa essere accettato ».

Ma il presidente della Commissione, on. Ruini, tenne ferma la formulazione (A. C., pag. 2483): « La Commissione aveva ritenuto necessaria questa espressione, che non intacca il rispetto agli ordinamenti interni delle singole confessioni e si limita a richiedere che non vi sia contradizione con l'ordinamento giuridico dell'Italia. Non è da dimenticare che, oltre alle confessioni venerate, rispettatissime, che tutti conosciamo, potrebbero sorgere culti strani, bizzarri (l'America insegna), che non corrispondessero all'ordinamento giuridico italiano. Mi pare che la frase non ferisca la dignità e il rispetto per i culti tradizionali ». E la frase, dopo queste dichiarazioni, fu approvata e deve quindi interpretarsi secondo il significato restrittivo e liberale precisato dal presidente della Commissione: tanto più che la norma è collegata con quella dell'art. 19, in cui si stabilisce una larghissima libertà religiosa, la quale non avrebbe concretezza se le parole « purché non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano » dovessero essere interpretate *ad litteram*.

Nel testo del progetto l'attuale terzo comma suonava così: « I rapporti con lo Stato sono regolati per legge, sulla base di intese, ove siano richieste, con le rispettive rappresentanze». Gli on. Gian Carlo Pajetta, Laconi e Teresa Mattei proposero: « I rapporti con lo Stato sono regolati, ove sia richiesto, con legge, sulla base di intese con le rispettive rappresentanze ». L'on. Pajetta spiegò (A. C., pag. 2451): « Non intendiamo che lo Stato possa ingerirsi e intervenire con legge anche contro la volontà dei fedeli... Vi sono comunità religiose che non intendono che sia fatta una legge nei loro confronti, mentre altre non soltanto accettano ma desiderano avere statuti giuridici riconosciuti dallo Stato. Proponiamo quindi che si dichiari che ci sarà la legge *qualora sarà richiesta* e che sempre – la conseguenza è naturale – quando ci sarà la legge essa *debba* essere preceduta da un'intesa con la comunità religiosa alla quale si riferisce ».

L'on. Ruini rispose (A. C., pag. 2484): « Le richieste riguardano le intese, non la regolamentazione per legge. La Commissione non ritiene che i rapporti con lo Stato debbano essere sempre regolati con legge. In molti casi non occorrerà che intervenga una legge: le confessioni saranno lasciate interamente libere. Ma il giudizio e la decisione se si debba o no provvedere con legge non possono essere rimessi alla rappresentanza della confessione: spettano logicamente e necessariamente allo Stato; che ha tuttavia il dovere di procedere, ove sia richiesto, a trattative con le rappresentanze ».

Più oltre l'on. Ruini spiegò che con le parole « sono regolati » la Commissione aveva inteso stabilire non un obbligo alla regolamentazione ma una facoltà: « *Sono* significa che, quando occorre, i rapporti vengono regolati per legge; ma non è prescritto in modo tassativo ». All'on. Pellizzari, il quale fece osservare che « il verbo *sono* costituisce un'affermazione perentoria », l'on. Ruini confermò l'interpretazione in senso potestativo, dicendosi tuttavia disposto, per togliere ogni dubbio, a dire « possono » invece di « sono ». Ma l'Assemblea si accontentò della interpretazione data dal presidente della Commissione, due volte confermata, e approvò la formula.

Il problema relativo all'inciso « ove siano richieste » fu risolto nella seduta del 12 aprile, in seguito a un accordo fra la Commissione e i presentatori dell'emendamento Pajetta, stabilendosi la sua soppressione, con la quale non soltanto si è evitata la questione se la richiesta dovesse essere necessaria per la legge o per l'intesa, ma si è stabilito, accogliendosi il principio già esposto dall'on. Pajetta, che l'intesa stessa deve necessariamente precedere la legge.

Dallo svolgimento e dalla conclusione della complessa discussione, e dalla considerazione dei problemi sul piano costituzionale generale, possono trarsi i seguenti elementi integratori della norma di cui al terzo comma dell'articolo in esame:

A differenza di ciò che è stato deciso con l'art. 7 per la regolamentazione dei rapporti fra lo Stato e la Chiesa cattolica, considerati, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani, la regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e una confessione religiosa diversa dalla cattolica avviene tra due ordinamenti dei quali: il primo a sovranità piena, il secondo a sovranità limitata in quanto: a) *il suo statuto non deve comunque contrastare con l'ordinamento giuridico italiano;* b) *il suo rapporto con lo Stato è regolato con una legge ordinaria anziché in via costituzionale, con uno strumento, quindi, modificabile con normale procedimento legislativo e non con quello di revisione costituzionale;* c) *non può, una volta stabilita la regolamentazione con legge, denunciarla con atto unilaterale, mentre questa facoltà permane senza limitazioni allo Stato.*

Trattandosi di rapporti fra due ordinamenti che reciprocamente si riconoscono come tali, la regolamentazione deve essere preceduta da una intesa tra essi; i quali sono entrambi giudici della opportunità della regolamentazione stessa.

La Costituzione non fa obbligo allo Stato di provvedere alla regolamentazione dei suoi rapporti con una chiesa acattolica; trattasi di una facoltà; ma, se lo Stato se ne avvale e raggiunge l'intesa con la confessione, la regolamentazione deve avvenire con una legge.

La legittimità della rappresentanza della confessione ai fini della validità dell'intesa sarà giudicata dallo Stato sulla scorta delle norme dettate in via generale dal diritto positivo italiano. Ogni contestazione su codesta legittimità, ai fini della effettiva giuridica rappresentanza della confessione, sarà superata dalla esistenza di una legge, la quale, implicitamente o esplicitamente, suonerà riconoscimento giuridico della confessione e della legittimità della rappresentanza con la quale è stata raggiunta l'intesa concordataria. Per gli organi esecutivi dello Stato e per la magistratura ordinaria codesta legge avrà efficacia cogente sotto ogni riguardo. Soltanto innanzi alla Corte costituzionale potrà essere sollevata la questione di illegittimità della rappresentanza con la quale lo Stato ha raggiunto l'intesa, e quindi della intesa stessa e della legge che l'ha sanzionata: essendo evidente che le parole « con le relative rappresentanze » contemplano in via costituzionale il presupposto che debba trattarsi di rappresentanze legittime.

ART. **9.** — La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

(*Già artt. 29 del progetto e 29-*bis, *discusso e approvato nella seduta del 30 aprile*).

La discussione sul secondo comma segnò la prima schermaglia fra deputati regionalisti e deputati non regionalisti. Di fronte alla incompleta formula dell'art. 29 del progetto, l'on. Codignola propose: « Il patrimonio artistico e storico della Nazione è sotto la tutela dello Stato »; e sottolineò (A. C., pag. 3419) che con la parola *Stato* intendeva stabilire una garanzia « rispetto al previsto ordinamento regionale ».

L'Accademia nazionale dei Lincei e l'Insigne Accademia di San Luca avevano votato ordini del giorno nello stesso senso, che furono richiamati rispettivamente dagli on. Marchesi e Di Fausto. L'on. Marchesi disse: « È bene che ricordi ai colleghi che l'eccezionale patrimonio artistico italiano costituisce un tesoro nazionale e come tale va affidato alla tutela e al controllo di un organo centrale ». L'on. Di Fausto si associò: « Occorre che la tutela di queste opere sia fatta al centro, con criteri unitari ». L'on. Lussu propose tuttavia di lasciare impregiudicato il problema, del quale si sarebbe riparlato in sede di Titolo V della Parte II, e di sostituire « Repubblica » a « Stato », appunto perché con la prima parola si intendono tanto lo Stato che le Regioni. L'Assemblea votò nel senso proposto dall'on. Lussu. Ma la questione fu ripresa in sede di art. 117 (*cfr.* note a questo articolo) e risolta nel senso di affidare la tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione non alle Regioni ma allo Stato.

Pertanto, avuto riguardo a ciò che fu deciso in sede di art. 117 e alla preliminare discussione della norma in esame, devesi ritenere che, in questo caso, eccezionalmente, la parola « Repubblica » va intesa in senso restrittivo, cioè nel significato di « Stato » e non anche di Regioni: eccezion fatta per le Regioni ad autonomia speciale (art. 116) gli statuti delle quali, essendo approvati con legge costituzionale, possono derogare alla disciplina stabilita in via generale dal Titolo V della Parte II.

ART. **10.** — L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici.

(*Già artt. 3 e 11 del progetto, discusso e approvato nelle sedute del 24 marzo e dell'11 aprile*).

Il primo comma, nel testo approvato dalla 1. Sc., era del seguente tenore: « Le norme del diritto delle genti, generalmente riconosciute, sono considerate parte integrante del diritto della Repubblica ». Anche il Comitato di redazione aveva accettato in un primo tempo questa dizione;

ma in una rielaborazione dell'ultima ora, poco prima che il progetto fosse stampato, esso accedette alle argomentazioni dell'on. Perassi per la formula che fu poi presentata e approvata dall'Assemblea. La quale formula meglio esprime le intenzioni stesse della 1. Sc., ove uno dei relatori, l'on. Dossetti, era partito dal presupposto che lo Stato dovesse riconoscersi come « membro della comunità internazionale » e considerare quindi *originario* l'ordinamento giuridico internazionale. Disse l'on. Dossetti (1. Sc., pag. 456) di avere inteso, con la locuzione « originario », indicare un ordinamento giuridico il quale abbia il carattere di *asseità*, cioè di essere a sé: « un ordinamento per sé stante, il cui fondamento non deriva dal riconoscimento di un altro ordinamento ».

Date queste premesse, molto più precisa conclusione è quella di « conformamento » del diritto interno a quello internazionale, in luogo delle norme del diritto internazionale considerate « parte integrante » del diritto interno italiano.

Lo stesso on. Dossetti dichiarò poi di essersi ispirato agli studi dei professori Ago e Morelli, relatori presso la competente sottocommissione del Ministero della Costituente. In questa sottocommissione (Min. Cost., Rel. alla A. C., vol. 1°, pagg. 74-75) fra i tre procedimenti di adattamento dell'ordinamento interno agli obblighi internazionali dello Stato (*ordinario*, scarsamente attuato, per cui occorre una legge che contenga a sua volta tutte le norme già contenute nel trattato; della *dichiarazione di esecutività* all'interno delle norme con l'atto della ratifica; dell'*adattamento automatico*, che si realizza quando nell'ordinamento dello Stato esiste una norma per effetto della quale la presenza di una norma internazionale comporta come conseguenza immediata il sorgere di una norma interna corrispondente), i professori Ago e Morelli, relatori, avevano suggerito il terzo; ma la sottocommissione ritenne invece opportuno prendere in esame separatamente: *a)* il problema dell'adattamento automatico nell'ordinamento interno delle norme del diritto internazionale generale (generalmente riconosciute); *b)* quello dell'adattamento delle norme poste in essere mediante trattato; e suggerì per il primo caso il procedimento dell'adattamento automatico; per il secondo quello della dichiarazione di esecutività.

Questi criteri sono rimasti intatti durante la discussione del primo comma dell'art. 10 alla Assemblea Costituente (A. C., pagg. 2428-2429). All'on. Condorelli, che propose di sopprimere le parole « generalmente riconosciute », il presidente della Commissione Ruini oppose un diniego, spiegando che con queste parole si vuole indicare « il diritto internazionale generale, indipendentemente da quei segmenti di diritto internazionale che sono costituiti dai trattati fra i vari Stati ». Un altro membro della Commissione, l'on. Perassi, redattore della formulazione approvata, ribadì il concetto: « È bene precisare la portata giuridica dell'articolo di cui si discute. Esso è inteso ad inserire nella Costituzione una norma che si può definire un dispositivo di adattamento automatico dell'ordinamento interno italiano al diritto internazionale... solo per quanto concerne le norme del diritto internazionale generale, essendosi ritenuto che convenga lasciare ad *altri procedimenti* l'adattamento del diritto italiano alle norme del diritto internazionale poste da convenzioni particolari ».

È un'altra precisazione fornì l'on. Perassi, ancora rispondendo all'on. Condorelli il quale, in sede di discussione generale, aveva accennato alla possibilità che l'espressione « generalmente riconosciute » potesse significare accoglimento nella Costituzione di un concetto dottrinale, e cioè che il *riconoscimento* sia il fondamento della obbligatorietà delle consuetudini internazionali. L'on. Perassi osservò: « Quando si parla di norme generalmente riconosciute si vuole semplicemente indicare le norme la cui esistenza è generalmente ammessa. Si lascia assolutamente al di fuori della Costituzione ogni richiamo a questioni di ordine teorico sul fondamento della obbligatorietà delle norme internazionali ». E l'Assemblea Costituente, approvando la formula proposta, convenne anche su tutta l'interpretazione datane dalla Commissione.

È pertanto costituzionalmente acquisita la distinzione fra norme di diritto internazionale generale e norme di diritto internazionale positivo (i trattati); le prime fanno parte senz'altro dell'ordinamento giuridico italiano; le seconde entrano a farne parte soltanto per effetto della ratifica dei trattati internazionali che le contengono. Nella voluta omissione, per le prime, di una definizione precisa di ciò che si intenda per « generalmente riconosciute », l'adattamento è automatico laddove non sia contestata la ricorrenza del requisito del generale riconoscimento; ma la contestazione sarà sempre lecita limitatamente alle norme non ancora acquisite, per diritto scritto o per consuetudine, all'ordinamento giuridico italiano.

L'avere riconosciuto come normali questi due procedimenti di adattamento del diritto interno a quello internazionale non impedisce il ricorso al procedimento così detto *ordinario*, più complesso ma di maggiore certezza giuridica. (Né mancano precedenti in Italia: ad esempio in materia di titoli di credito).

Una immediata applicazione di tutti e tre i procedimenti ha luogo nello stesso secondo comma dell'articolo, laddove si precisa che, per il regolamento della condizione giuridica dello straniero, deve provvedere la legge (*procedimento ordinario*), in conformità delle norme (*diritto internazionale generale*) e dei trattati (*diritto internazionale positivo*) internazionali. Così per un trattato fra l'Italia e un altro Stato per regolare la condizione del cittadino di questo Stato in Italia non sarà sufficiente la ratifica; *occorrerà anche, per la esecutività delle norme contenute nel trattato, che sia emanata apposita legge.*

Il terzo comma fu vivacemente discusso in Assemblea. Nel progetto si diceva: « Lo straniero a cui siano *negate* nel proprio paese le libertà, ecc. ». L'on. Treves e altri proposero: « Lo straniero al quale sia negato *l'effettivo esercizio* dei diritti di libertà, ecc. ». L'on. Cappi propose: « Lo straniero al quale nel proprio paese sia *impedito di diritto e di fatto l'esercizio* delle libertà, ecc. ». Ciascuno sostenne la propria formula con identici concetti; la Commissione li accettò invitando i proponenti a concordare una formula unificata: ciò che fu fatto, e la formula concordata fu quella approvata: « Lo straniero al quale sia impedito nel proprio paese l'effettivo esercizio delle libertà, ecc. ».

L'on. Treves spiegò (A. C., pag. 2719): « Quello che a noi preme di stabilire è se lo straniero può avere l'effettivo esercizio di questi diritti, e non che questi diritti siano astrattamente incorporati nella Carta costituzionale del paese cui lo straniero appartiene ». L'on. Cappi incalzò (A. C., pagina 2723): « È difficile oggi che in un paese di una certa civiltà si neghino espressamente nella Costituzione alcune libertà civili e politiche; ma purtroppo non è difficile che di fatto l'esercizio di quelle libertá sia limitato ». Come si è detto, la Commissione accettò la motivazione e la formulazione; e con essa l'Assemblea.

Devesi pertanto dedurre dallo spirito con cui la norma fu votata che, per l'accertamento del requisito necessario perché sia accordato il diritto di asilo, si ha riguardo non a ciò che sanciscono la Costituzione e le leggi del paese al quale lo straniero appartiene, ma alla circostanza di fatto che in tale paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana sia impedito.

La legge regolerà il diritto di asilo; e nella pratica applicazione del principio sarà tenuto conto del fatto che l'Assemblea ha volutamente escluso, quanto alla parola « impedito », il criterio limitativo della persecuzione. *Non occorre, cioè, che lo straniero sia un perseguitato politico.* Un emendamento in tal senso limitativo, proposto dagli on. Basso, Nobili Tito Oro e altri, non fu accettato dalla Commissione né dall'Assemblea.

Quanto al significato dell'aggettivo « democratiche » dopo « libertà », gli on. Ravagnan, Laconi e Grieco proposero la formula: « diritti della libertà e del lavoro ». Il presidente della 1. Sc., on. Tupini, non l'accettò trovandola limitativa in confronto con quella del progetto e aggiunse (A. C.; pag. 2724) che « nella dizione *libertà garantite dalla Costituzione italiana* sono comprese tutte le libertà presso di noi garantite, e quindi anche i diritti del lavoro e di libertà sindacale ».

Tuttavia nella formulazione concordata e approvata fu aggiunto, dopo « libertà », l'aggettivo « democratiche », con il quale, più che una limitazione, si è voluto segnare una direttiva al legislatore, il quale dovrá riguardare il diritto di asilo *sub specie politica*, non *sub specie criminali*. L'aggettivo fu infatti aggiunto al testo concordato per andare incontro ai desiderata degli on. Ravagnan, Laconi e Grieco, ma anche alle preoccupazioni dell'on. Patricolo, il quale aveva proposto di accordare il diritto di asilo allo straniero « perseguitato nel proprio paese per azioni commesse in difesa delle libertà garantite, ecc. »: e aveva motivato il suo emendamento con la preoccupazione di « escludere che i delinquenti comuni possano essere ricevuti in Italia e soggetti al diritto di asilo, perché nel secondo comma manca il titolo giuridico perché lo straniero non abbia rifiutato il diritto di asilo. Al che il presidente della 1. Sc. rispose che, nella nuova formula concordata, anche le preoccupazioni dell'on. Patricolo potevano considerarsi sodisfatte.

ART. **11.** — L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

(*Già art. 4 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 24 marzo*).

La parola « ripudia » è stata preferita a « rinunzia » (emendamento Crispo) e a « condanna » (emendamento Russo Perez). « La Commissione – spiegò l'on. Ruini (A. C., pag. 2432) – ha ritenuto

che, mentre *condanna* ha un valore etico più che politico-giuridico, e *rinunzia* presuppone, in certo modo, la rinuncia a un bene, a un diritto, il diritto della guerra (che vogliamo appunto contestare), la parola *ripudia*, se può apparire per alcuni richiami non pienamente felice, ha un significato intermedio, ha un accento energico e implica così la condanna come la rinunzia alla guerra».

Secondo lo spirito con cui l'articolo fu votato, esso implica rinuncia e condanna della guerra di aggressione e di conquista. Il testo del progetto recava anzi: «... alla guerra, come strumento di *conquista* e di *offesa* alla libertà degli altri popoli». Avendo l'on. Nitti, in sede di discussione generale, osservato che sembra esagerato «parlare, nelle nostre condizioni, di guerra di conquista», la Commissione, ritenendo implicito il ripudio della guerra di aggressione e di conquista nella nuova formulazione, accedette al desiderio dell'on. Nitti e tolse la parola «conquista».

L'on. Bastianetto propose, là dove si parla di «limitazioni di sovranità necessarie», di dire: «alla unità dell'Europa e a un ordinamento che assicuri, ecc.». Egli ritirò l'emendamento dopo che l'on. Ruini ebbe assicurato (A. C., pag. 2433): «L'aspirazione alla unità europea è un principio italianissimo; pensatori italiani hanno messo in luce che l'Europa è per noi una seconda patria. È parso però che, anche in questo momento storico, un ordinamento internazionale può e deve andare anche oltre i confini dell'Europa. Limitarsi a tali confini non è opportuno di fronte ad altri continenti, come l'America, che desiderano di partecipare alla organizzazione internazionale».

ART. **12.** — La bandiera della Repubblica è il tricolore italiano: verde, bianco e rosso, a tre bande verticali di eguali dimensioni.

(*Già art. 2 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 24 marzo*).

Fu sollevata la questione se nel mezzo della banda centrale (bianco) della bandiera potesse in avvenire essere posto uno stemma.

L'on. Condorelli propose (A. C., pag. 2426) di mettere uno «scudo con croce bianca in campo rosso sormontato da corona civica turrita»; il deputato Selvaggi, invece: «la lupa romana sormontata dalla corona civica turrita». Il presidente della Commissione obiettò: «Non è possibile che la Costituente diventi una commissione di araldica e stabilisca, improvvisando, un emblema da introdurre nella nostra bandiera. Vi è già una commissione nominata dal Governo che deve proporre un emblema o stemma pel Paese. Altro è che il segno *approvato per altri scopi* debba essere messo o no sul tricolore italiano. La Commissione si pronuncia *intanto* pel tricolore puro e schietto, semplice e nudo, quale fu alle origini e lo evocò e lo baciò, cinquant'anni fa, il Carducci; *e così deve essere la bandiera dell'Italia repubblicana*».

Dalla parola «intanto» parrebbe che la Commissione e l'Assemblea non abbiano inteso porre una preclusione costituzionale all'aggiunzione di uno stemma o di un emblema al tricolore; mentre dalla frase finale del presidente Ruini parrebbe esattamente il contrario. Il deputato Persico si rese evidentemente conto dell'incertezza e pose il problema: «Desidero una spiegazione: siccome una commissione di studio deve stabilire l'emblema della Repubblica, che dovrà essere poi approvato dall'Assemblea Costituente, quando l'emblema sarà definitivamente stabilito, esso andrà al centro del bianco della bandiera?» Al che il presidente dell'Assemblea, Terracini, rispose: «Onorevole Persico, la sua proposta coincide con altre sulle quali il presidente della Commissione ha esercitato la sua critica. Se comunque desidera fare una proposta formale, la faccia: la spiegazione che lei desidera *non può affatto considerarsi implicita nella votazione che faremo*». L'on. Ruini non diede altre spiegazioni; l'on. Persico dichiarò: «Non intendo presentare alcuna proposta formale»; e l'Assemblea approvò la formula proposta dalla Commissione.

A Costituzione approvata, nella seduta del 19 gennaio, allorché il Presidente procedette alla nomina di una Commissione parlamentare per l'esame di alcuni bozzetti per lo stemma della Repubblica, l'on. Russo Perez chiese: «Non potrebbe rimanere la bandiera com'era?». «Non parliamo di bandiera – rispose per il Governo il sottosegretario Andreotti – si tratta dello stemma di Stato».

PARTE I.

DIRITTI E DOVERI DEI CITTADINI

TITOLO I

RAPPORTI CIVILI

ART. **13.** — La libertà personale è inviolabile.

Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge.

In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto.

È punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà.

La legge stabilisce i limiti massimi della carcerazione preventiva.

(*Già art. 8 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 10 aprile*).

Il titolo dei rapporti civili si apre con l'affermazione delle tre classiche inviolabilità: della persona, del domicilio e della corrispondenza. La 1. Sc. vi aveva dedicato tre distinti articoli, che il Comitato di redazione aveva unificato allo scopo di dettare un identico *iter* normativo. La Commissione dei 75 ne estrasse poi la parte riguardante la libertà e la segretezza della corrispondenza; ma l'Assemblea volle dedicare un articolo a ciascuna delle tre inviolabilità e, per l'ultima, approvò una formulazione normativamente diversa dalle altre due, in quanto non contempla l'autorizzazione ai « provvedimenti provvisori » di polizia nei casi di necessità e di urgenza.

Il secondo comma sviluppa l'affermazione solenne del primo, dando un elenco di divieti evidentemente indicativo e non tassativo. Come spiegò l'on. Giovanni Lombardi (1. Sc., pag. 46), il divieto comprende « l'arresto, la detenzione, il fermo e qualunque altra forma vessatoria che possa venire in mente alla autorità di pubblica sicurezza ».

In Assemblea l'on. Bulloni propose (A. C., pag. 2684) di aggiungere nel secondo comma: « non è ammessa... *salvo flagranza di reato* ». Il presidente della 1. Sc., on. Tupini, rispose che questa esigenza poteva considerarsi sodisfatta dalla formulazione dell'articolo e che il caso della flagranza poteva farsi rientrare fra quelli eccezionali di necessità e di urgenza di cui al terzo comma. Non si sarebbe opposto, anzi, a dire « in casi eccezionali di necessità ed urgenza e in casi di flagranza di reato ». L'on. Bulloni rilevò tuttavia che quello della flagranza « non è un caso eccezionale di necessità e di urgenza; è un caso normale che legittima la limitazione della libertà personale... la flagranza è un caso *di legge* » (A. C., pag. 2694); e come tale avrebbe dovuto effettivamente essere preveduto nel secondo comma, anziché nel terzo. Senonché la sfera del secondo comma è limitata dai due termini dell'intervento dell'autorità giudiziaria e del caso previsto dalla legge; mentre nel caso di flagranza non è l'autorità giudiziaria che interviene immediatamente, ma la forza pubblica. E poiché il caso di flagranza autorizza in via normale (non eccezionale) la limitazione della libertà personale, dal punto di vista della tecnica e della completezza normativa l'emendamento Bulloni al secondo comma avrebbe potuto essere accolto. Ma il presidente della 1. Sc. si preoccupò (A. C., pag. 2696) della « euritmia dell'articolo », e l'Assemblea concordò non approvando l'emendamento Bulloni. A questa votazione non può darsi certamente il significato di esclusione del caso di flagranza da quelli per i quali la pubblica sicurezza

può procedere all'arresto o al fermo. Questo rimane anzi il caso tipico che autorizza immediatamente la limitazione della libertà personale; ma l'Assemblea ha voluto, per un eccesso di scrupolo, farlo rientrare, dal punto di vista procedurale, fra i casi eccezionali di necessità e di urgenza, sicché anche l'arresto in flagranza di reato è da considerarsi « provvedimento provvisorio », di cui deve essere dato avviso entro 48 ore all'autorità giudiziaria e che quest'ultima deve convalidare nelle successive 48 ore.

L'on. Crispo propose di sostituire, nel terzo comma, « autorità di polizia » ad « autorità di pubblica sicurezza », nel timore che quest'ultima formula fosse limitativa e comprendesse soltanto il Corpo degli agenti di pubblica sicurezza. Il presidente della 1. Sc. disse che, invece, la formula era più ampia di quella voluta dall'on. Crispo, in quanto essa comprende tutte le forze dell'ordine, comprese l'arma dei carabinieri, la polizia tributaria, la polizia di confine, ecc. L'emendamento Crispo fu tuttavia approvato dall'Assemblea; ma in sede di coordinamento finale il Comitato di redazione ripristinò « pubblica sicurezza », ritenendo questa dizione comprensiva di tutti i rami e settori di forza pubblica.

La norma di cui al quarto comma va collegata, come avvertì il relatore on. Basso (A. C., pag. 2676), con quella dell'art. 28, per cui i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono responsabili degli atti compiuti in violazione dei diritti. Vi furono proposte soppressive del comma, e si propose anche di sostituire « è punita » con « è vietata » o « è repressa ». La Commissione tenne ferma la sua formulazione. Disse l'on. Tupini (A. C., pag. 2693) che nella affermazione di punizione è implicito così il concetto di repressione come quello di divieto; per cui le parole « è punita » significano « è vietata ed è repressa con punizione ». L'Assemblea preferì tuttavia « è vietata »; ma in sede di coordinamento finale il Comitato dei 18 ripristinò « è punita », e non sorsero poi obiezioni.

La garanzia stabilita al quarto comma vale non soltanto per gli arrestati e per i fermati ma anche per i detenuti in seguito a condanna; e con la formulazione « violenza morale » si è voluto comprendere e vietare ogni forma di pressione morale (vessazione, intimidazione, ecc.), specialmente durante l'interrogatorio. Infatti la formulazione del comma fu elaborata dalla 1. Sc. come sintesi delle varie proposte presentate in merito, tutte accettate nella sostanza (1. Sc., pagg. 54-56): La Pira (in riproduzione della formula della Costituzione francese): « Ogni forma di rigore e coazione, che non sia necessaria per venire in possesso di una persona o per mantenerla in stato di detenzione, così come ogni pressione morale o brutalità fisica specialmente durante l'interrogatorio, è punita » (dal che si evince che è lecita la coazione per venire in possesso della persona prevenuta e per impedirne la fuga); Moro: « È proibita ogni forma di violenza contro ogni cittadino fermato, arrestato o *detenuto* ».

L'on. Crispo propose di aggiungere il seguente comma: « *È assolutamente vietato privare della libertà personale chiunque sia estraneo al fatto per il quale l'autorità di polizia procede* ». Come precisò l'on. Badini Confalonieri (A. C., pag. 2699), questa proposta aveva lo scopo di costituire una limitazione a eventuali arbitrî della polizia: « Chiunque abbia esperienza di prassi giudiziaria sa che talora la polizia, non trovando l'inquisito, arresta i familiari nella speranza che l'inquisito si presenti. Questo si vuole evitare con l'emendamento dell'on. Crispo ». E poiché l'on. Tupini, per la Commissione, non aveva accettato l'emendamento, argomentando che la sostanza dello stesso è implicitamente contenuta nel primo comma dell'art. 21 del progetto (ora art. 27) per cui « la responsabilità penale, è personale », l'on. Badini Confalonieri aggiunse che « l'art. 21 detta una norma di carattere penale mentre nella fattispecie ci troviamo di fronte a una limitazione e inibizione contro possibili arbitrî della polizia ». Posto ai voti, l'emendamento Crispo fu approvato. Ma in sede di coordinamento finale il Comitato dei 18 fece proprio l'argomento dell'on. Tupini e soppresse il comma. Su questa soppressione non sorsero obiezioni in Assemblea, durante l'esame finale del testo coordinato. *La norma conserva tuttavia pienamente il suo valore di integrazione e di interpretazione del primo comma dell'art. 27.*

L'ultimo comma si deve a una proposta fatta in Assemblea dagli on. Murgia, Avanzini e Benvenuti. L'on. Murgia ne diede ragione osservando (A. C., pag. 2689) che non esiste neppure nel Codice di procedura penale alcun principio o norma che fissi un limite all'attesa dell'imputato detenuto: « La ragione unica e sola della privazione della libertà di un cittadino è quella di una presunzione di colpevolezza. E qui due sono i casi: o tale presunzione ha a sostegno una prova sicura di responsabilità dell'imputato, e in tal caso esso deve essere rinviato a giudizio senza ritardo, o tale prova difetta, o vi sono soltanto indizi che non assurgono a serietà di prova, e in tal caso l'imputato deve essere scarcerato per assoluzione o quanto meno deve essergli concessa la libertà provvisoria, la quale non è assoluzione; libertà provvisoria che è legittimata dalla vaghezza degli indizi e sancita dalle più grandi costituzioni, da quella degli Stati Uniti a quella inglese ».

ART. **14.** — Il domicilio è inviolabile.

Non vi si possono eseguire ispezioni o perquisizioni o sequestri se non nei casi e modi stabiliti dalla legge secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale.

Gli accertamenti e le ispezioni per motivi di sanità e di incolumità pubblica o a fini economici e fiscali sono regolati da leggi speciali.

(*Già art. 8-bis, discusso e approvato nella seduta del 10 aprile*).

Con il secondo comma si è voluto stabilire per l'inviolabilità del domicilio (comprendente questa parola così la casa di abitazione come l'ufficio, il negozio, ecc.) la stessa tutela fissata per la inviolabilità della persona. E pertanto per penetrare nel domicilio occorrerà un atto motivato della autorità giudiziaria, da emettersi nei soli casi e modi previsti dalla legge; tranne che per casi eccezionali di necessità e di urgenza, nei quali l'autoritá di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro 48 ore all'autorità giudiziaria, la quale, ecc. Fra i casi di necessità è compreso quello della flagranza di reato, di fronte alla quale la forza pubblica potrá sempre penetrare nel domicilio (la formula approvata dalla 1. Sc. diceva anzi: « Il domicilio è inviolabile; nessuno può introdurvisi se non per ordine dell'autoritá giudiziaria, salvo il caso di flagranza di reato o altri casi eccezionali tassativamente regolati dalle leggi »). La formula del secondo comma fu elaborata durante il coordinamento finale. Il testo approvato in Assemblea prevedeva espressamente i casi di necessitá e di urgenza (A. C., pag. 2704).

Questa la disciplina data in via generale alla libertá del domicilio; tuttavia le leggi speciali potranno prescinderne per i casi (anche se non eccezionali di necessitá e di urgenza) in cui ricorrano ragioni di sanità o di incolumità pubblica, oppure per esigenze di accertamento a fini *economici* e fiscali. Ciò è stabilito dal terzo comma, dovuto a una proposta fatta in Assemblea dagli on. Basso, Laconi, Mortati e Perassi, accettata dalla Commissione. Nell'illustrarla, l'on. Basso non disse che cosa debba intendersi per « fini economici ». Egli spiegò tuttavia che « la garanzia ai cittadini è data dal fatto che l'ingresso nei domicili privati è in questi casi consentito solo per gli scopi specifici previsti dalle singole leggi ». (A. C., pag. 2704). L'on. Lucifero propose di limitare le possibilità di accertamenti per scopi fiscali (da effettuarsi senza il provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria) ai « luoghi diversi dalla abitazione, ove la persona esplichi la sua attivitá » (ferma rimanendo l'autorizzazione dell'autorità giudiziaria per le verifiche a scopi fiscali nelle case di abitazione). L'on. Basso, relatore, non accettò questa proposta, osservando che (A. C., pagina 2703) « non v'è nessuna ragione di accettare la distinzione fra casa privata e ufficio... Per quanto riguarda gli accertamenti fiscali, se si accettasse la proposta dell'on. Lucifero, noi favoriremmo le frodi fiscali, perché basterebbe portare i registri a casa per impedire gli accertamenti ».

A nessuno quindi degli effetti di cui al secondo e al terzo comma dell'articolo in esame viene fatta una discriminazione qualsiasi tra casa di abitazione e luoghi diversi in cui la persona esplica una sua attività.

ART. **15.** — La libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione sono inviolabili.

La loro limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge.

(*Già art. 9 del progetto, discusso e approvato nella seduta dell'11 aprile*).

La 1. Sc., aveva così formulato l'articolo:

« La libertà e la segretezza di comunicazione e di corrispondenza in qualsiasi forma sono garantite.

« Può derogarsi a questa disposizione solo per motivata decisione dell'autoritá giudiziaria.

« La legge può stabilire limitazioni e istituire censure per il tempo di guerra.

« La divulgazione di notizie per tal modo conosciute è vietata ».

Il Comitato di redazione aveva in un primo tempo assorbito questo articolo in quello unificato per le tre inviolabilità, sicché anche per quella sulla libertà e sulla segretezza di comunicazione e di corrispondenza sarebbero stati ammessi, come per le altre due, i « provvedimenti provvisori » della autorità di pubblica sicurezza in « casi eccezionali di necessità ed urgenza ». Nella seduta della

Commissione plenaria dei 75 del 24 gennaio (C. 75, pag. 168) l'on. Perassi ripropose la formulazione della 1. Sc. L'on. Ruini osservò che, in tal modo, si veniva a rinunziare al vantaggio di considerare in via unitaria, per tutte e tre le inviolabilità, l'istituto fondamentale per cui « la polizia non potrà prendere alcun provvedimento, ad esempio, di sequestro di corrispondenza senza darne notizia all'autorità giudiziaria che esercita un sindacato ».

La lettera dell'articolo pare infatti escludere ciò che è stato ammesso per le due altre inviolabilità, cioè i provvedimenti provvisori dell'autorità di pubblica sicurezza. Non risulta tuttavia documentata una esplicita volontà in tal senso dell'Assemblea Costituente. L'on. Condorelli (A. C., pagina 2711) propose di aggiungere alla garanzia dell'atto motivato dell'autorità giudiziaria l'altra che *debba essere pendente un procedimento penale*, intendendo con queste parole escludere anche la semplice inchiesta penale. Ma nella motivazione del suo emendamento l'on. Condorelli dimostrò di dare per pacifico che anche per la terza inviolabilità dovessero valere le regole dettate per le due precedenti: « Può essere limitata la libertà e la segretezza di corrispondenza, in conseguenza necessaria delle limitazioni della libertà personale e della libertà domiciliare, nei casi in cui la Costituzione prevede che queste libertà, personale e domiciliare, possano essere limitate... Bisogna affermare pienamente e illimitatamente questa libertà e segretezza di corrispondenza, senza aggiungere altre limitazioni a quelle necessariamente derivanti dalle limitazioni previste alla libertà personale e domiciliare ». L'Assemblea approvò l'emendamento Condorelli, ma nel coordinamento finale il presidente della Commissione, on. Ruini, propose non soltanto di togliere, perché eccessivamente limitative, le parole finali del testo approvato: « e in pendenza di procedimento penale », ma anche di inserire nell'articolo in esame un accenno analogo a quello contenuto nel precedente: « secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertá personale ». Altri membri del Comitato dei 18 osservarono che il Comitato stesso non poteva modificare eccessivamente i testi approvati dall'Assemblea; pertanto si soppressero le parole dell'emendamento Condorelli (e in Assemblea non furono poi sollevate obiezioni), senza aggiungere quelle suggerite dall'on. Ruini.

Alla luce quindi dei lavori preparatori sembra potersi escludere che si sia voluto stabilire nella Costituzione un divieto per il legislatore alla parificazione delle tre classiche inviolabilità ai fini dei provvedimenti provvisori adottabili dalle autorità di pubblica sicurezza con le garanzie di cui al terzo comma dell'art. 13. Comunque l'articolo in esame riguarda la « libertà » e la « segretezza » della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione (ivi compresi i telegrammi, le conversazioni telefoniche, delle quali è vietata la intercettazione, ecc.); sicché, come ha rilevato l'on. Condorelli, può considerarsi implicitamente ammesso il sequestro della corrispondenza in occasione di ispezioni e perquisizioni personali o domiciliari legalmente eseguite. Per la lettura della corrispondenza sequestrata occorrerà l'autorizzazione motivata dell'autorità giudiziaria, se il legislatore riterrà di non ammettere i « provvedimenti provvisori ».

L'articolo approvato dalla 1. Sc., come si è detto, prevedeva limitazioni e censure della libertà di corrispondenza in tempo di guerra. Nel testo del Comitato di redazione quest'ultima parte fu soppressa, non perché la Costituzione non dovesse parlarne, ma perché il Comitato stesso pensava di prevedere in via generale, con un articolo da inserirsi nel Titolo sul Parlamento, la sospensione di alcuni diritti del cittadino durante il tempo di guerra. All'ultimo momento poi il Comitato rinunziò a questo articolo, ritenendo implicito che in guerra determinate libertà dei cittadini possano essere temporaneamente sospese e dubitando della costituzionalità della norma. Una documentazione di ciò rimane a pag. 168 dei resoconti della Commissione dei 75, allorché l'on. Ruini, sulla proposta Perassi di ripristinare il testo della 1. Sc., osservò che esso « considerava anche il caso di guerra; ma è evidente che in tal caso verranno modificate tanto le norme sulla corrispondenza quanto quelle sull'arresto e sulle perquisizioni. Quindi è inutile parlarne in un testo costituzionale » (*cfr.* anche note all'art. 21).

ART. **16.** — Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche.

Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge.

(*Già primo e secondo comma dell'art. 10 del progetto, discusso e approvato nella seduta dell'11 aprile*).

Dopo le affermazioni generali dei primi tre articoli del Titolo, in questo e nei due articoli successivi si riconoscono diritti del cittadino in quanto tale; *rimanendo pertanto libero il legislatore di stabilire limitazioni all'esercizio da parte degli stranieri dei diritti di circolazione e soggiorno, di riunione e di associazione* (1. Sc., pag. 84). I diritti di cui all'art. 19 e seguenti sono invece riconosciuti a « tutti », quindi anche agli stranieri.

La parola « soggiornare » fu prescelta dal Comitato di redazione come comprensiva delle formule approvate in sottocommissione (1. Sc.: « *fissare la propria residenza o domicilio* »; 3. Sc.: « *fissare il domicilio, la residenza e la dimora* »), e anche per non ingenerare confusione circa la parola « domicilio », la quale, dal punto di vista costituzionale, ha un significato diverso da quello privatistico che le si voleva attribuire in sottocommissione.

Le parole « in qualsiasi parte del territorio nazionale » escludono, secondo l'intento con cui furono votate dalla 1. Sc. (pag. 83), che le Regioni possano porre limiti alla circolazione e al soggiorno dei cittadini. Questo concetto è stato poi confermato, quanto alla circolazione, nel secondo comma dell'art. 120. Con le parole « in via generale » ci si è voluti riferire ai soggetti del diritto, i cittadini. Le limitazioni devono essere stabilite dalla legge in via preventiva e generale. La formula fu suggerita dal relatore on. Basso (1. Sc., pag. 85), il quale precisò che « *con questo chiarimento si intenderà dire che le autorità esecutive non possono porre limiti contro una determinata persona o contro determinate categorie* ». L'on. Basso aggiunse che aveva fatto sua la formulazione proposta dall'apposita sottocommissione del Ministero della Costituente. Nella *Relazione all'Assemblea Costituente*, vol. I°, leggesi a pag. 102 che la sottocommissione per i problemi costituzionali fece precedere alla formulazione (pressoché identica a quella denitivamente accolta nella Costituzione) la seguente dichiarazione: « Nella sottocommissione si è messo in rilievo che la libertà di fissare la dimora è strettamente collegata con quella di scegliere la professione, sicché l'affermazione che di essa si faccia implica il ripudio di ogni forma di organizzazione collettiva della produzione, la quale potrebbe richiedere la formulazione di piani economici e, con essi, delle limitazioni alla scelta della residenza. Si è rilevato d'altra parte che, in sostanza, i diritti di circolazione, di residenza, o di scelta della professione sono esplicazione di un diritto più generale, e cioè l'eguaglianza giuridica di tutti i cittadini, o meglio del principio generale dell'eguale garanzia della libertà in qualsiasi punto del territorio nazionale ». Si ricorda che la libertà di scelta della professione è consacrata dall'art. 4.

Con i « motivi di sanità » la 1. Sc. si è voluta riferire soprattutto ai casi di epidemie e di pubbliche calamità. Con i « motivi di sicurezza », secondo le spiegazioni concordanti date dal relatore on. Basso e dagli on. Mastrojanni e Moro (1. Sc., pagg. 85, 86), si è voluto soprattutto lasciare (Mastrojanni) « alle autorità di pubblica sicurezza la possibilità di rinviare al proprio domicilio, con foglio di via obbligatorio, le persone che siano, per un motivo o per un altro, indesiderabili, come nei casi di accattonaggio, prostituzione, ecc. », e considerare (Moro) come « forma essenziale di tutela della libertà dei cittadini quella di permettere alla polizia di restituire al loro domicilio e ivi fissare le persone pericolose alla sicurezza pubblica ». Di fronte alla preoccupazione di abusi nel campo politico, manifestata dagli on. Lucifero, Togliatti e Marchesi, lo stesso on. Moro propose di aggiungere che nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche, « in modo che sia stabilita una tutela di fronte alla delinquenza comune, ma non per motivi di carattere politico ». E la proposta fu accettata. Il primo comma fu approvato senza obiezioni dall'Assemblea.

Il secondo comma si deve ad un emendamento degli on. Bulloni e Schiratti, accettato dalla Commissione. Ma i presentatori rinunziarono a svolgerlo, sicché non è possibile dare una interpretazione autentica delle parole « salvo gli obblighi di legge », le quali, se letteralmente intese, annullano praticamente la portata costituzionale della norma, poiché subordinano l'effettivo esercizio del diritto alla volontà del legislatore. Ma poiché questa interpretazione sarebbe contraria allo spirito e al sistema di tutte le altre norme del Titolo in esame, può ritenersi che la parola « obblighi » stia a indicare l'adempimento delle formalità d'uso per l'ottenimento dei passaporti, per la loro esibizione alle autorità di confine, ecc.

Il progetto, dopo il primo comma, ne poneva due altri sul diritto di emigrazione e sulla tutela del lavoro italiano all'estero (ora 4° comma dell'art. 35). Insieme con la formulazione di cui sopra gli on. Bulloni e Schiratti proposero il trasferimento (accettato dalla Commissione e approvato dall'Assemblea) dei due commi al Titolo III, sui Rapporti economici. Dal che si deduce l'intento di una distinzione, ai fini della disciplina giuridica, fra la libertà di uscire dal territorio della Repubblica e quella di emigrazione per ragioni di lavoro.

ART. **17.** — I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi.

Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso.

Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica.

(*Già art. 12 del progetto, discusso e approvato nella seduta dell'11 aprile*).

Nella *Relazione all'Assemblea Costituente*, edita dal Ministero della Costituente, leggesi a pag. 116 che la sottocommissione per i problemi costituzionali si espresse nel senso che « sia assicurato il diritto di riunione senza preavviso in luogo privato, e con preavviso alle autorità in luogo pubblico, con facoltà di divieto solo per comprovate ragioni di ordine pubblico e con la sanzione della responsabilità per i funzionari che neghino il diritto per ragioni sostanzialmente inesistenti ». Per queste ultime responsabilità vale la norma dettata in via generale dall'articolo 28 della Costituzione. La 1. Sc. fece rientrare l'ipotesi delle riunioni in luogo privato nella regola generale dettata col primo comma (« il diritto di riunirsi pacificamente e senza armi è garantito »), prevedendo nei due commi successivi due eccezioni, cioè distinguendo le riunioni *in luogo pubblico* (piazze, strade, ecc.), da quelle *in luogo chiuso al quale il pubblico possa accedere liberamente* (teatri, campi sportivi, ecc.); limitando l'obbligo del preavviso per le prime sempre, e per le seconde soltanto ove ricorra l'ipotesi di un « pericolo per la pubblica incolumità ». Il Comitato dei 18, pur mantenendo le tre ipotesi (luogo privato, luogo pubblico, luogo aperto al pubblico), abbinò la prima e la terza, parificandole ad ogni effetto con la formula del secondo comma: escludendo cioè comunque l'obbligo del preavviso anche per le riunioni in luogo aperto al pubblico.

Qualunque sia il luogo, il diritto di riunione è riconosciuto, a condizione che sia esercitato pacificamente e senz'armi. In Assemblea l'on. Condorelli propose di sopprimere la parola « pacificamente », perché superflua ed eccessiva (A. C., pag. 2750): « superflua se si intende riferirsi alla necessità che la riunione sia tranquilla e non dia luogo a preoccupazioni per l'ordine pubblico, in quanto dei cittadini, a cui si riconosce il diritto di riunirsi senza armi, non possono dare preoccupazioni di questa indole; eccessiva, se si intende fare riferimento alle intenzioni, perché non possono introdursi limitazioni di questo genere ». Ma la Commissione non accettò la soppressione, che il presidente della 1. Sc., on. Tupini, considerò « una mutilazione impropria » (e in effetti, come si avverte nella Relazione del Ministero della Costituente – vol. I°, pag. 114 – « al diritto di riunione è universalmente riconosciuta protezione giuridica in quanto sia esercitato pacificamente e senza armi»). L'Assemblea respinse la proposta di soppressione.

Il testo del progetto, approvato dall'Assemblea, si iniziava con « *Tutti* hanno diritto, ecc. ». In sede di coordinamento finale il Comitato dei 18 considerò che il diritto di riunione dovesse essere, negli ampi termini dell'articolo in esame, riconosciuto soltanto ai *cittadini*. Né sorsero poi obiezioni in Assemblea durante l'esame definitivo del testo coordinato.

ART. **18.** — I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale.

Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare.

(*Già art. 13 del progetto, discusso e approvato nella seduta dell'11 aprile*).

Il testo proposto alla 1. Sc. dai relatori Basso e La Pira dopo « senza autorizzazione » aggiungeva: « preventiva ». L'on. Lucifero (1. Sc., pag. 124) propose la soppressione dell'aggettivo, giudicandolo limitativo, poiché poteva far pensare che il legislatore, pur non potendo imporre autorizzazioni preventive, ne potesse tuttavia imporre di successive alla costituzione della associazione. I relatori e la sottocommissione concordarono e soppressero l'aggettivo.

La formula « per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale » costituisce una elegante specificazione in senso soggettivistico (più adeguato al concetto penalistico) del Comitato di redazione della dizione approvata dalla sottocommissione, alla quale era stata proposta dal Consiglio di Stato: « per scopi che non contrastino con le leggi penali ». Il Consiglio di Stato aveva accompagnato la proposta con una breve relazione nella quale affermava tra l'altro che « nella formula proposta non si

CAMERA DEI DEPUT... BIBLIOTE...

parla di *oggetto* illecito, contrario alle leggi in genere o all'ordine pubblico o al buon costume, perché questo riferimento elastico dà un margine all'esercizio di un'ampia potestà di valutazione discrezionale da parte delle autorità statali quali che esse siano e affievolisce il diritto che si intende tutelare. All'incontro il contrasto con la norma penale è sempre preciso e definitivo... Una volta che la Carta costituzionale abbia riconosciuto e dichiarato il diritto di libera associazione, non rimarrà nel nostro diritto che associazione consentita e associazione vietata o illecita ».

L'on. La Pira, relatore, propose tuttavia di aggiungere a quella penalistica una limitazione costituzionale, per cui i fini della associazione non devono essere in contrasto « con le libertà garantite dalla Costituzione ». Il correlatore on. Basso dichiarò (1. Sc., pag. 120) di non potere accettare questa formula « perché tra le libertà che la Costituzione garantisce v'è un diritto di proprietà. Ora il partito socialista è appunto una associazione che si riunisce con il compito di ridurre la proprietà o di vietarla. Non vorrei che domani si potesse giungere a vietare al partito socialista di riunirsi, e così pure al partito comunista, prendendo pretesto da un contrasto, vero o presunto, con le libertà garantite dalla Costituzione ». Allora l'on. Moro propose di dire « con le libertà *democratiche* sancite dalla Costituzione », facendo rilevare che « a nessuno passa per la mente di proibire movimenti che tendano ad adeguare la struttura del diritto di proprietà alle esigenze solidaristiche », e che la sua formula comporta tra l'altro « il divieto di attività politiche che tendano a costituire associazioni di tipo fascista ». Si opposero gli on. Marchesi e Mancini, temendo che la formula proposta dall'on. Moro potesse prestarsi a interpretazioni erronee o faziose e dar luogo ad abusi. Il presidente on. Tupini osservò che la formulazione Moro non migliorava quella La Pira, perché « la parola *democrazia* si presta, purtroppo, a molte interpretazioni ».

La sottocommissione finì con l'attenersi alla formula proposta dal Consiglio di Stato e respinse tanto l'inciso proposto dall'on. La Pira che quello suggerito dall'on. Moro, concordando con l'on. Mancini, il quale fece osservare che « il concetto di libertà è il concetto informatore di tutta la nostra Costituzione ». In altra occasione, essendo stato proposto un emendamento analogo per altro articolo della Costituzione, la Commissione ne rilevò l'inutilità: ché altrimenti per tutti i diritti sanciti dalla Costituzione occorrerebbe dire che il loro esercizio non deve essere in contrasto con gli altri diritti dalla Costituzione stessa riconosciuti. Né la questione fu risollevata in sede di Assemblea, ove il primo comma fu votato senza contestazioni.

In deroga al principio generale sancito nel primo comma, e in aggiunta ai divieti di carattere penalistico, il secondo comma prevede altre due proibizioni: per le associazioni segrete e per quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare. Per quest'ultimo tipo di associazioni si partì, nella 1. Sc., dalla proposta dei relatori La Pira e Basso: « Non sono consentite le associazioni a carattere militare ». L'on. Mancini osservò che il divieto, in questa enunciazione, poteva ritenersi implicito nella formula generale del primo comma, in quanto associazioni a carattere militare fuori delle forze armate dello Stato costituiscono già materia di reato. Egli intese che la norma dovesse avere un significato soprattutto politico e propose: « Non sono consentite le associazioni a carattere militare e fascista » (1. Sc., pag. 125). L'on. Marchesi si oppose, osservando che il fascismo tende a rispuntare sotto altre denominazioni: e pertanto la formulazione proposta non sarebbe stata sufficiente allo scopo; sotto altro aspetto, poi, « vietando le associazioni *a carattere fascista* si dà al fascismo autentico e sostanziale il permesso di associarsi ». Gli on. Corsanego, Mastrojanni e Lucifero osservarono che non si doveva fare al fascismo l'onore di essere citato nella Costituzione italiana. L'on. Moro fece presente: « *Va specificato che non si intendono vietate quelle organizzazioni giovanili che avessero per avventura un carattere militare puramente esterno e formale. Dovrebbe essere chiaro anche per il futuro legislatore che il divieto si intende per quelle associazioni che perseguano un addestramento militare vero e proprio e che siano pronte a impugnare le armi* ». L'on. Lucifero concordò e citò, come esempio di associazione consentita, quella dei *boys scouts*. Si dichiarò d'accordo anche il relatore Basso, il quale specificò che « *per associazioni a carattere militare devono intendersi quelle organizzazioni in cui lo spirito dell'individuo viene sottoposto a una disciplina militare e all'associato si impone di rinunciare alla propria libertà individuale per mettersi completamente a disposizione dei fini della associazione* » (1. Sc., pag. 126). L'on. Moro propose la formula: « Non sono consentite le associazioni che perseguano fini politici mediante un'organizzazione militare », che fu approvata dalla sottocommissione. Nel Comitato di redazione fu poi osservato essere ingenuo pensare che le associazioni che si vogliono proibire ammettano apertamente di perseguire scopi politici con organizzazioni di carattere militare. E, su proposta dell'on. Ruini, si inserirono le parole « anche indirettamente ».

Sul significato da darsi alle parole « associazioni segrete » l'on. Della Seta propose in Assemblea un emendamento chiarificatore così concepito (A. C., pag. 2752): « Sono proibite quelle associazioni che, per tenere celata la propria sede, per non compiere alcun pubblico atto che accerti della loro esistenza, per tenere celati i principî che esse professano, devono considerarsi associazioni segrete e, come tali, incompatibili in un regime di libertà »; e svolgendo la sua proposta osservò che una Costituzione reticente è mortificante e che « mentre nel primo comma si ha il riconoscimento pieno della libertà di associazione, col secondo comma, per una troppo generica dizione, si apre la via a possibili, deprecabili violazioni di quella libertà anteriormente, esplicitamente consacrata ». L'on. Tupini, per la Commissione, pregò l'on. Della Seta di non insistere e di appagarsi della assicurazione che egli gli dava, e cioè che « *nella formula non si annida alcuno dei sottintesi da lui temuti e denunciati. È evidente che le associazioni previste dall'articolo in esame sono quelle veramente segrete... Nessuno di noi pensa a sancire cose contrarie alla libertà e alla democrazia* ». L'on. Della Seta insistette, non vedendo motivo perché non dovessero essere accettate « quelle note particolari per cui le associazioni segrete si distinguono da quelle non segrete ». L'Assemblea concordò tuttavia con la Commissione e non approvò l'emendamento. Si ebbero queste dichiarazioni di voto:

CAPPI: « Voterò contro, sia per le ragioni dette dall'on. Tupini, sia perché trovo incompleta la elencazione delle note caratteristiche della segretezza di una associazione, perché mi sembra che la nota più caratteristica sia quella di non rendere pubblico l'elenco dei propri soci ».

LUCIFERO: « Voterò a favore, perché sono favorevole a qualunque disposizione che chiarisca quali sono gli intendimenti del legislatore e renda pertanto impossibili arbitrî successivi che vadano al di là delle sue intenzioni ».

La 1. Sc. (pag. 472) aveva approvato la proibizione delle società segrete, intendendo per tali *quelle che cercano di nascondere la loro esistenza.*

ART. **19.** — Tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume.

(*Già art. 14 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 12 aprile*).

Il diritto di cui all'articolo è assicurato « a tutti »; quindi non soltanto ai cittadini, ma anche agli stranieri e agli apolidi. Il testo della 1. Sc. diceva anzi: « Ogni uomo ha diritto, ecc. »; e ciò conferma l'intendimento discriminatore fra questo e l'art. 8 (*cfr.* note all'art. 8).

Il testo del progetto (art. 14), uguale nella prima parte al testo approvato, così concludeva: « purché non si tratti di *principî* o di riti contrari *all'ordine pubblico* e al buon costume ». L'on. Binni propose la soppressione di tutte queste parole, sottolineando che, a parte la sobrietà che deve avere la Costituzione (A. C., pag. 2773), « non devesi portare neppure l'ombra di qualsiasi irrispettosità, di qualsiasi offesa per culti o religioni delle quali noi abbiamo il massimo rispetto... Quanto poi all'ordine pubblico, questa formula mi pare ancor più pericolosa, più rischiosa, ricca di tentazioni per chi ha il potere e può servirsene per i suoi scopi particolari ».

L'on. Nobili Tito Oro si limitò a proporre la soppressione delle parole « principî » e « all'ordine pubblico ». Ed espose (A. C., pag. 2774): « È da domandarsi chi sarà l'organo che dovrà decidere del concorso degli estremi per l'attuazione di queste eccezioni al diritto della libertà di culto. Non v'è dubbio che dovranno essere necessariamente gli organi di polizia; ma noi rimetteremo agli organi di polizia il decidere e il giudicare intorno ai principî di una fede religiosa? Ammetteremo che i principî di una fede religiosa, i quali si consustanziano con la fede stessa, possano costituire oggetto di esame da parte di elementi estranei a quella fede? ».

La Commissione non accettò la proposta Binni e l'on. Ruini disse fra l'altro (A. C., pag. 2783): « Vi possono essere riti contrari al buon costume – *stravaganti*, dice in un suo emendamento l'on. Nobile –; si è accennato ai nudisti, ai tremolanti, alla setta russa degli eviratori, che predica il sacrificio di Origene. Vi saranno o no in Italia, e comunque deciderà volta per volta lo Stato se il buon costume sia o no offeso; ma non si può dare senz'altro via libera ».

L'on. Laconi propose poi di sostituire le parole « all'ordine pubblico » con « all'ordinamento giuridico ». Fra la Commissione e i presentatori di emendamenti si raggiunse un accordo, durante una sospensione della seduta del 12 aprile appositamente concessa (A. C., pag. 2788). La formula concor-

data fu appunto quella dell'attuale articolo, nella quale le parole « principî » e « all'ordine pubblico » furono soppresse.

Con la soppressione della parola « principî » si è voluto, accogliendo la tesi dei proponenti, escludere il giudizio di merito delle autorità dello Stato sulla rispondenza al buon costume dei principî delle varie religioni, fino a che questi principî rimangono tali e non si estrinsecano in atti esterni che siano, essi, contrari al buon costume. Ciò per quanto riguarda il diritto del singolo alla libertà di culto. Poiché, per ciò che concerne le confessioni religiose in quanto organizzazioni, ogni statuto che contenesse principî contrari al buon costume dovrebbe considerarsi contrastante con l'ordinamento giuridico italiano a norma del secondo comma dell'art. 8.

Anche con la soppressione delle parole « all'ordine pubblico » fu accolta la tesi dei proponenti. Fu ritenuto pericoloso inoltre porre qui, anziché nel terzo comma (ora art. 8), le parole « all'ordinamento giuridico », perché – spiegò l'on. Ruini (A. C., pag. 2788) –: « Lo Stato, emanando norme legislative di volta in volta, limiterebbe la libertà dei culti ». Anche i riti contrari all'ordinamento giuridico dello Stato sono tuttavia ammessi in quanto estrinsecazione di un diritto individuale alla libertà del culto; ché se fossero sanzionati nello statuto di una confessione religiosa cadrebbero nel divieto di cui al secondo comma dell'art. 8.

L'on. Labriola propose il seguente emendamento aggiuntivo: « Sono pienamente libere le opinioni e le organizzazioni dirette a dichiarare il pensiero laico o estraneo a credenze religiose »; e lamentò che non si fosse pensato a far cenno (A. C., pagg. 2787, 2798) « della esistenza di organizzazioni dette del libero pensiero... Domando per i liberi pensatori lo stesso rispetto che abbiamo dichiarato per tutte le confessioni religiose ». La Commissione non si pronunciò sull'emendamento. Resero dichiarazioni di voto gli on. Laconi, per il Gruppo comunista, e Calosso. Il primo convenne sulla sostanza, ma ritenne che non fosse necessaria una affermazione di questo genere, già contenuta d'altronde negli articoli 18 sulla libertà di associazione; 21 sul diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione; 33 nel quale è stabilito che l'arte e la scienza sono libere. L'on. Calosso ritenne invece opportuna l'affermazione proposta dall'on. Labriola, dopo le altre sulle confessioni religiose. L'Assemblea fu tuttavia dell'avviso dell'on. Laconi e non approvò l'emendamento.

ART. **20.** — Il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto d'una associazione od istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività.

(*Già art. 15 del progetto, approvato nella seduta del 14 aprile*).

All'articolo non furono presentati emendamenti in Assemblea, ed esso fu approvato senza discussione. Era stato deliberato dalla 1. Sc., su proposta del relatore on. Dossetti, il quale lo aveva illustrato rilevando che (1. Sc., pag. 505) « questo articolo vuole affermare un concetto negativo, e cioè che il carattere ecclesiastico o lo scopo di culto non possano essere causa di un trattamento odioso a danno degli enti stessi. La norma si giustifica come esigenza particolare non solo degli enti ecclesiastici della Chiesa cattolica, ma anche degli enti religiosi non appartenenti alla Chiesa cattolica, tant'è vero che essa è stata invocata da appartenenti a chiese non cattoliche... La personalità giuridica degli enti ecclesiastici può essere colpita da tutte le leggi restrittive in vigore per gli altri enti morali; ma in base a questo articolo non può essere colpita in modo speciale per il semplice fatto che si tratta di ente ecclesiastico ».

L'on. Cevolotto propose la seguente aggiunta: « Tali limitazioni possono essere però sancite dalla legge quando l'ente e i suoi titolari siano sussidiati dallo Stato o da altri enti pubblici o godano esenzioni tributarie », osservando che « se lo Stato paga, può imporre delle limitazioni ». Il relatore Dossetti rispose che la norma proposta dall'on. Cevolotto « non è in contradizione con la norma posta nell'articolo in discussione, perché questo non riguarda le eventuali restrizioni o il diritto di intervento dello Stato là dove lo Stato dà una contropartita all'ente stesso, ma riguarda il principio della riconoscibilità, per cui si vuole assicurare che non vi siano esclusioni di riconoscibilità fondate sulla caratteristica ecclesiastica e sullo scopo di culto ». L'on. Cevolotto rinunziò alla sua proposta aggiuntiva dichiarando di votare a favore dell'articolo, « tenendo però presenti i chiarimenti dati dall'on. Dossetti ».

L'on. Marchesi domandò se l'articolo non mirasse a stabilire « oasi ferme di proprietà » che « restino immuni da riforme legislative ». L'on. Dossetti confermò l'interpretazione restrittiva dell'articolo, facendo inoltre presente che, in base alla legge del 1885 sulla disciplina degli acquisti degli enti morali, questi non possono acquistare beni immobili *mortis causa* o per atto di donazione o per compravendita se non con l'autorizzazione governativa (ora mediante decreto presidenziale), la quale è un atto discrezionale che può essere dal Governo dato o rifiutato; il Governo ha quindi in mano un'arma per garantirsi che questi enti non si espandano eccessivamente.

L'on. Grassi osservò poi che « attualmente gli enti ecclesiastici possono possedere e acquistare e che l'articolo proposto dall'on. Dossetti potrebbe anche essere superfluo, poiché la materia è già regolata dal Concordato: se mai, la norma può valere per gli enti religiosi non cattolici. L'unico inconveniente è che i beni religiosi sono sottratti alla successione e quindi, mentre gli altri patrimoni nel giro di poche generazioni fatalmente si disperdono, quelli degli enti ecclesiastici non si estinguono. D'altra parte la legge fissa al posto della tassa di successione quella di manomorta ».

ART. **21.** — Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione.

La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure.

Si può procedere a sequestro soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria nel caso di delitti, per i quali la legge sulla stampa espressamente lo autorizzi, o nel caso di violazione delle norme che la legge stessa prescriva per l'indicazione dei responsabili.

In tali casi, quando vi sia assoluta urgenza e non sia possibile il tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria, il sequestro della stampa periodica può essere eseguito da ufficiali di polizia giudiziaria, che devono immediatamente, e non mai oltre ventiquattro ore, fare denunzia all'autorità giudiziaria. Se questa non lo convalida nelle ventiquattro ore successive, il sequestro s'intende revocato e privo d'ogni effetto.

La legge può stabilire, con norme di carattere generale, che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica.

Sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume. La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire e a reprimere le violazioni.

(*Già art. 16 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 14 aprile*).

L'articolo, noto come quello sulla libertà di stampa, disciplina in verità non soltanto questa ma anche altre libertà di manifestazione del pensiero: libertà di parola, cinema, teatro, radio. L'*iter* normativo è a un dipresso quello delle inviolabilità della persona e del domicilio; dopo l'affermazione di libertà si prevede, per le limitazioni, la regola della doppia garanzia dell'atto motivato dell'autorità giudiziaria e del caso previsto dalla legge; e si prevede l'eccezione dei provvedimenti provvisori di polizia in caso di necessità e di urgenza.

Il primo comma si apre con la parola « tutti », con la quale si è voluto espressamente garantire la libertà di manifestazione del pensiero tanto ai cittadini quanto agli stranieri. L'on. Andreotti propose di dire « tutti i cittadini »; poi ritirò l'emendamento, avendo compreso che esso non sarebbe stato approvato dall'Assemblea, resa convinta dalle ragioni in contrario esposte dall'on. Ghidini (« Credo che il diritto di esprimere liberamente il proprio pensiero, attraverso ogni forma, non appartenga al cittadino in quanto facente parte dello Stato italiano ma appartenga alla personalità umana. E questo diritto io lo riconosco a tutti: stranieri o cittadini che siano. Se invece con questa sostituzione si mira a creare una misura di carattere protezionistico nei riguardi dell'industria editoriale, le opportune misure potranno essere prese in altra sede ») e dall'on. Cappa (« Può essere opportuno limitare la facoltà di dirigere un giornale o di essere editore di un giornale; penso che per questo forse sarà opportuno stabilire la cittadinanza italiana; ma penso anche che non si possa distinguere lo straniero dal cittadino in rapporto a un diritto fondamentale »). (A. C., pagg. 2382-2383).

Per lo sviluppo concettuale dell'articolo, dopo il primo comma è opportuno collocare l'ultimo, riferentesi anch'esso a tutte le manifestazioni del pensiero. Il comma fu elaborato dal Comitato di redazione che volle fondere in una più sintetica formula le seguenti due proposizioni approvate dalla 1. Sc.: « Solo la legge può limitare le manifestazioni del pensiero compiute con mezzi differenti dalla stampa, *a tutela della pubblica moralità e in vista specialmente della protezione della gioventù* »; « Per la stampa periodica... il sequestro può essere eseguito... nei casi di *pubblicazioni oscene* ». I motivi della moralità, della protezione della gioventù e della necessità di combattere pubblicazioni e spettacoli osceni ricorsero durante tutta la discussione in sottocommissione e in Assemblea e possono considerarsi ispiratori della norma.

Nel progetto l'ultima proposizione era la seguente: « La legge determina misure adeguate ». L'on. Moro e numerosi altri deputati proposero di aggiungere « preventive e repressive ». Nell'illustrare la proposta, che fu approvata dall'Assemblea (la dizione fu poi perfezionata in sede di coordinamento finale), l'on. Moro disse fra l'altro: « Noi crediamo che almeno per le pubblicazioni oscene, almeno per gli spettacoli e per le altre manifestazioni che urtino contro il buon costume, sia ammessa non solo una severa repressione ma anche la possibilità di una prevenzione adeguata e immediata... La immediatezza è in questi casi indispensabile. Si tratta di evitare che il veleno corrosivo che si trova nella stampa pornografica e nelle altre manifestazioni contrarie al buon costume possa dilagare. Si tratta di fare in modo che sia impedito nel suo sorgere ». Già la sottocommissione per i problemi costituzionali del Ministero della Costituente (Rel., vol. 1°, pag. 109) aveva convenuto « sulla opportunità di stabilire per la cinematografia un'eccezione al divieto della censura preventiva, soprattutto a scopo di tutela della pubblica moralità, formulando identiche riserve « per le rappresentazioni teatrali e per la radiofonia, specie se per quest'ultima si dovesse ammettere il principio della libertà delle radiodiffusioni ».

Il secondo e il terzo comma dell'articolo si riferiscono a *tutta la stampa*; il quarto e il quinto comma soltanto alla stampa *periodica*.

Col secondo comma si detta la regola generale che la stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o a censure. Né a questa regola sono ammesse eccezioni: che nel comma successivo si preveda che la legge possa prescrivere norme « per l'indicazione dei responsabili », vale a dire la *registrazione* della stampa periodica e non periodica, non costituisce eccezione alla suddetta regola, perché la registrazione non è una autorizzazione: è una formalità che lo stampatore deve compiere per evidenti ragioni di interesse generale. La formula del terzo comma « per l'indicazione dei responsabili » fu dovuta a una proposta dell'on. Andreotti, che i presentatori della dizione poi approvata dall'Assemblea fecero propria. L'on. Andreotti spiegò (A. C., pag. 2810): « Ho parlato di stampa *clandestina* e stampa periodica non registrata riferendomi per questa seconda ipotesi all'istituto della registrazione, in forma di semplice atto unilaterale che non richiede per la sua perfezione alcun giudizio di merito o discrezionale da parte di autorità amministrative o giudiziarie. *La registrazione non può classificarsi come misura preventiva e, quindi, non viola il principio generale di libertà* ».

Tuttavia alla 1. Sc. fu affacciata l'ipotesi di una eccezione di carattere generale alla regola del secondo comma, relativamente al tempo di guerra. Il problema fu sollevato dall'on. Lucifero (1. Sc., pag. 156) il quale fece osservare che « in tempo di guerra si è sempre resa necessaria la censura, almeno per le notizie militari », e si riservò di proporre l'aggiunta « salvo che in caso di guerra per le sole notizie militari ». La proposta non incontrò obiezione alcuna; e anzi l'on. Cevolotto osservò che « anche le notizie di carattere economico, in guerra, possono e devono essere vietate ». L'on. Dossetti rilevò che non soltanto per la libertà di diffusione del pensiero ma « anche per altre libertà che sono state affermate si renderà necessaria una configurazione relativa all'ipotesi della guerra, e quindi probabilmente nel complesso degli articoli dovrà essere previsto questo caso. Una disposizione del genere è stata posta anche nel progetto di costituzione francese ». Nella seduta del 2 ottobre la 1. Sc. (pag. 176-177) prese in esame il seguente articolo proposto dai relatori Basso e La Pira:

« L'esercizio dei diritti assicurati dalla presente Costituzione non può essere sospeso.

« Tuttavia allorché la Repubblica è proclamata in pericolo tali diritti possono essere sospesi entro i limiti e con le forme stabilite per legge.

« Questo provvedimento non potrà essere preso per un periodo di tempo superiore a sei mesi; e potrà essere rinnovato, nelle medesime forme.

« Chiunque ne avrà abusato per arrecare arbitrariamente pregiudizio ai diritti materiali o morali altrui assumerà personale responsabilità.

« Al termine del periodo di emergenza chiunque si riterrà arbitrariamente leso nella persona o nei beni potrà reclamare riparazione materiale o morale avanti ai tribunali ».

Il relatore Basso fece presente che questo articolo era stato ricavato dalla costituzione francese e aggiungeva che i relatori erano un po' incerti sulla formulazione. Alla quale, così come redatta, si opposero gli onorevoli Togliatti e Lucifero, in quanto con essa si autorizzava implicitamente la dichiarazione dello stato d'assedio. L'articolo fu allora rinviato al termine dei lavori della 1. Sc. ma, di fatto, non fu più preso in esame.

L'argomento, quanto alla libertà di stampa, fu ripreso in Assemblea dall'on. Andreotti, il quale nella sua formulazione sostitutiva dell'intero articolo 21 propose di aggiungere al secondo comma: « salvo le eccezioni stabilite dalla legge per la censura delle notizie militari in tempo di guerra ». Ma, nello svolgimento del suo articolo, l'on. Andreotti dichiarò di non insistere nel riferimento alla censura militare, « in quanto la sospensione delle garanzie costituzionali in caso di guerra sarà esaminata dalla Commissione e prevista in un articolo che affronterà la questione, oltre che per la libertà di stampa, anche per tutte le altre libertà » (A. C., pag. 2809).

Nella seduta del 15 aprile l'on. Crispo propose a sua volta questo articolo aggiuntivo:

« L'esercizio dei diritti di libertà può essere limitato o sospeso per necessità di difesa, determinate dal tempo e dallo stato di guerra, nonché per motivi di ordine pubblico, durante lo stato di assedio. Nei casi suddetti, le Camere, anche se sciolte, saranno immediatamente convocate per ratificare o respingere la proclamazione dello stato d'assedio e i provvedimenti relativi ».

A nome della Commissione, l'on. Tupini dichiarò di accettare in linea di massima la proposta (A. C., pag. 2900). Ma pregò l'on. Crispo di accedere a un rinvio di essa in sede di discussione del titolo sul Parlamento. L'on. Crispo aderì. Ma durante la discussione della Parte II della Costituzione la proposta fu ancora rinviata da un Titolo all'altro e finì con l'essere dimenticata. Eppure a ogni annunzio di questa proposta non vi furono contestazioni di sorta. Sicché, nell'assenso di tutti coloro che ne hanno parlato e nel silenzio di tutti gli altri, *la possibilità di sospensioni temporanee, in caso di guerra, dell'esercizio dei diritti di libertà può ritenersi costituzionalmente autorizzata, ancorché non espressamente prevista dalla Costituzione* (*cfr.* note all'art. 15 e all'art. 78).

Il terzo comma autorizza il sequestro, disposto dall'autorità giudiziaria, nel caso di *delitti*, per i quali la *legge sulla stampa* lo autorizza. Il progetto parlava di *reati*, ma l'Assemblea approvò la sostituzione con *delitti* allo scopo di limitare i casi di sequestro. La proposta fu fatta in un primo momento dall'on. Grassi (A. C., pag. 2822), poi da questi abbandonata e ripresa dall'on. Ghidini, il quale giudicò « un'esagerazione » ammettere il sequestro per semplici contravvenzioni. La contravvenzione, preveduta nel seguito del comma, per la quale è autorizzato il sequestro (violazione delle norme che la legge sulla stampa prescriva per l'indicazione dei responsabili), deve quindi considerarsi come unica eccezione al principio che debba trattarsi di delitti. Essa fu approvata su proposta dell'on. Grassi (A. C., pag. 2822), così motivata: « *Intendiamo ridurre le possibilità di sequestro per violazioni amministrative soltanto ai casi della stampa clandestina, nella quale manca un responsabile nel gerente o nella tipografia* ».

Da sottolinearsi il significato assolutamente restrittivo delle parole « la legge sulla stampa » (1. Sc., pag. 136). Per altri diritti si è parlato di *legge* in genere. Pertanto solo la legge sulla stampa (e nessun'altra legge, neppure il Codice penale) potrà contenere l'elenco dei delitti e delle norme contro la stampa clandestina, ricorrendo i primi o essendo violate le seconde può procedersi al sequestro.

La Commissione del Ministero della Costituente (Rel., vol. 1°, pag. 109) aveva proposto di escludere dalla elencazione dei delitti per i quali si può procedere al sequestro quelli *politici*. L'argomento fu molto discusso alla 1. Sc. (pagg. 135-138), e la maggioranza si pronunziò nel senso di non porre la limitazione che debba trattarsi di delitti non politici, allo scopo soprattutto di rendere possibile che nella legge sulla stampa possa autorizzarsi il sequestro per delitti politici fascisti (apologia del passato regime, ecc.).

Il quarto comma, che prevede i sequestri direttamente attuabili in via preventiva con provvedimenti provvisori da parte della polizia nei soli casi di assoluta urgenza e quando non sia possibile il tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria, *si riferisce esclusivamente alla stampa periodica*. Per la stampa non periodica occorrerà l'atto motivato dell'autorità giudiziaria. Una proposta nel senso di sopprimere la parola « periodica » fu respinta dall'Assemblea (A. C., pag. 2855).

Da alcuni deputati fu espresso il voto che l'autorità giudiziaria potesse in avvenire organizzarsi in modo da provvedere essa stessa anche per i sequestri preventivi. L'on. Moro, parlando a

nome del Gruppo democristiano, disse (A. C., pag. 2851): « È un voto al quale noi ci associamo quello formulato da alcuni colleghi questa mattina, che vi siano dei magistrati addetti a questo lavoro ».

L'Assemblea approvò la formula « da ufficiali di pubblica sicurezza »; era stato proposto « da ufficiali di polizia giudiziaria », ma, forse perché la differenza non fu fatta bene risaltare dai proponenti, l'Assemblea votò per l'altra dizione, non appropriata in quanto parlava di *ufficiali* (parola questa che va intesa nel suo significato gerarchico per le forze della pubblica sicurezza, mentre va intesa in senso non gerarchico ma di esecutori di ufficio per quelle della polizia giudiziaria) e non rispondeva al diffuso desiderio di affidare il compito del sequestro preventivo a un organo di polizia funzionalmente dipendente dall'autorità giudiziaria (art. 109) e non dal potere esecutivo. In sede di coordinamento finale il Comitato di redazione pose « ufficiali di polizia giudiziaria » al posto di « ufficiali di pubblica sicurezza », né durante l'esame del testo coordinato sorsero obiezioni in Assemblea.

Al quinto comma, che si riferisce anch'esso soltanto alla stampa periodica, l'on. Ruggero propose (A. C., pag. 2821) di sostituire « la legge stabilisce » a « la legge può stabilire »; ma l'Assemblea respinse l'emendamento, confermando che la norma prevede non un obbligo ma una facoltà del legislatore a stabilire che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica. Se il legislatore si avvarrà di questa facoltà, dovrà dettare « norme di carattere generale », vale a dire *per tutta la stampa periodica, non per una pubblicazione o per un gruppo di pubblicazioni*, secondo l'interpretazione data in altra occasione a questa dizione (*cfr.* note all'art. 16).

La formula del comma si deve a un emendamento proposto dall'on. Mortati, il quale così lo motivò (A. C., pag. 2859): « *Lo spirito dell'emendamento sta nel sopprimere ogni potere di controllo dello Stato su queste fonti di entrate e di limitare semplicemente l'obbligo alla pubblicazione dei bilanci, in modo da affidare il controllo alla pubblica opinione* ». L'Assemblea, approvando, accettò l'interpretazione restrittiva che della formula diede il proponente. Questa interpretazione concorda d'altronde con quella data dalla Commissione del Ministero della Costituente, che per prima segnalò l'opportunità, riconosciuta poi dalla 1. Sc., di « sancire nella Costituzione l'obbligo della pubblicità dei bilanci delle aziendi editrici di periodici » (Rel., vol. 1°, pag. 109).

La 1. Sc. aveva posto accanto al principio della pubblicità dei mezzi di finanziamento quello del controllo « per l'accertamento delle fonti di notizie ». In Assemblea gli on. Fanfani e Gronchi proposero di dare alla legge anche la facoltà di « regolare l'utilizzazione delle imprese tipografiche e di radiodiffusione »; ma l'Assemblea soppresse dal testo il controllo sulle fonti di notizie della stampa e respinse la proposta Fanfani-Gronchi, intendendo con ciò confermare il carattere tassativo delle limitazioni alla libertà di stampa previste nell'art. 21. L'emendamento Fanfani-Gronchi non fu illustrato, né dalle dichiarazioni di voto si è potuto comprendere che cosa i proponenti abbiano inteso dire parlando di utilizzazione delle imprese di radiodiffusione. Sicché nessuna particolare deduzione di carattere normativo o interpretativo può trarsi dal fatto che l'Assemblea abbia respinto questa proposta.

ART. 22. — Nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome.

(Già art. 17 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 15 aprile).

L'articolo può considerarsi uno sviluppo del principio della uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, sancito dall'art. 3.

La 1. Sc. aveva preveduto soltanto le ipotesi della cittadinanza e del nome; e solo per la *cittadinanza* aveva posto il divieto di toglierla per « motivi politici »; per il *nome* aveva stabilito in via assoluta che nessuno può esserne privato, per nessun motivo, politico o meno. Il Comitato di redazione volle introdurre anche la *capacità giuridica* e abbreviare e unificare la dizione; e quindi, a scopo redazionale, parificò i tre diritti vietandone la privazione per motivi politici. Da ciò parrebbe potersi trarre la conseguenza positiva – come rilevò in Assemblea l'on. Badini Confalonieri (A. C., pag. 2865) – che per tutti i motivi non politici si possa essere privati della capacità giuridica, della cittadinanza e del nome. Ma l'*iter* attraverso il quale si è giunti alla formulazione e la *mens legis* escludono una simile conseguenza, almeno per ciò che riguarda l'*jus nominis*, per il quale la 1. Sc. aveva posto un divieto assoluto alla privazione, sebbene gli esempi di privazione che furono portati (1. Sc., pag. 91) avessero sapore politico (casi degli ebrei e degli allogeni).

Quanto alla capacità giuridica, è evidente che nessuna norma di legge potrebbe toglierla *in toto*. La morte civile è un istituto sconosciuto alla civiltà moderna. La legge potrà solo stabilire *limitazioni* alla capacità giuridica, le quali nei casi più gravi giungono fino alla perdita temporanea o (per l'ergastolano) permanente della patria potestà, dell'autorità maritale e della capacità di testare nei casi preveduti dal Codice penale; ma che, nei casi più ricorrenti, sono limitazioni alla *capacità di agire* (inabilitazione, interdizione, ecc.). L'on. Badini Confalonieri svolse analoghe considerazioni in Assemblea chiedendo la soppressione dell'inciso « per motivi politici », allo scopo appunto di rendere assoluto il divieto. Ma la Commissione, per bocca dell'on. Tupini, non accettò l'emendamento soppressivo, riconoscendo apertamente il significato soprattutto *reattivo* della norma (A. C., pag. 2865), in reazione, cioè (come disse l'on. Cappi), a tutte le violazioni di libertà commesse dal fascismo. E l'Assemblea respinse la proposta di soppressione.

Quanto alla *cittadinanza*, in sottocommissione furono sollevati molti dubbi sulla opportunità di vietarne la privazione per motivi politici; si temette che la semplice enunciazione di questa formula potesse dar luogo a interpretazioni estensive tali da rendere impossibile la perdita della cittadinanza come pena accessoria di una condanna per delitti preveduti e puniti dal Codice penale come « politici ». E, quanto alla cittadinanza, la dizione « per motivi politici » fu approvata dalla 1. Sc. con l'espressa riserva di darle un significato restrittivo. Ciò si desume dalle dichiarazioni rese, per la maggioranza, dagli on. Dossetti e Grassi.

L'on. Dossetti (1. Sc., pag. 95) sostenne « la necessità di affermare il principio che lo *status civitatis* non può essere tolto per motivi politici, intesi nel senso di motivi di parte », e aggiunse che non avrebbe potuto votare « una formula in cui questi motivi politici vengano affermati in modo generico, di maniera che in sede di interpretazione costituzionale se ne possa dedurre l'impossibilità legislativa di affermare la perdita della cittadinanza in determinati casi »; ed egli aveva in precedenza portato l'esempio del cittadino che renda servigi a uno Stato straniero.

L'on. Grassi dichiarò (1. Sc., pag. 96): « Non è in questa sede che ci si deve preoccupare della collaborazione eventuale del cittadino con altre collettività che non siano quella nazionale e della incompatibilità a continuare il godimento della cittadinanza di origine. *La norma costituzionale che si intende approvare non impedisce che in seguito la legge sulla cittadinanza prenda in esame il caso. Il concetto che si vuole affermare in questo momento è che il cittadino non possa essere privato della sua cittadinanza in ragione del suo atteggiamento politico, inteso questo nel senso più ristretto di fazione o di parte* ».

Inoltre, dopo che furono fatte queste dichiarazioni, la 1. Sc. avvertì il bisogno di approvare anche il seguente comma:

« La perdita della cittadinanza per altri motivi – (non di fazione o di parte) – è regolata dalla legge ». Ma il Comitato di redazione considerò superflua la norma e la soppresse.

ART. **23.** — Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge.

(*Già art. 18 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 15 aprile*).

Questo articolo va letto per quello che dice, cioè per il divieto che pone, e sarebbe non giustificata illazione volgere la frase al positivo e trarne la conseguenza che per legge può essere imposta qualsiasi prestazione. Nel fissare prestazioni la legge dovrà sempre tener conto dei diritti e delle libertà garantiti al cittadino dalla Costituzione. La quale prevede d'altra parte in modo deciso una prestazione di carattere personale (servizio militare, art. 52) e una di carattere patrimoniale (pagamento dei tributi, art. 53). La sola deduzione che può trarsi dal volgere in positivo la proposizione dell'articolo è quella di non autorizzare una elencazione in senso tassativo delle prestazioni obbligatorie previste dalla Costituzione; sicché la legge, nel rispetto dei diritti e delle libertà consacrati dalla Costituzione, potrà imporne altre (ad es., come fu osservato in Assemblea – A. C., pag. 2866 –, l'obbligo di recare testimonianza nei giudizi, il *munus publicum* del servizio di giurato, l'obbligo di provvedere allo sgombero della neve nelle strade di fronte alle proprietà immobiliari).

In sottocommissione era stato proposto: « La legge può sancire obblighi di prestazioni di lavoro in modo conforme alle attitudini e alle possibilità dei cittadini e salvaguardando nel miglior modo il compito della donna nella famiglia ». Ma la proposta fu respinta, e alla relativa votazione può attribuirsi il carattere di un *divieto fatto alla legge di imporre prestazioni di lavoro*, ove si consideri che, per contro, all'art. 4 è stato riconosciuto il diritto di scelta del lavoro e all'art. 16 quello di fissare la residenza in qualsiasi parte del territorio nazionale (*cfr.* note relative).

ART. **24.** — Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi.

La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.

Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione.

La legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari.

(*Già artt. 19 del progetto e 100-*bis, *discusso e approvato nelle sedute del 15 aprile e del 26 novembre*).

L'on. Dominedò propose di sostituire, nel primo comma, « *interessi giuridicamente protetti* » a « interessi legittimi ». Il presidente della 1. Sc., on. Tupini, non accettò l'emendamento osservando (A. C., pag. 2868) che un interesse giuridicamente protetto è sempre un interesse legittimo; e che « la giurisprudenza ha sempre costituito un mirabile banco di prova per la concretizzazione di quello che suole chiamarsi *interesse legittimo*. Lasciamo quindi anche per l'avvenire, senza inopportuni imbrigliamenti, il libero giuoco della funzione propria della giurisprudenza ». L'on. Dominedò non insistette nel suo emendamento.

Lo stesso deputato, facendo proprio un emendamento dell'on. Codacci Pisanelli, propose di premettere all'articolo il seguente comma: « Nessuno può esercitare il proprio diritto o potere, pubblico o privato, per fini diversi da quelli per cui gli è stato riconosciuto », sottolineando (A. C., pag. 2868) l'opportunità di menzionare nella Costituzione il concetto che l'eccesso di potere è condannato. Egli tuttavia non insistette, dopo i chiarimenti forniti a nome della Commissione dall'on. Tupini: « Certo è che l'abuso è sempre proibito, mentre la Costituzione e le leggi non devono prevedere che l'uso normale del diritto. Il meno che si possa dire è che si tratti di una proposta superflua e pleonastica ».

L'on. Veroni propose di sostituire il secondo comma, nell'intento di rafforzarne il concetto, col seguente: « La difesa, diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento, è regolata per legge ». L'on. Tupini non ritenne necessaria la modificazione, rilevando che *compito della Costituzione è di segnare una direttiva precisa al legislatore, al quale spetterà di adeguare le leggi alla norma fondamentale*, e assicurando che (A. C., pag. 2868) la formula del progetto « tiene conto degli abusi, delle incertezze e delle deficienze che hanno vulnerato nel passato l'istituto della difesa, specie per quanto attiene alla sua esclusione da vari stati e gradi del processo giurisdizionale. E con una forma chiara, precisa, abbiamo voluto garantirne la presenza e l'esperimento attivo in tutti gli stati del giudizio e davanti a qualsiasi magistratura. Questa esigenza è espressa in termini così lapidari e perentori che nessuna legge potrà mai e per nessuna ragione violarla ».

L'on. Tupini, a conferma di questi intendimenti, si richiamò agli atti della 1. Sc.; da essi si apprende (pag. 60) che la formula inizialmente proposta dai relatori Basso e La Pira era: « La difesa processuale è garantita a tutti ». L'on. Mastrojanni ricordò che in tempo di guerra spesso la difesa degli avvocati venne inibita e chiese questa specificazione: « La difesa è garantita in ogni grado e stato processuale, in ogni tempo e davanti a qualsiasi giurisdizione. Essa è affidata solo agli avvocati »; e chiarì che « in ogni tempo » voleva significare anche in tempo di guerra. Parve tuttavia alla sottocommissione che con ciò si volesse garantire la difesa solo attraverso difensori di fiducia, concetto questo considerato « pericoloso » dal presidente on. Tupini; il quale soggiunse poi che la formula « in ogni stato » comprende anche il tempo.

Il terzo comma si deve a una proposta degli on. La Rocca, Persico e Nobile. Inizialmente l'on. La Rocca aveva proposto (A. C., pag. 2532): « Lo Stato assicura, con una sua avvocatura, la difesa ai non abbienti, in ogni grado di giurisdizione ». L'on. Persico segnalò l'inopportunità di una « avvocatura dei poveri ». A nome della Commissione, l'on. Paolo Rossi, osservò tra l'altro (A. C., pag. 2535): « L'avvocatura dei poveri v'è stata ed è risultato che la legge sul gratuito patrocinio rappresenta rispetto ad essa un vero progresso... L'istituto del gratuito patrocinio funziona con garanzie infinitamente superiori ». L'on. Bubbio affermò la necessità di perfezionare l'istituto del gratuito patrocinio, in modo soprattutto da assicurare un'adeguata difesa dei poveri nei processi penali. Fu allora concordata fra gli onorevoli La Rocca, Persico e Nobile la formulazione, accettata dalla Commissione e votata dall'Assemblea: « La Repubblica assicura, mediante apposite istituzioni, la difesa ai non abbienti in ogni grado di giurisdizione ». Dato che si tratta di un testo concordato e considerata l'opposizione di uno dei proponenti, l'on. Persico, e della Commissione, alla avvocatura dei poveri istituita a carico dello Stato, può ritenersi che con la formula approvata *l'Assemblea abbia inteso esclu-*

dere l'avvocatura dei poveri ed esprimere invece un voto per un opportuno perfezionamento della legge sul gratuito patrocinio, allo scopo di assicurare effettivamente la difesa ai non abbienti, avuto riguardo soprattutto a quella in sede penale. Durante il coordinamento finale la formula fu ulteriormente perfezionata dal Comitato di redazione, il quale, accanto al concetto della *difesa*, pose quello dell'*azione* (« mezzi per agire e difendersi »).

Del tutto innovatrice sul preesistente diritto positivo italiano è la norma dell'ultimo comma, con la quale si riconosce alle vittime degli errori giudiziari un diritto ad essere indennizzate dallo Stato. La norma non fu elaborata in sottocommissione, ma fu direttamente formulata dal Comitato di redazione, che la approvò su proposta del suo presidente on. Ruini. L'Assemblea la approvò senza contestazioni e quindi senza dichiarazioni esplicative da parte della Commissione, specialmente in ordine al dubbio se ci si sia voluti riferire soltanto agli errori giudiziari in materia penale o anche a quelli in materia civile: dubbio che fu affacciato durante la discussione generale sul Titolo I dall'on. Carboni, il quale rilevò (A. C., pag. 2504): « Il principio risponde a un concetto di alta moralità, ma affermarlo così ampiamente, per quanto ci sia una riserva alla legge che ne dovrà fare determinazione, non mi pare conveniente, anche perché la formula non fa alcuna discriminazione tra errori giudiziari in materia penale e in materia civile ». Nella stessa seduta l'on. Bellavista (pag. 2512) si preoccupò del diritto solamente dal punto di vista degli errori in materia penale e affermò che « questo diritto, evidentemente, deve essere circondato da garanzie, da forme, da modi, che lo rendano veramente alta affermazione di giustizia. Affermando il diritto alla riparazione degli errori giudiziari noi affermiamo una cosa veramente grandiosa, che supera ogni ideologia particolare, perché investe l'ideologia di tutti: la creatura umana è una cosa sacra e diventa sublime quando è stata ingiustamente calpestata »; al che l'on. Tupini, presidente della 1. Sc., osservò: « Ed è questo lo spirito della Commissione ».

L'on. Dominedò propose il seguente art. 19-*bis*: «La legge dispone per l'avvenire: essa non ha efficacia retroattiva nei confronti dei diritti quesiti. » Per la Commissione, l'on. Tupini non accettò la proposta, osservando che il principio della irretroattività della legge penale è già previsto in altro articolo della Costituzione (art. 25), ma che « in materia civile bisogna procedere con estrema cautela... Non v'è dubbio che il principio della irretroattività debba guidare tutta la legislazione e tutta l'attività del legislatore; ma quando si verte nel campo del diritto privato non si può trascurare il carattere specifico di mobilità che lo caratterizza e distingue, specie in materia di diritti sociali, di fronte ai quali non dobbiamo né possiamo fin da questo momento cristallizzare e incatenare in formule rigide la necessaria libertà del legislatore futuro, il quale però dovrà usarne con prudenza e col dovuto rispetto, compatibile col bene generale, dei diritti quesiti » (A. C., pagg. 2869-2670). L'Assemblea concordò e respinse l'emendamento aggiuntivo: e, con questa votazione, *pur considerando principio-guida del legislatore quello della irretroattività della legge anche in materia civile, sociale e amministrativa, non ha voluto costituzionalizzarlo, al fine di rendere libero il legislatore di giudicare esso, di fronte a tutti i casi concreti, sulla opportunità di attuarlo o meno.*

ART. **25.** — Nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge.

Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso.

Nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge.

(*Già art. 20 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 15 aprile*).

Il primo comma pone una premessa alla declaratoria di divieto di istituire giudici straordinari o speciali, di cui al secondo comma dell'art. 102. Ed esso fu appunto approvato dalla 1. Sc. con l'intendimento di « vietare che si creino magistrature straordinarie », secondo la dichiarazione resa dall'on. Basso, relatore e proponente (1. Sc., pag. 61). In Assemblea l'on. Stefano Riccio, chiedendo la soppressione dell'aggettivo « naturale », provocò questo chiarimento dell'on. Tupini: « La Commissione è contraria e si propone di mantenere il concetto del giudice naturale appunto per dare al cittadino la certezza del giudice che lo deve giudicare » (A. C., pag. 2875).

Il secondo comma contiene in ciascuna delle sue parti due concetti distinti: nessuno può essere punito se non in forza di una legge penale (*nullum crimen – nulla poena – sine lege*); que-

sta legge deve essere vigente in periodo anteriore a quello in cui il fatto fu commesso (*principio della irretroattività della legge penale* (1). Per le leggi non penali, *cfr.* note all'articolo precedente).

Il primo di questi due principî ne contiene implicitamente un altro: nessuno può essere condannato e punito senza processo. L'articolo approvato dalla 1. Sc. recava: « Nessuno può essere sottoposto a processo né punito »; il Comitato di redazione temette che la disgiuntiva *né* potesse far supporre una pena senza processo e, considerando acquisito e implicito il principio su enunciato, soppresse le parole « sottoposto a processo né ».

Il secondo dei due principî pone che: il fatto commesso deve essere considerato reato da una legge preesistente (e in contemporaneo vigore) al fatto stesso; la pena deve essere quella stabilita dalla legge in vigore. Il primo di questi due ultimi assunti porta come conseguenza che se il fatto non è stato più considerato come reato da una legge posteriore non vi è più pena, e se vi è stata condanna ne cessano l'esecuzione e gli effetti (limitatamente al campo penale); dal secondo deriva che se la legge del tempo in cui fu commesso il reato e le posteriori sono diverse, si applica quella le cui disposizioni sono più favorevoli al reo (art. 2, terzo comma del Codice penale, in cui tuttavia si aggiunge: « salvo che sia stata pronunciata sentenza irrevocabile »).

Il progetto prevedeva una costituzionalizzazione di questi principî in ordine alla pena, con la seguente aggiunta all'attuale secondo comma: « e con la pena in essa prevista, salvo che la legge posteriore sia più favorevole al reo », di cui le parole « e con la pena in essa prevista » facevano parte del testo approvato dalla 1. Sc., mentre le altre « salvo che la legge posteriore sia più favorevole al reo » erano state aggiunte dal Comitato di redazione nell'intento di considerare anche il caso che la legge posteriore stabilisca una pena più mite (*Atti* della Commissione per la Costituzione, vol. IV, Quadri di raffronto, pag. 15).

Gli on. Giovanni Leone, Bettiol, Gesumino Mastino e altri proposero (A. C., pag. 2872) di sopprimere tutta quest'ultima parte, argomentando che la Costituzione non è sede opportuna per risolvere il problema della legge più favorevole, sia perché trattasi di un problema di dettaglio, sia perché il volerlo risolvere avrebbe impegnato l'Assemblea ad occuparsi di altri problemi, come quello della *successione delle leggi penali eccezionali e temporanee*, estranei all'economia della Carta costituzionale. L'emendamento fu accettato dalla Commissione, che aderì anche alla motivazione, e approvato dall'Assemblea.

Ed effettivamente il problema delle leggi eccezionali e temporanee fu sollevato in Assemblea. L'on. Crispo si dichiarò favorevole alla consacrazione costituzionale del principio fissato dal penultimo capoverso dell'art. 2 del Codice penale, per cui le leggi eccezionali e temporanee prevalgono sempre sulla legge penale ordinaria, osservando che la legge temporanea, come ad esempio la legge di guerra, « punisce un fatto in base a determinate particolari condizioni eccezionali, sì che la legge successiva più favorevole non può trovare applicazione in rapporto al fatto previsto e punito con la legge precedente, intesa a provvedere a una situazione anormale della quale non tennero conto coloro che la legge violarono » (A. C., pag. 2501). L'on. Cifaldi, invece, si dichiarò contrario alla proposta dell'on. Crispo, rilevando che « la legge eccezionale, creata per un periodo così detto di emergenza e per una visione particolaristica di date circostanze, non può mantenere la sua forza quando si celebra il dibattimento in altro momento e in altre circostanze, e quando non vi è più quel rapporto tra la coscienza sociale e giuridica e il fatto che viene giudicato ». Tanto l'on. Crispo quanto l'on. Cifaldi non insistettero sulle loro posizioni allorché il presidente della 1. Sc., on. Tupini, dichiarò loro che l'accettazione dell'emendamento soppressivo Leone significava lasciare impregiudicata la questione, che sarebbe stata risoluta dalla legge.

Pertanto, in sede di riforma del Codice penale, il legislatore potrà liberamente risolvere i problemi, in ordine alla pena, di cui al 2°, 3° e 4° comma dell'art. 2 del Codice penale, nello sviluppo dei principî, sanciti dal comma in esame, della tassatività e dell'irretroattività della legge penale.

Circa il preciso significato della *preesistenza* della legge penale al fatto commesso, si registrano le seguenti dichiarazioni, che non incontrarono opposizione alcuna, dell'on. Giovanni Leone (A. C., pag. 2875), rese per confutare una proposta (poi ritirata) dell'on. Nobile, tendente

---

(1) Con sentenza 7 febbraio 1948 la Corte di cassazione a sezioni penali unite ha stabilito che il divieto sancito dal secondo comma dell'art. 25 della Costituzione ha valore programmatico e direttivo nei confronti del legislatore futuro e non implica abrogazione tacita delle preesistenti leggi penali che puniscono fatti commessi anteriormente alla loro entrata in vigore (*cfr.* anche *Cenni introduttivi*).

a sostituire le parole « che sia entrata in vigore prima del fatto commesso » con le altre « in vigore nel tempo in cui fu commesso il fatto »: « Quando si parla di *fatto*, nella scienza giuridica e nella legislazione è controversa la nozione. Per alcuni *fatto* è sia l'azione che l'evento, per altri è solo l'azione. Se noi diciamo che si può punire soltanto in forza di una legge che sia in vigore nel momento in cui si commette il fatto, questa formula potrebbe prestarsi a una applicazione pericolosa; cioè a far ritenere che basti, per punire un soggetto, che la legge sia andata in vigore prima dell'evento, anche dopo l'azione. Ora *la norma deve preesistere all'azione, in quanto è nell'azione che si realizza il contrasto tra la volontà imputabile del delinquente e la volontà della legge. Per questo profilo tecnico e perché non vi sia equivoco, vogliamo che si stabilisca in maniera precisa che la norma di legge penale deve preesistere non solo all'evento ma anche all'azione.* Onde è necessario scrivere *in vigore prima del fatto* ».

Il terzo comma è dovuto a un emendamento aggiuntivo degli onorevoli Bettiol e Giovanni Leone, che la Commissione accettò aderendo anche alla motivazione datane dall'on. Bettiol, il quale (A. C., pagg. 2874-2875) ricordò come la legislazione penale moderna marci su un doppio binario: da un lato le pene che postulano la colpevolezza e hanno carattere repressivo; dall'altro le misure di sicurezza; per cui accanto al criterio della repressione del delitto si accetta anche quello della prevenzione, basato sul presupposto della pericolosità del delinquente; non si tratta di misure di polizia: si tratta di misure preventive di sicurezza, che devono essere applicate, a norma del Codice penale, nei confronti di individui imputati o imputabili in occasione della perpetrazione di un reato, per le quali tuttavia, dato il loro incidere sulla libertà personale, è bene fissare il *principio di legalità*, onde la discrezionalità sia bloccata, in modo che anche per le misure di sicurezza si possa avere il presidio della legge scritta sull'arbitrio del giudice o delle altre autorità statali che possano privare il cittadino della libertà individuale ».

ART. **26.** — L'estradizione del cittadino può essere consentita soltanto ove sia espressamente prevista dalle convenzioni internazionali.

Non può in alcun caso essere ammessa per reati politici.

(*Già terzo comma dell'art. 10, discusso e approvato nella seduta dell'11 aprile*).

Queste norme furono aggiunte dall'Assemblea all'art. 11 del progetto (ora art. 10), nel quale, all'ultimo capoverso, si vieta l'estradizione dello straniero per reati politici.

La formula del primo comma fu proposta dall'on. Corsanego e approvata (salvo un perfezionamento formale in sede di coordinamento finale) dall'Assemblea. L'on. Corsanego (A. C., pag. 2720) espose i motivi che militano a favore del divieto della estradizione del cittadino (ai doveri del quale verso lo Stato fa riscontro il diritto alla protezione sia all'interno che all'estero; anche perché i giudici sono di solito più severi verso lo straniero; e infine perché molte nazioni conservano ancora pene barbare e hanno una procedura difettosa), ammettendo però la eccezione per il caso in cui vi sia la *reciprocità di un'altra nazione*. La Commissione accettò e l'Assemblea approvò, facendo proprio il significato da dare alla norma in ordine al *requisito necessario della reciprocità per l'ammissibilità della estradizione del cittadino prevista da una convenzione internazionale con uno o con più Stati.*

Gli on. Bettiol, Giovanni Leone e Benvenuti proposero un'eccezione all'eccezione: vi sia o non vi sia la convenzione internazionale, l'estradizione del cittadino non può mai essere consentita per reati politici. L'on. Bettiol, nell'illustrare la sua proposta, si rifece al principio dell'art. 25 per cui nessuno può essere distolto dal giudice naturale, domandandosi (A. C., pag. 2722): « Qual'è il giudice più naturale, se non il giudice del paese cui il cittadino appartiene ? », il quale giudice soltanto può « valutare, nei modi e nelle situazioni di fatto, tutto quello che attiene all'azione delittuosa commessa dal cittadino stesso... in quanto il nostro giudice ha una sensibilità diversa da quella del giudice che vive sotto altro clima, in altra situazione sociale e politica ». E l'on. Leone (A. C., pag. 2726) insistette sul punto di non consentire l'estradizione per reati politici neppure se prevista da convenzioni internazionali. La Commissione non accettò, ma l'on. Corsanego osservò (A. C., pag. 2749) che « dopo di avere negato l'estradizione allo straniero per reati politici, a maggior ragione questa estradizione deve essere negata al cittadino ». L'Assemblea approvò la norma proposta. Con la quale *si pone evidentemente un divieto alla stipulazione di clausole di convenzioni internazionali per le quali sia comunque ammessa l'estradizione del cittadino per reati politici.* Ciò vale per il futuro. Quanto al passato, *la norma approvata suona ripudio di analoghe clausole che fossero contenute in trattati internazionali precedentemente stipulati.*

ART. 27. — La responsabilità penale è personale.

L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva.

Le pene non possono consistere in trattamenti contrarî al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato.

Non è ammessa la pena di morte, se non nei casi previsti dalle leggi militari di guerra.

(*Già art. 21 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 15 aprile*).

« Personale » (primo comma) significa *per fatto proprio*, essendosi voluto dalla 1. Sc. (pag. 79 e segg.) escludere la responsabilità penale *per fatto altrui*. Parrebbe che la 1. Sc., approvando la formula, abbia voluto affermare tassativamente l'elemento soggettivistico della responsabilità penale ed escludere la responsabilità penale obiettiva per fatto altrui in via generale e quindi anche in materia contravvenzionale, dal momento che la questione fu sollevata dall'on. Cevolotto. Un'interpretazione restrittiva della norma dava però il presidente della 1. Sc., il quale ne sottolineava il significato particolarmente politico dopo i passati episodi di persecuzione dei familiari degli accusati politici; l'on. Corsanego concordava, citando l'esempio delle rappresaglie compiute durante la guerra su persone estranee al fatto e sui loro beni. Si ricorda inoltre che durante la discussione dell'art. 13 l'Assemblea approvò la seguente formulazione: « *È assolutamente vietato privare della libertà personale chiunque sia estraneo al fatto per il quale l'autorità di polizia procede* ». Come è detto nelle note all'art. 13, la formula, soppressa durante il coordinamento finale, conserva il suo valore di integrazione e di interpretazione del primo comma dell'articolo in esame. Con il quale, inoltre, *si intende proibire non soltanto le restrizioni della libertà personale, ma anche ogni altra conseguenza di natura penalistica a carico di chi sia estraneo al fatto commesso*.

In Assemblea gli on. Giovanni Leone e Bettiol (A. C., pag. 2877) proposero un'esplicazione nel senso anzidetto: « La responsabilità penale è solo per fatto personale », intendendo appunto escludere quella per fatto altrui; ma poi non insistettero, avendo l'on. Tupini considerato non necessaria la specificazione, dato che la Commissione aveva approvato il primo comma proprio con l'intento voluto dai proponenti l'emendamento. Si ricorda infine che la 1. Sc., pur approvando lo spirito della proposta, ritenne superfluo che si ponesse: « Non possono irrogarsi sanzioni collettive ».

La 1. Sc. approvò, per il secondo comma, la seguente formula: « L'innocenza dell'imputato è presunta fino alla condanna definitiva », proposta dall'on. Mancini (1. Sc., pag. 58), nell'intendimento di ripresentare il concetto accolto nel Codice penale del 1913, accantonato poi dal Codice del 1930. Il Comitato di redazione, pur concordando nello spirito della norma, ritenne opportuno adottare una forma meno drastica e approvò: « L'imputato non è considerato colpevole fino alla condanna definitiva».

In Assemblea l'on. Rescigno propose un ulteriore discostamento dal concetto del Codice del 1913: la presunzione di innocenza dell'imputato *fino alla prima condanna*, e di colpevolezza invece dalla prima condanna fino a quella definitiva (A. C., pag. 2877); mentre l'on. Crispo propose la soppressione del comma, perché « l'imputato sarà innocente o colpevole secondo che il giudice lo dichiarerà innocente o colpevole ». La Commissione mantenne il suo testo, che fu approvato dall'Assemblea.

L'ordine dei due concetti espressi nel terzo comma era invertito nel testo del progetto: « Le pene devono tendere alla rieducazione del condannato e non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità ». Agli on. Crispo, Giovanni Leone e Bettiol questa formula parve tale da porre decisamente in ombra ogni altro carattere e funzione della pena (scuola classica del diritto penale) di fronte all'esigenza della rieducazione (scuola positiva del diritto penale); e il primo propose la soppressione delle parole sulla rieducazione; i secondi presentarono questo emendamento sostitutivo: « Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità o che ostacolino la rieducazione morale del condannato ». Svolgendo questo emendamento, l'on. Leone dichiarò di ritenere che la Commissione non avesse voluto prendere posizione nei confronti del « secolare problema della funzione della pena » né quindi « stabilire che il fine principale della pena sia la rieducazione »; egli credette di individuare il pensiero della Commissione attribuendo alla formula lo scopo di « individuare un fine collaterale nella esecuzione della pena, il fine, cioè, di non ostacolare il processo di rieducazione del reo »; e pensò che la sua proposizione fosse più idonea a rendere questo concetto (A. C., pag. 2879). Ma l'on. Tupini, a nome della Commissione, concordò solo in parte con la tesi dell'on. Leone: « Si sono proiettate in queste discussioni le preoccupazioni che hanno riferimento alle scuole filosofiche. V'è la preoccupazione di chi è più ligio alla scuola classica, l'altra di chi è più ligio alla

scuola positiva, e il timore che la nostra formula aderisca più all'una che all'altra e viceversa ». L'on. Tupini disse che la Commissione non intendeva affatto prendere posizione in favore dell'una o dell'altra scuola; ma aggiunse che « effettivamente la società non deve rinunciare ad ogni sforzo, ad ogni mezzo affinché colui che è caduto nelle maglie della giustizia, che deve essere giudicato, che deve essere anche condannato, dopo la condanna possa offrire delle possibilità di rieducazione ».

L'altro firmatario dell'emendamento, l'on. Bettiol, replicando, si disse d'accordo sull'opportunità di evitare di entrare nell'atmosfera di una determinata scuola e sostenne che era più idonea a questo scopo la formula emendativa. Anche l'on. Moro fu di questo parere e giudicò che la formula del progetto poteva essere intesa dal futuro legislatore come « fondamento di una pretesa a orientare la legislazione penale italiana in modo conforme ai postulati della scuola positiva » e che l'esigenza, fondamentale sì, ma non unica, della rieducazione del condannato, era sodisfatta pienamente con l'emendamento Leone-Bettiol. La maggioranza dell'Assemblea si pronunziò per la formula della Commissione. Tuttavia, durante il coordinamento finale, il Comitato di redazione ritenne opportuno attenuare l'apparenza positivistica della dizione invertendo nel comma in esame l'ordine dei concetti, vale a dire ponendo prima il divieto dei trattamenti inumani e poi l'esigenza della rieducazione del condannato.

L'ultimo comma fu approvato dall'Assemblea senza osservazioni.

ART. **28.** — I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici.

(*Già art. 22 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 15 aprile*).

La discussione dell'articolo precedente si era imperniata sul dissidio, circa la funzione della pena, tra i sostenitori della scuola classica e quelli della scuola positiva, per quanto si fosse da tutti riconosciuto che la Costituzione non deve risolvere problemi giuridico-filosofici. Analoga situazione venne a verificarsi, discutendosi l'articolo in esame, sulla teoria della responsabilità dello Stato per i fatti dei propri dipendenti, che una tendenza volle considerare *diretta* (per fatto proprio – per colpa del committente) e un'altra invece *indiretta* o *sussidiaria* (per fatto altrui – colpa del commesso).

Secondo la prima tendenza, come ricordò l'on. Nobili Tito Oro (A. C., pagg. 2890-1), lo Stato, come ente etico destinato a organizzare il bene, non può essere chiamato responsabile dell'insuccesso dei suoi sforzi nel campo di questa organizzazione e non può neppure rispondere della cattiva scelta dei suoi dipendenti, specie se essa avvenga per concorso; ma la moderna scienza del diritto, confortata anche dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, ha riconosciuto da tempo che lo Stato deve rispondere per fatto del proprio dipendente « non per colpa indiretta del committente, e cioè per colpa istitoria, ma per fatto proprio; in quanto lo Stato, non essendo persona fisica, ma ente morale, non può agire ed essere impegnato se non a mezzo e per fatto dei propri organi, e cioè dei suoi dipendenti; onde, quando questi mancano e danneggiano i terzi per errore o per dolo, è lo Stato stesso che ha mancato e danneggiato e che deve riparare ». L'onorevole Nobili si dichiarava favorevole a questa seconda tesi ma, riaffermando il concetto che la Costituzione non deve risolvere questioni di carattere filosofico, non propose un emendamento che facesse risaltare la responsabilità diretta dello Stato: si limitò a invocare una formula anodina, proponendo di sostituire, nella dizione del progetto (« Lo Stato e gli enti pubblici *garantiscono* il risarcimento dei danni arrecati dai loro dipendenti »), la parola « garantiscono » con « assicurano »; « si garantisce l'obbligazione altrui, non quella propria »: e pertanto dire « garantiscono » avrebbe significato prendere decisamente posizione in favore della tesi della responsabilità indiretta o sussidiaria.

Anche l'on. Dominedò consigliò la sostituzione della parola *garantiscono* (« se è vero che si garantisce un adempimento in senso positivo, mentre qui sorge il problema di una responsabilità per l'illecito già maturato ») e propose: « rispondono », oppure « sono tenuti al risarcimento »; secondo il suo avviso « tecnicamente qui siamo di fronte a una vera e propria responsabilità per fatto altrui ».

L'on. Costantini si dichiarò a favore della tesi della responsabilità indiretta; a suo giudizio la formula del progetto attribuiva allo Stato « responsabilità che vanno molto al di là di quelle

che sono in genere le responsabilità per fatto altrui », responsabilità che devono consistere nel « risarcire i danni creati dal fatto dei propri dipendenti, *secondo quanto è stabilito dalla legge civile* »; l'on. Costantini propose la formula, che fu poi approvata, « le norme relative alla *responsabilità civile* sono estese allo Stato e agli enti pubblici per i fatti dei loro dipendenti »; chiarendo che per *fatti* si intendevano quelli di cui alla proposizione precedente.

L'on. Tupini, per la Commissione, prese posizione in favore della tesi della responsabilità diretta del funzionario e sussidiaria dello Stato, aggiungendo che la responsabilità prevista dall'articolo « è graduata, cioè investe prima il funzionario e in via sussidiaria l'amministrazione dello Stato ». La Commissione mantenne il termine « garantiscono », ma l'Assemblea aderì ai criteri esposti dall'on. Costantini e approvò la formulazione da lui proposta, rielaborata poi dal punto di vista solamente formale dal Comitato di redazione durante il coordinamento finale; rimanendo acquisito alla disposizione che la responsabilità dello Stato e degli enti pubblici è regolata, così per il diritto sostanziale come per quello processuale, dalle norme legislative in vigore (o da quelle in futuro emanate dal legislatore) che disciplinano l'istituto della *responsabilità civile*. Viene in tal modo marcata la diversità fra questo e l'art. 113 che ha riguardo alla *responsabilità amministrativa* delle pubbliche amministrazioni per i loro atti.

Il testo del progetto recava nella prima proposizione « sono *personalmente* responsabili »; l'onorevole Dominedò propose di sostituire « personalmente » con « direttamente »; e la Commissione accettò l'emendamento perché – disse l'on. Tupini (A. C., pag. 2896) – « il termine proposto sottolinea ancor di più la gradualità di responsabilità del funzionario e la garanzia sussidiaria dello Stato che è nel nostro pensiero ». L'Assemblea approvò l'emendamento.

L'on. Dominedò propose anche di specificare: « degli atti compiuti *nell'esercizio delle loro funzioni* »; la Commissione accettò; ma, approvato il primo periodo nel testo del progetto, l'emendamento fu considerato assorbito dal presidente on. Terracini, che non lo pose ai voti. Non v'è tuttavia possibilità di dubbio che, nel consenso della Commissione e non essendo sorta contestazione alcuna sull'opportunità della specificazione chiesta dall'on. Dominedò, questa si abbia per aggiunta. In sede di coordinamento finale il Comitato di redazione sostituì, alle parole iniziali del testo approvato « i dipendenti », le altre « i funzionari e i dipendenti », per far intendere appunto che la norma concerne la responsabilità dei funzionari e dei dipendenti in quanto tali.

L'on. Corsanego propose di dire « atti *od omissioni* compiuti in violazione dei diritti ». Per la Commissione l'on. Tupini considerò pleonastica l'aggiunta, in quanto, come aveva riconosciuto lo stesso on. Corsanego svolgendo la sua proposta, « anche l'omissione esaurisce per se stessa la figura di un atto ».

Il testo del primo periodo approvato dalla 1. Sc. fu il seguente: « I pubblici funzionari sono responsabili ai sensi *della legge penale e di quella civile* per gli atti compiuti *dolosamente o colposamente* in violazione dei diritti *sanciti dalla presente Costituzione* ». Il Comitato di redazione aggiunse, a quello della legge penale e civile, il richiamo anche alla legge *amministrativa*, allo scopo di completare il quadro delle norme legislative alla stregua delle quali deve essere accertata la responsabilità personale e diretta dei funzionari.

Lo stesso Comitato soppresse poi « dolosamente o colposamente », ritenendo che, non facendosi alcuna specificazione ed essendo questi i due classici tipi di responsabilità, entrambi dovessero considerarsi sottintesi. In sottocommissione fu tuttavia particolarmente sottolineato dagli on. Basso, relatore, Cevolotto, Togliatti, Lucifero e Mancini che il principio nuovo che si vuole affermare è proprio quello della responsabilità per colpa, in quanto il principio della responsabilità per dolo è già previsto dal Codice penale (1. Sc., pag. 161).

Il Comitato di redazione soppresse inoltre le parole « sanciti dalla presente Costituzione », che erano state approvate dalla 1. Sc. con intendimento di affermare la responsabilità per la violazione della Costituzione come concetto che andasse al di là di quello penalistico dell'abuso di autorità e di quello amministrativo dell'eccesso di potere (dichiarazione dell'on. Lucifero -1. Sc., pag. 160). Una tesi più limitativa della portata della norma, tendente alla conservazione delle parole « diritti di libertà » che figuravano nel testo proposto dai relatori, non ebbe successo, benché l'on. Moro avvertisse che affermare che sono punite tutte le violazioni di tutti i diritti sanciti dalla Costituzione avrebbe significato affermare una responsabilità per « casi largamente indefiniti e per diritti non precisati ». Sopprimendo le parole « sanciti dalla presente Costituzione » il Comitato di redazione ha inteso semplificare la dizione della norma e non rendere necessaria una casistica dei diritti la cui violazione comporti o meno la responsabilità. Tuttavia nel corso della discussione della Parte I della Costituzione l'Assemblea (*cfr.* note agli art. 13 e 17) e la

Commissione diedero per pacifico che l'articolo in esame, pur ponendo un principio di responsabilità in via generale, ma sempre nel quadro delle leggi penali, civili e amministrative, sia stato posto nella Costituzione con la volontà di assicurare una garanzia e una tutela particolarmente ai diritti dalla Costituzione stessa riconosciuti.

L'on. Corsanego propose in sottocommissione (I. Sc., pag. 159) il seguente emendamento aggiuntivo alla prima proposizione dell'articolo: « Non costituisce causa di giustificazione l'obbedienza all'ordine ricevuto, quando l'ordine è evidentemente contrario alla legge »; al quale si opposero gli on. Moro e Lucifero: il primo rilevando lo sconvolgimento che una simile norma potrebbe provocare nell'ambito dei funzionari dello Stato e l'opportunità di non innovare sul Codice penale, che regola le cause di giustificazione in modo rigoroso e secondo un sistema tramandato da una tradizione; il secondo osservando che una siffatta norma verrebbe praticamente a legittimare l'insubordinazione dei funzionari dello Stato e distruggerebbe lo Stato stesso, e che « responsabile è chi firma l'ordine; chi ha eseguito non può essere trascinato in un giudizio di responsabilità; l'esecutore materiale della violazione della legge, quando è tenuto da un rapporto disciplinare, può non essere in condizione di giudicare se la legge è stata violata o no ». Anche l'on. Togliatti si dichiarò contrario osservando che la norma proposta, se fosse approvata, provocherebbe « casi di coscienza in ogni funzionario, per qualsiasi ordine esso riceve » e domandandosi chi avrebbe dovuto risolvere questi casi di coscienza. L'on. Corsanego non insistette nella sua proposta.

TITOLO II

RAPPORTI ETICO-SOCIALI

ART. **29.** — La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio.

Il matrimonio è ordinato sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare.

(Già art. 23, discusso e approvato nella seduta del 23 aprile).

Dopo la discussione generale su questo Titolo, prima di passare a quella degli articoli, l'Assemblea discusse in merito al contenuto normativo delle disposizioni contenute nel Titolo stesso e alla loro incidenza sulla legislazione preesistente. Prevalse la tesi, sostenuta anche dalla Commissione, di conservare al corpo della Costituzione le norme del Titolo, di fronte a quella di trasferirle in un preambolo. Per la tesi prevalsa resero dichiarazioni gli on. Tupini, a nome della Commissione, e Mortati, a nome del Gruppo democratico cristiano. L'on. Tupini disse: « Il nostro progetto consta di due elementi fondamentali: uno di carattere normativo assoluto, l'altro di direttive al futuro legislatore perché vi si conformi e vi si adegui... Noi facciamo una Costituzione che impegna la legge futura ma che non è impegnata da quella presente. Difficoltà ci potranno essere; le affronteremo... Si potrà fare anche una disposizione transitoria, ma il principio fondamentale che deve essere tenuto presente è questo: noi non siamo impegnati dalla legge presente; noi impegnamo la legge futura ». L'on. Mortati dichiarò: « È ovvio che quando una nuova Costituzione entra in vigore, v'è una parte di essa, e precisamente le disposizioni transitorie, che ha come scopo di evitare disarmonie nel sistema. Ma anche se tali disposizioni non vi fossero (*cfr. Cenni introduttivi*), varrebbero i princìpî generali di interpretazione per cui, ad esempio, le norme dell'attuale Codice civile che siano in contrasto con precise disposizioni della nuova Costituzione cadrebbero automaticamente; mentre altre, che fossero compatibili, seppure non in perfetta armonia, con disposizioni costituzionali di indole direttiva, rimarrebbero, in attesa delle future riforme; e intanto si imporrebbe all'interprete l'adattamento delle medesime al nuovo spirito immesso nell'ordinamento attraverso la Costituzione » (A. C., pagg. 3246-3249).

Il testo della Commissione (A. C., pag. 3254) poneva al primo comma, dopo la parola « matrimonio », l'altra « indissolubile ». Nella seduta del 13 aprile, l'on. De Vita pose il problema se, una volta approvato l'art. 7, del quale l'Assemblea stava allora discutendo, sarebbe rimasto conservato alla sovranità dello Stato il dettar norme in materia matrimoniale, dal momento che con l'articolo 34 del

Concordato lo Stato stesso erasi impegnato a riconoscere per tale materia la disciplina del diritto canonico. L'on. De Vita infatti chiedeva (A. C., pag. 2032): « Deve lo Stato disinteressarsi di tutta questa materia che la Chiesa ritiene di sua esclusiva competenza? ». Essendo prevalsa durante la discussione dell'art. 7 la tesi per cui la formula di codesto articolo non equivale a inserimento delle norme dei Patti Lateranensi nella Costituzione, nessuna obiezione è stata formalmente sollevata durante la discussione, generale e sugli articoli, del Titolo II sul potere dell'Assemblea Costituente di deliberare in materia matrimoniale. Dicesi *formalmente sollevata*, intendendosi con ciò registrare che non vi fu mai alcuna richiesta di preclusione. Tuttavia l'on. Umberto Merlin (A. C., pag. 2911), parlando della indissolubilità del matrimonio, disse: « Anche per poter dimostrare che questa discussione può essere un tantino superflua, io ricordo a coloro che hanno votato l'articolo 7 della nostra Costituzione che essi sarebbero in contrasto con se stessi se non volessero votare l'articolo così come è concepito, perché per l'art. 7 i rapporti fra lo Stato e la Chiesa sono regolati dai Patti Lateranensi ». Egli diede lettura del primo comma dell'art. 34 del Concordato (*cfr.* note all'art. 7) e soggiunse: « Dunque la materia è regolata dal diritto canonico ». Questa tesi non appare tuttavia conciliabile con le precisazioni fatte a nome del Gruppo democristiano da altri deputati (*cfr.* note all'art. 7) i quali sostennero la tesi (di maggioranza) che approvare l'art. 7 non significava includere nella Costituzione le norme dei Patti Lateranensi. Gli on. Calamandrei e Cevolotto, che durante la discussione dell'art. 7 sostennero l'opposta tesi (di minoranza), dichiararono: il primo (A. C., pag. 2988) che l'art. 29 « riguarda il matrimonio puramente civile, perché l'indissolubilità del matrimonio religioso voi l'avete già garantita con l'approvazione dell'art. 7 »; e il secondo (A. C., pag. 2998) che poiché « con l'art. 7 il Concordato è richiamato e cristallizzato nella Costituzione... il matrimonio cattolico è fuori discussione; in base alla Carta costituzionale l'indissolubilità è consacrata, è decisa, è sicura ». Mentre invece l'on. Maria Maddalena Rossi, parlando a nome del Gruppo comunista, che concorse a determinare la maggioranza sull'art. 7, dichiarò (A. C., pag. 3169): « Noi siamo contrari a inserire il principio della indissolubilità del matrimonio nella Costituzione. Inserire questo principio nella Costituzione significa rifiutare nettamente di risolvere determinati casi che il legislatore dovrà invece prendere in esame ». E l'oratrice portò gli esempi dei reduci che al ritorno in patria hanno trovato l'onore familiare distrutto e della condanna all'ergastolo o a pene infamanti di uno dei coniugi (A. C., pag. 3170), aggiungendo: « Noi non poniamo la questione del divorzio... Con l'accettare l'art. 7, noi pensiamo di avere già dato la tranquillità a coloro che ritengono che il matrimonio debba essere indissolubile, perché essi ne traggono la garanzia dal diritto canonico. *Dal punto di vista religioso*, noi abbiamo dato ormai tutte le garanzie e non abbiamo alcun timore di essere fraintesi. Con la maggiore tranquillità noi possiamo affrontare oggi questo problema da altro punto di vista, *dal punto di vista politico e sociale* ».

Di fronte al dato di fatto che l'Assemblea ha discusso e ha votato sul principio della indissolubilità del matrimonio senza che sia stata da alcuno opposta la preclusione del « già votato », non può non trarsi la conseguenza che il costituente non si è sentito vincolato dalla precedente votazione sull'art. 7. Non pare tuttavia che la votazione favorevole alla non costituzionalizzazione del principio della indissolubilità del matrimonio debba essere interpretata come volontà esplicitamente abrogatrice della relativa disposizione del diritto canonico, acquisita al diritto positivo italiano mercè l'art. 34 del Concordato e, d'altra parte, delle norme dettate in materia dal Codice civile. Il significato da attribuirsi alla votazione in rapporto alla portata dell'art. 7 non può che essere, conformemente alla tesi di maggioranza che sarà in appresso documentata, quello *di una eccezione, quanto alla indissolubilità del matrimonio, alla norma strumentale e di produzione giuridica per cui la modificazione unilaterale di una disposizione contenuta nei Patti Lateranensi può avvenire soltanto con la procedura di revisione costituzionale di cui all'art. 138 della Costituzione; nel senso, cioè, che a una modificazione che scalfisca il principio generale della indissolubilità del matrimonio potrà provvedere il legislatore con la normale procedura di formazione delle leggi.*

In sottocommissione i relatori Corsanego e Leonilde Iotti non si trovarono concordi circa l'inserimento nella Costituzione del principio della indissolubilità del matrimonio. L'on. Iotti si dichiarò contraria, aggiungendo di non esserlo « a fissare tale principio nella legge ordinaria » (1. Sc., pag. 331). L'on. Corsanego dichiarò invece di non ritenere « che si possa tacere su questo punto fondamentale, *perché in tal modo si lascierebbe aperta la via al legislatore di potere indifferentemente pronunciarsi per la indissolubilità del matrimonio o per il divorzio* », impostando così con esattezza i termini del problema che doveva poi essere tanto a lungo discusso in Assemblea (1. Sc., pag. 331). L'on. Togliatti precisò, a nome degli altri deputati del suo Gruppo, di « non ritenere opportuno sollevare il problema del divorzio »; ma chiese che non si volesse « insistere nell'inserire nella Costituzione il principio della indissolubilità del matrimonio » (1. Sc., pag. 360); una dichiarazione analoga fece a nome del Gruppo

socialista l'on. Basso; l'on. La Pira dichiarò invece (1. Sc., pag. 369) di « non potere accettare una qualunque formula che permetta al futuro legislatore di introdurre il divorzio nella legislazione italiana ».

In Assemblea si ebbero, per la tesi di maggioranza, le seguenti dichiarazioni: Crispo (P. L. I.): « Quanto alla indissolubilità del matrimonio, io ritengo che il problema non costituisca materia costituzionale... ma materia di Codice civile » (A. C., pag. 2907); Cevolotto (Dem. lav.): « Non è materia di Costituzione » (A. C., pag. 2998); Ruggiero (P. S. L. I.): « Non possiamo impegnarci per le generazioni venture... Non possiamo consacrare questo principio della indissolubilità del matrimonio nella Carta costituzionale » (A. C., pagg. 3046-7); Nitti (U. D. N.): « Io non sono mai stato per l'Italia tra i sostenitori del divorzio. Ma si può in una Costituzione vietarlo ? E quale paese serio ha fatto una cosa simile ? » (A. C., pag. 3094); Sardiello (P. R. I.): « Perché questo tentativo... di spostare dalla legge ordinaria, dove ha la sua sede, alla Carta costituzionale l'affermazione del principio della indissolubilità matrimoniale ? Perché questo privilegio a un principio privatistico ? » (A. C., pag. 3132); Maria Maddalena Rossi (P. C. I.): « Noi siamo contrari a inserire il principio della indissolubilità del matrimonio nella Costituzione... Non è materia di Costituzione ma di legislazione civile » (A. C., pag. 3169).

L'on. Corsanego (D. C.), rispondendo a nome della Commissione, ammise che quello del divorzio non è un argomento attuale e che soprattutto non è sentito dalle classi lavoratrici; ma soggiunse che in Italia vi sono « alcune classi... di uomini oziosi », che desiderano il divorzio, e ricordò che a Roma è nato una specie di comitato divorzista (A. C., pag. 3229). E più oltre: « Non è vero che noi chiediamo di introdurre l'indissolubilità del matrimonio nella Carta costituzionale per puri motivi religiosi; lo chiediamo anche per motivi civili, per un criterio sociale, perché vogliamo l'indissolubilità del matrimonio per tutti ». Riconobbe i casi pietosi: « l'ergastolano, i reduci, che effettivamente meritano una seria considerazione. Ma non si è posto mente che la risoluzione di qualche caso singolo sarebbe talmente pregiudizievole per quel bene comune che deve essere sempre presente agli uomini e al legislatore... Sono infiniti i casi della vita in cui il bene comune prevale sulla così detta felicità dell'individuo » (A. C., pag. 3232).

Le citate dichiarazioni confermano l'impostazione del problema: da un lato la tesi di minoranza, sostenuta anche dalla Commissione, per una dichiarazione in via generale di indissolubilità del matrimonio da porsi nella Costituzione a garanzia della stabilità dell'istituto della famiglia e per sbarrare la via a quello che l'on. Corsanego chiamò « tarlo sociale », il divorzio; dall'altro lato la tesi di maggioranza, secondo la quale la questione del divorzio non è affatto attuale in Italia (nessuno dei deputati intervenuti nella discussione prese posizione in favore del divorzio), per cui mancano i presupposti politici per giustificare un errore di impostazione giuridica quale l'inserimento nella Costituzione del principio della indissolubilità matrimoniale che rientra nella materia legislativa, sicché non devono essere posti vincoli, in merito, al normale potere legislativo, soprattutto in considerazione delle eccezioni che il legislatore futuro potesse ritenere necessario introdurre al principio tradizionalmente italiano e cattolico della indissolubilità, per taluni casi meritevoli di particolare considerazione.

Al momento della votazione non si ebbero dichiarazioni di voto, poiché si votò a scrutinio segreto. L'emendamento dell'on. Grilli, per la soppressione della parola « indissolubile » dopo « matrimonio », fu approvato con 194 voti favorevoli e 191 contrari.

L'espressione « società naturale » fu molto discussa in quanto considerata da alcuni come semplicemente definitoria. Già in sottocommissione l'on. Togliatti aveva parlato di « definizione astratta » (1. Sc., pag. 332), mentre la relatrice Iotti non vi aveva aderito considerandola « una dichiarazione di principio di una posizione ideologica ». L'on. Corsanego, relatore, aveva proposto: « Lo Stato riconosce la famiglia come unità (o istituzione) naturale e fondamentale della società », spiegando l'opportunità, dopo l'affermazione dei diritti della persona umana (diritti naturali: art. 2), di quella dei diritti della comunità familiare, ponendo in evidenza « la preesistenza del diritto originario e imprescrittibile che ha la famiglia per la sua costituzione, finalità e difesa »; e aggiungendo che « lo Stato non crea questo diritto che è preesistente, ma lo riconosce, lo tutela e lo difende ».

La formula « società naturale » fu approvata dalla 1. Sc. su proposta Tupini-Corsanego, per la quale si ebbero le seguenti dichiarazioni di voto per la maggioranza: Moro: « Dichiarando che la famiglia è una società naturale si intende stabilire che la famiglia ha una sua sfera di ordinamento autonomo nei confronti dello Stato, il quale, quando interviene, si trova di fronte a una realtà che non può menomare né mutare »; La Pira: « Con l'espressione *società naturale* si intende un ordinamento di diritto naturale che esige una costituzione e una finalità secondo il tipo della organizzazione familiare ».

Anche in Assemblea coloro che criticarono la formula lo fecero perché le attribuirono una portata meramente definitoria. L'on. Ruggiero rilevò che la Costituzione non doveva dare defini-

zioni degli istituti e che il progetto non ne dava tranne che per la famiglia. Al che l'on. Moro interruppe osservando: « Non è una definizione, è *una determinazione di limiti* »: parole che riproducono con brevità ed esattezza il pensiero della maggioranza dell'Assemblea, che volle mantenere « società naturale ». La formula è infatti diretta a porre un limite tra la sfera di autonomia della famiglia e il potere di intervento dello Stato, che dovrà rispettare l'assetto naturale e tradizionale della famiglia stessa. La priorità riconosciuta ai genitori nel diritto e nel dovere di mantenere, istruire ed educare i figli, sancita nel successivo art. 30, è una diretta conseguenza del principio approvato. Sul quale concordò una notevole maggioranza dell'Assemblea ancorché non a tutti piacesse la formula « società naturale ». Così come all'art. 2 per i « diritti inviolabili dell'uomo », furono proposte molte varianti: nucleo naturale, originario e fondamentale della società (Badini-Confalonieri); società di diritto naturale (Bosco-Lucarelli); comunità originaria, proposta dall'on. Condorelli, il quale osservò che la famiglia non è una società ma è una comunità, « in quanto la società ha una base volontaria o contrattuale; la comunità invece ha una propria base naturale... La famiglia, nel suo ordinamento giuridico, non è soggetto di diritto... non è un ente giuridico... Il mio emendamento non si sposta affatto dal pensiero della Commissione ma vuole essere soltanto una precisazione tecnica ».

A queste considerazioni aderì l'on. Grassi ribadendo che « la famiglia non è una persona giuridica; quindi essa non ha suoi diritti. Vi sono coloro che la compongono che hanno delle posizioni giuridiche per le quali v'è uno *status familiae*: non di più » (A. C., pagg. 3266-9). Va tuttavia considerato che la dizione « società naturale » non equivale, nell'intento dell'Assemblea, a riconoscimento di personalità giuridica. A nome della Commissione l'on. Tupini volle dissipare ogni dubbio considerando che tutte le modificazioni proposte fossero sufficientemente comprese e sodisfatte nella formula della Commissione: « società » equivale a « comunità »; e « naturale » equivale a « originario » e « di diritto naturale » (A. C., pagg. 3274-5). « Quello che importa di affermare (aveva precedentemente chiarito il relatore on. Corsanego) è di affermare nella Carta costituzionale che lo Stato non crea i diritti della famiglia ma li riconosce... perché la famiglia ha dei diritti originari, preesistenti, e lo Stato non deve fare altro che dar loro l'efficace protezione giuridica »; per ciò che riguarda la famiglia « il legislatore non può *il libito far licito in sua legge* » (A. C., pag. 3227). L'on. Mortati, a nome del Gruppo democristiano, dichiarò che « la definizione della famiglia come società naturale, se se ne analizzi il significato, rivela il suo *carattere normativo. Con essa si vuole infatti assegnare all'istituto familiare una sua autonomia originaria, destinata a circoscrivere i poteri del futuro legislatore in ordine alla sua regolamentazione* ».

Anche il secondo comma diede luogo a disquisizioni giuridiche. Alla affermazione della eguaglianza morale e giuridica dei coniugi segue la relativizzazione dei limiti stabiliti dalla legge a garanzia della unità familiare; e con la parola *limiti*, riferita alla eguaglianza, si è voluto espressamente sottolineare la necessità di una gerarchia nell'ordinamento familiare, per la quale il marito va considerato, rispetto alla moglie, come *primus inter pares*. L'on. Riccio ammise l'eguaglianza giuridica in rapporto agli obblighi dell'assistenza, della fedeltà e della coabitazione, ma dubitò che l'affermazione del principio potesse vulnerare « quel concetto di ordinamento gerarchico che è insito in ogni organismo e che, quindi, è proprio della famiglia », per il quale, secondo gli esempi che egli diede, il marito è titolare del domicilio e della patria potestà. L'on. Riccio aggiunse di non comprendere che cosa significasse la seconda parte della norma, sui *limiti stabiliti dalla legge a garanzia della unità familiare*; al che l'on. Tupini, a nome della Commissione, diede una risposta immediata, la quale rispecchia con esattezza il pensiero della maggioranza: « corrisponde a quella preoccupazione che giustamente lei ha espresso poc'anzi circa il pericolo che non vi sia almeno un *primus inter pares* » (A. C., pagg. 2906-7).

Il relatore Corsanego diede poi la seguente illustrazione (A. C., pag. 3228): « L'articolo riecheggia le più legittime aspirazioni moderne della donna; devono essere abrogati per sempre gli istituti, come l'autorizzazione maritale, che ponevano la donna maritata in una condizione inferiore e ne facevano una perpetua minorenne; noi vogliamo affermare il valore della madre nella famiglia come centro dell'unità; nei casi di premorienza del marito, la donna accentra in sè la patria potestà »; e aggiunse, quanto alla seconda parte della norma: « Noi intendiamo rimandare alla legge tutte le norme con le quali, regolando l'esercizio della patria potestà, non venga sconvolta la naturale gerarchia della famiglia dove, di regola, il padre deve condividere con la madre diritti e obblighi... Ma ci vuole pure qualcuno nella famiglia che dia il cognome, che scelga il domicilio, che abbia il diritto di rappresentanza, che amministri i beni dei minori ».

ART. **30.** — È dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio.

Nei casi di incapacità dei genitori, la legge provvede a che siano assolti i loro compiti.

La legge assicura ai figli nati fuori del matrimonio ogni tutela giuridica e sociale compatibile con i diritti dei membri della famiglia legittima.

La legge detta le norme e i limiti per la ricerca della paternità.

(Già art. 24, discusso e approvato nella seduta del 23 aprile).

Nel testo del progetto dicevasi « alimentare » in luogo di « mantenere »; ma poi il Comitato di redazione, in Assemblea, propose la nuova parola, per indicare con una espressione più ampia e comprensiva gli obblighi che i genitori hanno verso i figli.

L'on. Tupini, a nome della Commissione, spiegò che l'affermazione contenuta nel primo comma vuole dire che « colui che mette al mondo dei figli assume il sacrosanto obbligo di mantenerli, istruirli ed educarli, siano essi legittimi o illegittimi », riconosciuti o non riconosciuti (A. C., pag. 3277). Questa norma, cioè, si riferisce soltanto ai rapporti fra genitori e figliuoli. La posizione dello Stato è invece precisata nei tre successivi commi. Nel secondo si afferma che la legge obbliga i genitori ad adempiere al loro dovere verso i figli quando, pur potendolo, non vogliano adempiervi; e che lo Stato subentra ai genitori quando essi non possano adempiere al dovere né esercitare il diritto di mantenere, istruire ed educare la prole. Nel terzo comma si impegna il legislatore a garantire ai figli illegittimi una sufficiente dignità che escluda ogni odiosa inferiorità morale e sociale, pur nella necessaria discriminazione tra figli naturali, adulterini e incestuosi, e tenuta innanzi tutto presente la necessità di non infrangere l'ordinamento familiare e di conservare stabilità e armonia alla famiglia legittima, ove questa vi sia. Nel terzo comma si stabilisce infine che per i casi in cui uno o entrambi i genitori non siano conosciuti la legge detta le norme per la loro ricerca.

Nel secondo comma la parola « capacità » va interpretata in senso assai ampio e comprende tutti i casi in cui anche uno solo dei tre doveri dei genitori verso i figli non sia adempiuto: di non volontà o cattiva volontà da parte dei genitori; di incapacità morale, economica, materiale, fisica (1. Sc., pagg. 356-7; A. C., pag. 3271). L'incapacità deve essere *provata*. Questo aggettivo figurava nel testo del progetto, ma poi il Comitato di redazione, durante la discussione in Assemblea, lo soppresse perché implicito e quindi superfluo (A. C., pag. 3278).

Quanto al terzo comma, la 1. Sc. aveva approvato: « La legge detta le norme per l'efficace protezione dei figli nati fuori del matrimonio »; intendendo già con questa formula sottolineare la necessità di non assicurare ai figli illegittimi la stessa identica posizione giuridica di quelli legittimi, allo scopo di non distruggere la famiglia legittima, secondo le preoccupazioni espresse dal relatore Corsanego (1. Sc., pag. 331); mentre la correlatrice Iotti, nel proporre « ai figli illegittimi sono garantite dalla legge le stesse condizioni giuridiche di quelli legittimi », non voleva dire che i figli illegittimi debbano essere accolti nell'ambito della famiglia legittima (1. Sc., pagine 331, 363).

Anche in sottocommissione fu inoltre presente la necessità di discriminare tra figli naturali, adulterini e incestuosi. L'on. Togliatti trovò che le formule « illegittimi » e « nati fuori del matrimonio » non erano sufficientemente esplicative e propose che la Costituzione si limitasse ad affermare un principio etico di ordine generale, per il quale suggerì: « Nessuna norma di legge potrà far ricadere sui figli le conseguenze di uno stato familiare dei genitori che non sia conforme alla legge ». La sottocommissione non ritenne di adottare questa formula per il timore che essa fosse suscettibile di norme di legge tali da infrangere l'ordinamento familiare. L'on. Moro, che rese questa dichiarazione a nome della maggioranza (1. Sc., pag. 368), aggiunse tuttavia che l'idea dell'on. Togliatti non era da respingere. Ed essa fu ripresa dall'on. Ruini che scrisse nella relazione al progetto: « Non è sembrato alla Commissione che la tutela della famiglia legittima impedisca un riconoscimento dei diritti dei figli nati fuori del matrimonio, che sono diritti della personalità umana; e non è giusto che le colpe dei padri ricadano sul capo dei figli ».

Nell'adunanza plenaria del 16 gennaio la Commissione dei 75 accettò di porre nel progetto la seguente formulazione proposta dall'on. Togliatti: « I genitori hanno verso i figli nati fuori del

matrimonio gli stessi doveri che verso i figli nati nel matrimonio. La legge garantisce ad essi uno stato giuridico che escluda inferiorità civili e sociali ». L'on. Togliatti, di fronte alle preoccupazioni dell'on. Umberto Merlin, il quale proponeva di aggiungere « col rispetto della famiglia legittima », dichiarò di non volere con la sua formulazione affatto ledere la solidità e la stabilità dell'istituto familiare (C. 75, pag. 115).

Nel testo approvato dall'Assemblea il significato della prima proposizione della suddetta formula del progetto è da considerarsi implicito ed assorbito nel primo comma. Quanto alla seconda proposizione, l'Assemblea preferì una specificazione della tutela della famiglia legittima e approvò la dizione proposta dagli on. Zotta, Dominedò e altri, divenuta l'attuale terzo comma, nell'illustrare la quale l'on. Zotta (A. C., pag. 3272) rilevò che dalla discussione era emerso che « una parità di diritti dei figli legittimi e illegittimi sia assolutamente da respingere poiché urta contro la coscienza etica e giuridica del popolo italiano »; e sottolineò la necessità di integrare la norma del primo comma con una specificazione, poiché non è possibile superare la distinzione tra figli naturali, adulterini e incestuosi. Egli diede poi una interpretazione autentica della norma proposta affermando che il riferimento alla compatibilità dei diritti dei figli illegittimi con quelli dei membri della famiglia legittima è *subordinato al dato di fatto della esistenza della famiglia legittima; in mancanza della quale i figli naturali dovranno avere lo stesso trattamento riservato a quelli legittimi*: « Noi dovremmo garantire al figlio naturale, il quale si trovi di fronte a genitori non legati da vincolo di matrimonio, una protezione giuridica pari a quella del figlio legittimo e *analogo trattamento fare al figlio adulterino, nei confronti di quello dei genitori che non sia legato da matrimonio* » (A. C., pag. 3272).

Quanto detto vale soprattutto per la tutela *giuridica*; per quella *sociale* il relatore Corsanego, interpretando le esigenze fatte presenti da ogni parte dell'Assemblea, specificò che « hanno diritto questi figli naturali di vedere cadere gli ostacoli che si frappongono al loro ingresso nella vita sociale e nella vita civile, hanno soprattutto diritto, specialmente i bambini nelle scuole, di vedere cancellato dalla loro pagella scolastica quel *figlio di N. N.* che rappresenta per loro un tremendo marchio di inferiorità di fronte ai propri compagni » (A. C., pag. 3234).

L'ultimo comma fu dovuto a una proposta dell'on. Umberto Merlin, il quale sottolineò la necessità di una conferma costituzionale di una oculata legislazione in materia di ricerca della paternità (A. C., pagg. 2913, 3280).

ART. **31.** — La Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose.

Protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo.

(*Già art. 25, discusso e approvato nella seduta del 23 aprile*).

Con il primo comma si pone un indirizzo di politica legislativa, per incoraggiamenti, aiuti economici e assistenziali ai cittadini perché si formino una famiglia e siano in condizione di adempiere ai compiti che ne derivano; e con aiuti, soprattutto, alle famiglie numerose; in armonia con altre norme della Costituzione dedicate a coloro che vivono del proprio lavoro (artt. 36 e 37).

La 1. Sc. aveva approvato: « La Repubblica, con appropriate misure economiche, facilita ad ogni cittadino bisognoso la costituzione di una famiglia e l'adempimento degli oneri familiari, soprattutto se si tratti di famiglie numerose ». Il progetto recava (art. 23): « La Repubblica ne (della famiglia) assume la tutela per l'adempimento della sua missione e per la saldezza morale e la prosperità della Nazione ». Dal che emerge che le preoccupazioni che hanno portato alla approvazione della norma sono essenzialmente quelle di aiutare i bisognosi perché si formino una famiglia e adempiano agli obblighi relativi, specie quando la famiglia diventa numerosa: e ciò nell'interesse della Nazione, avendo di mira la sua saldezza morale e la sua prosperità.

Anche con il secondo comma si pone un indirizzo di politica legislativa. Ma vi è una differenza tra la formula del progetto e quella approvata. La 1. Sc. aveva approvato un testo esplicito: « Lo Stato provvederà a un'adeguata protezione morale e materiale della maternità, dell'infanzia e della gioventù, *istituendo e favorendo* gli organismi necessari a tale scopo ». Il progetto aveva semplificato la dizione, ma era rimasta la formula « istituendo e favorendo ». Nella seduta del 23 aprile il Comitato di redazione presentò il testo che fu poi approvato, nel quale non appariva più il verbo « istituendo ».

Di questa omissione non fu data allora ragione, nè fu proposto da alcun deputato il ritorno alla formula « istituendo e favorendo ». La questione fu invece ripresa dall'on. Ruini nella seduta del 22 dicembre, durante l'illustrazione del testo finale coordinato, nel quale il Comitato di redazione propose il ripristino della dizione del progetto: « Per gli istituti – disse l'on. Ruini – di protezione della maternità e infanzia il Comitato aveva messo, con un binomio o endiadi che si trova in altre parti della Costituzione, *la Repubblica promuove e favorisce*. No, si contropropone, non mettiamo *promuove* per non spingere troppo innanzi la ingerenza statale. È proprio giusto? Ma sia; non faremo per ciò battaglie; torniamo al semplice *favorisce* di prima (A. C., pagg. 5370-1).

Quanto alla gioventù, gli on. Giuliano Pajetta, Teresa Mattei, Laconi, Mezzadri, Giolitti e Corbi avevano proposto il seguente articolo aggiuntivo: « La Repubblica cura lo sviluppo fisico della gioventù e ne promuove l'elevazione economica, morale e culturale. La legge dispone a tale fine l'istituzione di appositi organi e assicura l'assistenza morale e materiale dello Stato alle libere associazioni giovanili ». L'Assemblea non approvò. Si ebbero le seguenti dichiarazioni di voto per la maggioranza: Tupini, non a nome della Commissione ma per il suo Gruppo: « Il Gruppo democristiano voterà contro non tanto perché respinge lo spirito informatore dell'emendamento, ma perché crede che l'esigenza da esso rappresentata sia già sufficientemente sodisfatta dalla votazione dell'inciso *e la gioventù*, di cui all'articolo precedente »; Corbino (P. L. I.): « Noi voteremo contro perché i compiti che con l'articolo aggiuntivo si vogliono affidare allo Stato vanno al di là di quelli che a nostro giudizio devono essere i compiti dello Stato »; Tumminelli (U. Q.): « Per le stesse ragioni noi voteremo contro, per non ricostituire cioè ancora la G. I. L. » (A. C., pag. 3293).

ART. **32.** — La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti.

Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana.

(*Già art. 26 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 24 aprile*).

Con il primo comma si costituzionalizza il principio romanistico *salus publica suprema lex*. Il progetto recava « tutela la salute, *promuove l'igiene* ». Queste ultime parole furono soppresse su proposta dell'on. Caronia, perché il principio doveva considerarsi compreso nelle parole « tutela la salute », le quali « implicano anche la prevenzione delle malattie » (A. C., pag. 3297). Le parole finali « garantisce cure gratuite agli indigenti » vogliono segnare una direttiva al legislatore per il perfezionamento dell'attuale attrezzatura e organizzazione per l'assistenza profilattica e terapeutica ai bisognosi (libretti per i medicinali, ambulatori gratuiti, rette spedaliere a carico dei comuni, ecc.), pur rimanendo libera l'assistenza privata (ultimo comma dell'art. 38), e con netta distinzione dalla legislazione sociale (art. 38) per i lavoratori, i quali si precostituiscono da se stessi, col metodo assicurativo o mutualistico, il diritto a un'adeguata assistenza profilattica e terapeutica.

L'on. Merighi propose un emendamento aggiuntivo per far seguire alla declaratoria del dovere della collettività quella di un corrispondente *dovere dell'individuo* « *di tutelare la propria sanità fisica*, anche pel rispetto della stessa collettività » (A. C., pag. 3301). L'on. Tupini, per la Commissione, dichiarò che questo principio poteva considerarsi implicito nella formula che poi è stata approvata, e l'on. Merighi rinunziò all'emendamento.

Gli on. Codacci Pisanelli, De Maria, Capua, Caso, Del Curto e Cotellessa proposero il seguente comma aggiuntivo: « Nessuno può disporre del proprio corpo in maniera incompatibile con la dignità umana », intendendo con ciò inserire nella Costituzione, seguendo l'esempio di altri paesi, tra cui ultimamente la Francia, un divieto alla « prostituzione ufficiale » (A. C., pag. 3304), allo scopo anche di intensificare la profilassi contro le malattie veneree. Ma vi rinunciarono dopo che l'on. Tupini, per la Commissione, affermò trattarsi di materia di legislazione ordinaria più che costituzionale.

L'on. Caronia propose (A. C., pag. 3296) di aggiungere che lo Stato assolve il compito di cui al primo comma « attraverso istituzioni coordinate intorno a un unico organo centrale e autonomo », sottolineando la necessità, di fronte alla progettata struttura regionalistica, di affermare in sede costituzionale il principio unitario dell'indirizzo sanitario. L'on. Camangi propose invece (A. C., pag. 3299) di dire che lo Stato assolve a tale compito « direttamente e attraverso gli enti locali », ammettendo

l'opportunità del decentramento. Entrambi rinunziarono poi agli emendamenti dopo che l'on. Tupini, per la Commissione, ebbe dichiarato che il problema è di natura non costituzionale ma amministrativa. Discutendosi il Titolo V della Parte II, la questione fu ripresa in esame e, quanto alla assistenza sanitaria e ospedaliera, risolto nel senso del decentramento (art. 117).

Molto discusso fu il primo periodo del secondo comma, approvato con l'intendimento di vietare esperimenti scientifici sul corpo umano che non siano volontariamente accettati dal paziente (si parlò di inammissibilità delle « cavie umane »); con esclusione tuttavia dei trattamenti sanitari (vaccinazioni, ecc.) che siano resi obbligatori per legge nell'interesse della salute pubblica, sempre che non siano violati i limiti imposti dal rispetto della persona umana. Una spiegazione della portata di quest'ultima parte dell'articolo fu fornita dal proponente on. Moro nella adunanza plenaria della Commissione del 28 gennaio 1947. Si volle soprattutto alludere a una esperienza storica e particolarmente alla sterilizzazione. L'on. Moro aggiunse: « Non si vuole escludere il consenso del singolo a determinate pratiche sanitarie che si rendessero necessarie in seguito alle sue condizioni di salute; si vuole soltanto vietare che la legge, per considerazioni di carattere generale e di male intesa tutela degli interessi collettivi, disponga un trattamento del genere. I casi invece di carattere generale da applicarsi a tutti i cittadini devono essere disposti per legge entro quei determinati limiti di rispetto della dignità umana » (C. 75, pagg. 203-4).

ART. **33.** — L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento.

La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi.

Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato.

La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali.

È prescritto un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale.

Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato.

(*Già art. 27, discusso e approvato nelle sedute del 24, 28 e 29 aprile*).

I principi ispiratori di questo articolo generalmente ammessi durante la discussione furono i seguenti: stabilita negli articoli precedenti la regola propria all'ordinamento della famiglia che è diritto e dovere dei genitori istruire ed educare i figli, occorreva riconoscere che, nel maggiore ambito dell'ordinamento dello Stato, l'istruzione e l'educazione della gioventù sono altresì compiti dello Stato stesso, il quale rappresenta, al di là della famiglia (la quale può avere una visione particolaristica della vita), un'idea universale. Per la famiglia trattasi di un privilegio originario; per lo Stato di un dovere etico-politico; che la legge trasforma in diritto; ma questo diritto (fatta sempre salva la concorrenza con quello della famiglia) non deve essere esercitato in funzione di una presunta capacità esclusiva dello Stato a educare e a istruire. Lo Stato democratico ammette la pluralità degli ordinamenti giuridici e riconosce ad altri ordinamenti, che istituzionalmente si prefiggono scopi educativi, la libertà di insegnare. Nessun monopolio della scuola, quindi, da parte dello Stato; il quale assolve al suo compito educativo e formativo del cittadino istituendo scuole statali per tutti gli ordini e gradi; ma riconosce altresì ad enti e a privati il diritto di istituire scuole e istituti di educazione.

Alla famiglia compete un diritto-dovere di rappresentanza dell'educando, e la famiglia deciderà pertanto se inviare i figli alle scuole di Stato o alle scuole private. Le quali ultime, ove offrano le stesse garanzie di buona istruzione e di buona educazione delle scuole di Stato, potranno, se lo richiedono, essere a queste parificate agli effetti del trattamento scolastico fatto agli alunni: senza di che la libertà della scuola sarebbe illusoria e apparente (si creerebbe una graduatoria di libertà che sarebbe la negazione della libertà stessa), perché si avrebbe una forma di costrizione morale che spingerebbe le famiglie a mandare gli alunni alle scuole statali, se a queste fosse assicurata una posizione di privilegio. Non soltanto, quindi, libertà di insegnamento (che è

la più alta espressione della libertà di pensiero e della espressione del pensiero e comprende il diritto di insegnare e il diritto di scegliere l'indirizzo educativo), ma anche libertà di organizzazione e di espansione: libertà *nella scuola* e libertà *della scuola*. Nella nobile concorrenza fra scuola statale e scuola privata, quest'ultima deve contare esclusivamente sulla propria capacità organizzativa e sulla efficacia dei propri metodi didattici; essa non ha nessun diritto precostituito ad aiuti finanziari o ad altri incoraggiamenti da parte dello Stato; il quale potrà tuttavia, nell'esercizio di un suo potere del tutto discrezionale, quando lo creda opportuno nell'interesse delle esigenze universalistiche dell'istruzione, soccorrere anche con aiuti finanziari organizzazioni e iniziative scolastiche non statali.

Allo Stato, supremo coordinatore delle varie energie morali che si sprigionano nell'ambito della vita umana e della storia, compete il controllo dei risultati raggiunti da tutte le scuole nell'adempimento della loro funzione istruttiva ed educativa. Di qui la necessità che tutti gli alunni, provengano essi dalla scuola statale o da quella privata, parificata o non parificata, entrino in possesso dei *diplomi di studio a conclusione di determinati cicli del processo educativo* dopo di aver sostenuto e superato un esame di Stato: esame selettivo dei più meritevoli, compiuto appunto a garanzia della collettività nazionale, che gli studenti affronteranno per l'ultima volta quando vorranno entrare in possesso del titolo legale di abilitazione all'esercizio professionale. A conclusione invece delle classi intermedie fra l'uno e l'altro ciclo del processo educativo, l'attestato di promozione alla classe superiore potrà essere rilasciato con piena validità anche dalle scuole parificate. Ai diritti degli alunni è dedicato l'articolo successivo.

I dissensi, in sottocommissione e in Assemblea, sorsero per la scelta delle formule più idonee a garantire un'oculata applicazione dei principi generalmente ammessi. Le formule furono molto elaborate e non sempre le parole dell'articolo in esame rispecchiano per se stesse l'intendimento con cui l'Assemblea le volle approvare. Vi fu la preoccupazione costante di evitare che le parole prescelte potessero prestarsi a interpretazioni eccessivamente estensive o restrittive, così da determinare amplificazioni o compressioni dei principi da cui si era partiti; talché anche la Commissione, di fronte alla caratteristica essenzialmente esegetica della discussione e ai due schieramenti che vennero delineandosi sull'opportunità di porre o non porre (e in quale misura) l'accento sulla scuola di Stato, non insistette sulla formula del progetto e si rimise completamente all'Assemblea (A. C., pag. 3339).

Già la dizione iniziale del primo comma, per cui « l'arte e la scienza sono libere », è stata deliberatamente approvata in termini dialetticamente inesatti, perché si è avuta soprattutto di mira la conseguenza pratica della libertà del loro insegnamento: libertà che va appunto interpretata nel senso più sopra indicato (nella scuola e della scuola, ecc.). Gli on. Tumminelli, Paolo Rossi, Rodi, Di Gloria e altri (e aderì da ultimo anche il relatore Marchesi, il quale pure aveva proposto la formula alla sottocommissione, avendola desunta dalla Costituzione di Weimar) fecero notare che l'arte e la scienza sono la libertà stessa; e che, con maggiore esattezza di termini, avrebbesi dovuto dire che sono libere le loro manifestazioni. Ma la maggioranza dell'Assemblea preferì la formula del progetto perché con essa – come dichiarò l'on. Dossetti (A. C., pag. 3344) – volle « *assicurare non soltanto la libertà della manifestazione concettuale ma anche l'effettiva libertà della manifestazione organizzativa e strutturale dell'insegnamento* »; e perché – come precisò l'onorevole Condorelli (A. C., pag. 3350) – non ponendosi ulteriori specificazioni al testo del progetto l'affermata libertà deve ritenersi comprensiva anche del diritto fondamentale dei genitori di istruire e di educare la prole, diritto che « *non si può esercitare praticamente che avendo la possibilità di scegliere liberamente la scuola* » (scegliere, cioè, fra scuola statale e scuola privata).

Nel secondo comma la parola « Repubblica » va intesa, in eccezione al normale uso (*cfr.* note all'art. 3), nel senso restrittivo di « Stato »; si parla, infatti, di scuole « statali » che essa può istituire; e inoltre all'art. 117 la competenza delle Regioni in materia scolastica è limitata all'istruzione artigiana e professionale e all'assistenza scolastica. Il relatore Marchesi spiegò (A. C., pagine 3203-4): « La scuola non è da trattare alla stregua di un collegamento stradale o di un regolamento di acque. La scuola è il massimo e, dirò, l'unico organismo che garantisca l'unità nazionale... Allo Stato ne spettano dunque l'ordinamento e l'attuazione, perché lo Stato è l'unico organismo che abbia tutti i mezzi e tutti i poteri per assolvere a quest'opera capitale in tutte le contrade d'Italia ». È pertanto lo Stato che « detta le norme generali sull'istruzione ». Il relatore on. Moro illustrò la portata di questa norma rilevando come, nel parallelismo fra iniziativa pubblica e iniziativa privata, allo Stato va riconosciuta una preminenza, che si concreta nel suo potere di ordinare con norme generali la materia dell'istruzione, con particolare riferimento alla

tutela del diritto comune e della morale pubblica e alla concessione dei titoli di abilitazione professionale e di accesso a taluni ordini di scuole (A. C., pag. 3224).

Quest'ultima conseguenza è prevista dal quarto comma dell'articolo; la *tutela del diritto comune e della morale pubblica* era stata espressamente preveduta dalla Commissione, soltanto per le scuole private non parificate (terzo comma del progetto). L'Assemblea non volle tuttavia conservare codesto comma, preferendo porre su di un piano di parità, ai fini della vigilanza generale dello Stato, le scuole private non parificate e quelle parificate, salvo per queste ultime i particolari diritti e obblighi pertinenti alla parificazione. L'on. Codignola (A. C., pag. 3319) temette che il terzo comma del progetto potesse legittimare « limiti arbitrari » alla libertà di insegnamento. Anche il relatore Marchesi si pronunciò per un pieno diritto della scuola privata alla libertà di insegnamento (A. C., pag. 3204). Nel testo concordato fra gli esponenti dei maggiori Gruppi parlamentari il terzo comma del progetto fu soppresso, per dar posto all'attuale formula: « Enti e privati hanno diritto di istituire scuole e istituti di educazione ».

Le parole finali « senza oneri per lo Stato » furono proposte dagli on. Corbino, Marchesi, Preti, Pacciardi, Mario Rodinò, Codignola, Bernini, e altri. L'on. Gronchi obiettò che « è estremamente inopportuno precludere per via costituzionale allo Stato ogni possibilità di venire in aiuto a istituzioni le quali possono concorrere a finalità di così alta importanza sociale »; e fece tra l'altro l'esempio di scuole che siano istituite da Comuni, quindi non statali (A. C., pag. 3377). Ma, anche a nome degli altri firmatari l'emendamento, l'on. Corbino chiarì la portata dell'emendamento: « *Noi non diciamo che lo Stato non potrà mai intervenire a favore degli istituti privati; diciamo solo che nessun istituto privato potrà sorgere con il diritto di avere aiuti da parte dello Stato* ». L'on. Gronchi non parve convinto e si chiese quale sorte sarebbe riservata alle scuole professionali che oggi non sono di Stato e che pur vivono col concorso dello Stato. Un altro firmatario dell'emendamento, l'on. Codignola, chiarì nuovamente che « *con questa aggiunta non è vero che si venga a impedire qualsiasi aiuto dello Stato alle scuole professionali; si stabilisce solo che non esiste un diritto costituzionale a chiedere tale aiuto* ». L'Assemblea approvò la formula « senza oneri per lo Stato », alla quale pertanto va attribuito il significato precisato dai proponenti (A. C., pagg. 3377-8). Va inoltre osservato che *codesta formula e la sua interpretazione autentica si riferiscono a tutte le scuole non statali, parificate e non parificate.* Durante la discussione si parlò infatti, indiscriminatamente, delle une e delle altre, nonché delle scuole istituite da Comuni e da altri enti e delle scuole professionali.

Alle scuole private che chiedono e ottengono la parificazione è invece dedicato il quarto comma. In luogo del termine « parificazione », figura quello di « parità ». Ma anche nel progetto il termine « parificazione » non era stato usato nel senso attribuitogli dalla prassi e dalla legislazione. Il relatore on. Moro spiegò (A. C., pag. 3225): « Nessuno di noi ha voluto fare riferimento agli attuali istituti del pareggiamento o della parificazione. Si è voluto soltanto sancire il principio che vi siano delle scuole non statali le quali, dando speciali garanzie di efficienza didattica, possano ricevere un particolare riconoscimento dallo Stato. Il quale... si concreta evidentemente nel potere, nei limiti che la legge stabilirà, di accompagnare, direi, per un certo tratto lo studente nel corso di studi che esso segue, mentre, opportunamente intervallati, si infrappongono alcuni esami di Stato per una rinnovata prova dell'efficienza didattica della scuola e del rendimento degli studi che in essa si compiono ». L'on. Camposarcuno, che propose la formula del comma poi inclusa nel testo concordato e in parte approvata, dichiarò poi che (A. C., pagg. 3316-7) la parificazione « non deve significare che possono sorgere scuole private a carattere di mera speculazione commerciale con conseguente abbassamento del livello degli studi. Essa deve essere invece il mezzo per una gara feconda di elevazione della scuola, in un concorde fervore di attività da parte di discepoli e di docenti ». L'on. Bianca Bianchi si dichiarò contraria all'istituto della *parificazione* perché contraria « al mercantilismo e alla depravazione della cultura, alla leggerezza, alla faciloneria che sono una degenerazione della libertà ». Ed essa propose il ritorno all'istituto prefascista del *pareggiamento* il quale « offre garanzie migliori. Gli insegnanti devono essere assunti mediante concorso e hanno un determinato trattamento economico: soltanto lo Stato dà garanzia che gli interessi della cultura vengano rispettati » (A. C., pagg. 3320-1).

L'Assemblea fu sostanzialmente dell'avviso del relatore on. Moro, cioè *non volle legare il legislatore a uno dei due preesistenti istituti* (parificazione e pareggiamento). Nella formula concordata fra gli esponenti dei maggiori Gruppi parlamentari al termine « parificazione » del progetto fu sostituito « parità »; e si vollero inoltre indicare nella formula stessa i principi di massima per l'interpretazione di questa parola: alle scuole che ottengono la *parità* la legge, nel fissare diritti e obblighi, deve *assicurare piena libertà* e ai loro alunni un trattamento *scolastico equipollente* a quello degli alunni di scuole statali. L'on. Dossetti, primo firmatario del testo concordato, spiegò che si era voluto con questa for-

mula « assicurare quella *libertà di insegnamento* e quella *libertà di scuola* che tutti i settori dell'Assemblea hanno dichiarato di voler riconoscere... Abbiamo acceduto a che si sostituisca alla espressione *parità di trattamento* l'altra *equipollenza di trattamento scolastico*, la quale intende riferirsi specificamente alla equivalenza, a tutti gli effetti giuridici della carriera e dei titoli scolastici, degli alunni delle scuole non statali di fronte a quelli delle scuole statali, senza che né la frase originaria né questa implicasse nel nostro intendimento o comunque implichi la necessità di un onere finanziario a carico dello Stato » (A. C., pag. 3370); un altro firmatario del testo approvato, l'on. Bernini, dichiarò che alla formula « bisogna dare il valore di trattamento relativo all'organizzazione della scuola e ai diplomi, escluso nel modo più assoluto il trattamento economico ». Va rilevato che l'aggettivo « scolastico » fu inserito nel testo concordato dopo che lo aveva proposto l'on. Bianca Bianchi (A. C., pag. 3321), che volle appunto dargli un valore limitativo, nel senso che il trattamento equipollente come diritto consequenziale all'ottenimento della parità debba riflettere soltanto il campo scolastico. Il problema degli aiuti economici fu d'altronde risolto in via generale con l'approvazione delle parole « senza oneri per lo Stato », di cui al terzo comma, e dall'interpretazione che ne fu data e che l'Assemblea accettò. Gli on. Codignola, Matteotti, Sardiello e altri proposero di dire semplicemente « parità di condizioni didattiche »; ma l'on. Dossetti giudicò questa formula limitativa, in quanto i presentatori del testo concordato avevano inteso stabilire soprattutto una parità di « condizioni giuridiche »: le condizioni didattiche avrebbero potuto escludere la equipollenza dei titoli e significare soltanto « una efficienza didattica pari a quella delle scuole statali » (A. C., pag. 3373).

Il penultimo comma fu approvato nella formulazione concordata, dopo alcuni chiarimenti forniti dai firmatari. L'on. Fabbri osservò: « Mi pare che il nuovissimo testo finisca per dire letteralmente che anche per entrare nelle scuole elementari ci vuole l'esame di Stato »; osservazione che indusse l'Assemblea a desiderare una formula tecnicamente esatta, tanto che l'on. Taviani chiese allo scopo una sospensione della seduta. Ma la formula fu approvata dopo che, per i proponenti, l'on. Lozza ebbe chiarito: « Riferendoci alla scuola elementare, pur dicendo *ammissione o conclusione*, non intendiamo parlare di ammissione. Infatti per le scuole elementari non esiste l'ammissione ma l'iscrizione » (A. C., pagg. 3381-3). L'on. Badini Confalonieri considerò poi pleonastico parlare congiuntamente di ammissione e di conclusione, in quanto non vi potranno essere due esami di Stato, uno che concluda e l'altro che ammetta; e propose di sopprimere « ammissione o ». La formula fu tuttavia approvata nel testo concordato, dopo che l'on. Codignola ebbe spiegato: « Siccome abbiamo usato la disgiuntiva « o », significa che per ogni grado o si fa l'esame di ammissione o si fa l'esame di conclusione » (A. C., pag. 3383).

La norma contenuta nel comma armonizza, come rilevò l'on. Condorelli (A. C., pag. 3350), con l'art. 35 del Concordato, in cui è appunto sancito il principio dell'esame di Stato.

L'ultimo comma non figurava nel progetto. Fu aggiunto al testo concordato essendosi tenuto conto delle proposte fatte dagli on. Rivera e altri (« Le istituzioni di alta cultura, accademie e università, sono politicamente indipendenti e funzionalmente autonome »); Colonnetti, Gaetano Martino e altri; Giovanni Leone e altri (« Per assicurare la libertà dell'insegnamento universitario i professori di ruolo delle università statali sono inamovibili dalle funzioni e dalla sede ») (A. C., pag. 3315). Il problema della inamovibilità dei professori universitari di ruolo non fu considerato di rilievo costituzionale dai proponenti il testo concordato, secondo la dichiarazione dell'on. Dossetti (A. C., pagine 3370-1). L'on. Tupini, per la Commissione, pur ritenendo che non fosse il caso di inserire in un testo costituzionale la norma proposta, assicurò che *con l'accettazione del testo concordato « si potrà ritenere sodisfatto il principio della inamovibilità dei professori universitari*. Infatti, se le università sono autonome, i professori ne risulteranno liberi, e quindi inamovibili » (A. C., pag. 3372). L'on. Giovanni Leone si dichiarò pago di questa precisazione, constatò che risultava « concordemente riconosciuta l'inamovibilità dei professori di ruolo delle università, vigente per antica tradizione, che neppure il fascismo tentò di scalfire », e ritirò l'emendamento (A. C., pag. 3384).

ART. **34.** — La scuola è aperta a tutti.

L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita.

I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi.

La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso.

(*Già art. 28 del progetto, discusso e approvato nelle sedute del 29 e 30 aprile*).

La 1. Sc. aveva approvato il seguente comma: « Ogni cittadino ha il *diritto di ricevere una adeguata istruzione* ed educazione per lo sviluppo della propria personalità e per l'adempimento dei compiti sociali ». Il Comitato dei 18, nel redigere il testo del progetto, soppresse il comma, in quanto con l'articolo in esame si vuole trascendere il concetto del *diritto all'istruzione* per affermare il principio dell'*istruzione obbligatoria e gratuita*. La 1. Sc. fissò il termine di otto anni (dal 6° al 14° anno di età), di cui cinque per l'istruzione primaria e tre per quella post-elementare, come « scuola media unica formativa da servire quale scuola sperimentale della capacità degli alunni », come spiegò il relatore on. Marchesi, al quale si associò il correlatore on. Moro (1. Sc., pag. 315).

Queste norme e quelle sul diritto dei capaci e meritevoli a raggiungere i gradi più elevati della carriera scolastica furono approvate dalla 1. Sc. con l'intendimento di fissare una direttiva al futuro legislatore. L'on. Marchesi precisò: « Non è da pensare che questi ordinamenti scolastici in favore di tutto il popolo possano avere vigore immediatamente ». L'on. Ruini, nella relazione al progetto, scrisse: « Uno dei punti al quale l'Italia deve tenere è che nella sua Costituzione, come in nessun'altra, sia accentuato l'impegno di aprire ai capaci e meritevoli, anche se poveri, i gradi più alti dell'istruzione. Alla realizzazione di questo impegno occorreranno grandi stanziamenti; ma non si deve esitare; si tratta di una delle forme più significative per riconoscere, anche qui, un diritto della persona, per utilizzare a vantaggio della società forze che resterebbero latenti e perdute, di attuare una vera e integrale democrazia ».

Il primo comma, nel testo approvato dalla 1. Sc., figurava del seguente tenore: « La scuola è aperta al popolo. Ogni cittadino ha diritto *a tutti i gradi dell'istruzione*, senz'altra condizione che quella dell'attitudine e del profitto ». Nel progetto le parole « a tutti i gradi dell'istruzione » figurano soppresse; ma il Comitato di redazione non ha inteso menomare il principio che la scuola è aperta a tutti, *in tutti i gradi dell'istruzione*. L'istruzione è obbligatoria e gratuita per tutti per un numero d'anni non inferiore agli otto; anche per i corsi successivi essa è aperta a tutti; ma il raggiungere i gradi più elevati è riservato soltanto ai capaci e meritevoli; alle spese necessarie sarà provveduto: con mezzi propri dagli alunni le cui famiglie dispongono di mezzi; con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, per coloro che sono privi di mezzi.

Anche in Assemblea la Commissione confermò che l'*istruzione inferiore*, nel secondo comma, comprende quella primaria o elementare e quella post-elementare. All'on. Preti, che propose di introdurre questa specificazione nel testo, l'on. Tupini chiarì: « Quanto ella propone è già sufficientemente implicito nella nostra formula... è ovvio che i primi cinque anni siano elementari e i tre successivi post-elementari. Specificherà comunque la legge i termini precisi della graduazione. Farne menzione qui mi sembra una disposizione vincolativa non necessaria ». L'on. Laura Bianchini propose: « L'insegnamento, *nei limiti dell'obbligo di frequenza scolastica*, è obbligatorio e gratuito », allo scopo di non precisare alcun termine, per consentire all'Italia di tener fede a una convenzione internazionale che non limita al quattordicesimo anno di età l'obbligo della frequenza scolastica e anche di istituire eventualmente la scuola materna (pre-elementare) obbligatoria a partire dal quarto anno di età. L'on. Tupini, per la Commissione, rilevò che il testo del progetto, in cui si parla di istruzione obbligatoria e gratuita per *almeno* otto anni, non impedisce queste realizzazioni. L'Assemblea concordò e non approvò l'emendamento Bianchini (A. C., pag. 3405).

Gli on. Colonnetti, Malagugini e altri proposero di premettere al terzo comma l'avverbio rafforzativo « solo »; che la Commissione (A. C., pag. 3399) considerò pleonastico. L'Assemblea concordò e non approvò l'emendamento (A. C., pagg. 3409-11).

L'ultimo comma, secondo gli intendimenti dell'Assemblea, si riferisce non a tutti i capaci e meritevoli, ma soltanto a quelli tra essi che sono privi di mezzi; i quali devono dimostrare di essere capaci e meritevoli vincendo apposito concorso, essendo codesta *conditio sine qua non* per ottenere le borse di studio, gli assegni alle famiglie e le altre provvidenze che il legislatore vorrà allo scopo adottare. In Assemblea furono sollevati alcuni quesiti: in quale momento l'aspirante potrà partecipare al concorso? prima di iniziare un determinato corso? mentre frequenta un determinato corso al quale deve essere preliminarmente iscritto? E ancora: per partecipare al concorso occorre intendere iscriversi, o frequentare un corso, presso una scuola statale? oppure anche presso una scuola non statale? In caso di risposta affermativa a quest'ultima ipotesi, è o no necessario che la scuola non statale sia una scuola che ha chiesto e ottenuto la parità ai sensi del quarto comma dell'articolo precedente?

Il progetto concludeva il comma (identico nella prima parte al testo approvato) con le parole: « da conferirsi per concorso agli alunni di scuole statali e *parificate* ». Essendo stato escluso, nell'articolo precedente, ogni diritto precostituito delle scuole private a soccorsi statali, fu osservato che, in sostanza, le borse di studio e le altre provvidenze si risolvono anche in un vantaggio economico per le scuole, sicché la formula avrebbe potuto annullare ciò che era già stato votato (A. C., pagg. 3415-18). La Commissione ritenne di poter superare l'ostacolo proponendo: « da conferirsi per concorso agli alunni di scuole statali *e non statali* ». Sostituendo « non statali » a « parificate », la Commissione volle evidentemente evitare l'indicazione, a carattere tassativo, delle scuole parificate e non porre una preclusione costituzionale a sfavore degli alunni delle scuole private che non chiedono la parità. Ma la formula proposta non parve sufficiente a chiarire tutti i dubbi, sicché la discussione proseguì, fino a che l'on. Condorelli propose la soppressione dalle parole finali « agli alunni di scuole statali e non statali », allo scopo – come precisò poi l'onorevole Corbino (A. C., pag. 3418) – di limitare la norma all'indicazione di « alcune delle modalità con cui la Repubblica conta di aiutare gli studenti che non hanno mezzi », ferma rimanendo l'equipollenza, anche per questi aiuti, stabilita dall'articolo precedente per gli alunni delle scuole che hanno ottenuto la parità. L'Assemblea approvò l'emendamento soppressivo, lasciando pertanto senza una risposta esplicita alcuni dei quesiti posti durante la discussione.

L'on. Mazzei, proponendo anch'egli una formula nella quale le parole finali del progetto risultavano soppresse, aveva inteso non precostituire un diritto degli alunni di scuole non statali a fruire di borse di studio istituite dallo Stato, aggiungendo che, tuttavia, lo Stato avrebbe potuto, con provvedimenti discrezionali, estendere i benefici anche ad essi (A. C., pagg. 3385-6).

L'on. Ermini aveva proposto: « agli alunni che *intendono* compiere gli studi nelle scuole statali o parificate », allo scopo di favorire anche la volontà iniziale dei giovani, privi di mezzi, di frequentare un corso scolastico. Gli era sembrato infatti che, dicendosi soltanto « alunni », si sarebbe posto un divieto ad aiutare coloro che, non essendo ancora iscritti né frequentando un corso, non avrebbero potuto, appunto, essere considerati *alunni*. Essendo stata soppressa anche la parola « alunni », la tesi dell'on. Ermini può considerarsi implicitamente accolta: tanto più che, per la Commissione, l'on. Tupini dichiarò che la formula del progetto era già comprensiva della esigenza fatta presente dall'onorevole Ermini.

Lo stesso problema, seppure posto in termini diversi, era stato ancora discusso, prima della votazione sull'emendamento soppressivo Condorelli, sulla proposta dell'on. Lozza: « agli alunni *provenienti* da qualsiasi scuola » (A. C., pag. 3390). L'on. Lozza aveva proposto *provenienti* in luogo di *appartenenti*, parola implicita nella formula del progetto, appunto per non limitare i benefici soltanto a coloro che già frequentano una scuola; mentre con le parole « da qualsiasi scuola » aveva inteso non porre alcuna limitazione, di nessun genere, in modo da rendere estensibili i benefici anche agli autodidatti e a coloro che fossero stati istruiti dai propri genitori o parenti (scuola paterna). Concetti, questi, che non incontrarono opposizione alcuna. Per il Gruppo democristiano, che pure era favorevole alla formula del progetto, l'on. Moro aveva dichiarato: « Noi siamo d'accordo che al concorso, il quale deve selezionare i meritevoli e capaci, debbano essere ammessi gli studenti provenienti da qualsiasi scuola e anche dalla scuola paterna » (A. C., pag. 3414). Quanto agli autodidatti, non v'è dubbio che anche essi potranno concorrere alle borse di studio: nessuno lo escluse, e l'on. Condorelli, proponente dell'emendamento soppressivo approvato, aveva in precedenza dichiarato di non potere accettare alcuna delle formule proposte perché nessuna di esse era tale da assicurare gli aiuti alla categoria « più meritevole »: gli autodidatti (A. C., pag. 3413).

Quanto al problema del momento successivo allo svolgimento del concorso, quando cioè lo studente riconosciuto meritevole deve godere, in una scuola, delle provvidenze che lo Stato abbia creduto opportuno di concedergli, gli on. Marchesi e Bernini avevano sostenuto che lo Stato non può garantire le provvidenze se non agli alunni che frequentano le proprie scuole: tesi che aveva incontrato l'opposizione dell'on. Moro, per il Gruppo democristiano, e che l'Assemblea non accolse approvando l'emendamento soppressivo Condorelli dopo il chiarimento datone dall'on. Corbino. Quanto al problema se lo studente vincitore di un concorso potrà usufruire della borsa di studio frequentando una scuola non statale e non parificata, ma soltanto privata, avendo la Commissione accettato di modificare « scuole statali e parificate » in « scuole statali e non statali », ed essendo state per soprappiù queste parole soppresse, sembra debba ritenersi che non sia stata posta una preclusione al legislatore a risolvere il problema stesso in senso affermativo: soluzione, questa, che armonizza con l'interpretazione Corbino al terzo comma dell'articolo precedente.

Va segnalato infine il chiarimento fornito dall'on. Fanfani sulle borse di studio, le quali « sono di due specie »: quelle atte a richiamare dei giovani su una particolare strada, su un particolare indi-

rizzo, cioè ad invitarli ad adire un particolare genere di scuola (e qui va bene parlare di giovani « provenienti da qualsiasi scuola »); e quelle che servono semplicemente a incoraggiare un giovane a continuare gli studi intrapresi (e qui va bene parlare di giovani « appartenenti a qualsiasi scuola ») (A. C., pag. 3417).

TITOLO III

RAPPORTI ECONOMICI

ART. **35.** — La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni.

Cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori.

Promuove e favorisce gli accordi e le organizzazioni internazionali intesi ad affermare e regolare i diritti del lavoro.

Riconosce la libertà di emigrazione, salvo gli obblighi stabiliti dalla legge nell'interesse generale, e tutela il lavoro italiano all'estero.

(*Già art. 30 del progetto e art. 41-*bis, *discusso e approvato nelle sedute dell'8 e 13 maggio*).

Il presidente della Commissione, Ruini, nella sua relazione al progetto disse: « Le nuove costituzioni rispecchiano con affermazioni e con norme la tendenza storica in cammino: ché la democrazia non è soltanto politica, ma economica e sociale... Non vi può essere nessun pavido scrupolo che, un secolo e mezzo dopo i *diritti dell'uomo e del cittadino*, siano dichiarati i *diritti dei lavoratori*... La costituzione non parla di protezione del lavoro. Non si protegge il lavoro, che è forza essenziale della società. Si pone invece il compito della Repubblica di provvedere con la sua legislazione, e di promuovere accordi internazionali, per le conquiste e la regolazione dei diritti del lavoro ».

Si tratta, quindi, di un impegno solenne, non di una norma positiva, per cui il relatore Ghidini (A. C., pag. 3713) potè affermare che si vuole « dare al lavoro quel posto di sicura preminenza che gli compete nell'assetto sociale »; nel testo « sono consacrati gli istituti e le forme attraverso le quali si attua la tutela del lavoro », ma non si tratta di norme tassative, « e nessuno può escludere che domani sorga l'opportunità, o addirittura la necessità, di altri istituti e di altre forme ».

A questa precisazione del relatore fa riscontro l'altra, fatta in sede di discussione generale sul Titolo dei rapporti economici (A. C., pagg. 3704-5): « E un'ultima verità si impone a chi legge attentamente il Titolo. *Qualsiasi innovazione o trasformazione in esso preconizzata od avviata dovrà avvenire sempre e soltanto attraverso la legge*. Questa condizione, posta come un denominatore comune a tutte le disposizioni, ci affida che il legislatore futuro saprà adattarne l'applicazione alle esigenze del tempo e che lo svolgimento del fatto economico si attuerà con quella gradualità, sia pure intensa, che è garanzia di libertà ».

Il secondo comma si deve alla proposta dell'on. Moro il quale (A. C., pag. 3975) nel sostenerla affermò di aver « preferito la parola *formazione* all'altra *istruzione* perché quest'ultima ha carattere ristretto, mentre qui si vuol mettere in rilievo che la Repubblica assume il compito non solo di istruire in senso tecnico, ma anche di formare la mentalità e la tecnica per il lavoro professionale... Si aggiunge la *elevazione professionale* come indicazione sintetica di un complesso di provvedimenti tendenti ad ottenere un livello più alto di vita professionale, culturale e tecnica dei lavoratori ».

L'on. Angela Guidi Cingolani, nel proporre l'aggiunta delle parole « e le organizzazioni » al terzo comma, osservò che nella formula « sono compresi tutti i diritti del lavoro e, quindi, anche quei principi economici e sociali consacrati nella dichiarazione di Filadelfia » del maggio 1944 (XXVI sessione della Conferenza internazionale del lavoro), alla cui applicazione l'Italia è particolarmente interessata perché, paese di emigrazione, desidera « che le condizioni dei lavoratori degli altri paesi siano il più possibile elevate, in modo da ottenere ai propri emigranti condizioni altrettanto buone » (A. C., pagg. 3525-26).

Il relatore Ghidini accettò a nome della Commissione così l'emendamento come la motivazione; e l'Assemblea approvò. Può quindi desumersi che, pur senza farne esplicita menzione (e non poteva farla), la Costituzione faccia suoi i quattro principi fondamentali stabiliti dalla conferenza internazionale del lavoro di Filadelfia:

il lavoro non è una merce;

la libertà di espressione e di associazione è condizione indispensabile per un vero progresso;

la miseria, dovunque essa esista, costituisce un pericolo per la prosperità di tutti;

la lotta contro il bisogno deve essere condotta con instancabile energia da ciascuna Nazione e con uno sforzo internazionale continuo e combinato, nel quale i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro partecipino, cooperando su di un piede di eguaglianza con quelli dei Governi, a libere discussioni e a decisioni di carattere democratico per lo sviluppo del benessere comune.

La formula del quarto comma è il risultato dell'accettazione di due proposte, l'una dell'onorevole Dominedò per il riconoscimento, in forma molto ampia, della libertà di emigrazione, l'altra dell'on. Foa per la tutela del lavoro italiano all'estero. Nel primo caso, con l'espresso riferimento all'interesse generale, « si intende delimitare la potestà legislativa e porre in evidenza il significato eccezionale delle deroghe che possono essere introdotte »; si tratta cioè di un'ampia tutela dell'emigrazione a differenza della norma dell'art. 16 che contempla, in senso lato, l'entrata e l'uscita dei cittadini dal territorio nazionale (A. C., pag. 3716). Nel secondo caso, invece, si vuol favorire una graduale abolizione di controlli e di vincoli internazionali al libero trasferimento dei lavoratori e combattere il « chiuso isolazionismo demografico » e i « divieti di immigrazione » tanto dannosi ai lavoratori italiani.

ART. **36.** — Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa.

La durata massima della giornata lavorativa è stabilita dalla legge.

Il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite, e non può rinunziarvi.

(*Già art. 32 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 10 maggio*).

Con questo articolo la Costituzione impegna lo Stato alla tutela del benessere dei lavoratori. In base al primo comma il legislatore dovrà dettare norme o principi per la determinazione di « retribuzioni vitali », cioè sufficienti alle necessità dei lavoratori e delle loro famiglie e quindi « atte a fronteggiare le necessità delle madri che attendono alle faccende di casa, e dei figli immaturi per l'attività produttiva ». L'affermazione che la retribuzione del lavoratore deve essere commisurata anche alle sue esigenze familiari sembrò a taluni inaccettabile, talché l'on. Colitto non solo ne propose la soppressione, per non creare disparità di trattamento fra lavoratori che compiono il medesimo lavoro, ma chiese che la retribuzione stessa fosse adeguata « alle possibilità dell'economia nazionale » per non porre « le basi di una economia *ab initio* tarata con grave danno degli stessi lavoratori ».

La corrente sindacale comunista, per parte sua, si oppose in un primo tempo alla dizione « retribuzione proporzionata alla quantità e qualità » del lavoro e l'on. Di Vittorio, in sede di 3. Sc., rilevò che in Italia con il contratto collettivo di lavoro si determina il salario « per categoria e per specializzazione » e non per qualità o quantità. Nessuno può escludere però, secondo la tesi dell'on. Fanfani, che domani vi siano contratti collettivi in cui si tenga conto anche di un certo premio ai lavoratori più solerti. Lo stesso on. Di Vittorio, tuttavia, non ritenne di condurre a fondo la sua opposizione, ma in sede di votazione dichiarò che la formulazione non deve essere intesa nel senso di un obbligo costituzionale al legislatore per l'adozione in via normale del sistema del cottimo. Questa dichiarazione non sollevò obiezioni.

Il secondo comma, che rinvia alla legge il compito di stabilire la durata massima della giornata lavorativa, è il riconoscimento costituzionale della conquista da parte dei lavoratori, dopo decenni di dure lotte sindacali, di un orario di lavoro che non vada al di là delle umane possibilità e non sia strumento di uno « sfruttamento inumano e senza limiti »: la proposta si deve all'on. Bibolotti e, per quanto il relatore Ghidini non avesse accettato la formulazione, non perché contrario al principio, ma perché non lo riteneva di carattere costituzionale, l'Assemblea la approvò.

L'irrinunciabilità al riposo settimanale e alle ferie annuali, sancita al terzo comma, mira soprattutto alla tutela della sanità fisica del lavoratore. Osservò l'on. Basso in sottocommissione che « oggi

gli operai, i quali rinunziano alle ferie, ricevono un'ulteriore paga, pari alla paga normale; ora, se questo fatto su un piano economico può essere considerato giusto, non altrettanto può dirsi se si riguarda la questione dal punto di vista fisico del lavoratore ». *Si può pertanto desumere che si è inteso affermare un diritto « indisponibile », che la legge dovrà disciplinare avendo di mira soprattutto lo scopo eminentemente sociale del principio costituzionale.*

L'on. Meda propose la sostituzione della formula « riposo festivo » all'altra « riposo settimanale », osservando che, « quando alla fine del secolo scorso si iniziò il movimento per ottenere il riposo settimanale, tutti furono d'accordo che questa giornata di riposo doveva essere la giornata di festa e precisamente per i paesi latini di culto, di fede religiosa cattolica, la domenica ». L'on. Ghidini, per la Commissione, pur dichiarando di non potere accettare la proposta perché la frase « riposo settimanale » è ormai consacrata dall'uso, affermò che essa « non potrà modificare ciò che di fatto avviene, che cioè – salvo eccezioni – il riposo settimanale coincide con il giorno di festa ». L'emendamento non fu posto in votazione perché ritirato dal proponente.

Art. **37.** — La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore. Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione.

La legge stabilisce il limite minimo di età per il lavoro salariato.

La Repubblica tutela il lavoro dei minori con speciali norme e garantisce ad essi, a parità di lavoro, il diritto alla parità di retribuzione.

(*Già art. 33 del progetto e art. 32-*bis, *discusso e approvato nella seduta del 10 maggio*).

La protezione del lavoro della donna e dei minori, così come è configurata in questo articolo, rappresenta un'aspirazione verso forme sociali più evolute, considerandosi già acquisita tutta la legislazione sociale in atto. Si è voluto porre particolarmente l'accento sulle speciali condizioni di questi lavoratori, donne e minori, per i quali fin dalla fine del secolo scorso si è avuta una speciale legislazione che tiene conto delle loro caratteristiche fisiche.

Nel corso della discussione affiorarono dubbi sulla interpretazione della dizione « a parità di lavoro », e vi fu chi propose di aggiungere anche « e di rendimento », con l'intendimento di riconoscere parità di trattamento a parità *qualitativa e quantitativa* di lavoro; già in sede di I. Sc. era stata proposta la formula « lo stesso trattamento economico » e poi approvata l'altra « uguale trattamento per uguale lavoro », intendendosi con essa « uguale rendimento ». Tale interpretazione fu ribadita a nome della Commissione dal relatore Ghidini (A. C., pag. 3818) allorché affermò che « la frase *a parità di lavoro* è così lata e comprensiva da rendere inutile qualsiasi specificazione »; e dall'on. Taviani quando disse: « la *parità di rendimento* si intende implicita nel concetto *parità di lavoro* ».

Le condizioni di lavoro devono inoltre consentire alla donna l'adempimento della sua essenziale funzione familiare. È sembrato che si volesse qui riprendere il concetto del « salario familiare » già previsto dal precedente articolo; si tratta invece della determinazione dello « *status* giuridico ed economico della donna lavoratrice », *status* che deve esser tale da garantirle la parità di trattamento rispetto ai lavoratori e, nello stesso tempo, darle la « possibilità di esplicare la sua missione familiare »; così l'on. Dossetti (I. Sc., pag. 207); e l'on. Moro successivamente (A. C., pag. 3819) disse che il « riferimento alla essenzialità della missione familiare della donna è un avviamento necessario e un chiarimento per il futuro legislatore, perché esso, nel disciplinare l'attività della donna nell'ambito della vita sociale del lavoro, tenga presenti i compiti che ne caratterizzano in modo peculiare la vita ».

Fu proposta dall'on. Barbareschi la soppressione della parola « essenziale »; il relatore Ghidini si dichiarò contrario, rilevando che quella che si vuol proteggere « è la funzione familiare intesa nel senso che non tutto quello che deve fare la donna debba condizionare il lavoro » che essa compie, « ma solo quello che è veramente importante e caratteristico ». L'Assemblea votò contro la soppressione e intese così, *nell'atto in cui garantì alla donna idonee condizioni di lavoro, ricordare la funzione familiare e materna che essa assolve e che è ad essa connaturata.*

L'aggiunta delle parole « e assicurare alla madre e al bambino (*al fanciullo*, nel testo originario) una speciale, adeguata protezione » si deve all'iniziativa dell'on. Angelina Merlin e di altre; il relatore Ghidini accettò l'emendamento, proponendo di sostituire alla parola « fanciullo » l'altra « bambino », perché « trattandosi di regolare le condizioni del lavoro... la cura del bambino rientra immediatamente nella funzione della maternità ». *La legge, pertanto, dovrà dettare norme protettive per preservare la*

salute e la vita della donna e della sua creatura dai pericoli che le insidiano nei diversi e gravosi lavori extra-domestici, provvedendo alla tutela igienica e profilattica della donna gestante, puerpera e nutrice.

Vi è qui un *obbligo generale* da parte dello Stato di assumersi l'onere di questa tutela che comporta anche la creazione ed il mantenimento di sale di allattamento, nidi e asili per i piccoli ospiti delle fabbriche? Per un verso la risposta potrebbe sembrare affermativa avuto riguardo all'obiezione mossa dall'on. Molé (3. Sc., pag. 42) all'adozione del termine « fanciullo » (anziché dell'altro « bambino ») che « fa supporre un eccessivo e *prolungato* intervento da parte dello Stato »; ma, ove si consideri la soppressione delle parole « promuovendo e » prima di « favorendo » al secondo comma dell'art. 31, si dovrebbe propendere per la negativa: nel senso che non di un obbligo generale fatto allo Stato si tratti, ma della fissazione di una direttiva che impegni lo Stato stesso ad intervenire direttamente per la protezione della maternità e dell'infanzia ogniqualvolta sia necessario. (*cfr.* note all'art. 31).

Il secondo e il terzo comma si devono a una proposta aggiuntiva dell'on. Corbi, così formulata: « È proibito il lavoro salariato dei minori di anni 16. La Repubblica tutela il lavoro dei minori di anni 21 con speciali norme di legge e garantisce loro, a parità di lavoro, il diritto alla parità di retribuzione ». Il proponente osservò che in Italia, su sei milioni e mezzo di iscritti ai sindacati, circa un milione e mezzo sono giovani che spesso compiono un lavoro faticosissimo e pericolosissimo; la legge 26 aprile 1934, che protegge il lavoro dei giovani, è « la più arretrata fra quelle esistenti ». L'on. Cingolani avanzò la proposta, accettata dall'on. Corbi e dal relatore e votata dall'Assemblea, di non specificare l'età, nell'interesse stesso dei giovani lavoratori, perché « vi sono grandi industrie a fuoco continuo nelle quali 16 anni rappresentano un'età ancora pericolosa », e ve ne sono altre « per esempio artigianali o agricole » in cui questo limite potrebbe essere ancora abbassato. *Con questa precisazione, accettata da tutti, è chiaro che la legge dovrà, caso per caso, stabilire i limiti minimi di età a seconda del lavoro e avuto riguardo allo sviluppo biofisiopsichico dei giovani.*

ART. **38.** — Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.

I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.

Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale.

Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato.

L'assistenza privata è libera.

(*Già art. 34 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 10 maggio*).

Il testo definitivo, che si discosta sensibilmente dal progetto, ebbe una complessa elaborazione a causa delle molteplici proposte di coloro che si preoccuparono soprattutto di porre le basi per una sostanziale riforma dell'attuale ordinamento previdenziale; ma tali proposte non avevano contenuto costituzionale, sicché il relatore Ghidini, nel respingerle, osservò che la Commissione aveva inteso « con la formulazione dell'art. 38 di mettere in luce la differenza che corre fra *assistenza* e *previdenza* nonché di stabilire il campo entro il quale si devono attuare le due provvidenze », e di « stabilire chi siano i titolari sia del diritto all'assistenza e alla previdenza, che dell'obbligo correlativo ».

Il principio fondamentale affermato in quest'articolo è che ogni cittadino, « pel fatto stesso che esiste e vive, ha diritto di essere messo in condizione di poter far fronte alle minime esigenze della vita », e queste possono essere sodisfatte « attraverso l'obbligo che incombe alla *collettività*, quando il cittadino, indipendentemente dalla sua volontà, non sia in condizione, o per una crisi sociale, o per cause fisiche, intellettuali o psichiche, di lavorare » (3. Sc., pag. 21). È questo il concetto dell'*assistenza* che deve esser tenuto distinto dall'altro di *previdenza*, per il quale la Costituzione evidentemente considera come acquisita l'attuale legislazione, salvo demandare alle leggi speciali la nuova eventuale regolamentazione.

L'on. Mazzei propose la soppressione delle parole « al mantenimento e », osservando che lo Stato « deve assumere solo gli impegni che può effettivamente mantenere » senza riconoscere ancora un diritto del cittadino « che, oltre tutto, sarebbe uno stranissimo diritto, il diritto ad

esser mantenuti dallo Stato!»; ma il relatore Ghidini non accettò la proposta (poi respinta in sede di votazione) e affermò che (A. C., pagg. 3855-6) « la Commissione ha creduto di porre questo obbligo (dello Stato) del mantenimento, il quale potrà essere ridotto anche al puro necessario, appunto perché si tratta del diritto alla vita, del diritto fondamentale, di un bisogno insopprimibile ».

La formula adottata dalla 3. Sc. suonava così: « Ogni cittadino che, a motivo dell'età, dello stato fisico o mentale o di contingenze di carattere generale, si trovi nell'impossibilità di lavorare, ha diritto di ottenere dalla collettività mezzi adeguati di assistenza »; l'on. Togni a tal proposito affermò di « non aver voluto affrontare il problema molto dibattuto se l'assistenza e la previdenza debbano essere a carico dello Stato o della produzione ovvero a carico dell'uno e dell'altra », perché a suo avviso la questione riveste un « *carattere secondario* che dovrà essere comunque precisato dalla legge speciale; essenziale è l'affermazione che spetta alla collettività di tutelare ecc. » (3. Sc., pag. 21). La 1. Sc., a sua volta, aveva deliberato che « Chiunque è inabile o... senza sua colpa è incapace di lavoro ha diritto ad avere la sua esistenza *assicurata* dallo Stato ». Dal coordinamento delle due formule risultò il testo definitivo del primo comma.

Pertanto, ove si consideri anche l'ultimo comma: « L'assistenza privata è libera », accettato dalla Commissione perché – affermò il relatore Ghidini – « non pensiamo che lo Stato debba avere dell'assistenza un monopolio » (A. C., pag. 3837) e contenuto nel testo concordato proposto dai Gruppi più importanti dell'Assemblea, *si deduce un obbligo generale dello Stato a provvedere al mantenimento oltre che all'assistenza dei cittadini inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi necessari alla vita.*

Nel secondo comma rispetto al progetto furono abolite le parole « in ragione del lavoro che prestano », perché, secondo il proponente on. Laconi, « il legislatore futuro abbia una libertà più ampia e possa adottare i criteri che gli appariranno più adatti alla situazione e più efficaci », e per non costringere la futura legislazione in materia di previdenza e assicurazione sociale a seguire soltanto i criteri « di assistenza mutualistica » che sono oggi in vigore. L'on. De Maria propose di aggiungere a « malattia » la specificazione « generica o professionale », ma non vi insistette dopo la dichiarazione del relatore che « la semplice parola *malattia* è ampia e comprende tutti i casi, sia le malattie generiche che quelle professionali »; mentre l'Assemblea respinse l'emendamento aggiuntivo dell'on. Merighi: « e in caso di morte la famiglia ha diritto alla pensione » dopo che l'on. Laconi ebbe dichiarato di non accettarlo – pur condividendone lo spirito – perché non si trattava di materia costituzionale. Va rilevato che l'on. Laconi parlò sempre in questa sede a nome dei firmatari del testo concordato, accettato dalla Commissione, e cioè di deputati appartenenti ai Gruppi parlamentari più numerosi dell'Assemblea.

Le particolari provvidenze previste per gli inabili e i minorati, di cui al terzo comma, si devono a un emendamento Laconi ed altri; in un primo tempo si era parlato di « rieducazione », ma il relatore Ghidini, nel giustificare l'accettazione del termine « educazione » disse che *in questo è compreso necessariamente il concetto della rieducazione.*

Il quarto comma subì le critiche serrate dei sostenitori della tesi che lo Stato non debba accollarsi il gravissimo onere dell'assistenza e della previdenza sociale. Fu rilevato che: la complessità dell'organizzazione e l'insufficienza dell'attuale ordinamento (Camangi) impongono che la Costituzione non cristallizzi la situazione qual'essa è oggi; non bisogna creare una assolutamente illusoria fiducia nello Stato (Zuccarini), ché così facendo non si fa opera di elevazione sociale delle classi operaie; bisogna affidare agli stessi lavoratori la gestione degli istituti previdenziali. Questi ed altri argomenti furono controbattuti in sede di dichiarazioni di voto sull'emendamento Camangi che suonava così: « a tali provvidenze provvedono, con l'eventuale concorso dello Stato, organi e istituti gestiti o controllati dai lavoratori interessati ». L'on. Di Vittorio affermò di non potere accettare « un concetto privatistico di assicurazione », in quanto è necessario in questo campo « un concetto di Stato perché il concetto di previdenza non può essere disgiunto dal concetto di solidarietà fra tutti i lavoratori »; l'on. Corbino dichiarò di non potere votare la formula Camangi « in parte per le ragioni espresse dall'on. Di Vittorio, ma soprattutto perché ci troviamo di fronte a cifre dell'ordine di grandezza tale che non si può ammettere che lo Stato si debba disinteressare di questa gestione »; e infine l'on. Dominedò intese « che la formula costituzionale lascia aperta, in sede di futuro sviluppo legislativo, la disciplina di una possibile partecipazione dei lavoratori ». L'emendamento Camangi non fu approvato (A. C., pag. 3842).

Dell'ultimo comma s'è già detto; solo v'è da aggiungere che, nell'interpretazione degli onorevoli Laconi e Cingolani, i quali parlarono a nome dei presentatori della formula approvata dall'Assemblea, il termine *assistenza*, in questo caso, comprende anche il concetto di *previdenza*.

ART. **39.** — L'organizzazione sindacale è libera.

Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme stabilite dalla legge.

È condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica.

I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce.

(*Già art. 35 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 10 maggio*).

Le questioni più discusse, ed evidentemente collegate fra loro, furono: 1°) sindacato unico o plurimo; 2°) personalità giuridica delle associazioni sindacali; 3°) facoltà di stipulare contratti collettivi di lavoro aventi efficacia per tutti gli appartenenti alla categoria.

Il primo punto fu risolto con il riconoscimento della piena libertà di organizzazione sindacale, intendendosi comprese fra le organizzazioni sindacali anche quelle professionali (3. Sc., pag. 198). Nel testo approvato dalla 3. Sc. si parlava di sindacati dei lavoratori e dei datori di lavoro, ma in sede di coordinamento si mantenne solo il termine « sindacati », *comprensivo di tutte le organizzazioni, anche padronali*.

Preoccupazione fondamentale fu quella di evitare qualsiasi ingerenza dello Stato nella vita dei sindacati, e il relatore Ghidini affermò che « ci si è attenuti a quella dizione (secondo comma) in forma negativa perché si vuole che il sindacato sia completamente immune da qualsiasi influenza statale. Abbiamo voluto costituire un sindacato che fosse l'opposto del sindacato quale era nel regime passato. Per questo si è detto che l'unico vincolo verso lo Stato è la registrazione » (A. C., pag. 3350). Tuttavia, come rilevò l'on. Mortati, « quando si esige la registrazione, questa non può avvenire automaticamente, presupponendo l'accertamento di quelle che sono le forme organizzative dell'associazione sindacale. Non è infatti possibile che la registrazione avvenga se non siano depositati gli statuti e gli elenchi dei soci... La vera garanzia dell'autonomia dell'organizzazione sta nella scelta dell'organo che deve procedere a questo accertamento »; e l'organo più indicato, aggiunse l'on. Mortati, è il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (art. 99). Non fu fatta a questo proposito alcuna specifica proposta, lasciandosi quindi alla legge la facoltà di affidare a quest'organo anche tale funzione in armonia con la norma costituzionale per cui detto Consiglio « può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale ».

L'on. Benvenuti fece la proposta di aggiungere il seguente comma: « È condizione per la registrazione dei sindacati che essi sanciscano nei loro statuti un ordinamento interno democratico fondato sulla libera scelta e sulla elezione diretta e segreta di tutti i dirigenti, nonché sull'approvazione da parte dei soci delle deliberazioni e dei bilanci »; e giustificò la proposta rilevando che « la Costituzione deve in certo senso prendersi una rivalsa storica... rispetto alla legge 3 aprile 1926 che sanciva precisamente il principio opposto ». La proposta fu poi approvata nella formulazione attuale del terzo comma, concordata fra vari settori dell'Assemblea.

Nella prima stesura della sottocommissione dicevasi che i sindacati « sono riconosciuti *enti di interesse collettivo* »; a questa dizione si preferì (quarto comma): « hanno personalità giuridica », *sempre per non lasciare aperta la strada ad interventi statali* (3. Sc., pag. 222); e l'on. Di Vittorio. relatore in sede di sottocommissione, affermò che i sindacati, per potere stipulare contratti collettivi di lavoro, debbono « avere il riconoscimento della personalità giuridica. Però, nello stabilire le condizioni di questo riconoscimento, si devono nel medesimo tempo garantire l'indipendenza, l'autonomia, la libertà del sindacato, senza di che esso perderebbe il suo carattere peculiare » (3. Sc., pag. 221). L'on. Tega in Assemblea propose la soppressione del comma, ché altrimenti ci si avvierebbe « verso la strada del sindacalismo governativo, verso la strada del riconoscimento giuridico... ponendo sotto la tutela dello Stato i liberi sindacati operai » (A. C., pag. 3852). Ma poi non insistette.

L'argomento più discusso e sul quale si appuntarono le critiche maggiori fu il modo come conciliare il sistema di sindacati concorrenti, quindi un regime di piena libertà sindacale, con il principio della rappresentanza unitaria in proporzione al numero degli iscritti per la stipulazione dei contratti collettivi. « Come si può dare – chiese l'on. Mazzei (A. C., pag. 3845) – a questa rappresentanza

unitaria di sindacati che siano separati gli uni dagli altri, che siano giuridicamente ognuno dotato di propria personalità giuridica, l'unità che essa non ha? »; e l'on. Fabbri: « In sostanza questi sindacati, a cui si riconoscono in teoria personalità giuridica e capacità per la stipulazione di contratti collettivi, perdono poi in concreto la loro autonomia ad un certo punto, quando si dice che devono essere rappresentati unitariamente, in proporzione degli iscritti »; e sia l'uno che l'altro chiesero di rinviare alla legge le modalità per la stipulazione dei contratti collettivi con efficacia *erga omnes*. L'onorevole Ghidini, per la Commissione, nel dichiararsi contrario al rinvio alla legge, osservò: « Se diciamo che la legge possa fare di più, lasciamo adito a quell'intervento ulteriore dello Stato che proprio si è voluto evitare ».

Prima delle votazioni si ebbero le seguenti dichiarazioni di voto: Dominedò, per il Gruppo democristiano: « Quando sorge il problema di dettare norme di categoria anche agli appartenenti non iscritti è evidente allora che si debba risolvere, al di sopra del problema della libertà sindacale, quello della formazione di un *organo normativo* che potrebbe essere o il sindacato considerato come maggioritario (con l'eventualità di ricadere in formulazioni analoghe a quella della legge 3 aprile 1926) ovvero un organismo riconosciuto dalla legge, idoneo a costituire la rappresentanza di tutte le libere e sottostanti associazioni registrate ma ad un tempo poste in condizione... di formare quello che in sostanza può essere il sindacato di secondo grado, il sindacato giuridico di diritto pubblico (*Commenti a sinistra*) e che il progetto si limita a configurare attraverso il sindacato rappresentato unitariamente... In questo secondo caso resta ben fermo il concetto in base al quale si deve configurare un organismo idoneo a dettare norme nei confronti degli appartenenti anche se non iscritti e capace domani di risolvere pacificamente i conflitti di lavoro »;

Colitto, per il Gruppo qualunquista: « La rappresentanza giuridica del sindacato è una cosa distinta e separata dalla rappresentanza ai fini della stipulazione dei contratti collettivi di lavoro. Si vedrà dopo come si arriverà alla determinazione di questa rappresentanza unitaria: ma è evidente che questa rappresentanza unitaria resta separata e distinta dalla rappresentanza giuridica di ogni sindacato »;

Di Vittorio, per il Gruppo comunista: « Il sindacato così come è definito dall'articolo del progetto è libero, autonomo, indipendente e la personalità giuridica del sindacato serve *soltanto* per conferire al sindacato stesso la possibilità di stipulare contratti collettivi di lavoro, che siano obbligatori per tutti gli appartenenti alla categoria a cui i contratti si riferiscono ».

ART. **40.** — Il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano.

(*Già art. 36 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 12 maggio*).

La 1. Sc. aveva approvato la seguente formulazione: « È assicurato a tutti i lavoratori il diritto di sciopero.

« La legge ne regola le modalità di esercizio unicamente per quanto attiene:

a) alla procedura di proclamazione;

b) all'esperimento preventivo di tentativi di conciliazione;

c) al mantenimento dei servizi assolutamente essenziali alla vita collettiva ».

Questa formulazione rappresentava « il tentativo di accordare le esigenze di chi sosteneva che si proclamasse il diritto di sciopero in senso assoluto, senza alcuna limitazione, né sostanziale né procedurale, e di chi sosteneva che non se ne parlasse affatto nella Costituzione » (C. 75, pag. 88), per cui, affermato il riconoscimento solenne del diritto di sciopero, si era creduto: di disciplinarne la procedura di proclamazione per « eliminare la possibilità che lo sciopero fosse proclamato per il capriccio di poche persone » e per lasciare alla stessa classe operaia di « valutare nel suo seno la convenienza o meno » di ricorrervi; di prevedere gli esperimenti preventivi di conciliazione; di assicurare i servizi assolutamente essenziali alla vita collettiva, la quale ultima formula, evitando le difficoltà di una elencazione dei prestatori di opera ai quali fosse o meno consentito di scioperare, non affronta neanche il problema abbastanza grave della distinzione fra servizio pubblico e servizio privato.

La 3. Sc. invece aveva deliberato un ordine del giorno per il rinvio alla legge ordinaria, eludendo così il contrasto che si era manifestato, in quanto taluni accedevano alla formulazione della prima sottocommissione, magari con specificazioni più precise e forse anche più restrittive, mentre altri accedevano al concetto del diritto di sciopero da affermarsi senza limiti nella Carta costituzionale.

La questione fu rimessa alla Commissione per la Costituzione in adunanza plenaria e qui si riproposero le istanze dei sostenitori dell'illimitato riconoscimento del diritto di sciopero a tutti i lavoratori, di coloro che volevano circondare questo diritto di limiti ben precisi, specialmente per quanto riguarda il mantenimento dei pubblici servizi, e, infine, di coloro che non ritenevano regolabile nella Costituzione il « fatto » (Fabbri) e non « diritto » dello sciopero in quanto allo sciopero corrisponde un rapporto di lavoro bilaterale per cui « l'interruzione rapida, immediata, violenta della prestazione di lavoro in moltissimi casi è una rottura di contratto » (C. 75, pag. 92); prevalse il criterio che « dopo una legislazione che ha considerato reato lo sciopero, la Costituzione non può non riconoscerlo », e fu approvata la formula del progetto, amplissima, con la quale si poneva un vincolo al legislatore futuro a riconoscere il diritto di sciopero a « tutti i lavoratori ».

In Assemblea furono riproposti emendamenti soppressivi, con l'intento alcuni di rinviare la materia alla legge e altri di negare il diritto di sciopero. L'on. Damiani vide nell'articolo un contrasto irrimediabile con altro precedente in cui si enunciano gli istituti e le forme attraverso i quali si attua la tutela del lavoro. L'on. Ghidini, per la Commissione, obiettò che « se è vero che lo Stato è chiamato a tutelare il lavoro, con ciò non si esclude che anche la classe lavoratrice possa tutelare essa pure direttamente il lavoro » (A. C., pag. 3913). L'on. Rodi chiese la soppressione perché « in pratica lo sciopero non è stato e non è un fatto economico e un fatto sociale, ma un fatto politico »; l'on. Gabrieli propose di dire: « I lavoratori hanno diritto di sciopero nelle forme e nei limiti stabiliti dalla legge. Lo sciopero è vietato al personale addetto ai servizi pubblici », allo scopo di lasciare al legislatore la possibilità di « tutelare la libertà di lavoro, di cui lo sciopero è una manifestazione morale oltre che giuridica, di quelli che non vogliono aderire allo sciopero dei loro compagni », e nello stesso tempo di vietare l'astensione dal lavoro dei pubblici impiegati per non determinare un « suicidio morale oltre che giuridico » dello Stato.

Dello sciopero politico si preoccuparono gli on. Perrone Capano e Bellavista proponendo la formula « il diritto all'autodifesa sindacale è riconosciuto » la quale, limitando lo sciopero al campo economico, tendeva a rinviare alla legge il compito di determinare le modalità e i termini di esercizio di tale autodifesa.

L'on. Clerici propose: « L'assunzione di qualsiasi funzione pubblica implica rinuncia al diritto di sciopero », intendendo con ciò di evitare gli scioperi che possano intralciare o addirittura fermare i servizi essenziali alla vita collettiva. Secondo il nostro diritto pubblico – osservò il proponente – è portatore di una funzione pubblica colui che è incaricato di formare o di concorrere a formare con la sua volontà, manifestata in una data forma, sotto determinate condizioni e in una sfera determinata di competenza, la volontà di un ente pubblico diretta al conseguimento di un fine pubblico, o che rappresenti l'ente nell'esecuzione della volontà: « chi dunque esercita una funzione pubblica è solamente – nella schiera enorme dei vari impiegati e funzionari pubblici – colui il quale esercita un diritto di sovranità, un *jus imperii*, colui il quale rispetto al cittadino semplice è in quel momento lo Stato » (A. C., pag. 3907). A questa categoria di funzionari, e soltanto a questa, la legge dovrebbe imporre la « rinunzia » al diritto di sciopero.

La formulazione definitiva fu presentata dall'on. Umberto Merlin, che ammise di averla desunta dalla traduzione quasi letterale della dichiarazione contenuta nel preambolo della Costituzione francese del 1946. Il proponente, ammesso come pacifico il riconoscimento del diritto di sciopero, osservò (A. C., pag. 3897) che non è pensabile non fare una discriminazione allo scopo di escludere dal godimento di questo diritto i pubblici funzionari, perché, se si dovesse ammettere lo sciopero « degli agenti di polizia, dei carcerieri, dei magistrati, degli agenti delle imposte », non si darebbero allo Stato « la dovuta forza e il dovuto prestigio » ma se ne favorirebbe il suicidio.

L'on. Ghidini, per la Commissione, osservò che una limitazione del diritto nel senso di escluderne dal godimento i pubblici funzionari non è praticamente possibile, perché, quando si parla di pubblici ufficiali o di funzionari pubblici, si parla di un elemento che è estremamente fluido, mutevole e instabile; ciò non soltanto perché le nozioni di pubblico ufficiale e di pubblica funzione sono molto varie in giurisprudenza e in dottrina, ma soprattutto perché si va creando uno Stato che accentra in sé una quantità di interventi entrando, si può dire, in tutti i rapporti sociali, onde avviene che aumentano di continuo le pubbliche funzioni e i pubblici servizi. Ed anche nel caso che si volesse limitare il divieto a coloro che detengono una parte del potere sovrano, vi sarebbe pur sempre motivo di perplessità perché, fra l'altro, il potere sovrano del pubblico ufficiale appartiene non soltanto a dipendenti dello Stato e degli enti parastatali ma anche a dipendenti di privati, come è ad esempio il caso dei messi che dipendono da ditte appaltatrici private e che non sarebbe opportuno privare del diritto di sciopero (A. C., pag. 3914).

Vi fu chi propose di sottoporre le vertenze sindacali a un arbitrato preventivo, facoltativo o obbligatorio. Quanto all'arbitrato facoltativo, il relatore Ghidini osservò che « è inutile inserire questo mezzo nella Carta costituzionale, per l'ovvia ragione che i lavoratori scioperano non per capriccio o per il gusto di affamare se stessi e i loro figliuoli ma perché versano in stato di necessità, e quindi i mezzi di conciliazione sono sempre impiegati senza bisogno di « renderli obbligatori con la Costituzione »; quanto all'arbitrato obbligatorio, rilevò che questo istituto « è la negazione della libertà di sciopero ».

Ai sostenitori della tesi della necessità di vietare lo sciopero politico, l'on. Ghidini disse che, « *indipendentemente dalla considerazione che lo sciopero politico è un atto rivoluzionario e che le rivoluzioni non si codificano* », *qui si tratta dei rapporti economici e quindi si disciplina « solamente lo sciopero economico* ».

A conclusione del suo intervento il relatore, non accettando neanche la formula Merlin e mantenendo la dizione del progetto, osservò che « il fatto che si enunci il diritto di sciopero puramente e semplicemente non vuol dire che tale diritto non possa essere regolato. Il diritto è limite. Lo potrà quindi fissare occorrendo il legislatore futuro ». Come si è detto, la formula Merlin fu invece approvata dall'Assemblea dopo ampie dichiarazioni di voto.

L'on. Cingolani, a nome del Gruppo democristiano, dichiarò: « Aderiamo all'emendamento Merlin perché riteniamo che (in esso) siano contenute tutte le possibilità di sviluppo effettivo e di regolamentazione legislativa dello sciopero »;

l'on. Di Vittorio, a nome del Gruppo comunista: « Noi siamo favorevoli al diritto di sciopero senza limitazione per tutti i lavoratori... però non vogliamo chiuderci in una intransigenza assoluta e cieca... ricerchiamo l'accordo con altri, che rappresentano non soltanto larghi strati del popolo, ma le grandi correnti sindacali che sono unite nella C. G. I. L.... Perciò voteremo, con le spiegazioni che ho date, l'emendamento sostitutivo dell'on. Umberto Merlin »;

l'on. Crispo, a nome del Gruppo liberale: « Riconoscendo il diritto di sciopero noi lo intendiamo come uso legittimo di un potere e non come abuso di esso, come un mezzo di difesa e di rivendicazione economica, e non come un'arma di lotta e di oppressione politica. In questo senso voteremo a favore dell'emendamento Merlin »;

l'on. Camangi, per il Gruppo repubblicano: « L'emendamento Merlin tranquillizza le nostre preoccupazioni... circa la salvaguardia del regolare funzionamento dell'attività dello Stato repubblicano »;

l'on. Foa, per il Gruppo autonomista: « Noi voteremo... con qualche preoccupazione e con qualche titubanza... Purtuttavia le dichiarazioni così degne dell'on. Merlin hanno toccato il nostro animo; e noi pensiamo che l'impronta con la quale il diritto di sciopero rinasce, ... il senso di misura e il senso di fiducia sono tali che noi possiamo augurarci che questo senso di misura e di fiducia presiedano all'esercizio del diritto di sciopero negli anni futuri ».

Si può pertanto desumere che la Costituzione, rinviando al legislatore futuro la disciplina del diritto di sciopero, ha inteso di non porgli alcun limite preciso, pur impegnandolo, per lo spirito con il quale fu proposta la formula definitiva e per le dichiarazioni che ne accompagnarono il voto favorevole da parte di quasi tutti i settori dell'Assemblea, a tenere nel dovuto rispetto le esigenze fondamentali dello Stato per quanto riguarda il mantenimento dei pubblici servizi.

Vi furono anche proposte in merito alla serrata, e uno degli emendamenti, quello dell'on. Giannini (« Lo sciopero e la serrata sono vietati. I conflitti di lavoro sono regolati dalla legge ») fu posto in votazione e non accolto dall'Assemblea. Il relatore Ghidini, esaminando le varie proposte, osservò che « mentre lo sciopero non può avere – salvo il caso di sciopero politico – che il fine di migliorare il contratto di lavoro, le serrate invece possono avere finalità economiche che sono al di fuori del regolamento dei rapporti di lavoro e degli stessi rapporti fra capitale e lavoro... Infatti l'industriale può ricorrere alla serrata come ad una manovra per limitare la produzione, per rialzare i prezzi e così via ».

ART. **41.** — L'iniziativa economica privata è libera.

Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.

(*Già artt. 37 e 39 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 13 maggio*).

I due articoli del progetto da cui deriva la formula definitiva avevano in comune l'obiettivo di armonizzare l'attività economica privata con il fine pubblico; la sola differenza stava in ciò che, mentre l'art. 39 aveva per oggetto un fine negativo, cioè impedire che l'attività economica privata potesse recare danno all'utile pubblico, l'art. 37 mirava al coordinamento dell'attività privata con il fine pubblico, quindi aveva una finalità positiva.

Con la formulazione definitiva, affermata nel primo comma la libertà dell'iniziativa e dell'impresa privata, sono stati posti in luce, nel secondo comma, i limiti, per così dire, passivi, di principî e criteri che l'iniziativa deve rispettare, e nel terzo comma i limiti attivi, cioè quelli che la legge può imporre ai fini del coordinamento (A. C., pag. 3936). L'impresa privata, in altri termini, costituisce *la regola*, in quanto non leda l'interesse pubblico, e in tal senso è garantita dalla Costituzione (3. Sc., pag. 110). La formulazione dei primi due commi non fu contrastata e l'Assemblea la approvò quasi senza discussione.

Al terzo comma l'on. Arata propose l'inserzione della parola « piani » dopo controlli, precisando che la sua proposta aveva non « lo scopo di porre all'Assemblea una perentoria alternativa fra il sistema liberale e quello socialista, fra la iniziativa economica privata e la coercizione burocratica di Stato, fra capitalismo nella sua forma pura e pianificazione integrale », ma soltanto il fine di disciplinare « quegli interventi o interventismi di Stato che oggi campeggiano in tutti i Paesi » (A. C., pag. 3934); l'on. Taviani osservò di non vedere i motivi per i quali la parola « piani » dovesse essere inserita nel testo costituzionale dal momento che nell'espressione « i controlli » si prevede già un intervento dello Stato, « e non è detto che questo intervento debba essere sempre fatalmente empirico » (A. C., pag. 3935). Si addivenne a una formula concordata – poi definitivamente approvata – accettata a nome della Commissione dall'on. Ruini, il quale osservò che « l'idea base è quella del coordinamento, in quanto nessuna economia può ormai prescindere da interventi statali; il comunismo puro e il liberalismo puro sono due ipotesi e schemi astratti che non si riscontrano mai nella realtà... La realtà è sempre una sintesi, una risultante della vita economica » (A. C., pag. 3936).

L'on. Einaudi propose di aggiungere il seguente comma:

« La legge non è strumento di formazione di monopoli economici; e ove questi esistano li sottopone al pubblico controllo a mezzo di amministrazione pubblica delegata o diretta ». Il proponente osservò che il male più profondo della società presente non è la mancanza di programmi e di piani, ma è invece l'esistenza di monopoli, danno supremo dell'economia moderna, che dà alti prezzi, produzione ridotta e quindi disoccupazione (A. C., pag. 3939). L'on. Ruini, per la Commissione, osservò fra l'altro che la Costituzione già prevede la nazionalizzazione dei monopoli (art. 43); e l'emendamento, posto in votazione, non fu approvato.

ART. **42.** — La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati.

La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti.

La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale.

La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità.

(*Già art. 38 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 13 maggio*).

Si discusse molto in sottocommissione sulla formulazione del primo comma, e i testi approvati dalla 1. e dalla 3. Sc. suonavano rispettivamente così: « I beni economici di consumo e i mezzi di produzione possono essere in proprietà di cooperative, di istituzioni e dello Stato »; « I beni economici possono essere oggetto di proprietà privata, cooperativistica e collettiva »; e dal coordinamento dei due testi si arrivò alla formula definitiva del primo comma.

L'on. Bibolotti propose: « La proprietà è pubblica, collettiva e privata », ma il relatore Ghidini, non accettando l'aggiunta, osservò che il termine « collettiva » dal punto di vista giuridico è improprio, in quanto « coglie l'aspetto economico dell'istituto della proprietà piuttosto che l'aspetto giuridico »; e alla proposta dello stesso deputato di aggiungere che i beni economici possono essere di proprietà

anche delle cooperative, obiettò che « non si può ancora dire che la cooperativa rappresenti un *tertium genus* nel campo del diritto di proprietà. È bensì un qualcosa di intermedio fra la proprietà pubblica e quella privata sotto il profilo economico ma non sotto il profilo giuridico » (A. C., pag. 3951).

Riconosciuto il diritto di proprietà, la Costituzione, vincolando il legislatore a dettare norme che garantiscano la proprietà privata, ha posto il problema dei limiti entro i quali il diritto stesso deve avere una forma e un contenuto. Il primo comma, preso a sé, potrebbe far supporre che si sia rimasti sulla base individualistica, che invece è superata dall'affermazione che « la società ha il diritto di regolare i rapporti allo scopo di garantire quelle che sono le funzioni del diritto di proprietà: e non soltanto la funzione personale, ma anche quella sociale, in quanto è evidente che la proprietà privata non ha il solo scopo della garanzia della libertà del singolo, ma ha anche quello di servire al bene della società » (3. Sc., pag. 68). « L'interesse sociale è preminente sull'interesse individuale e particolare »: con questa motivazione l'on. Ghidini, per la Commissione, non accettò un emendamento dell'on. Colitto il quale voleva che si dicesse al secondo comma: « anche allo scopo di assicurarne la funzione sociale ». E lo stesso on. Ghidini si dichiarò nettamente contrario a tutti gli emendamenti nei quali il concetto di « limite » si riferiva « in modo chiaro, espresso e preciso all'uso e al godimento, *mentre invece il testo lo riferisce alla proprietà* ». L'on. Corbino fra gli altri aveva proposto un emendamento in questo senso, intendendo « spostare il significato della parola *limiti*, che nel testo proposto dalla Commissione si dovrebbe riferire allo scopo di assicurare la funzione sociale della proprietà ». (A. C., pagg. 3946 e 3951).

Quanto al terzo comma molto si discusse in sottocommissione sul significato da dare alla dizione « salvo indennizzo », e vi fu chi propose, in quella sede e poi in Assemblea, l'aggiunta di una specificazione (*equo* o *giusto*). Nella 3. Sc. l'on. Taviani, relatore, sostenne la tesi che non dovesse parlarsi di « equo » indennizzo (intendendosi con l'aggettivo *equo* una misura dell'indennizzo proporzionata al valore economico del bene al momento dell'esproprio), ché altrimenti « si impedirebbe di fare la riforma agraria... Il termine indennizzo senza l'aggettivo *equo* ha un senso preciso che si riallaccia a quanto venne praticato nelle riforme agrarie dell'altro dopo guerra, calcolando il valore dei terreni nella moneta pre-bellica, senza tener conto della svalutazione » (3. Sc., pag. 126). In Assemblea l'on. Perlingieri tornò sull'argomento proponendo la formula « contro giusto indennizzo ». Giustificò l'emendamento con la preoccupazione che in commissione s'era « proposto di abolire la parola *giusto* (equo) in quanto la proprietà dovrebbe essere indennizzata con moneta riportata al suo valore pre-bellico », e aggiunse che non avrebbe insistito nell'emendamento qualora la Commissione gli avesse dato assicurazione che la soppressione di questa specificazione non avrebbe avuto il valore che invece le si era attribuito in sottocommissione. L'on. Ghidini, per la Commissione, prima della votazione, precisò: « V'è stata su questo attributo *giusto*, prima in seno alla 3. Sc., dopo in sede di coordinamento e poi di commissione plenaria, una lunga discussione. Abbiamo eliminato l'aggettivo *giusto* perché *il concetto di giusto è implicito nel concetto di indennizzo*. Anche la più recente giurisprudenza è di questo avviso: *l'indennizzo, perché sia tale, non può essere ingiusto*. Siamo d'accordo che la Costituzione non è un telegramma per doversi risparmiare le parole; ma il superfluo lo dobbiamo eliminare » (A. C., pag. 3950). L'on. Perlingieri si dichiarò sodisfatto e ritirò la sua proposta; e l'Assemblea votò il testo del progetto con l'interpretazione autentica datane dalla Commissione.

Al quarto comma furono proposti emendamenti i quali, parlando di successione legittima e testamentaria, non facevano cenno alcuno dei diritti dello Stato. L'on. Grassi propose anzi la soppressione di tutto il comma osservando: in via generale di non comprendere i motivi per cui la Costituzione debba occuparsi di uno solo dei modi di acquisto della proprietà – la successione *mortis causa* – quando è stato già detto che la legge « determina i modi di acquisto della proprietà »; e in particolare mettendo in luce i pericoli che si avrebbero « se il fisco dovesse diventare coerede nelle successioni » entrando nei rapporti familiari più stretti: « lo Stato si mantenga come terzo, richieda dei prelievi sul valore dell'asse ereditario, ma non come compartecipe » (A. C., pag. 3949).

L'on. Ghidini, rispondendo alle varie obiezioni, osservò: « per quanto riguarda i diritti dello Stato... debbo dire che è verissimo che nella legislazione civile attuale, come in quella precedente, il concetto era contemplato in duplice forma: sotto la forma dello Stato legittimario (nel caso che non vi siano parenti sino al 6° grado), come sotto il profilo della tassa di successione (che non è una vera e propria tassa ma è piuttosto un prelievo sul capitale). Con questa disposizione la Commissione ha voluto *lasciare adito alla possibilità di innovazioni anche nel campo del diritto successorio, specialmente per quanto riguarda lo Stato*. La Commissione non ignora che vi è una ten-

denza diretta ad aumentare i diritti dello Stato sulle eredità, e il meno che potevamo fare era di lasciare aperta la strada ad eventuali innovazioni ».

L'Assemblea non approvò la soppressione della frase « e i diritti dello Stato sulle eredità », *accogliendo quindi il principio* (dichiarazione di voto dell'on. Taviani a nome della maggioranza del suo Gruppo) *che « la parte che lo Stato preleva sotto forma di imposta di successione ha uno scopo sociale oltre che fiscale »*.

ART. 43. — A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale.

(*Già art. 40 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 13 maggio*).

La sostituzione delle parole « Per coordinare le attività economiche », che figuravano nel progetto, con le altre « A fini di utilità generale » si deve a una proposta dell'on. Taviani; il relatore Ghidini non accettò l'emendamento perché « l'articolo pone già la condizione dell'*interesse generale* », sicché ritenne superflua la variante; ma l'on. Taviani insistette perché, se l'osservazione del relatore poteva essere « comprensibile dal punto di vista formale, non lo era invece dal punto di vista sostanziale, perché il preminente interesse generale cui si riferisce la proposizione finale dell'articolo riguarda le imprese che si riferiscono a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio e non riguarda lo scopo dell'intervento dello Stato per la socializzazione » (A. C., pag. 3960). L'emendamento Taviani, posto in votazione, fu approvato dall'Assemblea.

Nel progetto, inoltre, era detto: « riserva originariamente o trasferisce »; l'on. Bosco Lucarelli, proponendo la modifica « può riservare originariamente o trasferire », osservò che l'affermazione non deve avere un carattere « così rigido da esprimersi in un senso assolutamente obbligatorio », soprattutto perché in momenti di grave crisi economica come l'attuale « molte imprese, che versano in stato fallimentare, dovrebbero bussare alla porta dello Stato per vedersi asservite, e si riverserebbero le loro passività sullo Stato medesimo » (A. C., pag. 3958). Proposte analoghe furono anche presentate da altri, e a tutti l'on. Ghidini, per la Commissione, rispose che l'articolo « fa riferimento alla legge e quindi non è che tale riserva o trasferimento siano in ogni caso imposti. Saranno attuati quando il legislatore futuro lo riterrà conveniente e giusto nell'interesse superiore della Nazione » (A. C., pag. 3959). Ma l'emendamento, malgrado queste precisazioni del relatore, posto in votazione, fu approvato.

L'on. Corbino chiese la soppressione delle parole « o a comunità di lavoratori o di utenti », perché « espropriare dei privati per dare ad altri privati non dovrebbe corrispondere allo spirito della disposizione contenuta nell'articolo » (A. C., pag. 3959). Il relatore Ghidini obiettò che « si tratta di comunità, di associazioni cioè; in sostanza di qualcosa che non è ancora un ente pubblico e ha caratteri che lo possono anche rendere perlomeno simile agli enti pubblici. Certo è che gli interessi di una comunità sono interessi diversi di quelli di una singola persona privata » (A. C., pag. 3960). L'emendamento, posto in votazione, non fu approvato.

Vi fu anche una proposta dell'on. Colitto di sostituire alle parole « carattere di preminente interesse generale » le altre « non confacenti all'interesse generale », ma la modifica incontrò l'opposizione del relatore, il quale non l'accettò: 1°) perché l'interesse superiore della collettività può consigliare la socializzazione indipendentemente da qualsiasi altra considerazione particolare; 2°) per una ragione di carattere pratico, che cioè l'accertamento che una determinata impresa non sia confacente all'interesse generale richiede un'indagine sempre difficile, talora impossibile (A. C., pag. 3959).

Lo stesso on. Colitto propose che gli indennizzi fossero stabiliti con legge, ma non vi insistette dopo che l'on. Ghidini osservò che « la legge dovrà stabilire soltanto i criteri in base ai quali si debba procedere alla determinazione degli indennizzi. Lo stabilire gli indennizzi sarà piuttosto compito o dell'autorità giudiziaria o dell'autorità amministrativa, volta per volta ». (Per il significato da dare alla parola « indennizzo », *cfr.* note all'articolo precedente).

ART. 44. — Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà.

La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane.

(*Già art. 41 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 13 maggio*).

I principî contenuti in questo articolo in un certo senso sono già trattati dal precedente art. 42 sulla proprietà, per cui già in sede di sottocommissione si parlò dell'opportunità o meno di dedicare un apposito articolo della Costituzione al problema della riforma agraria. Tuttavia, come rilevò l'on. Fanfani (3. Sc., pag. 140), non fare un articolo in questo senso sarebbe stato forse « opportuno da un punto di vista strettamente giuridico, ma sarebbe (stato) un errore da quello psicologico e politico », in quanto il problema agrario è uno dei più sentiti nel momento attuale.

L'on. Jacometti avrebbe voluto sopprimere l'enunciazione introduttiva: « al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali », perché esclusivamente a carattere finalistico; ma l'on. Ghidini, per la Commissione, si dichiarò contrario all'emendamento, in quanto la formula iniziale, pur avendo soltanto carattere finalistico, « accentua la funzione sociale del diritto di proprietà ».

Due furono gli argomenti più dibattuti: i limiti dell'estensione della proprietà terriera ed il latifondo.

Circa i limiti si sostenne da molti che non sempre la grande proprietà terriera è dannosa, anzi spesso è utile. L'on. Corbino osservò: « Cosa vuol dire limiti di estensione? si devono riferire alla terra o al proprietario? Un limite alla terra potrebbe porre ostacoli gravissimi al progresso agrario; fissare poi dei limiti per il proprietario significherebbe fermare tutto il mercato della proprietà terriera » (A. C., pag. 3968); e l'on. Badini Confalonieri (A. C., pag. 3971): « I limiti della proprietà sono già fissati nell'art. 42 » e non è il caso di « fare inutili ripetizioni ». Ma soprattutto l'on. Einaudi richiamò l'attenzione della Commissione e dell'Assemblea sulla necessità di considerare bene il problema dei limiti dell'estensione della proprietà, in quanto la questione fondamentale è quella « dell'adattamento delle dimensioni dell'impresa agricola alle mutevoli condizioni delle diverse zone agricole italiane ». In Italia si va da forme di coltivazione estensiva a forme di coltivazione la più intensiva; a volte è una ricchezza notevole anche una proprietà estesa semplicemente su un ettaro, perché « su un ettaro a fiori (in Liguria) vive una popolazione prospera, laddove in altre condizioni morirebbe di stenti una persona sola » (A. C., pag. 3971). A questo concetto aderì anche l'on. Segni; il relatore Ghidini, considerato che « potrebbe nascere il dubbio che la Costituzione (come già si è verificato in altre costituzioni, di Romania e di Jugoslavia) si proponga la fissazione *a priori* dei limiti di estensione della proprietà, al fine di rendere più chiaro il concetto » modificò il testo in questo senso: « fissa limiti alla sua estensione appropriati alle varie regioni e zone agricole ». La formula fu così votata dall'Assemblea e soltanto in sede di revisione formale e letteraria modificata in quella definitiva.

L'on. Corbino propose la soppressione della parola *privata*, in quanto a suo avviso « qualsiasi limite e qualsiasi obbligo e vincolo (avrebbero dovuto) considerarsi estesi anche alle proprietà demaniali o comunali », in vista soprattutto dell'autonomia regionale (A. C., pag. 3967); ma l'on. Ghidini non accettò l'emendamento osservando che « il pericolo che si smarrisca il senso della *funzione sociale* riflette piuttosto la proprietà privata », senza pensare che è ovvio che non siano fissati limiti alla proprietà pubblica (A. C., pag. 3976). La proposta fu respinta dall'Assemblea.

Sul problema del latifondo le proposte furono molteplici e soprattutto fu criticata la formula del progetto « abolisce il latifondo », che contiene « un concetto che non è ragionevole » (Einaudi). Basta guardare le statistiche, aggiunse l'on. Einaudi, per rendersi persuasi della prudenza di non chiedere una abolizione che sarebbe assurda e nociva e per chiedere invece una trasformazione a seconda delle esigenze e delle culture delle diverse zone agrarie (A. C., pag. 3969); e per tale motivo propose la formula « la legge impone e promuove la bonifica delle terre e la trasformazione del latifondo ». Per gli stessi motivi l'on. Jacometti propose: « attua la trasformazione del latifondo », aggiungendo però (e in ciò consiste la differenza sostanziale fra i due emendamenti) « e la sua assegnazione ai lavoratori e alle loro associazioni », e in sede di votazione dichiarò che,

se fosse stata votata la formula « promuove la trasformazione » senza l'aggiunta da lui proposta, il concetto sarebbe stato sminuito. L'on. Ghidini, per la Commissione, condivise le osservazioni dell'on. Einaudi per quanto, osservò, quando si dice « abolisce » si dice anche « trasforma » e viceversa; ma dichiarò di non accettare l'aggiunta proposta dall'on. Jacometti, perché « al modo come sarà regolata la trasformazione del latifondo dovrà pensarci il legislatore futuro, adattandola alle condizioni economiche locali e ad altri elementi che è difficile oggi prevedere con sicurezza » (A. C., pag. 3976).

Il Gruppo comunista, in sede di votazione, insistette sulla formula originaria « abolisce »; e l'on. Di Vittorio disse che tra i due termini vi è una « differenza sostanziale, poiché il latifondo non è soltanto concetto di estensione di terreno e non è soltanto concetto di terreno coltivato male o non coltivato affatto; esprime, invece, un sistema che rende possibile l'una e l'altra cosa, l'una dipendente dall'altra, cioè che questi terreni sono coltivati male e sono espressione di arretratezza della nostra agricoltura. Quindi bisogna rompere il sistema e creare nuovi rapporti sociali, nuovi rapporti di proprietà come presupposti essenziali per la trasformazione fondiaria » (A. C., pag. 3982). La primitiva formula del progetto, posta in votazione, non fu accolta dall'Assemblea, la quale votò invece favorevolmente la formulazione Einaudi.

L'aggiunta « e la ricostituzione delle unità produttive » si deve a una proposta dell'on. Jacometti, il quale si preoccupò delle conseguenze deleterie dovute in talune zone all'eccessivo spezzettamento della proprietà agraria e rilevò che « per instaurare una agricoltura veramente razionale è necessario, attraverso la legge, favorire la permuta e quindi la costituzione dell'unità colturale e produttiva », così come avviene in altri Paesi, e in Isvizzera in particolar modo, dove vi è una legge che impedisce il frazionamento della terra per eredità oltre certi limiti (A. C., pag. 3963). La proposta fu accettata dal relatore, il quale ne riconobbe « l'opportunità e la giustizia », e votata dall'Assemblea.

Un'altra modificazione proposta dall'on. Einaudi fu la sostituzione della frase « aiuta la piccola e media proprietà » con l'altra « a incremento e a elevazione del ceto dei piccoli e medi proprietari ». La trasformazione del latifondo deve servire, osservò il proponente, non ad aiutare la piccola e media proprietà ma all'elevazione dei ceti dei piccoli e medi proprietari, ché in Italia non si sente affatto il bisogno di aumentare di numero i piccoli e medi proprietari (A. C., pagina 3970). L'on. Gronchi, a nome del suo Gruppo, si dichiarò contrario alla formula Einaudi perché limitativa e perché avrebbe escluso la « conduzione associata »; e l'Assemblea non l'approvò.

Il secondo comma fu proposto dall'on. Gortani e, benché l'on. Ghidini, per la Commissione, fosse dell'avviso che la materia dovesse essere regolata dalla legge ordinaria, l'Assemblea lo accettò respingendo nel contempo l'aggiunta proposta dall'on. Ayroldi: « e delle zone aride ».

ART. 45. — La Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata. La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità.

La legge provvede alla tutela e allo sviluppo dell'artigianato.

(*Già art. 42 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 14 maggio*).

L'articolo non diede luogo a lunghe dissertazioni in quanto tutti furono nel complesso concordi nell'ammetterne l'opportunità. Il solo punto discusso fu se si dovesse sanzionare o meno il controllo sulle cooperative.

L'on. Cimenti sostenne che la cooperazione deve « essere sottratta all'ingerenza diretta dello Stato, seppure abbisogna di un'accurata vigilanza, attraverso la periodica, obbligatoria revisione, eseguita dalle stesse associazioni che inquadrano e assistono le cooperative, a ciò abilitate dallo Stato » (A. C., pag. 3990). L'on. Carmagnola, proponendo la formula: « la legge stabilisce le norme per assicurarne i caratteri e le finalità », si dichiarò d'accordo « nel ritenere che la cooperazione debba sottostare a certe garanzie perché possa ottenere quegli aiuti che lo Stato deve dare », ma osservò che la Costituzione deve soltanto affermare principî, lasciando al legislatore il compito di disciplinare tutta la materia (A. C., pag. 3992).

L'emendamento, da cui poi derivò il testo definitivo, fu proposto dall'on. Canevari. La cooperazione, affermò il proponente, non è un'associazione politica né professionale, ma è un'associazione economica a fini sociali; basata sul principio della mutualità e inspirata ad alte finalità di libertà umana

(funzione sociale della cooperazione), costituisce un mezzo efficace di difesa dei produttori e dei consumatori dalla speculazione privata. Lo Stato deve aiutarne con tutti i mezzi la creazione e gli sviluppi successivi mediante un controllo da esercitarsi direttamente o per mandato. Infatti, non si può chiedere l'intervento dello Stato, se contemporaneamente allo Stato non è consentito di esercitare il dovuto controllo; d'altronde è quello che avviene in quasi tutti i Paesi in cui la cooperazione ha assunto un grande sviluppo, dalla Gran Bretagna alla Francia e al Portogallo (A. C., pagg. 3993-6).

Favorevole al controllo si dichiarò pure l'on. Bibolotti, per distinguere le vere cooperative da quelle « spurie », osservando che « il controllo è il pensiero assillante di ogni buon cooperatore » (A. C., pag. 3997); mentre l'on. Dominedò, pur non essendo contrario in linea di principio ai controlli, disse che, in concreto, « questi controlli potranno più o meno allontanarsi dagli schemi attualmente vigenti. La legge stabilirà, per quanto riguarda i controlli di legalità, eventuali ritocchi o innovazioni al sistema oggi affidato dal Codice civile ai tribunali », mentre per il controllo di merito « sorge un delicato problema che la legge potrà o dovrà risolvere in aderenza alle reali esigenze della materia... e non si può oggi in sede costituzionale ipotecare il domani raffigurando il controllo come una funzione di Stato » (A. C., pag. 4000).

L'on. Ghidini, a nome della Commissione, rilevò che con la vigilanza non si intendono affatto suggerire provvedimenti di polizia, ma « solamente ovviare al pericolo che delle cooperative che hanno soltanto la veste di cooperative e sono invece società di speculatori possano godere di vantaggi e favori che a loro non spettano e quindi frodarli ». Il termine *vigilanza* « è ben differente dalla *tutela* perché mentre questa si estrinseca in una attività positiva, la prima si manifesta piuttosto in una attività negativa. Nel caso della tutela è più facile un intervento dello Stato che limiti la libertà dell'impresa, mentre nel caso della vigilanza *lo Stato si limiterà alla difesa del suo diritto, impedendo che le agevolazioni e i favori destinati alla vera cooperazione vadano a beneficio di coloro che non li meritano* » (A. C., pag. 4002). L'on. Ghidini arrivò alla conclusione che il testo Canevari, pur precisando meglio i caratteri della cooperazione, non modificava sostanzialmente il testo della Commissione. L'Assemblea, votando la formula Canevari (salvo limitate modificazioni di forma) ha quindi inteso di dare alle parole « opportuni controlli » il significato di una vigilanza da esercitarsi nei modi e nei termini precisati dal relatore.

Il secondo comma si deve a un emendamento dell'on. Gortani all'art. 46 (e poi qui trasferito in sede di coordinamento). L'affermazione, nell'intenzione del proponente, ha lo scopo di aiutare l'artigianato – oggi « insidiato dal prepotere della macchina e dall'invadente e potente organizzazione industriale moderna » –, nella produzione, nella sua organizzazione economica e commerciale, e nella libera espansione. Nella produzione, mediante l'insegnamento tecnico-professionale e con direttive tecnico-artistiche per indirizzare la produzione verso le esigenze dei mercati interno ed esteri e dell'industria del forestiero; nell'organizzazione economica e commerciale, mediante il coordinamento delle singole iniziative, l'organizzazione delle vendite all'interno e all'estero e le facilitazioni creditizie; nella libera espansione, mediante opportuni sgravi fiscali e la concessione di energia a basso prezzo (A. C., pag. 4015). La proposta fu accolta con viva simpatia dall'Assemblea e votata con dichiarazioni favorevoli da parte di tutti i Gruppi parlamentari.

ART. **46.** — Ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende.

(Già art. 43 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 14 maggio).

La caratteristica fondamentale del processo formativo dell'articolo sta nel passaggio dal termine « partecipazione » alla gestione (*cfr.* il progetto) all'altro: « collaborazione » alla gestione. Il relatore Ghidini disse che « la parola *gestione* vuole avere il significato che convenzionalmente le si attribuisce »; *e con il rinvio alla legge dei modi e dei limiti di questa partecipazione, la Commissione intese di non pregiudicarne il carattere, e cioè se si dovesse trattare di compartecipazione consultiva oppure deliberativa, classista oppure collaborativa, partecipazione all'amministrazione oppure alla direzione ecc.* (A. C., pag. 4018).

L'on. Marina, proponendo la formula: « attuare la più efficace collaborazione fra il lavoro ed il capitale » si dichiarò nettamente contrario ai consigli di gestione, sotto qualsiasi forma, in quanto questi organismi « anziché essere strumenti propulsivi e migliorativi della produzione, sono quasi

sempre ragione di inceppo e spesse volte di disordine, specialmente quando... (sono adoperati) come arma politica per raggiungere finalità che spesso nulla hanno a che vedere con il buon andamento della produzione » (A. C., pag. 4004); e aggiunse che il consiglio di gestione verrebbe a menomare la figura del dirigente responsabile dell'azienda, dato che la sua azione di comando sarebbe continuamente inceppata o ritardata dai pareri spesso discordi dei vari membri del consiglio stesso. Per l'on. Nobili Tito Oro il consiglio di gestione è il mezzo atto a trasformare l'operaio da « cieco strumento di lavoro materiale a... elemento consapevole del processo della produzione, desideroso di migliorare l'industria nella collaborazione intelligente, volenterosa e assidua con le dirigenze » (A. C., pag. 4011).

La formula definitiva si deve a un emendamento Gronchi, accolto nella sua interezza dall'Assemblea. Con essa, come precisò il proponente, si tende a *elevare il lavoro da strumento a collaboratore della produzione*, tenendo però realisticamente conto della progressività attraverso la quale trasformazioni del genere si devono attuare. Senza questa progressività, l'inserzione del lavoro nei posti direttivi della vita economica si tradurrebbe in un pericolo per gli stessi lavoratori. L'articolo contiene due concetti: il primo si rifà esplicitamente alle « esigenze della produzione » alla quale deve essere subordinata l'elevazione economica e sociale del lavoro, perché « l'imperativo categorico... in ogni tipo di sistema economico è quello di produrre di più affinché vi siano più utili... da distribuire »; il secondo concetto è quello della « collaborazione », *la quale vuol far « salvi taluni principi senza dei quali non vi è ordinata e perciò feconda attività produttiva: primo fra tutti l'unità di comando nell'azienda produttiva* ». Questa non presuppone – aggiunse l'on. Gronchi – né un paternalismo anacronistico, né una subordinazione che menomi il prestigio del lavoro; ma indica una certa posizione gerarchica di compiti e di responsabilità della quale sarebbe assurdo e contrario agli interessi stessi dei lavoratori non tener conto (A. C., pag. 4017).

Vi fu chi pose (Camangi e Puoti) il problema della partecipazione degli operai agli utili dell'azienda come strumento idoneo alla loro elevazione economica e sociale. Il relatore Ghidini obiettò che la Commissione intendeva lasciare ampia possibilità al legislatore futuro di fissare quelle attribuzioni e quelle funzioni che potessero sembrare più opportune in relazione al tempo e all'economia del Paese (A. C., pag. 4018). L'on. Gronchi, nel votare contro questi emendamenti, intese mantenere all'articolo « il carattere di un principio da attuare nelle varie riforme che dovranno essere condizionate dal momento in cui si realizzeranno », mentre l'on. Einaudi, entrando nel merito, si dichiarò contrario al principio contenuto nell'emendamento « perché tutto il movimento operaio del secolo scorso è indirizzato contro la partecipazione degli operai ai profitti..., (la quale) presenta dei pericoli per gli operai e per la collettività. Troppi pericoli corre questa a causa del prepotere dei monopoli: non occorre incoraggiare in aggiunta gli operai ad accordarsi con gli imprenditori per taglieggiare la collettività » (A. C., pag. 4020). Gli emendamenti, posti in votazione, non furono approvati.

ART. 47. — La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito.

Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del paese.

(*Già art. 44 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 19 maggio*).

Al termine della discussione in Assemblea il presidente della Commissione on. Ruini osservò che s'era fatto una specie « di esame di coscienza... in un momento così grave come questo in cui (il Paese) si accinge a darsi una nuova Costituzione » e avvertì che la Carta costituzionale rischiava di diventare « un *memorandum* e un elenco », talché non sarebbe stato alieno dall'acconsentire alla soppressione dell'articolo in esame (A. C., pag. 4039). L'aver conservato l'articolo stesso dimostra la preoccupazione dei costituenti di porre una remora di natura costituzionale ai gravi disastri monetari che il paese, nel giro di trent'anni, ha dovuto subire alla fine di due guerre mondiali: preoccupazione che balza evidente da tutti gli interventi nella discussione.

La formula definitiva (salvo modifiche formali) si deve all'on. Zerbi il quale, come tutti gli altri, si fece eco della « tragedia di tutta la nostra generazione di piccoli risparmiatori che negli ultimi trent'anni o poco più ha veduto il potere di acquisto della lira ridotto a un centoquarantesimo della lira del 1913 » (A. C., pag. 4025). Illustrando particolarmente la proposta, l'on. Zerbi aggiunse che la formula è « esemplificativa » e indica fra i mezzi più idonei l'accesso del risparmio

alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario. A proposito di quest'ultima forma di investimento si potrebbe obiettare – osservò il proponente – che la legislazione attuale non vi pone nessuna remora e che « le borse valori spalancano indiscriminatamente le proprie porte a chiunque abbia denaro in cerca di impiego »; tuttavia è indiscutibile che in concreto fattori di varia natura hanno fin qui operato nel senso di convogliare il risparmio popolare verso investimenti monetari a reddito fisso, « ossia verso quegli impieghi che già la prima inflazione aveva largamente falcidiato, e che questa seconda ha ormai pressoché annichilito » (A. C., pag. 4027). La remora, se non in norme legislative, si è avuta invece nella scarsa competenza del singolo risparmiatore a valutare serenamente i rischi tecnici ed economici connessi all'investimento azionario e alla limitata dimensione dei singoli risparmi personali o familiari che non consente di assortire un pacchetto azionario costituito da impieghi opportunamente ripartiti fra i vari settori produttivi per trarne un dividendo medio sufficientemente remunerativo. Come rimediarvi? seguendo l'esempio inglese dell'*investment trust*, « organismo di concentrazione del risparmio, capace di attuare accorti assortimenti di investimento e di rischi azionari ed obbligazionari, pronto a mutare tempestivamente gli investimenti medesimi in rapporto alle mutabili tendenze del mercato monetario e finanziario ». Questo metodo potrebbe utilmente essere diffuso in Italia sia nella sua forma tradizionale, sia nella forma di grandi cooperative di investimento, le quali in varia guisa potrebbero coordinare le finalità caratteristiche dell'*investment trust* con quella di *holding* popolare oppure di impiegati e operai risparmiatori » (A. C., pag. 4027).

La formula Zerbi conteneva anche la locuzione « investimenti reali » alla quale l'on. Ruini non ritenne particolarmente di accedere e che lo stesso proponente dichiarò di abbandonare; inoltre l'on. Ruini, non accettando l'emendamento, disse che le tre forme di investimento indicate costituivano una limitazione della norma. Ma l'on. Zerbi, in sede di dichiarazione di voto, precisò che l'elencazione, nell'intenzione sua e degli altri firmatari della proposta, « *non è limitativa bensì esemplificativa delle più consuete forme di investimento popolare oppure di quelle forme alle quali particolarmente si pensa* » (A. C., pag. 4044). L'Assemblea votandola intese quindi accettare questa interpretazione.

L'on. Einaudi propose l'aggiunta: « a tal fine è garantito il rispetto della clausola oro », appunto per garantire i creditori contro le svalutazioni monetarie; l'on. Ruini, pur non disconoscendo la portata dell'affermazione, osservò che la clausola dovrebbe aver valore fra lo Stato e i privati e fra i privati. Ora « possono avvenire frane e sconvolgimenti superiori ad ogni buona volontà. Lo ha esperimentato l'America di Roosevelt. Vi sono casi nei quali lo Stato non può mantenere i suoi impegni, e allora come fa a imporre il rispetto della clausola negli impegni privati? » (A. C., pag. 4041); e concluse di non poter accettare l'emendamento. Il proponente ribatté osservando che il suo emendamento era « permissivo e non obbligatorio »; e, quanto alla impossibilità da parte dello Stato di mantener fede alla clausola, dichiarò che « un'affermazione lealmente esplicita da parte dello Stato (in questo senso) è cosa che fa onore al debitore e non turba affatto il suo credito » (A. C., pag. 4045). L'emendamento, posto in votazione, non fu approvato.

Vi furono altre proposte minori ritirate o non accettate dall'Assemblea: fra le altre quella dell'on. Persico: « Ogni impegno dello Stato verso i suoi creditori è inviolabile », che riecheggia una disposizione dello Statuto albertino e proposta con gli stessi intendimenti dell'emendamento Einaudi sulla clausola oro. L'on. Ruini non l'accettò; posta in votazione, non fu approvata dall'Assemblea.

TITOLO IV

RAPPORTI POLITICI

ART. **48.** — Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età.

Il voto è personale ed eguale, libero e segreto. Il suo esercizio è dovere civico.

Il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge.

(*Già art. 45 del progetto, discusso e approvato nelle sedute del 21 e 22 maggio*).

L'articolo esclude la estensibilità del diritto di elettorato attivo esercitabile all'estero ai cittadini italiani emigrati e residenti fuori del territorio nazionale, che gli on. Piemonte e Schiavetti avevano, con due diversi emendamenti, proposto e che il relatore Merlin, a nome della Commissione, aveva respinto, adducendo motivi e difficoltà di ordine pratico (ritardo nella proclamazione dei risultati – costosità delle sezioni elettorali consolari e dei servizi di collegamento, ecc.).

Il testo del progetto era presso a poco simile all'articolo approvato. Vi era, però, un quarto comma: « Sono eleggibili in condizioni di eguaglianza tutti gli elettori che hanno i requisiti di legge », di cui l'on. Mortati propose la fusione con l'art. 51 e l'on. Bozzi la soppressione. Il relatore Merlin accettò la proposta Bozzi poiché era chiaro che, in sede di determinazione delle condizioni di eleggibilità alle due Camere, sarebbe stato sufficiente richiamare, anche implicitamente, l'articolo 48, per desumere la norma di carattere generale che diveniva, così, pleonastica.

L'on. Mortati propose di sostituire le parole « hanno diritto al voto » a quelle del progetto « sono elettori » ritenendo la sua formula più ampia e inclusiva anche del diritto di partecipare al *referendum*, istituto nuovo introdotto dalla Costituzione. L'on. Merlin, per la Commissione, osservò che lo spirito della proposta era sì esatto ma che era preferibile riparlarne in seguito in occasione della discussione sul *referendum* (A. C., pag. 4139). *La questione è stata risoluta con il terzo comma dell'articolo 75 per il quale hanno diritto di partecipare al* referendum *tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.*

Circa il limite minimo di età per godere del diritto elettorale attivo il relatore Merlin osservò, contro l'emendamento dell'on. Giolitti tendente a rinviare la questione alla legge elettorale: che tutte le Costituzioni hanno fissato una età minima; che nel caso specifico si era individuato il limite nella maggiore età tenendo presente il Codice civile il quale all'art. 2 fissa la pienezza della capacità giuridica dell'individuo ad anni 21; che sembrava contradittorio, proprio per una così delicata e alta funzione, richiedente competenza e maturità, adottare un limite più basso di quello fissato dal Codice stesso (A. C., pag. 4127).

Circa il significato della espressione « voto libero » vi furono divergenze poiché l'on. Colitto la ritenne contrastante con il secondo comma (dovere civico), osservando che per libertà si intendeva diritto di compiere o meno un dovere. Dopo l'interpretazione del relatore Merlin, l'on. Colitto rinunciò all'emendamento soppressivo poiché apparve chiaro che *voto libero* dovevasi intendere in senso esclusivo di ogni costrizione ossia, secondo le parole del relatore, « libertà oggettiva dell'esercizio del diritto di voto a vantaggio dell'elettore, per modo che gli organi dello Stato siano impegnati ad assicurare questa libertà » (A. C., pag. 4139).

Un importante problema è stato invece lasciato impregiudicato: quello della obbligatorietà del voto. Difatti la formulazione dell'ultima parte del secondo comma non è preclusiva di sviluppi positivi o negativi e fu accettata così dagli avversari (Colitto, Morelli, Rodi, ecc.) come dai fautori (Andreotti, Sullo) del principio, in seguito alla esclusione dell'aggettivo « morale » (dopo « dovere civico »), definizione giudicata da alcuni troppo impegnativa. L'on. Ruini, per la Commissione, ribadì il concetto della massima elasticità della norma replicando alla dichiarazione di voto dell'on. Condorelli, e lo confermò l'on. Andreotti, il quale, rinunciando al suo emendamento aggiuntivo: « può essere reso obbligatorio dalla legge », osservò che la dizione « è dovere civico » era sufficientemente rassicurante sia per i sostenitori dell'obbligatorietà del voto che per gli avversari, ma soprattutto per i primi.

Sul significato della parola « civico » gli on. Laconi e Grassi concordarono con il relatore Merlin nello stabilire che si tratta di un dovere del cittadino in quanto tale e in quanto partecipe di una collettività, e non di un dovere nettamente giuridico (poiché manca la sanzione) e rimettendo la definizione delle conseguenze pratiche del principio stabilito alla legge sull'elettorato attivo.

Sulla soppressione dell'aggettivo « morale » l'on. Condorelli sostenne che l'espressione rischiava di escludere la possibilità di far divenire in futuro il dovere civico dovere giuridico, mentre l'on. Mortati affermò l'opportunità di mutare l'aggettivo « civico » in quello « politico », formalmente più corretto, mantenendo il dovere morale « da interpretare non nel senso che la Costituzione crei doveri morali (perché non potrebbe evidentemente crearne), bensì nel senso che, richiamandoli, rafforzi nel cittadino la convinzione di qualcosa che investe la qualità e la funzione morale dell'uomo » (A. C., pag. 4133). L'on. Mortati concordò poi con l'opinione, già affermatasi nella I. Sc., « che da una generica determinazione della giuridicità di un vincolo non discende senz'altro l'obbligo del legislatore di porre necessariamente specifiche sanzioni ad esso, e che rimane aperta la valutazione di opportunità circa il se ed il modo dell'attuazione di date conseguenze per l'inadempimento del dovere stesso » (A. C., pag. 4133). In sede di votazione l'on. Condorelli ritornò sulla sua tesi e l'on. Gronchi propose di votare per divisione la formula; il che avvenne.

L'aggettivo « morale » non fu approvato nemmeno dopo l'interpretazione del presidente Ruini, diretta a riaffermare la impregiudicabilità della questione del dovere giuridico anche mantenendo l'aggettivo « morale ». *In sostanza l'Assemblea intese eliminare ogni possibile futuro equivoco di interpretazione e stabilire fin da ora la possibilità, anzi quasi un invito al legislatore ad affermare sostanzialmente nel corpo della legge elettorale un preciso dovere giuridico con corrispondente sanzione, rimanendo del tutto libero il legislatore stesso per ciò che attiene alla natura della sanzione, la quale potrà essere penale, o amministrativa o anche semplicemente morale.*

In sede di prima applicazione della norma costituzionale in esame (leggi per la elezione della prima Camera e del primo Senato della Repubblica), si è ritenuto di circoscrivere la sanzione per chi non vota al campo morale, essendosi operato un rinvio ricettizio alle norme all'uopo stabilite dal D. L. L. 10 marzo 1946, n. 74, per la elezione dei deputati all'Assemblea Costituente, il quale prevede all'art. 1 l'esposizione per la durata di un mese nell'albo comunale dell'elenco di coloro che si astengono dal voto e la menzione nei certificati di buona condotta, per cinque anni, delle parole « non ha votato ».

Circa il terzo comma, l'aggettivo « irrevocabile » alla parola sentenza fu aggiunto con gli emendamenti Mastino Pietro e Colitto e approvato nonostante che il relatore Merlin avesse già chiarito, in sede di replica, che ai fini pratici (richiesta di certificato dal casellario giudiziale) il concetto era già espresso con le parole « sentenza penale », poiché non passa al casellario giudiziale se non la sentenza irrevocabile e le Commissioni elettorali giudicano solo sui certificati del casellario stesso.

Il terzo comma nel progetto della Commissione appariva in forma sostanzialmente differente da quella poi approvata, perché privo della terza proposizione « o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge ». L'on. Pietro Mastino propose una formula più ampia rinviante alla legge, mentre l'on. Micheli, presidente della Commissione per le leggi elettorali, fece osservare che l'art. 2 del disegno che detta le norme per la disciplina dell'elettorato attivo, presentato all'Assemblea il 21 aprile 1947, conteneva casi di esclusione dal voto per indegnità morale che la Costituzione avrebbe taciuto, con la conseguenza di un possibile contrasto fra legge e Costituzione.

Ad ovviare tale inconveniente, nella seduta successiva, il relatore Merlin fece rilevare che era opportuno accogliere le osservazioni dell'on. Micheli, rendendo la norma più dettagliata (accettando cioè una nuova formula dell'on. Ruini) di quanto la Commissione stessa non avrebbe voluto, allo scopo non solo di impedire difformità fra legge elettorale e Costituzione, ma soprattutto « di evitare che il legislatore di domani potesse fissare delle incapacità o delle limitazioni al diritto di voto per ragioni puramente politiche », cosa che invece avrebbe potuto accadere accogliendosi l'emendamento Martino (A. C., pag. 4152). Il relatore Merlin osservò poi che la formula proposta dall'on. Ruini includeva anche implicitamente, fra i casi di indegnità morale, i commercianti falliti nonché « tutti coloro che sono, a norma dell'articolo 215 del Codice penale, sottoposti a misura di sicurezza detentiva o a libertà vigilata » (A. C., pag. 4153).

La formula proposta e quindi approvata elimina qualsiasi difformità fra Costituzione e legge elettorale, a cui viene demandata, nei limiti prefissati, l'elencazione dei casi specifici.

Al tempo stesso la disposizione transitoria XII, che altrimenti avrebbe sostanzialmente derogato all'articolo 48, prevedendo limitazioni temporanee all'esercizio del diritto di voto da parte dei capi responsabili del regime fascista, armonizza meglio e con la Costituzione e con la legge elettorale poiché i casi di esclusione che da essa derivano per la durata di cinque anni possono essere inquadrati nella ampia formula della « indegnità morale ».

ART. **49.** — Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

(*Già art. 47 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 22 maggio*).

L'Assemblea approvò il testo del progetto con una sola modificazione di pura forma (« riunirsi » al posto di « organizzarsi », poi in sede di coordinamento mutato in « associarsi »).

In sottocommissione fu prospettato questo problema: cosa si dovesse intendere per « metodo democratico »; se cioè l'espressione avesse valore esterno, riguardo alla competizione dei partiti da svolgersi con metodo democratico o se invece il metodo democratico dovesse essere affermato ed esercitato anche nell'ambito della vita dei partiti, considerato cioè come un principio imprescindibile per la struttura interna di ogni partito politico. Gli on. Togliatti e Marchesi si opposero a questo secondo criterio, e in particolare l'on. Togliatti affermò: « Domani potrebbe svilupparsi un movimento nuovo, anarchico, per esempio. Io mi domando su quali basi si dovrebbe combatterlo. Sono del parere che bisognerebbe combatterlo sul terreno della

competizione democratica, convincendo gli aderenti al movimento della falsità delle loro idee. Ora non si potrà negargli il diritto di esistere e di svilupparsi, solo perché rinunzia al metodo democratico » (1. Sc., pag. 403).

Osservò l'on. Ruggiero durante la discussione generale sul Titolo IV: « L'on. Togliatti affermava così il principio imprescindibile della libertà di riunione da parte di tutti i cittadini; però, naturalmente, implicitamente anzi, riconosceva il diritto anche alla esistenza delle formazioni antidemocratiche. E per far valere la sua tesi faceva rilevare che sarebbe leso quello che è il sacro principio dell'associazione da parte di tutti i cittadini, nel caso in cui venisse imposto il metodo democratico anche nell'interno dei partiti » (A. C., pag. 4112). L'on. Ruggiero affermò poi di non ritenere fondata l'opposizione dell'on. Togliatti, sia perché non sarebbe giusto tutelare e garantire il diritto di libertà di associazione nei confronti di coloro che spontaneamente, con una forma di cosciente, volontaria, deliberata abdicazione, vi avessero rinunciato, sia perché non si avrebbe nessuna garanzia di democraticità da parte di gruppi di persone le quali difficilmente potrebbero rinunciare al metodo antidemocratico una volta che avessero adottato il principio della antidemocraticità nella struttura interna, cioè nei confronti di se stessi, quasi contro se stessi: « Se l'associazione ha fini antisociali o antigiuridici, o contrari ai principî del diritto e dell'etica, essa non ha diritto di esistere: quindi se si riconosce che una formazione sociale è antidemocratica, cioè costituisce una minaccia immanente all'apparato democratico della vita nazionale e non persegue un fine legittimo o giuridico, per questa ragione l'eventuale soppressione di questa formazione non costituisce lesione di diritto » (A. C., pag. 4113). E ancora: « Nessuno potrebbe lagnarsi nel caso che la legge colpisse un'associazione di carattere terroristico. Perché? Perché il fine che quella associazione persegue è antigiuridico e contrario agli ordinamenti sociali e non sarebbe concepibile che una istituzione del genere potesse vivere » (A. C., pag. 4113).

In sede di presentazione di emendamenti, alla tesi dell'on. Ruggiero accedettero, con proprie formulazioni, gli on. Pietro Mastino, Mortati, Bellavista e Sullo. In particolare l'on. Mortati presentò un emendamento sostitutivo concordato con l'on. Ruggiero: « Tutti i cittadini hanno diritto di riunirsi liberamente in partiti che si uniformino al metodo democratico nell'organizzazione interna e nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale » (A. C., pag. 4159). Presso a poco simili erano gli emendamenti Mastino e Sullo, mentre quello dell'on. Bellavista, aggiuntivo, diceva: « Le leggi della Repubblica vietano la costituzione di partiti che abbiano come mira la instaurazione della dittatura di un uomo, di una classe o di un gruppo sociale, o che organizzino formazioni militari o paramilitari » (A. C., pag. 4160).

Il relatore on. Merlin replicò osservando che la Commissione, proponendo l'articolo, aveva inteso riconoscere una realtà obiettiva già esistente data l'influenza notevolissima che i partiti esercitano oggi nella vita del Paese, ma che era la prima volta che in una Carta statutaria venivano introdotti i partiti con una propria fisionomia, con la possibilità, quindi, di poter avere domani anche compiti costituzionali, mentre dalla Costituente francese una analoga disposizione fu respinta. Ma gli sembrò eccessivo volere interferire nell'organizzazione interna dei singoli partiti, anche per difficoltà pratiche (organizzazione del controllo necessario), che vi si frapponevano: « Se un partito si organizzerà militarmente, se farà quello che prevedono gli on. Bellavista e Mastino, potrà cadere sotto le disposizioni del Codice penale o essere sciolto di autorità dal Governo. Non dobbiamo, qui, preoccuparci di questo, ma limitarci, la prima volta in cui veniamo a riconoscere l'esistenza giuridica del partito, soltanto a riconoscere che questo partito, all'esterno, con metodo democratico, concorra a determinare la politica nazionale; se chiedessimo di più potremmo andare incontro a pericoli maggiori di quelli che vogliamo evitare » (A. C., pagg. 4162-3).

L'on. Sullo propose di sancire il riconoscimento giuridico (come era stato proposto per i sindacati) ai « partiti democraticamente costituiti, mediante i quali i cittadini intendano, con il metodo della libertà, concorrere a determinare la politica del Paese ». L'on. Sullo intendeva così riprendere un ordine del giorno votato dalla 1ª Sc. che, affermando la necessità del riconoscimento giuridico da dare ai partiti, rimandava a una seduta comune con la 2. Sc. l'esame del problema: esso era del seguente tenore: « La 1. Sc. ritiene necessario che la Costituzione affermi il principio del riconoscimento giuridico dei partiti politici e dell'attribuzione ad essi di compiti costituzionali ». La prevista riunione comune delle due sottocommissioni tuttavia non si ebbe. Il Comitato di redazione, per parte sua, decise di non includere nella Costituzione la proposta disposizione.

L'emendamento Sullo, non accettato dalla Commissione per i motivi già indicati (difficoltà di organizzare il controllo), fu ritirato dal proponente.

In sede di dichiarazione di voto gli on. Targetti, Laconi e Codignola si opposero alla proposta Mortati-Ruggiero dichiarandosi per il testo della Commissione. L'onorevole Lucifero dichiarò che avrebbe votato contro l'articolo in qualsiasi testo formulato, poiché era contrario allo spirito di esso e, in particolare, a quella futura funzione costituzionale dei partiti, prevista dal relatore, che contrastava con la loro naturale funzione che è quella politica, e che qualsiasi limite imposto al diritto di associazione (sancito nell'art. 18) avrebbe costituito violazione al diritto stesso perché « il voler fare una particolare menzione di partiti politici, in una particolare sede, con delle particolari definizioni, vuol dire porre a queste particolari associazioni politiche di liberi cittadini delle limitazioni che sono limitazioni alla loro libertà » (A. C., pag. 4166).

Di fronte all'atteggiamento del relatore gli on. Mortati, Mastino e Ruggiero dichiararono di ritirare i propri emendamenti. L'on. Bellavista fece proprio quello Mortati, ma fu approvato il testo della Commissione.

Rimane così chiarito che il valore delle parole « con metodo democratico » devesi intendere nel significato puramente esterno e non già attinente al sistema di organizzazione interna dei partiti, i quali dovranno, quindi, nel certame delle idee, seguire il metodo della democrazia e del rispetto delle leggi sulle quali essa si fonda. Beninteso, quelle associazioni che con organizzazione anti-democratica perseguissero fini non leciti verrebbero colpite a norma del Codice penale nel momento stesso in cui l'azione anti-democratica da interna divenisse esterna. Ma la Costituzione ha voluto evitare, sostanzialmente, che l'attività di ogni partito dovesse essere oggetto di un controllo da parte dello Stato, il che sarebbe stato, oltreché difficile, anche pericoloso, specie considerando che, a norma dell'art. 49, non si è voluto accedere al riconoscimento giuridico dei partiti politici.

ART. 50. — Tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità.

(Già art. 46 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 22 maggio).

La formulazione proposta dagli on. Merlin e Mancini, relatori nella 1. Sc., sollevò in seno alla sottocommissione alcune critiche, poiché stabiliva che oggetto della petizione potessero anche essere interessi personali e che ciascuna Camera nominasse un'apposita Giunta col compito di esaminare i ricorsi in seduta pubblica. La 1. Sc. raggiunse poi l'unanimità dei consensi sul testo seguente: « Ogni cittadino può rivolgere petizioni al Parlamento per chiedere provvedimenti legislativi o esprimere comuni necessità. Il Parlamento provvede a norma del Regolamento ».

Il Comitato di redazione ritenne pleonastico il secondo periodo, poiché la questione del diritto di petizione era già prevista dal Regolamento della Camera dei deputati e parimenti lo sarebbe stata nel futuro Regolamento, mantenendo così il primo periodo con modificazioni di pura forma. Nella relazione al progetto l'on. Ruini precisò che all'istituto della petizione « si è, invece del carattere più particolaristico di *plainte*, dato il contenuto di un suggerimento di misure d'interesse generale ».

Al testo del progetto furono proposti emendamenti dagli on. Colitto e Ruggiero, diretti ad ampliare l'efficacia oggettiva del diritto di petizione includendovi anche la denuncia di abusi e la rappresentazione di casi personali; dall'on. Mortati che, riallacciandosi alla prima proposta Tupini, rivolta a generalizzare il diritto stesso senza vincoli di materia, ne ampliava soggettivamente il concetto includendo anche gli enti pubblici fra gli aventi diritto a presentare petizioni, e dall'on. Della Seta con un testo presso a poco analogo a quello Mortati.

Il relatore Merlin respinse tutti gli emendamenti, osservando che intenzionalmente la Commissione aveva mutato il concetto – che, proprio alla consuetudine inglese, era stato introdotto nell'ordinamento positivo italiano con l'art. 57 dello Statuto albertino – escludendo la possibilità di agire in soccorso di interessi puramente personali, poiché un tale sistema è superato dalle moderne garanzie del cittadino che per i suoi reclami ha a disposizione mille modi, dal ricorso straordinario al Capo dello Stato alle varie forme di reclamo alle autorità amministrative e politiche.

Circa *la maggiore età*, da alcuni richiesta come condizione, osservò che essa è *implicita nella condizione di cittadino*, mentre, per la possibilità di estendere la soggettività del diritto alle autorità costituite secondo la proposta Colitto, fece rilevare la inutilità della proposta perché è chiaro che l'ente pubblico, l'autorità costituita ha altri mezzi per presentare i suoi eventuali reclami (A. C., pag. 4157).

L'articolo fu approvato nel testo della Commissione ed in sede di coordinamento furono apportate due modificazioni di forma mutando la dizione « ogni cittadino » in quella più corretta: « tutti i cittadini », e quella « necessità di ordine generale » nell'altra: « comuni necessità ».

ART. **51.** — Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge.

La legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica.

Chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro.

(*Già art. 48 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 22 maggio e, per il secondo comma, in quelle del 14 e 17 ottobre*).

Il testo originario del primo comma, presentato alla I. Sc. (pag. 391) dai relatori Umberto Merlin e Mancini, era presso a poco simile e sanciva anch'esso la parità dei cittadini di entrambi i sessi di fronte all'accesso ai pubblici uffici: per iniziativa degli on. Moro e Basso fu sostituita la frase, più specifica, « possono accedere agli uffici pubblici » a quella più generica e meno precisa « sono ammissibili », ecc. L'on. Moro sollevò l'obiezione che nel comma non si accennava alla possibilità che, per ragioni naturali o legali, vi potesse essere, ad opera della legge, qualche limitazione ad accedere a determinati impieghi. Su proposta degli on. Basso, Mastrojanni, Togliatti e Dossetti, furono aggiunte le parole « secondo norme stabilite per legge », che integrarono il testo primitivo e non sostituirono, come era invece intendimento dei proponenti, le parole « conformemente alle loro attitudini e facoltà ». Il comma venne così inserito nel progetto nella seguente formulazione: « Tutti i cittadini d'ambo i sessi possono accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza, conformemente alle loro attitudini secondo norme stabilite da legge ».

I relatori tennero molto a mantenere l'inciso « conformemente alle loro attitudini », poiché esso limitava la partecipazione delle donne alla cosa pubblica a quei casi in cui le attitudini femminili non contrastassero con le funzioni da adempiere. *Limitatio pro bono*, dunque; ma non così venne interpretato dalla rappresentanza femminile dell'Assemblea, che ottenne dal relatore onorevole Merlin, durante la discussione in Aula dell'articolo, la presentazione di una nuova formulazione senza l'inciso.

Anzi, la Commissione, andando oltre le proposte delle deputate, inserì: « e alle cariche elettive », sancendo un altro principio favorevole alle aspirazioni delle donne italiane. Così pure alla dizione « secondo norme » fu sostituita l'altra « secondo i requisiti », più precisa e inequivocabile. La Commissione e l'Assemblea accedettero in sostanza a tutte le richieste fatte a nome del Gruppo parlamentare femminile dall'on. Maria Federici, la quale aveva deplorato l'inserzione dell'inciso relativo alle attitudini perché non vedeva come, non mettendo alla prova le donne, si potesse giudicare preventivamente sulle loro attitudini, e aveva chiesto che la Commissione accettasse la dizione: (dopo la parola eguaglianza) « secondo requisiti stabiliti dalla legge ». La Commissione l'accettò, pur rilevando, come disse il relatore Merlin, che doveva rimanere ben chiaro come la donna non potesse ovviamente accedere a tutti gli uffici: così per esempio non avrebbe potuto fare da carceriera nei penitenziari maschili (A. C., pag. 4172).

La questione ebbe uno strascico nelle sedute del 26 novembre, allorché, discutendosi l'art. 98 del progetto (ora art. 106) relativo alla nomina dei magistrati, dopo che l'Assemblea ebbe respinto un emendamento dell'on. Maria Maddalena Rossi tendente a stabilire che « le donne hanno diritto di accesso a tutti gli ordini e gradi della magistratura », l'Assemblea stessa (A. C., pagina 2517) approvò il seguente ordine del giorno firmato dagli on. Maria Federici, Filomena Delli Castelli, Maria Maddalena Rossi, Teresa Mattei, Vittoria Titomanlio, Rapelli, Rivera e altri:

« *L'Assemblea Costituente, considerato che l'art.* 51 *garantisce a tutti i cittadini di ambo i sessi il diritto di accedere alle cariche elettive e agli uffici pubblici, in condizione di uguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge, afferma che per quanto riguarda l'accesso della donna alla magistratura l'art.* 51 *contiene le garanzie necessarie per la tutela di questo diritto* » (*cfr.* note all'art. 106).

L'on. Della Seta propose il seguente emendamento aggiuntivo al primo comma: « Ogni *patto* che deroghi a tale norma è considerato come nullo », spiegando di essersi riferito ai Patti Lateranensi, che all'art. 5 del Concordato prevedono l'inammissibilità ad un impiego, nello Stato italiano, di insegnamento o in cui si debba stare a contatto immediato col pubblico, per i sacerdoti apostati o irretiti da censura. Il proponente fu tra coloro che, nella discussione sull'art. 7, sostennero la tesi di minoranza che codesto articolo equivalesse a una costituzionalizzazione delle norme dei Patti Lateranensi: tesi che confermò svolgendo l'emendamento in esame, al quale finì

col riconoscere egli stesso il valore di una speranza e di un augurio per l'avvenire (A. C., pagina 4171); e che ritirò dopo che l'on. Merlin, per la Commissione, ebbe dichiarato di non poterlo accettare perché tendente a risollevare « questioni già decise dall'Assemblea ». L'on. Merlin, con queste parole, espose la stessa tesi del proponente; ma è da sollevare quanto meno un dubbio sulla sua fondatezza, poiché, come si è più volte documentato (*cfr.* note agli art. 7 e 29) l'Assemblea non ha inteso, approvando la formula dell'art. 7, dare una risoluzione generale e di massima ai contrasti fra norme della Costituzione e norme contenute nei Patti Lateranensi.

Il secondo comma venne inserito in sede di coordinamento finale dal Comitato di redazione con la seguente nota: « Sembra opportuno collocare qui come secondo comma la proposta, presentata all'Assemblea e da essa approvata in massima, per parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica, per ciò che concerne l'ammissione agli uffici pubblici e alle cariche elettive ».

La proposta era stata presentata dall'on. Mortati nella seguente formulazione di articolo aggiuntivo a quello relativo alla eleggibilità al Parlamento: « Possono essere eleggibili al Parlamento gli italiani che non siano cittadini della Repubblica ». Su di essa il presidente Ruini aveva osservato che si inchinava dinanzi all'atto di solidarietà ed al nobile significato politico della proposta, ma doveva al tempo stesso far presente che i casi di applicazione erano in sostanza tre: *a)* cittadini di doppia cittadinanza per i quali sorgono, nei riflessi politici della norma, considerazioni di portata non indifferente; *b)* cittadini che, vivendo all'estero, hanno perduto la cittadinanza italiana; nel qual caso essi, se eletti, sarebbero esposti al rischio di eventuali contrarie misure degli Stati di adozione o peggio potrebbe essere esposta l'Italia al rischio di avere in casa le lunghe mani di interessi stranieri; c) se poi si tratta di irredenti, si deve dubitare della possibilità che, eletti, possano venire ad esercitare il loro mandato in Italia, mentre qualora abbandonino le loro terre e vengano in Italia, allora, con semplice decreto del Presidente della Repubblica, senza le ordinarie formalità, si può concedere loro la cittadinanza ottenendo il risultato che l'emendamento Mortati si propone.

L'on. Perassi fece presenti i delicati problemi di diritto internazionale che potrebbero sorgere; l'on. Laconi sollevò dubbi sulle difficoltà che sarebbero derivate alla Giunta delle elezioni; l'on. Lucifero propose che della questione si riparlasse in sede di legge elettorale. Di fronte all'insistenza degli on. Mortati e Codacci Pisanelli, l'on. Ruini propose, appoggiato dall'on. Lucifero, di affermare il concetto demandando al Comitato di redazione il compito di cercare le soluzioni idonee a superare gli ostacoli e di collocare una eventuale disposizione concordata, e concluse: « Affermiamo a questo riguardo, con un saluto che l'Italia manda ai suoi figli non più cittadini italiani, che noi vogliamo averli a pieno diritto partecipi della nostra famiglia e della nostra casa: l'Italia! » (A. C., pag. 1328).

Il terzo comma dell'articolo è quello stesso, sostanzialmente, del progetto. In sede di sottocommissione il relatore Merlin fece osservare che scopo della norma è « di fissare il principio che, *quando un lavoratore viene ad essere investito di una carica pubblica, non deve essere per questo licenziato, ma ritenuto in congedo o in aspettativa per modo che quando cessi l'incarico pubblico egli possa riprendere il suo posto* » (I. Sc., pag. 391). L'on. Mastrojanni ritenne incompatibile con l'indipendenza necessaria ad esercitare il mandato elettorale o la carica pubblica il mantenimento del rapporto di impiego con lo Stato o con il privato, sia pure legato alla sola corresponsione di indennità. Gli on. Basso e La Pira si opposero alla tesi dell'on. Mastrojanni, adducendo che non tutti possono permettersi il lusso di esercitare il mandato perdendo ogni provento di stipendio e che d'altronde se è ammesso che i professori di università lo mantengano, lo stesso deve ammettersi per tutti gli altri lavoratori. Il relatore Merlin chiarì: « La norma si riferisce al rapporto di lavoro e assicura al lavoratore il tempo necessario ad espletare le funzioni a cui fosse chiamato, perché vi potrebbe essere un datore di lavoro che invocasse il contratto per negargli questo diritto. In secondo luogo essa tende ad assicurare al lavoratore la possibilità di riprendere il posto di lavoro » (I. Sc., pag. 392).

L'on. Mastrojanni propose il seguente comma sostitutivo: « L'adempimento delle funzioni pubbliche non scinde il rapporto di impiego, ma lo sospende », che venne respinto dopo la presa di posizione contraria dell'on. Dossetti, il quale chiarì come la sospensione del rapporto di impiego costituisse un concetto tecnico di portata giuridica ben differente dal testo dei relatori: testo che, messo in votazione, fu invece approvato nonostante l'ulteriore opposizione dell'on. Mastrojanni che ribadì come chi fosse investito di pubbliche funzioni dovesse essere completamente libero da vincoli e da soggezioni di ogni genere.

In sede di discussione e votazione in Aula il comma fu votato nel testo della Commissione senza interventi.

I concetti che il comma richiama costituiscono una innovazione di vasta portata nell'ordinamento positivo italiano poiché si risolvono due gravi questioni che avrebbero potuto dar luogo, ove non previste, a gravi inconvenienti. Già vi fu il precedente della Costituzione di Weimar, che stabilì qualcosa di molto simile. La Costituente italiana ha riconosciuto come consono allo spirito di una rinnovata democrazia che gli strumenti della democrazia stessa siano messi in condizione di esercitare il mandato con la massima tranquillità e sicurezza di animo. Per l'interpretazione autentica valgono le dichiarazioni rese dal relatore.

ART. **52.** — La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino.

Il servizio militare è obbligatorio nei limiti e modi stabiliti dalla legge. Il suo adempimento non pregiudica la posizione di lavoro del cittadino, né l'esercizio dei diritti politici.

L'ordinamento delle forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica.

(*Già art. 49 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 22 maggio*).

Gli on. Cairo, Chiaramello, Calosso e altri proposero: « La Repubblica, nell'ambito delle convenzioni internazionali, attuerà la neutralità perpetua ». Il relatore Umberto Merlin, per la Commissione, non accettò, spiegando che la posizione dell'Italia in ordine alla guerra trovavasi ormai definita nell'art. 11, già approvato; oltre l'art. 11 non si poteva andare. L'emendamento, posto ai voti, fu respinto. *Se ne deduce che l'Italia non è « Stato neutrale perpetuo »; ma non dovrà mai essere « Stato aggressore »* (*cfr.* note all'art. 11).

Altro emendamento respinto è quello dell'onorevole Coppa, tendente a specificare che soltanto i cittadini di sesso maschile sono obbligati a prestare servizio militare anche in tempo di guerra. Nel respingerlo, l'Assemblea concordò con la Commissione, la quale, a mezzo del relatore, dichiarò: « Per quanto riguarda l'emendamento dell'on. Coppa non possiamo accettarlo. Ma non lo accettano neanche le donne, perché siccome esse reclamano la parità in tutto, vogliono la parità anche in questo servizio militare. La Commissione ha già detto che vuole accontentarle. Naturalmente, l'ordinamento dell'esercito stabilirà quelli che sono i compiti di assistenza particolare a cui l'animo e la gentilezza femminili sono più adatti ». *In caso di guerra, quindi, le donne potranno essere impiegate soltanto in servizi ausiliari, conformemente alle loro capacità.*

L'on. Caporali propose di aggiungere al secondo comma: « Sono esenti dal portare le armi coloro i quali vi obiettino ragioni filosofiche e religiose di coscienza ». Per la Commissione replicò il relatore Merlin: « Non possiamo accettare l'emendamento Caporali, perché in Italia una setta di obiettori di coscienza, come quella che esiste in Inghilterra per coloro che non vogliono portare le armi, non esiste, e non vedo perché dobbiamo stabilire il principio che l'on. Caporali propone. Rispettabile è lo scrupolo di coscienza, e già le nostre leggi ne tengono conto per i sacerdoti, ma non bisogna esagerarlo e sancirlo nella Costituzione, per non arrivare a conseguenze assai pericolose ». L'Assemblea, accettando le ragioni della Commissione, respinse l'emendamento Caporali. *Non è così ammesso esonero dal portare le armi per coloro che obiettino ragioni filosofiche o religiose di coscienza; per i sacerdoti della Chiesa cattolica provvedono* (art. 7) *le norme concordatarie* (articoli 13, 14 e 15 del Concordato); *per quelli di altri culti ammessi provvedono le leggi della Repubblica.*

Vari interventi avvenuti nel corso della discussione generale sul Titolo IV diedero per implicita un'interpretazione a largo respiro del concetto di « difesa della Patria »; vale a dire che, una volta subìta l'aggressione e dichiarato lo stato di guerra, i comandi militari non saranno affatto obbligati a rimanere fermi in una guerra di difesa, ma potranno contrattaccare e, augurabilmente, scacciare l'aggressore dal territorio della Patria, inseguendolo nel suo stesso territorio fino alla conclusione della guerra.

Alla proposizione del progetto: « Il servizio militare è obbligatorio », gli on. Laconi, Targetti, Gasparotto, Umberto Merlin (relatore), Ambrosini e altri proposero di aggiungere: « nei limiti e modi stabiliti dalla legge ». Il significato di questo emendamento fu poi chiarito dall'onorevole Laconi; e le sue argomentazioni furono accettate dalla Commissione e dall'Assemblea, che approvò

l'emendamento. L'onorevole Laconi precisò che l'emendamento voleva andare incontro alle preoccupazioni sollevate da vari oratori nel corso della discussione generale. *Infatti dire semplicemente che il servizio militare è obbligatorio potrebbe significare escludere certe forme di volontariato e qualsiasi eccezione al servizio militare. Poiché questa non era l'intenzione della Commissione, la quale volle invece affermare i concetti del volontariato, sia pure non in via principale, e di esoneri totali o parziali che siano previsti dalla legge, l'emendamento proposto intende chiarire nel senso anzidetto la portata della norma. Si volle, con la formula approvata, inoltre, escludere in maniera tassativa qualsiasi forma di esercito totalmente e prevalentemente professionale, di mestiere, pretoriano, del tipo, ad esempio, di quello della Gran Bretagna.*

Fino ad ora la chiamata alle armi per il servizio di leva era riconosciuta dai contratti collettivi di lavoro, dalla legge 13 novembre 1924 n. 1825, sull'impiego privato e dalla giurisprudenza, come causa di risoluzione del contratto individuale di lavoro. Non così, invece, per i richiami alle armi, per i quali il diritto alla conservazione del posto di lavoro non è stato mai contestato. Uguale incontestabilità pone ora la Costituzione, e per la inequivocabile dizione usata e per lo spirito con cui essa fu votata dalla 1. Sc. (pagg. 397-398), per ciò che riguarda la chiamata alle armi per servizio di leva. Qualunque norma legislativa in contrario sarebbe viziata di incostituzionalità; e nullo sarebbe ogni patto in contrario contenuto in contratti collettivi di lavoro o in contratti di lavoro individuali. *Di conseguenza, anche i giovani chiamati alle armi in servizio di leva non potranno essere licenziati; dovrà essere loro conservato il posto, chiunque sia il datore di lavoro, persona fisica o giuridica, di diritto privato o di diritto pubblico; e il tempo trascorso sotto le armi sarà computato a ogni effetto di carriera.*

Molti dubbi sollevò la disposizione dell'ultimo comma. Che cosa aveva voluto dire la Commissione proponendo che « L'ordinamento delle forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica? ». Nel corso della discussione generale e anche di quella sull'articolo alcuni deputati palesarono il dubbio che la dizione usata autorizzasse interpretazioni contrarie allo spirito tradizionale dell'esercito italiano: ad esempio che consentisse l'invasione delle caserme da parte della politica, con possibilità di libere discussioni, di propaganda, ecc.; oppure le commissioni interne nelle caserme; oppure il sistema elettivo per la nomina dei sottufficiali e degli ufficiali. Vari deputati quindi (Coppa, Colitto, Selvaggi e altri) proposero la soppressione dell'ultimo comma. Ma la Commissione lo volle mantenere e il relatore Merlin dissipò categoricamente tutti i dubbi, confermando le sue dichiarazioni in sede di discussione generale: « Non si intese dalla Commissione di fare penetrare la politica nell'esercito; questo fu lontano dalla nostra mente nel senso più assoluto; no, *noi vogliamo l'esercito come istituzione al di fuori e al di sopra della politica*, composto di uomini dediti soltanto al servizio della Patria. Ma la democrazia in Italia non è un partito: è il regime che il popolo italiano si è dato con piena libertà; e nella democrazia vivono e lottano tra di loro numerosi partiti. Ora, domandare che l'ordinamento dell'esercito si informi allo spirito democratico che deve informare tutta la vita del Paese, è domandare cosa lecita. La democrazia è lo stato non di fatto ma di diritto del nostro Paese; domandare che l'esercito lo riconosca è fare opera d'unione e di concordia, non di divisione politica. Vuol dire ancora quella formula che *l'esercito, senza venire meno al principio di unità e di disciplina, nella sua organizzazione e nei suoi regolamenti non deve venir meno a quel rispetto della dignità e della libertà umana che è l'elemento fondamentale del progresso civile.* Con ciò non si nuoce all'esercito, ma lo si rafforza, rendendolo aderente allo spirito e alla volontà nazionali » (A. C., pag. 4129).

Risalendo poi all'origine prima della norma, si trova che il 15 nov. 1946 l'on. Moro, che la propose in seno alla 1. Sc., la giustificò con queste parole: « La norma è indispensabile dopo quanto è avvenuto in Italia e tende ad avvenire in ogni esercito: la norma ha lo scopo di garantire che lo spirito democratico del Paese entri nell'esercito compatibilmente con la struttura gerarchica dell'esercito stesso. Non è pensabile che la gerarchia militare soffochi la dignità della persona umana, come troppe volte è avvenuto attraverso i regolamenti di disciplina » (1. Sc., pag. 397).

Dopo l'approvazione dell'articolo 52, l'Assemblea approvò all'unanimità il seguente ordine del giorno firmato dagli on. Nobile, Bencivenga, Chatrian, Togliatti, Malagugini, Basso, Tonello, Paolo Rossi e Caroleo:

« L'Assemblea Costituente, affermato il dovere della Repubblica di onorare il sacrificio e il valore dei cittadini che hanno difeso la Patria, ritiene che una speciale legge debba provvedere alla creazione di appositi istituti di assistenza per i mutilati e invalidi di guerra, sia militari che civili; ritiene altresì che gli ufficiali e sottufficiali in servizio permanente effettivo, mutilati di guerra, debbano, quando ne facciano domanda, essere mantenuti in servizio in speciali ruoli da istituirsi con legge ».

ART. **53.** — Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva.

Il sistema tributario è informato a criteri di progressività.

(*Già art. 51-bis, discusso e approvato nella seduta del 23 maggio*).

Questa formulazione fu presentata dagli on. Scoca, Luigi Meda, Grieco e Laconi. L'on. Scoca, nel darne ragione, fece osservare che il primo comma si riallaccia alla disposizione contenuta nell'articolo 25 dello Statuto albertino (che diceva: «Essi (i cittadini) contribuiscono indistintamente, nella proporzione dei loro averi, ai carichi dello Stato») e idealmente si congiunge all'art. 23 della Costituzione che corrisponde all'art. 30 del vecchio Statuto; mentre il secondo comma sancisce il principio nuovo della progressività del sistema tributario. A questo proposito osservò: «Naturalmente con questa enunciazione non vogliamo dire, né lo potremmo, che tutte indistintamente le imposte debbono essere progressive, perché ben sappiamo come ciò sarebbe impossibile e scientificamente errato; perché ben sappiamo che la progressione non si addice alle imposte dirette reali e può trovare solo inadeguata e indiretta applicazione nelle imposte indirette in generale» (A. C., pag. 4204). Rilevò inoltre come fosse socialmente ingiusto che i tributi indiretti, gravando maggiormente sulle classi meno abbienti – in quanto prevalentemente applicati sui consumi – dessero luogo in passato ed oggi ad una distribuzione del carico tributario non in senso progressivo e nemmeno proporzionale, ma addirittura regressivo. Una tale sperequazione doveva essere eliminata, proseguì l'on. Scoca, sia con il mezzo della non imponibilità del reddito minimo, sia con l'applicazione progressiva dei tributi sui patrimoni e sui redditi globali più ricchi al fine di compensare con questi la necessaria diminuzione della pressione tributaria sulle classi povere.

L'on. Ruini confermò che la Commissione accettava il testo concordato interpretando: che nella parola «tutti» dovessero comprendersi anche gli stranieri; che nella formula «capacità contributiva» fossero da ritenersi implicitamente comprese, sia pure in germe, le esenzioni e limitazioni accennate, circa i non abbienti, dall'on. Scoca, senza dover ricorrere a formulazioni appesantite e facilmente equivocabili; che il criterio della progressività fosse da intendersi non nel senso della sua applicabilità a tutti i singoli tributi, ma all'onere tributario complessivo gravante sul cittadino.

L'on. Corbino fece presenti le difficoltà inerenti alla applicazione del criterio della progressività, dovendosi mutare il vigente sistema tributario, basato sulla distinzione dei tributi in reali e personali, in un sistema unico di tassazione, e che quindi, votando per il principio sancito dal secondo comma, intendeva limitarne la validità ai tributi di carattere personale. L'on. Ruini, per la Commissione, confermò: «Dissi all'on. Meda essere elementare che non tutti i tributi possono essere progressivi: e ve ne sono, di diretti e di reali, che debbono essere necessariamente proporzionali; ma ciò non toglie che il sistema tributario debba essere, nel suo complesso, ispirato a criteri di progressività» (A. C., pag. 4208). L'on. Scoca, a sua volta, ribatté all'on. Corbino che non era necessario, per applicare il principio, riformare alla base il sistema fiscale realizzando l'imposta unica, ma che era sufficiente capovolgere la situazione attuale del rapporto fra imposte reali e personali, mantenendo le imposte reali (come necessaria base di accertamento dell'imposta personale che colpisce il reddito complessivo del cittadino, riducendone però le aliquote) e potenziando l'imposta progressiva sul reddito sino a farla divenire la spina dorsale del sistema tributario (A. C., pag. 4208).

ART. **54.** — Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi.

I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge.

(*Già art. 50 e secondo comma dell'art. 48 del progetto, discusso e approvato nelle sedute, rispettivamente, del 23 maggio, 4, 5 dicembre, 22 maggio*).

Il progetto recava, quanto al primo comma: «Ogni cittadino ha il dovere di essere fedele alla Repubblica, di osservarne la Costituzione e le leggi, di adempiere con disciplina ed onore le funzioni che gli sono affidate». Gli on. Rodi e Condorelli osservarono che l'obbligo sancito non poteva avere altra sanzione se non *in foro conscientiae* in quanto la disposizione, come non può avere che un relativo valore perché pleonastica nei confronti di chi sente il dovere di essere fedele alla Repubblica essendo repubblicano (poiché in tal caso il dovere sarebbe sentito egualmente anche senza l'esistenza della norma), così non lo ha per chi tale dovere non sente, dato che, per quante disposizioni si mettano, chi è contrario alla Repubblica resterà sempre, sia pure nel suo intimo, contrario.

Il relatore Merlin osservò che l'obbligo non poteva turbare la coscienza di alcuno poiché la norma non solo vuole pretendere dal cittadino la fedeltà alla Repubblica – che è la forma istituzionale che il popolo si è data – e alle sue leggi, ma tale fedeltà pretende anche nel senso più lato di fedeltà allo Stato; e aggiunse: « Ricordo che *Repubblica* in latino vuol dire Stato o cosa pubblica, e noi la vogliamo adoperare in questo senso, perché anche a tutti coloro che eventualmente non avessero ancora aderito alla Repubblica con pieno animo, ma che hanno sempre servito con devozione lo Stato, noi domandiamo l'osservanza delle leggi, la fedeltà allo Stato, in nome di quei nobili sentimenti in base ai quali essi hanno sempre servito lo Stato come la più alta organizzazione della vita civile di un popolo » (A. C., pag. 4129).

Alle parole del secondo comma « prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge » erasi preferita in un primo tempo dalla Commissione una formulazione specificatamente casistica, con l'articolo 51 del progetto, che recava: « Il Capo dello Stato, i membri del Governo, i presidenti delle Deputazioni regionali, i magistrati, le forze armate e quelle assimilate, prima di assumere le loro funzioni prestano giuramento di fedeltà alla Costituzione e alle leggi della Repubblica ». Codesta casistica fu soppressa, preferendosi decidere per ciascuna delle cariche sull'opportunità o meno del giuramento. Il quale è stato poi stabilito all'art. 91 per il Presidente della Repubblica e all'art. 93 per i ministri; mentre ne è stata deliberatamente confermata l'esclusione per i deputati e senatori; quanto alle altre cariche ed uffici, la questione sarà decisa dal legislatore.

Sul giuramento fu, in sede di discussione generale, osservato che si trattava di una reminiscenza medievale (on. Rodi, A. C., pag. 4054) e che era sufficiente sancire soltanto l'obbligo della fedeltà anche per le alte cariche e per i maggiori funzionari dello Stato. L'on. Preziosi si oppose affermando che l'obbligo del giuramento doveva invece essere mantenuto per coloro che debbono servire lo Stato in quanto Stato, anche tenuto conto che si trattava di limitate categorie di cittadini. Osservò poi l'on. Preziosi, riferendosi all'art. 51 del progetto: « Non è vero che, quando si dice di giurare fedeltà allo Stato, questo rappresenti una coercizione, soprattutto perché, quando si chiede di giurare fedeltà allo Stato repubblicano, si intende l'obbligo di giurare per determinate categorie di cittadini. E non deve sfuggire che nell'art. 51 si afferma un principio di libertà nuovo quando si liberano dall'obbligo di prestare giuramento (a differenza di quello che avveniva prima dell'avvento della Repubblica) i deputati al Parlamento... Si vuole così permettere a un determinato settore di cittadini di nominare un rappresentante alle Camere senza che gli siano imposti obblighi morali per l'esercizio del suo mandato a pena di decadenza... si configura un diritto di libertà di pensiero che non era configurato nel passato regime monarchico... Noi vogliamo che i rappresentanti della Nazione non debbano fare nessuna riserva mentale quando vengono in Parlamento » (A. C., pag. 4071).

L'on. Merlin, per la Commissione, osservò a sua volta: « Il principio che il cittadino che copre pubbliche funzioni debba prestare giuramento di fedeltà alla Repubblica mi pare sia bene fissarlo. Del resto non è poi vero che il giuramento sia una semplice formalità. Non è vero per gli uomini d'onore, e le categorie dei cittadini che debbono prestarlo comprendono tutte uomini di altissimo onore per i quali il giuramento ha indubbiamente una grandissima importanza » (A. C., pag. 4130).

Così è chiaro che i cittadini debbono essere fedeli alla Repubblica intesa non solo come ordinamento statuale, ma anche come istituzione in ossequio alla volontà della maggioranza espressa nel referendum. *È pure affermato il dovere, per i cittadini cui sono affidate pubbliche funzioni, di adempierle con disciplina ed onore, « vecchie parole che rivivono nelle più giovani Carte quale la russa », come sottolineò il presidente on. Ruini nella sua relazione, nonché di prestare giuramento (nei casi stabiliti dalla legge) inteso come impegno d'onore e di lealtà indispensabili per il buon funzionamento dell'amministrazione dello Stato.*

Il secondo comma dell'art. 50 del progetto diceva testualmente: « Quando i poteri pubblici violino le libertà fondamentali e i diritti garantiti dalla Costituzione, la resistenza all'oppressione è diritto e dovere del cittadino ». Questa norma suscitò una vivace discussione e fu avversata con argomentazioni di ordine etico, storico, filosofico, giuridico e pratico dagli on. Rodi, Sullo, Condorelli e Terranova. Fin dalla discussione generale del progetto di Costituzione furono segnalati i pericoli cui poteva dar luogo la norma, specie in ordine al mancato rispetto da parte dei poteri pubblici dei così detti diritti potenziali (*cfr.* note all'art. 4). L'on. Caristia osservò che vana sarebbe la norma se non vi corrispondesse un adeguato costume politico-morale: « Nella vita del consorzio civile quel che più conta non è la regola, forma arida e vuota al momento della sua posizione, ma la regola che si riempie di un vario contenuto al momento della sua attuazione » (A. C., pag. 4063). Si trattava di risolvere la lunga e dibattuta questione della legittimità o meno del diritto di resistenza al tiranno o comunque ad un potere illegale, della quale si occupò anche l'on. Vittorio Emanuele Orlando in una sua preziosa monografia. Se è vero, come dice un vecchio

testo francese, che « ogni democrazia che sorgerà, dopo un lungo servaggio, appagandosi solo del piacere di nascere, senza alcuna garanzia per difendersi contro le mene degli avversari, diverrà immancabilmente loro preda e ludibrio » non meno vero è che gli istituti si difendono da sé, per il loro prestigio, per la loro bontà, per la loro tradizione, ma soprattutto per il rispetto da cui sono circondati e per la loro stessa necessità sociale.

In sede di replica, all'on. Condorelli che aveva negato ogni fondamento al diritto di resistenza e sul piano filosofico (citando S. Tomaso d'Aquino) e su quello giuridico (sulla invalidità degli atti nulli e la facoltà di disobbedienza a quelli annullabili) il relatore Merlin fece osservare che in S. Tomaso si leggono queste parole: « bisogna dire che il regime tirannico non è giusto perché non è ordinato al bene comune ma al bene privato di colui che governa. Per tale ragione il sovvertimento di questo regime non ha carattere di sedizione » (A. C., pag. 4129).

Agli on. Rodi e Sullo che avevano parlato di riconoscimento di un diritto quasi rivoluzionario e che ritenevano essere sufficiente, in caso di necessità, un giudizio del fatto contingente e quindi inutile una norma costituzionale, il relatore rispose: « Del resto voi credete che questo principio sia del tutto nuovo? Io ricordo che nell'art. 199 del Codice Zanardelli vi era lo stesso principio, perché vi si diceva che *le disposizioni contenute negli articoli precedenti* (oltraggio, violenza o minaccia a pubblico ufficiale) *non si applicano quando il pubblico ufficiale abbia dato causa al fatto eccedendo con atti arbitrari i limiti della sua funzione.* È il principio del *vim vi repellere licet* affermato dal Codice penale contro il pubblico ufficiale... Credete pure che l'articolo non favorisce né autorizza rivoluzioni e rivolte; mi auguro che esse non abbiano luogo, ma se dovessero scoppiare, ciò non avverrà certo per effetto di questo articolo, bensì per ben altre ragioni. L'articolo sarà invece un monito per i pubblici poteri, dirà a tutti che non è possibile offendere queste libertà fondamentali del cittadino » (A. C., pag. 4130).

La tesi del relatore fu ripresa in sede di discussione di emendamenti dall'on. Pietro Mastino il quale modificò l'affermazione rigida del diritto di resistenza trasformandolo in « obbligo di difendere, ecc. ecc. »; e fu avversata dall'on. Colitto il quale manifestò la sua adesione ai concetti penalistici citati dall'on. Merlin ma espresse la sua perplessità sull'eventualità di una resistenza al potere giudiziario o a quello legislativo: « Io penso che, qualunque sia il motivo da cui un cittadino possa essere indotto a disobbedire alla legge, legittimamente emanata, quel cittadino deve sempre essere considerato un ribelle e trattato come tale » (A. C., pag. 4197).

La Commissione accolse la proposta Benvenuti-Sullo di rinviare la discussione del comma al Titolo VI (garanzie costituzionali) al fine di coordinare la formula con le materie connesse e di trattare il problema più compiutamente e concretamente, anche perché la norma era stata, dalla stessa Commissione, riconosciuta eccessiva essendo valutato difficile un esatto giudizio oggettivo sulla opportunità della resistenza di fronte ai singoli casi specifici.

Il 4 e 5 dicembre 1947 la questione venne ripresa trovando ancora l'Assemblea divisa. Gli on. Colitto, Bozzi, Crispo, Azzi, Terranova, Bosco-Lucarelli, Rodi e Della Seta si dichiararono per la soppressione del comma: l'on. Mortati, che il 23 maggio si era manifestato sostanzialmente favorevole, ritirò il suo emendamento di contenuto simile al testo primitivo della Commissione. L'on. Mastino insistette sulla sua proposta trasformante il « diritto di resistere » in « dovere di reagire » contro l'oppressione. Gli on. Benvenuti e Caroleo proposero formule negative: « non è punibile la resistenza » (ecc.). L'on. Bettiol dichiarò la sua decisa opposizione al comma poiché, pur essendo il principio dottrinariamente accettabile, tuttavia esso era, nell'ambito del diritto positivo, inutile, poiché mirava a regolare rapporti fra diritto positivo e rivoluzione, pretendendo cioè di risolvere un problema che è insolubile attraverso una norma di diritto (A. C., pag. 2853). A questa tesi aderì l'on. Mortati mentre gli on. Pietro Mastino, Musolino, Tito Oro Nobili e Giolitti si dichiararono per il mantenimento del comma che, messo ai voti, fu respinto dopo che, per la Commissione, l'on. Ruini ebbe dichiarato di non insistere e di rimettersi all'Assemblea.

Sorge il problema se con questa votazione l'Assemblea abbia voluto soltanto non inserire nella Costituzione la progettata norma oppure se abbia inteso anche dichiarare comunque inammissibile nel diritto positivo italiano la resistenza ai pubblici poteri e porre pertanto al legislatore un divieto di carattere costituzionale. *Non pare dubbio, data l'esplicita avversione alla norma manifestata dalla maggioranza dell'Assemblea, che una disposizione di legge la quale riproponesse una risoluzione del problema nei medesimi termini e nello stesso spirito del progetto non potrebbe essere considerata costituzionalmente legittima. Opposto avviso dovrebbe invece darsi, sulla scorta dei lavori preparatori, qualora in sede di fattispecie qualificata il legislatore ritenesse opportuno risolvere problemi singoli in ordine al diritto del cittadino di resistere al tentativo di lesione dei fondamentali diritti di libertà che dalla Costituzione gli sono riconosciuti.*

PARTE II

ORDINAMENTO DELLA REPUBBLICA

TITOLO I

IL PARLAMENTO

SEZIONE I

LE CAMERE

ART. **55.** — Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione.

(*Già art. 52 del progetto, discusso e approvato nelle sedute del 23 settembre, 18 e 24 ottobre*).

Il primo problema che si pose alla 2. Sc., iniziato l'esame dell'ordinamento della Repubblica, fu quello della scelta fra repubblica parlamentare e repubblica presidenziale. Sostenitori dell'uno e dell'altro tipo di reggimento politico ne rappresentarono i rispettivi pregi; tutti però furono concordi nella necessità di trovare un sistema atto a garantire una relativa stabilità di governo e ad evitare le degenerazioni « parlamentaristiche ». La scelta cadde sul sistema di repubblica parlamentare, con alcuni temperamenti; disse a questo proposito il relatore Mortati che il tentativo di inserire un elemento del regime presidenziale con la garanzia di una certa stabilità di vita all'esecutivo nel congegno proprio del regime parlamentare (caratterizzato dall'esclusiva derivazione del Governo dal Parlamento) avrebbe potuto far sperare di dar vita a una stabilità più sostanziale di quella che non si sarebbe avuta con l'instaurazione di un regime presidenziale. Si arrivò così a quel congegno del voto di fiducia (*cfr.* note all'art. 94) per cui il Governo non ha obbligo di dimissioni di fronte a un voto contrario di una o di entrambe le Camere, dipendendo la sua vita dal *voto nominale su una mozione motivata di fiducia o di sfiducia*.

La scelta del regime parlamentare impose immediatamente alla stessa sottocommissione un'altra scelta, fra i sistemi bicamerale e unicamerale. Il dibattito, a questo proposito, fu più lungo, e più vivo il contrasto di opinioni; all'asserzione che con il sistema unicamerale si corre il rischio di scivolare nella dittatura di assemblea, fu contrapposto che, col sistema bicamerale, o le due Camere ripetono i loro poteri entrambe dall'elezione popolare, e in tal caso si ha un inutile doppione; o si fa della seconda Camera un consesso che non ripete la sua origine dal voto del popolo, con una funzione equilibratrice, moderatrice o addirittura di freno nei confronti della prima Camera, e in questo caso si viene a menomare il principio della sovranità popolare. Osservò l'on. Tosato (2. Sc., pag. 277) che fra le varie ragioni che militano a favore di una seconda Camera non se ne deve perdere di vista una fondamentale: cioè che la seconda Camera si costituisce per attuare il principio – che è ormai generale in tutti i moderni ordinamenti costituzionali – di equilibrio nella organizzazione dello Stato. Si tratta di dividere gli organi dello Stato e di creare fra essi dei contrappesi al fine che nessun organo abbia tali poteri da poter promuovere forme più o meno larvate di assolutismo. Come v'è stato un assolutismo monarchico, così si potrebbe avere un assolutismo democratico se tutti i poteri fossero concentrati in un solo organismo. Di qui la necessità – una volta approvato il sistema bicamerale – di istituire una seconda Camera con i medesimi poteri della prima; ed a questo proposito l'on. Mortati, durante la discussione generale in Assemblea (A. C., pag. 307), disse che la parità è imposta dall'eguale efficacia rappresentativa che deriva alle due Camere dalla medesima origine popolare e dal carattere di reciproca integrazione che esse vengono a rivestire. Non sarebbe possibile – proseguì l'on. Mortati – determinare *a priori* un loro diverso peso politico: « questa diver-

sità potrà affermarsi attraverso la prassi avvenire che potrà precisamente determinare in modo stabile, o di volta in volta, una maggiore influenza dell'una (Camera) rispetto all'altra e quindi corrispondentemente una maggiore remissività dell'una rispetto all'altra ».

Il criterio della parità fra le due Camere fu accolto, e contemporaneamente si pose il problema dell'eventualità di un conflitto fra i due rami del Parlamento (tanto più possibile – si disse – in quanto si tratta di due organi in condizioni di assoluta parità) e dell'opportunità di prevederne la procedura di risoluzione; di qui la formulazione dell'art. 70 del progetto. In Assemblea questo articolo fu sottoposto a una serie di critiche, e furono presentate molteplici proposte di emendamento, fra le quali più importanti quelle che propugnarono di codificare la supremazia di una Camera sull'altra dando la prevalenza all'opinione di una di esse e precisamente a quella della Camera dei deputati. Osservò allora l'on. Mortati (che pure era stato il proponente dell'art. 70 in sottocommissione, « quando però non era ancora configurato l'assetto definitivo e il modo di formazione delle Camere »): « una soluzione di questo genere non potrebbe essere presa così a sé stante, avulsa da tutto il resto, giacché questo problema è intimamente connesso con tutta l'architettonica del progetto e quindi anche con la posizione delle Camere nell'attività politica di conferimento della fiducia al Governo. Non sarebbe infatti giustificato ammettere che una Camera possa far cadere il Governo, con il suo voto di sfiducia, e non possa invece arrestare una proposta che abbia riportato il consenso dell'altra Camera » (A. C., pag. 1243); e lo stesso on. Mortati, riprendendo la tesi sostenuta in discussione generale e più sopra riportata, osservò non essere il caso di pregiudicare la questione della posizione giuridica delle due Camere, quando non si aveva ancora alcun elemento di giudizio sul quale fondare la preminenza dell'una sull'altra e quando tutto consigliava di affidare allo svolgimento avvenire delle istituzioni e alla formazione di una convinzione sorta in base alla considerazione del prestigio ottenuto, dall'attività svolta, dalle prove di capacità fornite, dal seguito conseguito nel Paese, la determinazione del rispettivo peso politico di ciascuna delle due assemblee. Anche il ricorso al *referendum* popolare come mezzo di risoluzione dei conflitti fra i due rami del Parlamento – sempre secondo l'on. Mortati – era da scartare; vi sono anzitutto difficoltà pratiche, e ciò per l'esistenza di materie, come quella finanziaria, per loro natura non deferibili al giudizio popolare diretto, sicché, se un conflitto scoppiasse in ordine a esse, non si potrebbe ricorrere al rimedio. Affermare poi la supremazia della Camera dei deputati in ordine ai tributi significherebbe riferirsi a una situazione ammissibile solo quando il Senato non era elettivo. Ma, a parte ciò, vi è una considerazione ancora più importante: che il *referendum* in caso di conflitto non risolve il conflitto stesso ma lo aggrava, perché la soluzione prescelta dal popolo porta a screditare la Camera condannata da questo verdetto popolare, e pertanto la successiva attività di questa Camera viene ad essere inficiata; cosicché, se si vuol mantenere ancora nella sua efficienza il principio bicamerale, bisogna per forza che prima o poi si giunga allo scioglimento di questa Camera. E allora tanto vale che si rinunzi all'espediente del *referendum* e si arrivi direttamente allo scioglimento.

Accertata in tal modo la insodisfazione delle varie soluzioni proposte, l'on. Mortati (la cui tesi fu poi accolta esplicitamente, con dichiarazione di voto, da parte di molti deputati di diversi settori, e poi dall'Assemblea che con il suo voto sanzionò la soppressione dell'art. 70 del progetto) propose di lasciare alla prassi e al costume politico il regolamento di questi rapporti fra organi sovrani. Occorre inoltre tener presente – sempre secondo lo stesso deputato (A. C., pag. 1245) – che *in regime parlamentare l'arbitro e il disciplinatore dell'attività legislatica è il Governo, il quale, dovendo curare il costante mantenimento della fiducia da cui deriva la sua investitura, troverà di volta in volta il mezzo più adatto per la soluzione delle divergenze: i dissidi possono insorgere su questioni secondarie, e allora il Governo lascerà cadere, almeno per il momento, il progetto su cui si manifesti l'opposizione di una Camera; ma se il progetto è essenziale alla realizzazione della politica governativa, allora il Governo porrà su di esso la questione di fiducia. La sfiducia comporterà una crisi che dovrà risolversi o con le dimissioni del Governo o con lo scioglimento di una o di entrambe le Camere.* È in questo meccanismo parlamentare che si può trovare la sola soluzione sodisfacente (*cfr.* anche note all'art. 94).

Come s'è detto, questa tesi fu appoggiata da varie parti e finì col prevalere, per cui *l'Assemblea, sopprimendo l'art. 70, decise di rimettere la risoluzione dei conflitti alle consuetudini costituzionali.* Lo stesso presidente della Commissione, pur sostenendo il progetto, riconobbe che non si deve « proprio drammatizzare e fare delle divergenze fra le due Camere un vero e proprio conflitto ». Le due Camere « hanno sempre finito, attraverso il riesame dei disegni di legge, col mettersi d'accordo » (A. C., pag. 1246).

E infatti non vi è un solo precedente nella storia parlamentare italiana in cui Camera e Senato non abbiano finito con l'accordarsi; molte le questioni delicate e spinose che si sono presentate (e

sempre in materia di leggi di finanza); purtuttavia e la Camera e il Senato hanno trovato il modo di non inasprire il dissidio e di arrivare a una sodisfacente soluzione. I precedenti riportati da MANCINI e GALEOTTI (*Norme e usi del Parlamento italiano* – Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1887) dimostrano all'evidenza – come avvertono gli stessi autori – quanto sia malagevole assegnare regole troppo assolute e dogmatiche in questa materia (conflitti di competenza) e « come sia miglior partito conformarsi al suggerimento che il conte di Cavour dava alla Camera nel 1851; e cioè di procedere, in casi simili, come se essa fosse un giurì, che esamina e risolve la questione secondo le migliori convenienze, caso per caso, e senza dipartirsi mai da quello spirito di transazione su cui principalmente si fonda il Governo rappresentativo. Facendo diversamente, riuscirà impossibile quello che un reputato pubblicista francese chiamava opportunamente *laboriosa armonia* tra i poteri dello Stato » (MANCINI e GALEOTTI, *op. cit.*, pag. 327).

Altro quesito risolto negativamente fu quello del giuramento dei membri delle due Camere. La questione era stata decisa – fra i pareri contrastanti della 1. e della 2. Sc. – dalla Commissione dei 75 nel senso di non includere nel progetto una norma di tal genere; ma l'argomento fu ripreso in Assemblea con la seguente proposta dell'on. Mortati: « I membri delle due Camere, prima di essere ammessi all'esercizio delle loro funzioni, devono prestare giuramento di fedeltà alla Costituzione ». Vi si dichiarò contrario l'on. Conti (A. C., pag. 1174), perché il pensiero deve essere libero e quindi non può esser costretto da un giuramento. « Non devono esserci limitazioni di sorta – egli precisò – e poiché dal pensiero derivano le azioni, gli atteggiamenti e gli atti dei singoli, io ritengo che colui il quale deve svolgere la sua attività e rispondere del mandato che gli elettori gli hanno conferito deve essere assolutamente svincolato da qualsiasi obbligo ». Aggiunse l'on. Tonello che « nella vita pubblica il cittadino, a fronte alta, deve dire che cosa pensa e che cosa è, e non trovare nessun ostacolo nelle formalità dello Stato ». L'on. Ruini, per la Commissione, rimise all'Assemblea ogni decisione; volle tuttavia precisare che, *anche senza giuramento formale*, « *l'accettare, il rispettare, il difendere la Costituzione è obbligo indiscusso e indiscutibile per i membri del Parlamento; né ad essi, e soprattutto ad essi, è dato prescinderne* » (A. C., pag. 1177). La formula Mortati, posta in votazione, non fu accolta.

Per quanto riguarda le modificazioni portate in Assemblea all'art. 55 è da rilevare che il primo comma fu accolto quasi senza discussione: la sola modificazione (Senato della Repubblica invece di Camera dei senatori) non diede luogo a contrasti di rilievo.

La modificazione sostanziale si ebbe al secondo comma con la soppressione dell'istituto dell'Assemblea Nazionale, contro il quale soprattutto si pronunziò l'on. Nitti in ripetuti interventi, affermando esplicitamente di « combattere l'equivoco della terza Camera ». L'on. Nitti in sostanza – e con lui tutti coloro che si opposero alla formula del progetto – non avversò la riunione delle due Camere per deliberare su alcune *determinate* materie, ma fu contrario all'istituzione di un organismo a sé stante, con propri poteri e soprattutto con una sua presidenza e un suo regolamento. La Commissione sostenne il progetto e l'on. Tosato, per essa, rilevò che, se si era d'accordo che le due Camere, su qualche oggetto, anziché deliberare separatamente, dovessero deliberare congiuntamente, non v'era difficoltà a chiamare questa riunione delle Camere con il nome di Assemblea Nazionale (A. C., pag. 1341). Ma neppure questo argomento riuscì a salvare l'istituto, e già lo stesso on. Nitti aveva affermato che « anche in regime monarchico per il giuramento all'inizio della legislatura si riunivano le due Camere. Ora, Camera e Senato possono riunirsi per eleggere il Presidente della Repubblica, ma non v'è necessità, per ciò solo, di dar vita a quella supercamera, a quella invenzione, a quell'assurdità stupefacente, a quella fantasia inutile che vogliamo chiamare Assemblea Nazionale » (A. C., pag. 1330). La votazione fu rinviata, e l'Assemblea decise di discutere prima i poteri da conferire eventualmente all'Assemblea Nazionale durante l'esame dei vari articoli (*cfr.* i relativi articoli del progetto) in cui l'istituto era previsto. Via via molte delle attribuzioni caddero e alla fine si ridussero a pochi, limitatissimi casi. Allora il problema si pose solo come scelta di un nome da dare a questa riunione delle due Camere: gli on. Corbino e Perassi proposero di mantenere « il nome glorioso e tradizionale di *Parlamento* ». Illustrando la proposta, l'on. Perassi disse fra l'altro che, « dicendosi: "*solo* nei casi preveduti dalla Costituzione", si precisa rigorosamente la competenza di quest'organo e si toglie quindi qualsiasi preoccupazione che possa essere affiorata nel corso della discussione » (A. C., pag. 1550).

I casi previsti dalla Costituzione per le riunioni comuni delle due Camere sono:

elezione del Presidente della Repubblica (art. 83);

messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica (art. 90);

giuramento del Presidente della Repubblica (art. 91);

messa in stato di accusa del Presidente del Consiglio e dei ministri (art. 96);
elezione di un terzo dei membri del Consiglio superiore della magistratura (art. 104);
elezione di un terzo dei giudici della Corte costituzionale (art. 135);
elezione di 16 membri della Corte costituzionale che intervengono solo nei giudizi di accusa di cui agli artt. 90 e 96 (art. 135).

ART. **56.** — La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto, in ragione di un deputato per ottantamila abitanti o per frazione superiore a quarantamila.

Sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto i venticinque anni di età.

(*Già artt. 53 e 54 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 23 settembre*).

Vi furono proposte non approvate, intese a ridurre il numero dei componenti la Camera dei deputati elevando, nel rapporto, la cifra relativa alla popolazione; l'on. Conti propose un deputato ogni centocinquantamila abitanti e l'on. Nitti uno ogni centomila. Nel primo caso, secondo i dati più recenti sulla popolazione, si sarebbe avuta una Camera di poco più di trecento membri e nel secondo di poco più di quattrocentocinquanta.

La sola proposta di sostanza sul secondo comma fu fatta dall'on. Corbi per la soppressione delle parole « che hanno compiuto i venticinque anni di età al momento delle elezioni ». Osservò il proponente che questa condizione prevista per l'eleggibilità a deputato comporta una grave limitazione a danno di una categoria di cittadini: quelli che vanno dai ventuno ai venticinque anni. A questi cittadini la Costituzione riconosce tutti i diritti e tutti i doveri ad eccezione del diritto di rappresentare la Nazione in Parlamento: « saranno le stesse centinaia di migliaia di elettori a giudicare se, a prescindere dall'età, i candidati abbiano i requisiti necessari » (A. C., pag. 441). Ma la Commissione fu contraria alla proposta; l'on. Ruini obiettò che « una differenza per il minimo di età fra elettore ed eleggibile è criterio ormai consueto e accettato per quasi tutti i Parlamenti e in quasi tutte le costituzioni » (A. C., pag. 442), e l'Assemblea votò il testo del progetto.

L'on. Giolitti propose di aggiungere al primo comma l'indicazione: « secondo il sistema proporzionale ». La questione era stata già lungamente dibattuta in sottocommissione, e nella Commissione dei 75, e s'era convenuto allora – pur ammettendosi che le elezioni della Camera dei deputati avrebbero dovuto farsi con il sistema della rappresentanza proporzionale – di non includere nella Costituzione un tipo anziché un altro di sistema elettorale, per non impegnare le future Camere e costringerle a una revisione della Costituzione nel caso che volessero in avvenire adottare un altro sistema. Questa fu l'obiezione che l'on. Ruini fece al proponente, il quale trasformò la sua proposta in ordine del giorno, approvato (A. C., pag. 441) nella seguente formulazione: « *L'Assemblea Costituente ritiene che l'elezione dei membri della Camera dei deputati debba avvenire secondo il sistema proporzionale* ».

ART. **57.** — Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale.

A ciascuna Regione è attribuito un senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila.

Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sei. La Valle d'Aosta ha un solo senatore.

(*Già primo e secondo comma dell'art. 55 del progetto, discusso e approvato nelle sedute del 24 e 25 settembre e del 7 e 8 ottobre*).

Il primo comma va posto in relazione col terzo comma dell'art. 55 del progetto, che recava: « I senatori sono eletti per un terzo dai membri del Consiglio regionale e per due terzi a suffragio universale e diretto dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età ». A un certo momento però l'Assemblea votò un ordine del giorno, proposto dall'on. Nitti, del seguente tenore: « *L'Assemblea Costituente afferma che il Senato sarà eletto con suffragio universale e diretto e col sistema del collegio uninominale* », ponendo implicitamente – secondo alcuni –

una preclusione nei confronti della prima parte del terzo comma del progetto e – secondo altri – anche del primo comma.

Su quest'ultima preclusione l'on. Targetti si chiese « come in pratica si potessero conciliare queste due cose: il collegio uninominale e la base regionale » (A. C., pag. 980), e l'on. Perassi, segretario della Commissione, rispose che, a suo avviso, non v'era contradizione, perché « quando si dice che i senatori sono eletti a base regionale non si intende con ciò di precludere il modo con cui debbono essere stabiliti i collegi elettorali ». La *base regionale*, aggiunse, è un concetto un po' empirico, con il quale si voleva inizialmente dire che il Senato è il Senato delle Regioni (A. C., *ivi*); « vuol dire che entro ciascuna Regione si faranno, per quanto concerne il numero dei senatori, tanti collegi uninominali; ne deriva che l'unica cosa che risulta esclusa è quella di un collegio uninominale che sia costituito da una frazione di territorio che comprenda parti di due diverse Regioni: tutto il resto è perfettamente compatibile ».

L'Assemblea concluse che l'ordine del giorno Nitti dovesse considerarsi preclusivo soltanto per la prima parte del terzo comma e non anche per il primo comma, il quale tuttavia, per avere un preciso significato, avrebbe dovuto (come si è poi fatto) essere seguito dall'attribuzione a ciascuna Regione di un numero minimo (o fisso) di senatori. La formula del primo comma, comunque, era stata posta nel progetto « per completare l'edificio regionale », tanto che la Commissione per la Costituzione aveva deciso che il Senato dovesse avere un nesso particolare con l'istituto della Regione, conferendo a questo ente la possibilità di partecipare alla formazione della seconda Camera. Di conseguenza si diede al primo comma di questo articolo (*cfr.* Ruini, A. C., pag. 985) il carattere di prefazione per poi assegnare un numero fisso di cinque senatori ad ogni Regione e stabilire l'elezione di un terzo del numero complessivo di senatori spettante a ogni Regione da parte dei Consigli regionali.

« *Base regionale* – dichiarò l'on. Mortati – *significa collegamento stabile e istituzionale fra l'ordinamento regionale e il Senato*. Tale collegamento è sembrato a tutti costituire un elemento essenziale della riforma regionale, tale da potersi svolgere con applicazioni molteplici », una delle quali è il numero minimo dei senatori assegnato a ciascuna Regione, indipendentemente dalla popolazione. « È precisamente questo secondo criterio della attribuzione di un numero minimo – precisò ancora l'on. Mortati – che viene a conferire una spiccata base regionale al Senato; e anzi può dirsi che sia proprio esso ad imprimere in modo più spiccato di ogni altro tale carattere regionale » (A. C., pag. 987).

Sul secondo comma vi furono varie proposte in relazione al rapporto fra numero di senatori e abitanti; si chiese da taluno di elevare il numero dei senatori, con la modificazione del rapporto (uno a centoventimila oppure uno a centocinquantamila); ma l'Assemblea non ne accettò nessuna. L'on. Mortati propose invece di modificare il rapporto a uno a duecentocinquantamila « per fare del Senato un organo che meglio si differenzi dalla Camera dei deputati. Se di questa (*cfr.* art. 56)... s'è voluto fare un'espressione analitica della volontà popolare, appare opportuno che invece il Senato adempia alla funzione di una rappresentanza più sintetica di grandi nuclei regionali » (A. C., pag. 1008). Un numero ristretto di senatori – sempre secondo l'on. Mortati – risponde poi all'esigenza di fare del Senato un corpo che sia il più possibile selezionato qualitativamente, soprattutto ai fini di una migliore elaborazione delle leggi. Tuttavia la proposta fu ritirata e l'Assemblea votò il rapporto del progetto (uno a duecentomila), per cui, secondo i più recenti dati statistici sulla popolazione, *il Senato della Repubblica sarà formato di 237 membri elettivi*. A questi vanno aggiunti i senatori a vita (art. 59) e, per il primo Senato, 107 senatori di diritto (*cfr.* III disposizione transitoria).

Circa la sostituzione del numero *minimo* al numero *fisso* di senatori per ogni Regione, l'onorevole Mortati, proponente, osservò che « i due sistemi, pur differendo fra loro, hanno una radice comune, nella comune finalità di rafforzare il peso politico delle piccole Regioni di fronte alle grandi » (A. C., pag. 1009). Alla obiezione che questo premio dato alle piccole Regioni potrebbe essere un incitamento alla loro moltiplicazione e quindi potrebbe portare al sorgere artificioso di movimenti regionali, l'on. Mortati rispose che la formazione di nuove Regioni non è sottoposta all'arbitrio delle popolazioni interessate, ma alla legge costituzionale (*cfr.* art. 132), e quindi vi è la garanzia data dall'intervento di tutte le forze politiche dello Stato che possono neutralizzare le tendenze particolari delle Regioni che aspirano a un ampliamento artificioso del numero dei rappresentanti al Senato. Dell'assegnazione di un numero minimo di sei senatori praticamente beneficieranno solo cinque Regioni, e la composizione della seconda Camera sarà

aumentata solo di poche unità senza alcun turbamento notevole nella composizione politica del Senato (A. C., pag. 1009).

L'Assemblea soppresse la proposizione contenuta nel progetto: « Nessuna Regione può avere un numero di senatori maggiore di quello dei deputati che manda all'altra Camera ». L'on. Mortati, che propose la soppressione, osservò che la disposizione non trovava alcuna giustificazione, anzi contrastava con l'esigenza che ha portato a dare una base regionale al Senato con la determinazione di un numero fisso di senatori per ciascuna Regione: « Se il numero fisso tende a meglio determinare il carattere regionalistico della composizione della seconda Camera, cioè a consentire di dare anche alle piccole Regioni una rappresentanza tale da riflettere in modo quanto più possibile adeguato la loro composizione economico-sociale, non si comprende come debba influire, nel senso di limitare l'esplicazione del principio, la considerazione del numero dei deputati assegnati alla stessa Regione. Il fatto che le piccole Regioni possono avere più senatori che deputati trova la sua giustificazione nella funzione specifica attribuita al Senato di rafforzare la voce delle Regioni, e in particolar modo delle minori, in seno agli organi centrali dello Stato » (A. C., pagina 475).

Si noti che la Valle d'Aosta, a causa della sua popolazione molto ridotta, può eleggere un solo senatore. La norma è euritmicamente collegata a quella del comma 2 dell'art. 83 per cui la Valle d'Aosta partecipa alla formazione del collegio per la elezione del Presidente della Repubblica, oltre che con i suoi rappresentanti del Senato e della Camera dei deputati, con un solo delegato del Consiglio regionale invece dei tre previsti per tutte le altre Regioni.

ART. 58. — I senatori sono eletti a suffragio universale e diretto dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età.

Sono eleggibili a senatori gli elettori che hanno compiuto il quarantesimo anno.

(*Già ultimo comma dell'art. 55 e art. 56 del progetto, discusso e approvato nelle sedute del 24 e 25 settembre e 8 e 9 ottobre*).

Durante la discussione del primo comma fu ripreso in Assemblea il problema della preclusione in conseguenza della votazione dell'ordine del giorno Nitti (*cfr.* note all'articolo 57); e pertanto, in analogia con quanto fu fatto per la Camera dei deputati (*cfr.* art. 56) allorché si decise di non includere nella Costituzione alcuna indicazione di sistemi elettorali rinviando la materia alle relative leggi, l'on. Mortati propose lo stesso criterio per il Senato. La tesi prevalse e il primo comma fu votato senza la menzione del metodo elettorale del collegio uninominale. Non fu approvato un emendamento Conti tendente ad abbassare il limite di età degli elettori a ventun anni (A. C., pag. 1025).

Il secondo comma si differenzia sostanzialmente dal progetto per la soppressione dell'inciso « nati o domiciliati nella Regione » e per l'eliminazione delle categorie degli eleggibili al Senato. In merito a queste ultime, il motivo fondamentale che le giustificava era quello di trovare – anche nella qualificazione dei senatori – una differenziazione del Senato dalla Camera dei deputati e una accentuazione del carattere più particolare di competenza e di tecnicismo del primo. In sottocommissione l'on. Piccioni e altri deputati di parte democristiana avevano sostenuto per il Senato il principio della rappresentanza organica a base di interessi; ma – come osservò l'on. Ruini nella sua relazione al progetto – oltre alle obiezioni di principio, la proposta si era urtata nelle difficoltà di organizzare i necessari congegni e di ottenere una sodisfacente « dosatura » fra le varie categorie rappresentate. Si addivenne così, successivamente, a una trasformazione del concetto, e, invece che di categorie più propriamente professionali e di rappresentanze organiche, si parlò di categorie di più complesso e vario ordine: così che l'intento originario della loro configurazione andò perduto, essendo stata limitata la qualificazione a coloro che « per cariche e uffici ricoperti, e per la loro posizione e attività che svolgono, dànno fondata presunzione di capacità politica, amministrativa e tecnica » (*cfr.* Ruini, *relazione citata*, e A. C., pag. 1059).

Sulle categorie di eleggibili vi furono molte obiezioni. Osservò l'on. De Vita: « È completa l'elencazione? sono assai ristrette o sono troppo ampie le categorie elencate? Queste domande contengono la condanna del criterio seguito dalla Commissione, perché è assai difficile, anzi quasi impossibile, trovare un criterio assoluto » (A. C., pag. 1052). « Limitare l'eleggibilità a senatore a determinate categorie di cittadini ritenuti presuntivamente più capaci e idonei è un criterio antidemocratico che offende la libertà di scelta del corpo elettorale » (Carboni Angelo, A. C., pag. 1053). L'on. Ruini, accettando a nome della Commissione la soppressione delle categorie, osservò che la formulazione

« non è riuscita sodisfacente o sufficiente neanche per alcuni di quelli che avevano partecipato alla sua elaborazione » (A. C., pag. 1060).

Sulla condizione « nati o domiciliati nella Regione », richiesta dal progetto per l'eleggibilità a senatore, l'on. Nobili Tito Oro osservò trattarsi di una « pratica che non trova riscontro in alcun'altra Carta costituzionale che non siano quelle di paesi governati a sistema federale o a federazione di Stati » (A. C., pag. 1054); ma questo, proseguì l'on. Nobili, non è il caso nostro, perché s'è continuamente affermata la volontà di ispirarsi a quell'indirizzo unitario al quale si è ispirato il Risorgimento: « il Senato è uno dei due rami del Parlamento nazionale e legifera – vigile tutore degli interessi generali di tutto il paese – sugli interessi medesimi; e attinge nella sua formazione a tutto il territorio nazionale, senza differenziazioni territoriali » (A. C., *ivi*). L'on. Donati rilevò che « anche a voler tenere nella maggiore evidenza la base regionale, l'inciso di cui si propone la soppressione non presenta alcuna utilità. Anzitutto è sempre inutile e quindi dannosa una norma che può essere facilmente violata », perché il domicilio può essere facilmente mutato in vista delle elezioni, e poi perché « è frequente l'ipotesi di persone che hanno illustrato nel campo delle scienze, delle lettere, delle arti o dell'attività industriale o nel campo della beneficenza la Regione dalla quale traggono origine, pur non essendovi nati e neppure domiciliati », e non è opportuno precludere a una Regione la possibilità di elevare al Senato i suoi figli più degni (A. C., pag. 1057). La soppressione dell'inciso, soprattutto per queste ultime considerazioni, fu accettata dalla Commissione e accolta dall'Assemblea.

Sulla elevazione del limite di età da 35 a 40 anni furono avanzate molte proposte da vari settori dell'Assemblea: osservò l'on. De Vita che il Senato deve « essere composto da elementi che, anche per la loro età, diano garanzia di serenità, di obiettività e soprattutto di maggior ponderatezza nelle deliberazioni che saranno chiamati ad adottare » (A. C., pag. 1052); l'on. Ruini, per la Commissione, accettò la proposta del limite di quaranta anni perché « più consono al carattere del Senato » (A. C., pag. 1059).

ART. **59.** — È senatore di diritto e a vita, salvo rinunzia, chi è stato Presidente della Repubblica.

Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cinque cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario.

(*Già artt. 55-*bis *e 55-*ter, *discussi e approvati nelle sedute del 24 settembre, 8 e 9 ottobre*).

L'articolo si deve a una proposta dell'on. Alberti il quale, per quanto riguarda il primo comma, osservò che « si tratta di collocare nel Senato personaggi i quali non solo hanno simboleggiato ma hanno sintetizzato dei periodi politici » e che il Presidente della Repubblica è « il tipico rappresentante riassuntivo di questa sintesi » (A. C., pag. 490). La proposta fu accettata dal presidente della Commissione, il quale osservò che i Presidenti della Repubblica, per il posto che hanno occupato, « non possono discendere alla fine del loro mandato nell'agone elettorale » (A. C., pag. 530).

Sulla opportunità di istituire una categoria di senatori a vita (di cui al secondo comma), si discusse ampiamente in sottocommissione e soprattutto nella Commissione dei 75; fra gli altri, l'on. Terracini fu contrario alla proposta osservando che: se vi sono persone le quali, in possesso di requisiti di carattere particolarissimo, rifuggono dalla vita politica, è bene che dalla vita politica siano tenuti fuori perché la loro avversione rappresenta un elemento deteriore; la nomina a vita urta contro il principio del rinnovamento del Senato; ogni celebrità, per quanto viva astratta dalla vita politica, ha in definitiva di fronte ai problemi politici un suo determinato atteggiamento, che si rifletterebbe inevitabilmente sulla fisionomia politica del Senato quale risulta dalle elezioni (C. 75, pag. 196).

L'on. Alberti, illustrando la sua proposta in Assemblea, disse che la ragione pratica del suo emendamento consisteva nell'assicurare « ai sommi, ai geni tutelari della Patria, una tribuna che essi non hanno » (A. C., pag. 488); e aggiunse che i senatori di diritto, dato il loro numero esiguo, « non potranno mai spostare il centro di gravità di una situazione politica al Senato » (A. C., *ivi*).

Nel testo approvato dall'Assemblea si parlava di « meriti insigni »; in sede di coordinamento finale il Comitato di redazione decise (e l'Assemblea accettò) di adottare la formulazione « per altissimi meriti » allo scopo dichiarato di fare un'opportuna distinzione con « altre nomine di minor significato » (*cfr.* art. 106).

ART. **60.** — La Camera dei deputati è eletta per cinque anni, il Senato della Repubblica per sei.

La durata di ciascuna Camera non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra.

(*Già primo e terzo comma dell'art. 58 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 9 ottobre*).

Il problema della pari o diversa durata delle due Camere fu molto discusso. Osservò l'on. Nitti: « Quando ho letto il progetto di Costituzione: la Camera dura cinque anni e il Senato dura cinque anni, non ho compreso più nulla. Io non conosco funzioni legislative di questa natura. Il Senato non si scioglie, deve durare... Il Senato vuol dire permanenza di qualcosa. Nelle nuove costituzioni bisogna consacrare sempre qualcosa delle antiche, perché abbiano attrazione sulle masse umane » (A. C., pag. 1027); e l'on. Corbino, proponendo la parziale rinnovabilità del Senato a scadenza fissa, osservò che in tal modo si sarebbe dato al Senato un carattere di continuità di esistenza: « in sostanza, se diamo alle due Camere lo stesso periodo di durata, noi avremo un periodo di vacanza completa di tutti gli organi costituzionali... L'esperienza degli altri paesi è fondata sul principio della continuità di una delle due Camere, e precisamente del Senato... Per dar modo di effettuare la consultazione elettorale per periodi di tempo più brevi di quello corrispondente alla durata massima della prima Camera, il principio di assegnare una durata differente alle due Camere, rinnovando la seconda in parte, merita di essere accolto » (A. C., pag. 1065).

Contro il *rinnovamento parziale* del Senato si dichiarò l'on. Piccioni, il quale prospettò l'inopportunità di mettere in forse ogni due anni l'equilibrio politico e quindi la stabilità del Governo. « Se si dovesse consentire in Italia – proseguì l'on. Piccioni – che ogni due anni si debba ritornare a un diverso orientamento della maggioranza politica delle due Camere, evidentemente renderemmo più instabile, più illusoria quella che è la garanzia di una certa continuità che vogliamo conseguire » (A. C., pag. 1069). L'on. Di Vittorio fu favorevole al rinnovamento parziale e a una diversa durata del Senato, mentre l'on. Clerici, associandosi alle considerazioni dell'onorevole Piccioni, aggiunse: « Si è pensato di fare un'elezione parziale di un terzo del Senato. Ma, tenuto presente che abbiamo già votato e deciso il principio che i senatori sono legati alla Regione (*cfr.* art. 57) e che i seggi regionali non sono poi neanche numerosi, specie per le piccole Regioni, come è possibile risolvere il problema dello scomponimento in tre? Infatti, occorrerebbe per tale disposizione che il numero dei senatori per ciascuna Regione fosse multiplo di tre e quindi divisibile per tre » (A. C., pag. 1071). Lo stesso on. Clerici obiettò poi, alla proposta di una diversa durata delle due Camere, che di ciò non si sente la necessità perché, con l'istituto della *prorogatio* (*cfr.* art. 61), i poteri delle Camere sono prorogati fino alla convocazione delle nuove e quindi non vi è una *vacatio* legislativa.

L'on. Ruini, a nome della Commissione, osservò che questa era partita dal criterio di differenziare le due Camere, ma non di attribuire a ciascuna di esse diversità di funzioni: si può anzi dire che il criterio della parificazione funzionale si accompagnasse a quello della differenziazione costitutiva e per questa ragione fu adottata una uguale durata per le due Camere. « Tutto il progetto – proseguì l'on. Ruini – è informato a un criterio di simmetria e di equilibrio, che verrebbe meno con la diversa durata; non si avrebbero più, ad esempio, la legislatura, il funzionamento parallelo e sincrono delle due Camere. La Commissione, pur non respingendo la bicameralità, ha tenuto presente che il Parlamento deve essere concepito con una logica connessione e con una corrispondenza di funzioni che implica anche uguaglianza di durata. Né la Commissione può inclinare al sistema del Senato perenne, con rinnovazioni parziali, che muove in fondo da nostalgie di un organo ormai superato del vecchio regime: il Senato monarchico perenne e continuamente rinnovato. La nuova democrazia vuole due Camere differenziate, ma funzionanti in parallelo. Si aggiunga che le frequenti rinnovazioni parziali del Senato e la diversità di durata delle due Camere farebbero sorgere la necessità di continue elezioni, complicate e costosissime per lo Stato, e terrebbero in continua febbre elettorale il popolo; né gioverebbe a quella stabilità dei Governi che è necessaria nell'interesse dello Stato » (A. C., pag. 1066).

Posto in votazione, il principio della rinnovabilità parziale del Senato fu respinto; sembrava quindi che l'Assemblea si orientasse verso il progetto ma, approvata una durata di cinque anni per la Camera, fu poi votata una diversa durata (sei anni) per il Senato. La proposta venne dall'on. Lucifero, con questa motivazione: « Dovremmo impedire la simultaneità delle elezioni, cioè la confusione infinita che si creerebbe nel Paese per la contemporanea consultazione elettorale col

sistema proporzionale e col collegio uninominale, con l'incrociarsi e il confondersi delle due lotte politiche » (A. C., pag. 1076).

L'on. Ruini, presidente della Commissione per la Costituzione, dopo questa votazione precisò: « *Con l'ultima votazione, che ha portato a sei anni la durata del Senato, si viene ad intaccare il concetto di legislatura che era comune alle due Camere;* e significava che le due Camere venivano elette nello stesso tempo e potevano essere sciolte nello stesso tempo. Faccio le mie riserve, non solo per questo punto, ma per altri; perché molte disposizioni sistematiche del progetto, basate sul parallelo delle due Camere, vengono meno » (A. C., pag. 1076). In sede di coordinamento finale si dovette pertanto modificare il secondo comma (che era stato così approvato dall'Assemblea: « La *legislatura* può essere prorogata con legge solo nel caso di guerra in corso »), allo scopo di togliere la parola « legislatura ». Tuttavia è da notare che all'art. 135 (sesto comma) è rimasto, sfuggendo al coordinamento finale, il termine « legislatura »; questa disarmonia potrebbe forse essere l'appiglio costituzionale per introdurre, o a mezzo dei Regolamenti delle due Camere o con la semplice consuetudine, una qualsiasi suddivisione in periodi di lavoro dell'attività parlamentare. La vita delle Camere non può essere continua; le loro funzioni debbono svolgersi a intermittenza, e una suddivisione in periodi è pur sempre necessaria. La 2. Sc. aveva deliberato la soppressione dell'istituto della *sessione*, che fra l'altro già nella prassi costituzionale italiana era caduta in desuetudine; il progetto di Costituzione infatti non ne fece cenno e l'Assemblea non se ne occupò; ma, venuta meno la possibilità della legislatura, sarà possibile richiamare in vita l'istituto della sessione? Nel silenzio della Costituzione forse una preclusione non vi dovrebbe essere; e d'altro canto, all'eventuale obiezione che la chiusura della sessione produce effetti giuridici notevoli sul lavoro del Parlamento, perché fa cadere tutte le proposte non definitivamente approvate e fa decadere dal loro ufficio tutte le cariche e le Commissioni parlamentari, si potrebbe opporre che già nella prassi la rigidità del principio era stata, in Italia, temperata da usi e da consuetudini determinatisi in senso contrario. Già in sottocommissione (2. Sc., pag. 241) l'on. Mortati – discutendosi della sessione e dei suoi effetti nei riguardi dei rapporti fra Governo e Parlamento – disse che non si può più parlare di arbitrî da parte del Governo quando si è in regime parlamentare, perchè si tratta di Governi che hanno ottenuto la fiducia delle Camere: « del resto la chiusura della sessione potrebbe limitarsi a non più di una volta all'anno e si potrebbe ammettere nel Regolamento delle Camere la possibilità di riprendere, nonostante la chiusura della sessione, i progetti allo stato in cui si trovavano al momento della chiusura stessa ».

Per quanto riguarda il secondo comma, l'on. Nitti ritenne inutile la disposizione e osservò che « la Camera dei deputati, eletta il 27 novembre 1913, durò fino al 29 settembre 1919; essa fu prorogata senza che la proroga fosse prevista da una disposizione statutaria. Si tratta di un caso di necessità che non occorre prevedere » (A. C., pag. 1077); ma l'on. Fabbri obiettò che, mentre lo Statuto albertino era flessibile, la nuova Carta costituzionale è rigida. La disposizione è nata proprio per questo motivo, tanto che il suo proponente, on. Mortati, in sede di sottocommissione, disse che occorreva « disciplinare anche il caso di proroga della *legislatura* per eventi eccezionali (poi ci si limitò al caso di guerra) perché, data la natura rigida della Costituzione, qualora essa mantenesse il silenzio sull'argomento, diverrebbe impossibile provvedervi con legge comune » (2. Sc., pag. 451).

ART. **61.** — Le elezioni delle nuove Camere hanno luogo entro settanta giorni dalla fine delle precedenti. La prima riunione ha luogo non oltre il ventesimo giorno dalle elezioni.

Finché non siano riunite le nuove Camere sono prorogati i poteri delle precedenti.

(*Già quarto e secondo comma dell'art. 58 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 9 ottobre*).

L'on. Targetti propose di aggiungere in fine al primo periodo le parole: « tranne che sia dichiarato lo stato di guerra » e, illustrando l'emendamento, osservò che esso si riferiva « a un caso che sarà rarissimo, eccezionale, ma che può verificarsi: che cioè lo stato di guerra sia dichiarato dopo che la *legislatura* (*cfr.* note all'articolo precedente) ha finito il suo compito e prima che sia stata eletta la nuova Camera. Non vi è stato modo di prorogare la legislatura perché lo stato di guerra ancora non si era verificato: si è verificato in quell'intervallo e allora non vale più la regola del

termine fisso determinato per le nuove elezioni » (A. C., pag. 1079). L'on. Bozzi ritenne che in tale eventualità le Camere sarebbero in regime di *prorogatio* (*cfr.* secondo comma) e quindi potrebbero in ogni caso convocarsi di diritto e provvedere alla proroga della loro durata; l'on. Lucifero obiettò che una tale procedura non sarebbe costituzionalmente corretta, perché le Camere quando funzionano per *prorogatio*, cioè sono già sciolte, non possono più prendere il provvedimento della proroga della loro durata (A. C., *ivi*). L'Assemblea votò la proposta Targetti. Nel coordinamento finale il Comitato di redazione soppresse l'inciso, considerando che esso disciplinava un caso difficilissimo a verificarsi; *poiché comunque trattasi di una norma approvata dall'Assemblea Costituente, non vi è dubbio che qualora il caso dovesse verificarsi la norma stessa sarà senz'altro richiamata e applicata.*

Sull'opportunità o meno di introdurre nell'ordinamento giuridico italiano l'istituto della *prorogatio* delle Camere, si discusse lungamente nella 2. Sc., la quale, avendo già stabilito di negare in ogni caso al Governo la facoltà di emettere provvedimenti aventi forza di legge (successivamente riconosciuta dall'Assemblea con l'art. 77), fu costretta ad escogitare un sistema per provvedere alla necessità che può sempre manifestarsi di emanare provvedimenti di legge con carattere di urgenza. L'on. Mortati, relatore, osservò che « appunto per tale considerazione (la *prorogatio*) è stata accolta dalla Costituzione austriaca e da quella di recente approvata in Francia » (2. Sc., pag. 447); mentre l'on. Conti (*ivi*), osservando « che non può ammettersi che deputati decaduti continuino ad avere delle funzioni, perché questo determinerebbe una disparità tra i candidati alle elezioni, ponendone alcuni in una situazione privilegiata tale da poter influire in modo particolare sulle vicende elettorali, e tuttavia riconoscendo la necessità di provvedere in qualche modo, propose di ricorrere alla formazione di una giunta permanente o di una commissione composta con criteri particolari. L'on. Paolo Rossi ritenne che l'adozione della giunta fosse da scartare, in quanto altro non sarebbe che la rappresentanza politica ridotta a proporzioni minori, mentre il Governo è già un'espressione della maggioranza della Camera. La sottocommissione finì tuttavia col dichiararsi favorevole alla *prorogatio*; l'on. Ruini, nella sua relazione al progetto, così si espresse: « Un altro istituto che il progetto introduce è la *prorogatio* dei poteri delle Camere – quando è scaduto il termine della loro vita normale o sono state sciolte – fino a che non siano convocate le Camere nuove. Non piace ad alcuni che si faccia sopravvivere un organo già morto: ma è prevalso il criterio che non sia da togliere, nell'intervallo fra le *legislature*, una possibilità di controllo e di azione parlamentare; al che potrà servire non un esercizio normale di poteri e di lavori delle Camere, ma il loro intervento nelle contingenze ove sia necessario ». L'istituto fu poi accolto dall'Assemblea che lo votò senza discussione alcuna (*cfr.* anche XVII disposizione transitoria).

Sorge tuttavia il problema del valore da attribuire alla *prorogatio* in caso di scioglimento anticipato delle Camere. Il quesito fu posto dall'on. Bosco Lucarelli, durante la discussione dell'art. 88, con la seguente proposta di emendamento: « In tal caso i poteri delle Camere non sono prorogati fino alla riunione delle nuove ». Osservò il proponente che si avrebbe una contradizione in termini in quanto si prorogherebbero delle Camere che il Presidente della Repubblica ha sciolto perché ha ritenuto che non possano funzionare, senza considerare poi che dal punto di vista dell'opportunità non si vede come potrebbero funzionare queste Camere di fronte a un decreto di scioglimento e quali sarebbero i loro rapporti con l'esecutivo. È evidente che non potrebbero determinarsi se non un gravissimo attrito e uno stato di fatto molto pericoloso e grave (A. C., pag. 1456). Tuttavia l'on. Bosco Lucarelli ritirò l'emendamento dopo le dichiarazioni fatte a nome della Commissione dall'onorevole Tosato, dichiarazioni « *che devono essere intese come una interpretazione autentica, secondo le quali in questi casi le Camere funzionerebbero solo per gli atti di ordinaria amministrazione* » (A. C., pag. 1544). Disse testualmente l'on. Tosato:

« Secondo l'on. Bosco Lucarelli si dovrebbe fare una eccezione a questo istituto della *prorogatio* nel caso in cui le Camere cessino non per morte naturale, ma per scioglimento. Ora, credo che questo emendamento sia determinato da preoccupazioni che, in fondo, non hanno effettiva giustificazione. Vi sono due ipotesi da fare: o il Governo è posto in minoranza dalle Camere: in questo caso il Governo può suggerire al Presidente, ed il Presidente consentire, lo scioglimento delle Camere: ed è evidente che in questo caso le Camere non potranno essere convocate per discutere e votare la sfiducia al Governo: ciò è escluso dal fatto che il Presidente ha fatto esercizio del potere di scioglimento; oppure il Governo conserva la fiducia delle Camere. Se ciò nonostante queste vengono sciolte, questo implica tra il Governo e l'Assemblea e tra l'Assemblea ed il Paese un dissidio in forza del quale il Presidente ha ritenuto opportuno sciogliere le Camere ed indire nuove elezioni. Lo scioglimento può essere anche giustificato dal manifestarsi della necessità di risolvere gravi questioni, questioni del tutto nuove, sulle quali il corpo elettorale non ha avuto

occasione di prendere posizione attraverso le elezioni. È evidente che in questi casi *non si può invocare la* prorogatio *dei poteri delle Camere, per discutere della fiducia al Governo.* In ambedue le ipotesi indicate *si abuserebbe della proroga dei poteri per combattere il Governo e, in definitiva, per porre in discussione lo scioglimento, il che è evidentemente inammissibile ed escluso.* Per tutte le altre questioni, non attinenti la fiducia al Governo, la possibilità della convocazione dev'essere sempre ammessa, e tanto più, aggiungo, quando le Camere sono sciolte. Gli eventi straordinari che giustificano la convocazione delle Camere scadute possono verificarsi anche a Camere sciolte – si pensi ad esempio al caso di emanazione di decreti-legge di urgenza – e quindi, anche nell'ipotesi di scioglimento, anzi a maggior ragione, la *prorogatio* ha ragion d'essere. D'altronde ripeto: *la proroga non può essere invocata, data la sua natura e la sua funzione, se non per casi ed eventi veramente straordinari e urgenti* » (A. C., pagg. 1543-1544).

ART. **62.** — Le Camere si riuniscono di diritto il primo giorno non festivo di febbraio e di ottobre.

Ciascuna Camera può essere convocata in via straordinaria per iniziativa del suo Presidente o del Presidente della Repubblica o di un terzo dei suoi componenti.

Quando si riunisce in via straordinaria una Camera, è convocata di diritto anche l'altra.

Già art. 59 del progetto, approvato nella seduta del 10 ottobre).

L'articolo fu approvato in Assemblea senza discussione. In sottocommissione la *convocazione automatica* delle Camere (primo comma) fu accolta come pacifica; il relatore Mortati rilevò che la data della seconda convocazione avrebbe dovuto mettersi in relazione con la presentazione dei bilanci preventivi e consuntivi: per tale considerazione fu scelto il mese di ottobre.

Il principio dell'*autoconvocazione* (secondo comma) non è nuovo in Italia e fu adottato già nel 1920 dalla Camera dei deputati con una aggiunta al Regolamento (art. 10) del seguente tenore: « Quando durante gli stessi aggiornamenti (della Camera) cinque commissioni permanenti, convocate secondo le norme dell'articolo precedente, deliberino, a maggioranza assoluta dei deputati rispettivamente iscritti, di chiedere che la Camera sia convocata per discutere determinati argomenti, oppure quando *la metà più uno dei deputati in carica* ne facciano analoga richiesta, il presidente della Camera provvede che essa sia riaperta non oltre il quindicesimo giorno da quello in cui gli è pervenuta la richiesta, incluso in detto termine il periodo di cinque giorni liberi tra l'invio dell'ordine del giorno per la convocazione e il giorno della riapertura ». La 2. Sc., considerando acquisito l'istituto dell'autoconvocazione come una garanzia delle minoranze, le quali tuttavia, secondo l'on. Terracini, « devono essere considerate in rapporto alla loro efficienza e al loro reale valore politico, perché anche uno solo in un'assemblea potrebbe a volte costituire una minoranza » (2. Sc., pag. 239), discusse solo sul numero minimo di deputati cui attribuire questa facoltà. Dalla più bassa proposta di un decimo si arrivò via via a un terzo, poi approvato dall'Assemblea.

Sulla iniziativa del presidente della Camera l'on. Conti, proponente, osservò che essa dovrebbe sostituirsi alla inerzia della percentuale fissata di deputati, così come l'iniziativa di un terzo dei deputati può sostituirsi alla inerzia della Presidenza (2. Sc., *ivi*).

Circa il terzo comma, la convocazione *de jure* di una delle due Camere quando l'altra si è autoconvocata risponde al criterio, fatto presente dall'on. Porzio, che « l'autoconvocazione è un provvedimento straordinario che presuppone uno stato di eccezione determinato da qualche avvenimento di rilievo... e appunto perché si tratta di motivi di una grande importanza una volta che per essi si è autoconvocata una Camera non si può pensare che l'altra non debba convocarsi » (2. Sc., pag. 414).

ART. **63.** — Ciascuna Camera elegge fra i suoi componenti il Presidente e l'Ufficio di presidenza.

Quando il Parlamento si riunisce in seduta comune, il Presidente e l'Ufficio di presidenza sono quelli della Camera dei deputati.

Già art. 60 del progetto, approvato nelle sedute del 10 e 24 ottobre).

L'articolo, proposto dal relatore Mortati, non diede luogo a discussioni in sottocommissione, né poi in Assemblea. In Commissione dei 75 si decise di affidare la presidenza dell'Assemblea Nazionale alternativamente anno per anno ai presidenti della Camera e del Senato per evitare che con la designazione di un presidente dell'Assemblea Nazionale si facesse un passo verso la costituzione di un terzo corpo deliberante (C. 75, pag. 230). Abbandonata l'idea dell'Assemblea Nazionale, il problema non si pose più in tutta la sua importanza; si trattava solo di dare un presidente e una presidenza al Parlamento in seduta comune, e il fatto che siano stati scelti quelli della Camera dei deputati *non implica una preminenza di questa ultima sulla seconda Camera*. Per quanto riguarda il presidente, la norma può tuttavia farsi rientrare nel sistema di equilibrio dei poteri di cui all'art. 86, secondo il quale, in caso di impedimento del Presidente della Repubblica, ne fa le veci il presidente del Senato; e se l'impedimento è permanente, l'elezione del nuovo Capo dello Stato è, per converso, indetta dal presidente della Camera, il quale presiederà anche l'apposita seduta comune dei due ram del Parlamento.

ART. **64.** — Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Le sedute sono pubbliche; tuttavia ciascuna delle due Camere e il Parlamento a Camere riunite possono deliberare di adunarsi in seduta segreta.

Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale.

I membri del Governo, anche se non fanno parte delle Camere, hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono.

(*Già art. 61 del progetto, discusso e approvato nelle sedute del 10 e del 24 ottobre*).

Il progetto stabiliva al primo comma: « Ciascuna Camera e l'Assemblea Nazionale adottano il proprio regolamento, ecc. ». Caduti il concetto e il nome dell'Assemblea Nazionale e rimanendo previsti dalla Costituzione soltanto alcuni casi (*cfr.* nota all'art. 55) nei quali le due Camere possono riunirsi in seduta comune, l'Assemblea ritenne di ridurre al minimo le norme costituzionali concernenti il funzionamento di dette sedute comuni. L'on. Conti propose che fosse applicabile alle sedute comuni il regolamento della Camera dei deputati, in armonia con la norma dell'art. 63, per cui quando il Parlamento si riunisce in seduta comune il presidente e l'Ufficio di presidenza sono quelli della Camera dei deputati. L'on. Fuschini avvertì, invece, la necessità di un terzo regolamento autonomo, *ad hoc*, per le specifiche competenze previste dalla Costituzione: elezione del Presidente della Repubblica, messa in stato di accusa dei ministri, ecc., e l'on. Tosato aderì a queste considerazioni e aggiunse che sarebbe stata una scorrettezza costituzionale, dato il principio della autonomia di ciascuna assemblea, imporre al Parlamento il regolamento interno della prima Camera o della seconda (A. C., pag. 1551). L'on. Ruini, per la Commissione, disse: « È più opportuno non mettere nulla, a questo proposito, nella Costituzione; il Parlamento riunito sceglierà il regolamento che vuole »; l'on. Conti ritirò il proprio emendamento, e il presidente Terracini dichiarò che, in assenza di qualsiasi proposta concreta, « nella Costituzione non si farà cenno di questo particolare problema » (A. C., pag. 1552).

Il primo comma, a differenza dell'art. 61 dello Statuto albertino che si limitava a riconoscere alle due Camere la facoltà di darsi ciascuna il proprio regolamento interno, fa obbligo alle Camere di adottare il regolamento *a maggioranza assoluta dei componenti*. La norma si deve a una proposta dell'on. Mortati, il quale si preoccupò di evitare l'inconveniente che « una maggioranza approfitti del fatto di esser tale per imporre nel regolamento eccessive limitazioni del diritto di discussione o altrimenti attentare al normale svolgimento dell'attività parlamentare. L'esigenza della protezione delle minoranze può avere il suo peso... La Costituzione austriaca – che è importante per l'accurata elaborazione tecnica che ha avuto – richiedeva per l'approvazione del regolamento la presenza di metà dei membri della Camera e la maggioranza dei due terzi dei voti » (2. Sc., pag. 244).

La formula del secondo comma, identica nel progetto, fu approvata senza discussione dall'Assemblea. Dai lavori della 2. Sc. (pag. 245) risulta che la formula votata fu la seguente: « Le sedute

della Camera sono pubbliche; la Camera si riunisce in seduta segreta soltanto nei casi previsti dal regolamento ». In sede di coordinamento si preferì la formula più semplice: « possono deliberare di adunarsi in seduta segreta », *rimanendo così salva la possibilità che ciò avvenga anche su richiesta del Governo*, come osservò l'on. Fuschini (2. Sc., pag. 789), allorché si propose da taluno di richiedere « l'approvazione dei due terzi dei membri presenti ».

Vi furono varie proposte di soppressione del terzo comma, trattandosi di materia strettamente regolamentare; tuttavia la Commissione ritenne di mantenerlo « perché – come osservò l'on. Ruini – vi devono essere criteri di garanzia costituzionale per cui una Camera non possa tener sedute con tre o quattro presenti soltanto » (A. C., pag. 1091). Tuttavia è pacifico che *la norma non vuole innovare in quelle che sono le disposizioni regolamentari o consuetudinarie formatesi organicamente e consolidatesi attraverso una lunga elaborazione nel corso della vita parlamentare italiana*. Si richiede innanzi tutto la presenza della « maggioranza dei componenti » per la validità della seduta (numero legale), intendendosi per « componenti » non tutti i membri dell'Assemblea, ma soltanto coloro che in quel determinato momento *possono* ragionevolmente essere presenti alla seduta. La Costituzione, infatti, qui parla di « maggioranza » senza alcuna specificazione, mentre, quando vuole innovare, lo dice espressamente; e infatti, nel primo comma parla di « maggioranza *assoluta* ». Si deduce pertanto che l'art. 36 del Regolamento della Camera dei deputati, fatto proprio dalla stessa Assemblea Costituente, deve considerarsi in armonia con la Costituzione; esso così recita al secondo comma: « I deputati che non hanno ancora prestato giuramento o che sono in congedo, ovvero sono assenti per incarico avuto dalla Camera, *non saranno computati* per fissare il numero legale ». Inoltre, come disse l'on. Fuschini in sottocommissione, la norma (del terzo comma) *non può considerarsi abrogatrice della disposizione per cui il numero legale è sempre presunto;* anche per questo verso deve ritenersi valida l'attuale regolamentazione. Infatti, a mente dell'ultimo comma dell'art. 36 del citato regolamento, « la mancanza del numero legale in una seduta non determina alcuna presunzione di mancanza del numero legale nella successiva seduta o dopo la ripresa della seduta, ecc. »; e, per l'art. 35, « la Presidenza non è obbligata a verificare se la Camera sia, oppure no, in numero legale per deliberare, se non quando ciò sia richiesto da dieci deputati, e la Camera sia per procedere a qualche votazione per alzata e seduta o per divisione. Non potrà essere richiesta la verificazione del numero legale prima dell'approvazione del processo verbale, né in occasione di votazioni che si debbano fare per alzata e seduta per espressa disposizione del Regolamento ».

L'espressione « a maggioranza dei presenti » va intesa – secondo l'ormai consolidata prassi parlamentare – nel senso che i *presenti* concorrono tutti alla determinazione del *quorum* (numero legale), ma *la deliberazione è valida se raccoglie la maggioranza dei voti, cioè delle espressioni di volontà di coloro che effettivamente concorrono ad approvare o a respingere la proposizione in votazione, e non anche di coloro che si astengono*. La parola « presenti » pertanto non può essere considerata a sé, nel suo significato letterale, ma deve essere posta in relazione con quanto s'è detto prima a proposito del *quorum* e del significato da darsi all'espressione « maggioranza dei componenti ». Peraltro, che questa sia la interpretazione del terzo comma si deduce e dal complesso delle discussioni in materia svoltesi in sottocommissione (2. Sc., pagg. 418 e 788) e dal fatto che nessuna eccezione fu sollevata in Assemblea, la quale, approvando la norma senza discussione, implicitamente non volle innovare nella consuetudine né nelle disposizioni regolamentari che essa stessa applicò quasi giornalmente durante diciotto mesi di lavoro. Ma soprattutto è da considerare che, se la Costituzione avesse voluto innovare, avrebbe anche in questo caso parlato di maggioranza *assoluta* e non di semplice maggioranza.

L'espressione « salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale » non può naturalmente impedire che altre leggi costituzionali possano prescrivere, per nuovi casi, maggioranze speciali; e anche i regolamenti potranno richiedere, per determinate deliberazioni, maggioranze qualificate, per il concetto, non controverso e più volte affermato nel corso delle discussioni, della autonomia di ciascuna assemblea nel regolare il proprio funzionamento interno.

È richiesta dalla Costituzione una maggioranza speciale per:

l'adozione del regolamento interno di ciascuna Camera (primo comma dell'articolo in esame);

la dichiarazione di urgenza di una legge (secondo comma dell'art. 73);

l'elezione del Presidente della Repubblica (Parlamento in seduta comune, terzo comma dell'art. 83);

mettere in stato di accusa il Presidente della Repubblica (Parlamento in seduta comune, secondo comma dell'art. 90);

le leggi costituzionali (primo comma dell'art. 138).

Per il senso letterale delle parole usate e per l'interpretazione ufficiale datane in Assemblea, l'inciso del quarto comma « anche se non fanno parte delle Camere » stabilisce il principio costituzionale che *i membri del Governo possono non appartenere alle due Camere*. Il comma fu approvato nel testo del progetto dopo i seguenti chiarimenti del presidente della Commissione: « Disposizioni di questo genere sono contenute in molte Costituzioni; e riguardano due punti: *che i membri del Governo che appartengono a una Camera possono partecipare anche ai lavori dell'altra* (*naturalmente senza voto*); *e che i membri del Governo che non appartengono a nessuna Camera possono* (*sempre senza voto*) *partecipare ai lavori di tutte due*. Non possiamo stabilire che il Governo debba essere costituito soltanto di membri del Parlamento. Vi possono essere dei casi in cui sia necessario che partecipino al Governo elementi che non fanno parte del Parlamento; sarà un caso eccezionale; ma non è escluso nella prassi più rigorosamente democratica; chi giudica ed ammette è in definitiva il Parlamento, che deve dare o no la fiducia; sarebbe errore escludere costituzionalmente tale possibilità » (A. C., pag. 1091).

Si discusse molto sulle parole dell'ultimo comma: « e se richiesti obbligo ». Richiesti da chi? Obbligo personale? Invalidità delle sedute e delle deliberazioni se il ministro richiestone non interviene? Il presidente della Commissione, in ripetuti interventi, rispose a questi interrogativi: « determinerà il regolamento la procedura della richiesta; date la solidarietà e la responsabilità collegiale del Gabinetto (*cfr.* art. 95), un ministro può anche rispondere per altri ministri (chiarimento, quest'ultimo, dato dall'on. Nitti); « il pericolo – disse poi l'on. Ruini – che i ministri possano, assentandosi dalle sedute, fare ostruzionismo ai lavori parlamentari è semplicemente fantastico. Non occorre formale ordinanza o decreto di Camera o di Presidenza per condurre nell'Aula, *manu armata*, i ministri »; il Parlamento è autonomo e può deliberare anche senza il Governo, che ha pertanto tutto l'interesse ad assistere alle sedute ».

L'on. Mortati propose di aggiungere la menzione anche dell'obbligo e del diritto dei ministri di partecipare alle sedute delle commissioni. Al che il presidente della Commissione rispose: « Ma v'è proprio bisogno di dirlo? *sedute* non comprende tutto? Certe sottigliezze non precisano, ma sciupano la linea semplice che deve avere la Costituzione » (A. C., pag. 1094). E l'ultimo comma fu approvato nel testo del progetto.

L'on. Clerici propose il seguente emendamento aggiuntivo: « La ripetuta, negligente assenza dai lavori parlamentari verrà dai regolamenti stabilita quale causa di decadenza dal mandato parlamentare»; ma non vi insistette di fronte alle obiezioni del presidente della Commissione, il quale non accettò l'emendamento, spiegando (A. C., pag. 1092): « La disposizione non esiste in nessuna Costituzione; il vero giudice del suo rappresentante è il corpo elettorale; la norma potrebbe dare l'adito ad abusi; si potrà, coi regolamenti delle Camere, colpire in altro modo i deputati negligenti, con denuncia in piena Camera e al pubblico, con soppressione dell'intera indennità, dei biglietti di circolazione, e in altri modi, senza arrivare alla decadenza ». Va rilevato, tuttavia, che il Regolamento della Camera dei deputati già prevede una sanzione (primo comma dell'art. 36) quando dispone che « i nomi degli assenti, che non siano in congedo regolare, saranno inscritti nel giornale ufficiale ». In questo caso l'assenza è rilevata in occasione della verifica del numero legale, e la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dei nomi dei deputati assenti vuole essere una indicazione al corpo elettorale.

ART. **65.** — La legge determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore.

Nessuno può appartenere contemporaneamente alle due Camere.

(*Già art. 62 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 10 ottobre*).

Si discusse in sottocommissione sulla opportunità o meno di indicare nella Costituzione alcuni casi di ineleggibilità e di incompatibilità, ma fu osservato (2. Sc., pag. 213) che l'inclusione di alcuni determinati casi avrebbe potuto far presumere l'esclusione di tutti gli altri, ciò che avrebbe dato luogo ad inconvenienti assai gravi. Si preferì pertanto il rinvio della materia alle leggi elettorali. La Costituzione stessa stabilisce tuttavia alcuni casi di incompatibilità: tra l'ufficio di deputato e quello di senatore (secondo comma dell'articolo in esame); tra questi uffici e quelli di: consigliere regionale (art. 122); giudice della Corte costituzionale (art. 135); membro del Consiglio superiore della magistratura (art. 104). Si ricorda infine che, per l'art. 84, l'ufficio di Presidente della Repubblica è incompatibile con qualsiasi altra carica (e quindi anche con l'ufficio di senatore o di deputato).

ART. **66.** — Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità.

(*Già art. 63 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 10 ottobre*).

Propose l'on. Mortati di affidare a un tribunale elettorale, composto in numero pari di magistrati della Cassazione, del Consiglio di Stato e di membri eletti dalle due Camere, e presieduto dal primo presidente della Cassazione, il giudizio sul possesso dei requisiti per la nomina a membro del Parlamento, riconoscendo tuttavia alle Camere il diritto alla pronuncia definitiva sulla ammissione dei propri membri e sulla loro cessazione dall'ufficio. Nel dare ragione della sua proposta, l'on. Mortati dichiarò di voler tutelare i diritti delle minoranze di fronte al pericolo che la verifica dei poteri « si faccia con criteri politici », pericolo concreto e che « tende a divenire sempre più grave via via che la lotta politica assume caratteri di maggiore asprezza » (A. C., pag. 1099); e aggiunse di non ritenere fondata l'obiezione di far venir meno e compromettere l'indipendenza e la posizione di organo supremo rivestite dal Parlamento, sia perché secondo la proposta il giudizio definitivo rimane al Parlamento, sia perché « l'accertamento dei titoli di ammissione si compie attraverso un esame di pura legittimità, e quindi meglio può essere adempiuto da un organo che, per la sua composizione, dia affidamento di poterlo compiere con maggiore competenza e indipendenza » (A. C., *ivi*). Concluse l'on. Mortati ricordando che il sistema proposto si accosta a quello vigente in Inghilterra fin dal 1868 (deferimento del giudizio sulle elezioni contestate a due giudici delle Corti supreme e giudizio definitivo riservato alla Camera dei Comuni).

Il problema era stato sollevato dallo stesso on. Mortati in 2. Sc., il cui presidente on. Terracini, nel dichiararvisi contrario, disse (pagg. 217-218) che « nel Parlamento italiano si è affermato un principio che, se non è codificato, ha nondimeno un suo grande valore: il Parlamento si considera come una zona extraterritoriale; la Camera ha un'amministrazione sua e persino un suo piccolo governo interno, perché il presidente emette autonomamente i suoi decreti. Il che sta a provare che la Camera ha una sovranità che non tollera, neppure nelle cose di minore importanza, una qualsiasi limitazione »; e pertanto « ogni intromissione, sia pure della magistratura, è da evitarsi. Attraverso la Giunta delle elezioni è ancora la massa degli elettori che giudica della propria azione; quindi è proprio il principio della sovranità popolare che si afferma nuovamente nella verifica dei poteri ». La proposta Mortati trovò sostenitori e, sempre in sottocommissione, l'on. Giovanni Leone dichiarò di aderirvi perché per verificare la validità delle elezioni occorre spesso esaminare problemi di natura giuridica e quindi, affinché un controllo di tal natura possa veramente aver luogo, il potere di effettuarlo dovrebbe essere affidato a un organo giurisdizionale (2. Sc., pag. 216).

In Assemblea il presidente della Commissione, on. Ruini, non accettò la proposta Mortati (si dichiarò contrario anche alla proposta dell'on. Romano tendente ad affidare *sic et simpliciter* la verifica dei poteri alla Corte di cassazione) e rilevò che non si può « spossessare il Parlamento di una sua attribuzione cui è legato un valore altamente democratico. Nell'esercizio del loro potere di verifica, dopo tutto, i due rami del Parlamento (in Italia) non hanno mai compiuto gravissimi abusi... In tutta la loro storia le Camere hanno mostrato senso di giustizia in questa materia » (A. C., pag. 1101). L'on. Mortati non insistette nella proposta, ma l'on. Lucifero la fece sua ritenendo essere « una garanzia per tutti che un organo misto esamini ogni elezione contestata: almeno sarà una garanzia per il Parlamento, perché non si facciano certi commenti e certe polemiche che certamente non sono utili al suo prestigio » (A. C., *ivi*). Posta in votazione, la proposta fu respinta.

L'aggiunta delle parole « e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità » si deve a una proposta dell'on. Calamandrei: l'on. Ruini osservò che « s'è sempre inteso che quando sopravviene una causa di ineleggibilità o di incompatibilità, questa sia compresa nella *ammissione* e ricada sempre nel giudizio di verifica della Camera »; tuttavia non fu contrario alla specificazione, e l'Assemblea votò in senso favorevole.

ART. **67.** — Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato.

(*Già art. 64 del progetto, approvato nella seduta del 10 ottobre*).

L'articolo fu votato senza discussione; in sottocommissione vi fu chi sostenne che la norma non dovesse far parte della Costituzione. Disse l'on. Terracini che la disposizione poteva avere la sua ragion d'essere nei tempi passati e col collegio uninominale, quando il deputato si sentiva anche rappresentante di interessi di classe o vincolato al partito che ne aveva proposto e sostenuto la candidatura; oggi in ogni caso una norma costituzionale « non varrebbe a rallentare i legami tra l'eletto e il partito che esso rappresenta o l'eletto e il comitato sorto per sostenere la sua candidatura » (2. Sc., pag. 222). Si convenne tuttavia nell'opportunità di inserire la norma, chè il silenzio – come osservò l'on. Bozzi – avrebbe potuto avere un significato molto diverso dagli intendimenti della sottocommissione. L'accordo fu raggiunto facilmente per la prima parte: « Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione », mentre per la seconda, relativa alla esclusione del mandato imperativo, vi fu qualche contrasto, e particolarmente l'on. Grieco vi si dichiarò contrario perché, disse, « i deputati sono tutti vincolati a un mandato: si presentano difatti alle elezioni sostenendo un programma, un orientamento politico particolare » (2. Sc., pag. 223).

ART. **68.** — I membri del Parlamento non possono essere perseguiti per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a procedimento penale; né può essere arrestato, o altrimenti privato della libertà personale, o sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, salvo che sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è obbligatorio il mandato o l'ordine di cattura.

Eguale autorizzazione è richiesta per trarre in arresto o mantenere in detenzione un membro del Parlamento in esecuzione di una sentenza anche irrevocabile.

(*Già art. 65 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 10 ottobre*).

Propose l'on. Mortati di modificare il primo comma in questo senso: « I membri del Parlamento non possono essere perseguiti in via giudiziaria né amministrativa o disciplinare, per le opinioni politiche espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni », rilevando che la formula adottata dalla Commissione era da ritenersi poco felice. « Dicendo *rispondere* – precisò l'on. Mortati – si può ritenere che si sia irresponsabili anche politicamente. Questa è una formula generica, mentre se si vuol specificare meglio il significato della norma sarebbe opportuno che la responsabilità a cui si è sottratti fosse quella che ha carattere giuridico, sia penale che civile e amministrativa » (A. C., pagina 1106). Successivamente, per l'opposizione della Commissione, il proponente limitò la sua proposta alla sostituzione delle parole « chiamati a rispondere delle » con le altre « perseguiti per le »; l'on. Ruini rimise la questione all'Assemblea, precisando che la Commissione preferiva il termine *rispondere* « che è più solenne, più tradizionale e più ampio » (A. C., pag. 1108). L'Assemblea preferì la formula Mortati.

L'elaborazione del secondo e del terzo comma fu molto complessa in sottocommissione. L'onorevole Mortati, relatore, presentò la prima formulazione in questi termini: « I deputati, durante l'esercizio del mandato, non possono essere arrestati se non in flagranza di reato. Non possono essere arrestati neppure in esecuzione di sentenza di condanna, né possono essere sottoposti a procedimento penale senza autorizzazione della Camera »; e avvertì che nell'articolo proposto era stata omessa di proposito l'espressione « durante la sessione » (ancora la sottocommissione non aveva deliberato la soppressione dell'istituto) contenuta nello Statuto albertino, considerando che il redattore di tale statuto evidentemente stimava che l'attività del deputato consistesse soltanto in quella che di solito egli esplica nel momento in cui i lavori parlamentari sono in corso, mentre la sua opinione personale lo portava a considerare l'attività del deputato in una sfera molto più ampia (2. Sc., pag. 224). La 2. Sc. non si oppose a questo criterio e pertanto, considerata anche l'adozione della *prorogatio* (art. 61), se ne deduce che i membri del Parlamento beneficiano dell'immunità dal giorno della loro elezione fino alla convocazione della Camera che succede a quella di cui hanno fatto parte.

L'on. Giovanni Leone, pur riconoscendo che la norma mira a impedire che un atto dell'autorità giudiziaria o di polizia possa essere ispirato da una valutazione o da un orientamento politico e avere lo scopo di rendere impossibile a un deputato la libera esplicazione del suo mandato, trovò eccessiva l'innovazione relativa all'immunità anche nel caso di esecuzione di sentenza penale e osservò che non si debbono porre limiti al diritto dello Stato di dare immediata esecuzione a un

giudicato penale. E ciò anche perché ci si può trovare di fronte al caso limite di un deputato che sia confermato per una serie di successive elezioni, nei cui confronti non si potrebbe mai eseguire, senza autorizzazione della Camera, l'ordine di arresto in esecuzione di una condanna. Non condivise questa opinione l'on. Fabbri, perché assai comune è il caso in cui è consentita, anche su richiesta dello stesso interessato, l'autorizzazione a procedere, e può intervenire una sentenza di lieve condanna. Ora, non è ammissibile che, in esecuzione di una tale sentenza, possa aver luogo l'arresto (2. Sc., pag. 226). La sottocommissione approvò il principio nella identica formulazione del terzo comma dell'articolo.

Lo stesso on. Leone ritenne invece opportuno porre un limite alla possibilità di arresto del deputato in caso di flagranza di reato e propose di stabilire che ciò fosse possibile solo per quei reati per i quali sia obbligatorio il mandato di cattura. Obiettò l'on. Mortati che quest'ultima proposta non era accettabile perché « l'accertamento relativo alla natura del reato dovrebbe esser fatto dall'agente di pubblica sicurezza », ma l'on. Leone fece presente che esiste già nella nostra legislazione il sistema di demandare, sia pure in maniera imperfetta e imprecisa, all'autorità di polizia una prima valutazione dei reati al fine di accertare se per essi possa aver luogo l'arresto in flagranza. La 2. Sc. accettò il principio, sostituendo al termine *reato* l'altro *delitto*, in modo da allargare ancor più la portata dell'immunità con esclusione delle contravvenzioni e includendo anche, su proposta dell'onorevole Mannironi, il divieto delle perquisizioni domiciliari.

In Assemblea gli on. Paolo Rossi, Ghidini e altri proposero: « Nessun membro del Parlamento può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale o sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, salvo che sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale sono obbligatori il mandato o l'ordine di cattura; né può essere sottoposto a procedimento penale senza l'autorizzazione della Camera alla quale appartiene ». Con questa nuova formulazione – più precisa tecnicamente secondo i proponenti – si vollero evitare incertezze di interpretazione, soprattutto con la sostituzione al termine *flagranza*, « termine incerto intorno al quale si è troppo vanamente discusso » (A. C., pag. 1107), la frase « salvo che sia colto nell'atto di commettere un delitto ». L'on. Ruini, per la Commissione, osservò che con la prima parte della nuova formulazione non si andava poi del tutto esenti da possibilità di diversa interpretazione; tuttavia l'accettò con riserva di coordinamento finale (come di fatto poi avvenne); accettò invece senza riserve la sostituzione del termine *flagranza*, aggiungendo che la proposta – escludendo i casi cosiddetti di *quasi flagranza*, come quando il colpevole fugge inseguito dal pubblico clamore, e limitando l'arresto solo al caso in cui il colpevole è colto nell'atto di commettere il reato – si ispira a una maggiore garanzia (A. C., pag. 1108).

ART. **69.** — I membri del Parlamento ricevono una indennità stabilita dalla legge.

(*Già art. 66 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 10 ottobre*).

La indennità parlamentare in Italia è legata al suffragio universale, perché con la sua adozione – come osservò l'on. Lucifero (A. C., pag. 1111) – si sentì il bisogno di accordare ai membri della Camera una modesta indennità per venire incontro a coloro che non sono provvisti di mezzi di fortuna e per porre tutti i deputati su un piede di parità. L'on. Calamandrei propose la formula: « I componenti del Parlamento ricevono una indennità fissata dalla legge, che può essere determinata in misura più alta per coloro che non abbiano altri redditi », ma l'emendamento incontrò forte opposizione; anche l'on. Ruini, a nome della Commissione, vi si dichiarò contrario rilevando che « *l'indennità non è uno stipendio, tanto è vero che non è soggetta a ricchezza mobile; è una indennità a rimborso di spese; ne deriva logicamente che deve essere conferita indipendentemente dalla situazione finanziaria di coloro cui è attribuita* » (A. C., pag. 1112).

SEZIONE II

LA FORMAZIONE DELLE LEGGI

ART. **70.** — La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere.

(*Già art. 67 del progetto, discusso e approvato nelle sedute del 14 e 23 ottobre*).

La discussione su questo articolo determinò contrasti fra sostenitori e avversatori della partecipazione del capo dello Stato alla funzione legislativa (mediante la sanzione). L'on. Bozzi propose:

« La funzione legislativa è collettivamente esercitata dal Presidente della Repubblica e dalle due Camere ». Già il relatore on. Mortati, in sottocommissione, aveva rilevato (2. Sc., pag. 92) che al capo dello Stato può essere attribuita una funzione d'intervento attivo che si esplica con la sanzione, oppure una funzione diversa, che non è più di intervento attivo, ma di arresto temporaneo dell'entrata in vigore della legge, una funzione di veto (l'Assemblea adottò poi l'istituto del veto sospensivo: *cfr.* art. 74). Ammesso il sistema – proseguì l'on. Mortati – in cui al capo dello Stato sono riconosciute attribuzioni di carattere prevalentemente moderatore, un intervento attivo nella funzione legislativa non si potrebbe considerare se non come un elemento di disarmonia nel sistema, mentre gli si potrebbe affidare la promulgazione delle leggi, che ha carattere esecutivo (*cfr.* art. 87, *quinto comma*). Il correlatore on. Conti aveva proposto invece l'intervento del Presidente della Repubblica nella funzione legislativa mediante l'istituto della sanzione.

Riprendendo in Assemblea questa proposta, l'on. Bozzi precisò: « ... ricordo il progetto dell'on. Conti che dava al Presidente della Repubblica il potere di intervenire mediante la sanzione; nella stesura definitiva il capo dello Stato è mantenuto fuori. Secondo me questo è un errore... Se il Presidente della Repubblica deve essere – come dovrebbe essere – a capo di tutti i poteri, colui che impersona lo Stato nei tre poteri, nelle sue tre funzioni fondamentali, io non vedo perchè il Presidente della Repubblica debba essere tenuto estraneo alla formazione del più importante atto della vita di uno Stato: la legge » (A. C., pag. 1178). L'on. Ruini, presidente della Commissione, non accettò la proposta Bozzi, che riproduceva in sostanza l'art. 3 dello Statuto albertino (« Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal re e da due Camere »), perché *rispondente a una concezione totalmente superata*. « Il progetto di Costituzione – proseguì l'on. Ruini – si è limitato a dare al Presidente della Repubblica la promulgazione della legge. Sanzione e promulgazione sono due istituti giuridici diversi fra loro, ma non così estremamente diversi da non potere trovare un punto comune, per così dire, intermedio che sia strettamente, correttamente giuridico e consenta al capo dello Stato un intervento notevole e giusto di fronte alle Camere legislative, intervento dall'esterno, ma non dall'interno della funzione stessa, che spetta al Parlamento, intervento che può spettare al capo dello Stato come supremo regolatore ed equilibratore dei poteri » (A. C., pag. 1180).

Il riferimento al veto sospensivo (*cfr.* art. 74) è evidente; già l'on. Bozzi nel suo intervento aveva adombrato la possibilità di una soluzione intermedia parlando di « una *qualsiasi* forma di intervento nella formazione della legge », come fa ad esempio la Costituzione di Weimar, « che pur non dà al Presidente del Reich il potere di sanzione, tuttavia gli conferisce il potere di intervenire, sia pure *ab extra*, in quanto egli può arrestare il procedimento di perfezionamento della legge »; o secondo la norma dell'art. 36 della nuova Costituzione francese per cui « nel termine fissato per la promulgazione il Presidente della Repubblica può domandare alle due Camere una nuova deliberazione che non può essere rifiutata » (A. C., pag. 1179). L'on. Bozzi concludendo dichiarò di essere comunque favorevole a una soluzione che non lasci il Presidente della Repubblica del tutto estraneo all'esercizio della funzione legislativa. A questo punto il problema si pose non più nei limiti del riconoscimento o meno di un potere al Presidente della Repubblica, o anche della sua figura e dei suoi poteri nel loro complesso, ma in relazione alla forma della sua elezione. Osservò l'on. Tosato che il riconoscimento del potere di sanzione al capo dello Stato presuppone che esso sia di elezione popolare, ché altrimenti non potrebbe un Presidente eletto dalle Camere opporsi ad un voto delle Camere stesse che sono di elezione popolare (A. C., pag. 1184). La discussione, dopo queste obiezioni, fu sospesa; ripreso l'esame dell'articolo in un secondo tempo, quando già erano stati approvati gli articoli successivi e particolarmente il 74, il problema apparve già superato e l'Assemblea approvò senza ulteriore discussione la formula del progetto.

ART. **71.** — L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale.

Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli.

(*Già art. 68 del progetto, approvato nella seduta del 14 ottobre*).

In Assemblea l'articolo fu approvato senza discussione; le differenze fra il testo definitivo e il progetto sono dovute al coordinamento formale. Nella 2. Sc. l'argomento fu invece discusso, anche se non ampiamente. Ammesso intanto come pacifico il diritto di iniziativa del Governo e dei membri delle Camere, fu affacciato il quesito se la parità di iniziativa alla Camera e al Senato

dovesse sussistere anche per le leggi di bilancio; si finì però col riconoscere che *storicamente « non si può parlare di potere di iniziativa in materia finanziaria riservato alla prima Camera, ma solo di priorità, da parte della stessa, nell'esame delle leggi finanziarie », e che comunque oggi non si potrebbe parlare neppure di priorità dato che il Senato è anch'esso a base elettiva e che fra le due Camere vi è assoluta parità di funzioni.*

Nella prima stesura del primo comma era prevista solo l'iniziativa del Governo e dei membri delle Camere; successivamente, dopo la formulazione degli articoli sull'ordinamento regionale e il riconoscimento del potere di iniziativa al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (art. 99), il Comitato di redazione completò la formulazione con l'aggiunta delle parole « ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale » (*cfr.* note agli art. 123 e 99).

Circa il secondo comma, riguardante l'iniziativa popolare, la prima formulazione proposta dal relatore Mortati fu la seguente: « L'iniziativa popolare si esercita mediante la presentazione di un progetto articolato da parte di un decimo (o di un ventesimo) degli elettori ». L'on. Lussu dichiarò di non approvare l'istituto perché non rispondente « ad alcuna sostanziale esigenza democratica », dato che le due Camere e le assemblee regionali dànno ogni garanzia che i cittadini possano esprimere legalmente la loro volontà, e aggiunse che l'iniziativa popolare è raramente applicata nei paesi più democratici ove piuttosto si ricorre al *referendum*. L'on. Mortati, pur riconoscendo che effettivamente « la questione è molto dibattuta e taluni sostengono che l'intervento diretto, popolare, costituisca un perturbamento e rappresenti una deviazione dalla linea direttiva politica approvata dalla maggioranza ed espressa dal Governo » (2. Sc., pag. 422), si dichiarò favorevole all'istituto, il quale ha lo scopo di frenare e limitare l'arbitrio della maggioranza, perché non è detto che la maggioranza sia espressione sempre della volontà popolare. È quindi opportuno concedere al popolo un mezzo concreto per esprimere efficacemente un proprio orientamento, anche in difformità con l'orientamento governativo. Giova rilevare al riguardo – sempre secondo l'on. Mortati – che le elezioni si svolgono ogni cinque anni; e si presume che lo schieramento che ne risulta rifletta durante tutto questo periodo la volontà espressa nel primo momento. Tuttavia non si tratta di una presunzione *juris et de jure* che non possa essere assoggettata a riprova, ed è utile e democratico consentire questa possibilità di controllare il grado di rispondenza tra la politica del Governo e gli orientamenti popolari.

Lo stesso on. Mortati, a conclusione del dibattito, precisò che « valgono per l'iniziativa popolare gli stessi argomenti che si prospettano per il diritto di petizione. Nello Stato moderno vi sono molti altri mezzi attraverso i quali una corrente di opinione pubblica può trovare la sua espressione, onde potrebbe anche farsi a meno dei due istituti. Tuttavia non è a dire che questo sia un motivo sufficiente per escludere *a priori* anche questa possibilità di fare arrivare al Parlamento la voce dei cittadini » (2. Sc., pag. 423).

ART. **72.** — Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.

Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza.

Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle commissioni.

La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi.

(*Già art. 69 del progetto, discusso e approvato nelle sedute del 14 e 15 ottobre*).

Il primo comma determina il *normale procedimento di esame e di approvazione delle leggi*, stabilendo in particolare il principio che la Camera vota articolo per articolo e poi complessivamente sul disegno di legge, mentre il secondo rinvia al regolamento delle Camere la facoltà di stabilire *procedimenti abbreviati* per l'esame e l'approvazione di disegni di legge *di carattere urgente* (esame ed approvazione che ancora hanno luogo nelle adunanze plenarie).

Il testo del primo comma differisce dal progetto per la soppressione delle parole finali « a scrutinio segreto », proposta dall'on. Moro e sostenuta dagli on. Nobili Oro e Clerici. Osservò tuttavia il proponente che la « *richiesta di soppressione non significa respingere il principio della votazione per scrutinio segreto – cosa che resta impregiudicata e va deferita per la sua decisione alla sede regolamentare – ma solo è rifiuto a consacrare costituzionalmente questo strumento di votazione che ha già dato luogo a tanti inconvenienti* » e che, secondo lo stesso deputato, « da un lato tende a incoraggiare i deputati meno vigorosi nell'affermazione delle loro idee e dall'altro tende a sottrarre i deputati alla necessaria assunzione di responsabilità, di fronte al corpo elettorale, per quanto hanno sostenuto e deciso nell'esercizio del loro mandato » (A. C., pag. 1187). L'on. Ruini, accettando la proposta, precisò che non si vuole sopprimere lo scrutinio segreto per tutte le possibili forme di deliberazione delle Camere, ma semplicemente si elimina la norma che prescriveva lo scrutinio segreto per le votazioni finali dei disegni di legge. La questione se si debba o meno sopprimere, di per se stessa e in ogni caso, la possibilità di applicazione dello scrutinio segreto, è tema di regolamento delle Camere. *Ciò che importa qui stabilire è che allo scrutinio segreto non si deve ricorrere per approvare ogni e qualsiasi legge;* vi sono molte leggi che non hanno grande importanza o non sollevano divergenze e possono benissimo essere votate per alzata e seduta, per divisione, senza ricorrere alla macchina enormemente ritardatrice dello scrutinio segreto (A. C., pag. 1198). Una conferma della scarsa simpatia dell'Assemblea Costituente per lo scrutinio segreto trovasi poi nel terzo comma allorché si stabilisce che un disegno di legge già deferito all'esame e all'approvazione dirette di una commissione può essere successivamente sottoposto all'approvazione finale della Camera in seduta pubblica « con sole dichiarazioni di voto »: le quali secondo l'interpretazione quasi costante (seppure discutibile) data dall'Assemblea Costituente al metodo dello scrutinio segreto, rimarrebbero escluse se tal metodo fosse assunto come normale per le votazioni finali sui complessi dei disegni di legge. L'aver fatto salve comunque le dichiarazioni di voto parrebbe pertanto escludere la possibilità, almeno per l'ipotesi in esame, dello scrutinio segreto.

Al secondo comma l'on. Mortati propose l'aggiunta delle parole « a maggioranza assoluta » e precisò che, a evitare eventuali equivoci, « quando si parla di procedura abbreviata non si vuol prevedere o ammettere che questa possa consistere nel saltare qualcuna delle fasi necessarie al procedimento normale; ...questi procedimenti abbreviati comportano semplicemente l'abbreviazione dei termini che sono normalmente richiesti » (A. C., pag. 1195). L'emendamento non fu tuttavia accettato dall'on. Ruini, ma non f u neanche posto in votazione perché successivamente fu adottata una formulazione concordata.

Il terzo comma diede luogo a un ampio dibattito sull'opportunità o meno di deferire alle commissioni l'esame e l'approvazione dei disegni di legge, di fronte alla constatazione che le Camere di uno Stato moderno sono sovraccariche di lavoro legislativo e che « la macchina di produzione delle leggi è diventata una macchina che deve lavorare enormemente ». È vero – precisò l'on. Perassi – che l'adozione dell'ordinamento regionale potrà avere una notevole influenza di deflazione di questa macchina centrale legislativa, ma non v'è da farsi a questo riguardo molte illusioni: il Parlamento centrale avrà sempre molto da fare (A. C., pag. 1190). A proposito della crisi funzionale dei Parlamenti moderni, l'on. Clerici citò una serie di statistiche dalle quali fra l'altro si deduce « che non soltanto durante e dopo, ma anche prima della grande guerra 1915-18 e presso a poco dal 1906-908 in poi in realtà il Parlamento italiano non ha funzionato più. Si potrebbe d'altronde estendere – sempre secondo l'on. Clerici – il rilievo anche ad altri Parlamenti nei quali si è verificato l o stesso fenomeno. Con ciò si è attenuato, se non distrutto, il controllo finanziario, dato che la funzi one specifica del Parlamento in fatto di bilanci non è soltanto quella dell'esame dei preventivi, ma altrettanto e più ancora quella dell'esame dei consuntivi: ma i consuntivi in Italia venivano approvati tre, quattro e anche cinque anni dopo la loro scadenza, rendendo quindi del tutto superflua qualsiasi discussione » (A. C., pag. 1191).

Il problema era stato già sollevato nella 2. Sc., la quale aveva adottato la formula del progetto esentava un primo passo innanzi verso le *commissioni legislative*; in Assemblea le proposte urono « per fare un passo più in là », nel senso cioè di avere « il coraggio di dire che la Camera per taluni casi possa deferire non soltanto l'esame ma anche l'approvazione di un disegno di legge a

commissioni che siano costituite in maniera da rispecchiare la proporzione dei Gruppi ». Così l'on. Perassi, il quale propose tuttavia di rimettere la materia ai regolamenti delle Camere (A. C., pag. 1191).

L'on. Mortati, nell'alternativa se questa materia dovesse essere rimessa puramente e semplicemente ai regolamenti, oppure circondata da garanzie e limiti da stabilire nella Costituzione, si dichiarò favorevole a questa seconda soluzione e precisò che i limiti avrebbero dovuto essere: espressa delegazione dell'Assemblea per rinviare il disegno di legge alle commissioni; approvazione finale riservata alle Camere; pubblicità dei lavori delle commissioni. L'on. Ruini, per la Commissione, dopo aver definito infondata la preoccupazione di chi riteneva che le Camere si spogliassero di una funzione esclusiva demandando l'approvazione dei disegni di legge alle commissioni, in quanto *non si tratta di delegare la funzione legislativa a un organo esterno, ma di esercitarla per mezzo di un proprio organo*, dichiarò di aderire alla tesi Perassi per il rinvio di tutta la materia ai regolamenti, aggiungendo però la indicazione che le commissioni possono essere *anche permanenti*, e dichiarò altresì di non accettare la proposta Mortati, la quale annullerebbe con i suoi intralci procedurali i vantaggi di celerità che ci si attende di ottenere dalla nuova procedura. Propose inoltre l'on. Ruini, facendosi portavoce di un accordo raggiunto (il testo definitivo fu appunto concordato in un'apposita riunione durante una sospensione della seduta), di aggiungere che quando il Governo o un decimo dei deputati o un quinto della commissione ne facciano richiesta, il disegno di legge segue la procedura normale oppure sarà sottoposto all'approvazione finale della Camera con sole dichiarazioni di voto.

Il presidente della Commissione, infine, a proposito della pubblicità dei lavori delle commissioni, ritenne inopportuna ed eccessiva la proposta Clerici (sedute pubbliche delle commissioni) e, pur ritenendo accettabile la formula Mortati (i resoconti dei lavori delle commissioni devono essere resi pubblici), preferì lasciare al regolamento – e in questo senso l'Assemblea votò – di determinare i modi e le forme di pubblicità.

All'ultimo comma sono state aggiunte, alla formulazione concordata, altre materie per le quali è sempre adottata la *procedura normale*; il comma non diede luogo a contrasti, ma soltanto a precisazioni, fra le quali quella dell'on. Ruini per cui per « bilanci e consuntivi » si intendono i bilanci nei due momenti della previsione e del consuntivo (A. C., pag. 1230). Per *procedura normale* si intende quella precisata al primo comma, in contrapposto a quella del terzo comma. In forza di questo contrapposto anche la procedura abbreviata di urgenza, di cui al secondo comma, può farsi rientrare nel concetto di *normale*, poiché essa consisterà più che altro in una abbreviazione di termini della procedura normale. I regolamenti delle Camere specificheranno quando e come vi si possa ricorrere, avuto anche riguardo, per le *leggi costituzionali* (non per i *disegni di legge in materia costituzionale*, che sono leggi ordinarie tendenti ad attuare la Costituzione e le leggi costituzionali), alle garanzie procedurali stabilite dall'art. 138. Per quanto non espressamente comprese nell'elenco di cui all'ultimo comma, anche le leggi costituzionali dovranno indubbiamente essere discusse e votate dalle Camere in seduta plenaria e pubblica, vale a dire con *procedimento normale*, integrato con le garanzie di cui all'art. 138 e con le altre minori che i regolamenti potranno eventualmente stabilire.

ART. **73.** — Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione.

Se le Camere, ciascuna a maggioranza assoluta dei propri componenti, ne dichiarano l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito.

Le leggi sono pubblicate subito dopo la promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso.

(*Già art. 71 del progetto, discusso e approvato nelle sedute del 16 e 23 ottobre*).

Le differenze fra il testo definitivo e il progetto sono dovute al coordinamento finale, salvo due modificazioni al terzo comma dovute a emendamenti approvati dall'Assemblea. Propose l'on. Colitto di sostituire alle parole « abbiano come sopra dichiarato l'urgenza » le altre « stabiliscano d'accordo un termine diverso », una dizione cioè più ampia e che abbracci un maggior numero di casi; l'on. Perassi chiese la sostituzione del termine di venti giorni con l'altro di quindici, tradizionale nell'ordinamento italiano. Infatti la prassi legislativa è sempre stata per una *vacatio legis* di quindici giorni: il termine più lungo di venti giorni era stato introdotto nel progetto in relazione al primo comma dell'articolo 72 (testo del progetto) che prevedeva il *referendum* così

detto sospensivo della legge. Soppresso questo comma (è rimasto solo il *referendum* abrogativo, *cfr.* art. 75) non v'era più motivo di prevedere un termine maggiore. Entrambe le proposte furono accolte dalla Commissione e votate dall'Assemblea.

Fu anche discusso in Assemblea un emendamento dell'on. Codacci Pisanelli il quale propose di aggiungere che « le leggi non potranno avere effetto retroattivo » e che « le norme giuridiche non costituzionali disciplinanti una determinata materia potranno essere raccolte e coordinate in unico testo mediante decreto del capo dello Stato. I testi unici avranno valore di promulgazione novativa delle leggi in essi comprese, le quali potranno solo recare modificazioni di pura forma, salvo apposita più ampia delega legislativa ». Osservò, per la Commissione, l'on. Tosato che per quanto riguarda la irretroattività della legge l'Assemblea ha già votato un articolo che la sancisce in materia penale (art. 25) e « nelle altre materie, pur essendo d'accordo di massima sul principio generale e fondamentale della irretroattività della legge, la Commissione... non ritiene opportuno inserire nella Costituzione una specifica norma che stabilisca senza eccezioni la irretroattività della legge. Tale norma rigida potrebbe dar luogo ad inconvenienti. Si pensi ad esempio alle gravi difficoltà che sorgerebbero in materia di modificazioni in aumento degli stipendi, cui si ritenga di dare efficacia retroattiva » (A. C., pag. 1477; *cfr.* anche note all'art. 24). Circa il problema relativo ai testi unici è evidente, precisò l'on. Tosato, che se si tratta di una raccolta materiale di leggi non occorre nessuna norma, mentre se ci si vuol riferire ai testi unici con coordinamento sostanziale, occorre una delega legislativa, il cui istituto è già previsto nella Costituzione (art. 76). Entrambi gli emendamenti dell'on. Codacci Pisanelli, posti in votazione, non furono approvati.

ART. **74.** — Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione.

Se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata.

(*Discusso e approvato nella seduta del 23 ottobre*).

Nel progetto non è traccia di questo articolo che fu proposto dall'on. Bozzi, come comma aggiuntivo, durante la discussione dell'art. 73. Osservò il proponente che qui si tratta di un potere di veto non nel senso più rigoroso della parola, ma di un veto sospensivo, in quanto il Capo dello Stato non impedisce già che la legge abbia definitivamente vigore, ma esprime un suo apprezzamento attraverso un messaggio motivato e richiama su queste motivazioni l'attenzione delle Camere perché *rimeditino* sul problema.

Il rinvio alle Camere può verificarsi o per ragioni di legittimità o anche per ragioni di merito; nel primo caso il Presidente della Repubblica, che è il supremo custode della Costituzione, di fronte a una legge votata dal Parlamento, la quale non interpreti esattamente o sia addirittura in contrasto con una norma costituzionale, rinvia la legge stessa alle Camere; nel secondo invece il rinvio può essere provocato da una legge che, pur votata dal Parlamento, non sia in un determinato momento espressione genuina del sentimento popolare (A. C., pag. 1473).

Già l'on. Ruini, durante la discussione sui poteri del Presidente della Repubblica, anticipando l'accettazione da parte della Commissione del principio del veto sospensivo, aveva detto: « Noi non potevamo lasciare al Presidente della Repubblica un potere di sanzione, che lo avrebbe, almeno in via di principio, fatto partecipe della funzione legislativa. Ma gli abbiamo – ed è stato perfettamente possibile con la sola figura della promulgazione – conferito la facoltà di un veto sospensivo, nel senso di chiedere un riesame della legge alle Camere. È qualcosa di più sostanzioso ed effettivo della sanzione; e si addice al compito del capo dello Stato come regolatore fra i poteri dello Stato » (A. C., pag. 1467). E l'on. Tosato, confermando questa adesione della Commissione, specificò che già la Costituzione si è preoccupata di non lasciare il Governo in balia di un voto qualsiasi delle Camere (*cfr.* art. 94), stabilendo che un voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni. E ciò per rendere più stabile possibile il Governo. Ora, un caso di proposta governativa non accolta dalle Camere può esser questo: un disegno di legge presentato alle Camere da parte del Governo non è accolto oppure è approvato dalle Camere con profondi emendamenti, che investono da vicino la politica generale del Governo. In questo caso evidente il potere del Governo, cioè del Presidente col suo Governo (il messaggio, come tutti gli atti del Presidente della Repubblica,

deve essere controfirmato dal presidente del Consiglio: *cfr.* A. C., pag. 1474), di rinviare alle Camere per un nuovo esame una legge da esse già deliberata può servire ad evitare certe possibilità, quali le dimissioni del Governo o lo scioglimento delle Camere. E ancora – sempre secondo l'on. Tosato – se si tien presente che il Presidente della Repubblica ha il compito fondamentale, sebbene non esclusivo – vi è infatti la Corte costituzionale – di salvaguardare e di tutelare l'osservanza della Costituzione nello svolgimento dell'attività degli organi costituzionali, sembra sommamente opportuno che, proprio per questa sua altissima funzione, il Presidente, prima di pubblicare una legge, possa avere il potere di rinviarla alle Camere stesse per un riesame (A. C., pagine 1479-1480).

L'emendamento Bozzi, approvato dall'Assemblea dopo queste precisazioni e con questi intendimenti, recava che la legge doveva essere promulgata se, al secondo esame, le Camere l'avessero approvata « a maggioranza assoluta dei loro membri »; questa specificazione tuttavia non fu posta in votazione perché lo stesso proponente dichiarò di non insistervi dopo che parecchi deputati vi si dichiararono contro.

ART. **75.** — È indetto *referendum* popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

Non è ammesso il *referendum* per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.

Hanno diritto di partecipare al *referendum* tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.

La proposta soggetta a *referendum* è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

La legge determina le modalità di attuazione del *referendum*.

(*Già artt. 72 e 73 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 16 ottobre*).

Il *referendum* popolare rappresenta un *novum* nell'ordinamento costituzionale italiano. Oltre alla facoltà che hanno cinquantamila elettori di proporre alle Camere un progetto di legge redatto in articoli (art. 71), il diritto di vero e proprio *referendum* è attribuito al popolo che può col suo voto abrogare una legge. Già il problema era stato dibattuto ampiamente nella 2. Sc. e nella C. 75, e in quest'ultima sede erano state sollevate le prime obiezioni al *referendum* così detto *sospensivo* (*cfr.* primo comma dell'art. 72 del progetto), preludio alla decisa opposizione manifestata in Assemblea e che condusse alla soppressione di questo tipo di *referendum*. Osservò l'onorevole Bozzi che in un sistema di democrazia parlamentare il Parlamento, eletto a suffragio universale e diretto, è il vero e unico rappresentante della volontà popolare: con il *referendum* sospensivo a un certo momento il popolo si sovrappone e impedisce che i suoi rappresentanti diano esecuzione alla loro volontà deliberata nella forma della legge; è pertanto evidente che – data anche l'esistenza di partiti di massa – sarà molto facile a questi partiti di organizzare, tutte le volte che lo ritengano utile per i loro fini particolari, l'ostruzionismo extra-parlamentare (A. C., pagina 1261). E l'on. Targetti, a sua volta, pur dichiarandosi convinto che il concetto ispiratore della norma dal lato dottrinale e anche dal lato politico « ha le sue attrattive », perché concedere al popolo di esercitare direttamente questo diritto di veto significa concedergli la possibilità di una diretta ingerenza nel campo legislativo, rilevò tuttavia che in pratica questo principio produce inconvenienti così gravi da render persuasi della impossibilità di dargli un'utile applicazione. È, certo, macchinoso il congegno per la raccolta delle firme in breve volger di tempo; e, per converso, la via più breve, l'intervento cioè di tre Consigli regionali, porta all'attribuzione di questa facoltà non direttamente al popolo ma a pochi rappresentanti di pochi elettori raccolti in tre Regioni che possono anche essere mossi da interessi non nazionali ma locali (A. C., pag. 1265).

L'on. Perassi, sostenitore del progetto, si preoccupò di porre in evidenza i limiti e le cautele con i quali l'istituto di democrazia diretta era configurato; ma obiettò l'on. Fuschini che le leggi dichiarate urgenti a maggioranza assoluta e le leggi votate a maggioranza dei due terzi sarebbero

pochissime, e che pertanto i limiti e le cautele si ridurrebbero a ben poca cosa, sicché tutta la legislazione rischierebbe continuamente di esser posta in dubbio sotto la spada di Damocle del *referendum* sospensivo. L'azione di sospensione e di arresto che il *referendum* sospensivo esercita sui provvedimenti legislativi a cui toglie certezza e definitività; il pericolo che un partito o una corrente di interessi possa con facilità raccogliere il numero di firme necessarie per la sospensiva e turbare la macchina della legislazione; la considerazione che il giudizio sulle leggi non ancora esperimentate richiede una competenza tecnica, sia pure elementare, che non risiede nelle masse del popolo (e perciò appunto si ricorre all'elezione di scelti rappresentanti): questi furono i motivi per cui l'Assemblea – alla quale l'on. Ruini rimise ogni decisione – votò contro il *referendum* sospensivo.

Sul *referendum* abrogativo i contrasti furono minori; nettamente contro vi si dichiarò tuttavia l'on. Targetti, il quale disse che non si può abolire una legge « che nella sua vita pur breve ha creato degli interessi, delle situazioni giuridiche che vanno rispettate » e aggiunse, rispondendo a coloro che portavano l'esempio della Svizzera: « Lo sappiamo che in Svizzera questo accade. In Svizzera prima che una legge venga pubblicata in quella che per noi è la *Gazzetta Ufficiale* deve stare per un certo periodo nel limbo. Ma io dovrei raccomandare ai colleghi di non procedere con troppa facilità per analogia con quello che accade nella Svizzera, nazionale di popolazione così limitata da potersi considerare come una nostra grande regione » (A. C., pag. 1265). Rispose l'on. Ruini che la soppressione di questa seconda forma di *referendum* avrebbe significato l'esclusione dell'istituto dalla Costituzione, perché « sopprimendo il *referendum* legislativo si sopprime il *referendum* nella sua manifestazione più vasta e concreta. Non si può dire che il caso solitario ed eccezionale del *referendum* per la revisione costituzionale (*cfr.* secondo comma dell'art. 138) introduca veramente nel nostro Paese l'istituto del *referendum* » che è necessario appunto per togliere al Parlamento il carattere di *solo* organo sovrano (*cfr.* anche note all'art. 1).

Il *referendum* abrogativo fu approvato senza la specificazione che la legge della quale si chiede l'abrogazione debba essere in vigore « da almeno due anni ». La soppressione dell'inciso, che figurava nel progetto, non avvenne pacificamente; rilevò intanto l'on. Ruini, per la Commissione, che la disposizione era « connessa a quella del comma precedente, in quanto si riteneva che se il popolo non aveva esercitato la facoltà accordatagli pel *referendum* preventivo e sospensivo, doveva lasciarsi un certo lasso di tempo perché potesse ricorrere a quello abrogativo » (A. C., pag. 1276), e così dicendo appoggiò la soppressione dell'inciso proposta dall'on. Persico. Tuttavia l'on. Lucifero ne chiese il mantenimento, allo scopo di « evitare continui conflitti fra alcuni gruppi di cittadini e gli organi legislativi dello Stato; altrimenti, ogni volta che una legge sarà stata approvata, dei gruppi che abbiano nel Paese una certa forza inizieranno immediatamente l'agitazione per la richiesta del *referendum* »; l'on. Cifaldi propose cinque anni, come termine minimo, mentre l'on. Fausto Gullo ne propose uno massimo di sei mesi. Tutte queste proposte però, poste in votazione, furono respinte dall'Assemblea.

Nel testo votato dall'Assemblea al primo comma erano richiesti sette Consigli regionali; furono portati a cinque dal Comitato di redazione, nel coordinamento finale, per analogia con il secondo comma dell'art. 138. Furono previsti, accanto alle leggi, gli atti aventi valore di legge, cioè le leggi delegate (art. 76), soggette anch'esse al *referendum* abrogativo.

Il secondo comma fu sottoposto a una serie di proposte; l'Assemblea accettò solo quella dell'on. Meda, aggiuntiva delle leggi di amnistia e di indulto.

Propose l'on. Paolo Rossi al quarto comma di elevare il *quorum* – previsto nel progetto in due quinti degli aventi diritto – per evitare il pericolo che una legge, magari approvata a larghissima maggioranza dai due rami del Parlamento, possa essere abrogata con il sedici o anche con il quindici per cento degli elettori iscritti. Questa ipotesi, seppur rara, potrebbe verificarsi perché, secondo il proponente, può accadere che in un momento di stanchezza, quando si siano verificate più elezioni in un anno e talora anche nello stesso mese, o addirittura i cittadini siano stati chiamati alle urne per un altro *referendum*, vi sia una certa indifferenza pubblica per una determinata legge che non investa interessi abbastanza sentiti e i votanti si riducano a cifre minime. « Il mio emendamento – concluse il proponente – ha anche un altro scopo. Il *referendum* abrogativo è un'arma assai delicata. Se i partiti sapranno che una legge non può essere abrogata senza la partecipazione alle urne di un considerevole numero di elettori iscritti, sarà più difficile che essi ricorrano alla consultazione popolare senza avere una fondata speranza di riuscire » (A. C., pagina 1290). Queste preoccupazioni furono condivise dalla Commissione, e l'Assemblea finì poi con l'accettare la formula (maggioranza degli aventi diritto) proposta dall'on. Perassi.

Prima della votazione dell'ultimo comma, approvato senza discussione, il presidente della Commissione on. Ruini fece una precisazione rilevando che « *l'espressione* modalità di attuazione *va intesa in senso lato. Sarà necessario fare una legge generale sul* referendum *che dovrà risolvere molti casi. Se il popolo si pronunzia per l'abrogazione di una data legge ciò non vuol dire che vi sia una vacanza nell'ordinamento legislativo e che la materia relativa resti temporaneamente senza norma di legge. Potrà la legge sul* referendum *stabilire che anche quando il popolo siasi pronunziato perché venga abrogata una data legge, questa rimanga in vigore per un determinato periodo nel quale il Parlamento dovrà emanare, se occorrono, le nuove norme regolatrici della materia.* La legge generale sul *referendum* – concluse l'on. Ruini – avrà, desidero affermarlo ad interpretazione del nostro pensiero, tutta la necessaria larghezza » (A. C., pag. 1290). Per la firma del decreto che indice il *referendum*, *cfr.* note all'art. 87, sesto comma.

ART. **76.** — L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principî e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti.

(*Già art. 74 del progetto, approvato nella seduta del 16 ottobre*).

In Assemblea l'articolo fu approvato senza discussione. Si parlò in sottocommissione di menomazione del prestigio delle Camere a proposito della delega legislativa al Governo. Ma l'emanazione dei provvedimenti in virtù di delega – come osservò l'on. Ambrosini (2. Sc., pag. 476) – è giustificata non solo dalla necessità di rendere meno gravoso e complesso il lavoro del Parlamento, ma anche e soprattutto dalla maggiore idoneità di organi del potere esecutivo a dare una soluzione adeguata a determinati problemi. Sono comunque sempre le assemblee legislative che con il loro potere sovrano delegano tale potestà all'esecutivo, e quindi non si ha alcuna menomazione del prestigio del Parlamento.

Proposero alcuni che fossero tassativamente indicate le materie per le quali è ammessa la delega o, viceversa, fossero indicate quelle materie per le quali la delega non è ammessa: obiettò a tutti il relatore on. Tosato che proprio in tal modo si avrebbe una vera e propria menomazione del potere legislativo – se nella Costituzione fosse inclusa una norma del genere – perché occorre lasciare alle Camere la più ampia facoltà di determinare l'oggetto della delega. Si precisò poi che *la delega legislativa deve essere ammessa non per materia ma per oggetto*, intendendosi per tale parola uno scopo ben definito; e « oggetti definiti » fu la dizione definitiva: dalla quale deriva pertanto un divieto al potere legislativo a concedere a quello esecutivo deleghe generiche per la disciplina di « materie ». Si convenne pure sulla necessità di limitare nel tempo l'esercizio dell'attività legislativa delegata, perché altrimenti potrebbe sorgere la questione se il potere esecutivo, una volta emanata la legge delegata, possa dettar norme permanentemente in ordine allo specifico oggetto di cui alla delega, il che è inammissibile; e la formula adottata fu « per tempo limitato ».

L'on. Mortati prospettò l'opportunità che i decreti emessi in conseguenza della delega dovessero esser sempre conformi ai principî stabiliti dal Parlamento nell'atto di delegazione: criterio che risponde a una tesi generalmente ammessa da eminenti studiosi e uomini politici di vari Paesi. La formula adottata, su proposta dell'on. Uberti, fu « previa indicazione da parte del Parlamento dei principî cui gli organi delegati dovranno attenersi » che il Comitato di redazione, in sede di coordinamento, tradusse nell'altra « se non con determinazione di principî e criteri direttivi ».

Il secondo comma (testo del progetto) fu aggiunto dal Comitato di redazione nella stesura del progetto e successivamente approvato senza modificazioni dall'Assemblea; lo stesso Comitato di redazione, in sede di coordinamento finale, lo soppresse trasferendolo, per la parte riguardante il *referendum*, all'art. 75 (atti aventi valore di legge) e, per il rimanente, all'art. 134 sulla competenza della Corte costituzionale.

ART. **77.** — Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

(*Già art. 74-*bis, *discusso e approvato nelle sedute del 16 e 17 ottobre*).

Molto si discusse in Commissione e in Assemblea sull'opportunità o meno di disciplinare il decreto-legge, se negare cioè all'esecutivo la potestà di emanare provvedimenti con forza di legge in casi eccezionali, oppure ammetterla e con quali limiti. Osservando la vita parlamentare italiana dal 1848 in poi si vede – come osservò l'on. Bozzi – che, sia pure con una intensità maggiore o minore, il fenomeno del decreto-legge è sempre esistito. Si è tentato di giustificarlo in dottrina ricorrendo talora alla figura della delega implicita o tacita, che scaturirebbe dal sistema parlamentare, fondata sulla fiducia. Tesi questa assai discutibile e poco accettata. Da altri s'è detto che il fondamento della decretazione d'urgenza sta nello stato di necessità, che è esso stesso una fonte di diritto superiore alla legge: la necessità infrange ogni barriera (A. C., pag. 1301). Nella Commissione dei 75 si volle deliberatamente, con il silenzio del progetto su questo argomento, escludere nella maniera più assoluta la possibilità per il Governo di emanare norme aventi efficacia di leggi ordinarie; le ragioni di tale avversione sono da ricercarsi nell'abuso che del decreto-legge è stato fatto negli ultimi decenni, con grave menomazione di ogni garanzia per i cittadini.

La questione fu riproposta in Assemblea e si disse da molti come in pratica ci si trovi spesso di fronte a situazioni di tale urgenza che non è possibile fare a meno di un atto avente efficacia di legge e non è nemmeno possibile attendere (o non è opportuno che ciò avvenga, per la segretezza richiesta in determinati casi) che la legge ordinaria sia emanata dai normali organi legislativi. Si pensi – rilevò l'on. Codacci Pisanelli – ai così detti decreti-catenaccio dei quali non si può fare a meno in materia finanziaria (A. C., pag. 1295). Escludere totalmente i decreti-legge – aggiunse l'on. Persico – non è cosa possibile: non vi è Stato, non vi è regime che non abbia in taluni momenti sentito il bisogno di legiferare, mancando la possibilità o il tempo sufficiente per convocare le Camere. Di fronte alle molteplici proposte presentate la Commissione, rinviatasi la discussione al giorno successivo, predispose il seguente testo sul quale si svolse poi la discussione:

« Il Presidente della Repubblica non può emanare decreti aventi valore legislativo, deliberati dal Governo, se non in casi straordinari di assoluta e urgente necessità. In tali casi le Camere, anche se sciolte, sono appositamente convocate e devono riunirsi entro cinque giorni.

« I decreti perdono di efficacia se non sono convertiti in legge e pubblicati entro sessanta giorni ».

Lo illustrò l'on. Ruini il quale disse che lo stato di necessità – anche se non ha veste di istituto giuridico – è un principio generale di diritto largamente ammesso; ad esso si riconduce il sistema del decreto-legge, usato fra l'altro in Inghilterra, paese classicamente liberale, dove è in uso il successivo *bill* d'indennità da parte delle Camere. Ma quanto avviene in Inghilterra senza alcuna norma costituzionale e solo in base al costume non è ammissibile in un paese a costituzione rigida dove non solo il decreto-legge ma lo stesso *bill* rimarrebbero atti incostituzionali senza una esplicita norma di costituzione. Questi i motivi per cui la Commissione ritiene preferibile prevedere nella Carta costituzionale l'istituto, circondandolo tuttavia di limiti e cautele attraverso una procedura molto rigorosa e tale da impedire e colpire abusi. I provvedimenti presi dal Governo, infatti, devono essere presentati il giorno stesso alle Camere per la conversione, e le Camere, se non sono riunite, debbono esserlo immediatamente *anche se sciolte* (*cfr.* note all'art. 88) e al più tardi entro cinque giorni. L'immediato intervento e l'apposita convocazione delle Camere – proseguì l'on. Ruini – sono un freno molto sensibile per il Governo il quale saprà, nell'emettere i decreti-legge, di dover presentarsi subito al Parlamento per affrontare un giudizio di responsabilità che è implicito nell'atto di conversione, e nulla vieta che diventi esplicito ove il decreto-legge risulti ingiustificato e ispirato a criteri antiliberali e antidemocratici. E in ultimo – concluse il presidente della Commissione – vi è un altro freno: se i decreti non sono convertiti in legge entro sessanta giorni perdono ogni efficacia; ciò che accentua il loro carattere di provvisorietà.

L'on. Codacci Pisanelli, accettando in gran parte questo testo, propose, e la proposta fu accolta dalla Commissione e dall'Assemblea, che si parlasse di leggi ordinarie (« decreti che abbiano valore di legge ordinaria »), « *escludendo quindi che con essi* (*i decreti-legge*) *possano essere modificate leggi costituzionali* »: il Governo, in altri termini, deve poter esercitare la funzione legislativa ordinaria, ma non quella costituente (che non è mai neppure delegabile); si avrà così una maggiore garanzia, perché se con decreti-legge si poté in passato modificare anche disposizioni su cui si basavano i diritti fondamentali di libertà dei cittadini, in avvenire questo non sarà più possibile (A. C., pagg. 1295 e 1306).

L'on. Tosato, contrario in linea di principio all'inserzione nella Costituzione dell'istituto del decreto-legge, di fronte al volere della maggioranza si arrese ma, « proprio al fine di restringere ancora di più, per quanto è possibile, questa eventualità che dovrebbe essere rarissima », propose l'aggiunta, accettata dall'Assemblea, che se i decreti non sono convertiti perdono efficacia a cominciare dal momento della loro emanazione (*ex tunc;* e non *ex nunc* cioè dal momento della reiezione o in cui scadono i 60 giorni dalla loro pubblicazione). L'ultima proposizione: « Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti », non fu espressamente votata dall'Assemblea; tuttavia vi fu a questo proposito l'esplicita – non contrastata – riserva da parte dell'on. Ruini di trovare una formula adatta in sede di revisione finale per esprimere il concetto « che la revoca *ex tunc* non significa che tutti i rapporti posti in essere e tutti gli atti compiuti nel periodo intermedio debbano senz'altro cadere nel nulla. Le Camere nel momento stesso della reiezione potranno deliberare al riguardo e provvedere secondo i casi » (A. C., pag. 1312). Questo potere, naturalmente, permane anche nel caso di decreti-legge non espressamente reietti, in tutto o in parte, ma decaduti per la mancata conversione (che è una forma di reiezione tacita) entro i 60 giorni. La norma tende, in sostanza, a rendere sempre più vasta la sfera di responsabilità del Governo senza tuttavia che si possa venir meno alla necessaria garanzia dei diritti quesiti.

Un'ultima modificazione fu proposta dall'on. Targetti, il quale osservò che in una Repubblica parlamentare non vi è bisogno di indicare che è il Presidente della Repubblica che può emanare i decreti legge, essendo l'intervento del Presidente della Repubblica necessario nel caso in esame come per qualsiasi legge, e propose la formula: « non si possono emanare decreti-legge, ecc.... » che l'on. Ruini accettò, salvo coordinamento formale (come poi avvenne), rilevando che è *il Governo che decide e assume la responsabilità;* l'atto del capo dello Stato è la forma con cui si esplica tutto ciò. Senza volere escludere l'opera di persuasione e di moderazione che il Presidente della Repubblica può compiere – ed è nel suo ufficio – nei confronti del Governo, è questo in sostanza che agisce (A. C., pag. 1310).

ART. **78.** — Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari.

(*Già primo comma dell'art. 75 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 21 ottobre*).

La formulazione del progetto conferiva al potere legislativo la competenza esclusiva di deliberare, oltre che lo stato di guerra, anche la mobilitazione generale. Il relatore on. Tosato osservò (A. C., pag. 1397) che in tutti gli Stati, sia monarchici che repubblicani, la mobilitazione generale rientra nel più ampio potere attribuito al capo dello Stato di disporre delle forze armate. La Commissione, quando esaminò questo argomento, si pose il problema se questo potere dovesse essere riconosciuto anche al Presidente della Repubblica italiana e ritenne opportuno di distinguere fra mobilitazione parziale e mobilitazione generale, arrivando alla conclusione che fosse più prudente e conveniente affidare alle Camere il potere di mobilitazione generale. In ordine alla deliberazione della guerra lo stesso on. Tosato ricordò che in tutti gli Stati monarchici spetta al re non soltanto la dichiarazione della guerra ma anche la sua deliberazione; sono due momenti distinti, quello della formazione della volontà e quello della estrinsecazione di questa volontà. Nello Stato repubblicano invece la competenza in ordine a questi due diversi momenti si scinde: si conserva al capo dello Stato il potere di dichiarare all'esterno la guerra, sia agli effetti internazionali che agli effetti interni, mentre si riserva generalmente alle Camere il potere di deliberarla.

Il dibattito in Assemblea sul primo argomento (mobilitazione) fu lungo, e le proposte molteplici. L'on. Terranova propose fra l'altro di sentire anche (« previa consultazione ») le assemblee regionali, nel timore che in un momento di straordinaria importanza storica possa verificarsi una discrasia fra popolo e classe politica, « fra la Nazione e coloro stessi che ne sono i depositari della volontà e della sovranità » (A. C., pag. 1381); l'on. Gasparotto propose di aggiungere: « In caso di aggressione improvvisa da parte di uno Stato straniero il Presidente della Repubblica, su proposta del Consiglio dei ministri, prende i provvedimenti indispensabili per la difesa del Paese e convoca d'urgenza l'Assemblea Nazionale », e propose inoltre di sopprimere l'aggettivo « generale », intendendo con ciò deferire al Parlamento il potere di decidere anche sulla mobilitazione parziale: « perché bisogna tener presente che oggi mobilitazione vuol dire guerra e che la mobilitazione generale è ormai abbandonata » (A. C., pag. 1384). Tuttavia, aggiunse l'on. Casparotto, può darsi che il Paese sia oggetto di un attacco improvviso, e allora deve intervenire l'autorità del capo dello Stato, su proposta del Consiglio dei ministri, per far luogo a tutti gli apprestamenti necessari per fronteggiare l'aggressione e per rendere possibile l'immediata reazione difensiva.

L'on. Fuschini invece si dichiarò contrario alla potestà delle Camere di dichiarare la mobilitazione, sia parziale che generale, perché la minaccia di aggressione o le aggressioni si verificano non improvvisamente « ma in seguito a una serie di eventi attraverso i quali lo Stato minacciato è posto in guardia e deve premunirsi con misure di vario ordine, indispensabili per non divenire vittima dell'aggressione ». Per queste considerazioni non è opportuno, sempre secondo l'on. Fuschini, portare dinanzi alle Camere una questione tanto delicata e sottoporla a una discussione pubblica, senza pensare che la pubblicità data a notizie del genere anziché allontanare il pericolo di guerra potrebbe provocarlo o potrebbe per lo meno inasprire i rapporti internazionali; e per quanto riguarda la dichiarazione di guerra vera e propria, occorre tener presente che essa è caduta dall'uso internazionale, in quanto si incomincia ad agire dal punto di vista bellico prima ancora che sia intervenuta la dichiarazione; questo atto formale deve essere lasciato al potere esecutivo, mentre alle Camere deve essere riconosciuta la potestà di conferire maggiori poteri al Governo. Per queste considerazioni l'on. Fuschini propose: « spetta alle Camere... deliberare maggiori poteri al Governo in caso di guerra », proposta accettata sostanzialmente dall'Assemblea. Sempre sul tema della mobilitazione e della difesa del territorio vi furono altre proposte degli on. Meda, Benvenuti, Clerici, mentre l'on. Nobile propose addirittura la soppressione dell'articolo per la constatazione, già fatta dall'on. Fuschini, che la guerra non si delibera, non si dichiara, ma si fa.

Furono questi gli argomenti che indussero l'Assemblea ad abbandonare il testo del progetto per adottare una formula che rispecchi, come disse l'on. Tosato, « una tesi che in parte risponde a una prassi, a un modo di comportarsi del passato »; anche l'on. Corbino sostenne il principio della inopportunità della norma del progetto, facendo rilevare che « non siamo più all'epoca in cui le guerre si dichiaravano mandando gli araldi e ricevendo gli araldi dell'avversario o lasciando all'avversario l'onore di tirare per primo. Oggi la guerra, quando scoppia, scoppia per la volontà deliberata di uno Stato aggressore che predispone i mezzi aerei, le bombe atomiche, i razzi volanti, gli apparecchi radiocomandati più adatti per raggiungere nel tempo più rapido possibile il risultato definitivo »; come è possibile, si chiese l'oratore, convocare il Parlamento quando tutti i centri ferroviari sono paralizzati, le grandi città probabilmente in disordine, per dichiarare la guerra? Non bisogna poi dimenticare che la dichiarazione di guerra ha effetti importantissimi, non soltanto rispetto a molte situazioni di ordine civile all'interno del territorio, ma anche nei riguardi internazionali per le nav i mercantili o da guerra, per i cittadini, per gli aerei che si trovano all'estero, rispetto alla posizione giuridica dei quali il *momento* della dichiarazione di guerra può avere effetti talora decisivi (A. C., pag. 1400). È pertanto opportuno affidare questo compito al potere esecutivo che è in possesso di tutti gli elementi di giudizio per una scelta opportuna del tempo e per mantenere il segreto necessario in una materia così delicata.

Peraltro occorre rilevare, per quanto riguarda la mobilitazione generale, che la 2. Sc. tenne presente l'opportunità di sottrarla alla competenza del Governo solo per evitare che fosse usata – indipendentemente dal pericolo di guerra – come strumento per attentare alle libertà fondamentali del cittadino (2. Sc., pagg. 795-796); tuttavia l'Assemblea, come si è detto, di fronte ai gravi inconvenienti prospettati nel corso della discussione, ritenne opportuno di abbandonare il progetto. Fu l'on. Ruini a far cadere le ultime perplessità quando disse che « potrà ugualmente ad essa (la mobilitazione) ricorrere il Governo, come potrà ricorrere a ogni altra norma necessaria per la difesa dello Stato, in via di urgenza e di necessità, con decreto-legge in base alla norma generale (*cfr.* art. 77) che abbiamo messa nella Costituzione » (A. C., pag. 1402). Circa il problema dell'entrata in guerra l'on. Ruini mostrò di condividere il parere di coloro che sostenevano che la guerra ormai non si dichiara più ma scoppia improvvisamente; tuttavia aggiunse che « ciò non toglie che il Parlamento non debba, appena è possibile, intervenire. Vi è un atto necessario; ed è quello di stabilire – sarà, di fatto, più spesso, riconoscere – che vi è la guerra; e che ne derivano conseguenze giuridiche di grandissimo rilievo sia nei rapporti dei cittadini all'interno, sia nei rapporti esterni con gli Stati e i cittadini esteri. Non occorrono esemplificazioni. Si tratta in sostanza di deliberare lo stato di guerra. L'espressione *stato di guerra* – dichiarò il presidente della Commissione – mi sembra la più esatta giuridicamente e direi anche psicologicamente »; e concluse: « Avremo queste fasi: difesa immediata con atti del Governo; deliberazione dello stato di guerra da parte del Parlamento; dichiarazione formale di guerra che spetta, come dice un altro articolo della Costituzione (*cfr.* note all'art. 87, nono comma), al capo dello Stato. Il Parlamento avrà poi un altro compito: ...accordare al Governo i necessari poteri. Non direi pieni poteri, né poteri adeguati; *necessari* mi pare l'espressione migliore » (A. C., *ivi*).

Fu successivamente posto il problema se affidare questi compiti alle singole Camere o al Parlamento in seduta comune (una volta non accettato l'istituto dell'Assemblea Nazionale), e l'Assemblea decise per la prima soluzione.

Circa il problema se i « poteri necessari » comprendano anche quello di limitare o sospendere, durante lo stato di guerra, l'esercizio di diritti e di libertà costituzionalmente garantite ai cittadini, *cfr.* anche note agli art. 15 e 21. Durante la discussione generale sui primi tre Titoli della Parte II l'on. Crispo (A. C., pag. 53) parlò di *ordinanze di necessità*, che si emettono « nei casi di allarme, di pericolo pubblico, di guerra o di stato d'assedio, quando, cioè, le libertà individuali corrono pericolo di essere limitate o sospese: è, quindi, necessario stabilire rigorose garanzie sull'uso della potestà, ad impedire eccessi o trasmodanze nell'uso del potere esecutivo ». Lo stesso on. Crispo ripropose poi nella seduta del 16 ottobre (A. C., pag. 1291) come art. 74-*bis* la formulazione già proposta all'art. 21 (*cfr.* note relative), il cui esame fu allora rinviato; ma neppure in questa sede la proposta Crispo, contro la quale non sorse tuttavia opposizione alcuna, fu votata.

ART. **79.** — L'amnistia e l'indulto sono concessi dal Presidente della Repubblica su legge di delegazione delle Camere.

Non possono applicarsi ai reati commessi successivamente alla proposta di delegazione.

(*Già secondo comma dell'art. 75 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 21 ottobre*).

La proposta della Commissione (e la corrispondente norma del progetto, secondo comma dell'art. 75) si fondò sulla premessa che l'amnistia è atto che nel suo contenuto sostanziale ha carattere legislativo, perché, se il reato è un fatto che una legge definisce criminoso, soltanto una legge può togliere al fatto stesso il carattere della criminosità e quindi il contenuto e le conseguenze di reato. La innovazione fu estesa anche all'indulto, benché tale atto non abbia lo stesso significato dell'amnistia in quanto non produce l'effetto dell'estinzione del reato ma, lasciando integro il giudicato, ne annulla solo le conseguenze, ossia la pena, e quindi ha piuttosto la caratteristica di grazia collettiva. Osservò, per la Commissione, l'on. Ghidini: « Oggi indubbiamente, per consentimento comune, anche della giurisprudenza e della dottrina, l'amnistia e l'indulto sono atti del potere legislativo. Il decreto che li concede rappresenta un atto di delegazione della funzione legislativa; il titolare del diritto è sempre il potere legislativo e quindi si tratterà solo di vedere come lo deve esercitare » (A. C., pag. 1394). E, a conferma di questa sua tesi, citò la relazione di Lodovico Mortara al progetto di legge presentato a suo tempo alla Camera con il quale si disponeva che l'amnistia sarebbe stata concessa con legge. Quella relazione, tra l'altro, osservava: « La proposizione che il concedere amnistie è atto di potestà legislativa non ammette dubbi né nel campo della dottrina, né in quello del diritto pubblico comparato, nè, infine, sul terreno del vigente diritto positivo... Nel nostro ordinamento il potere legislativo non ha limiti nella facoltà di delegazione; perciò, almeno dal 1865 in poi, la norma proibitiva dell'art. 6 dello Statuto non ha potuto infirmare la perfetta validità dell'esercizio della delegazione da parte del potere esecutivo attraverso gli innumerevoli decreti reali che sono stati promulgati in questo periodo » (A. C., *ivi*).

Nella Commissione dei 75 l'on. Giovanni Leone propose l'abolizione dell'amnistia, istituto che non risponderebbe più a criteri giuridici né politici. « Pare indiscusso – osservò in particolare il proponente – che essa (l'amnistia) possa avere come fondamento: o che la coscienza sociale non reputi più un fatto come reato, o altri motivi particolari, come il desiderio di pacificare gli spiriti, o il desiderio di allentare il peso di numerosi processi. Per quanto attiene alla non corrispondenza di una legge alla coscienza sociale, vi è una formula più diretta ed è la legge abrogativa. Si abroga una legge penale nel momento in cui sembra non rispondere più alla coscienza sociale. Se si considera che la legge abrogativa ha effetto abolitivo anche nel campo penale, allora si può adattare la legge alla sopravvenuta visione della coscienza popolare preferendo il sistema più diretto dell'abrogazione della legge penale. Se si tratta di altri fini (quello di allentare il peso dei processi che possono gravare sull'amministrazione della giustizia in un determinato momento), pare che risponda meglio l'istituto dell'indulto » (C. 75, pag. 233). Contro questa tesi furono sollevate molte obiezioni e opposte considerazioni soprattutto di natura politica, e in particolare l'onorevole Molè disse che « la legge stabilisce che è reato qualunque violazione della legge penale. Ne risulta che in determinati momenti della vita politica sono dichiarati reati, punibili a norma della legge penale, anche fatti che non hanno ordinariamente gli elementi del reato. E allora, trascorso lo speciale momento politico che può aver fatto dichiarare reati quelli che sostanzialmente non lo sono, sorge l'opportunità di tornare alla concezione ordinaria » (C. 75, pag. 236).

In Assemblea l'on. Persico propose la formula: « Ad esse (le due Camere) solo spetta il diritto di accordare per legge amnistie e indulti » e, illustrandola, disse che « l'amnistia e l'indulto debbono essere discussi e approvati dalle Camere e non sono atti che possono essere demandati al Governo; sono atti eccezionali che devono corrispondere a momenti e a necessità eccezionali »; e, condannando « la prassi fascista per la quale un anno sì e uno no si emanavano decreti di amnistia », aggiunse che « un tale sistema deve finire » perché un organo politico come il Parlamento solo « in casi veramente eccezionali concederà l'amnistia, quando riconoscerà che essa corrisponde a un bisogno e a una necessità del paese per adeguare la situazione giuridica a una nuova situazione politica e sociale » (A. C., pagg. 1382-1383).

Dell'abuso che s'è finora fatto dell'amnistia e dell'indulto si occupò anche l'on. Codacci Pisanelli, il quale propose addirittura che « l'amnistia e l'indulto non potranno essere concessi se non mediante legge di natura costituzionale »; tuttavia l'on. Giovanni Leone rilevò che « il decreto di amnistia e di indulto, trattandosi di un congegno delicatissimo che deve tener presente tutta la struttura del sistema penale vigente, è preferibile sia predisposto da un organo ristretto qual'è il Governo, piuttosto che dalle assemblee parlamentari », e aggiunse che inoltre vi sono esigenze di celerità, perché il paese non può restare a lungo in attesa del provvedimento: nella speranza del beneficio l'amministrazione della giustizia sarebbe paralizzata e per le richieste di rinvio delle parti e perché anche il magistrato riterrebbe opportuno di attendere. Trattandosi di delegazione, tuttavia, « il Parlamento dovrà indicare al Governo le direttive, gli orientamenti, i limiti e per quanto concerne le pene e per quanto concerne la casistica dei reati e le condizioni soggettive di applicabilità del provvedimento » (A. C., pag. 1390). L'emendamento proposto dall'on. Leone e firmato anche dagli on. Mortati, Moro, Bettiol, Dominedò e altri, era del seguente tenore: « L'amnistia e l'indulto sono disposti con decreto legislativo. Essi non possono avere effetto nei confronti di reati commessi in epoca posteriore alla presentazione del disegno di legge di delegazione ». Successivamente l'on. Bettiol presentò un'altra formulazione (che poi divenne, salvo modificazioni formali in sede di coordinamento definitivo, il testo della Costituzione) con la quale intese dare « un particolare risalto alla figura del Presidente della Repubblica, in ordine alla concessione di questo particolare beneficio. Non è un potere proprio del Presidente – aggiunse il proponente – perché si sostiene la necessità della delegazione da parte del Parlamento; ma vi è una tradizione in tutti i paesi per cui è il capo dello Stato, come tale, che concede questo particolare beneficio, salvo delega da parte del Parlamento. Non è un provvedimento *motu proprio* » (A. C., pag. 1407).

Il presidente della Commissione, on. Ruini, ritenne preferibile la formulazione Bettiol, secondo la quale « *la facoltà di fare amnistia e indulto rimane al capo dello Stato, ma occorre, perché la metta in essere, un* consenso *del Parlamento* », e aggiunse che avrebbe preferito che si parlasse di *autorizzazione* anziché *di delegazione* del Parlamento, appunto per render più chiaro che *non si tratta di una figura perfettamente uguale a quella del decreto legislativo di cui all'art. 76* (*cfr.* più sopra la proposta Leone Giovanni). Comunque, sempre secondo l'on. Ruini, nell'intenzione dell'onorevole Bettiol, proponente, vi sarebbe una *delegazione impropria* e sui generis; *tuttavia non è detto che il Parlamento, nel dare questa autorizzazione* (*o delegazione impropria*), *non possa subordinarla a criteri e principî direttivi che il capo dello Stato deve seguire* (*cfr.* art. 76). *Anzi* « *avverrà di fatto che il Governo presenterà più spesso un disegno di legge, che conterrà o lo stesso testo dell'amnistia e dell'indulto, o i criteri e i principî direttivi; e il Parlamento darà l'autorizzazione o la negherà o la subordinerà a modificazioni* » (A. C., pag. 1408).

Il presidente della Commissione osservò inoltre che l'aggiunta che l'indulto e l'amnistia non si applicano a reati commessi successivamente alla richiesta di delegazione viene a togliere ogni preoccupazione sul pericolo della speculazione sull'amnistia e sull'incoraggiamento a compiere reati mentre si discute il provvedimento. La norma è quanto mai opportuna e *non vieta, se occorre, di stabilire nel provvedimento una data anteriore; comunque mai posteriore a quella della richiesta.*

Nella prima applicazione della nuova norma costituzionale si è verificata assoluta identità fra il contenuto del decreto legislativo di delega e il decreto presidenziale. Ciò fu dovuto alla necessità in cui si trovò il Consiglio dei ministri, detentore provvisorio del potere legislativo in mancanza del nuovo Parlamento, di attenersi ai limiti segnati dagli ordini del giorno votati dall'Assemblea Costituente prima dell'entrata in vigore della Costituzione. Ma per l'avvenire, allorché la legge di delega promanerà direttamente dalle due Camere, è ovvio che essa rimarrà nei confini propri di una delegazione legislativa, vale a dire detterà i principî di massima, riservando al decreto del Presidente l'emanazione delle norme specifiche e particolari.

ART. **80.** — 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.

(*Già art. 76 del progetto, approvato nella seduta del 17 ottobre*).

In Assemblea non vi fu discussione, a parte la presentazione di un emendamento formale da parte dell'on. Perassi, accettato dalla Commissione. L'elaborazione si ebbe invece nella 2. Sc. e la prima formulazione approvata fu la seguente: « Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali »; successivamente fu proposta l'aggiunta: « ...politici, di arbitrato o di regolamento giudiziario, *di commercio*, che comportano variazioni di territorio od oneri alle finanze o che esigono modificazioni di leggi », perché la sola espressione *trattati internazionali* avrebbe potuto dar luogo a una serie di accorgimenti per cui taluni atti, che sono veri e propri trattati internazionali, avendo una diversa denominazione, sarebbero sfuggiti all'obbligo della autorizzazione alla ratifica.

L'on. Einaudi (2. Sc., pag. 801) osservò che gli *accordi di commercio* in campo internazionale regolano ormai non già atti commerciali da un punto di vista generale, ma si riferiscono a determinate materie in modo particolare; senza di essi, data l'organizzazione economico-industriale del mondo moderno, sarebbero assai difficili le operazioni commerciali nell'ambito internazionale; sono atti quindi necessari e, sia perché non sono definiti formalmente come trattati, sia anche per l'urgenza, sono stati finora sottratti alla ratifica legislativa. « Ma da essi – proseguì l'on. Einaudi – di solito deriva la sorgente dei maggiori lucri e dei maggiori pericoli di corruzione anche politica »; per cui, anteponendo alla ragione tecnica dell'urgenza motivi di carattere morale e politico, egli chiese che anche tali accordi fossero sottoposti alla ratifica parlamentare. Alle considerazioni dell'on. Einaudi si associarono: l'on. Fabbri, che prospettò l'opportunità di far menzione anche delle concessioni di monopoli di importazione e di esportazione; e il presidente della sottocommissione, on. Terracini, il quale ritenne opportuna l'adozione di una formula generale, la più ampia possibile, « anche perché si può senz'altro fare affidamento, per i casi urgenti, sulla rapidità di funzionamento delle Commissioni parlamentari » (2. Sc., *ivi*). Di questo avviso non fu l'on. Tosato il quale espresse il dubbio che per i casi urgenti non sempre è possibile avere subito la ratifica delle Camere.

La 2. Sc. adottò la formula, « più lata e più generica », proposta dall'on. Nobile: « Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati e accordi internazionali e in generale di qualsiasi atto stipulato con altri Stati »; tuttavia il Comitato di redazione incaricato di redigere il testo del progetto da sottoporre all'esame dell'Assemblea modificò questa formulazione e introdusse una elencazione tassativa dei trattati ratificabili con autorizzazione parlamentare (*cfr.* art. 76 del progetto); in mancanza di verbali del Comitato, non si può dire quali siano state le ragioni che consigliarono il nuovo testo e particolarmente la ragione e la portata della esclusione dei trattati di commercio. Nella 2. Sc., riparlandosi della materia in sede di poteri del capo dello Stato (art. 87, ottavo comma), l'on. Einaudi fece presente che il commercio internazionale non potrebbe sussistere se si dovessero sottoporre alle due Camere gli accordi internazionali di pagamenti, sui quali devono essere apportate delle variazioni, qualche volta, da un giorno all'altro (1. Sez., pag. 20).

ART. **81.** — Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.

Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.

(*Già art. 77 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 17 ottobre*).

La sola modificazione apportata in Assemblea si ebbe al secondo comma, dove, alla formula del progetto che prevedeva la concessione dell'esercizio provvisorio « una sola volta e per un pe-

riodo non superiore a quattro mesi », fu sostituita quella definitiva, in base alla quale l'esercizio provvisorio è concesso « per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi ». La proposta fu fatta dall'on. Bertone il quale, concordando col principio che le autorizzazioni agli esercizi provvisori del bilancio non debbono superare i quattro mesi e che debbono essere date per legge, preferì, anziché una sola autorizzazione per quattro mesi, più autorizzazioni per periodi complessivamente non superiori a quattro mesi, allo scopo di eliminare l'incoraggiamento a chiedere autorizzazioni per esercizi provvisori per un tempo più lungo del necessario. « Se un Governo ha bisogno soltanto di un mese di esercizio provvisorio – specificò il proponente – chiede un mese, sapendo che in caso di necessità potrà chiedere un secondo mese. Ma, se esso è costretto a chiedere una volta sola, chiede quattro mesi invece di uno » (A. C., pag. 1317). L'onorevole Ruini dichiarò subito di accettare il « saggio emendamento » dell'on. Bertone, che costituisce « una notevole garanzia » e toglie ogni possibilità di equivoco, « e cioè che l'esercizio provvisorio non possa esser chiesto e accordato per un tempo minore di quattro mesi; il termine di quattro mesi è il limite massimo che non può essere superato complessivamente » (A. C., pag. 1318).

L'on. Buffoni propose la soppressione del penultimo comma, « in quanto, se nell'approvazione del bilancio a un determinato capitolo si propone un aumento, questo non è più possibile secondo questa disposizione »; rispose l'on. Ruini che è « una norma di correttezza contabile, ammessa nei paesi più ordinati, che sia tolta la possibilità di varare, confondendoli con i bilanci, *omnibus* di provvedimenti anche tributari » e aggiunse che *la Camera, discutendo i bilanci, potrà aumentare o diminuire le cifre dei capitoli; ma non aumentare o modificare le imposte, che sono regolate da apposite leggi, e neppure alterare la legge generale di autorizzazione delle spese. L'aumento delle spese in bilancio dovrà avvenire nei limiti di tale legge; se si vuole andare al di là, bisogna modificarla. Il bilancio deve essere un bilancio, non diventare un'altra cosa, né prestarsi a sorprese e ad abusi* (A. C., pag. 1319). L'on. Bertone precisò che « quando si vota il bilancio, i tributi e le spese sono stati studiati, esaminati, elaborati e vengono portati all'approvazione dell'Assemblea. Se l'Assemblea potesse introdurre nuovi tributi e spese, il bilancio salterebbe in aria ».

Emendamenti furono anche presentati dagli on. De Vita e Codacci Pisanelli. Propose quest'ultimo: « I tributi e le prestazioni di qualsiasi specie potranno essere imposti dagli enti pubblici soltanto in base a legge ordinaria e approvati dalla Camera dei deputati prima che dal Senato », ma non vi insisté perché per la prima parte si sarebbe trattato di una ripetizione di una norma già votata (art. 23) e per la seconda di una norma in contrasto col principio, già affermato, della parità delle Camere in tutto, con esclusione « di ogni eccezione particolare ».

L'on. De Vita a sua volta propose un complesso articolo sostitutivo che l'on. Ruini dichiarò di non poter accettare perché, pur trattandosi di principî in gran parte giusti, non potevano essere accolti in una Carta costituzionale; tuttavia il presidente della Commissione, a proposito della divisione del capitolo in articoli (principio contenuto nello stesso emendamento) osservò trattarsi di un principio giusto – pur essendo discusso in dottrina e contestato fra i competenti della contabilità – che si impone; « assicuro l'on. De Vita – precisò l'on. Ruini – che il Comitato e, credo, l'Assemblea consentono nel voto che sia fra le norme contabili introdotta quella da lui desiderata » (A. C., pag. 1318).

La norma dell'ultimo comma si deve all'on. Einaudi, il quale, discutendosi nella 2. Sc. il problema dell'iniziativa legislativa (art. 71), si soffermò sull'opportunità di limitare al Governo l'iniziativa in materia di bilancio, negandola ai membri delle due Camere (2. Sc., pag. 419). « L'esperienza ha dimostrato – proseguì l'oratore – che è pericoloso riconoscere alle Camere tale iniziativa, perché, mentre una volta erano esse che resistevano alle proposte di spesa da parte del Governo, negli ultimi tempi spesso è avvenuto che proprio i deputati, per rendersi popolari, hanno proposto spese senza nemmeno rendersi conto dei mezzi necessari per fronteggiarle », e concluse proponendo di obbligare i membri delle due Camere che fanno proposte di spese ad accompagnarle con la proposta correlativa di entrata a copertura della spesa, cosicché la proposta abbia un'impronta di serietà. L'on. Vanoni appoggiò questa tesi (2. Sc., *ivi*) e precisò che la norma è una garanzia della tendenza al pareggio del bilancio e che è opportuno che anche dal punto di vista giuridico il principio sia presente sempre alla mente di coloro che propongono spese nuove: il Governo deve avere la preoccupazione che il bilancio sia in pareggio, e la stessa esigenza non può essere trascurata da una qualsiasi forza che si agiti nel Paese e che avanzi proposte che importino maggiori oneri finanziari.

Il principio non è nuovo nella legislazione comparata e fa parte, in questa forma, di altre Costituzioni quali quella cecoslovacca del 1920 (art. 41) e quella estone (art. 92); sembrò tuttavia alla

sottocommissione che una formula drastica come quella proposta inizialmente (« Le leggi le quali comportino maggiori oneri finanziari devono *provvedere ai mezzi* necessari per fronteggiarli ») non potesse trovare opportunamente posto in una Costituzione rigida senza invalidare – come rilevò l'on. Perassi – ogni legge che non rispondesse all'esigenza di provvedere ai mezzi con cui far fronte alle spese; e fu in ultimo accettata la proposta Bozzi (attuale testo della Costituzione) in cui più genericamente si parla di *indicare i mezzi*, parafrasando un articolo della vigente legge sulla contabilità generale dello Stato.

ART. **82.** — Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse.

A tale scopo nomina fra i propri componenti una commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La commissione d'inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

(*Già art. 78 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 17 ottobre*).

Il problema del potere di inchiesta è stato già ampiamente discusso in passato e, come rilevò l'on. Patricolo in sottocommissione, in Italia s'era già avvertita la necessità di una legge generale che disciplinasse la materia nel suo complesso (2. Sc., pag. 251); l'on. Einaudi disse che era ormai fuori discussione il potere della Camera di fare una inchiesta, altrimenti la potestà legislativa sarebbe diminuita nel suo valore, in quanto la Camera potrebbe esser posta nella condizione di legiferare senza piena conoscenza dei fatti. Le inchieste possono essere di diversa natura: alcune hanno lo scopo di raccogliere i materiali necessari per la formulazione delle norme legislative, altre invece hanno un carattere nettamente giudiziario e si riallacciano al potere ispettivo proprio del Parlamento, per cui le Camere esplicano le loro funzioni di sindacato e di controllo sull'esecutivo e ne stabiliscono la responsabilità politica. Per le prime non è assolutamente possibile metterne in dubbio la legalità, mentre per queste ultime, concluse l'on. Einaudi (2. Sc., pag. 252), occorre ben precisare i poteri della commissione.

Il vigente regolamento della Camera dei deputati disciplina il diritto di proporre inchieste equiparando le relative proposte a ogni altra di iniziativa parlamentare; alcuni vi si richiamarono proponendo di non innovare e ricordando che quelle semplici norme regolamentari (introdotte nel regolamento della Camera dei deputati fin dal 1868) hanno pur consentito al Parlamento italiano di disporre e condurre a termine memorabili inchieste, come quella agraria del 1881 che ancor oggi è preziosa come fonte di informazioni sulle condizioni dell'agricoltura italiana. L'on. Mortati, relatore alla 2. Sc., osservò tuttavia che in tal caso le Camere dovrebbero disciplinare i poteri delle commissioni di volta in volta con una apposita legge. Orbene, proseguì, dal momento che occorre una legge per determinare certe deroghe al diritto comune (azione coattiva sui testimoni per la loro presentazione, giuramento, obbligo ai funzionari di deporre dopo essere stati svincolati dal segreto d'ufficio, ecc.), si tratta di vedere se sia opportuno che le Camere provochino un'apposita legge di volta in volta oppure se non sia preferibile che nella Costituzione siano determinate le modalità del potere d'inchiesta. La questione fu molto dibattuta; l'on. Lussu fra gli altri obiettò che esso « può considerarsi un diritto acquisito che nessuno penserà di far scomparire dalla vita parlamentare e di cui affermazione e disciplina possono restare nell'ambito parlamentare » (2. Sc., pag. 251); ma la sottocommissione decise di disciplinare la materia costituzionalmente.

Propose l'on. Mortati, in armonia con l'esigenza della protezione delle minoranze, di riconoscere a una minoranza cospicua il potere di provocare un'inchiesta indipendentemente dal consenso degli altri deputati; tuttavia lo stesso proponente riconobbe l'opportunità di stabilire dei limiti per non turbare eccessivamente il buon andamento dei lavori parlamentari. Replicò l'on. Lussu che « con tutto il rispetto che si può avere per le minoranze, (è da pensare che) esse potrebbero finire per sabotare la maggioranza e gli stessi fondamentali principî della democrazia » (2. Sc., *ivi*); e l'on. Fabbri aggiunse che, ove si affermasse che una minoranza può imporre una inchiesta, si verrebbe a formulare nella Costituzione un principio secondo il quale alla minoranza si riconosce un diritto superiore alla maggioranza. Tuttavia in questa prima fase di elaborazione la proposta Mortati fu accolta e il primo comma risultò del seguente tenore: « Ciascuna Camera, con deliberazione di almeno un terzo dei suoi membri, può disporre un'inchiesta su materia di

pubblico interesse»; ma successivamente, nel coordinamento degli articoli votati dalla sottocommissione, fu adottata la formula poi definitivamente votata dall'Assemblea, in considerazione che la doverosa tutela delle minoranze non deve essere spinta fino al punto di concedere a esse la possibilità di creare un turbamento continuo nell'opera svolta dal Governo (2. Sc., pag. 803).

Durante la discussione in Assemblea l'on. Colitto chiese la soppressione di tutto l'articolo perché superfluo; l'on. Corbino si pose il quesito se fosse necessario, per deliberare un'inchiesta, un ordine del giorno o una legge particolare; l'on. Uberti si preoccupò della procedura per arrivare all'inchiesta, rilevando trattarsi di « un sistema troppo sbrigativo e pieno di pericoli », addirittura un procedimento sommario che potrebbe dare adito a improvvisazioni. A tutti rispose l'onorevole Ruini, per la Commissione, rilevando che la norma non è superflua; che se non vi fosse sarebbe necessaria una legge per disporre inchieste parlamentari e soprattutto per dare alla commissione i poteri dell'autorità giudiziaria; che ogni Camera può provvedere con una deliberazione propria e che, infine, non è vero che manchino le garanzie perché « deve esservi una deliberazione formalmente regolare della Camera che vuol fare l'inchiesta; e il regolamento della Camera stabilirà le condizioni e le modalità da osservare. È poi da ricordare che un'inchiesta non è un provvedimento o una conclusione; è una raccolta di elementi e di fatti; una documentazione, e può essere ammessa senza che occorra volta per volta una legge vera e propria ». In definitiva, concluse il presidente della Commissione, non vi è niente di straordinario che si includa questa norma nella Costituzione per superare le difficoltà che, quando si tratta di poteri giudiziari, si debba ricorrere a una legge. (A. C., pagg. 1321, 1322, 1323).

Va infine rilevato che, nel silenzio della Costituzione, nulla vieta che, qualora *ciascuna delle due Camere* abbia deliberato un'inchiesta sul medesimo oggetto, la commissione sia unica, vale a dire interparlamentare, formata da deputati e da senatori, sempre in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi alla Camera e al Senato. Si eviterebbe in tal modo l'eventualità di conclusioni contrastanti adottate da due diverse commissioni.

TITOLO II

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

ART. **83.** — Il Presidente della Repubblica è eletto dal Parlamento in seduta comune dei suoi membri.

All'elezione partecipano tre delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze. La Valle d'Aosta ha un solo delegato.

L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi dell'assemblea. Dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta.

(*Già art. 79 del progetto, discusso e approvato nelle sedute del 21 e 22 ottobre*).

La questione dell'elezione del Presidente della Repubblica si presentò allo studio della 2. Sc. (prima sezione), vincolata solo dalla approvazione di un ordine del giorno dell'on. Perassi (presentato alla sottocommissione stessa prima di iniziare la discussione sul «potere legislativo») diretto a stabilire che, ritenuti non rispondenti alle condizioni della società italiana i tipi di governo presidenziale e direttoriale, ci si dovesse orientare sull'adozione del sistema parlamentare con i correttivi, però, idonei a rendere stabile l'azione del Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo (*cfr.* note all'art. 55).

Entro i limiti, quindi, del sistema parlamentare il problema era impostato nel quadro delle possibili soluzioni seguenti: *a*) elezione a suffragio universale dal popolo; *b*) elezione dalla Assemblea Nazionale; *c*) elezione dalla Assemblea Nazionale con rappresentanti delle Regioni.

La 2. Sc. fu divisa, poiché mentre gli on. La Rocca e Terracini propugnarono il sistema di cui alla lettera *b*), ritenendo superfluo l'intervento dei delegati delle Regioni, già rappresentate dai senatori,

gli on. Paolo Rossi, Lami Starnuti e il relatore Tosato sostennero il sistema di cui alla lettera *c*), in particolare aderendo al testo di articolo presentato dai relatori che prevedeva l'intervento dei presidenti dei Consigli e delle Giunte delle Regioni. Il relatore Tosato fece osservare che in tal modo si eliminavano sia l'inconveniente dello strapotere presidenziale derivante dalla elezione popolare, sia quello di un Presidente prigioniero delle Camere, perché da queste eletto; non concordò, poi, con le osservazioni degli on. La Rocca e Terracini circa la duplicità della rappresentanza delle Regioni, poiché i presidenti dei Consigli e delle Giunte sarebbero intervenuti non come rappresentanti delle Regioni – che già sono rappresentate nel Senato – ma come delegati di enti autonomi facenti parte dello Stato; e concluse che tale minimo ampliamento avrebbe assicurato al Presidente una posizione autonoma nei confronti delle due Camere. L'on. Nobile insistette sulla elezione popolare diretta con il correttivo di porre accanto al Presidente, per limitarne l'eventuale strapotere, un Consiglio supremo della Repubblica, mentre l'on. Mortati propose una elezione di tipo misto di secondo grado, a cui avrebbero dovuto intervenire elementi delle due Camere oltre a vari rappresentanti delle diverse forze sociali.

Tutte le proposte furono respinte, compreso il testo dei relatori, che ottenne la parità dei voti. La decisione fu allora rinviata alla Commissione dei 75 in seduta plenaria. Gli on. Terracini e Targetti sostennero che il pericolo della dipendenza del Presidente dalle Camere era illusorio poiché egli avrebbe goduto della stessa libertà di ogni deputato, mentre l'immissione dei rappresentanti regionali avrebbe alterato l'equilibrio delle forze in quanto essi si sarebbero, per attrazione evidente, accostati al Senato. Inoltre si fece presente (on. La Rocca) il pericolo, connesso all'elezione popolare, del ripetersi di esperienze del genere di quella di Weimar. Gli on. Lucifero, Colitto e Mastrojanni si dichiararono favorevoli all'elezione popolare al fine di porre il Presidente al di fuori dei partiti e al di sopra delle fazioni e di permettergli di esercitare quella naturale funzione di moderatore e regolatore dei contrasti che gli è propria. Gli on. Bozzi, Perassi, Cappi e Lussu furono invece favorevoli al testo dei relatori, e l'on. Tosato ribadì i concetti già esposti della necessità di allargare il più possibile il collegio presidenziale – senza arrivare all'estremo dell'elezione popolare diretta – e dell'equivoco in cui si cadeva nel parlare di duplice rappresentanza regionale, poiché, mentre il Senato rappresenta la Nazione intera, i presidenti dei Consigli e delle Giunte rappresentano le sole Regioni di appartenenza.

Fu quindi approvato il principio che le Camere dovessero essere integrate dai rappresentanti delle Regioni, e fu approvata anche la proposta dell'on. Bulloni di sostituire, fermi restando i presidenti delle assemblee regionali, i presidenti delle Giunte regionali con « un membro di esse eletto a maggioranza assoluta », confermandosi così, in pratica, il testo dei relatori che divenne anche, salvo modificazioni di pura forma, il testo del progetto.

In Assemblea gli on. Dominedò, Romano, De Vita e Russo Perez, riproposero in diverse forme, l'elezione popolare a suffragio universale e diretto, ritenendo che solo così si potesse assicurare al Presidente l'indipendenza necessaria all'esercizio delle funzioni a lui attribuite dalla Costituzione, funzioni delicate e gravi (come lo scioglimento delle Camere), che richiedono, osservò l'on. De Vita (A. C., pag. 1411), prestigio e autorità tali che solo l'elezione popolare può garantire. L'opposta tesi fu difesa dagli on. Fuschini, Nobili Tito Oro, Villani, Angelo Carboni ed altri. L'on. Fuschini, pur essendo proclive alla costituzione di un collegio presidenziale composto solo dalle due Camere riunite, affermò la necessità – nel caso si decidesse di includervi i rappresentanti delle Regioni – di eleggere questi delegati in modo da assicurare la rappresentanza delle minoranze di ogni Consiglio regionale. La subordinata dell'on. Fuschini fu fatta propria dagli on. Laconi, Angelo Carboni, Moro, Targetti e Macrelli e concretata nella formula: « con la partecipazione di tre delegati per ogni Consiglio regionale eletti dal Consiglio in modo che sia assicurata la rappresentanza della minoranza ». Nonostante l'opposizione degli on. Nitti e Perrone Capano, questa formula fu approvata con votazione a scrutinio segreto.

Un emendamento dell'on. Tosato diretto a stabilire, in luogo della eventuale quarta elezione a maggioranza assoluta, l'elezione a suffragio universale e diretto su due candidati, uno di maggioranza e uno di minoranza, designati dalle Camere, non fu approvato, nonostante l'on. Tosato affermasse il suo intendimento di rafforzare, in tal modo, l'autorità e il prestigio del Presidente. Così pure fu respinto un emendamento dell'on. Nobili Tito Oro, il quale voleva escludere la necessità di tre scrutinî a maggioranza di due terzi e riteneva più opportuna quella assoluta al fine di impedire che una elezione consecutiva a tre eventuali bocciature successive menomasse il prestigio e la posizione morale del Presidente. Il presidente Ruini difese il testo della Commissione opponendo ragioni di indole pratica (difficoltà di individuare e designare i due candidati) all'accoglimento del testo Tosato (contro il quale si espresse pure, a nome del Gruppo democristiano, l'on. Moro), e ragioni di oppor-

tunità (assicurare al Presidente il maggior numero possibile di consensi) all'emendamento Nobili. Fu approvato il testo del progetto.

All'espressione « Assemblea Nazionale » fu poi sostituita, essendosi esclusa l'esistenza di una Assemblea Nazionale con vita e compiti propri (*cfr.* note all'art. 55), quella di « Parlamento in seduta comune dei suoi membri ».

Durante la discussione i sostenitori delle varie tesi riguardanti la composizione del collegio presidenziale si richiamarono ai precedenti di diritto costituzionale comparato, facendo notare come la elezione indiretta dalle assemblee legislative fosse in vigore in: Francia, U. R. S. S., Svizzera, Cecoslovacchia, Polonia e Turchia; quella popolare diretta in: Portogallo, Austria e Germania (Costituzione di Weimar); quella popolare indiretta (di secondo grado) in Argentina e negli Stati Uniti, e come solo la Spagna (Costituzione repubblicana del 1931) usasse un sistema misto (Cortes, integrate dai cosiddetti « compromisarios » eletti, in numero eguale ai deputati, a suffragio universale), dovuto al fatto che il sistema parlamentare colà vigente si basava sul principio dell'unicameralismo.

Quanto alle parole « eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze », è da notare che con esse si detta una norma precisa e inderogabile. La parola « minoranze » è usata al plurale mentre nel testo votato era al singolare. Evidentemente il Comitato di redazione in sede di revisione volle chiarire il concetto che, dato il numero di tre delegati per ogni Consiglio, *la proporzione è costante: due alla maggioranza e uno alla minoranza*. Anche se vi fossero due o più opposizioni distinte contro la maggioranza che appoggia la Giunta regionale e quale che fosse la proporzione numerica fra i due gruppi opposti, uno solo sarebbe il delegato delle minoranze e, per designarlo, queste dovrebbero unificarsi. Per la prima elezione del Presidente della Repubblica, *cfr.* la II disposizione transitoria.

ART. **84**. — Può essere eletto Presidente della Repubblica ogni cittadino che abbia compiuto cinquanta anni d'età e goda dei diritti civili e politici.

L'ufficio di Presidente della Repubblica è incompatibile con qualsiasi altra carica.

L'assegno e la dotazione del Presidente sono determinati per legge.

(*Già art. 80 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 22 ottobre*).

Circa il primo comma, in sede di sottocommissione l'on. Fuschini domandò se le parole « ogni cittadino » fossero comprensive anche dell'elemento femminile. L'on. Paolo Rossi rispose affermativamente e siccome né il presidente della Commissione né alcuno dei commissari intervenne, l'interpretazione data deve considerarsi corrispondente al pensiero della Commissione stessa.

A proposito, invece, del limite di età, il testo dei relatori prevedeva il minimo di cinquanta anni che la Commissione, su proposta del presidente Terracini, ridusse a quarantacinque, rilevando come tale limite fosse sufficiente – per un cittadino che, ad esempio, fosse stato membro della prima Camera per venti anni – a garantire della sua piena maturità per ricoprire la carica di Presidente della Repubblica (2. Sc., 1. Sez., pag. 5). Alla riduzione si oppose l'on. Fuschini il quale durante la discussione in Assemblea propose di rielevare il limite a cinquanta anni anche per una ragione di rapporto con l'età dei senatori già elevata da trentacinque a quaranta anni (A. C., pagina 1431) e soprattutto al fine di assicurarsi una maggiore esperienza di vita in colui che è chiamato a coprire una così alta carica. La proposta, messa ai voti, fu accettata, nonostante l'opposto parere del relatore.

Sia gli uomini, dunque, sia le donne, possono accedere, in seguito ad elezione a norma dell'art. 83, alla carica di Presidente della Repubblica, purché abbiano i requisiti della cittadinanza, del godimento dei diritti civili e politici ed abbiano compiuto il cinquantesimo anno di età. Non si applica evidentemente a questo caso il disposto dell'art. 51, relativo alla parificazione dei cittadini con gli italiani non appartenenti alla Repubblica per l'accesso a cariche elettive o ad uffici pubblici, poiché il testo dell'art. 84 usa esplicitamente la parola « cittadino ». Così pure sono esclusi coloro che non godono dei diritti civili e politici, coloro cioè che non sono elettori ai termini del secondo comma dell'art. 48 e delle disposizioni transitorie XII e XIII.

Circa il secondo comma, in sede di 2. Sc. il relatore on. Tosato, rispondendo all'on. Nobile che aveva proposto di aggiungere alla parola « carica » l'inciso « anche privata » (essendo sottinteso l'aggettivo « pubblica ») fece osservare che *la formula proposta intendeva escludere anche le cariche private*. Tale interpretazione fu dal presidente definita autentica (2. Sc., 1. Sez., pag. 7). L'on. Nobile

insistette nella sua proposta, osservando che era opportuno stabilire che il Presidente non dovesse essere eletto fra persone che rivestissero cariche private ed in seguito specificò che bisognava precisare l'esclusione di coloro che appartenessero a consigli di amministrazione di società industriali o commerciali, al fine di evitare che, una volta eletto, il Presidente potesse proteggere le società a cui avesse eventualmente appartenuto. Il relatore Tosato e poi la Commissione respinsero queste proposte, adducendo che *l'incompatibilità concerne la rinuncia a qualsiasi carica, anche privata, nel momento stesso della elezione, ma che non si poteva escludere chiunque rivestisse una qualsiasi carica, altrimenti sarebbe stato assai difficile trovare candidati alla Presidenza della Repubblica.* Così pure quando, in sede di votazione, l'on. Colitto accennò alla divergenza fra il disposto del comma con quanto stabilito dall'art. 86 (sostituzione temporanea del Presidente della Repubblica con il presidente del Senato), il relatore fece osservare che le incompatibilità previste dall'art. 84 non potevano sussistere per chi temporaneamente ne facesse le veci. Si osservi tuttavia che, pur non potendovi essere una incompatibilità di ufficio, vi sarà quella di funzioni, sicché, finché il presidente del Senato eserciterà le funzioni di capo dello Stato, la presidenza del Senato rimarrà affidata ad ogni effetto a un vicepresidente del Senato stesso.

Il terzo comma fu approvato nella dizione proposta dai relatori alla sottocommissione; né in questa sede, né in Assemblea il comma fu oggetto di obiezioni.

La norma sostituisce gli artt. 19 e 20 dello Statuto albertino, per i quali la Corona godeva di due categorie di beni costituenti la « dotazione della Corona » e cioè la lista civile e i beni demaniali in uso (palazzi, ville, tenute). La lista civile era costituita di un assegno annuo complessivo dato dallo Stato al sovrano sia per suo uso personale sia per le spese degli uffici e della sua casa. Nel 1877 la Camera tentò di operare una distinzione giuridica fra assegno personale e lista civile (tornata del 14 maggio) *ma dovette desistere per ragioni di opportunità politica. In pratica, però, le spese degli uffici superavano la somma ad essi destinata dalla lista e quindi lo Stato dovette intervenire con contributi integrativi annui stanziati in bilancio.*

Ora invece il terzo comma dell'art. 84 distingue l'assegno dalla dotazione, ed è evidente che, mentre l'assegno assume il carattere di indennità personale (si noti che il sovrano possedeva un vastissimo patrimonio privato, ed invece è da prevedere che il Presidente solo in rari casi possiederà beni di fortuna propri e, comunque, sempre in misura limitata e inadeguata alle necessità della carica), la dotazione rappresenta l'onere che lo Stato si assume delle spese per il mantenimento ed il funzionamento degli uffici e dei servizi della casa del Presidente.

La dotazione deve ritenersi composta di due parti distinte: una somma, da stabilire, per le spese ed un complesso di beni (demaniali) per alloggiare il Presidente e tutta l'amministrazione della Presidenza, beni aventi quello stesso carattere di demanialità attribuito al palazzo di Montecitorio del quale ha l'uso perpetuo la Camera dei deputati.

È lecito arguire che, ferma restando la facoltà della legge di stabilire e l'importo della somma e quali beni debbano essere attribuiti al Presidente, il carattere della autonomia debba permanere, sia per l'impiego della somma stessa sia per l'uso dei beni demaniali, come si desume dalla natura della parola « dotazione » caratteristica nel bilancio italiano per definire stanziamenti di spese per le amministrazioni sovrane con bilancio autonomo (Camera dei deputati – Senato – Presidenza della Repubblica), sulle quali cioè il solo controllo esercitato è quello deliberativo del Parlamento, ed è escluso invece qualsiasi controllo di rendiconto da parte di organi dello Stato.

La legge quindi fisserà l'importo e dell'assegno e della dotazione, e si può prevedere che, mentre per la seconda il disegno potrà essere presentato dal Governo al futuro Parlamento (mediante il relativo decreto di autorizzazione del Presidente della Repubblica) con l'indicazione della cifra preventivata, per il primo la cifra sarà lasciata in bianco come si usava anche in passato, affinché il Presidente non debba emanare (a norma del comma quarto e della seconda parte del comma quinto dell'art. 87 della Costituzione) un decreto che autorizzi la presentazione alle Camere di un disegno di legge riguardante una spesa dello Stato che vada a suo personale beneficio; le Camere provvederanno a determinare la cifra come meglio riterranno opportuno.

ART. **85.** — Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni.

Trenta giorni prima che scada il termine, il Presidente della Camera dei deputati convoca in seduta comune il Parlamento e i delegati regionali, per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica.

Se le Camere sono sciolte, o manca meno di tre mesi alla loro cessazione, la elezione ha luogo entro quindici giorni dalla riunione delle Camere nuove. Nel frattempo sono prorogati i poteri del Presidente in carica.

(*Già art. 81 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 22 ottobre*).

Gli on. Lussu e Bordon, in sede di lavori preparatorî, avevano proposto di ridurre la durata del mandato da sette a cinque anni; altri proposero sei anni e la non rieleggibilità. La sottocommissione mantenne il testo dei relatori (sette anni), solo aggiungendo al primo comma, su proposta dell'on. Lami Starnuti, la frase « e non è rieleggibile ». Sulla non rieleggibilità gli on. Paolo Rossi e Fuschini si dichiararono perplessi per l'eccessivo rigorismo della norma e proposero di modificarla con la dizione « e non è immediatamente rieleggibile ». La proposta non fu accettata; risollevata la questione in sede di Commissione dei 75, in seduta plenaria, l'on. Togliatti si dichiarò favorevole ad attenuare la proposizione ammettendo la non rieleggibilità immediata. Gli on. Moro e Tosato, osservando che in pratica la decorrenza di sette anni dopo i sette di carica annullerebbe i beneficî della possibilità di una rielezione di un buon Presidente, proposero di tornare al testo primitivo, il che avvenne.

Sulla rieleggibilità del Capo provvisorio dello Stato il presidente della 1. Sez., rispondendo ad una domanda dell'on. Fuschini, fece rilevare come la questione non si ponesse nemmeno, la disposizione della Costituzione essendo relativa al Presidente della Repubblica, mentre il Capo provvisorio dello Stato, pur esercitandone le funzioni, non ne possiede l'intera figura giuridica, e propose che si facesse risultare in verbale che la sezione era unanime nel ritenere che un eventuale principio di non rieleggibilità non dovesse comunque riferirsi al Capo provvisorio dello Stato. Così rimase stabilito. La C. 75, in una seduta successiva a quella in cui fu deciso di togliere l'inciso « non è rieleggibile », ribadì il concetto suesposto, in base non più alla diversità della posizione giuridica, ma all'interpretazione stessa del comma che, *tacendo ormai sulla rieleggibilità, evidentemente vuole ammetterla* (C. 75, pag. 138).

Un emendamento proposto durante la discussione generale in Assemblea dagli on. Aldisio e Caronia: « Il Presidente della Repubblica viene eletto per sei anni e può consecutivamente essere rieletto non più di una volta », decadde per l'assenza dei presentatori. L'on. Nitti propose: « Il Presidente della Repubblica è eletto per quattro anni », adducendo a motivo: che l'esempio francese non poteva essere probatorio, perché colà si ebbe nel 1875 una costituzione repubblicana fatta con criteri monarchici, per cui il Presidente aveva funzioni e attribuzioni esteriori piuttosto monarchiche che repubblicane; che era opportuno invece seguire il sistema americano del quadriennio; e aggiunse: « Non vi è nulla da perdere riducendo questo termine a quello stabilito per il Presidente degli Stati Uniti: beninteso, se vi è la necessità della rielezione può accadere, come è accaduto per Roosevelt, non solo la seconda, ma, caso unico, la terza rielezione; che bisogno v'è di fissare un lungo termine?... Credo anche che la scelta del Presidente debba essere fatta in tal modo da dargli sempre la sensazione che il suo ufficio non è duraturo, perché soltanto questa sensazione lo avvicina alla realtà. Più si allontana il Presidente dalla realtà e meno opere compie » (A. C., pag. 1434). L'on. Costantini, dichiarandosi per il mantenimento del testo della Commissione, considerò infondate le perplessità dell'on. Nitti, sia per il carattere parlamentare della Repubblica che, affidando al Presidente poteri limitati e soggetti al controllo del Parlamento, rende impossibile la perpetuazione della tendenza al potere del Presidente eletto, sia per una ragione di praticità: evitare cioè che le Camere, che durano in funzione rispettivamente sei e cinque anni, debbano eleggere due volte in una stessa *legislatura* il Presidente della Repubblica.

In sede di replica il relatore Tosato, accogliendo le osservazioni dell'on. Costantini, notò come l'esigenza, in America, di una più frequente consultazione popolare fosse dovuta al fatto che colà il Presidente è non soltanto capo dello Stato ma anche capo del Governo, responsabile quindi direttamente dinanzi al popolo, con il quale è giusto che sia sempre in contatto; dato, invece, il sistema italiano, sembrava logico e opportuno prolungare entro certi limiti la durata del Presidente al di là della vita delle Camere, al fine di assicurare, nella vita dello Stato, un elemento di stabilità. L'on. Tosato così concluse: « Il fatto che il Presidente sia eletto per sette anni, mentre le Camere sono elette rispettivamente per cinque e sei anni, serve a sodisfare l'esigenza di una certa permanenza, di una certa continuità nell'esercizio delle pubbliche funzioni, mentre contribuisce a rafforzare l'indipendenza rispetto alle Camere che lo eleggono. Che le Camere si rinnovino

e il Presidente resti significa svincolare il Presidente dalle Camere, dalle quali deriva, e rinvigorirne la figura. Per queste ragioni la Commissione non accoglie l'emendamento Nitti» (A. C., pagina 1435). L'on. Nitti ritirò la sua proposta.

In Assemblea l'on. Nitti propose di sopprimere il secondo comma, ma la Commissione non accettò poiché altrimenti si sarebbe creata una grave lacuna di carattere costituzionale. L'on. Fuschini propose di sostituire alle parole del progetto: «il presidente dell'Assemblea Nazionale», le altre «il presidente più anziano per età di una delle due Camere», osservando come, per non dare la prevalenza a una delle due Camere, fosse opportuno riferirsi a una condizione di carattere obiettivo quale l'età. Analogamente proponeva che la stessa norma si applicasse per il caso previsto dall'art. 82 (attuale 86) circa la sostituzione temporanea del Presidente. L'on. Corbino invece propose che a convocare le Camere per l'elezione del capo dello Stato fosse il presidente della Camera dei deputati per ragioni di praticità e di convenienza, dovendosi tenere la riunione nell'aula di Montecitorio, mentre preannunciava la sua intenzione di proporre in seguito, per la sostituzione del capo dello Stato, il presidente del Senato, per realizzare così un perfetto equilibrio. La proposta Corbino fu accettata dalla Commissione e approvata dall'Assemblea.

Si noti che la dizione del comma potrebbe ingenerare l'equivoco che l'elezione del nuovo Presidente debba aver luogo trenta giorni prima che scada il settennio. Il termine di un mese è invece fissato, come osservò l'on. Corbino, allo scopo di consentire la preparazione elettorale presso i Consigli regionali per la designazione dei delegti previsti dall'art. 83. Quindi trenta giorni prima della scadenza del termine delle funzioni presidenziali il presidente della Camera dei deputati convocherà – per il trentesimo giorno a decorrere da quello dell'invio dell'avviso – le due Camere in seduta comune nonché i delegati regionali già designati dai rispettivi Consigli o che, comunque, fossero designati durante il mese.

Il terzo comma è quasi identico a quello proposto dai relatori in sottocommissione, poi inserito nel progetto con la sola variante della sostituzione dei «tre mesi» all'originario «semestre». In Assemblea esso non sollevò discussioni, ad eccezione di un emendamento dell'on. Crispo il quale propose di sostituire alle parole «sono prorogati» quella «perdurano», osservando: «Così come è redatto l'articolo esso si presterebbe a questa interpretazione letterale: che occorresse eventualmente un atto di proroga ed eventualmente un organo delegato per compiere questo atto di proroga» (A. C., pag. 1433). Il relatore Tosato replicò che la proroga dei poteri del Presidente era analoga alla proroga dei poteri delle Camere: «dell'istituto della *prorogatio* si è già più volte parlato: si tratta di un istituto che serve ad assicurare, in qualche modo, la continuità dell'esercizio delle pubbliche funzioni. Ed è un istituto in forza del quale un organo, anche scaduto, ha la possibilità di continuare ad esercitare, sia pure limitatamente, i suoi poteri, e ciò non in base ad un atto speciale, che concede la proroga stessa, ma di diritto. Dato che la proroga si inquadra nel medesimo istituto della proroga dei poteri delle Camere, la Commissione propone di conservare la identità della terminologia anche per concetti di necessaria simmetria (A. C., pagg. 1435-1436). L'on. Crispo, quindi, ritirò la proposta.

Le norme contenute nel terzo comma rispondono a una esigenza di carattere costituzionale e fungono da correttivo e da integrazione al disposto del comma precedente. L'ipotesi che la scadenza del settennato coincida con la vacanza delle Camere è piuttosto rara a verificarsi ma, comunque, è opportuno che siano i nuovi rappresentanti della volontà popolare a pronunciarsi sull'elezione del Presidente affinché questi non solo non corra il rischio di essere l'espressione di realtà sociali già superate ma non possa mai trovarsi in conflitto con gli esponenti di quelle più recenti. Così pure opportuno appare il disposto dell'inciso «o mancano meno di tre mesi alla loro cessazione», per il quale valgono gli stessi motivi di indole pratica già esposti. Tutta la norma nel suo complesso intende evitare che si abbiano vacanze di potere presidenziale, assicurare cioè la continuità ideale del capo dello Stato come istituto il quale non deve conoscere pause o intervalli.

Dato lo spirito con cui l'articolo è stato approvato e considerate le esigenze che con esso si vogliono sodisfare, le parole iniziali del terzo comma: «Se *le Camere* sono sciolte o manca meno di tre mesi alla loro convocazione» non vanno interpretate *ad litteram*: sarà ben raro, infatti, che *entrambe* le Camere siano sciolte o prossime alla contemporanea cessazione, dato che l'art. 60 attribuisce loro una diversa durata e che, per l'art. 88, anche una sola di esse può essere sciolta dal Presidente della Repubblica. Perché il terzo comma dell'articolo in esame divenga senz'altro operante sarà sufficiente che una sola delle due Camere si trovi in istato di scioglimento o di cessazione entro i tre mesi a venire.

Neppure prevista è l'ipotesi che a trovarsi in istato di scioglimento o di imminente cessazione siano uno o più Consigli regionali. Nel silenzio della Costituzione, è da ritenersi che questa evenienza non sia di tale rilievo da provocare un ritardo al normale procedimento di elezione del Presidente della Repubblica. Tanto più che, secondo lo spirito con cui fu votato il secondo comma dell'art. 85, la partecipazione di delegati regionali ha soprattutto valore *integrativo* del collegio presidenziale; e pertanto potrà validamente procedersi alla elezione anche in assenza dei delegati di una o più Regioni (*cfr.* anche la II disposizione transitoria). Tanto più che la presenza di tutti i delegati alla elezione non è necessaria, dovendosi ritenere ammesse le assenze, allo stesso modo che non vi è obbligo giuridico a partecipare alla elezione per i senatori e per i deputati.

ART. **86.** — Le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso che egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente del Senato.

In caso di impedimento permanente o di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica, il Presidente della Camera dei deputati indice la elezione del nuovo Presidente della Repubblica entro quindici giorni, salvo il maggior termine previsto se le Camere sono sciolte o manca meno di tre mesi alla loro cessazione.

(*Già art. 82 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 22 ottobre*).

Il primo comma, concepito come articolo a sé stante, fu portato dai relatori all'esame della 1. Sez. della 2. Sc., nel seguente testo: « In caso di impedimento temporaneo il Presidente della Repubblica può delegare l'esercizio delle sue funzioni al presidente dell'Assemblea Nazionale. Non è ammessa la delega per gli atti previsti dagli art. 13, 14, 16 e 19 » (numerazione interna nel testo dei relatori). Questi atti concernevano il comando delle forze armate, il potere di grazia, il potere di scioglimento delle Camere e la nomina del presidente del Consiglio dei ministri. Si voleva così introdurre nell'ordinamento positivo italiano l'istituto della *delega* dei poteri presidenziali, con una formulazione che però sollevò varie critiche. L'on. Mortati propose di sostituire a quello della delega l'istituto della *supplenza*, osservando che questo era più connesso al concetto di impedimento temporaneo, anche a prescindere dal fatto che non sarebbe ammissibile la delega, intesa come atto formale, delle funzioni di capo dello Stato; propose poi di fissare un limite all'impedimento temporaneo, trascorso il quale si rendeva necessaria la sostituzione definitiva. Come supplente propose il presidente del Consiglio dei ministri.

Il relatore on. Bozzi osservò che la delega offrirebbe il vantaggio di una determinazione volontaria da parte del Presidente; aderì tuttavia alla proposta Mortati per la fissazione di un termine massimo alla durata dell'impedimento temporaneo. Anche il relatore on. Tosato si dichiarò favorevole alla delegazione dei poteri, più aderente al concetto della responsabilità presidenziale derivante dalla natura stessa del sistema parlamentare; ed anzi propose di fissare, non una potestà, ma addirittura un dovere della delega in caso di impedimento temporaneo. L'on. Nobile, infine, propose di indicare specificatamente i casi di impedimento.

La sezione approvò in un primo tempo l'istituto della delega; successivamente l'on. Mortati rilevò l'incongruenza dell'articolo, citando il caso in cui, per disgraziata ipotesi, il Presidente non fosse in condizioni di fare la delega; mentre il relatore Bozzi propose addirittura la soppressione dell'articolo, perché, escludendosi le funzioni di cui agli artt. 13, 14, 16 e 19, al delegato sarebbe rimasta la sola firma delle leggi, funzione che ben poteva essere rimandata, tenuto presente che, ove l'impedimento da temporaneo divenisse permanente, si sarebbe ricaduti nel caso, già previsto e disciplinato, della fisica impossibilità, con la conseguente sostituzione (ossia rielezione) del Presidente. L'on. Nobile propose di sopprimere l'esclusione degli atti di cui agli art. 13, 14, 16 e 19. Sia l'emendamento Bozzi che quello Nobile furono però respinti ed allora, su proposta del relatore Tosato, si decise di riprendere in esame la possibilità della supplenza. Così avvenne, e fu votata e approvata la dizione « in caso di impedimento temporaneo il Presidente della Repubblica è supplito nell'esercizio delle sue funzioni dal presidente dell'Assemblea Nazionale », dopo che furono scartate la proposta Mortati di fissare un termine alla durata dell'impedimento temporaneo e, per ovvie pratiche difficoltà, la possibilità di creare un organo di accertamento dell'impedimento stesso. All'on. La Rocca, che si oppose alla supplenza prospettando il pericolo che il supplente potesse non voler più rinunciare all'incarico, replicarono l'on. Mortati: osservando come in tutte le costituzioni moderne

fosse prevista la supplenza; e l'on. Vanoni: rilevando che ove il supplente fosse il presidente dell'Assemblea Nazionale questi sarebbe sempre soggetto a dimissioni provocate dall'Assemblea stessa e quindi alla decadenza automatica dalle funzioni presidenziali.

Si discusse a lungo sulla persona del supplente, poiché l'on. Nobile aveva proposto la creazione di un Consiglio supremo della Repubblica, composto di cinque o sei membri, eletti dall'Assemblea Nazionale, contemporaneamente al capo dello Stato, in una ristretta cerchia di elementi (ex capi dello Stato, ex presidenti del Consiglio o ex ministri). Fra essi avrebbe dovuto essere scelto il supplente. A tale proposta furono favorevoli gli on. La Rocca e Grieco, i quali rilevarono come tale istituto avrebbe differito sia dal *Praesidium* dell'U. R. S. S., che è esso stesso il capo dello Stato in veste di collegio in cui il Presidente è *primus inter pares*, sia dal vecchio Consiglio della corona del re, di scarso valore democratico in quanto derivante da scelta *ab alto*, mentre il proposto Consiglio della Repubblica avrebbe dovuto essere eletto dai rappresentanti del popolo. L'on. Grieco in particolare, riferendosi a una vecchia proposta dell'on. Conti di un Consiglio di presidenza composto dei presidenti delle due Camere e della Corte costituzionale, osservò come fosse opportuno che nell'esercizio delle sue più importanti funzioni – nomina del presidente del Consiglio dei ministri ed eventuale scioglimento delle Camere – il Presidente potesse consultare un organo siffatto.

Il relatore Tosato si dichiarò contrario, sia perché ciò avrebbe condotto ad una pericolosa fluidità delle responsabilità, sia perché, dandosi al parere di tale organo un valore puramente consultivo, ben scarso risultato si sarebbe ottenuto, mentre, dandoglisi valore deliberativo, si sarebbe alterato tutto il sistema costituzionale già elaborato e ci si sarebbe dovuti orientare verso una nuova forma, collegiale, di capo dello Stato. Fece infine osservare come in pratica, nell'esercizio delle sue delicate funzioni ricordate dall'on. Grieco, il Presidente non avrebbe potuto mai esercitare arbitrî, poiché la nomina del presidente del Consiglio sarebbe stata consecutiva alle consultazioni di rito delle personalità tecniche e politiche più eminenti, mentre lo scioglimento delle Camere avrebbe dovuto, secondo il progetto, essere successivo al parere dei loro presidenti. Di eguali perplessità si resero interpreti gli on. Mortati e Paolo Rossi osservando che, fermi restando i rilievi del relatore Tosato, il naturale e normale organo di consultazione del Presidente sarebbe sempre il Governo, che è espressione del Parlamento, mentre l'on. Lussu respinse la proposta Nobile ravvisando nell'organo prospettato qualche cosa di simile al cessato gran consiglio del fascismo. Le proposte dell'on. Nobile non furono approvate; e così pure quella Mortati di stabilire come supplente del capo dello Stato il presidente del Consiglio dei ministri. In sede di coordinamento la formulazione definitiva fu dal Comitato di redazione inserita come primo comma nell'art. 82 del progetto: « Le funzioni del Presidente della Repubblica sono, in caso di suo impedimento, esercitate dal presidente dell'Assemblea Nazionale ».

In Assemblea tutte le questioni già dibattute furono ripresentate. Così l'on. Crispo propose: di sostituire il presidente del Consiglio al presidente dell'Assemblea Nazionale quale eventuale supplente del capo dello Stato; di aggiungere alla parola « impedimento » (ad essa fu poi sostituita in sede di cordinamento finale la dizione; « in ogni caso che egli non possa adempierle ») l'inciso « o se egli sia messo in stato di accusa dalle Camere ». L'on. Crispo osservò che ove il presidente del Senato (l'on. Corbino aveva accennato durante la discussione sull'art. 85 al suo intendimento di proporre il presidente del Senato quale supplente) avesse dovuto avvalersi delle facoltà presidenziali per lo scioglimento (caso raro, ma possibile) delle Camere previsto dall'art. 88, si sarebbe verificato l'assurdo di una consultazione con se stesso: « Io propongo che le funzioni del Presidente della Repubblica siano assunte dal presidente del Consiglio dei ministri per il motivo che un'assemblea legislativa come il Senato ha una funzione che può vincolare i poteri esecutivi del Presidente della Repubblica onde, pur non trovandoci noi nel caso di una repubblica presidenziale, mi parrebbe opportuno che queste funzioni fossero attribuite al presidente del Consiglio dei ministri » (A. C., pag. 1437). Circa lo stato di accusa, rilevò che mal si era fatto non contemplando tale ipotesi come causa di decadenza dalla carica *ope legis* e che solo si poteva rimediare accogliendo la proposta aggiuntiva.

L'on. Fuschini presentò un emendamento diretto a sostituire al presidente dell'Assemblea Nazionale, nell'istituto della supplenza, « il presidente più anziano per età di una delle Camere ». Svolgendolo, confutò le affermazioni dell'on. Crispo circa la supplenza del presidente del Consiglio dei ministri, con la quale sarebbe turbata l'armonia del meccanismo costituzionale a cui si intendeva dare vita, affidandosi a una stessa persona due funzioni che debbono restare distinte e separate: « ad esempio si verificherebbe l'assurdo di una stessa persona che controfirma (a norma dell'art. 89) gli atti legislativi e li promulga, e verrebbe meno la garanzia, che invece si è voluto esplicitamente porre, di separare la responsabilità governativa dalla irresponsabilità del Presidente »; concordando

con la proposta Crispo nella parte relativa allo stato d'accusa, propose, circa la supplenza, o il criterio dell'anzianità, oppure l'emendamento Corbino (presidente del Senato): « Queste due soluzioni possono essere opportune per equilibrare i poteri che si controllano a vicenda. Perché questo è appunto il sistema parlamentare: ogni potere deve controllare l'altro, e tutta la forza del sistema risiede proprio in questo equilibrio » (A. C., pag. 1438).

Gli on. Codacci-Pisanelli e Caronia, aderendo alla tesi Corbino, proposero anche essi il presidente del Senato adducendo ragioni di simmetria (il presidente della Camera convoca e presiede le Camere riunite per l'elezione presidenziale; il presidente del Senato sostituisce il presidente della Repubblica) nonché di opportunità, poiché, essendo il Senato composto di membri più anziani dei deputati, appariva giusto che il criterio dell'anzianità fosse rispettato.

Il relatore Tosato, in sede di replica, osservò all'on. Crispo che non si poteva aderire alla sua proposta circa lo stato di accusa, sia perché tale caso costituisce di per se stesso un impedimento, sia perché, attraverso l'accusa, le Camere verrebbero ad avere un mezzo, uno strumento del quale potrebbero abusare per sospendere il Presidente dall'esercizio delle sue funzioni. Circa la supplenza aderì alle osservazioni dell'on. Fuschini escludendo quindi il presidente del Consiglio dei ministri. Prima della votazione, all'on. Crispo che aveva osservato come fosse pericoloso affidare al presidente di una delle Camere la supplenza, specie riguardo al potere di scioglimento di esse, essendo eliminata per il cinquanta per cento la garanzia della previa consultazione dei loro presidenti, l'on. Tosato ribatté che tale potere era da considerarsi escluso dal fatto stesso che la supplenza si riferisce ad un *ufficio interinale* a cui quel potere non potrebbe considerarsi connesso (A. C., pag. 1440). Messe ai voti, le proposte dell'on. Crispo furono respinte e, avendo l'on. Fuschini ritirato la sua, l'articolo fu approvato nel testo originale con il solo emendamento Corbino sostituente il presidente del Senato a quello dell'Assemblea Nazionale.

Il secondo comma, nel testo presentato dai relatori alla 1. Sez. della 2. Sc., era presso a poco identico a quello attuale; in luogo delle parole: « impedimento permanente » vi erano quelle « impossibilità fisica », e il termine anziché di quindici era di trenta giorni. Il relatore Tosato e l'onorevole La Rocca si dichiararono perplessi sulla possibilità o meno di affidare a un organo specifico l'accertamento dell'impedimento, ma non insistettero in seguito alle osservazioni contrarie dell'on. Paolo Rossi, il quale temette che, affidandosi a un organo l'accertamento dell'impossibilità fisica, si potesse porre il Presidente della Repubblica sotto una specie di tutela preventiva sminuendone gravemente la figura.

Durante la discussione in Assemblea l'on. Crispo propose il seguente emendamento aggiuntivo: « Il giudizio sull'impedimento di cui al comma precedente è devoluto all'Assemblea Nazionale », e osservò: « Evidentemente la parola impedimento sta a significare o l'assenza o la malattia e, io penso, anche un caso di incapacità giuridica determinata da evidente constatata infermità mentale... Io pongo questo quesito: qual'è l'organo che accerterà questo impedimento? Quale sarà l'organo delegato ad accertare le condizioni perché si dichiari sussistente l'impedimento? » (A. C., pag. 1438). L'on. Fuschini ribatté che, essendo l'istituto dell'Assemblea Nazionale sul punto di scomparire, non vedeva quale organo potesse sostituirla in sì delicata funzione; le Camere? riunite o separate? Il relatore on. Tosato si richiamò poi ai noti criteri di opportunità già fatti valere, in sottocommissione, dall'on. Paolo Rossi. L'emendamento Crispo fu respinto e il comma approvato con la modifica susseguente alla approvazione del precedente articolo 85 nel quale, su proposta Corbino, si era sostituito al presidente dell'Assemblea Nazionale il presidente della Camera (per la convocazione del Collegio presidenziale).

L'articolo, nel suo complesso, vuole disciplinare il caso della vacanza dell'istituto del Presidente, caso che non si poteva trascurare poiché non è stata contemplata nel nuovo ordinamento costituzionale la figura del vicepresidente.

Il Presidente della Repubblica, in ogni caso in cui non possa, per impedimento temporaneo o permanente, adempiere le sue funzioni, è sostituito dal presidente del Senato, il quale ne fa le veci a tutti gli effetti, come si può desumere dalla stessa dizione del primo comma, con quelle limitazioni tuttavia che il sostituto riterrà opportuno porsi, in considerazione del carattere interinale dell'incarico ed escluso comunque il potere di scioglimento delle Camere, di cui all'art. 88. Il sostituto conserverà, nominalmente, anche la presidenza del Senato; ma, per l'incompatibilità delle funzioni, vi sarà a sua volta provvisoriamente sostituito da un vicepresidente (*cfr.* note all'art. 84).

Fra i casi in cui il Presidente non può adempiere le sue funzioni possono essere compresi fatti volontari (ferie, viaggi privati o ufficiali nel territorio nazionale o all'estero) e involontari (malattia che costringa ad una lunga degenza); comun ue è da rilevare come non si sia voluto fissare un termine massimo all'impedimento temporaneo (come risulta dai lavori della sottocommissione) né un criterio per

la valutazione del tempo e modo dell'inizio della sostituzione, lasciando quindi arbitro lo stesso Presidente il quale: o potrà fare intendere la sua volontà, o non lo potrà (ed allora evidentemente si cadrebbe nel caso dell'impedimento permanente, come ad esempio nella eventualità di sopravvenuta incapacità, clinicamente dimostrata e manifesta, di intendere e volere, per cui è prevista la sostituzione definitiva per mezzo di una nuova elezione).

È quindi da ritenere che solo al Presidente spetti il giudizio, nel caso di malattia – poiché per quello di assenza è cosa più semplice e chiara – sulla data di inizio della supplenza che è pure da intendersi revocabile dallo stesso Presidente, in qualsiasi momento (sempre che la eventuale malattia non abbia degenerato in forme cliniche tali da far temere delle sue facoltà mentali, poiché allora si ricadrebbe ancora nell'ipotesi suaccennata).

Ove invece l'impedimento divenga permanente (incapacità di intendere e di volere; gravissima malattia inguaribile, ecc.) o sopravvengano la morte o le dimissioni, l'elezione del nuovo Presidente viene indetta secondo quanto disposto dall'art. 85 con la sola variante che il termine è ridotto da trenta a quindici giorni (da quello dell'invio dell'avviso di convocazione per il quindicesimo giorno ad opera del presidente della Camera dei deputati) salvo che le Camere siano sciolte o manchino meno di tre mesi alla loro cessazione, nel qual caso l'elezione ha luogo nei quindici giorni successivi alla riunione delle Camere nuove.

ART. **87.** — Il Presidente della Repubblica è il capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale.

Può inviare messaggi alle Camere.

Indice le elezioni delle nuove Camere e ne fissa la prima riunione.

Autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo.

Promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge e i regolamenti.

Indice il *referendum* popolare nei casi previsti dalla Costituzione.

Nomina, nei casi indicati dalla legge, i funzionari dello Stato.

Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione delle Camere.

Ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere.

Presiede il Consiglio superiore della magistratura.

Può concedere grazia e commutare le pene.

Conferisce le onorificenze della Repubblica.

(*Già art. 83 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 22 ottobre*).

Ciascuno dei dodici commi dell'articolo, pur nella visione generale della figura del capo dello Stato, ebbe una sua particolare elaborazione. Per facilitare l'esposizione, si dedicano a ogni comma note separate.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA È IL CAPO DELLO STATO E RAPPRESENTA L'UNITÀ NAZIONALE. — Il primo comma, nel testo approvato dalla sottocommissione, era il seguente: « Il Presidente della Repubblica è il capo dello Stato e lo rappresenta ». Il Comitato di redazione, al fine di ampliare il concetto espresso dalla parola « e lo rappresenta », sostituì: « e rappresenta l'unità nazionale ».

Il presidente Ruini, nella sua relazione al progetto, così chiariva: « sta, ad ogni modo, che nel nostro progetto il Presidente della Repubblica non è l'evanescente personaggio, il motivo di pura decorazione, il maestro di cerimonie che si volle vedere in altre costituzioni. Mentre il primo ministro è il capo della maggioranza e dell'esecutivo, il Presidente della Repubblica ha funzioni diverse, che si prestano meno ad una definizione giuridica di poteri. Egli rappresenta ed impersona l'unità e la continuità nazionale, la forza permanente dello Stato, al di sopra delle fuggevoli maggioranze. È il grande consigliere, il magistrato di persuasione e di influenza, il coordinatore di attività, il capo spirituale, più ancora che temporale, della Repubblica. Ma perché possa adempiere a queste essenziali funzioni deve avere consistenza e solidità di posizione nel

sistema costituzionale». E ancora: «il capo dello Stato non governa, la responsabilità dei suoi atti è assunta dal primo ministro e dai ministri che li controfirmano; ma le attribuzioni che gli sono specificamente conferite dalla Costituzione e tutte le altre che rientrano nei suoi compiti generali, gli dànno infinite occasioni di esercitare la missione di equilibrio e di coordinamento che gli è propria».

Il Presidente della Repubblica, in sostanza, non è più il capo del potere legislativo (perché non fa più parte del Parlamento e non sanziona le leggi), né del potere giudiziario, né di quello esecutivo, al cui funzionamento concorre in via di massima da un punto di vista formale; egli, quindi è al di sopra delle funzioni statuali, al di fuori delle contese politiche; riassume in sé lo Stato e lo impersona in simbolica rappresentanzione. Durante la discussione generale in Assemblea l'on. Ambrosini, premesso di non essere per nulla favorevole al sistema direttoriale, tipo Svizzera, né al sistema presidenziale e dichiarandosi favorevole al sistema parlamentare (*cfr.* note all'art. 55), dichiarò che occorreva creare un potere esecutivo forte e che «per avere un potere esecutivo forte è anzitutto necessario avere un capo dello Stato che non sia soltanto un simbolo». «Nessuno abbia paura – proseguì l'on. Ambrosini – di questi poteri del capo dello Stato; non abbia paura anche perché egli non può esercitarli di suo proprio arbitrio e da solo... Nel regime parlamentare l'esecutivo è un organo complesso composto del capo dello Stato e del Governo... (che, deve funzionare come un congegno di orologeria, in armonia e d'accordo, perché se il sistema non funziona salta in aria... Bisogna evitare che la posizione del capo dello Stato sia resa instabile, non solo in diritto – il che fa il nostro progetto di Costituzione – ma anche in via di fatto, il che noi dobbiamo raccomandare alle future assemblee legislative, perché nel funzionamento della macchina parlamentare e dell'esecutivo non ricorrano a quegli espedienti che possano indurre o costringere il capo dello Stato alle dimissioni, come varie volte avvenne in Francia, sotto la terza Repubblica, con tutte le conseguenze che gli storici hanno constatato» (A. C., pagg. 220-221).

In Assemblea l'on. Benvenuti propose di inserire dopo le parole: «è il capo dello Stato» quelle: «è il supremo custode della Costituzione», sostenendo che dovesse venire riconosciuto al Presidente della Repubblica il diritto di proporre azione di incostituzionalità contro le leggi e i provvedimenti sottoposti alla sua firma di promulgazione, nonché di indire, eventualmente, nuove elezioni (in caso di conflitti fra Camere e Paese) con decisione autonoma, indipendentemente dal parere del Governo. E ciò allo scopo di non fare del Presidente della Repubblica una figura soggetta solo a doveri verso il Governo e di conferirgli invece ampî poteri sovrani: *a)* di veto legislativo autonomo, in caso di palese incostituzionalità della legge; *b)* di scioglimento delle Camere (con la susseguente convocazione dei comizi elettorali), prescindendo in entrambi i casi dalla consueta formula della controfirma a salvaguardia della responsabilità ministeriale che, essendo legata a un Governo espressione del Parlamento, potrebbe anche, in determinati momenti e condizioni, costituire un serio ostacolo al reale interesse del Paese (A. C., pagg. 1442-1443).

L'on. Preti presentò un emendamento diretto a sopprimere le parole: «è il capo dello Stato», adducendo trattarsi di una dizione ereditata dalla tradizione monarchico-costituzionale dell'800, allorché il capo dello Stato era realmente l'organo sovrano che ora, invece, nelle nuove costituzioni democratiche, è, giuridicamente, il Parlamento: si richiamava anche al precedente della Costituzione francese che non parla mai di *chef de l'Etat*, ma sempre e solo di *Président de la République*.

Il relatore Tosato non accettò queste proposte, ritenendo superflua l'aggiunta dell'on. Benvenuti perché «il compito di supremo custode della Costituzione deriva al capo dello Stato dai poteri che gli sono attribuiti e dai suoi rapporti con gli altri organi costituzionali; insomma dal complesso delle norme costituzionali dalle quali la figura del Presidente risulta delineata nella sua natura e nei suoi compiti» (A. C., pag. 1447). Né poté concordare con l'opinione espressa dall'on. Preti, secondo la quale il Presidente della Repubblica, non avendo funzioni di organo sovrano, non potrebbe essere chiamato capo dello Stato, poiché, se si può discutere del contenuto dei poteri di un capo di Stato, non se ne può negare l'esistenza e disconoscere la necessità, sia che si tratti di un organo collegiale come di un organo individuale: «sempre, comunque, si manifesta la necessità di un capo dello Stato che, in certo senso, riassuma e dichiari all'esterno gli atti più salienti degli organi costituzionali dello Stato, quali sono appunto la deliberazione di guerra, l'approvazione di una legge ecc.» (A. C., pag. 1448). L'on. Benvenuti ripropose, successivamente, il problema dell'atteggiamento del Presidente della Repubblica di fronte a leggi incostituzionali, prospettando «la necessità giuridica e morale che il Presidente della Repubblica rifiuti la promulgazione di leggi incostituzionali». Rispose, per la Commissione, l'on. Paolo Rossi, il

quale, non accettando l'emendamento, dopo aver rilevato essere effettivamente vero che il Presidente della Repubblica non può giovarsi del disposto dell'art. 74 (*cfr.* note relative) se non con atto di Governo, controfirmato dal ministro responsabile, pose la questione nei termini seguenti: « Supponiamo che il Governo sottoponga una legge non costituzionale alla firma del Presidente della Repubblica. Il Presidente della Repubblica farà le sue personali rimostranze, le sue personali insistenze perché si ricorra al procedimento dell'art. 74 e la legge sia eventualmente riproposta, per nuovo esame, al Parlamento. O si troveranno d'accordo i due uomini eminenti (*Presidente della Repubblica e presidente del Consiglio*), entrambi sensibili ai probleni costituzionali, entrambi sensibili ai problemi della libertà e del decoro del Paese, e allora l'articolo 74 funzionerà; o non si troveranno d'accordo, e la *extrema ratio* del Presidente della Repubblica che ricusa di partecipare con la sua autorità, sia pure formale, alla formazione di leggi anticostituzionali si manifesterà con le dimissioni. Il Presidente della Repubblica aprirà la crisi costituzionale e il Paese finirà per decidere attraverso le elezioni. Ella – proseguì l'on. Rossi rivolgendosi all'onorevole Benvenuti – accenna al prestigio del capo dello Stato, e dice che la Commissione tutelerebbe meno il prestigio sostanziale del capo dello Stato avendo riguardo a un prestigio meramente formale. È peggio... un Presidente della Repubblica che firma una legge incostituzionale, violatrice della libertà dei cittadini, che non un Presidente che si veda eventualmente sconfessato dalla Corte costituzionale. Nell'un caso si tratta di un prestigio di sostanza, storico, e nell'altro caso si tratta di un prestigio di forma che rimane nella cronaca. Aderisco al concetto dell'on. Benvenuti, ma ricordo che quella suprema via di salvare la propria coscienza, a cui facevo accenno poc'anzi a proposito dell'art. 74, rimane sempre aperta. Meglio, assai meglio un Presidente della Repubblica che si dimetta prima, denunciando Governo e maggioranza per la incostituzionalità di una legge, che non un Presidente costretto a dimettersi dopo, quando la Corte costituzionale abbia respinto il suo ricorso» (A. C., pag. 2751 – *cfr.* anche note all'art. 90).

PUO INVIARE MESSAGGI ALLE CAMERE. — Il secondo comma fu proposto, in due diverse formulazioni, dagli on. Aldisio e Caronia e dall'on. Persico, durante la discussione in aula, al fine di colmare una lacuna del progetto. Gli on. Aldisio e Caronia proposero: « Può inviare messaggi ai due rami del Parlamento all'apertura e durante le sessioni » (Si ricorda che l'istituto della sessione, come tradizionalmente inteso, fu deliberatamente escluso – *cfr.* note all'art. 60), allo scopo di « dare al capo dello Stato la possibilità, in momenti gravi per il Paese, di prendere l'iniziativa di inviare alle Camere messaggi per richiamare la loro attenzione su questioni che meritino di essere esaminate e discusse » (A. C., pag. 1444). L'on. Persico, proponendo una dizione più schematica: « Può inviare messaggi alle Camere », notò: « La formula proposta dall'on. Caronia è più generica e farebbe supporre che il Presidente possa inviare i messaggi normalmente all'apertura ed eccezionalmente durante le sessioni. Invece il concetto che ha ispirato il mio emendamento è diverso » (A. C., pag. 1446). Proseguì affermando che intendeva dar vita ad un istituto del genere di quello usato negli Stati Uniti, ove i messaggi del Presidente indicano, nel momento in cui i lavori parlamentari debbono svolgersi, gli argomenti più importanti che interessano il Paese; e in Francia, che nella recente Costituzione ha stabilito all'art. 37 che « il Presidente della Repubblica comunica col Parlamento attraverso messaggi indirizzati all'Assemblea Nazionale ».

Ora in Italia tale istituto non era mai esistito, essendovi in sua vece quello del *discorso della corona*, caratteristico del regime monarchico, in occasione dell'apertura delle legislature e delle singole sessioni, né, d'altronde, si potevano seguire alla lettera quelli americano e francese, collegati a un diverso meccanismo costituzionale; in sostanza occorreva, escludendosi ogni possibilità di far partecipare l'opera personale del capo dello Stato nella formazione delle leggi, dargli il modo, attraverso il messaggio, di dare suggerimenti, di dire una parola pacificatrice e rasserenatrice, nei momenti più gravi della vita nazionale (*cfr.* anche note all'art. 74). La proposta Persico, accettata per la Commissione dal relatore Tosato, fu approvata.

INDICE LE ELEZIONI DELLE NUOVE CAMERE E NE FISSA LA PRIMA RIUNIONE. — Il terzo comma fu inserito fra i poteri del Presidente in sede di coordinamento finale della Costituzione. Il contenuto della norma era stato infatti approvato durante la discussione dell'articolo 61 in cui l'on. Perassi propose di sostituire alla parola « provvedimento » – a proposito dei termini ivi stabiliti per procedere alle nuove elezioni delle Camere e per fissare la data della loro prima convocazione – le parole « il decreto del Presidente della Repubblica ». Riordinando l'art. 61 parve opportuno semplificarne la dizione, rendendola strumentale, e trasferire in sede più idonea la parte relativa all'iniziativa, giuridicamente rilevante, dell'atto. La proposta Perassi era la logica conseguenza di quanto già contemplato nella legge elettorale per la Camera dei deputati, la quale

stabiliva che, per la prima elezione, il termine dei settanta giorni sarebbe stato computato (in temporanea deroga all'art. 61) dal giorno della pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi e che la convocazione stessa, nonché la data di riunione delle Camere, sarebbero stati fissati in un decreto del Presidente della Repubblica.

Così, infatti, è poi avvenuto attraverso l'emanazione del D. P. 8 febbraio 1948, n. 33, in forza del quali i comizi elettorali furono convocati per il 18 aprile successivo – settantesimo giorno a decorrere dal 9 febbraio, data della pubblicazione – e la prima riunione delle Camere fu stabilita per l'8 maggio – ventesimo giorno a decorrere dal 18 aprile – restando, quindi, costituzionalmente sancita una norma che nel precedente ordinamento apparteneva soltanto alla consuetudine.

AUTORIZZA LA PRESENTAZIONE ALLE CAMERE DEI DISEGNI DI LEGGE DI INIZIATIVA DEL GOVERNO. — La norma apparteneva anch'essa, nel passato ordinamento costituzionale, alla consuetudine, derivata dall'art. 10 dello Statuto albertino, per cui ogni progetto di egge presentato dal Governo alla Camera era accompagnato da un decreto reale di autorizzazione al ministro o ai ministri proponenti (Il MICELI — *Principî di Diritto costituzionale.* Ed. Libr. Milano, pagg. 576 e segg. – riteneva corretto e pienamente conforme allo spirito del Governo parlamentare tale sistema – anche se da alcuni criticato perché non seguito in Inghilterra – ed osservava che era bene non spingerlo alle conseguenze a cui era stato portato in Belgio ed in Francia ove i decreti di accompagnamento venivano incorporati nel testo del disegno, per modo che la volontà del capo dello Stato sembrava immedesimarsi con le disposizioni in quello contenute).

In Assemblea l'on. V. E. Orlando, nel corso di un intervento a proposito dell'art. 88 (scioglimento delle Camere), si oppose alla proposta Dominedò di attribuire tale funzione al Presidente in via di prerogativa personale – cioè al di fuori della responsabilità ministeriale – osservando come tale sua personale opposizione fosse tanto più apprezzabile quanto più profondo era il suo dissenso dal modo con il quale gli istituti basilari del nuovo ordinamento costituzionale erano stati trattati ed i vari problemi, ad essi connessi, erano stati risolti. Gli scarsi poteri attribuiti al monarca avevano fatto sì che questi fosse satiricamente definito un « re travicello »; « quale sarà – si domandò l'on. Orlando – la posizione di questo futuro Presidente della Repubblica al quale si trasferiscono i poteri che prima erano pertinenti al capo dello Stato monarchico e per cui quegli era ritenuto « un travicello », ma si trasmettono in una misura ancora più ridotta? si può dire che non rappresenti più nulla! » (A. C., pag. 1458). Rilevò ancora l'on. Orlando che non solo si era escluso il Presidente della Repubblica da qualsiasi partecipazione sostanziale al potere legislativo (togliendogli la sanzione), da quello giudiziario e perfino da quello esecutivo, ma lo si era anche esautorato di quei poteri, sia pure formali, che sarebbero attinenti alla stessa nuova configurazione del capo dello Stato quale rappresentante della unità nazionale e simbolo dello Stato medesimo. « Gli si è levata – per esempio – l'iniziativa. Ora nell'iniziativa si afferma per di più la natura giuridica del capo dello Stato e si giustifica l'intervento dell'autorità di esso come di colui che, stando al vertice della vita di un popolo, deve avere la sensibilità più acuta e più pronta di un bisogno nel campo della politica, del diritto, dell'economia di un Paese » (A. C., pag. 1459).

Replicando, il presidente della Commissione Ruini osservò: « L'on. Orlando si è lagnato perché abbiamo tolto al Presidente della Repubblica la facoltà di iniziativa, che è in sostanza il decreto con cui il re autorizzava il Governo a presentare disegni di legge alle Camere. *Intervento formale per la responsabilità non sua, ma del Governo;* ad ogni modo intervento che si addice al capo dello Stato. Ebbene, posso assicurare all'on. Orlando che noi abbiamo sempre pensato che eguale intervento dovesse esercitare il nostro Presidente della Repubblica. Non l'abbiamo detto perché lo ritenevamo implicito in tutto il sistema pel quale gli atti più importanti del potere esecutivo si svolgono *formalmente* con atti del Presidente della Repubblica. Nulla vieta di aggiungere all'elenco delle attribuzioni dell'art. 87 che il Presidente della Repubblica autorizza con suo decreto la presentazione alle Camere dei disegni di legge del Governo. Non è necessario, ma il dirlo non contrasta affatto, anzi interpreta il nostro pensiero. Che noi volessimo attribuire al Presidente della Repubblica funzioni di questo genere risulta dal fatto che, sempre nell'art. 87, gli abbiamo attribuito la facoltà di promulgare le leggi, di emanare decreti aventi forza di legge e regolamenti. L'onorevole Orlando può notare che per questi ultimi atti abbiamo parlato di *emanare*, il che egli troverà giuridicamente esatto » (A. C., pagg. 1466-1467).

Il principio, contro cui non furono sollevate obiezioni, fu quindi inserito nell'art. 87 in sede di coordinamento finale, e nella forma preannunciata dall'on. Ruini. *Questo potere del Presidente della Repubblica non può essere inteso in senso potestativo, ma – alla luce di quanto già detto circa la*

figura del capo dello Stato quale si desume dalla Costituzione, e tenendo presenti le parole dell'on. Ruini e il disposto del comma successivo – soltanto in senso puramente formale, e quindi più come un dovere che come un diritto. Ed è evidente come non possa essere altrimenti, poiché, scomparso l'istituto della sanzione – veto, a posteriori, di una legge – non si potrebbe ammettere un veto preventivo alla iniziativa legislativa del Governo, veto che contrasterebbe anche con l'art. 74, il quale prevede l'unico intervento del Presidente della Repubblica nella funzione legislativa: il rinvio di una legge al Parlamento, per una ulteriore deliberazione, con messaggio motivato, controfirmato dal Governo; intervento che, peraltro, è limitato nel tempo e nello spazio, poiché dopo una seconda approvazione il Presidente della Repubblica ha il dovere di promulgare.

L'autorizzazione, dunque, ha un valore più che altro formale e si può ritenere che non possa venire negata (così non può essere negata la promulgazione – all'infuori del rinvio di cui all'art. 74 – se non nel caso che la legge pecchi di deficienze formali e si noti che tale diniego è atto interno nella estrinsecazione dei rapporti fra Presidente e Governo; non apre alcuna crisi politica o costituzionale ed è sanato col perfezionamento formale del provvedimento). Che non abbia altro significato al di fuori di quello puramente formale si desume dalla natura stessa della norma, per la quale è ovvio come il rifiuto di autorizzazione rimarrebbe sterile ai fini pratici e potrebbe solo assumere significato morale in quanto il Governo può, disponendo della maggioranza nelle Camere, presentare lo stesso disegno sotto forma di iniziativa parlamentare e, una volta che esso fosse approvato, non rimarrebbero al Presidente che le dimissioni dalla carica in segno di ulteriore protesta.

PROMULGA LE LEGGI ED EMANA I DECRETI AVENTI VALORI DI LEGGE E I REGOLAMENTI. — Il comma era stato presentato dai relatori alla sottocommissione nella seguente formulazione: « Il Presidente della Repubblica promulga le leggi, emana i decreti legislativi nei limiti della legge di delegazione e, previo parere del Consiglio di Stato, i regolamenti esecutivi. Quando la legge lo consenta, emana anche i regolamenti autonomi per la disciplina dei poteri discrezionali della pubblica amministrazione ». Il relatore Tosato chiese che si lasciasse in sospeso la questione relativa al parere del Consiglio di Stato e l'on. Mortati propose la fusione dei due commi: con tali riserve il testo fu votato. Il Comitato di redazione, tenendo conto delle riserve espresse, semplificò la dizione primitiva in quella più semplice: « Promulga le leggi ed emana i decreti legislativi ed i regolamenti », che fu quindi inserita nel progetto.

Durante la discussione in Assemblea l'on. Preti manifestò qualche perplessità sulla questione relativa alla emanazione dei decreti legislativi, osservando: « Ho voluto consultare la *Gazzetta Ufficiale* e ho rilevato che oggi, per quanto riguarda i decreti legislativi, si usa la formula « promulga », e non capisco perciò per quale ragione si debba mutare la dizione adottata... ». *Tosato*: « È stato un istituto recentissimo degli anni passati quello della promulgazione dei decreti ! ». *Preti*: « Ma stavo dicendo, on. Tosato, che per gli attuali decreti legislativi si usa la formula « promulga ». Perciò mi sembra che si dovrebbe continuare ad usare la formula che già oggi si usa » (A. C., pag. 1445). L'on. Preti rilevava quindi che, dicendosi nella Costituzione che il Presidente della Repubblica promulga le leggi ed emana i decreti legislativi, si potrebbe pensare che egli esplichi una diversa funzione in ordine alla emanazione di questi due tipi di norme giuridiche, mentre la funzione è la medesima poiché, come le leggi sono opera del Parlamento e il Presidente le promulga, nel senso che ne dichiara l'efficacia, così i decreti legislativi sono opera del Governo che è delegato e il Presidente li deve promulgare in quanto ne dichiara egualmente l'efficacia. Circa i regolamenti, osservò che se ne sarebbe anche potuto tacere, come ha fatto la Costituzione francese, trattandosi più che altro di una reminiscenza dello Statuto albertino; e propose di demandare tale materia all'attività decretizia del presidente del Consiglio o dei ministri competenti, salvo, all'uso francese, quelle materie che fossero di competenza del capo dello Stato perché previste nel Titolo che lo riguarda. Quindi: in via principale sopprimere la potestà regolamentare; in linea subordinata assoggettare anche questa potestà alla formula « promulga »; e, in ultima analisi: « promulga le leggi e i decreti legislativi ed emana i regolamenti di sua competenza ».

L'on. Codacci Pisanelli, per contro, propose di sostituire il comma con il seguente: « Sanziona e promulga le leggi ed emana i decreti legislativi », aggiungendo inoltre al corpo dell'articolo un altro comma: « emana, con suoi decreti, i regolamenti indipendenti e quelli di organizzazione ». Egli, ponendo il dilemma: o dare il più ampio potere al capo dello Stato, o escluderlo totalmente, fece rilevare come non fosse fondato il timore di eventuali pericoli circa la partecipazione del capo dello Stato alla funzione legislativa, poiché in pratica, con la stessa promulgazione, egli avrebbe esercitato un aspetto, sia pure soltanto formale, di tale funzione. Difatti, partendo dalla tesi che l'attività legislativa possa dividersi in due diversi momenti: statuizione (il legislatore provvede a

dare contenuto e forma alla norma) e documentazione (offrire un documento della norma attraverso il quale ognuno possa conoscerla con assoluta presunzione di certezza), non si potrebbe scartare a priori l'ipotesi che il capo dello Stato – il quale promulgando documenta la legge, ossia già partecipa alla funzione legislativa – debba essere escluso dall'esercitare l'altro aspetto della funzione stessa, la statuizione, cioè, che non è caratteristica soltanto delle monarchie, ma è funzione peculiare del capo dello Stato in quanto tale. Se si dà al Presidente il controllo sulla legge con il meccanismo del rinvio (*cfr.*, art. 74), non si vede perché non gli si dovrebbe dare il controllo, più perfetto, della sanzione. Riguardo ai decreti legislativi, l'on. Codacci Pisanelli, richiamandosi alla necessità di rendere più perfetta la norma legislativa sia nel momento della statuizione sia in quello documentativo, attraverso una più attiva partecipazione del Presidente della Repubblica alla sua formazione, dissentì dal parere dell'on. Preti ritenendo più opportuno mantenere la formula dell'emanazione che di quella partecipazione è comprensiva nel senso più lato. Circa i regolamenti, si manifestò favorevole alla inclusione della loro disciplina fra le norme costituzionali e affermò: « spetta al capo dello Stato la potestà regolamentare, la potestà, cioè, non solo di emanare leggi in senso sostanziale per l'esecuzione delle leggi formali, ma anche in materia non disciplinata dalla legge, comprendendovi cioè i regolamenti indipendenti » (A. C., pag. 1449). Da ultimo, propose di attribuire al Presidente della Repubblica, come già in passato, la potestà regolamentare in materia di organizzazione e suggerì di specificare, in apposito comma, i regolamenti cui essa deve riferirsi.

Il relatore Tosato, replicando all'on. Codacci Pisanelli, rilevò come la Commissione avesse voluto esplicitamente escludere l'attribuzione al capo dello Stato della sanzione, che significa approvazione della legge, ossia atto con il quale il Presidente della Repubblica parteciperebbe direttamente ed effettivamente alla formazione della volontà legislativa: « ora questa attribuzione, questa competenza, porterebbe ad una trasformazione di quella figura del capo dello Stato alla quale la Commissione ha ritenuto di restar ferma e rispetto alla quale mi sembra orientata anche l'Assemblea » (A. C., pag. 1450 – *cfr.* anche note all'art. 70). Osservò poi che il potere di rinvio, accettato dalla Commissione in linea di massima, poteva, sia pure in parte, sodisfare alle esigenze dell'emendamento Codacci Pisanelli essendo, in pratica, una specie di veto sospensivo dell'efficacia della legge (*cfr.* anche note all'art. 74). Respinse quindi l'emendamento sostitutivo ed accolse solo, come raccomandazione, gli altri di scindere la potestà legislativa da quella regolamentare e, riguardo a quest'ultima, di specificarne contenuto e limiti. All'on. Preti osservò: « In generale e in via di massima, la Commissione concorda sulla fondatezza dei rilievi fatti dall'on. Preti; però lo pregherei di trasformare il suo emendamento in raccomandazione di cui la Commissione terrà il massimo conto al momento della revisione del testo costituzionale. Così pure per le proposte relative alla materia regolamentare, trattandosi in entrambi i casi di questioni tecniche per le quali l'Assemblea non è forse la sede più opportuna » (A. C., pag. 1448).

L'on. Codacci Pisanelli insistette nel proporre l'adozione della parola « sanzione » che, posta ai voti, fu respinta. Il comma fu quindi approvato nel testo della Commissione, con la riserva espressa di concordare una differente formulazione ove tenere presenti le obiezioni degli on. Preti (relativa alla estensione della formula « promulga » ai decreti legislativi e alla disciplina della potestà regolamentare) e Codacci Pisanelli (relativa alla possibilità di scindere in due commi la facoltà decretizia, uno per la materia legislativa ed uno per la materia regolamentare, escludendo, in ogni caso, l'interpretazione che nell'atto dell'emanazione dei decreti e dei regolamenti debba intendersi una partecipazione del capo dello Stato alla funzione legislativa, partecipazione che fu esplicitamente negata).

In pratica nessuna delle raccomandazioni ebbe effetto, poiché la formula attuale definitiva è stata redatta in senso ampio e generico. Si è però riparato a una lacuna del testo votato, il quale avrebbe accennato soltanto ai decreti legislativi, escludendo di conseguenza non solo i decreti-legge (si noti che il testo originario e poi votato non poteva, però, contemplarli, perché il progetto stesso, nella sua forma primitiva, li escludeva dall'attività legislativa del Governo; quindi la questione si poteva porre, come fu posta, solo dopo che il principio di ammettere i decreti-legge fu approvato nelle sedute del 16 e 17 ottobre), ma anche quelli presidenziali (per questi la lacuna esisteva realmente nel progetto che non li contemplava affatto, mentre non appare come se ne sarebbe potuto fare a meno) per i quali si sarebbe dovuto ricorrere ad interpretazioni analogiche. Nella vasta formula dei « decreti aventi valore di legge » rientrano, ovviamente, i « decreti aventi valore di legge ordinaria » cui l'art. 77 – riferendosi alla delegabilità della funzione legislativa dal Parlamento al Governo entro i limiti ristretti sanciti dall'art. 76 – accenna nel suo primo comma e così pure i « provvedimenti provvisori con forza di legge » definiti dal secondo comma dello stesso art. 77 in riferimento ai poteri dell'esecutivo in materia legislativa nei casi dell'urgenza e della necessità.

Debbono pure ritenersi inclusi i decreti presidenziali (per esempio di grazia e di amnistia), mentre per i regolamenti si è usata una dizione evidentemente comprensiva di tutta la potestà regolamentare, sia in materia esecutiva che organizzativa, ivi inclusi anche i regolamenti indipendenti. La formula del « promulga » è quindi da intendersi riservata solo ed unicamente alle leggi, a quelle perfette, cioè discusse ed approvate dalle due Camere, mentre per tutti i decreti, di ogni genere, si ricorrerà alla vecchia formula del « decreta ».

A tale proposito è opportuno rilevare come qualche dubbio fosse sorto dopo l'entrata in vigore della Costituzione, avvenuta il 1° gennaio 1948, circa l'applicabilità o meno di questo comma in relazione a quanto disposto dal D. L. L. 25 giugno 1944, n. 151 (art. 4, 5 e 6), convertito in legge dalla stessa Costituzione con la disposizione transitoria XV, e tenendo presenti la disposizione transitoria I (che attribuisce al Capo provvisorio dello Stato il titolo e le funzioni di Presidente della Repubblica fino alla elezione del futuro Presidente a norma della Costituzione stessa) e la disposizione transitoria XVI (per la quale si deve, entro un anno, procedere alla revisione e al coordinamento con la Costituzione delle precedenti leggi costituzionali « che non siano state finora esplicitamente o implicitamente abrogate », allo scopo, disse il presentatore on. Calamandrei, di evitare che rimanessero in vigore leggi costituzionali, o parti di esse, contrastanti con la lettera e con lo spirito della nuova Costituzione – *cfr.* note alla disposizione transitoria XVI).

La questione veniva posta nei termini seguenti: il D. L. L. 25 giugno 1944, n. 151, dettando norme per l'ordinamento provvisorio dello Stato, stabiliva che, finché non fosse entrato in funzione il nuovo Parlamento, i provvedimenti aventi forza di legge sarebbero stati deliberati dal Consiglio dei ministri e, assumendo la denominazione impropria di decreti legislativi (impropria perché non realmente tali, non promanando da delega alcuna di alcun Parlamento), avrebbero dovuto essere sottoposti alla « sanzione e promulgazione » del luogotenente generale del regno, accentuandone in tal modo la qualità di vere e proprie leggi nel cui *iter* formativo solo si sostituiva alle Camere, inesistenti e di là da venire, l'unico organo collegiale rappresentativo a quel tempo in funzione, ossia il Consiglio dei ministri. Il carattere di decreti legislativi impropri risulta ancora più chiaramente dalle formalità, a cui venivano sottoposti, della sanzione e promulgazione (elementi caratteristici della legge perfetta, ossia approvata dal Parlamento), la sanzione rappresentando la partecipazione del capo dello Stato (terzo ramo del Parlamento) alla funzione legislativa (è bene ricordare che lo Statuto albertino era ancora in vigore), mentre la promulgazione costituiva la documentazione della perfettezza della legge che, avendo tutti i caratteri costitutivi per esser tale, ne otteneva forza esecutiva. Solo di nome, quindi, potevano dirsi decreti legislativi essendo, in pratica, vere e proprie leggi promanate in forma straordinaria a causa della straordinarietà delle contingenze e delle necessità correlative. Leggi, sia pure improprie, li considerò la Corte dei conti assoggettandoli alla registrazione (la registrazione dei decreti-legge e legislativi avveniva, in tempi ordinarî, solo dopo la rispettiva conversione o convalida), mentre tale loro natura speciale si desumeva dalla stessa formulazione del decreto che non ne prevedeva la rituale convalida.

Le disposizioni del D. L. L. n. 151 vennero successivamente integrate e modificate dal D. L. L. 16 marzo 1946, n. 98, che all'art. 3 delegava al Governo (a norma del decreto n. 151) tutta la legislazione ordinaria – la materia costituzionale, le leggi elettorali e quelle di approvazione dei trattati internazionali erano demandate alla competenza dell'Assemblea – con la sola limitazione, prevista dall'art. 6, della susseguente ratifica del Parlamento entro un anno di sua vita, di tutti i provvedimenti legislativi deliberati dal Governo durante il periodo di funzionamento dell'Assemblea Costituente (si noti la parola ratifica e non convalida o conversione, che accentua la straordinarietà di quei decreti legislativi impropri e la loro qualità di quasi leggi, e si noti che l'obbligo della ratifica era limitato ad un periodo di tempo che escludeva quello trascorso dal 25 giugno 1944 al 26 giugno 1946). Tale sistema è rimasto perfettamente in vigore anche durante il periodo in cui il Capo provvisorio dello Stato ha sostituito il vecchio istituto monarchico, perché a norma dell'art. 5 del citato D.L. L., n. 98, le funzioni del Capo provvisorio dello Stato erano regolate « dalle norme vigenti, in quanto applicabili » (Statuto e altre leggi costituzionali).

Nessun dubbio vi era, quindi, che la sanzione spettasse, in forza del suindicato articolo 5, al Capo provvisorio dello Stato; ma il dubbio sorgeva con l'approvazione e l'entrata in vigore della Costituzione il 1° gennaio 1948. Da questa data, infatti, il Capo provvisorio dello Stato assumeva una configurazione giuridica in tutto identica a quella del Presidente della Repubblica, i cui poteri sono disciplinati ed elencati in gran parte nell'art. 87: in questo il comma quinto (e così pure l'art. 70), circa la partecipazione del Presidente all'attività legislativa, esclude la sanzione; è vero sì che la disposizione transitoria XV converte in legge il D. L. L. n. 151, ma a sua volta la disposizione transitoria XVI ammette che precedenti leggi costituzionali possano essere impli-

citamente abrogate ove contrastanti con la Costituzione; ed inoltre è principio generale di diritto comune che la legge nuova (a maggior ragione se fondamentale) possa abrogare le precedenti, anche parzialmente ed implicitamente.

Ciò premesso, il problema veniva ad essere risoluto in radice in quanto la sanzione era nettamente da escludere né si poteva pensare che potesse sopravvivere, in deroga alla Costituzione, solo per un formalistico attaccamento a un decreto, anzi a una parte di esso, che non aveva nessun carattere di immutabilità, tanto che fu integrato e modificato da un successivo decreto (il D. L. L. n. 98) e, perfino, implicitamente, da un fatto giuridico sopravvenuto (il *referendum* istituzionale che sostituì al luogotenente generale il Capo provvisorio dello Stato).

È vero che il Capo provvisorio dello Stato, a norma della I disposizione transitoria, esercita le attribuzioni e le funzioni di Presidente della Repubblica con il sottinteso « in quanto applicabili », ma è altrettanto evidente che quel decreto n. 151 – emanato allo scopo di consentire una attività legiferativa dello Stato il più possibile perfetta, e quindi in corrispondenza alle norme statutarie allora vigenti, solo sostituendo al Parlamento il Consiglio dei ministri, fu convertito in legge al solo scopo di evitare il pericolo che in avvenire si potesse inficiare tutta la legislazione che da esso trae vita e non poteva proiettare la sua validità fino alla conseguenza estrema della intangibilità in omaggio a norme costituzionali non più in vigore; perché è ovvio che, se il fine del decreto era quello di far promanare leggi quasi perfette, questa perfettezza non poteva che essere connaturata alle norme che la perfettezza medesima costituzionalmente determinano e cioè: alle disposizioni statutarie fino a che lo Statuto albertino fosse rimasto in vita, e alle disposizioni costituzionali dal giorno in cui la Costituzione fosse entrata in vigore.

Il dubbio, peraltro, che non esisteva a questo proposito, scaturendo la preventiva soluzione da una semplice comparazione di norme, poteva essere invece sollevato circa la natura della attività legislativa transitoria a norma del decreto n. 151: difatti la seconda parte del quinto comma dell'art. 87 parla di emanazione dei decreti aventi valore di legge (fra cui sono compresi i decreti-legge e legislativi) e quindi si sarebbe potuto pensare di « decretare » gli attuali provvedimenti invece di promulgarli: senonché a questa soluzione si opponeva e si oppone la natura stessa dei provvedimenti che sono decreti legislativi solo di nome, essendo in pratica, come si è visto e secondo lo spirito del decreto 151, vere e proprie leggi. È naturale, peraltro, ultima e definitiva considerazione, che tutto ciò è da ritenere transitorio e caduco, perché è ovvio che con l'entrata in funzione del Parlamento il D. L. L. 151 cessa di avere vigore: ma non può, comunque, sorgere dubbio alcuno sulla perfetta costituzionalità formale e sostanziale della legislazione transitoria. A questo proposito si noti che fra le prime attività del futuro Parlamento dovrà esservi quella connessa alla conversione di antichi decreti-legge ed alla convalida di tutti quei decreti legislativi che ricadono sotto l'imperio dell'art. 6 del D. L. L. del 16 marzo 1946, n. 98, emanati cioè durante il periodo di vita dell'Assemblea Costituente fino alla convocazione del Parlamento, e per i quali è tassativamente prevista la ratifica entro un anno: per quelli emanati invece dal 25 giugno 1944 al 26 giugno 1946 non vi è alcuna preordinata norma che ne preveda la ratifica o convalida. Peraltro un elementare motivo di euritmia legislativa e di opportunità politica ne consiglierebbe la ratifica insieme con tutti gli altri.

INDICE IL *referendum* POPOLARE NEI CASI PREVISTI DALLA COSTITUZIONE. — Il comma fu inserito nell'articolo dal Comitato di redazione durante il coordinamento finale, tenute presenti le norme sul *referendum* popolare stabilite dall'art. 75, il quale disciplina l'istituto ma tace sulla autorità cui spetta indirlo praticamente, volendo sottintendere, evidentemente, che trattasi di una prerogativa da esercitare attraverso decreto presidenziale così come per la convocazione dei comizi elettorali, nei casi previsti dall'articolo stesso ed ove ne esista la condizione consistente nella richiesta di cinquecentomila elettori o di cinque Consigli regionali. È anche logico che la norma si deve applicare al caso previsto nell'articolo 138 per le leggi di revisione di norme costituzionali e per quelle direttamente costituzionali quando siano sottoposte a *referendum* popolare.

NOMINA, NEI CASI INDICATI DALLA LEGGE, I FUNZIONARI DELLO STATO. — La norma del comma, settimo, approvata in sottocommissione su proposta dell'on. Fuschini nella formulazione: « nomina *alle alte cariche dello Stato* che saranno indicate dalla legge », fu poi modificata dal Comitato di redazione ed inserita nel progetto nel testo seguente: « nomina, *ai gradi* indicati dalla legge, i funzionari dello Stato ». Questa formula si discostava da quella Fuschini poiché mentre l'intendimento del proponente fu quello di far promanare la nomina degli alti funzionari di Stato dal Presidente e secondo una elencazione demandata alla legge ordinaria, il testo del progetto parve voler estendere la necessità della nomina con decreto presidenziale a tutti i funzionari,

spettando alla legge solo la indicazione dei relativi gradi; ciò che determinò perplessità di cui in Assemblea si resero interpreti l'on. Colitto il quale propose: « nomina, *salvo diversa disposizione di legge*, i funzionari dello Stato », e l'on. Preti che suggerì: « nomina ai gradi indicati dalla legge gli *alti* funzionari dello Stato ». Il relatore Tosato non accettò questi emendamenti, ritenendo preferibile il criterio di riservare al capo dello Stato non un potere generale di nomina, ma solo le nomine contemplate specificamente dalla Costituzione e dalle leggi e propose, a nome della Commissione, il testo che, votato e approvato, divenne il settimo comma dell'articolo. *Spetta quindi alla futura legislazione di determinare specificatamente quali siano i casi in cui la nomina dei funzionari dello Stato debba avvenire per decreto presidenziale.*

ACCREDITA E RICEVE I RAPPRESENTANTI DIPLOMATICI, RATIFICA I TRATTATI INTERNAZIONALI, PREVIA, QUANDO OCCORRA, L'AUTORIZZAZIONE DELLE CAMERE. — Il comma fu presentato alla sottocommissione dai relatori nel seguente testo: « Il Presidente della Repubblica ratifica i trattati internazionali previa autorizzazione delle Camere. I trattati segreti sono nulli ». Quanto alla prima parte di questo testo, *cfr.* note all'art. 80. La seconda parte del testo fu soppressa con il consenso del relatore Tosato, il quale ritenne la norma inutile e assorbita dalla prima parte, in quanto la disposizione avrebbe avuto « valore esclusivamente interno, non impegnando la responsabilità degli organi dello Stato, mentre dal punto di vista internazionale la questione rimane aperta, perché un trattato può esser valido rispetto agli altri Stati e non valido a norma del diritto interno dello Stato » (2. Sc., 1. Sez., pag. 20). Decisiva fu l'osservazione dell'on. Lussu, che rilevò come spesso potesse essere utile condurre trattative diplomatiche in forma segreta, mentre non vi erano da temere abusi da parte degli organi dello Stato poiché vi sarebbe sempre stata la garanzia del « previa autorizzazione delle Camere ». Il Comitato di redazione trasferì la norma nel progetto inserendovi l'inciso « quando sia richiesta », poi tramutandolo nel coordinamento finale in « quando occorra », tenendo cioè presenti le obiezioni Einaudi e Tosato, senza dover ricorrere alla rigida elencazione proposta dall'on. Perassi, ed aggiungendo la formula: « accredita e riceve i rappresentanti diplomatici », onde colmare una lacuna della sottocommissione. In Assemblea il testo fu approvato senza discussione.

HA IL COMANDO DELLE FORZE ARMATE, PRESIEDE IL CONSIGLIO SUPREMO DI DIFESA COSTITUITO SECONDO LA LEGGE, DICHIARA LO STATO DI GUERRA DELIBERATO DALLE CAMERE. — La prima parte del comma: « ha il comando delle forze armate » fu discussa in sottocommissione quanto al modo pratico di esercizio di tale comando. Gli on. Terracini e La Rocca proposero: « Il Presidente della Repubblica ha il comando delle Forze armate, e in tempo di guerra egli lo esercita a mezzo di capi militari designati dal Parlamento », adducendo gli esempi russo e jugoslavo, al fine di evitare un eventuale asservimento dello Stato Maggiore ad interessi non della Nazione ma di alcune categorie di persone. La proposta fu respinta, avendo incontrato l'opposizione degli on. Fabbri, Bozzi, Fuschini, Mortati e dell'on. Perassi il quale rilevò come in pratica gli organi tecnici siano sempre alle dipendenze del Governo che politicamente ne risponde dinanzi al Parlamento; l'on. Bozzi osservò che il capo dello Stato, essendo irresponsabile, avrebbe assolto una funzione puramente decorativa nel quadro di quella generale di unificatore e simbolo di tutti i poteri dello Stato, scevra comunque di ogni pericolo di un esercizio diretto di essa.

Anche la terza parte del comma: « dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere » sollevò in sottocommissione alcune discussioni: l'on. Grieco propose: « Il Presidente della Repubblica proclama lo stato di guerra quando lo esiga la difesa dell'indipendenza e dell'integrità territoriale del Paese ». Presso a poco identica era una dizione dell'on. Paolo Rossi, ma entrambe furono respinte per l'obiezione dell'on. Vanoni, che si sarebbe in tal modo esclusa *a priori* la possibilità di dovere aderire, per esempio, a guerre condotte con spirito internazionalistico in seguito alla eventuale partecipazione dell'Italia all'O.N.U. L'on. Codacci Pisanelli osservò che il problema era di rendere internazionalmente valida una deliberazione delle assemblee legislative, la quale non avrebbe potuto esserlo se non attraverso l'unico organo internazionalmente rilevante perché rappresentante della Nazione, e cioè il Presidente della Repubblica. Posta in questi termini, la questione fu risoluta con l'approvazione del testo dei relatori in cui, in luogo delle parole « dichiara lo stato di guerra », erano le altre « dichiara la guerra ».

In Assemblea si ritornò con vari interventi su tutte le tre parti del comma; il relatore on. Tosato osservò: « Per quanto riguarda l'emendamento Gasparotto, Chatrian, Moranino ed altri, la Commissione concorda perfettamente con l'esigenza, fatta presente dall'on. Gasparotto, riguardo alla necessità di indicare che questo Consiglio supremo di difesa dovrà essere costituito secondo la legge..

Per quanto riguarda l'emendamento Azzi la Commissione non è concorde nel ritenerlo opportuno. L'on. Azzi propone di aggiungere, alle parole *ha il comando delle Forze armate*, quelle *e lo esercita in tempo di pace tramite il ministro della difesa e in tempo di guerra tramite il capo di Stato Maggiore della difesa*. Ora, osservo anzitutto che forse, a questo proposito, l'on. Azzi ha manifestato delle preoccupazioni che non sono fondate, in quanto non bisogna dimenticare che il capo dello Stato non è responsabile e che, quindi, i suoi atti devono essere coperti dalla responsabilità di un ministro. Pertanto è chiaro che in tempo di pace l'esercizio effettivo del comando delle Forze armate, proprio del Presidente, è esercitato con la responsabilità del Governo e, in particolare, del ministro della difesa; mentre per il tempo di guerra si regolerà il problema sempre in base all'identico principio della irresponsabilità del capo dello Stato secondo la soluzione che, al problema dell'effettivo comando delle Forze armate in tempo di guerra, sarà dato dalla legge. Abbiamo già approvato la formula secondo la quale la guerra è deliberata dalle Camere; è chiaro che, una volta che ciò avvenga, occorre l'organo che dichiari all'esterno questa deliberazione; e pertanto è opportuno ricordare, fra i poteri del Presidente della Repubblica, quello di « dichiarare lo stato di guerra deliberato dalle Camere », secondo la formula proposta dall'on. Gasparotto » (A. C., pagg. 1447-48) (*cfr.* anche note all'articolo 78).

Alla stregua di questi principî appare che il comando delle Forze armate è per il Presidente della Repubblica un diritto più simbolico che reale, mentre la legge dovrà determinare in che consista la sua presidenza del Consiglio supremo di difesa, che si può presumere non debba essere differente da quella del Consiglio superiore della magistratura e cioè di significato soprattutto onorifico. Quanto alla dichiarazione dello stato di guerra, si può presumere che essa debba aver luogo per decreto presidenziale, in seguito a deliberazione delle due Camere (*cfr.* art. 78).

PRESIEDE IL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA. — Il comma attribuisce al Presidente della Repubblica un'altra carica onorifica poiché, trattandosi di una funzione precipuamente tecnica, in pratica essa sarà esercitata dal vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura. Sia in sottocommissione che in Assemblea la norma fu rimandata per la votazione in sede di discussione degli articoli sulla magistratura ed ivi fu approvata. L'on. Tito Oro Nobili aveva proposto di affidare la presidenza del consesso al presidente della Corte di cassazione, coadiuvato da due vicepresidenti, rilevando come potesse divenire difficile la posizione del capo dello Stato in quanto direttamente o indirettamente partecipe di una eventuale deliberazione dell'organo da lui presieduto in una posizione in cui non avrebbe potuto contare, a sua salvaguardia, sul principio della irresponsabilità, e osservando: « Ritengo che la personalità del capo dello Stato debba rimanere avulsa da tutto quello che possa avere carattere di partecipazione diretta all'attività dei singoli organi dell'amministrazione statale e, quindi, anche a quella del Consiglio superiore della magistratura » (A. C., pag. 2444). L'on. Ruini, per la Commissione, sostenne il testo del progetto osservando come la questione della irresponsabilità del Presidente, menomata dalla partecipazione al supremo consesso della magistratura, non si ponesse nemmeno, una volta compreso lo spirito della Costituzione, per la quale: « il capo dello Stato è fuori d'ogni potere – non gli abbiamo perciò dato la sanzione delle leggi – ma appunto perché egli è al vertice di tutto interviene nel dare espressione agli atti più eminenti dei vari poteri: come promulga le leggi ed emana i provvedimenti del Governo di maggior rilievo, egli non poteva essere estraneo a quello che comunemente è definito il terzo potere » (A. C., pag. 2458). Rilevò poi che analoga norma trovasi nella Costituzione francese e che, comunque, essa dà dignità e risalto al Consiglio superiore della magistratura: « mentre ogni timore che il capo dello Stato possa uscire dalla sua imparzialità, esercitando una funzione diretta, è infondato perché, o il Presidente ha il temperamento di arbitro, moderatore ed equilibratore, che la Costituzione gli chiede per tutte le funzioni affidategli, o non lo possiede ed allora urti e inconvenienti avverranno in ogni caso » (A. C., pag. 2458).

È quindi affidato al senso di equilibrio del Presidente della Repubblica l'esercizio di questa funzione che, come si diceva, finirà per assumere carattere del tutto onorifico e simbolico. Comunque resta intesa la sua irresponsabilità in merito a qualsivoglia provvedimento emanato come presidente di tale consesso, poiché tale è lo spirito della Costituzione (*cfr.* art. 90). *Ciò non toglie che il provvedimento possa essere sempre oggetto di ricorso nelle forme e nei limiti che indicherà l'apposita legge ordinaria; e in ogni caso permarrà l'irresponsabilità presidenziale così come può accadere per le leggi che siano dichiarate incostituzionali, ma che restano perfette fino a che non subentri la sentenza della Corte costituzionale. Solo rimane da vedere come la norma possa contemperarsi con l'art. 89, per cui nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti, poiché nessun ministro può ovviamente controfirmare un atto compiuto non come espressione di potere esecutivo o legislativo, ma come espressione*

della volontà di un organo autonomo che deve essere al di fuori della volontà ministeriale, impersonando la indipendenza dell'ordine giudiziario (*cfr.* note agli artt. 104 e 105).

Comunque è logico invece che si potrà applicare l'art. 90 (per cui il Presidente non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni), articolo che costituisce la naturale integrazione dell'89, poiché sancisce il principio dell'irresponsabilità presidenziale in genere, per tutti i casi cioè in cui non possa intervenire la controfirma ministeriale.

Analoghe considerazioni possono applicarsi al comma che precede circa la presidenza del Consiglio supremo di difesa, ma per entrambi i casi è da augurarsi che sovvenga una bona consuetudo, *che escluda la partecipazione diretta, effettiva e funzionale del Presidente della Repubblica alla vita dei due organi, onde evitare ogni eventuale contrasto circa l'assunzione di responsabilità, e che limiti l'attività presidenziale, in questo campo, all'insediamento dei consessi in forma solenne con la presenza alla seduta inaugurale e con la devoluzione, quindi, della presidenza effettiva e della partecipazione al voto ai vicepresidenti previsti dagli ordinamenti costitutivi.*

PUÒ CONCEDERE GRAZIA E COMMUTARE LE PENE. — Sul comma, che riproduce la formula dell'art. 8 dello Statuto albertino e che fu approvato senza discussione così in sottocommissione come in Assemblea, si può osservare che la norma è integrata da quella dell'art. 79 circa la concessione dell'amnistia (*cfr.* note all'art. 79) e che quindi amnistia, indulto e condono sono regolati dal suindicato articolo, mentre rimangono al Presidente della Repubblica il potere di grazia in senso stretto e quelli di concedere la riabilitazione e di commutare le pene.

Qualche dubbio potrebbe sorgere circa la natura di questo potere, che assume la configurazione di un vero diritto, il quale costituisce: « la partecipazione diretta, anzi la vera forma di parcipazione del capo dello Stato nell'amministrazione della giustizia *lato sensu* » (MICELI, *Dir. cost.*, pag. 577), specie considerando che la dizione è rimasta in tutto identica a quella del vecchio statuto e per quanto occorra tenere presente la differenza tra la figura del capo dello Stato in regime repubblicano quale appare dalla nuova Costituzione e quella del monarca da cui emanavano ed erano completati, riassunti e fusi i tre poteri dello Stato attraverso una partecipazione alle funzioni medesime, non soltanto formale, ma anche sostanziale.

La questione della natura del diritto di grazia fu sollevata sin dai primi tempi dell'applicazione dello Statuto albertino, ritenendolo alcuni attribuzione personale del monarca e residuo dei diritti propri dei sovrani insieme con il potere di concessione dei titoli nobiliari, mentre i costituzionalisti francesi della monarchia di luglio allargarono la sfera di questi diritti autonomi e personali perfino includendovi il potere di scioglimento delle Camere.

L'on. V. E. Orlando, in un suo intervento del 22 ottobre 1947, osservò come tale interpretazione fosse stata respinta, alla fine dello scorso secolo, da lui e da tutti i giuspubblicisti della nuova scuola, adducendo che « il monarca non aveva, secondo lo Statuto albertino, alcun potere personale: tutti i suoi poteri erano esercitati in quanto rappresentante dello Stato e tutti erano sottoposti al principio generale della responsabilità ministeriale. E questo principio prevalse, perché la grazia fu sotto la controfirma del ministro guardasigilli e gli ordini nobiliari furono sotto la generale competenza del primo ministro e del ministro dell'interno attraverso la Consulta araldica » (A. C., pag. 1459).

Non si può, quindi, sostenere la tesi che il diritto di grazia possa essere esercitato al di fuori della responsabilità ministeriale, poiché l'art. 89 della Costituzione è chiaro in proposito, quale che sia la dizione del comma che concerne il diritto stesso, mentre la questione, è opportuno rilevarlo, si poneva nel passato regime essendo la responsabilità ministeriale prevista specificatamente, a norma dell'art. 67 dello Statuto, solo per le leggi e per gli atti del Governo.

Comunque è naturale che in questo campo la consuetudine abbia maggior valore che in ogni altro, e di essa ha illustrato la genesi il citato brano dell'on. Orlando. A questo proposito è bene osservare che la consuetudine ha ancor più ristretto la configurazione del diritto di grazia, poiché le proposte di grazia, debitamente istruite dal Ministero di giustizia, sono presentate al capo dello Stato solo se il parere espresso dai competenti uffici sia favorevole, mentre quelle con parere negativo sono direttamente archiviate.

CONFERISCE LE ONORIFICENZE DELLA REPUBBLICA. — L'ultimo comma, proposto in Assemblea dagli on. Clerici, Uberti, Zerbi ed altri, fu accolto dal relatore Tosato a nome della Commissione con la riserva di fissare i limiti del potere, e le forme, nella legge ordinaria che regolerà la materia, e approvato senza discussione.

Attualmente tutte le onorificenze sono sospese in attesa di una legge che disciplini la materia che è quanto mai delicata: nel frattempo viene concesso, solo in casi di assoluta necessità, l'Ordine mili-

tare d'Italia (*già di Savoia, essendo stata, per decreto legislativo, mutata la denominazione*). Fra i casi di necessità rientrano quelli delle concessioni già in corso di istruttoria e favorevolmente decise dalla apposita commissione del Ministero della difesa, nonché quelli del conferimento di decorazioni dell'Ordine a personalità militari straniere, benemerite dell'Italia.

ART. **88.** — Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere o anche una sola di esse.

Non può esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato.

(*Già art. 84 del progetto, discusso e approvato nelle sedute del 22, 23 e 24 ottobre*).

L'articolo redatto dai relatori Tosato e La Rocca e presentato all'esame della sottocommissione recava: « Il Presidente della Repubblica può convocare le Camere e, sentito il parere dei loro presidenti, può scioglierle ». L'on. Nobile presentò il seguente emendamento aggiuntivo: « Se nel corso di un medesimo periodo di 10 mesi abbiano avuto luogo due crisi ministeriali in seguito a voto di sfiducia dell'Assemblea Nazionale o di una delle due Camere, queste potranno essere sciolte con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Consiglio dei ministri. In nessun altro caso le Camere potranno venire sciolte prima del termine normale della legislatura ». A questa proposta si associarono l'on. Terracini e l'on. La Rocca, il quale ultimo non soltanto si dichiarò propenso al sistema di scioglimento cosiddetto automatico delle Camere, ma addirittura propose di adottare lo stesso principio, sancito dalla Costituzione francese all'art. 51, circa il diritto delle Camere di autosciogliersi (2. Sc., 1. Sez., pag. 111).

L'on. Perassi propose l'emendamento aggiuntivo: « Le Camere non possono essere sciolte se non dopo due anni dalle elezioni », rilevando che tale limite sarebbe stato di per se stesso una garanzia unitamente all'altra – come per tutti gli atti del Presidente – della necessaria iniziativa e responsabilità del Governo, il quale è già espressione della maggioranza parlamentare. L'onorevole Zuccarini, allo scopo di limitare nel tempo e nel merito un eventuale abuso di tale potere da parte del Presidente della Repubblica, pur senza ricorrere al rigido automatismo, propose: « Il Presidente della Repubblica può convocare le Camere e, quando queste abbiano manifestato una loro evidente incapacità ad un regolare funzionamento col ripetersi troppo frequente di crisi ministeriali, può scioglierle dietro parere favorevole dei loro presidenti. Il provvedimento non può essere preso avanti che siano trascorsi due anni di vita parlamentare ».

L'on. Lami Starnuti osservò, circa la proposta Nobile, come questa non risolvesse che uno solo dei casi in cui il provvedimento può essere necessario: ossia il contrasto fra Parlamento e Governo, ed in modo per di più impreciso perché, senza la limitazione dell'on. Perassi, il Presidente della Repubblica potrebbe facilmente provocare due crisi consecutive anche subito dopo le elezioni, nominando consecutivamente due presidenti del Consiglio di minoranza. Comunque restava insoluto il caso, più probabile e più frequente anche se meno grave, di un'eventuale discordanza tra una nuova situazione politica del Paese e il volto di un Parlamento vecchio, per esempio, di quattro anni. L'on. Einaudi fece analoghi rilievi, in seguito ai quali l'on. Terracini, accogliendoli in parte, propose di aggiungere al testo Nobile: « Il voto di sfiducia dato dall'Assemblea Nazionale in occasione della presentazione di un nuovo Governo non vale agli effetti delle disposizioni contenute nel presente articolo ». L'on. Piccioni, invece, si manifestò favorevole al testo dei relatori, osservando come fosse impossibile cristallizzare situazioni e cose nel modo necessariamente impreciso proposto dall'on. Nobile; e così pure si dichiarò contrario alle limitazioni di tempo degli emendamenti Perassi e Zuccarini, adducendo che non si potevano prevedere le necessità delle contingenze avvenire, mentre ravvisò sufficienti garenzie tecniche e giuridiche nell'obbligo di sentire il parere dei presidenti delle assemblee, delle quali essi sono l'espressione unitaria, e nella necessità dell'iniziativa del Governo con relativa controfirma del presidente del Consiglio. All'opinione dell'on. Piccioni aderirono gli on. Tosato (relatore), Mortati, Fuschini ed altri. Gli emendamenti posti in votazione furono tutti respinti, e fu invece approvato il testo dei relatori, salvo l'inciso « può convocare le Camere », la cui discussione fu rinviata ad altra sede.

Furono quindi respinti dalla sottocommissione: un ulteriore emendamento aggiuntivo Perassi del seguente tenore: « Le Camere non possono essere sciolte nei primi due anni della loro elezione, salvo che nei dodici mesi precedenti abbiano avuto luogo due crisi ministeriali »; un emendamento Terracini: « Il Presidente della Repubblica non può, nel corso del suo mandato, valersi del potere di scioglimento più di due volte »; ed infine una proposta Lami Starnuti per stabilire

la inesercitabilità di questo potere durante il primo anno di vita delle Camere. L'articolo inserito nel progetto risultò essere del seguente tenore: « Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro presidenti, sciogliere le Camere ».

Durante la discussione in Assemblea l'on. Dominedò presentò un emendamento per stabilire che tale potere doveva esercitarsi « in via di prerogativa » (analoga proposta era stata fatta, a questo proposito, dall'on. Benvenuti in sede di esame dell'art. 87) intendendo dare vita – secondo un modello già esistente nella Costituzione estone – a un « potere autonomo ed esclusivo », tale cioè che nell'esercizio di esso il Presidente della Repubblica potesse prescindere, agli effetti della validità giuridica e costituzionale dell'atto, dalla controfirma del presidente del Consiglio e, in genere, del Governo: « La ragione che ispira l'emendamento – disse l'on. Dominedò – è pertanto essenzialmente quella di attribuire nella sua pienezza questo potere di risolvere i conflitti con le Camere, nel caso in cui la volontà del Parlamento risulti in antitesi con la coscienza del Paese, poiché un potere di scioglimento delle Camere, il quale sia legato, agli effetti della sua validità, alla necessità essenziale della controfirma dello stesso Governo promanante dalle Camere sciolte, finirebbe per essere mutilato nel momento stesso in cui lo si formula » (A. C., pag. 1455). Osservò poi che, in conseguenza dell'accettazione di questo principio, opportune modificazioni si sarebbero dovute apportare all'articolo stesso – poiché l'autonomia del potere avrebbe dovuto essere contemperata dall'apposizione di determinate condizioni e limiti – e che le norme di cui all'art. 89 dovevano essere corrette subordinatamente all'inclusione del criterio da lui proposto.

L'on. V. E. Orlando, per contro, osservò di non potere concordare con la proposta Dominedò e di non comprendere come un potere così grande e per di più personale – per il quale un atto di volontà di un individuo avrebbe facoltà di soverchiare e dissolvere la rappresentanza della Nazione – si potesse contemperare con la figura del capo dello Stato delineata dalla Carta costituzionale, figura priva di poteri effettivi – poiché quelli affidatigli apparivano di misura e portata già inferiori a quelli limitatissimi di cui godeva il monarca – e quindi esautorata in quanto priva della possibilità di un sostanziale intervento nelle cose dello Stato. Ravvisò anzi un pericolo nell'affidare un così lato potere al Presidente della Repubblica – per quanto si giustificasse in ciò proprio l'intendimento dell'on. Dominedò di attribuire al capo dello Stato almeno questa ampia, anche se unica, funzione di moderatore – pericolo derivante dal fatto che « questo potere, che per se stesso è indubbiamente grave, può diventare tanto più minaccioso quanto meno poteri avete dato al Presidente della Repubblica » (A. C., pag. 1459). Circa il merito della proposta rilevò che la parola *prerogativa*, pura e semplice, non indica funzione personale, bensì funzione conferita all'organo come rappresentante la sovranità dello Stato, mentre la stessa dottrina, interpretando il vecchio statuto circa l'esercizio del potere di grazia e di conferimento dei titoli nobiliari, escluse che si potesse ammettere l'esercizio di funzioni personali da parte del monarca senza alcun concorso di altri organi costituzionali. *A fortiori* dunque, applicando ciò al caso in questione, si doveva concludere che quel che non era stato ammissibile per un re, munito, sia pure sulla carta, di poteri effettivi, non era da ammettersi per un Presidente della Repubblica che di tali poteri era privo (A. C., pag. 1459).

L'on. Clerici, dichiarandosi contrario alla proposta Dominedò, ribadì il concetto dell'on. Orlando e prospettò le difficoltà pratiche derivanti dalla responsabilità diretta che il Presidente della Repubblica verrebbe ad assumere, citando il caso francese del 1878 (allorché il Presidente della Repubblica Mac Mahon, su parere del Duca di Broglie, presidente del Consiglio, sciolse le Camere e il popolo rispose rieleggendo tutti i deputati, con la conseguenza che Mac Mahon dovette dimettersi). « Comunque – osservò – l'on. Clerici – non si può prescindere dall'ipotesi che il precedente del 1878 si riproduca in Italia: e allora è opportuno che responsabili siano il presidente del Consiglio e il Consiglio dei ministri i quali, in tale eventualità, conformemente alla prassi costituzionale italiana, si dimetteranno, salvando il Paese da una crisi presidenziale che potrebbe compromettere l'istituto stesso del capo dello Stato, rendendolo partecipe di lotte politiche e passioni di parte alle quali deve necessariamente restare estraneo (A. C., pag. 1450).

L'on. Colitto propose di aggiungere alle parole: « sciogliere le Camere » quelle: « o anche una sola di esse ». L'on. V. E. Orlando aveva già osservato a questo proposito come fosse pericoloso dare la possibilitá al potere esecutivo di determinare una completa vacanza parlamentare con la dissoluzione di entrambe le Camere e come la analoga norma dello Statuto albertino non importasse un tale inconveniente concernendo (ed era logico, essendo il Senato un organo vitalizio) soltanto la Camera dei deputati. L'on. Colitto addusse motivi generici di opportunità e di parallelismo con altre Costituzioni. L'on. Nitti propose: « Il Presidente della Repubblica può sciogliere

la Camera dei deputati » adducendo che in tutti i sistemi parlamentari a base bicamerale, così in regime monarchico come in regime repubblicano, la stabilità del Senato è garantita (citò gli esempi francese e nordamericano, ove la Camera Alta è rinnovata ogni due anni parzialmente): « Perdendo la stabilità, il Senato perderebbe il maggior pregio dell'istituto medesimo » (A. C., pag. 1470).

Come si è detto nelle note all'art. 61, l'on. Bosco Lucarelli propose di aggiungere all'articolo il seguente comma: « In tale caso i poteri delle Camere non sono prorogati fino alla riunione delle nuove »: emendamento che fu ritirato dopo i chiarimenti, che valgono come interpretazione autentica, dati a nome della Commissione dall'on. Tosato, che sono stati integralmente riportati nelle note all'art. 61, che tratta dell'istituto della *prorogatio*.

L'on. Costantini propose: « Il Presidente della Repubblica può sciogliere le Camere *con il consenso espresso* dei rispettivi presidenti ». Di questo problema si era già occupata la 2. Sc. (1. Sez.), ma, dati i pareri discordi espressi (gli on. La Rocca, Lami Starnuti e Terracini erano favorevoli a che il parere dei due presidenti fosse vincolante; gli on. Fabbri, Piccioni, Mortati e altri si dichiararono invece d'accordo sul testo del relatore Tosato), fu mantenuta la dizione originaria con l'interpretazione della non obbligatorietà del parere favorevole dei presidenti delle Camere. L'on. Costantini rilevò che la formula « sentiti i loro presidenti » lasciava adito a possibili abusi del Presidente della Repubblica nell'esercizio di questo delicato potere, mentre, rendendo il parere vincolante, « noi avremmo, anziché la responsabilità, l'iniziativa individuale del massimo rappresentante della Repubblica e anche quella di coloro che, col consenso delle assemblee legislative, rappresentano le assemblee stesse » (A. C., pag. 1457).

L'on. Laconi propose il comma aggiuntivo: « Non può usare di tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato ». Gli on. Carpano Maglioli, Aldo Fedeli, Cosattini, Vernocchi e Faralli proposero di aggiungere dopo la parola « Camere »: « non prima di un anno dalla loro elezione e nel caso che abbiano dato luogo a due mutamenti di Governo a seguito di voto di sfiducia nello spazio di un semestre ». Nel darne ragione l'on. Carpano Maglioli osservò che una norma simile esisteva già nella Costituzione francese all'art. 51 e che era necessario fissare limiti certi all'esercizio di un potere così delicato: un limite obiettivo di tempo e un limite funzionale, entrambi diretti a subordinare il fatto grave dello scioglimento del Parlamento o all'esistenza accertata di una condizione di pratica impossibilità del suo funzionamento (due voti di sfiducia consecutivi delle Camere al Governo entro sei mesi) o comunque al decorso del tempo di almeno un anno, onde garantire il rispetto della sovranità popolare e dare modo che gli eventuali dissensi, i quali sorgessero durante l'anno, potessero essere, nel frattempo, accomodati. In sostanza si trattava di contemperare la necessità di un Governo capace di amministrare la cosa pubblica, con quella di un Parlamento non soggetto a mutamenti *ad libitum* del potere esecutivo e di evitare da ultimo un eventuale strapotere del Presidente della Repubblica. Riprendendo una proposta già avanzata in sottocommissione, l'on. Nobile presentò il seguente emendamento sostitutivo. « Su proposta del Consiglio dei ministri e sentito il parere dei presidenti delle due Camere, il Presidente della Repubblica può decretare lo scioglimento delle Camere legislative solo nel caso in cui in un medesimo periodo di diciotto mesi siano avvenute due crisi ministeriali. In nessun caso però le Camere potranno essere sciolte prima che siano trascorsi diciotto mesi dalla legislatura ». Era in sostanza lo stesso contenuto dell'emendamento Carpano Maglioli con la differenza dei termini che riproducevano esattamente quelli del già citato art. 51 della Costituzione francese. Osservò l'on. Nobile che si sarebbe raggiunto il duplice scopo di limitare il potere del Presidente e di rendere stabile il Governo perché, dopo un primo eventuale voto di sfiducia, le Camere avrebbero esitato a darne un secondo entro i diciotto mesi.

In sede di replica il relatore Tosato rilevò, circa l'emendamento Dominedò, che la Commissione rimaneva ferma sul principio fondamentale che nessun atto del Presidente potesse aver luogo senza la controfirma di un ministro responsabile, e che non poteva accogliere la proposta Costantini per la difficoltà di ordine pratico che i presidenti delle due Camere ben difficilmente si sarebbero assunta la responsabilità di accordare al Presidente della Repubblica l'assenso per lo scioglimento delle Camere stesse; né accettò la proposta Nitti che toglieva perfino « sentito il parere dei presidenti », mentre il testo del progetto rappresentava, tra questi differenti punti di vista, una via di mezzo, una transazione conciliativa delle due tendenze, transazione che sembrava eticamente logica e costituzionalmente opportuna: allo stesso tempo, dell'emendamento Nitti non accettò la osservazione relativa all'esclusione del Senato dalla possibilità di scioglimento perché tale esclusione – conseguenziale alla natura di un Senato come l'on. Nitti lo aveva proposto, ossia rinnovabile parzialmente ogni due anni e avente una durata assai superiore a quella della Camera dei deputati – diveniva ingiustificabile una volta decisa l'adozione di un tipo di Senato in tutto simile alla Camera dei deputati: « non sarebbe

giustificato un trattamento diverso per le due Camere » (A. C., pag. 1542). Accettò invece l'emendamento Colitto, poiché era possibile che si verificasse l'ipotesi futura di una Camera già vecchia e di un Senato nuovo (derivante dalla differenza di un anno nella durata dei due rami del Parlamento — *cfr.* note all'art. 60) o viceversa, e che era quindi opportuno specificare l'eventualità dello scioglimento di una sola delle due Camere.

In merito alle proposte Carpano Maglioli e Nobile il relatore espresse il contrario avviso della Commissione, perché « non si deve ipotecare l'avvenire e potrebbe darsi che le esigenze che giustificano il potere di scioglimento da parte del Presidente si manifestino prima di un anno o di diciotto mesi dalla elezione delle Camere, mentre la condizione delle due crisi ministeriali successive avrebbe potuto assumere un aspetto di arbitrarietà, poiché le Camere potrebbero sempre rinviare il voto di sfiducia a poco dopo il decorso del semestre o dei diciotto mesi dalla crisi precedente, rendendo così sempre impossibile lo scioglimento » (A. C., pag. 1453).

Da ultimo il relatore dichiarò di accettare l'emendamento Laconi, per quanto apparisse superfluo, dato che ovvie ragioni di correttezza costituzionale avrebbero egualmente suggerito una analogia di comportamento in omaggio alla norma dell'art. 85, comma terzo, per cui l'elezione del Presidente della Repubblica non può aver luogo se essa cade entro gli ultimi tre mesi della *legislatura* (*cfr.* note all'art. 60).

In sede di dichiarazione di voto l'on. Laconi rilevò come il suo emendamento fosse diretto a completare la norma di cui all'ultimo comma dell'art. 85 e ad evitare che il Presidente della Repubblica, all'approssimarsi del termine del suo mandato e sentendo di non godere il favore delle Camere, potesse profittare della facoltà di scioglierle onde avere automaticamente prorogati i suoi poteri fino a quindici giorni dopo la riunione delle nuove Camere e servirsi, in questo frattempo, del suo potere prorogato per influenzare le nuove elezioni (A. C., pag. 1545). L'on. Paolo Rossi, dichiarando il voto proprio e del suo Gruppo, considerò troppo rigide le proposte Carpano Maglioli e Nobile, osservando: « può darsi il caso di un *referendum* che, attraverso una schiacciante maggioranza, conduca ad un urto con il Parlamento e, quindi, alla necessità di sciogliere le Camere anche prima che sia trascorso un anno dall'inizio della legislatura, cosa che l'on. Nobile non prevede » (A. C., pag. 1555). Posto ai voti, l'articolo fu approvato nel testo del progetto e con gli emendamenti Colitto e Laconi accettati dalla Commissione.

Dal contesto della discussione emerge che l'Assemblea ha voluto attribuire al Presidente della Repubblica il potere di sciogliere le Camere e di indire nuove elezioni, nel quadro tuttavia della irresponsabilità presidenziale; non v'è dubbio pertanto che il decreto di scioglimento debba essere preceduto dalla proposta (iniziativa) del Governo e accompagnato dalla controfirma del presidente del Consiglio. I casi nei quali lo scioglimento è necessario non possono logicamente essere preveduti e catalogati, poiché è ovvio che ci si regolerà a seconda delle singole circostanze. Sono stati ricordati i più tipici ed importanti: grave contrasto fra Governo e Parlamento; necessità di consultare il corpo elettorale su argomenti nuovi non presentatisi prima e durante le elezioni precedenti; risultato di un referendum *contrario, con schiacciante maggioranza, a importante deliberazione del Parlamento; palese difformità tra l'aspetto delle Camere e la realtà politica del Paese.*

La valutazione della opportunità o meno di procedere allo scioglimento compete in sostanza al Governo, il quale ne risponde nel senso che, se nel nuovo Parlamento ritorna la stessa maggioranza antigovernativa (nel caso di contrasto fra Governo e Parlamento), il Governo è obbligato a dimettersi.

Può essere sciolta anche una sola delle due Camere, ed è da ritenere che tale eventualità potrà manifestarsi nel caso che si abbiano — data la diversa durata delle due assemblee — una Camera appena uscita dalle elezioni con un volto profondamente diverso da quello dell'altra Camera, vecchia, e che il Governo, in maggioranza nella vecchia, sia in minoranza della nuova, per quanto sia prudente valutare con obiettività i singoli casi in quanto potrebbe essere inopportuno, trattandosi di due assemblee entrambe elettive, scioglierne una e lasciare in vita l'altra. Nel periodo di scioglimento le Camere sono prorogate di diritto ma, per l'interpretazione offerta dal relatore (*cfr.* note all'art. 61), *non possono in tale lasso di tempo discutere della fiducia al Governo e hanno solo in circostanze straordinarie l'esercizio del potere legislativo ordinario, con particolare riferimento ai casi urgenti di cui all'art. 77.*

Il « sentiti i loro presidenti » ha un valore consultivo, per quanto non sfugga l'importanza della garanzia che, pur essendo di natura puramente morale, rappresenta tuttavia una cautela e un indirizzo, quale che ne possa essere l'apprezzamento del Governo. Altra garanzia è la limitazione posta al Presidente della Repubblica di non potere esercitare il potere di scioglimento negli ultimi sei mesi del suo mandato, norma che armonizza, integrandole, con quelle dell'art. 85 e dell'art. 86, per il quale ultimo è escluso che il presidente del Senato — che sostituisce il Presidente della Repubblica in caso di impedimento — possa avere il potere di sciogliere le Camere (interpretazione del relatore Tosato, *cfr.* note all'art. 86).

ART. **89.** — Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità.

Gli atti che hanno valore legislativo e gli altri indicati dalla legge sono controfirmati anche dal Presidente del Consiglio dei ministri.

(*Già primo e secondo comma dell'art. 85, discusso e approvato nelle sedute del 23 e 24 ottobre*).

Nel progetto gli attuali artt. 89 e 90 erano fusi in un unico articolo di cui il primo comma, che conteneva sostanzialmente i due commi dell'art. 89, recava: « Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dal primo ministro e dai ministri competenti che ne assumono la responsabilità ».

Durante la discussione l'on. Benvenuti propose di sostituire alle parole: « Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato, ecc. » le altre: « Gli atti del Presidente della Repubblica, esclusi quelli in via di prerogativa, non sono validi se non controfirmati, ecc. ». Riprendendo un motivo già accennato e svolto in occasione dell'esame degli artt. 87 e 88, osservò come fosse indispensabile munire il Presidente della Repubblica del potere di promuovere azione di incostituzionalità avverso leggi, decreti e regolamenti che fossero in contrasto con l'ordinamento costituzionale dello Stato. Necessariamente l'esercizio di questo potere doveva essere autonomo, ossia esente dalla covertura della controfirma ministeriale, appunto perché l'azione si sarebbe esercitata su quegli atti che il Governo stesso avrebbe sottoposto alla firma del Presidente. Il relatore Tosato, non accettando, a nome della Commissione, la proposta Benvenuti, rilevò: « L'irresponsabilità del Presidente non può subire eccezioni. Noi riteniamo essenziale al tipo di ordinamento che si sta creando con questa Costituzione che nessun atto del Presidente sia valido se non è controfirmato dal ministro competente il quale ne assume la responsabilità (A. C., pag. 1491).

Il deputato Perassi propose: « Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti che ne assumono la responsabilità. Gli atti aventi valore di legge e gli altri atti del Presidente della Repubblica che saranno determinati dalla legge devono essere controfirmati anche dal presidente del Consiglio dei ministri », adducendo anzitutto motivi di ordine pratico, perché, dicendosi che ogni atto del Presidente della Repubblica deve essere controfirmato anche dal primo ministro, si stabilisce una norma eccessivamente pesante: basti pensare alle conseguenze pratiche della sua applicazione e soprattutto alla prassi attuale quale è stabilita dal Testo unico delle leggi sulla promulgazione delle leggi e decreti, il cui articolo 4 dice: « Le leggi e i decreti devono portare alla fine, oltre la data, la firma del re e la controfirma del ministro proponente. Le leggi devono essere controfirmate anche dal capo del Governo, primo ministro, e così pure i decreti per i quali sia stata necessaria una deliberazione del Consiglio dei ministri ». « Questo – proseguì l'on. Perassi – è il sistema attuale; ora, senza scendere a troppi particolari nella Costituzione, quello che sembra opportuno è di indicare certi atti particolarmente importanti del Presidente della Repubblica per i quali sembra consigliabile e necessario costituzionalmente che, oltre la firma del ministro proponente, vi sia anche la controfirma del presidente del Consiglio. Per gli altri è bene lasciare alla legge il compito di determinare per quali occorra anche tale controfirma del presidente del Consiglio e per quali invece essa non si ravvisi necessaria. Ritengo opportuno rilevare che per alcuni atti costituzionali del Presidente della Repubblica, non espressamente indicati nel secondo comma del mio emendamento, la controfirma del presidente del Consiglio è costituzionalmente obbligatoria in base al primo comma, in quanto si tratta di atti emanati su proposta del presidente del Consiglio » (A. C., pag. 1490). Il relatore Tosato accettò la proposta Perassi a nome della Commissione; i due commi furono approvati dall'Assemblea e riveduti poi solo dal punto di vista formale durante il coordinamento finale e riuniti come art. 89.

Il contenuto di questo articolo rappresenta una estensione del concetto sancito dall'articolo 67 dello Statuto albertino, per il quale i ministri erano responsabili e le leggi e gli atti del Governo non avevano vigore se non fossero stati muniti della firma di un ministro (concetto di cui il Testo unico citato dall'on. Perassi costituisce, in sede di applicazione pratica, il risultato di una interpretazione *lato sensu*). *Là si diceva: « I ministri sono responsabili. Le leggi e gli atti di Governo non hanno vigore, se non sono muniti della firma di un ministro »; qui si dice che i ministri proponenti assumono la responsabilità di tutti gli atti emanati dal Presidente, i quali sono validi soltanto se controfirmati dai ministri stessi. È un'altra estensione si può riscontrare perché è obbligatoria la controfirma del presidente del Consiglio dei ministri per gli atti « aventi valore legislativo » e per quelli indicati dalla legge (alla quale, quindi, ne è demandata l'elencazione). Tra gli atti*

aventi valore legislativo è da ritenere che possano essere compresi, oltre le leggi perfette, anche i decreti di tutti i tipi (cfr. art. 87, quinto comma), *esclusi quelli presidenziali non di carattere legislativo che, ad esempio, siano emanati per nominare i funzionari dello Stato, o quelli relativi alle onorificenze per i quali si può considerare sufficiente la sola controfirma del ministro competente.*

ART. **90.** — Il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione.

In tali casi è messo in stato di accusa dal Parlamento in seduta comune, a maggioranza assoluta dei suoi membri.

(Già secondo e terzo comma dell'art. 85 del progetto, discusso e approvato nelle sedute del 23 e 24 ottobre).

In sede di sottocommissione il problema della irresponsabilità del Presidente della Repubblica fu posto con particolare riguardo alla sua posizione nei confronti delle leggi penali. L'on. Bozzi fece rilevare che, mentre opportune garanzie in senso penalistico erano state introdotte nel progetto per tutelare i rappresentanti del popolo (deputati e senatori), per il Presidente della Repubblica nulla si era fatto, con la conseguenza che egli avrebbe goduto di un trattamento di immunità inferiore a quello dei membri del Parlamento: appariva inoltre opportuno prevedere l'ipotesi non soltanto dei reati dolosi o di tale configurazione che, investendo la natura morale del Presidente, ne avrebbero automaticamente causato il travolgimento nella pubblica opinione, ma anche di quelli colposi o perseguibili a querela di parte. L'on. Bozzi propose di stabilire che, durante l'esercizio delle sue funzioni, il Presidente della Repubblica fosse esente da procedimento penale. Il relatore Tosato e l'on. Fuschini si manifestarono del parere di non includere alcuna disposizione riguardante la responsabilità penale per i reati commessi, per ragioni di opportunità e di convenienza. L'on. Perassi citò un articolo della Costituzione cecoslovacca per il quale il Presidente della Repubblica, esente da ogni responsabilità politica per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, è responsabile solo nei casi di alto tradimento, violazione della costituzione e violazione delle leggi penali, casi in cui il giudizio è colà demandato al Senato costituito in Corte di giustizia.

L'on. Fabbri propose di formulare una dizione che consentisse, per quei reati i quali non intaccassero la personalità morale del Presidente, di sospendere il procedimento penale fino alla cessazione delle funzioni presidenziali, ritenendo che non era possibile accordargli le stesse immunità concesse ai deputati senza alterare l'essenza di queste, « che sono guarantigie inerenti a una funzione sostanzialmente diversa da quelle di carattere eminentemente rappresentativo del capo dello Stato » (2. Sc., 1. Sez., pag. 32). L'on. Terracini osservò, avverso la proposta Fabbri, che non gli sembrava democraticamente corretto che il Presidente della Repubblica, il quale è sempre un cittadino fra i cittadini, anche se ricopre il più alto ufficio politico, fosse per sette anni sottratto ad ogni procedimento penale.

L'on. Mortati propose di sopprimere l'inciso « per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni », di modo che la dizione del primo comma sarebbe risultata la seguente: « Il Presidente della Repubblica non è responsabile, tranne che per violazione della Costituzione » al fine di avvicinarsi alla formulazione della Costituzione francese (art. 59) che esclude la responsabilità politica, civile e penale del Presidente della Repubblica.

Il secondo comma nel testo approvato dalla sottocommissione fu il seguente: « In questo caso, su accusa dell'Assemblea Nazionale, dichiarata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, sarà giudicato dalla Corte costituzionale ». In Assemblea l'on. Benvenuti (*cfr.* anche note all'art. 87, comma 1°) propose un emendamento aggiuntivo diretto ad attribuire al Presidente della Repubblica il potere, autonomo e indipendente dalla controfirma ministeriale, di promuovere azione di incostituzionalità avverso quei provvedimenti legislativi che egli giudicasse non conformi o addirittura violatori della Costituzione. Osservò l'on. Benvenuti che la responsabilità derivante da violazione della Costituzione si estende non solo alle norme riguardanti le specifiche attribuzioni ma anche al perfezionamento di quegli atti legislativi che nel loro contenuto sostanziale concretassero violazioni delle libertà costituzionali dell'ordinamento dello Stato. Ora di fronte a questa responsabilità occorreva munire il Presidente della Repubblica di un antidoto, di un potere, cioè, tale che lo mettesse in grado di deferire il caso alla Corte costituzionale e di promulgare una legge solo se la Corte stessa avesse deciso per la perfetta costituzionalità dell'atto, nel frattempo sospeso.

L'on. Fuschini si dichiarò di parere diverso dall'on. Benvenuti per le difficoltà pratiche nelle quali il Presidente della Repubblica si verrebbe a trovare di dover giudicare sulla incostituzionalità o meno delle leggi a lui presentate per deferirle o no alla Corte costituzionale. D'altra parte, riconoscendo validi i motivi determinanti della proposta Benvenuti, suggerì di sopprimere le parole « e per violazione della Costituzione », lasciando la possibilità della messa in stato di accusa per il solo caso dell'alto tradimento; e osservò che per la costituzionalità degli atti legislativi sarebbe esistita la Corte costituzionale a ciò competente, senza porre in causa la responsabilità del Presidente della Repubblica, inconcepibile una volta che egli ha solo l'obbligo della promulgazione rispetto al procedimento di formazione delle leggi di cui solo le Camere, che le fanno, sono responsabili.

L'on. Bettiol propose di meglio specificare i casi dell'alto tradimento e della violazione della Costituzione, al fine di mantenere, anche per il Presidente della Repubblica, quel principio di libertà, fondamentale per tutti i cittadini dal più umile al più alto, che scaturisce da un certo limite fra il lecito e l'illecito, fra ciò che si deve e ciò che non si deve fare. Così ritenne opportuno usare la formula « delitti di alto tradimento » (in modo da costituire un esplicito richiamo a quei delitti che sono pubblicati nel Codice penale sotto un apposito titolo) e quella « attentato alla Costituzione » (sempre in armonia con il Codice penale, che in un apposito articolo prevede espressamente l'attentato alla Costituzione dello Stato), mentre l'espressione « violazione », anche se vi si aggiungesse la parola « dolosa », non potrebbe configurare un reato. Analoga proposta formularono i deputati Sicignano e Musolino per sostituire a « violazione della Costituzione » le parole « per azione contro la Costituzione », al fine di determinare gli elementi del dolo e della volontarietà, pregiudiziali per stabilire lo stato di accusa del Presidente della Repubblica, elementi che apparivano bene espressi nella formula « azione contro la Costituzione »: che, escludendo l'*involontaria violazione* della Costituzione (che avrebbe potuto essere consumata anche dalle normali Camere legislative) e concernendo soltanto il caso della *deliberata azione* contro la sovranità popolare e le pubbliche libertà, tendeva a creare un nesso di proporzionalità fra causa ed effetto, poiché ristabiliva un equilibrio fra la sanzione (messa in istato di accusa) e il delitto (azione di grave portata contro la Costituzione).

Il relatore Tosato, replicando, osservò all'on. Benvenuti che la Costituzione già conteneva un meccanismo atto a togliere al Presidente ogni responsabilità per l'incostituzionalità formale e sostanziale di una legge, attraverso l'istituto del rinvio (*cfr.* art. 74), essendo peraltro ovvio che, dopo di esso, egli sarebbe comunque obbligato alla promulgazione e, di conseguenza, esente da ogni responsabilità: « Per tutti gli altri atti che non attengono alla funzione legislativa è evidente che la responsabilità del Presidente della Repubblica sussiste, nei limiti, s'intende, in cui può essere accertata la sua responsabilità per violazione della Costituzione, per tutti gli atti, cioè, in cui il capo dello Stato deve costituzionalmente intervenire » (A. C., pag. 1492). All'on. Fuschini fece analogamente rilevare che, parlando nel progetto di violazione della Costituzione, ci si era preoccupati di dare al Presidente della Repubblica una certa consistenza, sia pure limitata a quella di essere guardiano e custode della Costituzione, e che era di conseguenza logico che, partendo da questo concetto, si rendesse il Presidente responsabile per violazione della Costituzione stessa. Il Presidente avrà, mediante il rinvio, il potere di opporsi agli atti incostituzionali del Governo, appunto per non essere coinvolto in eventuali corresponsabilità, e da questo potere scaturisce un rafforzamento della sua posizione. Il relatore si manifestò concorde, peraltro, circa gli inconvenienti a cui tale responsabilità, in tema di violazione della Costituzione, avrebbe potuto condurre: « Ma a che cosa si riferisce sostanzialmente il pensiero della Commissione, proponendo di sancire la responsabilità del Presidente per violazione della Costituzione? *Evidentemente a violazioni gravi commesse con dolo o colpa grave.* È chiaro che per una violazione della Costituzione puramente formale non si avrà mai la messa in stato di accusa del Presidente. Ma una responsabilità del Presidente per violazioni sostanziali e gravi della Costituzione a noi sembra un elemento indispensabile per concretare quella figura di Presidente che noi abbiamo precisamente voluto creare » (A. C., pag. 1492). Il relatore non accettò, in conclusione, né l'emendamento Benvenuti né quello Fuschini, con argomenti che vennero ripresi dall'on. Pietro Mastino il quale rilevò: « Si intende che la responsabilità per violazione della Costituzione dev'essere limitata ai casi in cui sussista una responsabilità personale e dolosa del Presidente della Repubblica. Ove invece si tratti di una responsabilità puramente fondata sul fatto che egli completa, in base alla Costituzione, l'operato delle Assemblee, allora non vi sarà una responsabilità punibile » (A. C., pag. 1493). All'on. Fuschini che, preso atto delle dichiarazioni del relatore, proponeva di modificare la dizione del progetto in « violazione dolosa della Costituzione », l'on. Tosato disse che se ne sarebbe tenuto conto « in via di raccomandazione, accettandone il concetto sul quale siamo d'accordo» (A. C., pag. 1494).

All'on. Bettiol il presidente della Commissione, on. Ruini, replicò che le dizioni usate erano quelle comuni ad altre costituzioni, adottate e giustificate dalla consuetudine; circa la precisa configurazione giuridica in cui i casi di tradimento e violazione si sarebbero potuti concretare, osservò che: « In giudizi di violazione della Costituzione, e di denuncia, a tale effetto, del Presidente della Repubblica, non occorre che il Presidente della Repubblica incorra in una rubrica di reato specificato dalla legge penale. In materie analoghe, per giudizi di ministri all'Alta Corte (e cioè al Senato), durante lo Statuto albertino, si è ritenuto – ed Orlando ha scritto al riguardo una pagina mirabile – che vi possa essere giudizio e condanna anche per atti non rubricati appositamente nel Codice penale, ma che implichino violazione costituzionale; e del resto la rubrica è qui: nella disposizione della Costituzione » (A. C., pag. 1494). Analoga risposta diede il relatore Tosato all'on. Sicignano: « in una Costituzione non si possono fare tutte le precisazioni che si vorrebbero » (A. C., pag. 1495).

L'on. Benvenuti ritirò il suo emendamento riproponendosi, con l'assenso del presidente Ruini, di ripresentare la questione in sede di esame del titolo sulle garanzie costituzionali. L'on. Sicignano non insistette sul suo e l'on. Fuschini dichiarò di non insistere essendo sodisfatto delle dichiarazioni della Commissione; conseguentemente, respinto l'emendamento Bettiol, il testo fu approvato nella formulazione della Commissione. In sede di coordinamento finale alla parola « violazione » fu sostituita quella « attentato »; e il Comitato di redazione così annotò: « Esaminata la questione, non è sembrato doversi parlare di violazione grave o di dolo e colpa grave; si è adottata la formula: *attentato alla Costituzione*, che è anche in altre Carte costituzionali » (testo coordinato e annotato dal Comitato di redazione presentato all'Assemblea nella seduta del 22 dicembre).

A proposito della responsabilità del Presidente, l'on. Bozzi risollevò la questione della responsabilità nei riguardi non già dei delitti dolosi e di carattere costituzionale, per i quali non v'era dubbio, ma dei reati colposi e delle contravvenzioni, per cui nella Costituzione sarebbe esistita una grave lacuna, in quanto la dizione del progetto faceva sì che il Presidente potesse essere chiamato in giudizio. Il relatore Tosato osservò che di tale problema si era già discusso ampiamente in sottocommissione, ove si giunse alla tesi di non stabilire una norma precisa: « *È evidente che per questi reati egli è responsabile*, ma noi abbiamo ritenuto egualmente inopportuno sia stabilire l'improcedibilità verso il Presidente durante il periodo del suo mandato, sia assimilare a questo proposito il Presidente ai membri delle Camere, attribuendogli le medesime immunità » (A. C., pag. 1495).

L'on. Bettiol propose il seguente articolo aggiuntivo: « Il Presidente della Repubblica, mentre dura in carica, non può essere perseguito per violazioni alla legge penale commesse fuori dell'esercizio delle sue funzioni » (A. C., pag. 1511); e osservò che le soluzioni per risolvere il problema della responsabilità penale del Presidente della Repubblica erano tre: *a)* porlo, come il sovrano nel vecchio statuto, al di sopra delle leggi penali, il che sarebbe stato in contrasto con i principî democratici della Costituzione; *b)* considerarlo esente da pene, sia durante il mandato che dopo, il che avrebbe dato luogo a un privilegio di carattere personale non compatibile per le suaccennate ragioni; *c)* considerarlo esente da giurisdizione, nel senso che l'eventuale procedimento rimanesse sospeso fino a che il Presidente tornasse privato cittadino, nel quale momento egli sarebbe divenuto perseguibile pel reato commesso in carica, al di fuori, beninteso, dell'esercizio delle sue funzioni, e restando fermo, ove il reato fosse grave, l'obbligo morale da parte del Presidente di rassegnare le dimissioni. Altro articolo aggiuntivo fu proposto dagli on. Monticelli, Arcangeli, Bosco Lucarelli e altri: « Il Presidente della Repubblica non può essere sottoposto a procedimento penale durante l'esercizio delle sue funzioni »; furono addotti a sostegno gli stessi motivi già esposti dall'on. Bettiol e rilevata l'opportunità di assicurare la massima autorità e indipendenza al Presidente della Repubblica anche nei confronti della giustizia. L'on. Corbi propose un emendamento aggiuntivo alle formulazioni Bettiol e Monticelli: « salvo che le Camere riunite non ravvisino un caso di impedimento ».

Il relatore Tosato ribadì il punto di vista della Commissione contrario ad inserire norme del genere e, pur facendo rilevare all'on. Corbi che la sua proposta era superflua, essendo chiaro che *in tali casi si avrebbe un impedimento per cui sono già previste* art. 86) *la sospensione dalle funzioni e la supplenza da parte del presidente del Senato*, propose, in via subordinata, nell'eventualità che l'Assemblea accedesse alla tesi Bettiol-Monticelli, un testo coordinato che teneva conto delle formulazioni di entrambi i presentatori e dell'emendamento Corbi. Gli on. Calosso, Lussu e Fabbri si opposero. L'on. Fabbri osservò: « Io trovo, quindi, che politicamente la soluzione più brillante fu quella del silenzio, perché in una costituzione non si possono prevedere tutte le infinite fattispecie, per ipotesi che *a priori* si palesano molto difficili ad accadere » (A. C., pag. 1515).

L'on. Ruini così concluse la discussione: « Il Comitato non può che mantenere l'originaria proposta di non mettere nulla nella Costituzione, proposta deliberata a suo tempo per le considerazioni così largamente svolte in seno alla sottocommissione. Certo è che, dopo avere parlato della irre-

sponsabilità negli atti d'ufficio, non si dice nulla di quelli fuori ufficio: si deve ritenere, per essi, la responsabilità; ma la sottocommissione ha ritenuto che, o si tratterà di violazioni lievi, e non si darà corso ai procedimenti; o di violazioni gravi, che rendano impossibile la sua permanenza in ufficio; nei quali casi si avrà una delle figure dell'impedimento di cui parla altrove la Costituzione. L'argomento è così delicato che la Commissione ritenne a suo tempo che fosse meglio lasciarne la risoluzione alla prassi» (A. C., pag. 1514). Il testo proposto in via subordinata dalla Commissione, fatto proprio dall'on. Monticelli, messo ai voti fu respinto.

Sul secondo comma, fu respinto un emendamento Fuschini diretto a sostituire a « dall'Assemblea Nazionale » le parole « da ciascuna Camera». All'on. Fuschini, il quale sostenne che, scomparso l'istituto dell'Assemblea Nazionale, era opportuno sostituire ogni singola Camera, libera nella sua autonomia, nel potere di mettere in stato di accusa il Presidente della Repubblica, il relatore Tosato replicò che, allo stesso modo che il Presidente era eletto dalle Camere riunite, anche l'accusa doveva essere riservata alle Camere riunite, e ciò non tanto per motivi di euritmia legislativa quanto per la gravità e l'importanza della deliberazione da prendere: « che può condurre alla deposizione del Presidente stesso ».

Un emendamento soppressivo dell'on. Nobile – che lo giustificò osservando che non si era stabilito a chi sarebbe spettato sostituire il Presidente durante il procedimento dinanzi le Camere e che quindi era meglio abolire il comma – non fu accettato dalla Commissione: l'on. Tosato rilevò come il caso fosse preveduto fra quelli di impedimento del Presidente (art. 86).

Fu invece accolto l'emendamento dell'on. Crispo, diretto a sostituire alle parole « può essere messo in stato di accusa » quelle « sarà messo... ecc. », poiché era logico che la definizione dei delitti per i quali tale stato di accusa è consentito fosse tale da rendere conseguente un *dovere* più che una *potestà* da parte del Parlamento. Il relatore Tosato propose la dizione ancor più precisa « è messo in stato di accusa », che è rimasta nella Costituzione.

La chiara dizione dell'articolo e la mens legis *rendono il Presidente della Repubblica irresponsabile politicamente per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, esclusi i casi dell'alto tradimento e dell'attentato alla Costituzione. Per entrambe queste ipotesi, per le precisazioni fatte a nome della Commissione dall'on. Ruini, non è necessario che il delitto assuma una configurazione giuridica aderente a precise rubriche di Codice penale, poiché la valutazione spetta al Parlamento che ha il potere, anzi il dovere, di promuovere l'azione per porre il Presidente della Repubblica in stato di accusa.*

La formula « attentato alla Costituzione » esclude le violazioni involontarie e così pure la firma di eventuali atti legislativi che poi fossero dalla Corte costituzionale dichiarati incostituzionali, presupponendosi nella parola « attentato » gli elementi del dolo e della volontarietà dell'azione.

Il Presidente della Repubblica è invece penalmente, oltre che civilmente, responsabile di tutte le azioni compiute fuori dell'esercizio delle sue funzioni, ossia di quelle che egli potrebbe compiere egualmente se fosse non Presidente della Repubblica ma privato cittadino. In tale campo agirà la prassi unita al buon senso della magistratura, poiché se si tratterà di lievi infrazioni – secondo le parole dell'on. Ruini – non si darà corso al procedimento, mentre se il reato fosse grave allora sorgerebbe il caso dell'impedimento.

Comunque si può ritenere che ove il Presidente della Repubblica, colposamente o no, infrangesse con grave violazione la legge penale egli potrebbe, per norma di buona correttezza costituzionale, o farsi temporaneamente sostituire a norma dell'art. 86 o, nei casi estremi, rassegnare le dimissioni.

Tali deduzioni si possono, a maggior ragione, applicare al caso in cui, per alto tradimento o attentato alla Costituzione, il Presidente della Repubblica fosse posto in stato di accusa: sorgerebbe l'impedimento senz'altro, ma sarebbe conveniente che egli rassegnasse le dimissioni poiché solo il fatto del sospetto ne lederebbe la figura e il prestigio; a meno che il Presidente della Repubblica non potesse senza indugi dimostrare inconfutabilmente la falsità dell'accusa, nel quale caso sarebbe suo dovere lasciare che l'impedimento rimanesse temporaneo per riprendere poi il suo posto con accresciuta dignità ed autorità. Anche in questo campo, peraltro, l'ultima parola la dirà la prassi, per quanto sia da augurarsi che tali casi rimangano sempre nel mondo delle ipotesi.

Solo può sorgere la questione su chi abbia la competenza a giudicare del delitto qualora lo stato di accusa fosse approvato dal Parlamento, poiché ove il Presidente decadesse dalla carica per dimissioni e divenisse nuovamente un privato cittadino, dovrebbe essere giudicato dal magistrato ordinario, mentre se fosse soltanto temporaneamente impedito, e quindi a norma dell'art. 86 sostituito dal presidente del Senato, dovrebbe essere giudicato dalla Corte costituzionale (art. 134). *In ogni caso anche questa ultima questione deve intendersi devoluta alla consuetudine e comunque alle norme di correttezza e convenienza costituzionale.*

ART. **91.** — Il Presidente della Repubblica, prima di assumere le sue funzioni, presta giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione dinanzi al Parlamento in seduta comune.

(*Già art. 85-*bis *e art. 51 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 22 ottobre*).

Contro l'obbligo del giuramento del capo dello Stato si pronunciò (A. C., pag. 1454) l'on. Nitti, adducendo trattarsi di reminiscenze del passato e di vecchie formule da scartare perché incompatibili con i nuovi sistemi di organizzazione dello Stato. L'on. Paolo Rossi rilevò invece che sarebbe parso strano togliere l'obbligo del giuramento per il Presidente della Repubblica il quale poi avrebbe dovuto riceverlo dai ministri. Convenne sulla profonda significazione del messaggio cristiano *nolite jurare* e sull'abuso che del giuramento si è sempre fatto, per esempio imponendolo ai professori universitari, ma osservò: « Se escludessimo il giuramento di fedeltà alla Costituzione e alla Repubblica del capo dello Stato, faremmo una Costituzione anomala. Non ci sono, ch'io mi sappia, né costituzioni monarchiche, né costituzioni repubblicane, né moderne né antiche, che non prevedano questo atto formale e solenne di dichiarazione di fedeltà del capo dello Stato alla Repubblica (o alla monarchia, se c'è la monarchia) e comunque alla costituzione ed alle leggi fondamentali che reggono lo Stato ». La formulazione approvata devesi all'on. Perassi.

TITOLO III

IL GOVERNO

SEZIONE I

IL CONSIGLIO DEI MINISTRI

ART. **92.** — Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri.

Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri.

(*Già art. 86 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 23 ottobre*).

Il primo comma, nel testo del progetto, taceva del Consiglio dei ministri quale supremo organo coordinatore del Governo della Repubblica, per quanto lo si potesse egualmente desumere dalla dizione usata per caratterizzare la figura del « primo ministro », ossia dalle parole consecutive « presidente del Consiglio ». L'on. Colitto, rilevando tale lacuna, propose di inserire espressamente tra gli organi dell'amministrazione attiva dello Stato il Consiglio dei ministri, « che è l'organo, come tutti sanno, che svolge di continuo la funzione di coordinamento dell'attività amministrativa posta in essere dai vari ministri, seguendo l'indirizzo politico generale segnato dalle Camere e dal capo del Governo, e delibera su tutti gli affari che, per la loro natura o per la loro importanza, richiedono un accordo e una collaborazione dei membri del Governo » (A. C., pag. 1498).

Gli on. La Rocca, Grieco, Spano ed altri proposero un emendamento sostitutivo dell'intiero articolo: « Il Governo della Repubblica è costituito dal Consiglio dei ministri. I Ministri sono nominati dal Presidente della Repubblica ». Osservò l'on. La Rocca che: « concetto veramente democratico – praticato per anni, del resto, anche in Italia – è che il Gabinetto debba costituire un organo collegiale che risponda nel suo insieme dell'indirizzo generale del Governo... Occorre impedire che il Gabinetto, cioè l'organo dell'esecutivo governativo, appaia come costituito di due elementi diversi e distinti: il primo ministro e i ministri... Tendiamo a impedire che nel Gabinetto venga a costituirsi una funzione staccata, preminente, avulsa e del tutto indipendente dal Ministero: quella del suo presidente. Il Gabinetto deve essere un organo unico, investito della fiducia del Parlamento, lasciando da parte la questione della nomina dei ministri su proposta del primo ministro » (A. C., pag. 1498-99).

Il relatore Tosato accolse la proposta Colitto, al quale peraltro fece rilevare che la formula del progetto, per quanto ellittica, già conteneva la specificazione, ma respinse l'emendamento

La Rocca, perché ne sarebbero derivate conseguenze inaccettabili, inquantoché: « il Governo dello Stato sarebbe un organo collegiale, che dovrebbe agire sempre collegialmente, poiché i ministri, come tali, non figurerebbero più come organi costituzionali; essi esisterebbero soltanto in quanto facessero parte del Consiglio dei ministri e deliberassero in Consiglio dei ministri... Inoltre si ritornerebbe a posizioni arcaiche, superate, caratteristiche dei primi ordinamenti costituzionali, quando tutti i ministri erano nella stessa posizione di fronte al capo dello Stato che li nominava ponendoli tutti sullo stesso piano » (A. C., pag. 1499). Da ciò, proseguì il relatore, deriverebbe un aumento del potere del capo dello Stato, inammissibile con la figura delineata dalla Costituzione, mentre quella stessa esigenza, avvertita dall'on. La Rocca, dell'unità organica del Governo sarebbe infranta dall'assenza della figura giuridica di un primo ministro, « il quale ha precisamente il compito di ridurre a unità organica la pluralità dei ministri, di mantenere l'unità organica del Gabinetto e di far sì che la politica, necessariamente unitaria, del Governo sia concordemente e fedelmente perseguita da tutti i membri del Governo stesso » (A. C., pag. 1499).

L'on. Nitti, avverso la tesi La Rocca, rilevò come l'idea di fare una specie di formazione collettiva fosse assurda e contrastasse oltre che con la logica anche con la consuetudine per cui, in caso di crisi, in ogni Paese il capo dello Stato incarica una personalità politica – che di solito è uomo dotato di esperienza e riassume o tutta o gran parte di una situazione politica – di formare il Governo: « Non si possono porre sullo stesso piano i ministri e il presidente del Consiglio, che non solo deve agire come coordinatore, ma deve assumere anche la responsabilità politica dell'azione del Governo » (A. C., pag. 1500). Citando il parallelo dell'Inghilterra, ove per solito il primo ministro muta di rado (al contrario dei singoli ministri), proviene dalla carica di cancelliere dello Scacchiere – di modo che conosce il funzionamento di tutti i dicasteri –, rappresenta tutta una storia costituzionale, essendo il capo del partito di maggioranza e assume la figura non soltanto di propulsore ma di coordinatore del Gabinetto, l'on. Nitti osservò: « La nomina dei ministri che non abbiano alcuna differenza fra di loro non è un concetto democratico ma semplicemente un equivoco. Si capisce che in un governo di Gabinetto tutti i ministri, avendo la loro azione particolare, hanno anche la loro personale responsabilità e con i loro errori e le loro diversità d'indirizzo possono provocare la crisi di Governo. Ma la direzione finale della politica spetta sempre al primo ministro... È un'idea demagogica che tutti i ministri debbano essere eguali. In pratica questa eguaglianza forzata è impossibile e non risponde ad alcuna necessità » (A. C., pag. 1500).

L'on. Fabbri fece rilevare che una distinzione fra presidente del Consiglio e ministri era già stata sancita a proposito della controfirma degli atti legislativi, di cui all'art. 88. In sede di dichiarazione di voto l'on. Laconi tenne ad affermare che il suo Gruppo, pur votando l'emendamento La Rocca, tuttavia non intendeva con ciò escludere la figura del presidente del Consiglio, ma soltanto la possibilità di una doppia nomina di questo e dei ministri, ritenendo sufficiente un solo atto di nomina per tutto il Governo, « dato che noi concepiamo la figura del presidente del Consiglio come un *primus inter pares* » (A. C., pag. 1501).

Il presidente della Commissione, on. Ruini, così replicò: « Vorrei spiegare all'on. La Rocca ciò che avviene finora e che non ha dato luogo a nessun dubbio e risponde ad una corretta prassi costituzionale venuta fuori, con un senso profondamente democratico, in Inghilterra. Il Consiglio dei ministri inglese era presieduto dal re, ma una volta un balordo re di casa Hannover, che non sapeva parlare l'inglese, non andò più alle sedute, e allora il Consiglio dei ministri acquistò una sua individualità, si volse in Governo di gabinetto; e lo presiedè il più autorevole dei ministri, un personaggio a ciò indicato che assunse un compito di preminenza e di direzione sugli altri ministri. Nacque, di qui, la figura del primo ministro, che non ha nulla da fare con quella del cancelliere (il quale è responsabile davanti al capo dello Stato e non al Parlamento). Il primo ministro, designato in sostanza dal Parlamento, è un istituto che esiste in costituzioni scritte così come in quelle non scritte come l'inglese. Anche l'on. Laconi mi sembra non tenga conto di quanto già avviene, e non vi è nessuna ragione che sia modificato. In caso di crisi, il capo dello Stato, dopo aver incaricato un uomo politico di formare il nuovo Gabinetto, lo nomina, ove quello riesca, presidente del Consiglio con un decreto distinto; poi, su proposta del presidente stesso, nomina i ministri che comporranno, sotto la presidenza del già nominato presidente, il Consiglio dei ministri. Sono due atti distinti di nomina, e che lo siano è perfettamente logico e costituzionalmente corretto... Noi non dobbiamo intaccare il concetto stesso di presidente del Consiglio, che deve restare la figura direttiva e coordinatrice, che traduce in atto l'indispensabile esigenza dell'unità e solidarietà del Gabinetto » (A. C., pag. 1501).

L'on. Laconi dichiarò di non avere alcuna intenzione di intaccare la prassi consuetudinaria in vigore, ma nemmeno di conferire ad essa un rilievo costituzionale, perché « il farlo risultare

nella Costituzione significa rendere responsabile rispetto al Presidente della Repubblica e rispetto alle Camere il primo ministro: significa accettare il metodo delle dimissioni del primo ministro che comportano automaticamente le dimissioni del Governo. Noi pensiamo che questo metodo non sia democratico... Non si deve riconoscere al presidente del Consiglio il diritto di considerarsi rappresentante unico di tutto il Governo; la sua volontà deve essere sempre condizionata al voto di tutto l'organo collegiale che egli presiede» (A. C., pag. 1502).

L'emendamento La Rocca, posto ai voti per appello nominale, fu respinto con 258 voti contro 90. Furono invece approvate le proposte Colitto (aggiungere al primo comma il Consiglio dei ministri come organo costituzionalmente riconosciuto) e Costa (mutare la denominazione del primo ministro in quella, sostenuta anche dall'on. Nitti, di « presidente del Consiglio »). In sede di coordinamento finale la dizione approvata fu mutata in quella attuale per cui, ferma restando la configurazione costituzionale del Consiglio dei ministri, si è voluto dare a questo un contenuto più chiaro e specifico affermando che esso è costituito dai ministri e dal presidente del Consiglio.

Presidente del Consiglio e ministri sono quindi organi di personalità autonoma, e il primo ha preminenza anche formale sugli altri in quanto ne propone la nomina (per la preminenza sostanziale *cfr.* art. 95), *ma insieme essi formano un terzo organo, collegiale, con funzione coordinatrice e riassuntiva della attività amministrativa del Ministero.*

Tutti e tre i tipi di organo dànno vita al Governo della Repubblica.

Circa la nomina del presidente del Consiglio e dei ministri la disposizione del secondo comma ha costituzionalizzato una norma di consuetudine finora vigente, al fine di rendere certo e sicuro il diritto statuale anche in questo campo, che non è di pura formalità; diritto che, affidando funzioni preminenti al presidente del Consiglio, e quindi dettandone una configurazione giuridica diversa da quella antica, è anche di sostanza.

Solo rimane da vedere a chi risponda il Governo: se, seguendo il criterio della nomina, il presidente del Consiglio risponda al Presidente della Repubblica e i ministri oltreché al presidente della Repubblica anche al presidente del Consiglio o, seguendo quello della fiducia, il Governo risponda alle Camere – Governo inteso come complesso dei citati tre tipi di organi – o risponda al Presidente della Repubblica e alle Camere insieme. Certo si è che la Costituzione non lo dice chiaramente, seppure l'ultima ipotesi, dato l'equilibrio fra tutti i poteri che si è voluto realizzare, sembri preferibile (Sulla responsabilità verso le Camere, *cfr.* note all'art. 94).

ART. **93.** — Il Presidente del Consiglio dei ministri e i ministri, prima di assumere le funzioni, prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica.

(*Già artt. 86*-bis *e 51 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 25 ottobre*).

La norma armonizza con quella dell'art. 91 sul giuramento del Presidente della Repubblica e contribuisce a rendere giuridicamente euritmico l'istituto del giuramento, che è costituzionalmente rilevante. Il Presidente della Repubblica giura dinanzi ai rappresentanti del popolo sovrano che lo hanno eletto; il presidente del Consiglio e i ministri giurano dinanzi e nelle mani del Presidente della Repubblica che li ha nominati. Le modalità relative sono da intendersi demandate alla prassi, anche a quella ora vigente.

ART. **94.** — Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere.

Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale.

Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia.

Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.

La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.

(*Già artt. 87 e 88 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 24 ottobre*).

Il progetto regolava la materia negli artt. 87 e 88, relativi, il primo alla questione della fiducia che l'Assemblea Nazionale avrebbe dovuto accordare a ogni nuovo Governo, e il secondo alla regolamentazione delle mozioni di sfiducia. Durante la discussione in Assemblea la Commissione rielaborò questi testi unificandoli in un solo articolo, sulla scorta della precedente deliberazione dell'Assemblea di sopprimere l'istituto dell'Assemblea Nazionale. Il nuovo testo corrispondeva, salvo alcuni particolari, all'attuale art. 94 e produsse, conseguentemente, la decadenza di precedenti emendamenti. Risultarono assorbite: le proposte Corbino, Mortati, Arata, Corbi, di sopprimere la maggioranza qualificata per la concessione della fiducia ad un nuovo Governo; le proposte Fuschini, Arata, Stampacchia, Targetti, di sostituire all'Assemblea Nazionale le Camere singolarmente considerate, e quelle Stampacchia, Fuschini, Targetti e Mortati circa la automaticità delle dimissioni del Governo in seguito al voto di sfiducia di una delle Camere. Così pure erano da ritenersi assorbiti gli emendamenti Corbi, Stampacchia, Macrelli, De Vita e Rubilli soppressivi dell'ultimo comma dell'art. 88 che era il seguente: « Dopo il voto di sfiducia di una delle Camera il Governo, se non intende dimettersi, deve convocare l'Assemblea Nazionale che si pronuncia sul una mozione motivata », soppressione che derivava *ipso jure* dalla abolizione dell'Assemblea Nazionale.

Avverso la maggioranza qualificata l'on. Arata aveva fatto rilevare come l'intendimento del progetto, di garantire al Governo una solida base parlamentare per lo svolgimento della sua opera potesse ritorcersi a danno stesso del Governo, il quale avrebbe anche potuto ottenere la maggioranza, ma non quella assoluta, ed in tale caso, nella preoccupazione di assicurargli un lungo cammino, si sarebbe rischiato di non farlo partire affatto; analogo caso sarebbe quello di un Governo che nell'una Camera ottenesse una maggioranza assoluta e nell'altra quella semplice soltanto: « Che faremo di fronte a questi risultati? Vorremmo noi egualmente impedire al Governo ogni possibilità di esperimento? » (A. C., pag. 1518). Riteneva però che la necessità di una maggioranza qualificata fosse connaturata all'istituto dell'Assemblea Nazionale e che, di conseguenza, una volta scomparsa la causa ne sarebbe dovuto scomparire l'effetto, mentre, da un punto di vista politico, era indubbio che « una maggioranza semplice ottenuta dal Governo nelle due Camere equivalesse (come valore sintomatico, informativo e politico) alla maggioranza qualificata ottenuta in una sola Camera » (A. C., pag. 1518).

Circa la sostituzione dell'Assemblea Nazionale con « ciascuna delle due Camere », l'on. Stampacchia osservò che, respinta l'Assemblea Nazionale come istituto, non la si doveva lasciar vivere nemmeno sotto la forma di Camere riunite per il caso del voto di fiducia o sfiducia al Governo, e ciò, sia per rispettare il principio, votato, del sistema bicamerale, sancito obiettivamente dall'esistenza di una Camera e di un Senato differenti per la diversa struttura elettorale, sia perché, come aveva già osservato l'on. Corbino, chiamando le due Camere confuse insieme in adunanza plenaria a dare il voto di fiducia al Governo, non solo si annullerebbe il sistema bicamerale stesso, creandosi una assemblea di nuovo tipo, ma si darebbe luogo a una maggioranza artificiosa che potrebbe non rispondere al pensiero dell'una o dell'altra Camera e in cui, anzi, la maggioranza di una delle Camere potrebbe restare jugulata, soverchiata dal voto dell'altra: « Il Governo deve avere anche il voto di fiducia del Senato perché possa assumere di fronte al Paese d'avere la fiducia del Parlamento » (A. C., pag. 1519).

Delle precedenti proposte restavano, con il nuovo testo, valide: quella dell'on. Corbino soppressiva del primo comma, perché ritenuto pleonastico, essendo il principio facilmente desumibile dal contenuto del terzo comma; quella degli on. Nitti e Bozzi, soppressiva dei commi secondo e terzo, per la superfluità e insieme pericolosità delle disposizioni da essi sancite. Osservò l'onorevole Bozzi che non vi era motivo alcuno di stabilire un termine perentorio al Governo di presentarsi alle Camere per il voto di fiducia dopo la sua formazione, sia per la difficoltà di stabilire una sanzione, sia perché non si teneva il giusto conto di eventuali casi di forza maggiore che ostassero al rispetto del termine; non vedeva, analogamente, la necessità di motivare la mozione di fiducia perché era logico che la fiducia fosse già motivata dalla discussione, che precede il voto, nella quale si tracciano implicitamente le linee del programma governativo ritenendo invece che motivata dovesse essere la sfiducia. Sulla necessità o meno della motivazione della mozione di fiducia, considerazioni simili furono svolte dall'on. Arata, il quale osservò che non era possibile – nel caso prospettato di un Governo che si presentasse per la prima volta alle Camere per rispondere non di una attività già svolta ma di un programma da attuare – motivare l'approvazione di questo programma di parole, a meno che non si intendesse tradurre la motivazione nella solita formula: « La Camera, udite le comunicazioni del Governo, le approva », nel qual caso sarebbe stato inutile inserire nella Costituzione una formula che si era usata per consuetudine da decine di anni.

Gli on. Stampacchia e Tonello proposero di sancire l'obbligo per i membri del Governo di non potere prender parte alle votazioni per la fiducia, adducendo il motivo, di carattere morale e giuridico, che non era opportuno lasciar adito alla possibilità, una volta decisa l'abolizione della maggioranza assoluta, che un Governo si reggesse su una eventuale maggioranza minima raggiunta con i voti dati dai suoi componenti a se stessi, quando altrimenti non avrebbe potuto godere della fiducia della Camera, mentre altrettanto illogico appariva che, essendo i ministri e i sottosegretari *sub judice*, essi dovessero contribuire al giudizio su se stessi, giudizio di cui la sola assemblea poteva e doveva essere competente.

L'on. Corbi propose di sopprimere tutti i commi dell'art. 88 del progetto, osservando che non si poteva *a priori* affermare che il voto contrario di una Camera su una proposta del Governo non dovesse essere considerato voto di sfiducia, trattandosi di questione da rimettere alla prassi e soprattutto alla sensibilità del Governo; mentre la limitazione della proponibilità di una mozione di sfiducia alla condizione del consenso di un quarto dei membri di una assemblea appariva lesiva dei diritti delle minoranze, poiché non è lecito impedire che anche un solo deputato proponga la mozione ed esponga argomenti e fatti tali da raccogliere la maggioranza dei consensi. Riteneva sufficiente, per disciplinare l'argomento, limitare l'articolo ai primi tre commi attuali sostituendo il secondo con il seguente: « La fiducia o la sfiducia è deliberata su mozione motivata con voto nominale ». L'on. Targetti propose di abbassare il numero minimo dei deputati per porre la mozione di sfiducia a un decimo dei deputati o senatori, allo scopo di tutelare il più possibile i diritti delle minoranze, senza pericolo di aprire la porta a discussioni continue sulla politica del Governo, « perché un decimo è sempre un numero ragguardevole di deputati e senatori. D'altra parte, quando manchi una fondata possibilità di buon esito, non sarà facile trovare il numero sufficiente di componenti rispettivamente nell'una o nell'altra Camera per iniziare una discussione inutile » (A. C., pag. 1526). Analoga proposta formulò l'on. Stampacchia, chiedendo che il *minimum* venisse fissato nel numero di quaranta, al duplice fine di consentire anche ai partiti minori di poter parlare al Paese e di tener conto, per la raccolta delle firme, dei deputati assenti da Roma. A questo proposito propose anche di elevare il termine da tre a cinque giorni, onde permettere a tutti i deputati assenti il tempestivo rientro in sede.

L'on. Fuschini propose anch'egli di sopprimere il *minimum*, offensivo del diritto delle minoranze, demandando la questione al regolamento, « che già fissa norme e disposizioni, a proposito di *quorum*, molto equilibrate... La Commissione non creda di salvare i Governi; quando essi hanno delle forti maggioranze non possono temere le discussioni: se sono deboli è meglio spazzarli via al più presto. Le discussioni politiche servono per valutare la forza di un Governo e per educare il popolo... Se non vi sono o se si vogliono limitare, credo non si possa instaurare un vero regime democratico » (A. C., pag. 1528). L'on. Mazzei propose, a sua volta, di non limitare *a priori* la possibilità di presentare mozioni di sfiducia, sì che anche a un solo deputato fosse consentito usare di questa facoltà, ma di limitarla *a posteriori* al momento della discussione, nel senso che se la mozione non riuscisse, in tre giorni, a raccogliere le firme di almeno un quarto o un quinto dei membri di un'assemblea, non dovrebbe essere ammessa alla discussione; si avrebbe in tal modo una specie di giudizio preventivo sulla mozione proposta, il che rispetterebbe le esigenze delle minoranze e quella della stabilità del Governo e gioverebbe, in ultima analisi, alla serietà delle discussioni.

La motivazione da dare alla mozione di fiducia o sfiducia fu considerata dall'on. Mortati indispensabile, date le attuali esigenze politiche di concentrazioni governative e le conseguenziali possibilità di crisi extraparlamentari, nei quali casi appare giusto che il corpo elettorale, attraverso l'adesione espressa e positiva di determinati partiti a un certo programma di Governo e attraverso l'indicazione esatta dei motivi per i quali, dissentendone, un qualsiasi partito sia costretto a uscire da un Ministero, possa consapevolmente giudicare sulle attività e connesse responsabilità dei suoi mandatari. Per contro l'on. Nitti si dichiarò contrario alla motivazione della mozione di fiducia, al termine perentorio per la presentazione del Governo alle Camere – che non trovava riscontro in altre costituzioni – e ai limiti imposti per la presentazione della mozione di fiducia.

Il relatore Tosato, illustrando il nuovo testo della Commissione e rispondendo ai presentatori di emendamenti, osservò come il principio fondamentale di cui era anzitutto necessaria l'affermazione fosse quello che il Governo dovesse godere della fiducia delle Camere: « Nel primo comma è risolta la questione che ha tanto preoccupato l'Assemblea. Il testo del progetto parlava di Assemblea Nazionale; sono stati accolti tutti gli emendamenti, si è stabilito che il Governo deve avere la fiducia delle due Camere, *le quali, secondo il principio bicamerale, agiranno sempre separatamente* » (A. C., pag. 1531). Non nascose, peraltro, di nutrire preoccupazioni circa il caso di due assemblee

di differente colore politico che rendessero impossibile la formazione di un Governo stabile. A proposito, poi, del secondo comma, osservò che in esso venivano fissati requisiti di forma tali da eliminare ogni dubbio o incertezza: « Pertanto, al fine di rovesciare il Governo e di obbligarlo a dimettersi, non è sufficiente, anzi è esclusa, qualsiasi altra forma di manifestazione della volontà – quale, ad esempio, l'ordine del giorno – delle Camere. Occorre un apposito atto, la mozione. E non basta una mozione pura e semplice, occorre che sia motivata » (A. C., pag. 1531). A questo proposito non concordò con le osservazioni Nitti ed Arata, perché « la motivazione della mozione di fiducia consiste implicitamente nel richiamo e nella approvazione del programma del Governo. Il requisito della motivazione si propone di conseguire un duplice effetto. Da un lato, nella concessione della fiducia, di impegnare Governo e Camera a un dato programma; dall'altro, nella revoca della fiducia, di fissare esattamente i termini del contrasto tra Governo e Parlamento, il che è particolarmente importante nell'ipotesi che si addivenga allo scioglimento delle Camere, affinché il popolo possa pronunciarsi sui termini del contrasto stesso. D'altra parte, attraverso la motivazione, si riesce a identificare l'opposizione o le opposizioni e quindi ad accertare se esistono le condizioni che giustificano la caduta del Governo e la formazione, in sua vece, di una nuova compagine ministeriale » (A. C., pag. 1532). Non poté accettare la proposta dell'on. Tonello di escludere dal voto di fiducia i membri del Governo, poiché questo non è considerato, come il presidente dell'assemblea, *super partes* con i relativi obblighi di astensione (ecc., ecc.), ma solo composto di deputati ai quali si deve consentire che nutrano almeno fiducia in se stessi: « D'altronde, per essere obiettivi, occorrerebbe allora identificare in tempo utile quei deputati della opposizione che dopo il rovesciamento di un Governo dovessero esser chiamati a succedere ad esso, per escludere anche essi dal voto ». Non accettò nemmeno le riserve dell'on. Nitti, circa il termine di dieci giorni, poiché « esso costituisce, in pratica, una garanzia per l'attuazione della forma del Governo a cui si intende dare vita e per il controllo politico da parte delle assemblee legislative » (A. C., pag. 1532).

Sul quarto comma il relatore rilevò come esso fosse destinato ad integrare opportunamente la disciplina del tipo di Governo parlamentare che la Costituzione intende istituire. Sul quinto comma non ritenne ben fondate le critiche mosse di voler attentare ai diritti delle minoranze, « poiché un singolo deputato ha sempre la possibilità di provocare una discussione sulla politica del Governo presentando un'interpellanza, mentre la mozione ha uno scopo ben delimitato e grave: quello di rovesciare il Governo, cosa che può essere giustificata soltanto in quanto vi siano determinate garanzie di serietà e qualche probabilità di successo... Non si dà battaglia – una battaglia che determina un lungo periodo di stasi nell'attività del Governo e delle Camere – per il solo gusto di dare battaglia... Tutti ricordano gli inconvenienti del passato, quando si aveva continuamente il cosiddetto *assalto alla diligenza*. Ciò è inammissibile » (A. C., pag. 1532). Osservò che non si poteva lasciar libero corso a qualsiasi velleità crisaiola e che l'Assemblea doveva decidere fra i due punti di vista opposti: o dare a qualsiasi gruppo, anche minimo, la possibilità di aprire continuamente discussioni di politica generale, anche senza che vi fossero serie probabilità di successo, o fare in modo che la mozione di sfiducia fosse presentata solo e in quanto tali probabilità fossero accertate in un minimo apprezzabile; la Commissione era orientata per la seconda soluzione.

L'on. Martino Gaetano, in sede di voto, si manifestò contrario a stabilire la necessità di un numero fisso di presentatori della mozione di sfiducia, ritenendo che la questione della stabilità o meno del Governo non potesse essere legata a un criterio numerico, mentre, ove si temesse che una minoranza, nel corso della discussione, potesse divenire maggioranza, questo pericolo sussisterebbe anche nel caso che il presentatore della mozione di sfiducia fosse un solo deputato. D'altronde non reggeva nemmeno il motivo di evitare sterili discussioni perché, lasciando il limite di tempo dei tre giorni, il Governo avrebbe sempre avuto il modo di appellarsi alla Camera, nel caso di una mozione non seria, chiedendo di respingere la richiesta dell'iscrizione all'ordine del giorno.

All'on. Rubilli, che aveva proposto di demandare ai regolamenti interni delle Camere le modalità relative alla presentazione della mozione di sfiducia, mantenendo la sola seconda parte del comma quinto, il presidente della Commissione, on. Ruini, replicò: che scopo della norma era di garantire la stabilità del Governo in analogia a molte altre costituzioni; che a questa preoccupazione si erano ispirati la sottocommissione ed il Comitato di redazione; e che occorreva evitare gli *assalti alla diligenza* e le *bucce di limone* su cui si facevano scivolare in passato i Governi con le votazioni di sorpresa su argomenti qualsiasi, dando al voto significato di sfiducia. La libertà di discussione non era minimamente violata perché esistevano molti altri mezzi (mozioni ordinarie, interpellanze, ecc.), per parlare sulla politica del Governo; ma per rovesciarlo, fatto ben grave, era oppor-

tuno stabilire la necessità dell'apposita mozione motivata a garanzia della serietà dell'intento, e del *quorum* per la presentazione.

Posto ai voti, l'articolo fu approvato nel testo della Commissione, ma, respinta la proposta Rubilli a scrutinio segreto con 176 voti contrari contro 165, fu approvata pure a scrutinio segreto con 170 voti favorevoli contro 150 quella Targetti di restringere il *quorum* da un quinto a un decimo.

Si possono desumere, dal testo e dalla discussione dell'articolo, alcune interessanti conclusioni: che il Governo, nel suo complesso, dovendo godere della espressa fiducia delle due Camere, è, in pratica, responsabile verso di esse, limitandosi il Presidente della Repubblica, in caso di crisi, a constatare il venir meno della fiducia in base alle deliberazioni delle assemblee, che devono essere espresse con mozione motivata e votate a maggioranza dei presenti per appello nominale (conformemente alle norme dei rispettivi regolamenti interni). La fiducia è concessa con analoghe modalità e non v'è dubbio che la motivazione potrà consistere anche soltanto nella rituale formula: « La Camera (o il Senato), udite le dichiarazioni del Governo, le approva e passa all'ordine del giorno ». La motivazione, nell'intendimento del costituente, deve servire, nel caso di gabinetti di larga concentrazione di gruppi politici, a porre ciascuno di fronte alle proprie responsabilità, sia nel caso della fiducia che della sfiducia, e a consentire la valutazione più esatta di tali responsabilità al corpo elettorale in occasione di nuove elezioni: la disposizione tende cioè a impedire o, per lo meno, a limitare in radice *le crisi extraparlamentari, così come l'articolo intiero è diretto a evitare il più possibile gli « assalti alla diligenza », le « bucce di limone » e le « sorprese dell'ora tarda », classici esempi di degenerazione del sistema parlamentare in parlamentarismo; a tale fine sono diretti i limiti imposti dall'ultimo comma per la presentazione della mozione di sfiducia, ossia:* a) *il* quorum *di un decimo dei componenti di ciascuna Camera (precisamente 58 deputati o 35 senatori),* quorum *che garantisce la serietà della mozione e impedisce le logomachie di politica spesso non nazionale ma locale;* b) *il tempo minimo di tre giorni che deve decorrere dalla presentazione alla discussione, tempo che può permettere al Governo di prepararsi alla battaglia, in funzione, quindi, di quella sua stabilità la cui difesa è stato l'obietto principale – secondo le parole dell'on. Ruini – della Commissione.*

Altro limite è quello dei dieci giorni stabiliti come termine perentorio al Governo per presentarsi alle Camere per le dichiarazioni e il voto di fiducia; esso mira a impedire il ripetersi di soluzioni extraparlamentari, di crisi ministeriali del genere di quelle famose che avvennero in Francia nel secolo scorso, e d'impedire che il Presidente della Repubblica possa pensare a colpi di Stato al di fuori e contro la volontà delle assemblee, poiché è da ritenere che se un Governo non rispettasse o non intendesse rispettare tale termine, esso si intenderebbe decaduto e il Presidente della Repubblica dovrebbe reiniziare le consultazioni. A rafforzare la stabilità del Governo è rivolta la disposizione che esclude che un voto contrario su una qualsiasi proposta del Governo importi l'obbligo delle dimissioni, per quanto è da ritenere che, pur nel silenzio della Costituzione, se il Governo tenesse tanto a una sua proposta da porvi la questione di fiducia – nel senso che, disapprovando la proposta, implicitamente si dichiarasse la sfiducia al Governo – questo, ove tale sfiducia fosse dichiarata, sarebbe obbligato a dimettersi (cfr. anche note all'art. 55).

La questione circa la persona che dovrà ricevere l'incarico per formare il Gabinetto non è posta costituzionalmente come norma giuridica poiché non è possibile costituzionalizzare ciò che è da presumersi affidato alla consuetudine il cui valore nel campo del diritto pubblico è assai forte. Il Presidente della Repubblica, per nominare il presidente del Consiglio, si può, ovviamente, basare sul presupposto che il Governo debba avere la fiducia delle Camere, ed egli potrà accertare termini e limiti di questo presupposto attraverso le consultazioni di rito dei rappresentanti dei gruppi politici parlamentari, degli ex presidenti di Consiglio, dei presidenti ed ex presidenti delle Camere. Dalle consultazioni, che costituiscono un elemento ovviamente variabile e incostante, scaturisce il nome di colui che sarà designato dal Presidente della Repubblica per la formazione del Gabinetto. Esso, a sua volta, comporrà il Ministero in modo da garantirsi quella maggioranza che, in entrambe le Camere, gli sarà necessaria per l'approvazione della esplicita mozione motivata di fiducia. Il designato, quando avrà composto il Gabinetto, dovrà annunciare al Presidente di avere accettato l'incarico – mentre nel caso opposto declinerà l'incarico stesso – e il Presidente procederà alla firma dei relativi decreti di nomina. Questo è il momento che il comma terzo dell'art. 94 definisce « formazione »; e fino a questo momento sarà rimasto in carica, anche se per i soli provvedimenti di ordinaria amministrazione, il precedente Governo: da questo momento decorrono i dieci giorni di tempo perché il nuovo Gabinetto si presenti alle Camere, separatamente, per ottenerne la fiducia che dovrà essere concessa per appello nominale e a maggioranza dei presenti (cfr. note all'art. 64). Se però il Governo, così composto, non ottenesse la fiducia, esso dovrebbe rassegnare le dimissioni e allora si reinizierebbero le consultazioni, così come accadrebbe se un eventuale primo designato declinasse, dopo avere tentato la composizione di un Ministero, l'incarico ricevuto. È evidente quindi,

alla luce di queste norme consuetudinarie, come l'indicazione scaturisca dalle consultazioni le quali, in sostanza, costituiscono la vera chiave del sistema; sistema che, non essendo cristallizzato in formule meccaniche, ha la massima capacità di adeguarsi, di volta in volta, alle necessità dei singoli momenti della vita nazionale.

Altra questione potrebbe sorgere circa l'obbligatorietà o meno delle dimissioni del Governo in seguito a mutamento sopravvenuto nella persona del Presidente della Repubblica. Qui possono formularsi tre distinte ipotesi: 1°) o l'elezione di un nuovo Presidente avviene subito dopo le elezioni politiche di una o di entrambe le Camere e coincide con la prima seduta di un nuovo Parlamento; 2°) o l'elezione ha luogo durante il periodo di vita del Parlamento; 3°) oppure essa cade in un tempo immediatamente precedente le elezioni politiche. La Costituzione non prevede questi casi, ma la consuetudine insegna che al loro verificarsi il Governo, per ragioni di correttezza, si dimette poiché un Governo che viene nominato da un Presidente della Repubblica non può rimanere in vita ipso jure *non ripetendo la sua nomina dal nuovo Presidente: ciò accadeva in periodo regio e può continuare a verificarsi in periodo repubblicano perché anche se non esiste più un rapporto di responsabilità diretta intercedente fra i due organi del capo dello Stato e del Governo, vi è peraltro il motivo, egualmente rilevante, della correttezza costituzionale. Evidentemente nel caso che il vecchio Presidente fosse rieletto le dimissioni assumerebbero carattere di pura formalità, pur restando valide le considerazioni di cui appresso, inerenti alla fisionomia parlamentare.*

Per quanto si riferisce invece al caso di un nuovo Presidente della Repubblica la valutazione dell'opportunità o meno per il Presidente di riconfermare il Governo uscente potrà essere data soltanto dalla proporzione delle forze politiche in seno alle Camere. Ora è logico che nelle ipotesi seconda e terza il Presidente della Repubblica potrà, in base alle stesse dichiarazioni che gli farà il presidente del Consiglio dimissionario sulla solidità della maggioranza parlamentare, respingere le dimissioni presentategli per pura correttezza e convenienza, in quanto la fisionomia parlamentare permane la medesima; mentre, nella prima ipotesi, il problema è più grave poiché si tratta di preintendere gli orientamenti di un Parlamento di recentissima formazione, nel qual caso sarebbe prudente aprire costituzionalmente la crisi procedendo alle consultazioni di rito (specialmente allorquando una coalizione governativa si trovasse, dopo le elezioni, con un minimo scarto di seggi alle Camere rispetto alle opposizioni). Potrebbe anche darsi che invece la coalizione governativa fosse vittoriosa nelle nuove Camere con larga maggioranza e che lo stesso presidente del Consiglio nel compiere l'atto delle dimissioni facesse rilevare al Presidente della Repubblica di poter contare sull'appoggio dei gruppi formanti la coalizione; ed allora il Presidente della Repubblica potrebbe anche respingere le dimissioni o meglio prendere atto dell'intenzione considerando le dimissioni come non avvenute. Si noti peraltro che questi casi sono subordinati all'esistenza di governi di coalizione (logica conseguenza del sistema elettorale proporzionale) e si porrebbero con minore gravità se invece esistessero (come nei paesi ove vige il sistema uninominale e la lotta politica è limitata a due o tre partiti soltanto) un partito di maggioranza ed uno o due di minoranza. Si noti pure che il respingere le dimissioni presentate dal vecchio Governo al nuovo Presidente dopo nuove elezioni politiche potrebbe anche essere condizionato, in base alle norme dell'art. 94 che sono nuove nell'ordinamento costituzionale italiano, alla presentazione alle Camere del Governo stesso subito dopo l'elezione del nuovo Presidente per averne l'eventuale voto di fiducia: nel qual caso le dimissioni non sarebbero giuridicamente considerate come respinte, ma varrebbero come mai presentate; in caso contrario esse dovrebbero decorrere dal giorno in cui, dopo un eventuale voto di sfiducia, esse fossero ufficialmente presentate.

Si noti da ultimo che la minoranza ha sempre il modo di provocare una discussione politica – nel caso in cui un Governo non fosse dimesso dal Presidente della Repubblica per un qualsiasi motivo – attraverso la presentazione di apposita mozione di sfiducia.

ART. **95.** — Il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promovendo e coordinando l'attività dei ministri.

I ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri.

La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri.

(*Già art. 89 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 24 ottobre*).

Sul primo comma, che precisa i compiti e le responsabilità del presidente del Consiglio, si discusse molto in Assemblea, sostenendosi da alcuni (La Rocca, Grieco e altri) che era pericoloso – secondo quanto già osservato dall'on. Orlando – fare del presidente del Consiglio colui che domina e dà la sua impronta personale all'indirizzo generale della politica del Paese, che concentra, se non nella lettera del testo costituzionale, nella pratica, un po' tutti i poteri (A. C., pag. 1552). L'on. La Rocca osservò che non si poteva stabilire un esatto parallelo fra l'istituto italiano del presidente del Consiglio e quello inglese del « *Premier* » il quale scaturisce dalla natura stessa dell'ambiente politico inglese, caratterizzato dall'alternarsi di due grandi formazioni politiche i cui *leaders*, divenendo vicendevolmente primi ministri, derivano la loro autorità non da disposizioni costituzionali, ma dal prestigio di cui godono in quanto capi del partito di maggioranza: « In Italia, ammettendo che l'indirizzo politico possa essere dato dal presidente del Consiglio e non più dal Consiglio dei ministri nel suo insieme, nel suo complesso, si uscirebbe dal binario parlamentare e ci si porrebbe su un altro terreno... Dire che il presidente del Consiglio dirige, ossia è veramente la leva, il motore, il timone di tutto il Gabinetto, che dà la sua impronta, la sua fisionomia, alla politica generale del Governo, cioè all'indirizzo politico generale del Paese, mi pare che significhi attribuire al presidente un potere troppo grande, tale da consentirgli di prendere e seguire una sua strada, pure se in contrasto con altri membri del Gabinetto » (A. C., pag. 1553).

Gli on. Carpano-Maglioli, Targetti e altri proposero di sopprimere al primo comma le parole « e ne è responsabile » e « promovendo », osservando che la responsabilità era e doveva essere dell'intero Governo e non solo del presidente del Consiglio e che la dizione contrastava con il disposto del secondo comma, mentre sembrava giusto sopprimere il concetto del « promovere » dovendosi lasciare ai singoli ministri una certa libertà in materia di attività politica, spettando peraltro al presidente del Consiglio il coordinamento di questa attività al fine di avere il massimo rendimento nella direzione della cosa pubblica. Circa il terzo comma, gli stessi deputati proposero di sopprimere la parola « organizzazione », ritenendo che si dovesse lasciare libero ogni ministro di organizzare il proprio dicastero, pur nell'ambito delle line egenerali programmate, ma con un'impronta propria, anche se coordinata con l'azione direttiva del presidente del Consiglio, e di sostituire, a « presidenza del Consiglio », « Consiglio dei ministri ».

L'on. Fuschini fece rilevare che le attribuzioni e i compiti del presidente del Consiglio non derivano, nella tradizione legislativa parlamentare, dalla legge fascista sul capo del Governo, ma risalgono al decreto 14 novembre 1901, n. 466, il quale fissava i poteri del presidente del Consiglio in maniera chiara e precisa e molto più specificata dell'articolo in questione e per cui il presidente del Consiglio aveva poteri di controllo e di rappresentanza di tutto il Gabinetto; l'art. 6 di detto decreto precisava che il presidente del Consiglio doveva mantenere l'unità di indirizzo politico e amministrativo dei ministeri e curare l'adempimento degli impegni presi dal Governo nelle sue relazioni con il Parlamento e nelle manifestazioni fatte al Paese. Il presidente del Consiglio aveva, oltre che il diritto di presentare al Parlamento i disegni di legge riguardanti l'amministrazione generale dello Stato, anche quello di conoscere preventivamente i decreti che ogni ministro recava alla firma: « Vi era quindi un rapporto di subordinazione dei ministri rispetto al presidente del Consiglio: questo per precise disposizioni di questo decreto che fu sempre applicato senza attenuazioni. Non solo la responsabilità del Governo nel suo complesso, ma la responsabilità specifica di indirizzo era riservata di fatto, e anche di diritto per disposizione specifica, al presidente del Consiglio ».

L'on. Fuschini rilevò poi una contradizione in entrambe le proposte La Rocca e Carpano-Maglioli, poiché l'una voleva che il presidente del Consiglio fosse responsabile della politica del Governo senza la contropartita della direzione di esso e l'altra invece ammetteva la direzione senza l'onere della responsabilità.

Il relatore Tosato, per la Commissione, osservò che, accogliendosi la proposta La Rocca, ne sarebbero derivati per il presidente del Consiglio poteri più ampi di quelli previsti dal progetto, il quale, pur indicando e stabilendo alcuni poteri derivanti dalla responsabilità del presidente del Consiglio, li limitava nel momento stesso in cui ne fissava l'estensione. Accogliendosi poi l'emendamento Carpano-Maglioli, il presidente del Consiglio avrebbe sì diretto la politica generale del Governo, ma con il consenso e il concorso di tutti i ministri collegialmente responsabili a norma del secondo comma cosicché, in pratica, la politica del Governo sarebbe stata diretta totalmente ed esclusivamente dal Consiglio dei ministri, concezione, questa, contraria allo spirito del progetto. L'on. Tosato non ritenne poi che ci si dovesse eccessivamente preoccupare del potere del presidente del Consiglio poiché era evidente che, se il secondo comma stabiliva

che i ministri rispondessero collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri, questa responsabilità collettiva dei ministri implicava una necessaria adesione dei ministri stessi alla politica generale del presidente del Consiglio e quindi sostanzialmente una limitazione dei suoi poteri: « Ma la figura del presidente del Consiglio è un'esigenza e un fatto che non si può e non si deve eliminare. È il presidente del Consiglio che dà tono e fisionomia al Governo; che imprime l'indirizzo fondamentale al Ministero; che mantiene l'unità di indirizzo; che promuove e coordina, nell'armonica e generale intesa dei suoi collaboratori, l'attività dei ministri, individualmente e in Consiglio dei ministri. La formula proposta dalla Commissione vuole essere l'espressione di un necessario equilibrio ponderato, al fine di assicurare l'unità organica del Governo » (A. C., pagg. 1556-7).

Non furono accettate dalla Commissione neppure le proposte di sostituire « Consiglio dei ministri » a « presidenza del Consiglio », poiché i compiti di questa sono più vasti che non quelli strettamente inerenti al funzionamento del Consiglio stesso, e di sopprimere la parola « organizzazione », poiché questa era materia che non poteva essere abbandonata al Governo: « il quale – e per esso ogni singolo ministero – avrà la potestà di ordinare gli uffici dipendenti, purché ciò avvenga sempre nell'ambito di binari fondamentali stabiliti dalla legge » (A. C., pag. 1557).

L'on. Clerici propose di introdurre l'istituto del Consiglio di gabinetto (comitato ristretto di ministri all'uso inglese). L'on. Tosato non accettò, osservando che in pratica nulla avrebbe impedito che ciò avvenisse nelle singole contingenze, mentre non vedeva la necessità di costituire giuridicamente un organo di cui si sarebbe necessariamente dovuto determinare le funzioni e i rapporti con i ministri.

Messi ai voti, tutti gli emendamenti furono respinti, e fu votato il testo della Commissione con le modificazioni di forma della sostituzione del primo ministro con il presidente del Consiglio e della parola « personalmente » con quella « individualmente » (secondo comma).

Sotto un certo aspetto i poteri del presidente del Consiglio, essendo stati determinati in precise norme giuridiche costituzionalmente rilevanti e connessi a una responsabilità, prima desuntiva e oggi dichiarata, sono stati a un tempo limitati e aumentati rispetto al decreto del 1901.

Il presidente del Consiglio dirige la politica generale del Governo, ossia ne determina l'indirizzo in senso politico e amministrativo, di cui deve mantenere l'unitarietà in seno al Gabinetto del quale è capo, e a tale scopo promuove e coordina l'attività dei singoli ministeri sui quali è logico, quindi, che possa esercitare un vasto potere di controllo. È escluso con ciò che un ministro possa, per suo conto, disporre provvedimenti o compiere atti contro la volontà del presidente del Consiglio, ma la norma, allora per prassi, come oggi per legge, trova un certo limite nella compattezza del Ministero, poiché è ovvio che se un ministro o piú ministri si ribellassero al programma governativo nascerebbe una crisi. Controllo quindi più di forma che di sostanza, in quanto si presume che l'unità di azione del gabinetto sia collegata alla natura della compagine ministeriale, che sarà cura del presidente del Consiglio costituire in modo che gli offra le più ampie garanzie, al fine di coprire la sua responsabilità che è costituzionalmente rilevante.

La responsabilità collegiale per gli atti del Consiglio dei ministri accentua il carattere unitario dell'organo, in seno al quale le decisioni sono prese a maggioranza, mentre la responsabilità individuale caratterizza una certa autonomia dei singoli ministri per gli atti dei rispettivi dicasteri.

È evidente che le norme del primo e del secondo comma saranno pressoché inutili nel caso di governi monocolore mentre costituiranno una solida garanzia per il Paese nell'ipotesi di governi di coalizione, specie se a larga base.

Il terzo comma demanda alla legge l'ordinamento della presidenza del Consiglio e la determinazione del numero e delle attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri. Alla legge, quindi, spetta di dettare criteri specifici (numero e attribuzioni) e generici (organizzazione), in modo che ogni singolo ministro possa, poi, per quelli particolari, godere di una certa libertà regolamentare.

È interessante ricordare che in origine la I. Sez. della 2. Sc. espresse il voto, attraverso un ordine del giorno, che nella legge suddetta fosse inserita una disposizione per cui si vietasse al presidente del Consiglio di assumere più di un ministero e ai ministri di assumere interim *solo eccezionalmente e per breve durata.*

ART. **96**. — Il Presidente del Consiglio dei ministri e i ministri sono posti in stato d'accusa dal Parlamento in seduta comune per reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni.

(*Già art. 90 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 24 ottobre*).

Fu respinto un emendamento dell'on. Pietro Mastino diretto a stabilire che *ciascuna Camera* potesse porre in stato di accusa i ministri e il presidente del Consiglio. La competenza a giudicare, dopo la messa in istato di accusa da parte delle Camere in seduta comune (*cfr.* art. 55), spetta alla Corte costituzionale (art. 134).

La norma è analoga a quella sancita dall'art. 90 per il Presidente della Repubblica, con la quale armonizza. L'avere sostituito il termine « reati » a quello « atti » conferisce una più precisa configurazione giuridica all'istituto, poiché evita ogni dubbio circa la possibilità di incriminare membri del Governo per atti politici dei quali essi rispondono moralmente alle Camere. L'articolo si riferisce ai reati e sottrae quindi i membri del Governo alla giurisdizione ordinaria per ovvie ragioni di convenienza nonché per la necessità di speciali indagini e accertamenti: fra i reati (purché commessi nell'esercizio delle funzioni) sono logicamente da comprendersi l'alto tradimento e l'attentato alla Costituzione – che per il Presidente della Repubblica costituiscono l'eccezione alla sua irresponsabilità – ma si noti che per la deliberazione dello stato d'accusa non si richiede la maggioranza assoluta dei membri del Parlamento, come invece nell'art. 90. L'aver usato la dizione « sono posti » fa dedurre che sia un dovere per il Parlamento procedere, su denunzia o per sua iniziativa. Per tutti gli altri reati (che non siano quelli « commessi nell'esercizio delle loro funzioni »), valgono le norme penali di diritto comune, rimanendo ferma, per i membri del Governo che siano deputati o senatori, l'autorizzazione a procedere, di cui all'art. 68.

Sezione II

LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Art. **97.** — I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

(*Già primo e secondo comma dell'art. 91 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 24 ottobre*).

La 1. Sez. della 2. Sc. approvò: che ai pubblici impieghi si può accedere solo per concorso; che i funzionari devono considerarsi al servizio della Nazione (art. 98) e della collettività, *essendo garantita la loro indipendenza da influenze politiche*, e non devono ricevere ordini se non dalle autorità da cui dipendono. A queste norme si opposero tuttavia gli on. Nobile, Einaudi e Fabbri, affermando che la materia non appariva costituzionale e che era inopportuno sancire l'obbligo generale del pubblico concorso (fu addotto l'esempio delle banche di Stato il cui personale è assunto con altro sistema, o delle ferrovie dello Stato cui si accede anche mediante contratto diretto). L'aggiunta del « salvo i casi stabiliti dalla legge » risolse la questione.

Fu abbandonato dalla sezione il proposito di stabilire costituzionalmente i limiti di organizzazione e quelli funzionali della responsabilità dei pubblici impiegati, dopo l'osservazione del presidente Terracini che si sarebbe, in tal modo, conferito un più ampio potere ai capi dei servizi dei ministeri, i direttori generali, i quali già oggi ritengono di essere i veri dirigenti della Nazione. L'on. Mortati si riservò di formulare il contenuto di uno schema di articolo in modo da integrare il principio della responsabilità già sancito da un articolo votato dalla 1. Sc. (attuale art. 28).

Fu pure respinta, attraverso pregiudiziale opposta dagli on. Terracini e Lussu, perché materia già decisa dalla Commissione plenaria, la proposta Mortati di sancire il divieto di sciopero per i pubblici funzionari, benché l'on. Fuschini si fosse riservato di sollevarla nuovamente in Assemblea. La proposta era stata illustrata dall'on. Mortati con l'osservazione che il pubblico funzionario, il quale differisce dal pubblico impiegato di cui si occupò la Commissione plenaria, compie atti di volontà in nome dello Stato: da questa constatazione dovrebbe scaturire l'inapplicabilità, per esso, di un assoluto diritto di sciopero (*cfr.* note all'art. 40).

In Assemblea l'on. Fabbri si dichiarò perplesso circa l'opportunità dell'obbligo del concorso per accedere agli « enti di diritto pubblico », di cui all'ultimo comma, osservando anzitutto che molti

di detti enti regolano il rapporto di impiego in base alle leggi sull'impiego privato, con la competenza quindi, per le eventuali controversie, dei tribunali ordinari anziché del Consiglio di Stato, ed in secondo luogo che fini pratici consigliavano di escludere dalla disciplina costituzionale gli enti pubblici, espressione troppo generica e comprensiva di istituzioni le quali non potrebbero spesso nemmeno sostenere le spese di un pubblico concorso per l'assunzione di impiegati. La proposta Fabbri, soppressiva delle parole « e negli enti di diritto pubblico », fu approvata dall'Assemblea.

Va osservato che le norme sommariamente approvate dalla 1. Sez. della 2. Sc. furono poi rielaborate e completate in sede di Comitato di redazione, al quale si deve la formulazione del primo comma (che l'Assemblea approvò senza discutere), con la quale il Comitato stesso *ha inteso riaffermare, specie nelle parole « imparzialità dell'amministrazione », il principio della indipendenza della pubblica amministrazione da influenze politiche, nel duplice senso attivo e passivo. La « imparzialità » deve valere tanto all'esterno, verso gli amministrati, i cittadini, quanto all'interno dell'amministrazione, verso i funzionari e gli impiegati.* Codesti principi si integrano poi con quelli che hanno ispirato il primo comma dell'art. 98.

ART. **98.** — I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione.

Se sono membri del Parlamento, non possono conseguire promozioni se non per anzianità.

Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'iscriversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero.

(Già terzo e quarto comma dell'art. 91 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 24 ottobre; e principio votato nella seduta del 5 dicembre e qui collocato come terzo comma in sede di coordinamento finale).

La 1. Sez. della 2. Sc. stabilì il principio che i funzionarî debbono essere al servizio esclusivo della Nazione – intendendo implicitamente affermare, in forma solenne, la loro indipendenza da influenze politiche – e quello, di carattere morale, che qualora divengano membri del Parlamento non possano conseguire promozioni se non per anzianità e sia loro inibito prendere parte a concorsi o passare nei ruoli di altre amministrazioni statali o parastatali. Il Comitato di redazione, quanto a quest'ultimo principio, si limitò a sancire l'impromovibilità se non per anzianità.

In Assemblea l'on. Romano propose di sopprimere il secondo comma osservando: che da un punto di vista giuridico si veniva a stabilire una vera e propria sanzione contro i funzionari colpevoli solamente di essere eletti membri del Parlamento, per cui sarebbe stato più logico dichiarare l'incompatibilità fra il mandato politico ed il pubblico impiego; e che, da un punto di vista pratico, si rischiava o di incoraggiare il professionismo politico, a cui i funzionari con aspirazioni elettorali si sarebbero forzatamente dovuti dedicare, o di respingere dalla vita politica i funzionari stessi i quali invece, con la loro competenza, non potrebbero che dare un valido contributo alla attività legislativa; che, infine, la norma era resa inutile dalla stessa esiguità del numero degli interessati, i quali, per esempio, non superavano nella Assemblea Costituente la quarantina di fronte al milione circa di impiegati esistenti in Italia. Il relatore Tosato manifestò il parere contrario della Commissione, la quale aveva deliberatamente scelto, fra il divieto assoluto di avanzamento e l'assoluto mantenimento di ogni diritto in questo senso, la via di mezzo della sola promozione per anzianità. La proposta Romano non fu approvata (A. C., pag. 1565).

Venne respinto un comma aggiuntivo: « La legge determina i modi e le forme in cui si esercita il controllo popolare sulle pubbliche amministrazioni », presentato dagli on. Togliatti e La Rocca, i quali lo raccomandarono nel senso che esso dovesse costituire una guida per il futuro legislatore al fine di stabilire che il controllo popolare dovesse essere esercitato dalla fonte, dalla sorgente della sovranità e del potere. Il relatore Tosato, per la Commissione, lo considerò superfluo in quanto la legge avrà sempre il potere di stabilire anche forme di controllo non previste dalla Costituzione, mentre già esistono leggi fondamentali che assicurano il controllo popolare sulle pubbliche Amministrazioni: per quelle centrali il controllo esercitato dai membri delle assemblee rappresentative, per quelle locali il controllo esercitato dagli organi rappresentativi di questi enti locali. Comunque la materia, nel silenzio della Costituzione, restava impregiudicata. L'Assemblea non approvò il comma aggiuntivo.

Il terzo comma fu inserito in sede di coordinamento finale, essendo stato votato come principio, salvo collocazione, nella seduta del 5 dicembre, durante la quale fu esaminato l'ultimo comma di un articolo sulla magistratura relativo al divieto, per i magistrati, di iscriversi a partiti politici o ad associazioni segrete. A tale comma l'on. Ruini aveva dichiarato di rinunciare a nome della Commissione, essendo questa divisa sull'argomento.

L'on. Clerici aveva proposto, fin dalla discussione sul Titolo IV (magistratura), un testo quasi identico all'attuale terzo comma; nel darne ragione, aveva osservato che da esso non derivava alcuna causa di ineleggibilità tranne quelle eventualmente stabilite dalla legge elettorale e che quindi le preoccupazioni avverso il principio non erano fondate, mentre il rinvio alla legislazione ordinaria toglieva ogni perplessità circa la portata della norma, in quanto si demandava al legislatore di valutare l'opportunità o meno di renderla operante. Gli sembrava giusto, però, determinare nella Costituzione « la possibilità di sancire in futuro il divieto per quei funzionari che, data la delicatezza delle funzioni da essi espletate, debbono essere insospettabili, al di sopra e al di fuori di ogni passione politica e indipendenti dal Governo o dai partiti di maggioranza, in quanto detti funzionari, magistrati, appartenenti alla P. S., militari e diplomatici, sono i depositari dello *jus imperii* dello Stato, che è qualcosa di immanente e di superiore a tutte le maggioranze, ai partiti e ai Governi ». L'on. Clerici osservava poi che il principio aveva significato eminentemente cautelativo mirando a impedire che una eventuale futura legge, che stabilisse il divieto per funzionari compresi nelle suddette categorie, potesse essere dichiarata incostituzionale (A. C., pagg. 2858-9). Circa il divieto per i magistrati, l'on. Cifaldi ne aveva sostenuto l'inutilità osservando che il divieto rischiava di divenire sterile poiché non si sarebbero mai potute censurare le idee personali degli uomini, mentre, ai fini della *legittima suspicione*, sarebbe stato invece più giovevole poter conoscere in anticipo le idee politiche dei giudici. Gli on. Candela, Colitto e Russo Perez avevano rilevato come le osservazioni dell'on. Cifaldi fossero condizionate a una bontà, purtroppo solo presuntiva, degli uomini e a una loro coscienza e serenità che purtroppo solo raramente si riscontrano sul terreno pratico. L'Assemblea approvò la proposta Clerici con l'inclusione, per i militari, della specificazione « di carriera ».

Come l'art. 97 detta i criteri di massima per l'organizzazione dei pubblici uffici, ossia degli istituti (per individuarli si tenga presente che essi sono – secondo l'interpretazione del relatore – quelli i cui funzionari siano soggetti alla giurisdizione del Consiglio di Stato), così l'art. 98 sancisce principi di massima validi per coloro che di tali istituti siano dipendenti. Essi sono al servizio esclusivo della Nazione, ossia devono servire lo Stato che può anche non coincidere con il Governo al quale devono obbedire (in quanto si presume che esso si uniformi all'interesse superiore dello Stato), ma non debbono essere soggetti a influenze di partiti, neppure di quelli, cioè, che compongono il Governo. È un principio morale che si ricollega a quello del primo comma e che è integrato da quello del terzo e ultimo comma che demanda alla legge ordinaria la questione del divieto di appartenenza ai partiti politici di determinate categorie di funzionari le cui attribuzioni sono particolarmente delicate.

Il comma ha valore, si è già detto, più cautelativo che imperativo anche se considerato come un invito al legislatore. Nel loro complesso, tutte le norme sulla pubblica amministrazione sono dirette a rendere gli organi dello Stato il più possibile autonomi e svincolati dall'influenza politica, e ciò per un criterio del più alto significato morale dimodoché gli strumenti del potere esecutivo siano strumenti e restino tali e, pur nel trascorrere dei Governi e delle diverse tendenze che questi rappresentano, quelli rimangano sempre i depositari e i custodi della tradizione e dell'interesse dello Stato.

Sezione III

GLI ORGANI AUSILIARI

Art. **99.** — Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è composto, nei modi stabiliti dalla legge, di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa.

È organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge.

Ha l'iniziativa legislativa e può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principî ed entro i limiti stabiliti dalla legge.

(*Già art. 92 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 25 ottobre*).

In sottocommissione l'on. Mortati propose due articoli, il primo dei quali relativo alla costituzione di Consigli ausiliari presso le Amministrazioni centrali dello Stato o gruppi di esse, composti di membri eletti dal Parlamento, dalle associazioni sindacali e anche da altri enti e con il compito di fornire pareri tecnici, su richiesta, al Parlamento, o addirittura di predisporre disegni di legge anche su propria iniziativa; inoltre le Camere potevano stabilire che i disegni presentati da tali Consigli non fossero soggetti al procedimento normale (previo esame di una commissione – *cfr.* art. 72), mentre ai Consigli suddetti potevano essere demandate, su delega del Parlamento, potestà regolamentari su determinate, singole leggi. L'altro articolo concerneva l'istituzione del Consiglio economico nazionale composto dai Consigli ausiliari, di cui sopra, relativi ai servizi economici, Consiglio che avrebbe dovuto funzionare come collegio arbitrale nel campo delle controversie di carattere economico avendo pure la potestà di ratificare i contratti collettivi di lavoro « in quanto essi siano suscettibili di ripercuotersi, attraverso aumenti dei prezzi, su tutta l'economia nazionale » (*cfr.* note all'art. 39). Inoltre si rendeva obbligatoria l'audizione del Consiglio per tutti i progetti diretti a disciplinare in modo unitario l'attività produttiva del Paese.

Gli schemi dell'on. Mortati sollevarono le perplessità dell'on. Einaudi il quale temette che l'aprioristica funzione tecnica di tali Consigli, di formulare pareri preventivi, potesse assorbire quella consultiva del Consiglio di Stato. Concordi furono gli on. Bulloni, Terracini e Laconi nel respingere decisamente la possibilità di conferire una tal somma di delicati poteri ai cosiddetti Consigli ausiliari i quali, pur essendo organi rappresentativi di interessi, avrebbero inficiato gravemente l'autorità e la funzione del Parlamento e si manifestarono favorevoli alla istituzione del Consiglio economico, purché con il solo compito di organo consultivo del Governo e senza quelle funzioni arbitrali che l'on. Laconi attribuì a una « concezione di tipo corporativo » (2. Sc., pag. 893). L'on. Bozzi si disse preoccupato della complessità di funzioni affidate agli organi proposti, i quali, pur essendo in rappresentanza di interessi, avrebbero potuto anche compiere valutazioni politiche di argomenti tecnici. Analoghi argomenti addusse ancora l'on. Einaudi, osservando come fosse difficile che il Parlamento designasse suoi rappresentanti in base a quel rigoroso criterio di tecnicismo che deve presiedere alla vita di organi siffatti. Gli on. La Rocca e Ravagnan si dichiararono favorevoli soltanto alla istituzione di un Consiglio economico del tipo francese con funzioni unicamente consultive, escludendo le altre, dall'arbitrato alla ratifica dei contratti di lavoro, e demandando alla legge di stabilirne i limiti di funzionamento. L'on. Nobile propose invece di costituire egualmente i Consigli ausiliari con funzioni sempre consultive.

Nonostante la difesa degli schemi Mortati fatta dal presentatore stesso, e dagli on. Tosato e Mannironi – i quali osservarono che, comunque, i poteri affidati agli organi da creare avevano valore non tassativo ma solo indicativo, tranne quelli inerenti ai piani economici di interesse nazionale – il parere della Commissione fu contrario all'articolazione proposta.

L'on. Perassi propose di inserire nel progetto soltanto qualche formula generica sul Consiglio economico, demandando alla legge di disciplinarne funzioni e composizione, appoggiato in ciò dall'on. Nobile il quale fece presente che anche in Inghilterra l'on. Churchill aveva presentato uno schema di sub-parlamento economico formato di esperti nominati dai capi-partito nella proporzione delle forze politiche esistenti alla Camera dei comuni. La proposta Perassi fu ripresa dall'onorevole Ruini il quale, pur auspicando la costituzione di consigli tecnico-consultivi presso tutti i ministeri ove potessero apportare, attraverso una collaborazione tecnico-pratica, il soffio della vita, ritenne non necessario fissare in sede costituzionale il principio, essendo sufficiente stabilire una norma elastica e generica relativa al solo Consiglio economico. La proposta fu appoggiata dagli on. Grieco, Fabbri, Bulloni e Terracini, il quale ultimo propose la formulazione che, accettata, fu poi inserita nel progetto. Durante la votazione dei principi che dovevano ispirare detta formula fu scartato quello diretto a stabilire che la composizione del Consiglio economico dovesse avere base elettiva, essendo apparso sufficiente il rinvio del problema alla legge sul suo ordinamento. Furono pure scartati i principi che il Consiglio economico potesse avere iniziativa legislativa e funzioni arbitrali o che gli potessero essere affidati i compiti propri ai Consigli del lavoro. La formulazione Terracini, approvata, era la seguente: « Un Consiglio economico, il cui ordinamento sarà stabilito dalla legge, funzionerà, sia per la consulenza in materia economica del Parlamento e del Governo, sia per quegli altri compiti che gli vengano legislativamente attribuiti ». La dizione del progetto era press'a poco simile.

In Assemblea l'on. Corbino propose la soppressione dell'articolo osservando che in Italia già esistevano parecchi organi consultivi (per l'industria, per il commercio, per l'agricoltura, ecc.), i quali già avevano dato ottime prove ed esercitato in pratica una vera collaborazione con il Parlamento e con il Governo, mentre il largo potere di inchiesta di cui avrebbero goduto le Camere

appariva sufficiente a far sì che il Parlamento avesse tutti i mezzi occorrenti a condurre le necessarie indagini in materia economica.

L'on. Clerici propose il seguente emendamento sostitutivo: « Il Consiglio economico e del lavoro, composto nei modi stabiliti dalla legge, da tecnici e da rappresentanti delle categorie produttive, è l'organo di consulenza del Parlamento e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono dalla legge attribuite, ha l'iniziativa legislativa e può contribuire alla elaborazione della legislazione sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge ». Nel darne ragione osservò che nel secolo attuale, definito il secolo del lavoro, non doveva spaventare una innovazione del genere qualora si pensasse che il Consiglio di Stato e la Corte dei conti furono, al loro apparire per opera napoleonica, novità quasi rivoluzionarie.

Un emendamento assai simile era stato presentato dagli on. Di Vittorio, Bitossi e Bibolotti, i quali vi rinunciarono aderendo a quello Clerici e solo proponendo di denominare l'organo « Consiglio economico del lavoro » – togliendo cioè la particella « e » – nonché di aggiungere, circa la composizione del Consiglio, un accenno del genere: « in misura che tenga conto della loro importanza numerica »; onde evitare la pariteticità di rappresentanza fra le categorie dei lavoratori e quelle dei datori di lavoro. Proposero tuttavia che si tenesse conto anche della importanza « qualitativa » delle singole categorie produttive, al fine di proporzionare, per esempio, le rappresentanze dei guantai a quelle dei metallurgici. L'on. Clerici si dichiarò propenso a demandare la determinazione dei criteri di rappresentanza alla legge – trattandosi di un organo con funzioni prevalentemente consultive tali criteri avrebbero avuto scarsa importanza, essendo sufficiente che ogni categoria avesse comunque un suo rappresentante per fare udire la sua voce – e non volle accedere alla soppressione della « e », necessaria per fare risaltare un collegamento, ma non una soggezione dell'un principio all'altro, poiché il lavoro non è che uno dei settori, seppure importantissimo, dell'economia di un paese.

Il presidente Ruini propose la formula « Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro ». Circa la proporzione della rappresentanza osservò che non si poteva restringere il criterio fino a far contare per uno una grandissima società anonima e per centomila gli operai; comunque propose che si rinviasse la decisione alla legge sull'ordinamento del Consiglio stesso (A. C., pag. 1571). Per il resto affermò che la Commissione aderiva al testo dell'on. Clerici anche per quanto si riferiva all'iniziativa legislativa. Fu accolto dalla Commissione e dagli on. Clerici e Di Vittorio l'emendamento Condorelli tendente ad aggiungere la parola « esperti », proposta diretta ad ampliare le categorie di persone da designare o da eleggere. La formulazione Clerici fu approvata dall'Assemblea con l'inciso proposto dall'on. Di Vittorio e con le modificazioni Ruini e Condorelli.

Il testo approvato fissa il criterio che potranno essere chiamati a far parte del nuovo organo esperti e rappresentanti delle categorie produttive – la disposizione è tassativa in quanto il « nei modi stabiliti dalla legge » intende alludere al sistema di designazione, se elettivo o altrimenti, che alla legge stessa è rinviato – e stabilisce il duplice e concorrente criterio della rappresentanza numerica (delle forze cioè che compongono le categorie produttive) e qualitativa. La formula « in misura che tenga conto» stabilisce un criterio proporzionalistico in senso non assoluto ma elastico e relativo, che spetterà al legislatore attuare.

Il Consiglio ha l'iniziativa legislativa, ossia è parificato ai Consigli regionali (art. 121) e ai 50.000 elettori dell'art. 71, e può contribuire con funzioni consultive alla elaborazione della legislazione economica e sociale. Resta da vedere se il « secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge » si riferisce solo al contributo che l'organo può portare in sede di legislazione economica e sociale o, come si desumerebbe dalla particella congiuntiva, anche alla iniziativa legislativa, poiché altrimenti questa avrebbe un carattere limitato alla materia economica sociale. Questo è l'unico punto poco chiaro; l'interpretazione restrittiva sembra la più attinente allo spirito dell'articolo e al nome stesso dato all'organo, che ne circoscrive il terreno di competenza.

ART. **100.** — Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione.

La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanzia-

ria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito.

La legge assicura l'indipendenza dei due istituti e dei loro componenti di fronte al Governo.

(*Già art. 93 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 25 ottobre*).

L'articolo va integrato con l'art. 103, sulla attività giurisdizionale del Consiglio di Stato e della Corte dei conti. Quanto al primo di tali organi, in sottocommissione i relatori Bozzi e Ambrosini avevano proposto di specificare: 1°) che il Consiglio di Stato potesse, nei casi stabiliti dalla legge, essere richiesto dal Parlamento o dal Governo di pareri sugli atti della pubblica amministrazione, sulle norme giuridiche da emanarsi dal potere esecutivo nonché sui disegni di legge di iniziativa legislativa; 2°) che il Governo potesse commettere al Consiglio di Stato la formulazione di progetti di legge e di regolamenti; 3°) che spettasse al Consiglio di Stato la decisione dei ricorsi prodotti contro gli atti illegittimi della pubblica amministrazione entro i termini fissati dalla legge (2. Sc., pagg. 879-80).

Gli on. Mortati e Tosato dichiararono di non comprendere la ragione di rendere costituzionalmente rilevante il Consiglio di Stato, il quale avrebbe benissimo potuto sussistere anche senza un esplicito riconoscimento nella Costituzione, a meno che non lo si volesse inserire nel procedimento di formazione delle leggi stabilendo l'obbligo del suo parere preventivo alla presentazione al Parlamento dei disegni di legge di iniziativa governativa. L'on. Terracini propose una formula conciliativa: « Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa del Parlamento »; alla quale aderirono gli on. La Rocca, Einaudi e anche i relatori. L'on. Fabbri propose di togliere le parole « e del Parlamento », poiché la citazione poteva interpretarsi come implicita svalutazione dell'autorità e del prestigio delle assemblee legislative, *mentre ogni eventuale richiesta di parere avrebbe sempre potuto aver luogo anche senza sancirlo espressamente nella Costituzione*. La proposta Fabbri fu approvata. Il presidente della sottocommissione on. Terracini ritenne poi inutile stabilire in questa sede la funzione giurisdizionale speciale del Consiglio di Stato perché già fissata nel Titolo sulla Magistratura (art. 103); ma al Comitato di redazione parve opportuno definire sinteticamente anche questo secondo aspetto della funzione del Consiglio di Stato nella formula: « di tutela della giustizia nell'amministrazione ».

In Assemblea l'on. Romano propose la soppressione di questa specificazione e di rinviare la discussione relativa, al Titolo sulla magistratura, nella quale sede egli aveva presentato un emendamento diretto a sostenere il principio dell'unità dell'ordine giudiziario (A. C., pag. 1574). La questione era già stata dibattuta dalla 2. Sez. della 2. Sc. nei seguenti termini: trasformare le attuali sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato e della Corte dei conti in sezioni specializzate della giurisdizione ordinaria, o mantenere le suddette sezioni come organi speciali di giurisdizione: la sezione optò per quest'ultimo criterio con l'innovazione che contro tutte le sentenze di tali giurisdizioni speciali fosse ammesso il ricorso per cassazione (*cfr.* note all'art. 111 – *cfr.* anche art. 102 del progetto).

L'on. Bozzi osservò, avverso la tesi Romano, che la formula « di tutela della giustizia nell'amministrazione » si riferiva anche alla funzione consultiva poiché: « sia la funzione consultiva sia quella giurisdizionale costituiscono aspetti diversi per raggiungere l'unico scopo della tutela della giustizia nell'amministrazione ». Il presidente della Commissione on. Ruini rilevò come la frase, che ha una tradizione nei riguardi del Consiglio di Stato, non pregiudicasse la questione della unicità o meno della giurisdizione. Di uguale avviso fu l'on. Tosato, il quale osservò che « la definizione dei compiti del Consiglio di Stato contenuta in questo articolo è compresa nella Sezione del Titolo III dedicata espressamente alla pubblica amministrazione. Quindi in questo Titolo non si può pregiudicare alcuna questione che attenga alla funzione giurisdizionale. D'altra parte l'on. Romano sa che la funzione di consulenza giuridico-amministrativa del Consiglio di Stato si estende ai ricorsi straordinari al capo dello Stato. Si tratta di ricorsi amministrativi che sono decisi con provvedimenti amministrativi, ma hanno grande importanza per la tutela della giustizia nell'amministrazione. Il Consiglio di Stato è, in tutta la sua attività consultiva, uno strumento prezioso, ed il suo intervento costituisce un apporto considerevole ai fini di assicurare la giustizia dell'amministrazione. Questa sua funzione non può essere trascurata nella definizione dei suoi compiti. Il problema dell'unità della giurisdizione e della conservazione o meno della competenza giurisdizionale del Consiglio non resta affatto pregiudicato » (A. C., pag. 1574). L'Assemblea respinse la proposta Romano e approvò il primo comma nel testo della Commissione.

Il secondo comma si riferisce all'altro organo ausiliario del Governo: la Corte dei conti. Esso venne proposto alla 2. Sc. dai relatori Bozzi e Ambrosini in una formulazione che, nei due primi periodi, corrispondeva sostanzialmente a quella attuale, mentre vi era compreso un altro comma che concerneva la potestà delle Camere di chiedere l'intervento del presidente della Corte dei conti alle sedute per riferire in sede di approvazione del rendiconto generale dello Stato. L'on. Mortati presentò una propria formulazione, che a quella dei relatori aggiungeva, alla parola « ordinaria », la specificazione « secondo le norme stabilite da apposita legge » e conteneva tre altri commi, relativi: al principio che la Corte dei conti potesse riferire direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito; all'obbligo per la Corte di comunicare al presidente del Consiglio il risultato delle relazioni perché il Governo se ne potesse giovare per coordinare il funzionamento dei vari ministeri; al rinvio alla legge della determinazione delle condizioni necessarie ad assicurare l'indipendenza dell'istituto e dei suoi componenti di fronte al Governo.

Nessun dubbio vi fu circa la necessità di rendere la Corte dei conti costituzionalmente rilevante in quanto essa – osservarono gli on. Mortati, Einaudi e Perassi – è un organo ausiliario del Parlamento nella importante funzione da questo esercitata per il controllo finanziario. Si sottolineò che la Corte dei conti corrisponde con il Parlamento in due momenti: inviando alle Camere la relazione e il rendiconto generale della spesa alla chiusura del bilancio consuntivo, e trasmettendo alle stesse i decreti registrati con riserva. Ci si augurò anzi che questo controllo esercitato dalla Corte divenisse più rigido nel suo duplice aspetto di annullamento di atti illegittimi e di preventiva notifica alle amministrazioni dello Stato di quegli atti che potessero essere contrari alla legge.

L'on. Mortati si dichiarò poi contrario a che il presidente della Corte dei conti potesse accedere al Parlamento poiché a ciò avrebbe ostato il principio che non ammette l'ingresso in Aula degli estranei che non siano membri del Governo; dello stesso parere si manifestò l'on. Einaudi, il quale escluse inoltre l'obbligo dell'invio al presidente del Consiglio delle relazioni, al fine di non oberare eccessivamente i già gravi compiti dell'organo. L'on. Perassi espose le sue perplessità circa l'opportunità di estendere il controllo preventivo e successivo della Corte sull'amministrazione finanziaria degli enti ordinariamente sovvenzionati dallo Stato, per le inerenti difficoltà di ordine pratico. L'on. Terracini propose di escludere dal controllo gli atti del Governo che non comportassero spese e si manifestò contrario all'accesso in Parlamento del presidente della Corte dei conti, perché superfluo, essendo sufficiente la relazione illustrativa del rendiconto, nonché all'invio delle relazioni della Corte al presidente del Consiglio in corrispondenza con l'avviso, già espresso, che la Corte dei conti non debba intervenire per gli atti che non comportano spese. L'on. Einaudi si disse contrario alla opinione dell'on. Terracini su quest'ultimo punto poiché si sarebbe dovuto prevedere invece il caso di atti che indirettamente fossero fonti di spese e si dichiarò favorevole all'osservazione dell'on. Perassi circa gli enti sovvenzionati.

Il relatore on. Bozzi replicò osservando che era opportuno mantenere il controllo preventivo su tutti gli atti del Governo poiché questo controllo, esercitato dalla Corte dei conti, costituisce una delle garanzie fondamentali dello Stato di diritto. Dissentì dalle opinioni espresse circa la innovazione del permettere al presidente della Corte dei conti di accedere in Parlamento, poiché la deroga alla regola parlamentare di non ammettere estranei in Aula, fuorché i ministri, potrebbe essere giustificata con il fatto che la Corte è in pratica un organo para-parlamentare. Non aderì alla tesi Mortati di ammettere l'invio delle relazioni al Governo, non essendo questa una materia costituzionale per quanto poi, agli effetti pratici, nulla avrebbe vietato che l'invio avesse egualmente luogo. Circa il controllo preventivo sugli enti sovvenzionati, ritenne necessaria una norma in proposito, al fine di riparare agli inconvenienti – perdita della visione di insieme – connessi con il decentramento delle sezioni staccate della Corte presso gli enti regionali.

La sottocommissione approvò la parte comune delle formulazioni Bozzi e Mortati, non approvò l'eccezione Terracini e accolse le proposte Mortati di inserire dopo « ordinaria » le parole « nei limiti stabiliti dalla legge » e di aggiungere: « Essa riferisce direttamente al Parlamento sui risultati del riscontro effettuato ». Fu anche approvato in questa sede, in formula più generica dell'attuale, il comma: « La legge determina le condizioni necessarie ad assicurare l'indipendenza dell'istituto ».

In Assemblea il secondo comma fu votato senza discussione, respingendosi implicitamente l'eccezione Laconi sulla non rilevanza costituzionale del primo periodo.

Sul terzo comma si discusse in sottocommissione se adottare, circa la composizione degli istituti, la formula dei relatori Bozzi e Ambrosini (che specificava il modo e le forme di nomina dei componenti da designare su decreto del Presidente della Repubblica fra determinate categorie di cittadini: su proposta delle presidenze delle Camere, sentite l'adunanza generale del Consiglio

di Stato e le sezioni unite della Corte dei conti – proposta cui si associarono gli on. Einaudi e Ruini –); oppure se si dovessero sentire solo le proposte delle Camere (on. Terracini e Laconi); o se fosse sufficiente la formulazione dell'on. Mortati, ossia quella dell'attuale comma, a cui si associarono gli on. Fabbri e Nobile, e che, posta ai voti, fu approvata.

Un comma aggiuntivo dell'on. Nobile per stabilire il controllo della Corte dei conti sulle Amministrazioni autonome dello Stato fu dal presentatore ritirato in seguito all'osservazione degli onorevoli Mortati, Ruini e Terracini che in pratica ciò sarebbe sempre avvenuto, essendo i bilanci di quelle compresi nel bilancio generale dello Stato.

Attraverso l'art. 100 tanto il Consiglio di Stato quanto la Corte dei conti sono organi costituzionalmente rilevanti e per entrambi si demanda alla legge di determinare le norme perché siano posti in condizioni di indipendenza e di autonomia nei confronti del Governo di cui sono organi ausiliari, mentre al tempo stesso, per l'art. 103, costituiscono un aspetto dell'ordinamento giurisdizionale: indipendenza e autonomia, quindi, tanto più necessarie in quanto si tratta di organi con compiti che li rendono partecipi di due diverse funzioni statuali, l'esecutiva e la giurisdizionale.

La consulenza giuridico-amministrativa del Consiglio di Stato si esplica in pareri forniti al Governo che li richiede su problemi tecnici della amministrazione dello Stato, mentre la tutela della giustizia nell'amministrazione si deve intendere – poiché, secondo le parole del presidente Ruini, questo articolo si riferisce solo agli aspetti consultivi del funzionamento dell'organo – nel senso che esso può intervenire al fine di assicurare e tutelare la giustizia in quei rapporti di carattere amministrativo nei quali non potrebbe invece intervenire come organo giurisdizionale: così, per esempio, formulando pareri consultivi nel caso dei ricorsi straordinari al capo dello Stato.

Le funzioni della Corte dei conti, che questa esplica come aspetto del potere esecutivo, sono più specificate che non quelle del Consiglio di Stato, poiché la Corte dei conti è un organo di maggior rilievo costituzionale, come rilevò l'on. Tosato, che non il Consiglio di Stato, avendo rapporti singolarmente stretti con il Parlamento e con il Governo in quanto partecipe del controllo sul bilancio consuntivo dello Stato, nonché di quello preventivo di legittimità negli atti del Governo e, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, del controllo sulla gestione finanziaria degli enti sovvenzionati in via ordinaria.

TITOLO IV

LA MAGISTRATURA

SEZIONE I

ORDINAMENTO GIURISDIZIONALE

ART. **101.** — La giustizia è amministrata in nome del popolo.
I giudici sono soggetti soltanto alla legge.

(*Già art. 94 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 20 novembre*).

Il presidente della Commissione, on. Ruini, nella sua relazione al progetto scrisse: « Per adempiere il mandato, che esercita in nome del popolo (*cfr.* art. 1: « La sovranità appartiene al popolo »), la magistratura è autonoma e indipendente. Non è soltanto un *ordine*; è sostanzialmente un *potere* dello Stato; anche se non si adopera questo termine, neppure per gli altri poteri, ad evitare gli equivoci e gli inconvenienti cui può dar luogo una ripartizione teorica, ove sia interpretata meccanicamente.

« Il progetto non si spinge ad una forma piena di autogoverno che non potrebbe mai essere chiuso, corporativo; e non si addirebbe ad un corpo formato mediante concorsi, senza attingere alle fonti della designazione popolare. La magistratura ha fatto, ad ogni modo, una grande conquista; ed è notevole la riforma adottata, che dà piena garanzia per le nomine, per l'inamovibilità, per l'assoluta autonomia dei giudici di fronte al potere esecutivo. All'organo di *governo della magistratura* che si crea nel suo Consiglio superiore partecipano, oltre ai membri designati direttamente dai magistrati, altri scelti dal Parlamento, per riallacciarsi così alla fonte popolare.

« Il titolo sulla magistratura non è, pel rimanente, che la collocazione nella Carta costituzionale di principî, che verranno completati nelle norme sull'ordinamento giudiziario; e di alcune garanzie fondamentali, in materia di giurisdizione (da mettersi in relazione con altre stabilite nei *diritti civili*) che saranno anch'esse fondamento e base di integrazione nei codici. La Costituzione è, in certo senso, la cuspide di una piramide di norme, da rivedere ormai in gran parte, nella legislazione repubblicana del Paese ».

Durante la discussione l'on. Ruini ebbe poi a far rilevare la precipua caratteristica di questo articolo che costituisce « un'epigrafe, una parola iniziale di tutto il titolo; quanto è più breve e lapidario, tanto è certamente migliore » (A. C., pag. 2283). Come nella formulazione attuale, così pure in quella del progetto si definiva l'ossatura del sistema dell'ordinamento giudiziario, e sostanzialmente il contenuto dei due commi dell'art. 101 è identico a quello dei primi due commi dell'art. 94 del progetto, mentre il terzo comma è scomparso, assorbito nella dizione complessiva, ma non più categorica, dell'art. 98. Il testo del progetto è il seguente: « La funzione giurisdizionale, espressione della sovranità della Repubblica, è esercitata in nome del popolo. I magistrati dipendono soltanto dalla legge, che interpretano ed applicano secondo coscienza. I magistrati non possono essere iscritti a partiti politici o ad associazioni segrete ».

L'on. Costa propose di sopprimere al primo comma l'inciso « espressione della sovranità della Repubblica » ritenendolo inutile e pleonastico, e di mutare la dizione « funzione giurisdizionale » in « funzione giudiziale » allo scopo di eliminare una palese tautologia, essendo il concetto della parola giurisdizione comprensivo della funzionalità, mentre la parola « giudiziale » avrebbe meglio determinato il carattere stesso della funzione. Circa il secondo comma, propose di sopprimerlo ritenendolo superfluo specie nell'inciso « che interpretano ed applicano secondo coscienza », trattandosi di un principio di ordine morale e giuridico il quale è nella coscienza comune (A. C., pag. 2278). In via subordinata avrebbe acceduto ad una modifica della formulazione mutando la parola « dipendono » in quella « sono vincolati », « espressione tecnica assai più appropriata di quella della dipendenza la quale fa pensare ad un rapporto gerarchico mentre il concetto è che i magistrati non hanno altro vincolo, altra soggezione che quella della legge » (A. C., *ivi*).

L'on. Nobili Tito Oro propose di sostituire il primo comma con il seguente: « La giurisdizione è esercitata dalla magistratura in nome del popolo italiano », eliminando così l'inciso « espressione della sovranità della Repubblica » che ritenne, oltreché pretenzioso e non producente – perché non giovevole a determinare uno specifico contenuto normativo né a segnalarne caratteristiche essenziali o differenziali in quanto parimenti espressioni di sovranità sono l'esercito, la diplomazia, il Parlamento e il Governo – anche concettualmente pleonastico rispetto alla successiva affermazione: « è esercitata in nome del popolo »; e osservò: « Anche la sovranità, dalla quale la giurisdizione deriva, procede dal popolo, al pari della sovranità della Repubblica. E precisare che la giurisdizione è esercitata in nome del popolo non è soltanto riallacciarsi alla formula di investitura della potestà giusdicente, che nel nostro ordinamento repubblicano abbiamo sostituito alla quasi secolare, aulica e non veritiera formula di investitura cesarea come requisito formale delle sentenze che sono il prodotto della giurisdizione, ma è precisare la fonte prima dalla quale la giurisdizione deriva, giacché dai primordi della umana società, dal periodo matriarcale e patriarcale alle prime civiltà fu sempre nel popolo, e non soltanto simbolicamente, il potere di rendere giustizia » (A. C., pag. 2280). In secondo luogo riteneva opportuno specificare che la giurisdizione è esercitata dalla magistratura, onde stabilire un più diretto nesso fra l'intestazione del titolo e questo primo articolo che riguarda la fonte della giurisdizione e il suo esercizio. L'aggettivo « italiano » tendeva, rilevò l'on. Nobili, ad affermare non tanto un principio di ordine etico quanto un criterio chiaramente giuridico: quello della unicità della giurisdizione e della legislazione italiana, al fine ultimo di evitare il rischio che un acceso spirito regionalistico potesse condurre in futuro a pronunciare sentenze in nome del popolo valdostano, siciliano, veneto o sardo (A. C., *ivi*).

Del secondo comma l'on. Nobili propose la soppressione ritenendo inutile e pretenzioso voler fissare nella Costituzione un principio morale del genere di quello che stabilisce che i giudici debbono applicare e interpretare la legge secondo coscienza, mentre appariva pleonastica l'affermazione della indipendenza dei magistrati, indipendenza che era sancita in un altro articolo del titolo (*cfr.* note all'art. 104), e soggiunse che, « se qualche cosa si sentisse il bisogno di proclamare qui, sarebbe preferibile la concreta affermazione che il magistrato requirente, il pubblico ministero non rappresenta, come finora si è tenuto ad affermare, il potere esecutivo, ma soltanto la legge della quale è depositario, custode e vindice ». Si manifestò quindi contrario alla norma del terzo comma del progetto che, vietando ai magistrati l'appartenenza a partiti politici, avrebbe costituito una vera e propria *deminutio capitis* equivalente alla soppressione della loro eguaglianza

rispetto a tutti gli altri cittadini, mentre bisognava confidare nel senso di equilibrio del giudice il quale certamente avrebbe saputo porsi al di sopra di ogni divergenza politica. Ritenne inoltre opportuno, una volta ridotto l'articolo alla formulazione generale « La giurisdizione è esercitata dalla magistratura in nome del popolo italiano », completarlo, trasferendovi la disposizione contenuta nell'art. 96 (attuale terzo comma dell'art. 102) inerente alla possibilità della partecipazione diretta del popolo all'esercizio della giurisdizione nei processi di Corte di assise: « di modo che – disse – mentre nel primo comma è affermato che la giurisdizione è esercitata dalla magistratura in nome del popolo, il che implica il riconoscimento che il potere di giustizia risiede originariamente nel popolo, io chiedo che al popolo sia riservato di partecipare direttamente ai processi di Corte d'assise nei modi stabiliti dalla legge » (A. C., pag. 2281).

L'on. Grassi si manifestò favorevole, per rendere più chiaro il principio, ad aggiungere l'aggettivo « italiano » al primo comma, mentre al secondo comma propose di sostituire alla parola « dipendono » quelle « sono soggetti », sembrandogli questa espressione giuridicamente più corretta perché non è un rapporto di dipendenza quello che vincola tutti i cittadini alla legge, bensì un senso di soggezione; e reputò necessario il secondo comma, contrariamente all'opinione dell'on. Nobili, perché « se è vero che la Costituzione parla in un altro articolo di indipendenza e di autonomia della magistratura in genere (*cfr.* art. 104) qui invece la norma concerne i singoli, i facenti parte dell'organo generale per i quali è opportuno, al fine di meglio tutelarne l'indipendenza, riconoscerne la soggezione alla legge ».

L'on. Caroleo propose di sostituire al secondo comma, alle parole « secondo coscienza », quelle « secondo la volontà che vi è espressa », osservando che mentre poteva apparire inopportuno per i magistrati italiani un appello alla loro coscienza, sembrava consequenziale, invece, « fare un espresso richiamo alla volontà della legge, altrimenti sarebbe quasi inutile affermare che i magistrati dipendono da essa » (A. C., pag. 2282).

Gli on. Targetti e Colitto proposero, infine, di sostituire rispettivamente l'intiero articolo con il seguente: « La giustizia è amministrata in nome del popolo ».

Durante la discussione gli on. Conti, Bettiol, Perassi, Leone e Vito Reale presentarono una nuova formulazione dell'articolo – corrispondente a quella attuale – che teneva conto delle obiezioni mosse al testo primitivo. Illustrandola il presidente della Commissione Ruini osservò sul primo comma che si poteva sopprimere l'inciso « espressione della sovranità della Repubblica », perché questa formula non è espressa né a proposito del Parlamento, né a proposito del potere esecutivo, cioè degli altri poteri a cui è parallelo il potere giudiziario e quindi il metterla qui non avrebbe avuto significato e valore specifico. Accettando per il primo comma la formulazione: « La giustizia è amministrata in nome del popolo », l'on. Ruini precisò che « non vi è nessun dubbio che le sentenze continueranno, come già si fa, ad essere emanate in nome del popolo italiano. Ma non è il caso di specificare, qui; poiché abbiamo parlato di popolo tante volte, in questo testo costituzionale, e non abbiamo mai messo l'aggettivo « italiano »: e del resto di quale altro popolo si potrebbe trattare nelle nostre sentenze? ». Sul secondo comma (« I magistrati dipendono soltanto dalla legge, che interpretano e applicano secondo coscienza ») rilevò che era stato proposto di sostituire alla parola « dipendono » le parole « sono vincolati » oppure « obbediscono » oppure « sono soggetti »; a nome della Commissione accettò quest'ultima espressione, « la quale presenta minori inconvenienti, e comunque rientra piuttosto nella revisione stilistica ». A proposito della seconda parte del secondo comma (« che interpretano ed applicano secondo coscienza ») il presidente della Commissione osservò che essa presentava un dilemma: « o è una dichiarazione generica di ovvio significato, e allora se ne può fare a meno, o apre la via a una interpretazione che sarebbe pericolosa, e allora vi è una ragione di più per abbandonarla. Io non credo – aggiunse l'on. Ruini – che, parlando di coscienza del giudice, si possa intendere la tendenza e l'ammissione del cosidetto *diritto libero*, costruzione teorica per me inammissibile; ma non discara, fra gli altri, all'hitlerismo. Ad ogni modo, poiché è stato manifestato un dubbio, ed il togliere l'inciso non nuoce – anzi, abbrevia il testo – il Comitato acconsente alla soppressione ».

Circa il divieto di iscrizione a partiti politici o ad associazioni segrete, di cui all'ultimo comma, l'on. Ruini fu per la soppressione del cenno alle associazioni segrete e ricordò di avere già sostenuto da tempo trattarsi di un duplicato e di una ripetizione inutile, posto che in un altro articolo v'è già il divieto di tali associazioni (*cfr.* art. 18). Quanto all'iscrizione nei partiti politici, non ritenne opportuno che si risolvesse la questione soltanto per i magistrati e propose di rinviarne l'esame per risolverla nei confronti di tutti i funzionari dello Stato.

All'on. Laconi che, riprendendo l'emendamento Caroleo, aveva proposto di aggiungere al secondo comma le parole « che interpretano ed applicano secondo la volontà che vi è espressa », fece

osservare che l'espressione avrebbe assunto un carattere tautologico, essendo elementare che in ciò dovesse consistere la funzione del giudice; e all'on. Nobili Tito Oro che propose ancora di sopprimere il secondo comma, integrando l'articolo con la disposizione dell'art. 96 (del progetto) sulla giuria, replicò essere preferibile non adottare una risoluzione incidentale e dubbia e conservare il secondo comma, con l'espressione « i magistrati sono soggetti alla legge », ché altrimenti sarebbe rimasto un solo comma, con una espressione meno completa e più vaga. Occorre dirlo – precisò l'on. Ruini – che i magistrati sono soggetti soltanto alla legge; « parleremo in seguito dell'autonomia e dell'indipendenza dell'ordine giudiziario. Qui dobbiamo parlare della legge. Quando entriamo nelle aule di un tribunale vediamo scritto: *La legge è uguale per tutti*. Quasi proporrei di mettere nella Costituzione questa vecchia frase, che ha una bellezza che viene dalla tradizione. In sostanza credo che, mettendo subito il concetto della legge, affermiamo ed eleviamo il carattere della funzione del magistrato » (A. C., pag. 2285).

L'articolo fu approvato nel testo accettato dalla Commissione; in sede di coordinamento finale alla parola « magistrati » fu sostituita l'altra « giudici ».

Gli on. Mortati e Leone avevano presentato il seguente articolo aggiuntivo che avrebbe dovuto integrare il precedente: « I magistrati, anche all'infuori dei casi per i quali la legge disponga una incompatibilità, non possono accettare dal Governo funzioni retribuite, a meno non le esercitino gratuitamente. Lo Stato assicura, con legge speciale, l'indipendenza economica dei magistrati ». Nel darne ragione, l'on. Mortati osservò che scopo di esso era « da una parte garantire l'indipendenza del magistrato di fronte alle possibili pressioni che potrebbero venire dal Governo attraverso il conferimento di incarichi retribuiti, e nello stesso tempo assicurare, con legge speciale, l'indipendenza economica, che viene a costituire una specie di compenso alla diminuzione di proventi, che potrebbe derivare dall'esclusione da incarichi retribuiti » (A. C., pag. 2318). L'on. Ruini, pur manifestando la sensibilità della Commissione di fronte ai problemi sollevati con la proposta Mortati, pregò il proponente di trasfondere il contenuto di questa in un ordine del giorno, non essendo possibile scendere a così minuti, anche se opportuni, dettagli in una Costituzione e, per di più, limitando affermazioni di un tale valore alla sola categoria, per quanto degnissima, dei magistrati (*cfr.* note all'art. 111).

Un articolo aggiuntivo del seguente tenore: « Sono organi del potere giudiziario: *a*) la magistratura sia requirente che giudicante; *b*) la polizia giudiziaria; *c*) l'amministrazione degli istituti di prevenzione e pena » fu proposto dall'on. Patricolo, il quale, illustrandolo, osservò come soltanto comprendendo nel concetto di autonomia del potere giudiziario la triplice estrinsecazione del potere stesso nei tre momenti della fase del giudizio, della fase esecutiva e di quella preventiva si potesse dar vita a un'organizzazione veramente democratica dell'amministrazione della giustizia del tutto indipendente da ogni influsso politico e da qualsiasi ingerenza del potere esecutivo.

Il presidente della Commissione, replicando, osservò di non potere aderire alla definizione che implicitamente si sarebbe data, accedendo alla proposta Patricolo, della polizia giudiziaria, la quale, in ogni caso, è un organo ausiliario che non può essere posto sullo stesso piano della magistratura, la quale è invece, per definizione, l'organo del potere giudiziario. Circa l'amministrazione carceraria il dissenso della Commissione con l'on. Patricolo fu più grave in quanto si investiva il significato stesso di taluni punti fermi su cui si basa la Costituzione: « l'esecuzione delle condanne – precisò l'on. Ruini – può e deve essere vigilata da giudici che però adempiono tale compito non in veste vera e propria di giudici, giacché il loro vero compito è la giurisdizione. Il dissenso tra noi e l'onorevole Patricolo è nel concetto di « amministrazione » e va al di là del settore delle carceri. L'onorevole Patricolo ha torto quando dice che la Costituente vuole eludere le aspettative della magistratura. Qual'è lo scopo che si propone l'Assemblea? È opportuno dirlo dinanzi al Paese tutto: *è lo scopo di assicurare alla magistratura la sua indipendenza, come personale, come corpo, come ordine, e in questo possiamo spingerci molto innanzi; ma che l'amministrazione di tutti i servizi della giustizia debba passare alla magistratura, con la conseguente soppressione del Ministero della giustizia e con l'inevitabile corollario che la magistratura diventi essa stessa una specie di ministero, questo no. Che la magistratura debba avere funzioni autonome e indipendenti di autoregolazione per le assunzioni, per i trasferimenti, per le promozioni, per le misure disciplinari (sono questi i quattro punti essenziali), la Commissione e l'Assemblea sono perfettamente d'accordo con l'on. Patricolo; ma ferme rimanendo le attribuzioni autonome della magistratura sul suo personale, l'amministrazione dei servizi della giustizia spetta a un dicastero, e a un ministro che ne risponde davanti al Parlamento. Quando non soltanto la Commissione o l'Assemblea ma tutto il Paese ha dichiarato che i magistrati debbono costituire un ordine indipendente e autonomo, non si è inteso di affidare ad essi tutto il funzionamento dell'amministrazione*

e dei servizi del Ministero della giustizia: questo è un indirizzo che non si può seguire. È per il concetto di organizzazione dello Stato, e di tutto l'insieme di quella che è la struttura dello Stato moderno, che io ritengo non si possa giungere all'estremo cui l'on. Patricolo ha accennato» (A. C., pag. 2321).

L'emendamento Patricolo, posto in votazione, fu respinto.

ART. **102.** — La funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

Non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali. Possono soltanto istituirsi presso gli organi giudiziari ordinari sezioni specializzate per determinate materie, anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura.

La legge regola i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia.

(*Già primo, terzo e quinto comma dell'art. 95 e art. 96 del progetto, discusso e approvato nelle sedute del 21, 22 e 24 novembre*).

Il primo e il secondo comma dell'articolo furono proposti, nella formulazione attuale, dagli on. Giovanni Leone, Conti, Vito Reale, Perassi, Bettiol e Fabbri. Nel darne ragione l'on. Giovanni Leone osservò che «il primo e il secondo comma esprimono questo orientamento dell'Assemblea, che si è avuto sia in sede di Commissione, ma soprattutto in sede di discussione pubblica: cioè affermare il principio dell'unità della giurisdizione sia in materia civile che penale; e, quindi, il divieto di istituzione di giudici straordinari e speciali, fatta eccezione per le giurisdizioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, richiamando nel grande tronco della giustizia ordinaria (unità di giurisdizione) tutte quelle giurisdizioni speciali attualmente esistenti, che saranno configurate come sezioni specializzate, le quali, mediante la partecipazione di elementi estranei alla magistratura – salvo a vedere l'idoneità in che cosa consiste – possano rendere più sensibile la funzione della giustizia a particolari esigenze, senza rompere quell'unità della giurisdizione che si ricostituisce al vertice supremo della Corte di cassazione... *Nella nostra formulazione* (*sezioni specializzate con la partecipazione di elementi estranei*) *può entrare la possibilità della ricostituzione della giuria*. Poiché è ovvio, pacifico, indiscutibile che la Corte di assise non è un giudice speciale, ma è, è stata, e sarà sempre una sezione del giudice ordinario, una sezione della Corte di appello; è evidente che quando noi abbiamo votato una formula che dice che le sezioni specializzate potranno essere composte, in tutto o in parte, da elementi estranei alla magistratura, abbiamo messo la base perché in sede più opportuna, con maggiore meditazione e responsabilità, possa l'Assemblea legislativa discutere, votare e decidere su questo delicato e pauroso problema della giuria» (A. C., pag. 2333).

L'on. Ruini, per la Commissione, accettò il nuovo testo, il quale mantiene la sostanza della proposta originaria, in alcuni punti l'attenua, in altri la completa, nel suo complesso la perfeziona, senza spezzarne, anzi rinforzando la linea fondamentale. L'articolo in origine, quale era stato proposto dalla Commissione, cominciava con l'affermare che la funzione giurisdizionale in materia civile e penale è esercitata dalla magistratura secondo le norme sull'ordinamento giudiziario: lo stesso concetto è espresso nella nuova formulazione. Passando al secondo comma, l'on. Ruini disse: «Nella proposta originaria si ammetteva l'istituzione, sia pure con legge qualificata, di giudici speciali tranne che in materia penale. Abbiamo riconosciuto che è inopportuno e pericoloso, e abbiamo acceduto a un'idea venuta fuori da più parti di questa Assemblea, che giudici speciali non devono esservi mai. Né giudici speciali, né giudici straordinari; due concetti che non coincidono, perché vi possono essere giudici speciali ordinari. Escludiamo gli uni e gli altri. Bisogna reagire alla tendenza e alla tentazione di creare sempre nuovi giudici e giurisdizioni speciali... Vogliamo andare – non in modo astratto, ma nel modo più concreto possibile – verso l'unicità di giurisdizione. La linea è questa: che l'affermazione dell'unicità di giurisdizione riuscirebbe vana; e la soppressione di tutte le giurisdizioni speciali sarebbe vana e pericolosa, se nel tempo stesso non si prevedesse e non si procedesse alla loro trasformazione, nei casi ove è necessario, in sezioni specializzate, inserite negli organi normali della magistratura. Ecco la via concreta che noi indichiamo e che la Costituzione deve prescrivere. Naturalmente nelle disposizioni transitorie stabiliremo un periodo adeguato di tempo, non troppo breve né troppo lungo, perché si addivenga alle necessarie trasfor-

mazioni (*cfr.* la VI disposizione transitoria)... Quanto ai giudici e alle giurisdizioni speciali esistenti (siano esse più centinaia come fu constatato dopo l'altra guerra,o siano già ridotte a meno di cento, che è sempre un numero troppo grande) si sopprimeranno quelle che non han ragione di essere, e si trasformeranno le altre in sezioni specializzate; con che non si intaccherà, ma si rafforzerà sostanzialmente l'unicità di giurisdizione» (A. C., pag. 2337).

L'on. Targetti si mostrò perplesso sulla portata della espressione « sezioni specializzate per determinate materie» ed escluse che con il nuovo testo fosse compatibile l'istituto della giuria; rispose l'on. Leone che « *per determinate materie» significa non solo un determinato complesso di affari in materia di giurisdizione, ma significa anche un complesso di determinati reati.* « Ricorderò – proseguì l'on. Leone – che nel Codice di procedura penale si parla di competenza per materia, e la competenza delle Corti d'assise non è che uno dei casi di distribuzione di competenza per materia. Quindi siamo precisamente nella materia della terminologia tecnica, essendo la competenza per materia riferita alla distribuzione dei reati al pretore, al tribunale o alla Corte di assise, ossia a tre distinzioni previste dal Codice di procedura penale». Circa l'espressione « partecipazione», la quale potrebbe sembrare limitatrice e vieterebbe una giuria totalmente composta di elementi popolari, l'on. Leone osservò non essere possibile un equivoco « perché anche con la legge Gullo... il presidente non è estromesso; il magistrato è presidente della Corte d'assise e insieme con i giurati forma il complesso organo della Corte d'assise. Quando si dice *partecipazione* non si pone un limite (partecipazione minima o massima, in misura maggiore o in misura minore). Si stabilisce soltanto la possibilità che la legge chiami a far parte di un organo giudiziario elementi estranei. In quale misura? Non lo diciamo e non lo possiamo dire, proprio perché noi vogliamo lasciare aperto il varco, la possibilità di ingresso alla giuria, ma non risolvere *ex professo* il delicato problema» (A. C., pag. 2335).

All'on. Ghidini, il quale aveva chiesto se si dovesse dubitare o no circa l'ammissibilità della giurisdizione arbitrale – giurisdizione ampiamente disciplinata dal Codice civile e in ispecie da quello di procedura che vi dedica più di trenta articoli e in cui l'intervento del magistrato è limitato alla emanazione da parte del pretore di un decreto che dichiara esecutivo il lodo, accertando che esso è stato depositato tempestivamente nella cancelleria della pretura – l'on. Ruini osservò: « Vi sono commissioni e collegi arbitrali che costituiscono vere e proprie giurisdizioni speciali; ne seguiranno le sorti, nel nuovo orientamento, che non esclude la partecipazione, anche paritetica, di rappresentanti delle parti nelle sezioni specializzate. Vi sono poi tutti gli arbitrati in materia civile, che si formano per volontà delle parti, e si basano su loro facoltà e sul loro diritto, che non può essere disconosciuto; né ciò vien meno, in quanto le decisioni sono rese esecutive dal pretore, e possono poi entrare nella via dei ricorsi giudiziari. Posso assicurare l'on. Ghidini che *nel formulare il nuovo testo il Comitato intende che l'istituto degli arbitrati sia perfettamente rispettato*» (A. C., pag. 2339).

Il testo del progetto recava al primo comma dopo la parola « giurisdizionale» l'inciso « in materia civile e penale». La proposizione era stata oggetto di due emendamenti rispettivamente dell'on. Mortati, il quale manifestò l'opportunità di sostituirla con « nella materia penale e civile per le controversie tra privati», e dell'on. Grassi, che propose la dizione « in materia penale e per la tutela dei diritti civili e politici». L'on. Mortati fece rilevare come la formula del progetto, essendo, per la materia civile, ampia e indeterminata, rischiasse di essere considerata comprensiva anche delle controversie nelle quali fosse interessata una pubblica amministrazione, con la conseguenza della implicita esclusione della competenza del Consiglio di Stato o della Corte dei conti e della possibilità di future difficoltà tecniche del genere di quelle sorte nel Belgio la cui Costituzione recava su questo punto una norma simile alla nostra. L'on. Grassi per parte sua osservò: « Siamo tutti d'accordo che la materia penale è tutta comprensiva della funzione giurisdizionale penale. Ma quando si parla di materia civile non siamo perfettamente d'accordo, perché per materia civile – a prescindere se si debba o no comprendere anche quella che riguarda i rapporti con le pubbliche amministrazioni a cui accennava l'on. Mortati, ma di cui si può fare distinzione – si intendono anche le questioni relative a tutti i diritti politici del cittadino, i quali vengono ad essere esclusi se non diciamo, con una forma più corretta che risponde alla legge del 1865, « per la tutela dei diritti civili e politici». Ora, mentre la materia penale è assorbente della funzione giurisdizionale penale, la materia civile non sarebbe assorbente se non dicessimo « per la tutela dei diritti». Allora anche l'osservazione fatta dall'on. Mortati cadrebbe, perché evidentemente, di fronte alla giurisdizione del Consiglio di Stato, la materia prevalente, tranne quella eccezionale, non è che la tutela di interessi. Quindi noi dovremmo dire: « in materia penale e per la tutela dei diritti civili e politici» (A. C., pag. 2327).

La dizione del nuovo testo volutamente tace sulla determinazione della materia affidata alla competenza del magistrato ordinario, e le parole del presidente della Commissione sono sufficientemente chiare in proposito, dichiarando oggetto di tale competenza la materia penale, civile e quella inerente al perseguimento dei delitti politici.

Il terzo comma concerne il problema della giuria che la Commissione dei 75 aveva risolto approvando, dopo lunga discussione sulla necessità o meno e sulla portata dell'istituto, la formulazione che venne poi inserita nel progetto come art. 96: « Il popolo partecipa direttamente all'amministrazione della giustizia mediante l'istituto della giuria nei processi di Corte d'assise ».

In Assemblea l'on. Targetti, a cui si doveva la formula approvata in Commissione, presentò il seguente nuovo testo, nell'intento di conciliare le opposte tendenze, stabilendo il principio della partecipazione del popolo alla giustizia, sul quale non vi era discordia alcuna, e demandando alla legge ordinaria la determinazione delle forme e dei modi: « Il popolo partecipa direttamente all'amministrazione della giustizia nei casi e nei modi stabiliti dalla legge ». Nel darne ragione, l'onorevole Targetti, dopo aver rilevato che l'espressione « direttamente » era stata usata non per fare un'affermazione demagogica ma per la necessità di esprimere un concetto che non si prestava ad essere enunciato diversamente, soggiunse che con la dizione « nei casi e nei modi stabiliti dalla legge » si intendeva lasciar aperto il campo a qualsiasi forma di partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia, pur dichiarando, a nome del Gruppo socialista, che la giuria è la forma nella quale meglio si manifesta una diretta partecipazione del popolo all'amministrazione della giustizia. « Quando noi diciamo *nei limiti* – precisò l'oratore – indichiamo che sarà la legge a determinare la competenza: problema arduo, anche questo, della competenza che deve essere attribuita ai giurati. Da più parti si dice: soltanto reati gravissimi, e si può aver ragione; da un'altra si dice: soltanto i reati politici, e si può aver ragione; ma si può in questo anche aver torto, almeno in certi momenti che abbiano determinati caratteri politici. Io ricordo nei tristi inizi del tristissimo periodo fascista di aver trovato una maggiore possibilità di giustizia presso i giudici togati che presso certe giurie, che erano influenzate politicamente, ed erano costrette a dire una parola diversa anche da quella che pensavano, per quella intimidazione che si esercitava più facilmente dal fascismo sopra i giurati che non sui magistrati togati » (A. C., pagg. 2387-88-89).

L'on. Ghidini a sua volta propose il seguente testo: « Il popolo partecipa direttamente all'amministrazione della giustizia, nei processi di Corte di assise, nei limiti e secondo le forme che saranno stabiliti dalla legge »; altri deputati presentarono proposte esprimendo ciascuno il proprio parere favorevole o contrario all'istituto della giuria. Fra le critiche, come rilevò lo stesso presidente della Commissione, ve ne fu una fondamentale: l'incapacità e l'incompetenza del semplice cittadino ad esprimersi in giudizi così difficili. Altre ve ne furono che alcuni sostennero essere inerenti all'istituto stesso: la non motivazione e la non appellabilità. L'on. Ruini (A. C., pag. 2402) dichiarò, in sede di replica agli emendamenti, di essere perfettamente convinto che l'istituto « così come è non può andare, e si deve cercare di aggiustarlo e di modificarlo » e, affermando di essere personalmente favorevole alla giuria, rilevò che era preferibile « non fare una affermazione che prescriva di conservare per sempre questo istituto, oppure un'affermazione che l'abolisca nettamente »; concluse che la Commissione, convinta che la parte dell'articolo già approvata consentisse già la istituzione di giurie presso le Corti di assise, era favorevole al rinvio alla legge (A. C., *ivi*).

L'on. Targetti, che allo scopo, come ebbe a dichiarare, di raggiungere una base di intesa comune, aveva presentato il seguente nuovo testo: « Il popolo può partecipare direttamente alla amministrazione della giustizia, nei casi e nei modi stabiliti dalla legge » in cui alla parola « partecipare » veniva premessa quella « può », dichiarò di aderire al testo successivamente proposto dagli on. Pietro Mastino, Zanardi e Lussu, osservando che abbandonava la formula potestativa per ritornare a una tassativa, non essendosi conseguito l'accordo che si era augurato. Il testo Mastino, che fu poi quello definitivo, così fu illustrato dal suo presentatore: « Con la formulazione da me proposta affermo anzitutto, in modo positivo, che il popolo deve partecipare all'amministrazione della giustizia, diversamente da quanto è detto nell'emendamento dell'onorevole Targetti, in cui ciò è affermato solo come possibilità. Dico poi che tale partecipazione del popolo all'amministrazione della giustizia deve avvenire in forma diretta. Perché non parlo di giuria? Non perché voglia rinunziare ad alcuna delle conquiste e ad alcuno dei vantaggi... che la decisione del popolo, attraverso la giuria, può aver rappresentato, ma in quanto voglio evitare tutti i possibili inconvenienti che si sono manifestati finora. *Io penso cioè che, in sede di legislazione penale e di procedura, possa trovarsi una soluzione diversa dalla tradizionale, che ci consenta di eliminare quegli inconvenienti che la giuria, così come essa era intesa e praticata, rappresentava.* Si è, ad esempio, detto... che, ove si insista sul

concetto del mantenimento della giuria, si precluderà necessariamente il diritto all'appello nei giudizi più gravi. Io contesto questa affermazione, perché concepisco un intervento diretto del popolo sotto forma tale che consenta la possibilità dell'appello. Tutto questo potrà essere convenientemente esaminato solo in sede tecnica, perché solo allora il problema potrà essere esaminato sia con maggiore e più profonda valutazione, sia non solo in sé, avulso da tutti gli altri, ma inserito nella valutazione giuridica generale » (A. C., pag. 2414).

La formulazione Mastino si contrappose all'altra presentata dall'on. Coppi: « La legge, fissandone i limiti e le forme, può stabilire la partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia nei processi di Corte d'assise ». L'on. Targetti si dichiarò contrario a quest'ultimo testo, perché in esso non solo si usava una formula potestativa (a cui avrebbe anche potuto aderire), ma si limitava implicitamente la partecipazione del popolo alla giustizia al solo caso dei processi di Corte d'assise, per cui in avvenire si sarebbe potuto eludere tale partecipazione popolare, anche solo cambiando il nome alle Corti di assise. L'on. Moro invece dichiarò, a nome del Gruppo democristiano, di votare a favore della formulazione Coppi la quale, essendo una logica derivazione della norma già votata, relativa alle sezioni specializzate, rinviava alla legge per una concreta determinazione del principio. Comunque teneva a riaffermare che nessuna considerazione di ordine politico portava il suo Gruppo a votare un testo anziché l'altro ma solo considerazioni d'indole tecnica che consigliavano un rinvio alla legge circa la determinazione non soltanto delle forme e dei modi, ma anche del principio stesso, nei suoi limiti e in tutti i suoi aspetti.

Posta in votazione, la formulazione Coppi fu respinta. Rimase da votare (e fu poi approvato) il testo Mastino, al quale, col consenso del presentatore, l'on. Togliatti propose di aggiungere la locuzione: « Questa partecipazione è obbligatoria nei processi per delitti politici ». L'on. Grassi fece rilevare come della competenza delle Corti di assise si stesse occupando un'apposita commissione di magistrati la quale era orientata nel senso di trasformare il criterio di determinazione della competenza da quantitativo in qualitativo, per cui i delitti politici sarebbero venuti egualmente ad essere oggetto del giudizio popolare, mentre un sempre possibile voto negativo avrebbe rischiato di compromettere tale principio; a voler prescindere, poi, dal fatto che, fissando una norma tassativa per una sola categoria di reati, si sarebbero sminuiti tutti gli altri reati che in futuro fossero compresi nella competenza qualitativa delle Corti di assise. L'emendamento aggiuntivo Togliatti, posto in votazione, fu respinto e rimase, quindi, approvato il solo testo Mastino che costituì il terzo comma dell'art. 102.

ART. **103.** — Il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi.

La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.

I tribunali militari in tempo di guerra hanno la giurisdizione stabilita dalla legge. In tempo di pace hanno giurisdizione soltanto per i reati militari commessi da appartenenti alle forze armate.

(*Già secondo e sesto comma dell'art. 95 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 21 novembre*).

La disciplina della attività giurisdizionale del Consiglio di Stato e della Corte dei conti era, nel progetto, contenuta nel secondo comma dell'art. 95 che diceva: « Al Consiglio di Stato e alla Corte dei conti spetta la giurisdizione nelle materie e nei limiti stabiliti dalla legge ». Avverso tale testo l'on. Mortati rilevò come la concessione, fatta ai sostenitori del principio della unicità di giurisdizione, fosse eccessiva in quanto si limitava ai soli organi espressamente indicati per la competenza nelle materie in cui fosse interessata la pubblica amministrazione escludendo quindi la possibilità, per le leggi avvenire, di mantenere o di creare altre giurisdizioni speciali, in particolare considerando che, con una norma rigorosamente indicativa, si sarebbe esclusa la possibilità del mantenimento di giudici speciali nelle materie di diritto privato come, ad esempio, il Commissariato degli usi civici.

Ciò premesso, propose la formula: « Nelle controversie in cui l'amministrazione intervenga come parte per la tutela di un pubblico interesse, la legge potrà attribuire la funzione giurisdizionale ad

organi giudiziari speciali », con la quale si sarebbe lasciata aperta la porta in questa delicata materia alla creazione di organi speciali, cosa tanto più necessaria in quanto la norma che prevede la possibilità di istituire presso gli organi giudiziari ordinari e per determinate materie sezioni specializzate può giovare soltanto nei casi in cui il giudice ordinario debba essere illuminato su circostanze di fatto da consiglieri esperti, mentre « vi sono casi in cui non si chiede tanto un contributo di informazione sui fatti, ma una speciale *forma mentis*, una speciale interpretazione di certe disposizioni di legge per cui il giudice ordinario non appare sufficientemente preparato. Quindi, allo stato attuale, non è possibile esaurire tutti gli organi di giurisdizione speciale nel Consiglio di Stato e nella Corte dei conti » (A. C., pag. 2323).

In omaggio al principio della unità della giurisdizione l'on. Nobili Tito Oro propose di vietare l'istituzione di altre magistrature speciali oltre a quelle già esistenti che, anzi, entro due anni dall'entrata in vigore della Costituzione, avrebbero dovuto essere soppresse, affermando tuttavia che la unità della giurisdizione fosse da intendere come relativa alle materie civile e penale, mentre per la giurisdizione in materia di atti amministrativi, di contabilità e pensioni e di reati militari, propose il mantenimento delle magistrature speciali del Consiglio di Stato, dei tribunali amministrativi regionali, della Corte dei conti e dei tribunali militari, demandandone la regolamentazione alle singole leggi sui vari istituti.

L'on. Grassi propose che della materia inerente al Consiglio di Stato e alla Corte dei conti si trattasse in un articolo separato formulando una disciplina meno indefinita di un puro e semplice rinvio alla legge. Così, accanto alla indicazione degli altri organi di giurisdizione amministrativa (Consigli di prefettura – Giunte provinciali amministrative), chiese una definizione più precisa delle competenze, mentre l'on. Adonnino propose di attribuire al Consiglio di Stato la decisione su questioni inerenti alla materia degli interessi legittimi e alla Corte dei conti il giudizio sui conti, sulla responsabilità dei pubblici funzionari, sulle pensioni nonchè sulle quote inesigibili delle imposte. L'emendamento Adonnino faceva esplicito riferimento a giurisdizioni amministrative regionali (come organi *a latere*, localmente, del Consiglio di Stato – *cfr.* note all'art. 125), nonché a giurisdizioni contabili locali (sezioni regionali della Corte dei conti), e prevedeva, per la materia tributaria, giurisdizioni fiscali in tre soli gradi, demandandone la disciplina alla legge.

Gli on. Conti, Vito Reale, Bettiol, Perassi e Fabbri, tenendo conto delle obiezioni opposte al vecchio testo, ne presentarono uno nuovo che divenne poi quello definitivo. Il presidente della Commissione, accettandolo, osservò: « Vogliamo andare verso la unicità di giurisdizione, ma lo spirito di concretezza che ci deve animare, per far sì che la nostra riforma sia attuabile e non susciti turbamenti ed inconvenienti, deve tener conto di una effettiva realtà: che esistono due organi che hanno funzioni giurisdizionali, il Consiglio di Stato e la Corte dei conti, e non potrebbero sopprimersi tali loro funzioni senza perturbare e creare difficoltà al funzionamento della giustizia, nell'interesse dei cittadini... Vi possono essere teoricamente due posizioni limite. Quella di sopprimere la giurisdizione del Consiglio di Stato e della Corte dei conti; tesi svolta nella Commissione dei Settantacinque da Calamandrei; ma sarebbe non rendere un buon servizio alla causa dell'unicità della giurisdizione, perché si sconvolgerebbero e disordinerebbero ad un tratto rami particolari di giurisdizione; e il metodo stesso delle possibili unificazioni verrebbe messo in dubbio. Vi è poi un'opposta tendenza, di cui mi pare di scorgere traccia nel pensiero di Mortati, che, affermata l'unicità in materia penale e nelle controversie civili fra privati, lascia mano libera per creare nuove giurisdizioni speciali nelle controversie fra amministrazione pubblica e privati;... io posso ammettere che il clima del periodo dopo l'unificazione nazionale, nella battaglia contro il contenzioso amministrativo, non è più lo stesso; e che negli altri paesi si è andati e si va verso organismi e tribunali amministrativi, al di fuori dell'unità giurisdizionale. Ma credo che non si debba decampare dalla linea generale dell'unicità, con due limiti: la sostituzione di sezioni specializzate, e la conservazione di organi speciali di giurisdizione amministrativa, il Consiglio di Stato e la Corte dei conti – che hanno una funzione storica ed una funzione propria che fu conquistata, si noti, non sottraendo la propria competenza alla magistratura ordinaria, ma conquistando nuovi campi di diritto e di libertà ai cittadini.

« La stessa magistratura ordinaria ha riconosciuto che si debbano lasciare determinate competenze giurisdizionali al Consiglio di Stato e alla Corte dei conti. Il progetto dei Settantacinque usava una espressione generica: nei casi e modi stabiliti dalla legge. Vari emendamenti, e sovrattutto uno dell'on. Grassi, chieggono di meglio delineare tali competenze. Il Comitato non si rifiuta. Sarebbe stato suo desiderio – e anche mio, personalmente – potersi limitare alla tutela degli interessi legittimi verso la pubblica amministrazione. Qui è stata la vera conquista, che soltanto un organo come il Consiglio di Stato poteva conseguire. Né si dimenticherà che la facoltà di annullare provve-

dimenti amministrativi non può essere data a un qualunque organo di magistratura ordinaria; potrà esercitare tale delicatissima funzione soltanto un organo di struttura e di competenza amministrativa come il Consiglio di Stato. Ma limitarsi ai soli interessi legittimi non è possibile; vi sono materie di competenza esclusiva, residuate da vecchie leggi, come in tema di debito pubblico, che debbono, a mio avviso, sottrarsi al Consiglio di Stato; ma v'è un gruppo di controversie, quelle di pubblico impiego, che per la inscindibilità delle questioni di interesse legittimo e di diritto soggettivo, e per la prevalenza delle prime, debbono restare al Consiglio di Stato; e allora bisogna, come fa l'on. Grassi e come propone il nuovo testo del Comitato, aggiungere la competenza del Consiglio di Stato per i diritti soggettivi, nelle materie particolari specificamente indicate dalla legge. Quanto alla Corte dei conti, il nucleo e la fonte delle sue funzioni giurisdizionali sono le questioni attinenti alla contabilità pubblica; cui si ha da aggiungere, e così fa l'articolo, le materie che la legge stabilisce per la connessione alla competenza speciale della Corte dei conti » (A. C., pagg. 2337-2338)

In sede di voto l'on. Mortati chiese alla Commissione di chiarire il significato del nuovo testo, osservando che se la dizione « organi di giustizia amministrativa » volesse indicare la possibilità di mantenere tutte le giurisdizioni speciali esistenti, affidando al futuro legislatore il compito di precisare gli organi da conservare e quelli da sopprimere, egli avrebbe aderito al nuovo testo, riservandosi, nel caso contrario, di insistere sul suo emendamento. Il presidente della Commissione, on. Ruini, replicò: « Dicendo *organi di giustizia amministrativa*, abbiamo inteso dire organi locali: istituiremo, ad esempio, dei Consigli regionali di giustizia amministrativa. Questo è il nostro intendimento. Di queste giurisdizioni speciali ve ne sono moltissime di indole civile e non amministrativa. L'intento della Commissione è questo: che non dobbiamo cambiar nulla; – non si devono moltiplicare le giurisdizioni speciali amministrative o crearne delle nuove –, e che si cerchi per quanto è possibile di ridurle a sezioni specializzate della magistratura ordinaria» (A. C., pag. 2340). L'on. Mortati mantenne il suo emendamento, che, posto in votazione, fu respinto. Per dichiarazione di voto l'on. Codacci Pisanelli affermò di accettare il testo della Commissione con l'intesa che l'espressione: « interessi legittimi » non escludesse anche quelli « legittimamente protetti »: nessuno obiettò (*cfr.* anche note all'art. 24), e i primi due commi furono approvati nel nuovo testo.

Il terzo comma, nella originaria formulazione del progetto, diceva: « I tribunali militari possono essere istituiti solo in tempo di guerra »; l'on. Mortati propose di sostituirlo così: « Nella materia penale possono istituirsi, con legge, giudici speciali solo per le infrazioni commesse da militari e nel caso di guerra dichiarata », escludendo con tale formula il funzionamento dei tribunali militari in tempo di pace, rendendone potestativa la istituzione e limitandone, in ogni caso, l'attività al tempo di guerra e ai soli soggetti militari. L'on. Grassi propose di rimandare la definizione dell'opportunità o meno del mantenimento dei tribunali militari alla legge che avrebbe ordinato la magistratura nel campo della giustizia penale, pur convenendo, con coloro che ne avevano sostenuto la necessità, sulle ragioni che consigliavano di non abolirli, e dichiarandosi favorevole a limitarne la competenza soltanto ai reati militari veri e propri con l'esclusione, cioè, della connessione ai civili. Allo spirito della proposta Grassi erano affini quelle Gasparotto, Adonnino e Perrone-Capano dirette a stabilire la competenza della giurisdizione militare con riguardo alla natura del reato (di carattere, cioè, militare). L'on. Gabrieli rilevò l'indispensabilità dei tribunali militari quali elementi rafforzativi della coesione e disciplina delle forze armate in ogni periodo di tempo e quale concreta espressione di una esigenza tanto viva e sentita presso tutte le nazioni, grandi e piccole; la tesi del progetto era, secondo l'on. Gabrieli, pericolosa, in quanto sarebbe stato difficile creare una giurisdizione in caso di guerra, qualora essa non avesse potuto appoggiarsi su di una organizzazione predisposta fin dal periodo di pace.

Gli on. Conti, Vito Reale, Bettiol, Perassi e Fabbri proposero: « I tribunali militari sono istituiti in tempo di guerra. Possono istituirsi in tempo di pace per reati commessi da appartenenti alle forze armate ». L'on. Giovanni Leone fu contrario all'ampliamento della giurisdizione militare affermando che, in ogni modo, sarebbe stato opportuno stabilire anche per i giudici militari le stesse garanzie di indipendenza di cui avrebbero goduto i magistrati ordinari nei confronti del potere esecutivo (A. C., pag. 2334). Cadevano, con tale nuova formulazione, accettata dalla Commissione, il vecchio testo del progetto nonché l'emendamento Mortati e quello dell'on. Ghidini il quale aveva addirittura proposto di limitare la possibilità di istituire i tribunali militari al solo caso in cui essi dovessero andare al seguito di unità mobilitate. Il presidente della Commissione, on. Ruini, osservò che la Commissione dei 75 aveva, a maggioranza, ammesso i tribunali militari soltanto in tempo di guerra e aggiunse: « si sono qui sollevate molte voci per ammetterli anche in tempo di pace. Il Comitato di redazione non è concorde; prevale però la tendenza nel nuovo senso. Si è ad ogni

modo ritenuta la necessità di ammettere tribunali in tempo di pace, con la indicazione di due limitazioni; una obiettiva, che si tratti di reati propriamente militari, e una soggettiva, che siano commessi da appartenenti alle Forze armate. È la formula che, nelle mie consultazioni, ha avuto l'assenso dei penalisti competenti di questa Assemblea; spetterà ai Codici e alle leggi di attuarla in modo concreto» (A. C., pag. 2338).

In sede di voto, l'on. Persico propose, con il consenso della Commissione, di trasformare la formulazione del testo Conti, Reale e altri in quella attuale, che fu approvata dall'Assemblea.

ART. 104. — La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere.

Il Consiglio superiore della magistratura è presieduto dal Presidente della Repubblica.

Ne fanno parte di diritto il primo presidente e il procuratore generale della Corte di cassazione.

Gli altri componenti sono eletti per due terzi da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie, e per un terzo dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio.

Il Consiglio elegge un vicepresidente fra i componenti designati dal Parlamento.

I membri elettivi del Consiglio durano in carica quattro anni e non sono immediatamente rieleggibili.

Non possono, finché sono in carica, essere iscritti negli albi professionali, né far parte del Parlamento o di un Consiglio regionale.

(*Già primo e secondo comma dell'art. 97 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 25 novembre*).

Sul significato della affermazione di cui al primo comma, *cfr.* note all'art. 101. L'on. Preti propose la soppressione del comma, argomentando che «gli *ordini autonomi e indipendenti* nello Stato moderno non esistono», e che il concetto di ordine autonomo è proprio dello Stato anteriore alla rivoluzione francese, il quale era fondato su una articolazione eterogenea di ceti e di categorie chiuse; «riconoscere un pieno autogoverno della magistratura significa creare uno Stato nello Stato, o per lo meno una casta chiusa, intangibile (A. C., pag. 2445). L'on. Ruini, per la Commissione, controbatté: «dicendo che un dato ordine, l'ordine della magistratura, deve essere indipendente, e cioè non deve dipendere da un altro potere dello Stato, e che deve essere autonomo, ossia disporre di sé per ciò che riguarda il suo stato, come personale dei magistrati, non diciamo cosa che non sia costituzionale e democratica. Che la magistratura sia sottratta alla dipendenza e alla influenza del Governo è un'esigenza e una conquista della democrazia. L'affermazione qui fatta non implica che vengano meno tutte le altre funzioni del ministro della giustizia» (A. C., pag. 2457). Queste dichiarazioni del presidente della Commissione furono rese in relazione alla formulazione del primo comma dell'art. 97 del progetto: «La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente». Infatti l'on. Ruini disse di preferire *ordine* a *potere*, termine proposto in alcuni emendamenti. Successivamente la Commissione accettò la formulazione proposta dagli on. Conti, Perassi, Paolo Rossi, Giovanni Leone e altri: «La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente *da ogni altro potere*»; nella quale, implicitamente, si riconosce all'ordine giudiziario la qualifica di «potere».

Circa il significato e la portata del secondo comma, *cfr.* le note all'art. 87, decimo comma. Per ciò che concerne il principio della irresponsabilità presidenziale, l'on. Giovanni Leone, a nome del Gruppo democristiano e anche per gli altri firmatari della formulazione accettata dalla Commissione e approvata dall'Assemblea, considerò sufficiente garanzia «il fatto che la responsabilità del Presidente (della Repubblica) fosse coverta dalla collegialità dell'organo (Consiglio superiore della magistratura)» (A. C., pag. 2468). Sulla partecipazione di diritto al Consiglio superiore del primo presidente e del procuratore generale della Corte di cassazione, di cui al terzo comma, l'on. Ruini dichiarò: «Questa duplice inserzione è giustificata dalla particolare dignità di questi due altissimi

magistrati, che sono al di fuori di ogni interesse personale di carriera e non riflettono che da un punto di vista generalissimo gli interessi delle varie categorie. È giusto che questi due magistrati facciano parte del Consiglio superiore e siano sottratti al gioco delle elezioni di categoria; siano dunque membri di diritto» (A. C., pag. 2459). Non furono accettati dalla Commissione né approvati dall'Assemblea alcuni emendamenti tendenti ad ammettere, come membro di diritto, il ministro guardasigilli. L'on. Ruini, per la Commissione, riaffermò il principio che il potere esecutivo deve essere estraneo: « l'ammissione del ministro nel Consiglio – proseguì il presidente della Commissione – diminuirebbe e intralcerebbe l'esercizio dei compiti che gli spettano per l'organizzazione del servizio della giustizia, e di fronte alle stesse decisioni del Consiglio superiore sul personale, che hanno valore vincolante per il ministro, ma non escludono la sua funzione di vigilanza per la regolarità delle decisioni da tradursi poi in provvedimenti di cui il ministro è responsabile» (A. C., pag. 2458).

L'Assemblea approvò il concetto che tutte le modalità, relative alla elezione dei due terzi dei membri del Consiglio superiore da parte dei magistrati, fossero fissate nell'ordinamento giudiziario. Fu infatti votato l'inciso « secondo le norme dell'ordinamento giudiziario». Nel coordinamento finale codesto inciso fu ritenuto implicito e quindi superfluo, e fu soppresso. Rimane pertanto affidata alla legge sull'ordinamento giudiziario la risoluzione di alcune questioni che erano state sollevate in Assemblea: su un'equa suddivisione dei rappresentanti tra le varie categorie di magistrati; sul grado minimo richiesto per la candidatura al Consiglio; su eventuali criteri di distribuzione territoriale delle rappresentanze; ecc. Quanto alle modalità di elezione dei membri del Consiglio da parte del Parlamento in seduta comune, furono proposti emendamenti aggiuntivi nel senso di stabilire che le elezioni dovessero avvenire con voto limitato, in modo da assicurare una rappresentanza anche alla minoranza parlamentare; queste proposte però non furono poste in votazione. Fu approvato invece l'inciso che i membri eleggibili dal Parlamento fossero scelti « fuori del proprio seno» (A. C., pag. 2479); l'on. Ruini, per la Commissione, rilevò tuttavia che, essendosi nel prosieguo dell'articolo prevista una incompatibilità tra l'ufficio di membro del Consiglio superiore e quello di deputato o senatore, non appariva necessario stabilire anche un caso di ineleggibilità; e durante il coordinamento finale il Comitato di redazione soppresse dal testo le parole « fuori del proprio seno». Rimane pertanto fermo che trattasi soltanto di una incompatibilità e che potranno essere eletti anche membri del Parlamento, i quali però, se accetteranno l'incarico, dovranno dimettersi dall'ufficio di deputato o di senatore. Del Consiglio superiore fanno parte due categorie distinte di membri: gli uni elettivi, che durano in carica quattro anni; gli altri di diritto, che durano in carica per tutto il tempo in cui permane il titolo di appartenenza al Consiglio stesso (Presidente della Repubblica, primo presidente della Corte di cassazione, procuratore generale della Corte stessa). Non sembra potersi ritenere che il primo presidente e il procuratore generale della Corte di cassazione possano continuare a far parte del Consiglio dopo che siano stati collocati a riposo. Fu infatti esclusa, con apposita votazione, la eleggibilità al Consiglio stesso dei magistrati a riposo, tanto per i due terzi riservati all'ordine giudiziario, quanto per il restante terzo eleggibile dal Parlamento (A. C., pag. 2479).

ART. **105.** — Spettano al Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati.

(*Già terzo comma dell'art. 97 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 25 novembre*).

Come l'art. 104 detta norme inerenti alla composizione del Consiglio superiore della magistratura, così questo ne disciplina le funzioni ed i compiti. Esso nel progetto figurava come terzo comma dell'art. 97, e la proposta di farne un articolo a sé fu fatta dagli on. Conti, Perassi e altri i quali, prospettando il nuovo testo per la composizione del Consiglio, ne presentarono uno nuovo, come articolo separato, per il funzionamento, benché i limiti di competenza dell'organo fossero rimasti sostanzialmente identici a quelli del progetto. A sua volta l'on. Grassi aveva presentato quest'altra formulazione: « Il Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, nomina le commissioni per le assunzioni in carriera e per le promozioni dei magistrati; procede agli scrutini; delibera sulla dispensa, sulla sospensione dal servizio, sul trasferimento ad altra sede o destinazione ad altra funzione, quando non vi sia il consenso del magistrato; provvede in materia disciplinare, esprime il parere, nei casi indicati dalla legge, per i magistrati del pubblico ministero».

Il presidente della Commissione, on. Ruini, disse: « Ciò che importa è fissare nell'articolo della Costituzione, come quattro chiodi, i punti essenziali, su cui è competente il Consiglio, e nei quali non può ingerirsi il ministro. Si noti che ormai già, di fatto, tre punti sono acquisiti: le nomine, le promozioni, le norme disciplinari, che spettano all'attuale Consiglio superiore. Restano solo i trasferimenti a subire le possibilità di influenza del potere esecutivo. Infatti se – data l'inamovibilità – un magistrato, quando occupa una data sede, non è trasferibile, senza il suo consenso, il Ministero ha facoltà discrezionale di assegnare dove crede i magistrati di prima nomina, quelli promossi, e può inoltre trasferire gli inamovibili magistrati dalla sede attuale a quella che chiedono; nel che vi può essere il favore, l'ingerenza, la infiltrazione dell'esecutivo che vogliamo eliminare » (A. C., pag. 2460).

L'on. Grassi, tuttavia, insistette nel suo duplice punto di vista: 1°) che sui trasferimenti dei magistrati a domanda dell'interessato il ministro di grazia e giustizia avesse facoltà di provvedere direttamente senza bisogno di ricorrere al parere del Consiglio superiore; 2°) che per quanto riguardava il pubblico ministero il Consiglio superiore potesse soltanto dare pareri non vincolanti.

Entrambi gli argomenti, accantonati temporaneamente, furono decisi in una successiva seduta (26 novembre); e allora l'on. Leone dichiarò, a nome della Commissione, di non potere accedere, circa i trasferimenti a domanda, all'opinione espressa dall'on. Grassi per il duplice motivo della non opportunità di rompere l'armonia del Consiglio superiore della magistratura congegnato nella Costituzione come organo che presiede a tutta la vita dell'ordinamento giudiziario, e della necessità di non lasciare adito, attraverso l'eccezione proposta, proprio a quelle interferenze di carattere politico che si volevano evitare e che fatalmente si sarebbero presentate nel caso di pluralità di domande per un medesimo posto vacante, nella quale ipotesi il ministro verrebbe ad avere un potere discrezionale troppo ampio, che la Costituzione intendeva, invece, togliergli, deferendolo a un organo collegiale il quale è il più idoneo a valutare tutti quegli elementi che, proprio nel caso di concorso di domande, debbono essere attentamente vagliati. Circa il pubblico ministero, l'on. Leone fece presente che lo stesso on. Grassi aveva proposto, durante la discussione dell'art. 107, di rinviare la questione alla legge sull'ordinamento giudiziario: in tal modo si sarebbe risolto ogni problema inerente ai rapporti fra ministro di grazia e giustizia e magistratura requirente in sede più acconcia e con più ponderata valutazione di ogni elemento pro e contro.

Approvato il principio che su tutti i trasferimenti dei magistrati il Consiglio superiore deve esprimere il suo parere (*cfr.* primo comma dell'art. 107 e note), la parola « trasferimenti » fu inclusa nella casistica dell'art. 105 da cui era stata temporaneamente sospesa.

Anche la materia inerente ai provvedimenti disciplinari – per i quali l'on. Perrone Capano aveva richiesto che potessero essere proposti anche dai procuratori generali della Cassazione e delle Corti di appello, oltreché dal ministro di grazia e giustizia – fu rinviata, e l'on. Leone, a nome della Commissione, dichiarò che il concedere tale facoltà al ministro non avrebbe menomato la potestà in materia del Consiglio superiore al quale i procuratori generali o i presidenti di Corte di appello possono sempre rivolgersi. In sede di coordinamento finale la materia dei provvedimenti disciplinari fu poi anche essa inclusa nella casistica dell'art. 105.

ART. **106.** — Le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso.

La legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli.

Su designazione del Consiglio superiore della magistratura possono essere chiamati all'ufficio di consiglieri di cassazione, per meriti insigni, professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati che abbiano quindici anni d'esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori.

(*Già art. 98 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 26 novembre*).

Il testo dell'art. 98 del progetto recava al primo comma: « Possono essere nominate anche le donne nei casi previsti dall'ordinamento giudiziario ». Gli on. Villabruna, Geuna, Badini Confalonieri e Carlo Ruggiero ne proposero la soppressione integrale; le on. Angelina Merlin e Bianca Bianchi chiesero la soppressione delle parole « nei casi previsti dall'ordinamento giudiziario » al fine di riaffermare la più assoluta parità di diritti fra i cittadini di ambo i sessi. L'on. Maria Federici propose la soppressione dell'inciso, osservando che esso era pleonastico poiché il principio era già fissato nel

Titolo dei rapporti politici (*cfr.* note all'art. 51) e la sua applicazione sarebbe spettata comunque alla legge sull'ordinamento giudiziario (A. C., pagg. 2494-95).

L'on. Giovanni Leone, illustrando un nuovo testo dell'articolo proposto dalla Commissione (press'a poco identico a quello definitivo) osservò che la questione della partecipazione della donna alla funzione giudiziaria era già risolta dall'art. 48 (*51*), che sancisce la parità di diritti dei due sessi nei confronti dell'assunzione alle cariche pubbliche ed elettive e in pari tempo demanda alla legge la determinazione del *modus* specifico attraverso l accertamento dei requisiti: « possiamo tutti convenire – proseguì l'oratore – su questo punto di vista: libera introduzione della donna nella magistratura: mentre si lascia all'ordinamento giudiziario la facoltà di adeguare le funzioni della donna ai gradi della magistratura più conformi al suo proficuo rendimento » (A. C., pag. 2504). Nonostante tali chiarimenti l'on. Maria M. Rossi, che aveva proposto il seguente emendamento: « Le donne hanno diritto di accesso a tutti gli ordini e gradi della magistratura », in sede di voto insistette sul proprio punto di vista, e l'emendamento posto in votazione fu respinto. Gli on. Maria Federici, Filomena Delli Castelli ed altri proposero allora – e l'Assemblea approvò – il seguente ordine del giorno, a riaffermazione dello spirito dell'art. 51: «L'Assemblea Costituente, considerato che l'art. 48 (*51*) garantisce a tutti i cittadini di ambo i sessi il diritto di accedere alle cariche elettive e agli uffici pubblici in condizione di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti della legge, afferma che per quanto riguarda l'accesso della donna alla magistratura l'art. 48 (*51*) contiene le garenzie necessarie per la tutela di questo diritto » (A. C., pag. 2517) (*cfr.* anche note all'art. 51).

L'on. Grassi propose di sopprimere al primo comma l'inciso « su designazione del Consiglio superiore della magistratura » ritenendo la norma pleonastica, poiché tale attribuzione era già stata conferita al Consiglio superiore con l'art. 105; così pure l'on. Colitto presentò un emendamento soppressivo delle parole « con decreto del Presidente della Repubblica » e « seguito da tirocinio » (*cfr.* il testo del progetto) osservando che l'art. 87 già conteneva al comma 7° il principio della nomina promanante dal Presidente della Repubblica e che non era opportuno parlare in una Costituzione di tirocinio, che è argomento di legge sull'ordinamento giudiziario.

Detti emendamenti furono accolti nella formulazione di un nuovo testo, accettato e fatto proprio dalla Commissione, e illustrato dall'on. Giovanni Leone. Tale testo fu approvato dall'Assemblea senza discussione e si deve intendere nel senso che la norma ivi sancita si armonizzi con quella del terzo comma dell'art. 97 (*cfr.* note relative), deferendosi la disciplina della materia alla legge sull'ordinamento giudiziario.

Il secondo comma concerne la possibilità di nominare, anche elettivamente, in base alla legge sull'ordinamento giudiziario, magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli. La disposizione esisteva sostanzialmente nel progetto, ma il nuovo testo della Commissione la rielaborò nella forma attuale. Erano stati presentati, difatti, numerosi emendamenti dagli on. Gullo, Persico, Calosso e Canepa, diretti a stabilire la possibilità e le modalità di nomina di giudici conciliatori o di pace.

L'on. Giovanni Leone, illustrando a nome della Commissione il nuovo testo, sostanzialmente identico a quello attuale, osservò che in esso era previsto il congegno perché la legge potesse rendere elettive alcune magistrature minori. In altri termini, poiché la legge sull'ordinamento giudiziario è quella che dovrà dare il complesso della risoluzione del problema giudiziario in Italia; poiché questa legge sarà di prossima emanazione; poiché è da augurarsi che il prossimo Parlamento sarà sensibile a queste aspirazioni, e ad organizzare certe minori magistrature secondo talune esigenze, « noi pensiamo che basti demandare alla legge sull'ordinamento giudiziario la disciplina di alcune magistrature minori;... Accanto al magistrato di carriera, dove esiste – come il pretore – in sostituzione, dove non esiste – come il conciliatore – la legge sull'ordinamento giudiziario potrà o ricorrere ad altri criteri o mantenere il criterio attuale, per cui la nomina dei giudici onorari viene fatta da alcuni organi (dal presidente di Corte d'appello per il conciliatore; dal ministro per il vicepretore); ma sappiamo che queste nomine in gran parte sono sensibili al dato politico, perché il presidente di Corte d'appello come il ministro provvedono a queste nomine dopo larghe informazioni circa la capacità, l'idoneità, la probità, il disinteresse di certe persone.

« Ora, la nuova legge sull'ordinamento giudiziario, in base a questa formula, potrà, con maggiore meditazione e con maggiore libertà di discussione, stabilire se sia il conciliatore o il giudice di pace... Anzi con la nostra formula perfino il vicepretore onorario può essere elettivo. Per quanto attiene a questi giudici da assumere fuori carriera, cioè senza il concorso, io preferisco l'elettività alla nomina dall'alto. Preferirei, invece, se si dovesse mantenere la magistratura onoraria... che essa sopravviva con la garanzia dell'elettività. Proveniente da questa fonte, mi pare che questa

affermazione debba avere un certo valore, essendo noto il mio orientamento contrario al principio generale dell'elettività dei giudici» (A. C., pag. 2505).

In sede di voto, respinto l'emendamento Paolo Rossi («Il Consiglio superiore della magistratura designa per la nomina i vicepretori e conciliatori onorari») e quello dell'on. Angelo Carboni diretto a stabilire che la nomina dei magistrati ordinari fosse possibile non a tutte le funzioni attribuite a giudici singoli, ma soltanto alle funzioni dei giudici conciliatori, l'on. Leone chiarì, all'on. Calosso che aveva proposto di togliere dal testo la parola «onorari», che «la parola stessa sta ad indicare che la carica è elettiva e non di carriera. Se noi manteniamo il concetto del giudice onorario, allora avremo una distinzione anche agli effetti della carriera. Sia sotto questo profilo, sia sotto un diverso profilo – perché è una funzione che si presta non come attività professionale, ma come una partecipazione spontanea che esce dalle normali occupazioni della propria vita – non si può accettare la soppressione della parola *onorario*» (A. C., pag. 2509).

Il terzo comma fu riproposto, nella nuova formulazione, nel testo medesimo del progetto, con l'aggiunta del requisito, per gli avvocati esercenti da quindici anni, dell'iscrizione all'albo speciale dei patrocinatori dinanzi alle giurisdizioni superiori, secondo la proposta Targetti. L'on. Leone così commentò la norma: «è opportuno che la magistratura possa, in certi momenti, richiamare nel suo seno queste alte personalità del mondo forense e scientifico idonee a portare il loro contributo tecnico e scientifico» (A. C., pag. 2505). In sede di voto l'on. Corbino si dichiarò contrario al comma poiché si sarebbe data vita a una disposizione lesiva degli interessi dei magistrati di carriera; ma gli on. Leone, Conti e Mastrojanni replicarono che, agli effetti pratici, la norma avrebbe avuto una applicazione assai limitata e solo in casi veramente eccezionali, come già quello che diede alla magistratura italiana il vanto di contare fra i suoi membri Ludovico Mortara.

Alcuni emendamenti aggiuntivi, simili nella sostanza, degli on. Pietro Mastino, Giovanni Leone (a titolo personale) e Murgia, diretti a stabilire il principio che lo Stato, per garantire l'indipendenza economica dei magistrati, dovesse assicurare loro un particolare trattamento economico, non furono oggetto di voto per l'opposizione dell'on. Ruini, a nome della Commissione. Difatti l'on. Ruini osservò che non era opportuno inserire nella Costituzione una norma del genere, sia perché non aveva alcun carattere costituzionale, sia perché non si poteva, in ogni caso, limitare una affermazione del genere ai soli magistrati; ove così si fosse fatto, ne sarebbe risultato implicitamente che per gli altri impiegati lo Stato non era obbligato ad assicurare la loro indipendenza economica (A. C., pag. 2507). Successivamente, nella seduta del 27 novembre, fu presentato e approvato dall'Assemblea il seguente ordine del giorno a firma Pietro Mastino, Persico, Abozzi, Costa, Priolo, Lami Starnuti, Bellavista, Della Seta, Cevolotto e Scalfaro: «L'Assemblea Costituente, convinta che l'indipendenza della magistratura non potrà essere conseguita se non si assicuri al magistrato anche l'indipendenza economica, che gli consenta completa serenità di lavoro, ritenendo che, data la delicatezza e l'importanza sociale della funzione del magistrato, sia giusto che ciò non venga dimenticato mentre si prepara la Costituzione dello Stato, indica alla Camera legislativa la necessità di una concreta soluzione».

ART. **107.** — I magistrati sono inamovibili. Non possono essere dispensati o sospesi dal servizio né destinati ad altre sedi o funzioni se non in seguito a decisione del Consiglio superiore della magistratura, adottata o per i motivi e con le garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario o con il loro consenso.

Il Ministro della giustizia ha facoltà di promuovere l'azione disciplinare.

I magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni.

Il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

(*Già art. 99 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 26 novembre*).

I problemi che l'articolo si propone di risolvere sono sostanzialmente tre: 1°) garanzie di indipendenza dal potere esecutivo (costituite dalla inamovibilità e dalla soggezione al parere deliberativo del Consiglio superiore, conforme alle norme della futura legge sull'ordinamento giudiziario, di ogni provvedimento di dispensa o sospensione dal servizio e trasferimento di sede o di funzione);

2°) differenziazione non gerarchica, ma soltanto funzionale dei magistrati; 3°) posizione del pubblico ministero in seno all'ordinamento giudiziario.

Il testo del progetto, circa la materia di cui al primo comma del testo definitivo, prevedeva che, qualora in merito ad un eventuale provvedimento intervenisse il consenso dell'interessato, la deliberazione del Consiglio superiore non dovesse essere richiesta mentre al quarto comma (attuale terzo comma) sanciva invece la parificazione della magistratura requirente a quella giudicante nel campo delle garanzie. L'on. Romano propose un emendamento aggiuntivo per stabilire che i magistrati non potessero essere privati della libertà personale se non previa autorizzazione del Consiglio superiore della magistratura, salvo il caso di flagrante delitto per il quale sia previsto come obbligatorio il mandato di cattura. Proposte sostanzialmente simili furono presentate, nel corso della discussione, dagli on. Castiglia, Colitto, Carboni, Lussu e Perrone Capano, respinte tutte, a nome della Commissione, dal relatore Giovanni Leone, il quale dichiarò che la Commissione stessa era contraria a consacrare in sede costituzionale un principio del genere pur concordando con la necessità di stabilirlo in sede più idonea, ossia in quel settore della legislazione procedurale, penale e amministrativa, che stabilisce particolari condizioni di procedibilità nei confronti di taluni funzionari dello Stato durante l'esercizio delle loro funzioni. « Mi riferisco in particolare – aggiunse l'on. Leone – agli agenti della forza pubblica per i reati commessi in servizio, o al sindaco durante l'esercizio delle proprie funzioni. Ora, una norma di questa struttura, di tal genere, congegnata in modo da stabilire alcune garanzie per l'indipendenza del giudice – senza assurgere a una immunità personale vera e propria, per la quale esistono solo pochissimi casi – ci sembra che sia la soluzione migliore del problema. Sicché la Commissione si fa interprete del vostro sentimento a questo riguardo, nel segnalare al legislatore di domani questa esigenza, rispondente alla necessità di formulare una norma opportuna » (A. C., pag. 2523).

Circa l'inamovibilità del magistrato, i pareri furono tutti concordi nel ritenere necessario sancire e rendere costituzionalmente rilevante tale principio come già lo era nell'art. 69 dello Statuto albertino, e tale fu anche l'opinione espressa, per la Commissione, dall'on. Giovanni Leone.

In merito, invece, al sistema per disciplinare i vari movimenti di carriera dei magistrati (dispensa – sospensione, ecc.) l'on. Grassi, riprendendo la tesi già sostenuta durante la discussione dell'art. 105 (*cfr.* note relative), propose di demandare una più precisa regolamentazione alla legge sull'ordinamento giudiziario, al duplice scopo: di evitare un eccessivo accentramento di poteri nel Consiglio superiore; di lasciare impregiudicata la questione del corpo requirente, se questo, cioè, dovesse dipendere dal ministro di giustizia per ogni movimento di carriera – come lo è attualmente in base alla legge sulle guarentigie della magistratura del 1946 per cui il parere del Consiglio superiore ha soltanto valore consultivo – o se invece dovesse essere parificato al corpo giudicante. L'on. Grassi sostenne la prima tesi, affermando che i legami fra pubblico ministero e potere esecutivo sono tali e tanti, in forza del vigente diritto positivo, che non appariva possibile estraniare quello da questo e quindi turbare l'euritmia di un ordinamento costituito con precise finalità giuridiche. L'on. Bettiol, presentando un emendamento soppressivo dell'ultimo comma, fece rilevare come sia proprio dei regimi totalitari il concetto di voler considerare il pubblico ministero come un organo della giustizia: « mentre in tutti i regimi liberali esso è considerato come un organo del potere esecutivo » (A. C., pag. 2519).

Sempre a proposito del pubblico ministero, l'on. Giovanni Leone presentò un emendamento sostitutivo (dell'ultimo comma) in cui si affermava che: « Il pubblico ministero è organo del potere esecutivo. Un particolare corpo di polizia giudiziaria è posto alla sua esclusiva dipendenza »; l'on. Targetti a sua volta, proponendo la soppressione del comma, presentò il seguente ordine del giorno: « L'Assemblea Costituente ritiene che, fino a quando non sia meglio definita la natura delle funzioni e quindi la figura del pubblico ministero, debbano essere integralmente mantenute le garanzie che per il pubblico ministero stabilisce la legge 31 maggio 1946 », osservando che la figura del pubblico ministero non ha, in conseguenza della promiscuità delle funzioni che gli sono attribuite, dei contorni precisi. Dalla legge, infatti, del 1865 per la quale i magistrati del pubblico ministero costituivano un ruolo a sè, si era passati a quella della unificazione dei ruoli, poi ancora al testo unico del 1923 che poneva il pubblico ministero alle dipendenze del ministro della giustizia ed infine alla legge del 1946 per cui il pubblico ministero, pur rimanendo sotto il controllo del ministro, tuttavia gode di una seria garanzia di indipendenza dal potere esecutivo seppure non identica a quella assicurata ai magistrati del corpo giudicante. In sostanza, le funzioni del pubblico ministero sono di tipo misto in quanto esso è investito di poteri veri e propri di giurisdizione (emana gli ordini di cattura; concede la libertà provvisoria; rinvia a giudizio, ecc.) e al contempo di attribu-

zioni schiettamente esecutive, per la quale ragione appare prudente rinviare ogni cosa alla auspicata revisione delle norme di procedura che dovranno definire la figura del pubblico ministero.

Una nuova formulazione dell'intiero articolo fu successivamente presentata dagli on. Conti, Perassi e Giovanni Leone. Essa, in sostanza, riproduceva l'attuale art. 107, ad eccezione dell'ultimo comma. La illustrò l'on. Leone, il quale dichiarò esplicitamente di accettare la proposta dell'on. Mannironi di sostituire alla parola *ufficio* (prevista nel primo comma dell'emendamento) quella *funzioni*, « che precisa meglio quale sia il compito riservato al Consiglio superiore della magistratura nel regolare il problema » (A. C., pag. 2522), e soprattutto pel motivo che essa chiarificava un elemento importantissimo delle garenzie del magistrato: ossia la sua inamovibilità non soltanto sotto l'aspetto topografico, ma anche sotto l'aspetto funzionale; non accolse, invece, l'emendamento Grassi circa la estensione del parere del Consiglio superiore a tutti i movimenti di carriera elencati, per motivi di armonia costituzionale (*cfr.* note all'art. 105) e per evitare eventuali future interferenze del potere esecutivo nell'ordinamento giudiziario. Circa la distinzione dei magistrati in base alle funzioni, all'on. Nobile, che chiedeva chiarimenti, l'on. Leone precisò: « Tale formula esprime questa nostra opinione: che, essendosi creato l'ordine giudiziario, nel seno di questo ordine occorre una gerarchia di funzioni. Così la Corte di cassazione è la competenza più alta rispetto agli organi inferiori di merito; ma in questa gerarchia non devono giocare i gradi come per gli impiegati dello Stato. *Non occorre per la magistratura mantenere quella diversità di gradi che, se non erro, è dovuta al fascismo, cioè la equiparazione ai gradi militari. Occorre cominciare a sgretolare questo sistema di equiparazione di gradi.* Occorre sovrattutto esprimere questo desiderio e questa aspirazione: che in seno alla magistratura non si discuta di gerarchia di gradi (non vi sia un grado IX, inferiore all'VIII, rispetto al quale si debba mantenere un particolare contegno di obbedienza e di subordinazione), ma che vi siano diversità di funzioni, cioè di attribuzioni di organi, che possono essere maggiori o minori, ma esprimono maggiore o minore ampiezza di giurisdizione, non di grado » (A. C., pag. 2525). In merito alla questione del pubblico ministero l'on. Leone rinunciò al proprio emendamento soppressivo per aderire alla tesi dell'on. Grassi di rinviarne la risoluzione alla legge ordinaria, ferme restando, così, le attuali garanzie stabilite per il corpo requirente dalla legge Togliatti – garanzie connaturate peraltro alla natura anfibia di tale organo – e in modo da non pregiudicare ogni futura decisione di ampia riforma di ordine strutturale. Si noti che il nuovo testo della Commissione estendeva, in pratica, i poteri del Consiglio superiore, al cui parere ogni movimento di magistrati dovrà essere sottoposto anche se l'interessato avrà dato il suo consenso o anche se ne abbia fatto richiesta. All'on. Grassi, che obiettava la sua perplessità al riguardo, l'on. Leone replicò che la Commissione aveva inteso proprio rafforzare il Consiglio superiore, a maggiore garanzia dell'indipendenza della magistratura, escludendo ogni soluzione transattiva di qualsiasi genere.

Sul secondo comma dell'articolo che stabilisce la facoltà del ministro della giustizia di promuovere l'azione disciplinare l'on. Ruini osservò:

« Si presenta fra gli altri il problema se la facoltà di promuovere l'azione disciplinare deve essere riservata al ministro della giustizia. Il Comitato ritiene di sì... perchè è evidente che se il Guardasigilli, che ha la responsabilità di tutto l'andamento dei servizi della magistratura, si avvede che v'è qualche difetto da parte del magistrato, come volete che non possa promuovere azione disciplinare? Non è lui che punisce, è il Consiglio superiore; il Guardasigilli non fa che promuovere il giudizio; e ciò non ferisce le guarentigie che ha la magistratura. È essa che regola e disciplina esclusivamente la carriera, lo « stato personale » dei magistrati » (A. C., pag. 2460).

Al deputato Varvaro che chiedeva se la norma dovesse essere intesa in senso esclusivo della proponibilità di azione disciplinare da parte di un procuratore generale o di un presidente di Corte di appello, l'on. Ruini rispose che il procuratore generale o il presidente di Corte di appello avrebbero potuto rivolgersi al Consiglio superiore sempre e in ogni caso, e che, d'altro canto, una interpretazione restrittiva era inconcepibile una volta che la formula prescelta era: *Il ministro ha facoltà*, e non già *Il ministro promuove*.

L'articolo fu approvato dall'Assemblea nella formula Conti-Perassi integrata, circa la questione del pubblico ministero, dall'emendamento aggiuntivo Grassi-Leone, dopo la votazione del quale l'on. Targetti ritirò il proprio ordine del giorno. Durante il coordinamento finale si presentò al Comitato di redazione il problema di chiarire la formulazione del primo comma in modo da precisare se, per il trasferimento da una sede all'altra, su semplice richiesta del magistrato interessato, fosse necessaria una deliberazione del Consiglio superiore o bastasse un decreto del ministo di giustizia. Il Comitato si era in un primo momento mostrato propenso a quest'ultima soluzione; ma poi, in un riesame della questione fatto con la partecipazione anche dei capi dei gruppi parlamentari, fu ri-

badito il concetto della necessità che in ogni caso il decreto ministeriale di trasferimento dovesse essere preceduto da conforme deliberazione del Consiglio superiore della magistratura. Sulla formulazione all'uopo prescelta (attuale primo comma), il presidente del Comitato di redazione, on. Ruini, rese nella seduta antimeridiana del 22 dicembre, presentando all'Assemblea il testo definitivo coordinato, le seguenti dichiarazioni interpretative: « Nel Titolo sulla magistratura, si propone all'art. 107 di tornare al testo originario, per quanto concerne l'inamovibilità dei magistrati. Non è possibile; quel testo rendeva possibile l'equivoco che, col semplice consenso dell'interessato, il Guardasigilli potesse trasferire il magistrato, senza intervento del Consiglio superiore. Il Comitato precisa, come era nell'intento dell'Assemblea, che sempre, anche quando v'è il consenso, occorre la decisione del Consiglio superiore » (A. C., pag. 3572). Non essendo sorte successive opposizioni, fu approvato il testo coordinato.

ART. **108.** — Le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge.

La legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse, e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia.

(*Già quarto comma dell'art. 95, discusso e approvato nelle sedute del 21 e 27 novembre*).

Nell'accettare il nuovo testo del primo comma proposto dagli on. Conti, Vito Reale e altri l'on. Ruini, per la Commissione, precisò che « la disposizione potrebbe sembrare inutile; ma si vuole chiarir bene che non basteranno decreti di organizzazione » (A. C., pag. 2338) (*cfr.* la VII disposizione transitoria).

Il Comitato di coordinamento, nelle note al testo coordinato, considerò inclusa nel primo comma dell'art.. 108 la norma, approvata nella seduta del 27 novembre come ultimo comma dell'articolo 102, del seguente tenore: « La legge sull'ordinamento giudiziario regolerà l'istituto della Corte di cassazione ». Durante la discussione circa la competenza della Cassazione (art. 102 del progetto) si profilò una profonda divergenza di opinioni fra i sostenitori della pluralità delle Cassazioni ed i fautori dell'unicità della suprema Corte. Fra i rappresentanti della seconda tendenza, l'on. Mortati propose: « La Corte di cassazione è unica per tutto il territorio della Repubblica » in modo da riaffermare il principio della esclusione del decentramento della funzione giudiziaria, il che, d'altra parte, trovava la sua ragion d'essere nella considerazione che il corrispondente decentramento regionale attuato non aveva alcun carattere federalistico, mentre, in ogni caso, si sarebbe dovuto escludere la possibilità di un decentramento giudiziario esteso a tutte le Regioni, senza contare che in nessun paese del mondo si riscontrano precedenti circa la molteplicità della Cassazione. Alla tesi Mortati aderirono gli on. Persico, Romano, Umberto Merlin, Grassi, Calamandrei, Macrelli e altri; fautori della pluralità della Cassazione si dichiararono gli on. Togliatti, Crispo, Bellavista e Badini Confalonieri, i quali propugnarono l'istituzione di *sezioni distaccate* a Torino, Firenze, Napoli e Palermo pur stabilendo, nell'emendamento presentato, che la Cassazione dovesse essere unica. La formulazione votata fu proposta dall'on. Targetti, il quale intendeva con essa, come poi confermarono il relatore Paolo Rossi e il presidente della Commissione Ruini, rimandare alla legge ordinaria, mantenendo, sull'argomento, lo stesso silenzio del progetto.

Il secondo comma risulta dalla fusione di due emendamenti presentati alla fine della discussione dagli on. Giovanni Leone e Mortati. La proposta Leone così recitava: « La legge determina le condizioni necessarie ad assicurare l'indipendenza dei giudici e del pubblico ministero militari di fronte al Governo »; e quella Mortati: « La legge, che stabilisce giurisdizioni speciali, determina le condizioni necessarie ad assicurare l'indipendenza dei giudici che le compongono ». L'on. Ruini, per la Commissione, accettò entrambi gli emendamenti, solo riservandosi, in sede di coordinamento, di formulare un testo definitivo, mentre sul momento, avendo l'on. Mortati proposto di rinviare l'esame della sua proposta all'articolo ove trattasi delle garanzie e dell'indipendenza della magistratura, fu approvato il testo dell'on. Leone.

Successivamente gli on. Adonnino, Mortati e altri presentarono il seguente emendamento: « La legge determina le condizioni necessarie ad assicurare l'indipendenza dei cittadini idonei che siano chiamati a far parte delle sezioni specializzate degli organi giudiziari ordinari ».

L'on. Adonnino, illustrandolo, rilevò come fosse necessario garentire l'indipendenza di ogni corpo giudiziario – ordinario o speciale e, se speciale, con riguardo anche a quelli composti da

cittadini idonei – non solo attraverso norme atte a garentire libertà di funzionamento, ma anche attraverso precise disposizioni in merito alla costituzione ed organizzazione di detti corpi (suggerendo ad esempio di farne promanare la nomina, anziché da organi dell'esecutivo, dal Consiglio superiore della magistratura). L'on. Giovanni Leone replicò, per la Commissione, accettando il principio informatore della proposta, con l'intesa che la formula sarebbe stata coordinata con quella riguardante la magistratura militare, e, rendendosi conto delle difficoltà che sarebbero sorte allorché si fossero dovuti definire il modo e i limiti di tali garanzie di indipendenza, aggiunse: « è chiaro che non possiamo chiedere, per gli elementi estranei alla magistratura, le stesse garanzie dei magistrati, perché quando la legge sente il bisogno di affidare talune funzioni giudiziarie ad elementi estranei, vuol dire che sente la necessità di affidarsi ad elementi che portino quella duttilità e quel minor senso di attaccamento alla stretta formula giuridica che non si può chiedere ai magistrati. Donde l'impossibilità di accompagnarli con tutte le garanzie del magistrato. E, d'altra parte, bisogna mettere in condizioni la società di vedere in costoro i propri giudici, cittadini che, non tanto per l'aspetto della idoneità, quanto per l'aspetto della indipendenza morale, la quale si può articolare nelle forme più diverse, possano assicurare la convinzione che questi giudici, tolti dalla società ed immessi negli ordini giudiziari, possano portare il massimo di serenità e di imparzialità » (A. C., pag. 2525).

Nel presentare l'articolo nella sua formulazione definitiva il Comitato di coordinamento annotò: « In conformità al criterio fissato dall'Assemblea e rimesso per la formulazione al Comitato, si vuole con ampia espressione considerare l'indipendenza non solo dei magistrati dell'ordine giudiziario, ma anche di quelli delle giurisdizioni speciali, dei rappresentanti del pubblico ministero che vi sono addetti, nonché di chiunque, anche estraneo al personale della magistratura, partecipa all'amministrazione della giustizia nelle sezioni specializzate, nella giuria, ecc. ».

ART. **109.** — L'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria.

(*Già art. 100 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 26 novembre*).

La dizione del progetto usava, anziché la formula tassativa del « dispone », quella potestativa del « può disporre ». Al testo primitivo furono presentati due gruppi di emendamenti. Un gruppo (on. Romano-Persico-Varvaro) prevedeva la costituzione di un corpo speciale di polizia giudiziaria alla diretta ed esclusiva dipendenza dell'autorità giudiziaria; un altro gruppo (on. Castiglia, Caccuri, Ghidini, Filippini e Paolo Rossi) proponeva che ci si limitasse a sancire che « la polizia giudiziaria dipende direttamente dall'autorità giudiziaria ». Sostanzialmente quindi la divergenza sorgeva sulla natura della dipendenza: *esclusiva* per gli uni, *soltanto diretta* per gli altri. L'on. Filippini, illustrando il suo emendamento, fece rilevare i gravi compiti dei quali, per gli artt. 13 e 21 (*cfr.* note relative) della Costituzione, la polizia giudiziaria è investita e per cui appariva necessario che si stabilisse sotto quale responsabilità essa dovesse agire, chi rispondesse del suo operato e da quale organo superiore dovesse dipendere, se cioè dal potere esecutivo o da quello giudiziario. Con l'emendamento da lui proposto sarebbe stata indubitabile la dipendenza dal potere giudiziario, con grande giovamento dell'autonomia di questo, il che sarebbe rientrato nello spirito della disciplina della magistratura cui si informa tutta la Costituzione.

L'on. Giovanni Leone, per la Commissione, dichiarò di non potere accogliere gli emendamenti diretti a sancire una *dipendenza esclusiva*, poiché si sarebbe dovuto creare *ex novo* un organismo, partendo da una base molto lontana da quanto, allo stato attuale, non poteva che restare una nobile aspirazione, e cioè dalla creazione di un corpo di polizia giudiziaria speciale, autonomo, e, come tale, soltanto alle dirette dipendenze dell'autorità giudiziaria, senza l'interferenza di alcun organo amministrativo. « La base reale – precisò l'on. Leone – è costituita da una disposizione del vigente ordinamento processuale per cui la polizia giudiziaria dipende dal pubblico ministero ma, in pratica, la norma non funziona, perchè di regola la polizia giudiziaria acquisisce i primi elementi che sono i più importanti e li porta alla autorità giudiziaria in un momento così tardivo da rendere infruttuoso e insufficiente il suo intervento » (A. C., pag. 2530). Conveniva allora non congegnare formule costituzionali esponenti aspirazioni o auguri, bensì esprimere norme che rispecchiassero possibilità attuali e concrete, seguendo la dizione degli on. Ghidini, Filippini e Paolo Rossi che, a nome della Commissione, dichiarava di accettare; e così concludeva: « Non potremmo in questo momento dire *dipendenza esclusiva*, ma ribadiamo la *dipendenza diretta*, sia pure migliorando la formula del progetto: formula che esprime questo vincolo di dipendenza diretta della polizia giudiziaria,

senza alcuna ingerenza o interferenza di altri organi, dall'autorità giudiziaria. Le leggi, che saranno informate ed elaborate in ossequio alla Costituzione che stiamo votando, dovranno tener conto di questa attuale formulazione per ribadire, sia pure nei limiti delle possibilità dell'amministrazione italiana, questa diretta dipendenza » (A. C., *ivi*).

All'on. Nobile, che chiedeva se l'ordinamento della polizia giudiziaria fosse di competenza del Consiglio superiore della magistratura, l'on Leone rispose che il Consiglio superiore avrebbe dovuto disporre solo della carriera del magistrato, mentre, a norma dell'art. 110, tutte le funzioni organizzative dei servizi dell'amministrazione della giustizia sarebbero state di competenza del ministro. Agli effetti pratici, comunque, la polizia giudiziaria sarebbe stata alle dipendenze del singolo ufficio del magistrato, pur mantenendo la dipendenza gerarchica e disciplinare verso il corpo di appartenenza. L'on. Uberti propose di tornare al vecchio testo allo scopo di evitare che la dizione « dipende direttamente » potesse ingenerare l'equivoco di una dipendenza gerarchica oltre che funzionale dall'autorità giudiziaria, il che la stessa Commissione intendeva escludere. Osservò che la parola « dispone », essendo meno vaga della vecchia formula potestativa, si prestava meglio ad escludere ogni dipendenza gerarchica mentre riaffermava il concetto di quella funzionale; la proposta, messa in votazione, fu approvata, e così pure fu approvato il seguente ordine del giorno, presentato dall'on. Persico: « L'Assemblea Costituente fa voti per la creazione di un corpo specializzato di polizia alle dirette dipendenze dell'autorità giudiziaria ».

ART. **110.** — Ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura, spettano al Ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

(*Già ultimo comma dell'art. 97 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 25 novembre*).

Il penultimo comma dell'art. 97 del progetto concerneva la competenza del Consiglio superiore anche per il governo della magistratura ordinaria secondo le norme dell'ordinamento giudiziario. Tale materia fu rielaborata in un nuovo testo presentato dagli on. Targetti, Carpano Maglioli e altri come articolo a se stante ed in un altro degli on. Mortati e Colitto, i quali stabilivano che tanto l'organizzazione quanto il funzionamento della giustizia spettavano al ministro di grazia e giustizia; anzi l'emendamento Targetti fissava la responsabilità del ministro di fronte al Parlamento benché, come lo stesso presentatore fece osservare, si trattasse di un pleonasmo, poiché ogni ministro è responsabile di tutto ciò su cui esercita il suo potere; di un pleonasmo, però, diretto ad escludere che dell'amministrazione della giustizia potesse esser chiamato a rispondere, innanzi alle Camere, il Consiglio superiore della magistratura.

Il presidente della Commissione, on. Ruini, accettando la proposta di costituire un articolo a sé, osservò: « Resti ben fermo che nulla di ciò che concerne lo stato del personale, la sua carriera, rimane sottratto al Consiglio superiore. Il che però non vuol dire che il Consiglio sostituisca il ministro e il dicastero della giustizia, in tutte le sue attribuzioni. Vi sono in questo campo degli equivoci: taluno interpreta autonomia e indipendenza della magistratura e competenza del suo Consiglio superiore nel senso che tutta l'amministrazione dei servizi attuali del Ministero della giustizia passi al Consiglio. Il Ministero dovrebbe scomparire. No. Tutto quanto riguarda il personale, la sua carriera è regolato esclusivamente dal Consiglio; e il ministro è vincolato per tale riguardo alle sue decisioni. Ma, tranne ciò, resta al ministro e al suo ministero un campo non piccolo di attribuzioni. Sarà intaccata soltanto la direzione generale del personale. Ad ogni modo rimangono al ministero altri personali, dei cancellieri, degli uscieri; rimangono i servizi di prevenzione e di esecuzione delle pene... Il ministero conserva tutti i servizi amministrativi. Per quanto riguarda lo stesso personale della magistratura, se il ministro è vincolato alle decisioni del Consiglio superiore, deve però vigilarne la legalità; e non è un mero economo o gerente responsabile, come si vuole da qualcuno; è il responsabile davanti al Parlamento.

« Per chiarire questo argomento, sono stati presentati due emendamenti: dell'onorevole Targetti e degli onorevoli Mortati e Colitto: dicono ambedue che l'organizzazione e il funzionamento dei servizi della giustizia spettano, secondo le norme di legge, al ministro di giustizia. Il Comitato è pronto ad accogliere l'uno o l'altro emendamento. Se ne dovrebbe fare un articolo a sé, che dovrebbe andare oltre, dopo che si sia parlato di tutto ciò che concerne il Consiglio superiore e lo stato del personale » (A. C., pag. 2460).

In sede di voto fu approvata la formulazione Targetti, del seguente tenore: « L'organizzazione ed il funzionamento secondo legge di tutti i servizi della giustizia sono di competenza del ministro

della giustizia che ne è responsabile innanzi al Parlamento ». La dizione attuale fu concretata in sede di coordinamento finale ove si tenne a chiarire il concetto che il potere di organizzare e di assicurare il funzionamento dei servizi della giustizia non lede le competenze del Consiglio superiore, mentre il concetto della responsabilità del ministro innanzi al Parlamento fu giudicato superfluo, essendo compreso nella disciplina che della responsabilità governativa detta il Titolo III.

SEZIONE II

NORME SULLA GIURISDIZIONE

ART. **111.** — Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati.

Contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge. Si può derogare a tale norma soltanto per le sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra.

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.

(Già terzo comma dell'art. 101 e art. 102 del progetto, discusso ed approvato nella seduta del 27 novembre).

Nel testo del progetto il primo comma figurava nella medesima dizione attuale. L'on. Mannironi, durante la discussione in Assemblea, sollevò il dubbio che con la dizione *tutti i provvedimenti* potessero considerarsi escluse le sentenze, ma l'on. Targetti lo tranquillizzò (A. C., pag. 2545) ricordando che in Commissione si era scelta quella formula (tutti i provvedimenti *giurisdizionali*), allo scopo di evitare che l'obbligo della motivazione, oltreché per le sentenze e le ordinanze, sussistesse anche per i decreti. Lo stesso on. Targetti, tuttavia, propose in via principale di sopprimere il comma e in subordinata di sostituirlo con il seguente: « Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati, salvo il disposto dell'art. 96 » (del progetto, ora terzo comma dell'art. 102), osservando che con l'eventuale approvazione del testo del progetto si sarebbe rischiato non solo di compromettere il voto che l'Assemblea aveva dato in merito alla questione della giuria (*cfr.* note all'art. 102), ma anche di creare un aperto contrasto con quella decisione, già irrevocabilmente presa, di demandare alla legge la regolamentazione della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia; « decisione la cui portata è tale da ammettere anche la resurrezione dell'istituto classico della giuria » (A. C., pag. 2546). Ora – proseguì l'on. Targetti – il punto della questione è il seguente: una volta ammessa la possibilità di dare vita all'istituto della giuria, la cui caratteristica è proprio la mancanza di motivazione sostituita dalla giustizia cosiddetta monosillabica; poiché non sarebbe pensabile una modificazione sostanziale della giuria rendendone ibrida la natura attraverso l'obbligo della motivazione, essendo questa la negazione del verdetto stesso, ne consegue che prescrivere l'obbligo della motivazione vorrebbe dire rifiutarsi a quella forma di giudizio che può essere osannata, esaltata o condannata, ma che è quella che la tradizione ci ha tramandato (A. C., pag. 2546). L'on. Dominedò obiettò che l'affermazione dell'on. Targetti non poteva condurre né alla improponibilità formale né alla insostenibilità sostanziale del testo del progetto poiché anche nella ipotesi che domani si volesse concepire la partecipazione del popolo alla giustizia nella forma della giuria, un elemento essenziale di motivazione potrebbe sempre sussistere: « Il magistrato, infatti, dovrebbe comunque ricondurre le risultanze del verdetto di fatto ai suoi presupposti di diritto. E in questa opera di collegamento egli sarebbe in ogni caso tenuto a giudicare di quell'insieme di elementi che sono dalla legge a lui discrezionalmente affidati e attengono alla valutazione stessa della personalità umana in genere e del giudicabile in specie. Senza di che sarebbe inconcepibile il potere di spaziare fra il minimo e il massimo della pena, vagliando i precedenti e il complesso degli elementi idonei a istituire il raccordo fra il giudizio di fatto e la statuizione di diritto. Come negare, pertanto, gli estremi, minimi, se si vuole, ma tuttavia adeguati, del concetto di motivazione? » (A. C., pag. 2549). Replicando a nome della Commissione, l'on. Paolo Rossi osservò che il problema della motivazione rivestiva un carattere piuttosto formale, di parole, che non di sostanza, mentre circa la parallela questione della

giuria dichiarò di non potere non concordare con il punto di vista dell'on. Dominedò; però, aggiunse, « nel consentire all'introduzione dell'obbligo della motivazione in tutti i provvedimenti giurisdizionali, *si fa questa riserva da parte della Commissione: che con ciò non si vuole impedire per nulla l'accesso alla giuria, anzi si deve ammettere che anche le sentenze della Corte di assise sono sentenze motivate in fatto e in diritto*, con il semplice riferimento all'affermazione dei giurati i quali hanno ritenuto provata o meno la veridicità dei fatti » (A. C., pag. 2551).

Posto in votazione, l'emendamento soppressivo proposto dall'on. Targetti fu respinto.

Lo stesso on. Targetti propose che alla fine del comma si aggiungesse: « salvo il disposto dell'art. 96 » (ora terzo comma dell'art. 102); l'on. Paolo Rossi, tuttavia, precisò che « la formulazione proposta non intende in alcun modo vulnerare l'affermazione contenuta nell'art. 96 (*102*) della Costituzione. Sarebbe addirittura inconcepibile che da parte della Commissione vi fosse un tentativo quasi subdolo, qualunque fosse stata l'opinione di alcuni dei membri della Commissione, di introdurre di straforo, attraverso una interpretazione inopportuna, una norma che ne annullasse una precedente » (A. C., pag. 2556). In seguito a tale chiarimento l'on. Targetti ritirò l'emendamento proposto.

Il secondo e terzo comma figuravano nel progetto riuniti in un unico articolo del seguente tenore: « Contro le sentenze o le decisioni pronunciate dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali è sempre ammesso il ricorso per cassazione secondo le norme di legge ». L'on. Mortati propose che il ricorso per cassazione per violazione di legge fosse limitato alle sole sentenze emesse dagli organi giurisdizionali ordinari ed osservò che « se la ragion d'essere delle giurisdizioni speciali sta nel presupposto che ci sia un giudice più idoneo di quello ordinario ad interpretare la legge regolativa di certi rapporti, l'esigenza del rispetto di questo presupposto porta ad escludere per tutte le giurisdizioni speciali – e non solo per alcune – il sindacato da parte della Cassazione. Ribadisco, quindi, che, a mio avviso, tutte le volte che si sia in presenza d'una giurisdizione speciale, il sindacato della Cassazione si debba limitare soltanto all'eccesso di potere giudiziario, cioè alla mancanza o difetto assoluto di giurisdizione » (A. C., pag. 2562). L'on. Giovanni Leone, proponendo il seguente testo: « Tutte le sentenze pronunziate da giudici ordinari o speciali sono impugnabili presso la Corte di cassazione per violazione di legge. La medesima garanzia vale per i provvedimenti di giudice ordinario o speciale concernenti la libertà personale dell'imputato. Le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti sono impugnabili in Cassazione solo per motivi attinenti alla giurisdizione », si dichiarò contrario alla generalità della tesi Mortati e, dopo aver rilevato che per il Consiglio di Stato e la Corte dei conti il problema non si poneva, osservò che rimaneva da decidere circa i tribunali militari e sulla opportunità « se convenga mantenere nel Tribunale supremo militare l'unico organo giurisdizionale supremo dei vari tribunali militari. Mi pare – precisò a questo riguardo l'oratore – che trattandosi dell'esame di motivi concernenti violazione di legge, e quindi involgenti l'interpretazione della legge, non sia necessario formare un particolare organo di legittimità misto... esso può trasformarsi in un organo di secondo grado per i giudizi militari... e i ricorsi avverso le sentenze dei tribunali militari per motivi di legittimità, per una certa coerenza, dovrebbero essere portati alla Cassazione » (A. C., pag. 2567).

L'on. Paolo Rossi, presentando a nome della Commissione la nuova formulazione concordata, dichiarò che, con essa, si era voluto tener conto dei vari emendamenti aggiuntivi e specificativi. Dopo aver detto che la Commissione, quanto alla cassazionabilità delle decisioni del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e del tribunale supremo militare, aderiva alla tesi dell'on. Leone (ricorribilità, per i primi due organi, limitatamente al difetto di giurisdizione; anche per violazione di legge per il terzo) e non a quella dell'on. Mortati, l'on. Rossi così proseguì: « Abbiamo ammesso il ricorso per cassazione contro tutti i provvedimenti, anche diversi dalle sentenze, che incidano sulla libertà personale. Abbiamo stabilito la deroga soltanto per le sentenze emesse dai tribunali in tempo di guerra, parendo evidente che non sia dato ricorso sospensivo, perché, in guerra, o non serve il ricorso e non serve la sentenza. Se si prevede la sospensione, si frustrano le sentenze; se non si ammette la sospensione, di fronte alle possibili condanne a morte, si rende vano il ricorso. Abbiamo voluto poi precisare, in un capoverso della nuova formulazione, che contro le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, ed eventualmente di altri organi di questo genere..., è ammesso ricorso per soli motivi inerenti alla giurisdizione... Secondo la formulazione antica era sempre ammesso il ricorso per cassazione, secondo le norme di legge. Quindi si poteva anche concepire un ricorso contro le decisioni del Consiglio di Stato o della Corte dei conti per violazione di legge. Invece si è voluto stabilire che contro le sentenze del Con-

siglio di Stato e della Corte dei conti si può ricorrere soltanto per eccesso di potere... Comunque, 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 » (A. C., pagg. 2566-87). Posta in votazione, la formulazione dell'on. Mortati, sulla quale il presentatore insistette, fu respinta. Fu anche respinto un emendamento aggiuntivo Murgia-Mannironi, diretto a stabilire l'ammissibilità dell'appello contro tutte le sentenze penali che infliggessero pene detentive, salvo le limitazioni poste dalla legge per i giudizi di lieve entità, avendo il presidente della Commissione, on. Ruini, osservato che, per quanto si riferiva all'istituto della giuria, la legge stessa avrebbe provveduto a disciplinare, prevedendolo, anche questo caso, mentre non appariva opportuno stabilire il principio solo per una categoria di sentenze, potendosi illazionare una esclusione implicita delle altre tutte, il che sarebbe stato l'opposto del pensiero della Commissione. Fu quindi messo ai voti il testo della Commissione e approvato.

Con la formulazione del secondo e del terzo comma la Commissione, come dichiarò l'onorevole Rossi e come si desume da tutta la discussione, volle mantenere i principi generali contenuti nel corrispondente art. 102 del progetto (ricorribilità in Cassazione, *secondo le norme di legge, contro tutte le decisioni giurisdizionali*), aggiungendovi le particolari limitazioni e le ulteriori specificazioni suggerite in vari emendamenti e particolarmente in quello dell'on. Leone. Nella formulazione Leone le due ipotesi di *tutte le decisioni giurisdizionali* e dei *provvedimenti concernenti la libertà personale* erano previste in due commi separati. La Commissione volle fondere i due concetti in una sola proposizione, la prima del secondo comma; proposizione alquanto ellittica che va interpretata secondo quanto detto: tenendo cioè distinte le due ipotesi, entrambe consacratevi, di cui all'emendamento Leone, e inoltre leggendo fra le righe le parole, che figuravano nel testo del progetto: « secondo le norme di legge ». La legge attuerà le garanzie che si sono volute costituzionalmente assicurare con questo articolo; né diversa può essere l'interpretazione, ché altrimenti si dovrebbe ritenere costituzionalmente sancito il principio della ricorribilità *diretta* contro *tutte* le decisioni dei giudici di primo grado, senza attendere l'intermedio grado di appello, il quale invece, ad esempio in materia civile, è di regola preliminare al giudizio avanti la Corte di cassazione; e una siffatta volontà abrogatrice di norme processuali vigenti non risulta neppure affacciata nel corso della discussione all'Assemblea Costituente.

Sulla portata della estensione della ricorribilità per cassazione ai provvedimenti sulla libertà personale il proponente on. Leone così chiarì il proprio pensiero: « Nel Codice di procedura penale esistono, sì, le norme che consentono il ricorso per cassazione in materia di libertà provvisoria... ma vi sono altri istituti nei quali l'influenza politica del fascismo è stata così forte da sopprimere il diritto di impugnazione. Tutti i provvedimenti di emissione e di revoca del mandato di cattura sono impugnabili in appello soltanto da parte del pubblico ministero (art. 263); tutti i provvedimenti sulla scarcerazione per mancanza di indizi (art. 169) sono appellabili solo dal pubblico ministero e non dall'imputato. Se noi vogliamo veramente conservare nella Carta costituzionale e potenziare quel principio, che noi abbiamo già votato, e cioè che la libertà personale è garantita anche nei confronti del potere giudiziario, il quale può privare il cittadino della libertà personale solo con provvedimento motivato (*cfr.* art. 13), una formulazione giuridica corrispondente a questa nostra esigenza politica la potremmo trovare soltanto in questa sede. Se ammettiamo che il provvedimento motivato, che priva il cittadino della libertà personale, sia suscettivo di ricorso in Cassazione, ciò costituirà, se voi lo voterete, una delle più grandi garanzie conquistate da un regime democratico » (A. C., pag. 2568).

ART. **112.** — Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale.

(*Già primo comma dell'art. 101 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 27 novembre*).

L'on. Bettiol propose di sopprimere, nel testo del progetto, le parole « e non la può mai sospendere o ritardare » osservando che l'espressione era pleonastica, in quanto compresa nell'obbligo generico per il pubblico ministero, sancito nella prima parte del comma, di esercitare l'azione penale, obbligo che corrispondeva al preciso concetto democratico della obbligatorietà dell'azione penale, in contrasto con quello, proprio dei regimi dittatoriali, della discrezionalità di essa. « Non sarà più permesso – precisò l'on. Bettiol – che il pubblico ministero archivii gli atti processuali senza il benestare del giudice istruttore, come poteva invece fare in base al Codice penale del 1930, che gli conferiva tale facoltà anche soltanto allorché il documento che conteneva la notizia fosse manifestamente infondato » (A. C., pag. 2547). A sua volta l'on. Leone propose di modificare il comma nella

formulazione attuale, rilevando che la questione della pubblicità dell'azione penale era ancora troppo discussa in dottrina per risolverla con una affermazione perentoria in sede costituzionale, ed osservò: « Che cosa occorre stabilire nella Carta costituzionale? Occorre che noi riaffermiamo nella Carta costituzionale questo che è un principio fondamentale dello Stato moderno: cioè, che il pubblico ministero non può esercitare un'attività discrezionale circa il proponimento dell'azione penale... Il pubblico ministero, in altri termini, quando viene a cognizione della *notitia criminis*, non ha un potere discrezionale, ma deve investire l'organo della giurisdizione dell'esame del contenuto dell'azione penale. Questo lo vogliamo tutti perché corrisponde alle Costituzioni attuali, ed è stato già rettificato in alcuni aspetti da una legge emanata successivamente alla caduta del fascismo; perché è noto che nell'articolo 74 del Codice di procedura penale si stabiliva un potere di archiviazione che era consegnato nelle mani del pubblico ministero e che è stato poi tolto per essere affidato all'organo della giurisdizione. Se noi vogliamo dire che il pubblico ministero non può declinare il dovere di promuovere l'azione penale, aboliamo l'espressione « l'azione penale è pubblica » e diciamo soltanto che « il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale ». Sopprimiamo così, come ha chiesto l'onorevole Bettiol, l'aggiunta « e non la può mai sospendere o ritardare », perché qui ci si introduce in alcuni congegni processuali che sono delicati e che sono suscettibili di riforme o perfezionamento. Sopprimiamo infine la denominazione « pubblicità », anche per un altro aspetto personale, che presenterò all'Assemblea: quando avremo detto soltanto che il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale, noi avremo sodisfatto l'ansia politica che in questa sede dobbiamo rispettare, cioè che il pubblico ministero non può non esercitare l'azione penale; ma non diciamo che il monopolio dell'azione penale è nelle mani del pubblico ministero. Ricordo, presentando un concetto che nella scienza penale è molto discusso, che nel Congresso giuridico nazionale forense di Firenze ho sostenuto per il legislatore futuro la necessità di introdurre accanto all'azione penale di spettanza del pubblico ministero, per la quale vige e deve vigere il principio della obbligatorietà, anche l'azione penale sussidiaria del privato. Non impediamo al legislatore di domani di poter risolvere questo problema nel quale indubbiamente vive e palpita una grande ansia democratica, cioè il non respingere del tutto dall'ambito del processo penale quelle che sono le istanze, i desideri, i legittimi interessi e diritti dei soggetti privati del rapporto giuridico penale » (A. C., pag. 254).

L'on. Paolo Rossi, a nome della Commissione, dichiarò di accettare sia la proposta Leone che quella Bettiol, *estendendole fino ad abolire il richiamo alla pubblicità delle udienze, principio comune ed universalmente accettato in tutti i paesi del mondo senza che vi sia mai stato alcun dubbio in proposito, ed osservò:* « Giustissimo è il rilievo dell'on. Leone: che bisognerà, cioè, affermare soltanto l'obbligatorietà e non anche la pubblicità dell'azione penale. L'azione penale sussidiaria del privato potrebbe, in qualche caso, essere utile. Personalmente, per esempio, ritengo che sarebbe opportuno ritornare, nei reati di diffamazione per mezzo della stampa, al sistema della citazione diretta. Evidentemente, questa riforma sarebbe preclusa o, per lo meno, messa in dubbio, se l'articolo affermasse perentoriamente che l'azione penale è pubblica. Bisognerebbe ricorrere a qualche scappatoia per poter giungere a questa riforma che molti ritengono utile. Così è inutile indicare che il pubblico ministero non può sospendere l'azione penale o ritardarla. Adesso non possiamo tutto prevedere. Vi sono dei casi in cui la sospensione dell'azione penale può essere opportuna. Possiamo immaginare lo stato di guerra o altro, per cui la sospensione dell'azione penale sia inevitabile. Se facciamo un divieto nella Costituzione, possiamo legare le mani al futuro legislatore » (A. C., pag. 2551). In sede di voto l'on. Gesumino Mastino fece suo il comma la cui soppressione era stata proposta dalla Commissione, circa la pubblicità delle udienze, che, posto ai voti, fu respinto. Il presidente dell'Assemblea, on. Terracini, tenne però a chiarire: « *Penso sia superfluo avvertire che con questa votazione non si è inteso deliberare che le udienze non devono essere pubbliche, ma soltanto che non si ritiene di inserire la norma nel testo costituzionale* » (A. C., pag. 2553). L'on. Gesumino Mastino presentò inoltre il seguente emendamento: « Entro otto mesi dalla data in cui venne arrestato deve essere disposto il rinvio a giudizio dell'imputato detenuto; o ne deve essere ordinata la scarcerazione »; e l'on. Crispo propose di aggiungere: « senza che possa successivamente, e con la sentenza di rinvio, emettersi altro mandato di cattura ». A nome della Commissione l'on. Paolo Rossi osservò che il principio a cui entrambi gli emendamenti intendevano riferirsi (la garanzia della libertà del cittadino) era già stato approvato nell'ultimo comma dell'art. 13 (*cfr.* note relative) mentre, agli effetti pratici, l'emendamento Mastino avrebbe posto un limite massimo all'attività del giudice che era superiore a quello previsto dal Codice penale del 1913, sicché si sarebbe finito con il conseguire l'effetto opposto: « poiché il legislatore futuro avrebbe dovuto subordinarsi ad esso anziché creare un sistema ben organizzato che distingue tra imputazioni di una certa gravità e altre di minore gravità » (A. C., pag. 2553). Così pure, avverso la proposta Crispo, l'on. Paolo Rossi osservò che essa avrebbe potuto risolversi in un intralcio ed in un danno per la so-

cietà, poiché « quando vi è la sentenza di rinvio a giudizio che riconosce sufficienti elementi di colpevolezza a carico dell'autore di un delitto gravissimo, forse è più opportuno che sia emesso un nuovo mandato di cattura, anche se vi è stata scarcerazione per decorrenza dei termini » (A. C., pag. 2550). Entrambe le proposte, poste ai voti, furono respinte.

ART. **113.** — 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.

Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

La legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa.

(*Già art. 103 del progetto, discusso ed approvato nella seduta del 27 novembre*).

L'on. Calamandrei propose di integrare il testo del progetto con la statuizione del principio secondo il quale « quando un diritto civile o politico viene leso da un atto della pubblica amministrazione, questo diritto si può far valere di fronte all'autorità giudiziaria ordinaria in modo che la pubblica amministrazione davanti ai giudici ordinari viene a trovarsi, in questi casi, come un qualsiasi litigante privato soggetto alla giurisdizione, principio che è stato poi completato con l'istituzione delle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, che, accanto alla tutela dei diritti soggettivi, ha introdotto la tutela degli interessi davanti alle stesse sezioni » (A. C., pag. 2596). L'on. Calamandrei precisò che, altrimenti, la Costituzione avrebbe rivelato una grave lacuna in questa materia che fu già oggetto della famosa legge del 31 marzo 1865 – abolitrice del contenzioso amministrativo – la quale sanciva una conquista liberale della massima importanza. A nome della Commissione replicò l'on. Ruini osservando di non potere accettare *sic et simpliciter* la proposta Calamandrei, poiché non concordava circa l'ammissibilità del conferimento *in toto* ad organi giudiziari ordinari della facoltà di annullare atti amministrativi. Peraltro sarebbe stato possibile introdurre nella Costituzione le garanzie richieste, affermando il principio della impugnabilità e demandando alla legge la disciplina delle forme e dei modi (sì da rispettare l'attuale regolamentazione che affida tale compito al Consiglio di Stato) ed in pari tempo coordinando una eventuale proposizione del genere con quelle già approvate che affermavano la specificità della competenza delle giurisdizioni speciali costituzionalmente rilevanti. Entro questi limiti accedette alla proposta Calamandrei e si riservò di studiare con il Comitato il problema per trovare una soluzione sodisfacente. Il testo del progetto, posto ai voti, fu pertanto approvato con riserva. Questa fu sciolta dal Comitato che successivamente propose, come testo coordinato, quello attuale, così notando: « Si inserisce come primo comma una disposizione che, su proposta presentata all'Assemblea, l'Assemblea stessa deferì al Comitato di esaminare e di formulare ». Nella seduta del 22 dicembre l'on. Ruini, illustrando la nuova formulazione, osservò: « Si è voluto togliere la interpretazione (del resto non giustificata) che, col testo coordinato, ogni autorità giudiziaria, anche un pretore, potesse annullare gli atti dell'Amministrazione. No: il testo diceva che ciò avviene « nei casi e nei limiti stabiliti dalla legge »; e per casi e limiti si intendeva anche la possibilità di escludere dal potere di annullamento una parte, la maggior parte, delle giurisdizioni ordinarie. Il potere di annullamento potrebbe opportunamente essere riservato agli organi giurisdizionali che, come il Consiglio di Stato ed alcune sezioni specializzate e miste della magistratura ordinaria (ad esempio il tribunale delle acque) posseggono speciali attitudini e competenza per la delicata valutazione degli atti amministrativi. D'altra parte, sembra giusto considerare che, se è, con le debite cautele, ammesso l'annullamento degli atti amministrativi nei ricorsi per violazione di interessi legittimi, non si può escludere l'annullamento per violazione di diritto: la miglior soluzione è di modificare l'articolo togliendo dal primo comma le ultime parole « che possono annullare gli atti dell'amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge », aggiungendo invece come terzo comma che « la legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti dell'amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge ». È una variazione minima, che mette in luce quello che era effettivamente, senza alcun dubbio, l'intento del testo coordinato. Poiché poi nel primo comma si mette già la disposizione, in via generale, per la tutela giurisdizionale verso la pubblica amministrazione, è inutile ripetere l'affermazione generica nel comma che diventa ora secondo » (A. C., pag. 3572).

TITOLO V

LE REGIONI, LE PROVINCIE, I COMUNI

ART. **114.** — La Repubblica si riparte in Regioni, Provincie e Comuni.

(*Già art. 107, discusso e approvato nella seduta del 27 giugno*).

L'on. Ambrosini, relatore, aveva proposto nel suo primo progetto, presentato al « Comitato dei dieci » per lo studio preliminare della riforma regionale, la formula « Il territorio dello Stato si riparte in Regioni, Province e Comuni », con la variante « Il territorio dello Stato si riparte in Regioni e Comuni » nel caso che la Commissione avesse deciso di sopprimere le Provincie come enti autarchici. La formula fu in seguito cambiata in quella del testo attuale dell'art. 114. Come vollero successivamente chiarire alcuni deputati (Targetti, Jacini e altri), le parole iniziali « la Repubblica » significano « il territorio della Repubblica », il quale si riparte in Regioni; quello delle Regioni in Provincie; quello delle Provincie in Comuni. Gli on. Caroleo e Veroni proposero di inserire come ulteriore suddivisione, fra la Provincia e il Comune, il circondario. L'on. Ruini, per la Commissione, non escluse il circondario; ma, trattandosi di circoscrizione territoriale facoltativa di puro decentramento amministrativo nell'interno della Provincia, e non di un ente autonomo, non ritenne opportuno porlo sullo stesso piano delle Regioni, delle Provincie e dei Comuni, che sono invece enti autonomi veri e propri. L'Assemblea concordò. Il problema fu riaffacciato e risolto in sede di art. 129. Alla Provincia e al Comune sono dedicati gli artt. 128, 129 e 130.

ART. **115.** — Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principî fissati nella Costituzione.

(*Già primo comma dell'art. 108 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 27 giugno*).

In questo articolo, come ebbe a rilevare l'on. Perassi, segretario della Commissione dei 75, si delinea il tipo di Regione normale: Regione il cui ordinamento è determinato da norme generali inserite nel testo costituzionale e *uguali per tutte*. Nell'articolo successivo (che nel progetto figurava come secondo comma di quello in esame) si prevede il gruppo di Regioni *per ciascuna delle quali*, in considerazione di loro particolari esigenze, è previsto *un separato ordinamento speciale* (A. C., pag. 5231).

Il relatore on. Ambrosini, nel suo discorso del 10 giugno a chiusura della discussione generale sul Titolo V (A. C., pag. 4591), disse che con l'attribuzione di una potestà legislativa alle Regioni « si esce dal campo dell'autarchia per passare a quello dell'autonomia (onde la dizione dell'articolo *enti autonomi*), istituto che è più specialmente connesso con la potestà di produrre norme giuridiche, legislative ». L'on. Ambrosini avvertì però che queste nozioni sono *relative, indicative* (e infatti all'art. 128 anche le Provincie e i Comuni sono chiamati enti autonomi, pur avendo una potestà *normativa* ma non legislativa). L'on. Ruini, poi, precisò di parlare sempre di *enti autonomi* e mai di *enti autarchici*, essendo quest'ultima una categoria scientifica (A. C., pag. 5223). Le 14 Regioni ad autonomia normale sono elencate, insieme con le 5 ad autonomia speciale, all'art. 131.

ART. **116.** — Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali.

(*Già secondo comma dell'art. 108 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 27 giugno*).

Scrisse l'on. Ruini nella relazione al progetto che la Regione « non sorge federalisticamente. *Anche quando adotta con sua legge lo statuto di una Regione, lo Stato fa atto di propria sovranità.* L'autonomia accordata eccede quella meramente amministrativa; ma si arresta prima della soglia federale e si attiene al tipo di *Stato regionale* formulato dal nostro Ambrosini ». Il primo problema che si presentò alla Commissione per la Costituzione nella elaborazione della riforma regionale

si riferì all'opportunità o meno di adottare, pur sempre nel quadro dello *Stato regionale*, un ordinamento giuridico eguale per tutte le Regioni. Il relatore on. Ambrosini propose e sostenne che si adottasse un ordinamento differenziato, tenendo conto che per la Sicilia e per la Valle d'Aosta era stato già adottato uno statuto la cui revoca si prospettava per ragioni politiche non possibile, e considerando inoltre che per la Sardegna e per il Trentino-Alto Adige si appalesava opportuno adottare, in ragione della particolare situazione di tali Regioni, un ordinamento speciale e diverso da quello delle altre Regioni in generale. Fu per tali motivi che nel progetto presentato dal relatore e approvato dal Comitato dei dieci, dalla seconda sottocommissione e dalla Commissione dei settantacinque, i due tipi di ordinamento regionale erano previsti in uno stesso articolo (art. 108), che anche l'Assemblea approvò come tale e che soltanto durante il coordinamento finale il Comitato di redazione ritenne di separare in due articoli, il 115 e il 116, con intendimento soltanto di discriminazione dal punto di vista tecnico e formale.

Per quattro delle cinque Regioni qui elencate sono già stati separatamente approvati dall'Assemblea Costituente, con quattro leggi costituzionali, nel mese di gennaio, gli statuti speciali; mentre non è stato ancora emanato quello per il Friuli-Venezia Giulia, avendo l'Assemblea stabilito con la X disposizione transitoria della Costituzione di soprassedere in merito e di applicare per intanto a questa Regione le norme generali previste per le Regioni ad autonomia normale.

Il progetto non comprendeva il Friuli-Venezia Giulia fra le Regioni ad autonomia speciale, poiché la Commissione dei 75, pur ponendosi il problema, aveva preferito guadagnar tempo, dati i riflessi internazionali di esso. L'Assemblea decise invece di includere per intanto questa Regione fra quelle ad autonomia speciale. La proposta fu fatta dagli on. Pecorari e Tessitori. L'on. Pecorari propose la dizione « Regione giulio-friulana e Zara », poi ritirata in seguito alle dichiarazioni del presidente della Commissione sui riflessi internazionali che sarebbero potuti derivare da una esplicita costituzionalizzazione del principio della italianità di Zara, città purtroppo perduta all'Italia per effetto del Trattato di pace. L'on. Tessitori, al quale si associò poi l'on. Pecorari, propose la denominazione approvata; riferendosi a Zara, egli disse: « Quando noi, nell'indicare questa nuova Regione dello Stato italiano, diciamo *Venezia Giulia*, ciascuno avverte e sente come questo nome abbia, dal punto di vista nazionale, quel significato che è nell'animo di tutti gli italiani ». L'on. Tessitori motivò la sua proposta con l'opportunità « soprattutto ora in cui tutti noi desideriamo una distensione di spiriti nei rapporti internazionali, di offrire fin da questo momento la base acché i futuri amministratori di quella Regione possano creare un'organizzazione la quale, con maggiore elasticità di quella derivante dagli statuti di tutte le altre Regioni italiane, possa servire come strumento di pacificazione con il popolo vicino » (A. C., pag. 5234). L'on. Scoccimarro, per il Gruppo comunista, dichiarò di votare a favore « nel senso e nei limiti proposti dall'on. Tessitori »; l'on. Zuccarini parlò di « attrazione verso di noi, verso le nostre istituzioni, dei popoli che sono separati da noi o sono in dissenso con noi, alle nostre frontiere »; l'on. Piemonte pose in evidenza che « lo spirito della proposta è di fratellanza e di pace ».

Sono questi motivi, infatti, *e nessun altro*, che hanno indotto l'Assemblea Costituente a prevedere uno statuto speciale per il Friuli-Venezia Giulia. Il significato della inclusione di questa Regione nell'articolo in esame fu precisato in termini espliciti dall'on. Ruini, il quale espresse anche il pensiero della Commissione sulle limitate caratteristiche di questa autonomia speciale (A. C., pagg. 5236-7): « La schiera degli alloglotti che restano in Italia è tenuissima, e non penso certo che il riconoscimento del Friuli-Venezia Giulia quale Regione speciale abbia lo stesso significato e lo stesso valore che ha la figura della Regione speciale per la Valle d'Aosta e per il Trentino-Alto Adige. *Non si tratta affatto di affermare che quanto ci resta è zona etnicamente e politicamente contestabile. Anzi il senso è contrario. Si tratta di dare attuazione al disposto del trattato, che per le minoranze linguistiche ed etniche sono da accordarsi garanzie.* Quale è la via migliore che affidare il compito di definire tali garanzie alle italianissime popolazioni della Regione? Lo statuto che esse formuleranno e che lo Stato approverà *sarà press'a poco uno statuto di Regione normale con qualche norma, specialmente linguistica, per le piccolissime minoranze stesse.* Aggiungo che il fatto che l'Italia dà queste garanzie ci darà un altro argomento per chiedere che anche la Jugoslavia accordi uno statuto speciale alle sue zone, dove risiede un numero ben maggiore di italiani. Infine mi sembra che la Regione nuova, che istituiamo alla nostra mutilata frontiera, abbia un valore simbolico: di attendere, in una futura revisione del trattato, la sua capitale: Trieste. In questo senso credo che si possa accogliere la proposta dell'on. Tessitori ».

La diversità di posizione costituzionale fra Regioni ad autonomia normale e Regioni ad autonomia speciale sta nel fatto che, mentre gli statuti delle prime dovranno recare norme di attuazione e di integrazione della disciplina dettata in via generale dal Titolo V della Parte II della

Costituzione, dalla quale non potranno deflettere (di qui la loro approvazione con legge ordinaria, con atto del normale potere legislativo), gli statuti delle Regioni ad autonomia speciale potranno contenere (pur sempre nel rispetto di tutte le restanti parti della Costituzione) norme diverse, e anche contrastanti, da quelle del Titolo V della Parte II, il quale può dirsi la regola; pur ammettendo eccezioni, per le Regioni ad autonomia speciale. Ma, appunto perché si tratta di eccezioni a una regola costituzionalmente posta, esse non possono essere riconosciute se non dal potere che approvò la regola, vale a dire dal potere costituente. Il potere legislativo ordinario non potrà concedere autonomie speciali. Di qui la dizione « forme e condizioni particolari di autonomia secondo statuti speciali adottati *con leggi costituzionali* ». Gli statuti speciali sono stati separatamente accordati con leggi costituzionali dell'Assemblea Costituente (nelle quali tuttavia si prevede, per talune norme ed entro certi periodi di tempo, la modificabilità con semplice legge: tranne questi casi e decorsi questi termini, gli statuti speciali saranno modificabili soltanto attraverso la procedura di revisione costituzionale di cui all'art. 138).

L'on. Perassi aveva considerato opportuno, come specificazione tecnica, la soppressione delle parole del progetto « con statuti speciali »: e ciò per evitare che nel testo costituzionale si usi la parola *statuto* in due sensi: quello di *complesso di norme emananti dal potere costituente*, di cui all'articolo in esame, e quello di *atto emanante dalla Regione*, di cui all'art. 123. Il relatore Ambrosini, pur rendendosi conto dello scrupolo di ordine tecnico, oppose una ragione politica: « Abbiamo già uno statuto, ed è lo statuto della Regione siciliana... Quando tale denominazione è adottata per l'ordinamento della Sicilia, non può farsi un trattamento diverso alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, alla Valle d'Aosta... Dal punto di vista politico un qualsiasi cambiamento in proposito sarebbe veramente grave » (A. C., pag. 5235). Il presidente della Commissione on. Ruini precisò: « Gli statuti delle Regioni le quali hanno autonomia speciale non sono carte costituzionali volute dalle sole Regioni e immodificabili se non per volontà delle Regioni stesse... Sono *complessi di norme sull'ordinamento regionale*... Le leggi che approvano questi statuti sono leggi costituzionali dello Stato. È questa la garanzia che *statuto* non potrà essere inteso nel modo temuto dall'on. Perassi » (A. C., pag. 5236). Tuttavia, per andare in qualche modo incontro al desiderio dell'on. Perassi, la Commissione modificò « *con* statuti speciali » in « *secondo* statuti speciali ». L'on. Perassi prese atto di questa modificazione, con la quale risultava « di molto attenuato il pericolo di malinteso a cui poteva dar luogo il testo primitivo », e non insistette sul suo emendamento soppressivo. L'Assemblea approvò la formula della Commissione.

ART. **117.** — La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principî fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni:

Ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione;

Circoscrizioni comunali;

Polizia locale urbana e rurale;

Fiere e mercati;

Beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera;

Istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica;

Musei e biblioteche di enti locali;

Urbanistica;

Turismo ed industria alberghiera;

Tramvie e linee automobilistiche d'interesse regionale;

Viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale;

Navigazione e porti lacuali;

Acque minerali e termali;

Cave e torbiere;

Caccia;

Pesca nelle acque interne;
Agricoltura e foreste;
Artigianato;
Altre materie indicate da leggi costituzionali.

Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione.

(*Già artt. 109, 110 e 111 del progetto, discusso e approvato nelle sedute del 1, 2, 3, 4, 8, 9, 10 e 11 luglio*).

La parte introduttiva dell'articolo rappresenta la riforma che maggiormente innova sul precedente ordinamento costituzionale. Fin dalla prima impostazione del sistema, l'on. Ambrosini nella sua relazione scritta alla 2. Sc., nell'illustrarlo e difenderlo, fece rilevare che « la potestà legislativa attribuita alla Regione non intacca né diminuisce in alcun modo la potestà superiore e l'interesse generale dello Stato, non solo per la ristrettezza delle materie e per la loro importanza meramente locale, ma anche per i limiti di portata più generale che si pongono all'esercizio di siffatta potestà legislativa e per i correttivi previsti per infrenare l'eventuale azione del Consiglio regionale che straripasse dai limiti della sua competenza o che in altro modo apportasse una lesione all'interesse delle altre Regioni o dello Stato ».

Nel progetto di Costituzione la Commissione dei 75 aveva attribuito alle Regioni ad autonomia normale tre diversi tipi di potestà legislativa: la prima definita a volte *esclusiva*, a volte *piena*, a volte *primaria*; la seconda *concorrente*, o *secondaria*, o *complementare*; la terza *integrativa e di attuazione* (definita anch'essa, ad es. dal relatore on. Ambrosini, complementare: A. C., pag. 4593).

Secondo la potestà esclusiva, che era prevista dall'art. 109, per le materie tassativamente indicatevi avrebbe dovuto essere la Regione, e non lo Stato, a fare le leggi, pur restando nei limiti delle norme della Costituzione, dei principi dell'ordinamento giuridico dello Stato, del rispetto dei trattati internazionali, degli interessi nazionali e di quelli di altre Regioni. Riguardo alla qualifica di « potestà legislativa *esclusiva* », il relatore on. Ambrosini, nel suo discorso del 10 giugno a chiusura della discussione generale sul Titolo V, manifestò avviso diverso, rilevando che non poteva parlarsi di legislazione *esclusiva*: « A mio modo di vedere, la legislazione dell'articolo 109 non è *esclusiva*, perché è condizionata dalle suddette restrizioni preventive di sostanza e dalle altre successive restrizioni derivanti dalla facoltà attribuita dal successivo art. 118 (*127*) del progetto al Governo centrale di impugnare le norme legislative deliberate dalla Regione » (A. C., pag. 4592).

Secondo la potestà legislativa concorrente (detta anche complementare in quanto presuppone che già vi sia una legge dello Stato), la Regione avrebbe dovuto legiferare in determinate materie, tassativamente indicate nell'art. 110, rimanendo riservato allo Stato il diritto di stabilire con sue leggi, per ciascuna delle materie stesse, principi e direttive (entro la cui cornice avrebbero dovuto svolgersi le leggi regionali), onde assicurare una certa uniformità di regolamentazione giuridica sul piano nazionale.

Per il terzo tipo di potestà legislativa (art. 111 del progetto) la Regione doveva emanare norme legislative di integrazione e di attuazione, per adattare alle condizioni locali le leggi generali dello Stato.

Durante la discussione si delinearono in seno alla 2. Sc. e quindi alla C. 75 due tendenze, la prima delle quali ebbe il sopravvento. La seconda, rappresentata dalla corrente meno autonomistica, voleva attribuire alla Regione soltanto la potestà legislativa del terzo tipo, ponendo l'accento sul criterio dell'adattamento. In seguito alla discussione generale in Assemblea sul Titolo V, la quale lasciava prevedere che la prima tesi, già prevalente in Commissione per un piccolo scarto di voti, avrebbe potuto ottenere una contrastata vittoria, mentre sarebbe stato desiderabile che l'ordinamento regionale, per la sua profonda portata innovatrice, fosse stato deliberato con una larga maggioranza di consensi, il Comitato di redazione promosse un'intesa fra gli esponenti dei vari gruppi parlamentari ed elaborò un nuovo testo (unificando i tre articoli del progetto), nel quale, rinunziandosi al tipo di legislazione esclusiva, si concentrarono in una sola figura la legislazione concorrente e quella integrativa.

L'articolo così concordato, presentato dal Comitato di redazione nella seduta del 1° luglio, recava nella sua parte introduttiva: « La Regione ha potestà di emanare norme legislative nei limiti

delle direttive e dei principi generali stabiliti con leggi della Repubblica per le seguenti materie». Essendosi rinunziato alla legislazione esclusiva, non parve necessario al Comitato di redazione (e l'Assemblea condivise questo parere a proposito di qualche proposta avanzata in merito) porre fra le altre limitazioni quelle dell'armonia delle leggi regionali con la Costituzione e del loro rispetto degli obblighi internazionali dello Stato: la prima delle quali ovviamente implicita anche se non se ne fa menzione; la seconda egualmente implicita e tale considerata anche dalla Commissione.

L'on. Mortati propose di sostituire le parole iniziali del testo concordato con « La Regione emana », spiegando di voler attribuire la competenza legislativa, come è prevista nell'articolo, alla Regione « in modo esclusivo », sicché « nel caso che la Regione non la eserciti, non vi può essere altro organo che la sostituisca ». L'Assemblea approvò, dopo che l'on. Ruini ebbe dichiarato che le osservazioni dell'on. Mortati coincidevano con l'intendimento della Commissione, sicché, fosse o no approvato l'emendamento Mortati, doveva rimanere « ben chiaro che il significato della formula del Comitato è che la Regione ha una potestà legislativa, in dati limiti, *che non può esserle sottratta* » (A. C., pag. 5403). L'on. Tosato parlò di « autonomia che deve essere costituzionalmente garantita e non rimessa alla discrezionalità del Parlamento » (A. C., pag. 5366), concetto confermato poi dal relatore on. Ambrosini. Si desume pertanto che *la Costituzione, per le materie elencate nell'articolo, pone determinati limiti alla potestà legislativa della Regione, ma ne pone anche uno allo Stato, il quale, per le materie stesse, dovrà limitare la sua legiferazione all'approvazione di principi fondamentali; oltrepassando questo limite, lo Stato invaderebbe la sfera riservata alla potestà legislativa delle Regioni.*

L'on. Bozzi aveva dato alla norma questa interpretazione: « La Regione può dettare norme di diritto per certe materie, ma sempre che esistano per esse leggi dello Stato e nei limiti lasciati in bianco dallo Stato medesimo » (A. C., pag. 5329); perciò appunto egli aveva qualificato la potestà normativa della Regione come *subordinata e condizionata all'esistenza di leggi della Repubblica*; e si era chiesto come la Regione avrebbe potuto difendersi se la legge dello Stato non avesse lasciato *limiti in bianco* o li avesse lasciati in misura eccessivamente ristretta. L'art. 134, sulla competenza della Corte costituzionale, dissipò in seguito formalmente il dubbio; ma il relatore Ambrosini, già rispondendo all'on. Bozzi, escluse nel modo più categorico che lo Stato potesse avere un potere « proibitivo », di inibizione alla Regione della possibilità di emanare norme, sia pure complementari o subordinate, in ciascuna delle materie elencate nell'articolo: « Il tentativo dell'on. Bozzi va senz'altro respinto. Noi non possiamo nemmeno accettare alcuna interpretazione equivoca » (A. C., pag. 5373).

Rimane il problema dei *confini* fra la potestà legislativa dello Stato e quella delle Regioni. L'on. Bozzi dubitò della loro definibilità in sede giurisdizionale e dimostrò di preferire una valutazione politica. L'uno e l'altro concetto possono tuttavia considerarsi impliciti nella risoluzione successivamente accolta, poiché fu riconosciuto nella Corte costituzionale (*cfr.* art. 134) un organo l'esercizio delle cui funzioni, indubbiamente giurisdizionali, può presupporre anche una valutazione di carattere politico.

Il testo concordato parlava di *direttive o principi generali*. L'on. Bozzi propose di sopprimere « generali », per evitare che si potesse pensare alle disposizioni preliminari (preleggi) del Codice civile e per sottolineare che deve trattarsi di direttive o di principi *contenuti in ciascuna delle leggi dello Stato* che si riferisca a una delle materie attribuite alla potestà legislativa concorrente della Regione (A. C., pagg. 5328-9). L'on. Tosato propose (A. C., pag. 5366) di sostituire « nei limiti delle direttive o dei principi generali » con « nei limiti dei *principi fondamentali* » (formula accettata poi dalla Commissione e approvata dall'Assemblea), « per escludere che i principi che fungono da limite della legislazione regionale siano soltanto i principi generalissimi, di tutto l'ordinamento giuridico, *per affermare invece esplicitamente che si tratta dei principi particolari relativi alle singole materie* ». L'on. Tosato, per rafforzare questo concetto, propose di aggiungere, prima di « leggi », la parola « singole »; la Commissione accettò anche quest'ultimo emendamento; poi l'on. Perassi propose di togliere la parola « singole »; l'on. Ruini e l'on. Tosato non si opposero, in quanto la soppressione di questa parola non avrebbe minimamente spostato il significato della formula, il quale rimane pertanto quello enunciato dall'on. Tosato e accettato dalla Commissione (A. C., pag. 5405). Anche il relatore on. Ambrosini aveva precisato che i principi fondamentali « sono quelli che il legislatore andrà segnando nelle singole leggi » (A. C., pag. 5370). Per l'interpretazione di che cosa si intenda per *principi fondamentali* tanto l'on. Ruini che l'on. Ambrosini si richiamarono al diritto pubblico tedesco e parlarono di *Rahmengesetze*, di « leggi cornici », entro i cui limiti potranno essere emanate dalle Regioni norme legislative secondarie, integrative,

di applicazione, per potere adattare quei principi alle esigenze e alle condizioni locali (A. C., pagg. 4536, 5371).

L'on. Bozzi, come già si è detto, volle definire la potestà legislativa della Regione come « subordinata e condizionata alla esistenza di una legge della Repubblica ». La definizione è indubbiamente fondata. Fin dal suo discorso del 10 giugno il relatore Ambrosini, parlando dell'art. 110 sulla potestà legislativa concorrente, segnalò l'inesattezza della formula « dei principi e delle direttive che la Repubblica *ritenga stabilire* con legge » e preannunziò una nuova formula in cui si sarebbe parlato di principi « *stabiliti* con leggi della Repubblica », allo scopo di affermare « senza possibilità di equivoci che *la Regione può legiferare quando già esiste una legge dello Stato* ». Nel testo concordato si usò infatti tale formulazione, che fu approvata. L'on. Ambrosini ne confermò il significato affermando che la Regione deve aspettare, per emanare norme sue, che lo Stato emani nuove leggi sulle materie elencate; per tutte le quali già v'è una legislazione vigente; la quale, di conseguenza, rimane in vita fino a che il Parlamento nazionale non la modificherà: « ipotizzare una conseguenza diversa significherebbe ammettere la possibilità che si stabilisca il vuoto nell'ordinamento legislativo, per lo meno relativamente a un determinato gruppo di materie. Ora, questo non è possibile. È assolutamente chiaro che tutta la legislazione esistente deve restare in vita fino a quando lo Stato, attraverso i modi ordinari di produzione di norme giuridiche, vada ad elaborare nuove leggi, infra i cui principi fondamentali le Regioni possono esercitare la loro potestà legislativa subordinata, complementare, perché tale è in ogni caso, ripeto, la caratteristica della legislazione regionale ». Per maggior chiarezza e anche per evitare illazioni errate sulla soppressione della parola « singole », l'on. Tosato propose successivamente, (e la Commissione concordò) l'attuale IX disposizione transitoria (A. C., pag. 5426).

L'on. Tosato, nel proporre la formula « principi fondamentali », poi approvata, spiegò fra l'altro (A. C., pag. 5368): « *Si intende che il richiamo a tali principi è mobile, non statico. Lo Stato potrà sempre modificare, rinnovare i principi. In ogni caso la legislazione regionale dovrà sempre adeguarsi ai principi modificati o nuovi posti dalla legislazione statale* ».

L'on. Bozzi prospettò l'opportunità che le leggi della Repubblica stabiliscano il termine entro il quale la Regione deve esercitare la potestà legislativa prevista dal primo comma. L'on. Ambrosini, per la Commissione, considerò « non solo eccessiva ma forse infondata » la preoccupazione dell'on. Bozzi; la quale si collegava con l'interrogativo posto dall'on. Lami Starnuti: se la Regione resta inattiva, che cosa succede? « Succede – chiarì l'on. Ambrosini – che *restano in vigore non solo tutte le leggi ma anche tutti i regolamenti dello Stato che regolano la determinata materia*... Nessun danno può venire alla Regione dal mancato o tardivo esercizio della sua potestà » (A. C., pag. 5372). Il silenzio della Regione vale insomma conferma della regolamentazione in atto.

Il ripristino della limitazione del non contrasto delle norme regionali con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni fu proposto da vari deputati e da ultimo dall'on. Renato Morelli, il quale propose la formula approvata; e nel darne conto segnalò (A. C., pag. 5636) l'opportunità di aggiungere al limite di legittimità un *limite di merito* alla potestà normativa della Regione (*cfr.* anche artt. 127, terzo comma, e 134).

L'ultimo comma dell'articolo attribuisce alla Regione una potestà normativa di attuazione, nell'ambito della Regione stessa, delle leggi dello Stato, senza limitazioni di materia, allorquando le leggi stesse demandino tale facoltà alla Regione. Trattandosi di delega di poteri propri, il legislatore può disporne come e quando crede: quindi attribuendola anche ad alcune Regioni o a una soltanto, con esclusione di altre; perciò il singolare: « alla Regione ». Il testo concordato parlava di « esecuzione »; l'on. Perassi propose « attuazione », ritenendo questo termine comprensivo della esecuzione e più coerente con lo spirito della riforma regionale, in quanto anche nella attuazione la Regione deve ovviamente tener conto delle condizioni locali (A. C., pag. 5638). Non v'è nulla di preoccupante, disse l'on. Ruini nell'accettare l'emendamento Perassi, se il potere integrativo e regolamentare è esercitato dalle Regioni anziché dai Ministeri.

L'elenco delle materie è tassativo. Il testo concordato recava alla fine dell'elenco: « altre materie indicate da *leggi speciali* ». L'Assemblea approvò, ma poi, discutendosi l'articolo successivo, apparve chiaro che questa dizione avrebbe generato incertezza sulle materie attribuibili alla *amministrazione* della Regione, che sono le stesse assegnate alla sua competenza legislativa secondaria. Il Comitato di redazione assicurò (A C., pag. 5648) che il problema sarebbe stato risolto in sede di coordinamento finale: ciò che fece sostituendo « leggi speciali » con « leggi costituzionali »: con la quale dizione, che non sollevò in Assemblea obiezione alcuna, si sottolinea inoltre la tassatività dell'elencazione (dal momento che è bene evidente che il potere costituente potrà sempre rivedere la elencazione).

Le voci: circoscrizioni comunali (*cfr.* però art. 133); polizia locale urbana e rurale; musei e biblioteche di enti locali; urbanistica; turismo e industria alberghiera; acque minerali e termali; cave e torbiere; caccia; pesca nelle acque interne; furono approvate senza discussione o senza precisazioni interpretative; per le altre si segnala:

ORDINAMENTO DEGLI UFFICI E DEGLI ENTI AMMINISTRATIVI DIPENDENTI DALLA REGIONE. — Il testo concordato recava « uffici ed enti della Regione ». Gli on. Bozzi e Nobile proposero di sopprimere « ed enti », per evitare che fra questi potessero comprendersi le Provincie e i Comuni, che a loro volta sono enti autonomi. L'on. Ruini, per la Commissione, precisò: « *È evidente che sopra l'ordinamento di questi enti non puo dettare norme la Regione* »; e propose di dire « enti istituiti dalla Regione ». L'on. Bozzi osservò che questa dizione *avrebbe potuto essere interpretata nel senso di una facoltà conferita alla Regione di creare enti con personalità giuridica, mentre gli enti pubblici si creano con una procedura statale.* L'on. Laconi concordò e propose la formula: « dipendenti dalla Regione »; che la Commissione accettò e l'Assemblea approvò. Gli on. Perassi, Zuccarini e altri proposero di aggiungere: « stato giuridico ed economico degli impiegati e salariati della Regione e degli enti locali »; la Commissione non accettò (e l'Assemblea non approvò), avendo ritenuto, come disse l'on. Ruini, *che le garanzie fondamentali giuridiche e anche economiche dei dipendenti degli enti autonomi locali siano stabilite con un criterio unico;* e per evitare, come disse l'on. Laconi, diversi stati giuridici e trattamenti economici a seconda delle possibilità economiche delle varie Regioni (A. C., pag. 5506).

FIERE E MERCATI: locali, come precisò l'on. Ruini; rimanendo alla competenza dello Stato le fiere di carattere nazionale (A. C., pagg. 5508-9).

BENEFICENZA PUBBLICA E ASSISTENZA SANITARIA E OSPEDALIERA. — « Gli istituti di assistenza che dipendono da enti nazionali – precisò l'on. Ruini rispondendo a una domanda dell'on. D'Aragona in merito agli istituti della previdenza sociale – *non cadono sotto la potestà legislativa della Regione.* Questa è l'espressa dichiarazione del Comitato per l'interpretazione della norma ». La Commissione non accettò (e l'Assemblea non approvò) le proposte Colitto e Zuccarini di aggiungere la sanità pubblica e l'igiene, trattandosi – spiegò l'on. Ruini – di « materie così gelose, e basta accennare alle infezioni, che non si può, passando un confine regionale, mutarne i precetti e la disciplina. Questa materia deve essere affidata allo Stato. Non è escluso, e il nostro schema lo consente (*cfr.* art. 118, secondo comma) che lo Stato affidi l'esercizio di queste funzioni a medici regionali, o provinciali, ma la facoltà di emettere norme aventi valore legislativo e di dirigere i servizi deve essere attribuita e conservata allo Stato » (A. C., pag. 5509).

ISTRUZIONE ARTIGIANA E PROFESSIONALE E ASSISTENZA SCOLASTICA. — Il testo concordato diceva « tecnico-professionale »; la parola « tecnico » fu soppressa dalla Commissione per evitare l'equivoco che la scuola tecnica e gli istituti tecnici siano deferiti alla Regione (A. C., pag. 5514). All'on. Piemonte che chiese se la scuola agraria potrà rientrare nella scuola professionale, l'on. Ruini rispose che la Commissione riteneva di sì; ma che spetterà decidere esplicitamente al legislatore, nel fissare i principi fondamentali entro cui dovrà svolgersi la disciplina regionale. Lo stesso dicasi per l'istruzione professionale in vista delle esigenze della emigrazione, di cui si preoccupò l'on. Renato Morelli. Quanto alle scuole artigiane e professionali delle Provincie e dei Comuni, per il primo comma dell'art. 118 esse possono rimanere a tali enti. Né parve all'on. Ruini fondata la preoccupazione da taluni palesata che « professionale » possa indicare ogni scuola che rilasci titoli di abilitazione alle professioni, così da includere anche le università: « le scuole professionali sono una categoria a sé, il che del resto va inteso non tanto nell'ordinamento attuale quanto in quello che potrà essere dato anche nello spirito di questa norma della Costituzione » (A. C., pag. 5519). Le parole finali « assistenza scolastica » furono proposte dall'on. Perassi, nell'intento soprattutto di riferirsi ai patronati scolastici; l'on. Rescigno propose di aggiungere « relativa », per limitare l'intervento della Regione alla assistenza scolastica nelle sole scuole artigiane e professionali. L'on. Ruini dichiarò che la Commissione, su questo punto, non era unanime, sembrando ad alcuni suoi membri che non si potrebbe dare alla Regione una potestà normativa, secondaria, per l'assistenza scolastica in riferimento a istituti che dipendono unicamente dallo Stato, e non trovando altri nulla di male che per tutta l'assistenza scolastica, che è a base in gran parte locale, vi sia una « subordinata e stimolata attività della Regione »; così posti i termini della questione, la Commissione rimise la decisione all'Assemblea, la quale si pronunciò in favore della seconda tesi non approvando l'aggiunta della parola « relativa » (A. C., pagg. 5519-20).

TRAMVIE E LINEE AUTOMOBILISTICHE D'INTERESSE REGIONALE. — Nella tassatività generale della elencazione, l'elenco particolare posto in questo alinea ha, per eccezione, carattere indicativo e non tassativo. È stato tuttavia escluso dall'Assemblea che nella dizione possano farsi rientrare, come aveva proposto l'on. Zuccarini, le ferrovie secondarie, sia pure di interesse regionale. L'Assemblea respinse l'emendamento Zuccarinii. che parlava anche di « altri mezzi di trasporto regionali », dopo che la Commissione ebbe precisato che non era necessario entrare in maggiori specificazioni, in quanto la legislazione primaria dello Stato e quella secondaria della Regione avrebbero potuto suddividersi il compito anche per altri mezzi di trasporto *di minore importanza e di interesse squisitamente locale* (l'on. Zuccarini aveva citato le filovie e le teleferiche). Le parole « di interesse regionale » si riferiscono, secondo la precisazione del presidente dell'Assemblea on. Terracini condivisa dall'on. Nobile che propose la formula (in luogo di « regionali », come era nel testo concordato), tanto alle tramvie quanto alle linee automobilistiche (A. C., pagg. 5523-26).

VIABILITÀ, ACQUEDOTTI E LAVORI PUBBLICI DI INTERESSE REGIONALE. — Anche qui le parole « di interesse regionale » si riferiscono a tutte le materie dell'alinea. I lavori di ricostruzione per danni causati dalla guerra devono considerarsi, secondo l'interpretazione data per la Commissione dall'on. Ruini, eccedenti i confini e le caratteristiche dei lavori pubblici; e comunque la ricostruzione è funzione indeclinabile dello Stato (A. C., pag. 5551).

NAVIGAZIONE E PORTI LACUALI. — L'aggettivo « lacuali » si riferisce anche alla navigazione. Il testo concordato recava « porti e navigazione lacuale »; la formula approvata ha la scopo di precisare che i porti devono essere soltanto quelli lacuali, ma non elimina che anche la navigazione deve essere solo quella lacuale. L'on. D'Aragona pose alla Commissione il problema di laghi le cui sponde appartengono a Regioni diverse (ad es. Lago Maggiore, fra Lombardia e Piemonte; Lago di Garda, fra Lombardia e Veneto). L'on. Ruini ricordò che le leggi di una Regione non possono danneggiare altre Regioni e precisò che, evidentemente, per i laghi fra più Regioni queste stipuleranno accordi per una regolamentazione unificata e concordata.

AGRICOLTURA E FORESTE. — Gli on. Zuccarini e Pallastrelli proposero di aggiungere: il primo « consorzi, bonifiche e miglioramenti agrari », il secondo anche « irrigazioni »; entrambi preannunziarono il ritiro degli emendamenti di fronte a un'assicurazione della Commissione che i relativi concetti sono compresi nella dizione « agricoltura e foreste ». Poiché evidenti errori tipografici del resoconto stenografico (pag. 5585) rendono inintelligibile la risposta dell'on. Ruini, che fu inveee espressa con la consueta chiarezza, si riporta il seguente brano del resoconto sommario (10 luglio, pag. 8): « RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione,* precisa che la Commissione intende comprendere nella dizione agricoltura e foreste tutte le attività attinenti allo sviluppo agricolo e forestale. Fa, quindi, osservare che ogni specificazione avrebbe l'effetto di limitare anziché di ampliare ». Gli emendamenti furono di conseguenza ritirati. L'on. Ruini aggiunse poi (A. C., pag. 5585) che, in considerazione della notevole importanza della materia, e perché le foreste non di rado interessano più Regioni, « *se il potere legislativo, per così dire primario, dello Stato è per definizione elastico e può avere maggiore intensità e lasciare meno spazio alla legislazione secondaria della Regione in alcune materie, vi è, fra queste ultime, certamente l'agricoltura e le foreste* ».

Fra le materie proposte e respinte si segnalano: acque pubbliche ed energia elettrica; giacimenti minerari; pesca nelle acque territoriali marittime; industria; commercio; Camere di commercio industria e agricoltura.

ART. **118.** — Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Provincie, ai Comuni o ad altri enti locali.

Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative.

La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Provincie, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici.

(*Già artt. 112 e 120, discusso e approvato nella seduta dell'11 luglio*).

La formulazione dell'articolo fu proposta in Assemblea dall'on. Mortati (che riunì l'art. 112 e il primo comma dell'art. 120 del progetto) e accettata dalla Commissione come la più idonea, fra quelle presentate, a interpretare gli intendimenti dell'Assemblea; per identificare i quali, tuttavia, la formulazione stessa non sembrò sufficientemente esplicita agli on. Bozzi e Codignola, che chiesero chiarimenti e invitarono il presidente della Commissione e l'on. Mortati a fare dichiarazioni interpretative. In seguito alle quali i dubbi caddero e quasi tutti gli emendamenti furono ritirati.

L'on. Mortati (A. C., pag. 5643) dichiarò che la competenza amministrativa della Regione « deve essere concepita in funzione prevalentemente direttiva, normativa, di impulso, di controllo. Si deve evitare... il pericolo di trasportare nel seno della Regione quell'accentramento che si vuole sopprimere nell'organizzazione dello Stato. Quindi l'opportunità di stabilire nello stesso articolo che determina la sfera dell'attività amministrativa della Regione il principio del decentramento » (terzo comma). L'on. Ruini precisò che con il primo comma non si intende porre un « parallelismo rigido tra funzioni legislative e amministrative della Regione », ma che « le funzioni amministrative attribuite in via di massima alla Regione per la correlazione alle sue funzioni legislative possono essere, con leggi dello Stato, affidate ad altri enti locali; in vista di quel riordinamento e di quella redistribuzione di attività amministrative che deve essere uno dei migliori risultati di questa nostra riforma... Si è trovato un accordo nell'ammettere che agli altri enti possano passare soltanto funzioni di esclusivo interesse locale, *non regionale* (A. C., pag. 5642)... Ma questi enti possono e devono avere altre funzioni e compiti attribuiti ad essi da leggi dello Stato... È chiaro che quando si danno alle Regioni funzioni legislative e amministrative, ad esempio, sull'agricoltura e sulle foreste, non deve con ciò intendersi soppresso il Ministero dell'agricoltura e delle foreste. *Lo Stato, che stabilisce i principi generali della legislazione in siffatte materie, deve evidentemente conservare funzioni di vigilanza e di controllo.* Sarà un compito diverso da quello di prima; si dovranno evitare doppioni e pesantezze burocratiche; ma insomma vi saranno anche uffici centrali... In sostanza si è rinviata effettivamente la definitiva distribuzione di compiti (amministrativi) fra Regione, Provincia e Comune, alla legislazione ordinaria, che provvederà gradualmente e sistematicamente (*cfr.* secondo e terzo comma della VIII disposizione transitoria)... Non so quante volte ho ripetuto che *possono essere attribuite dalle leggi dello Stato a Provincie e a Comuni funzioni che in via di massima spetterebbero alle Regioni* (A. C., pagg. 5646-7)... Secondo la concezione del Comitato, che l'Assemblea va accogliendo, le Provincie e i Comuni debbono vivere di vita, se è possibile, anche più piena sotto le ali della Regione, che deve vivificarli e potenziarli. La Regione ricorre *normalmente* a Provincie e a Comuni per esercitare le sue funzioni amministrative. Ma il significato di *normalmente* non è che debba farlo sempre. Vi sono funzioni, proprie della Regione, che non possono essere esercitate a mezzo delle Provincie e dei Comuni, ma direttamente dalla Regione stessa. Tranne tali casi, da ritenersi eccezionali, la Regione si varrà dei minori enti locali, che hanno già uffici costituiti e capaci; e bisogna evitare – è un'altra idea fissa del Comitato – le nuove ed inutili burocratizzazioni ».

ART. **119.** — Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Provincie e dei Comuni.

Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali.

Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali.

La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica.

(*Già art. 113 del progetto, tranne l'ultimo comma, discusso e approvato nelle sedute dell'11 e del 15 luglio*).

Le norme contenute in questo articolo hanno subìto una profonda evoluzione attraverso le varie fasi di discussione. Il principale ispiratore di codesta evoluzione fu il presidente della Commissione dei 75, on. Ruini, che dedicò alla materia particolari studi. La 2. Sc., stabilito il principio

dell'autonomia finanziaria della Regione, aveva aderito alla tesi dell'on. Vanoni di determinare i limiti dell'autonomia stessa mediante una legge di carattere generale che riformasse tutto il sistema finanziario e tributario italiano in modo da coordinare fra loro le finanze dello Stato, delle Regioni e dei Comuni, secondo il criterio della « redistribuzione del reddito nazionale », « allo scopo di attuare una perequazione interregionale ». Questo in via normale e generale. Inoltre, per porre le Regioni povere in condizione di far fronte alle loro spese, il testo approvato dalla 2. Sc. prevedeva l'istituzione di un *fondo speciale di solidarietà*, alimentato mediante contributi delle Regioni e dello Stato, per attingere al quale sarebbe stata necessaria di volta in volta una legge del Parlamento.

Allorché il testo venne all'esame del Comitato di redazione, l'on. Ruini espresse dubbi sulla opportunità politica del « fondo speciale », che avrebbe potuto essere fonte di attriti e di contrasti fra le Regioni. Nel progetto fu posta la formula, sostanzialmente diversa, di « fondi per fini speciali » (si ebbero in mente soprattutto le esigenze di progresso economico del Mezzogiorno e delle Isole – poi specificate nel testo approvato dall'Assemblea –, i casi di calamità che colpiscano una Regione, ecc.), non precostituiti, ma istituibili di volta in volta per i casi di necessità riconosciuti dal Parlamento con apposite leggi nelle quali fossero anche determinati, sempre di volta in volta, i contributi dello Stato e delle Regioni. L'on. Ruini segnalò poi la pericolosa equivocità della formula « redistribuzione del reddito nazionale »; semmai, avrebbesi dovuto parlare, conformemente agli intendimenti della sottocommissione, delle entrate derivanti dalle imposte sul reddito; poiché il reddito nazionale è il reddito della Nazione, cioè la somma dei redditi di tutti i cittadini. Il Comitato di redazione accolse così, su proposta dell'on. Ruini, il concetto espresso nella formula « Alle Regioni sono assegnati tributi propri e *quote di tributi erariali* »; nella assegnazione di tali quote, cui dovrà provvedersi *una tantum* con una legge di carattere generale, il Parlamento dovrà distinguere le Regioni più provviste da quelle meno provviste di mezzi, allo scopo di porre queste ultime in condizione di provvedere alle spese necessarie per adempiere ai loro compiti.

Anche questo sistema apparve suscettibile di perfezionamento. Durante la discussione in Assemblea il Comitato di redazione, tenuto conto delle osservazioni e delle proposte, presentò, nella seduta dell'11 luglio, un nuovo testo, più semplice e chiaro, il quale poi, salvo lievi modificazioni che non ne intaccarono la sostanza, fu approvato dall'Assemblea. L'on. Ruini fu sollecitato dall'on. Nitti, all'inizio della discussione, a fornire all'Assemblea chiarimenti interpretativi sulla portata dell'articolo. Dal discorso che l'on. Ruini subito pronunciò (A. C., pagg. 5651-58) si riportano i seguenti brani, che valgono, appunto, come interpretazione autentica del pensiero della maggioranza della Commissione e dell'Assemblea:

« Si stabilisce di dare alle Regioni tributi propri e quote di tributi erariali, in modo che anche le Regioni meno provviste di mezzi possano provvedere alle loro funzioni essenziali. Ecco la sostanza dell'autonomia, da realizzare appunto, sia con tributi esclusivamente assegnati alla Regione, sia con *quote di tributi dello Stato; il quale punto va inteso non soltanto nel senso che vada alla Regione una parte di dati tributi riscossi nel suo territorio, ma che possa spettare una parte del gettito generale di qualche tributo dello Stato.* Con la graduazione delle quote, diversa a seconda dei bisogni delle Regioni (maggiore nella Basilicata che nelle ricche Regioni del settentrione) si ha modo di mettere le più povere in grado di adempiere le loro funzioni *essenziali* ». Quest'aggettivo fu poi mutato in *normali*, perché « la prima espressione poteva sembrare troppo stretta, troppo all'osso... Si è preferito far capo al criterio della normalità, che non va inteso in un senso di mera conservazione e manutenzione; ed imprimere un ritmo progressivo di sviluppo, nel limite delle risorse finanziarie attribuite stabilmente alla Regione. Quando, invece, si tratta di attività straordinarie ed essenziali che, sempre nell'ambito dei propri compiti, la Regione intende svolgere per intensificare ed agevolare il proprio sviluppo – e a tale sforzo non possono bastare le risorse normali – allora sorge la necessità di provvedere in modo particolare. A questo riguardo il Comitato ha creduto di abbandonare il sistema dei *fondi speciali* o di solidarietà, che dà luogo a complicazioni e a possibili contrasti fra Regioni che elargiscono e Regioni che ricevono. Non ha creduto, come fanno alcuni emendamenti, di parlare di *sovvenzioni*, che non è espressione degna, o di *integrazione di bilancio*, che richiama metodi ed inconvenienti ai quali si vuole ora por fine, per gli enti locali. È molto meglio stabilire, e dire semplicemente, che per determinati scopi, al di là delle funzioni normali – nel senso che ho spiegato – lo Stato assegnerà, con le sue leggi, alle Regioni, *contributi speciali*. Il che potrà avvenire, di fatto, con attribuzioni di cespiti *ad hoc* o con prelievo dal complesso del bilancio statale; senza bisogno di istituire macchinosi e contesi fondi di solidarietà. Le Regioni potranno avanzare le loro richieste, e farle valere, attraverso il Parlamento, e specialmente il Senato, dove avranno una più diretta rappresentanza. Io ho sostenuto e difendo questo modo più pronto e più lineare di venire incontro alle aspirazioni delle Regioni meno fortunate... La Costituzione non può stabilire che principi generali.

Dovrà poi intervenire una grande legge tributaria sulla finanza degli enti locali, in coordinazione con quella dello Stato. In tale legge soltanto si avrà la maggiore determinazione richiesta dall'on. Nitti».

All'on. Codignola, che aveva proposto di parlare, nel secondo comma, anche di «sovrimposte», l'on. Ruini rispose che queste possono rientrare nella designazione generale adottata; e alla proposta di stabilire che l'accertamento dei tributi debba sempre aver luogo da parte di uffici governativi rispose che «ciò non è necessario e contrasta con quanto ora avviene per certi tributi che sono accertati e riscossi da enti locali; le leggi che regoleranno queste materie provvederanno nel modo più acconcio e sicuro: né occorre, riguardo agli accertamenti, una norma della Costituzione».

Successivamente, nella seduta del 15 luglio, in sede di replica ai presentatori di emendamenti, l'on. Ruini rese ulteriori dichiarazioni interpretative (A. C., pagg. 5792-6). Anche i redditi patrimoniali, diss'egli rispondendo all'on. De Vita, sono compresi nella dizione della Commissione al secondo comma, mentre nell'ultimo comma si parla di un patrimonio e di un demanio della Regione. All'on. De Vita, che aveva proposto di stabilire che dev'essere la Regione a deliberare i tributi, nei limiti fissati dallo Stato, rispose: «*Il significato del testo del Comitato è che la legge della Repubblica assegna alla Regione la facoltà di emettere tributi in determinate materie; la Regione ne farà l'uso che crede. Se usassimo la formula De Vita, potrebbe sorgere l'equivoco che la Regione possa essa determinare tributi che non sono previsti dalla legge dello Stato. Poiché la materia imponibile è sempre la stessa, è necessario che sia lo Stato con le sue leggi a precisare i tributi ai quali può attingere la Regione. Resta fermo che la Regione delibererà ed applicherà essa i tributi che la legge le attribuisce*». Quanto ai «contributi speciali», precisò che «*è sempre lo Stato a valutare e a decidere se sia il caso di assegnare i contributi speciali; ma questi costituiscono una fondata attesa della Regione, e la loro assegnazione non ha luogo arbitrariamente e capricciosamente come favore di Governo o burocrazia, ma coi criteri stabiliti dalla legge*». All'on. Laconi, che aveva chiesto chiarimenti circa la portata del secondo comma, rispose: «*A tutte le Regioni non spetta la stessa quota; ma viene determinata e graduata a seconda che i tributi propri bastino più o meno all'adempimento delle funzioni. Non è una graduazione che si discuta volta per volta; ma che deve essere, in certo senso, automatica, in base a criteri stabiliti una volta tanto per legge*».

ART. **120.** — La Regione non può istituire dazi d'importazione o esportazione o transito fra le Regioni.

Non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni.

Non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro.

(*Già ultimo comma dell'art. 113, discusso e approvato nella seduta del 15 luglio*).

La norma del primo comma, proposta dal Comitato per le autonomie locali, non fu votata dalla 2. Sc. che la considerò implicita nel secondo comma. Ma il Comitato di redazione la ripristinò e l'Assemblea l'approvò senza discussione. Assai poco discussa dall'Assemblea fu pure la norma del secondo comma, che la 2. Sc. approvò su proposta dell'on. Mortati; la cui dizione, in luogo di «in qualsiasi modo», recava: «anche indirettamente». Gli on. Nobile, Grieco, Laconi e La Rocca proposero di aggiungere il divieto di deliberare *imposte o tasse dirette a ostacolare o che avessero l'effetto di ostacolare l'introduzione e la vendita di merci provenienti da altre Regioni;* rinunciarono tuttavia a questa specificazione dopo che il proponente della formula approvata, on. Mortati, ebbe dichiarato che essa doveva considerarsi già implicita nelle parole «anche indirettamente»; alle quali il Comitato di redazione sostituì «in qualsiasi modo», con intento rafforzativo del divieto.

Nei primi due commi si parla soltanto di un divieto a istituire limitazioni alla circolazione delle persone e delle cose *fra le Regioni*. Ma non v'è dubbio che il divieto vale anche per l'interno della Regione. In Sc., a sostegno della norma approvata furono portati vari esempi, dei quali uno solo riferentesi a una Regione (la Sardegna, in cui, secondo riferì l'on. Laconi, l'Alto Commissario aveva impedito l'importazione di alcuni prodotti): gli altri si riferirono a misure restrittive della libertà di circolazione adottate in passato da Comuni. *I divieti stabiliti nell'articolo valgono quindi non tanto direttamente per le Provincie e per i Comuni, che sono enti sprovvisti di potestà legislativa, quanto per le Regioni, sia per l'esterno che all'interno.* Con i divieti, come precisò il relatore Ambrosini, si volle infatti stabilire una limitazione di carattere costituzionale all'autonomia finanziaria della Regione e al potere di imporre tributi che correlativamente le sarà accordato (*cfr.* note all'art. 119) dalle leggi dello Stato (2. Sc., pagg. 582-6).

In Assemblea l'on. Codignola giudicò che scopo delle norme in esame fosse anche quello di garantire che *l'autonomia regionale non costituirà ostacolo allo sviluppo economico del Paese;* e propose una formula più rafforzativa di quella del progetto. L'on. Ruini assicurò che quest'ultima era sufficiente, e l'on. Codignola abbandonò il suo emendamento.

L'ultimo comma fu proposto in Assemblea dagli on. Nobile, Porzio, Di Gloria, Persico e altri. L'on. Condorelli propose (e l'on. Nobile accettò) di aggiungere anche gli *impieghi*, « per evitare che una Regione potesse impedire l'accesso agli impieghi ai provenienti da altre Regioni ». L'on. Nobile, nell'illustrare la sua proposta, segnalò il pericolo che il nuovo ordinamento potesse determinare il sorgere di egoismi delle varie Regioni: « Se non si stabilisce un principio chiaro e preciso che lo impedisca, non sarei sorpreso se un giorno dovessi apprendere che nel Veneto, ad esempio, si è votata una legge che vieta a un calabrese di esercitare in quella Regione la sua professione di medico; e che per ritorsione in Calabria si vieti a un ingegnere veneto di esercitare la propria professione » (A. C., pag. 5785). La Commissione accettò (e l'Assemblea approvò) la formula Nobile-Condorelli; nella quale la parola « professione » deve ritenersi comprensiva anche delle arti.

ART. **121.** — Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente.

Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative e regolamentari attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere.

La Giunta regionale è l'organo esecutivo delle Regioni.

Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione; promulga le leggi ed i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo centrale.

(*Già primo comma dell'art. 114, art. 115 e primo comma dell'art. 116 del progetto, discusso e approvato nella seduta pomeridiana del 10 luglio*).

Il progetto aveva adottato, nel primo comma, « Deputazione », in luogo di « Giunta ». L'Assemblea accettò la sostituzione, proposta dall'on. Perassi, in quanto, essendosi mantenuta la Provincia come ente autonomo il cui organo esecutivo si chiama Deputazione, sembrò opportuno evitare che la denominazione fosse usata per due enti (A. C., pag. 5824).

Notevole, nel secondo comma, il potere di iniziativa legislativa sul piano nazionale attribuito alla Regione (*cfr.* art. 71). L'on. Codignola propose di aggiungere che il Consiglio regionale può anche proporre « voti » al Parlamento. L'emendamento decadde, ma non v'è dubbio, essendo nel più contenuto il meno, che il Consiglio regionale potrà approvare voti, mozioni, raccomandazioni, ecc., indirizzati non soltanto al Parlamento ma anche al Governo nazionale.

Per l'ultimo comma, quanto alla direzione, da parte del presidente della Giunta (comunemente detto « presidente della Regione », in quanto la rappresenta, mentre il presidente del Consiglio regionale ha soltanto il compito di dirigere i lavori di questa assemblea), delle funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, *cfr.* note all'art. 124.

ART. **122.** — Il sistema d'elezione, il numero e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali sono stabiliti con legge della Repubblica.

Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio regionale e ad una delle Camere del Parlamento o ad un altro Consiglio regionale.

Il Consiglio elegge nel suo seno un presidente e un ufficio di presidenza per i propri lavori.

I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Il Presidente ed i membri della Giunta sono eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti.

(*Già art. 114, tranne il primo comma, del progetto, discusso e approvato nella seduta del 16 luglio*).

Il progetto recava, al primo comma, che il sistema di elezione dei Consigli regionali « deve essere conforme a quello per la formazione della Camera dei deputati ». Il Comitato di redazione, durante la discussione in Assemblea, soppresse questa norma, in quanto, come osservò l'on. Perassi, segretario del Comitato stesso, « anche da diversi altri colleghi è stato fatto presente che non si vede la necessità di stabilire nella Costituzione questa correlazione obbligatoria fra le leggi elettorali dei due organi » (A. C., pag. 5824). L'Assemblea approvò. La dizione al singolare « con legge della Repubblica » indica che per la materia in parola il Parlamento dovrà provvedere con una sola legge per tutti i Consigli regionali delle Regioni ad autonomia normale; con altre leggi provvederà per le Regioni ad autonomia speciale.

L'on. Perassi propose di ripetere per i Consigli regionali le norme stabilite nel primo e nel terzo comma dell'art. 64 per la Camera e per il Senato. L'on. Ruini fece presente che la determinazione dei principi relativi al funzionamento del Consiglio regionale sarà di competenza di ciascuno statuto regionale (art. 123); l'on. Perassi prese atto di questa dichiarazione e non insistette.

Contrariamente a quanto ammesso con l'ultimo comma dell'art. 64 (*cfr.* note a questo articolo), per il quale i ministri e i sottosegretari di Stato possono anche non essere membri del Parlamento, l'ultimo comma dell'articolo in esame stabilisce espressamente che il presidente e i membri della Giunta regionale devono essere componenti del Consiglio regionale: ciò che risponde alla caratteristica di rappresentanza locale propria agli enti autonomi territoriali. Anche il sindaco e la Giunta comunale sono eletti dal Consiglio comunale « nel proprio seno » (artt. 4 e 6 del D. L. L. 7 gennaio 1946, n. 1).

L'on. Camposarcuno propose di stabilire che il presidente e la Giunta sono responsabili di fronte al Consiglio regionale. L'on. Ruini, per la Commissione, non ritenne necessaria codesta aggiunta, trattandosi di « norma generale di diritto amministrativo », che vale « nelle provincie, nei comuni e in tutti gli enti; non v'è motivo di metterla soltanto per le Regioni. Aggiungo che lo statuto della Regione potrà dare norme precise al riguardo ». L'on. Camposarcuno considerò sostanzialmente accettato dalla Commissione il suo emendamento e non insistette a che fosse posto in votazione (A. C., pag. 5829).

ART. **123.** — Ogni Regione ha uno statuto il quale, in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica, stabilisce le norme relative all'organizzazione interna della Regione. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.

Lo statuto è deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ed è approvato con legge della Repubblica.

(*Già artt. 119 e 124 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 22 luglio*).

Durante la discussione in Assemblea il Comitato di redazione presentò un testo unificato degli artt. 119 e 124 del progetto, entrambi sugli statuti regionali. L'elenco di materie da regolarsi negli statuti contenuto nel secondo periodo del primo comma è naturalmente indicativo; gli statuti conterranno anche tutte le norme relative all'organizzazione interna (primo periodo; quanto al problema del capoluogo della Regione *cfr.* note all'art. 131), le norme fondamentali (*cfr.* note all'art. 122) per il funzionamento del Consiglio regionale, per il rapporto di fiducia fra Giunta e Consiglio, per la revisione dello statuto (« nulla la vieta », rispose l'on. Ruini all'on. Camposarcuno che aveva chiesto quest'ultima precisazione: A. C., pag. 6040): ma il Consiglio regionale potrà approvare solo proposte modificative dello statuto, da sottoporre al Parlamento; in quanto lo statuto, approvato con legge dello Stato, soltanto con altre leggi dello Stato potrà essere modificato. Ogni proposta di modificazione dello statuto dovrà essere approvata dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti (*cfr.*, circa il significato della maggioranza assoluta, note all'art. 64: è facile infatti che i Consigli regionali, per il loro funzionamento, si ispireranno al regolamento e alle consuetudini della Camera dei deputati). La maggioranza assoluta è chiesta dall'articolo in esame, come in ogni altra circostanza nella Costituzione (*cfr.* note all'art. 64), a garanzia delle minoranze. Ed è principio costituzionale che la procedura stabilita per approvare un determinato atto sia necessaria anche per ogni sua modificazione.

Quale la natura giuridica dell'atto con cui il Consiglio regionale *delibera* lo statuto? Il progetto parlava di *legge regionale*, *deliberata* dal Consiglio regionale e *approvata* con legge della Repubblica.

In tal senso si era infatti pronunciata la 2. Sc., modificando il testo proposto dal Comitato per l'autonomia regionale, il quale parlava di *legge* regionale da sottoporsi alla *ratifica* del Parlamento. Nel testo unificato presentato in Assemblea dal Comitato di redazione si diceva: « Lo statuto è adottato con *legge* deliberata dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi membri, ed è approvato con legge della Repubblica ». In sede di coordinamento finale la dizione fu semplificata, allo scopo di eliminare la ripetizione della parola « legge ». Non sembra quindi dubbio che debba trattarsi di una *legge regionale*. Lo confermò anche il presidente della Commissione, parafrasando il testo proposto dal Comitato (A. C., pag. 6038). Dal punto di vita formale si tratterà dunque di una legge, seppure *sui generis*, in quanto non ancora perfezionata (come disse il relatore on. Ambrosini in sottocommissione: 2. Sc., pag. 714), essendo soggetta a un'ulteriore approvazione da parte del Parlamento, il quale potrà modificarla a suo piacimento (in ciò sta appunto il significato dell'abbandono della parola « ratifica », la quale, inoltre, avrebbe fatto pensare a un rapporto quasi di diritto internazionale fra Stato e Regione). Dal punto di vista sostanziale tuttavia, deliberando il progetto del proprio statuto, il Consiglio regionale esercita il diritto di iniziativa legislativa di cui al secondo comma dell'art. 121: con la peculiare caratteristica che questo diritto di iniziativa compete in via esclusiva al Consiglio regionale interessato; nessun altro organo, nessun altro ufficio, potrebbe sostituirsi ad esso.

L'on. Persico propose di fare approvare gli statuti regionali, anziché con leggi dello Stato, con decreti del Presidente della Repubblica, previo parere del Consiglio di Stato: allo scopo soprattutto di evitare possibili ritardi eccessivi da parte del Parlamento. L'on. Ruini, per la Commissione, non accettò (e l'Assemblea non approvò), osservando che il pericolo dei ritardi sarà facilmente evitato poiché i deputati della Regione, e specialmente i senatori, stimoleranno le procedure più rapide. L'on. Ruini non escluse neppure che, a tal fine, si potesse « *ricorrere a delega del Parlamento al potere esecutivo, restando però fermo che il potere di approvazione è del Parlamento* » (A. C., pag. 6040).

Quanto all'esercizio del diritto di iniziativa e del *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione, il regolamento che ne darà lo statuto dovrà essere « *in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica* », come specifica il primo periodo del primo comma. L'inciso in esame vale anche per il secondo periodo, e cioè per l'iniziativa e per il *referendum*. La formulazione di tutto il comma è infatti il risultato di una fusione degli articoli 119 e 124; e il primo comma dell'articolo 119 diceva espressamente: « Gli statuti regionali regolano l'esercizio del diritto di iniziativa e di *referendum* popolare in armonia con i principi stabiliti dalla Costituzione per le leggi della Repubblica », ed inoltre, a decisiva conferma, sta il fatto che nel testo unificato presentato dal Comitato di redazione e approvato dall'Assemblea il primo comma era composto di un solo periodo: « Ogni Regione ha uno statuto il quale, in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica, stabilisce le norme relative all'organizzazione interna della Regione, all'esercizio del diritto d'iniziativa e del *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e alla pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali ». Durante il coordinamento finale e la revisione letteraria questo periodo, che parve troppo lungo e quindi inadatto allo stile epigrafico della Costituzione, fu scisso in due; non v'è quindi da dubitare sul punto che la limitazione iniziale « in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica » vale anche per il secondo periodo. Pertanto, quanto al diritto di iniziativa per le leggi regionali, esso spetterà alla Giunta, a ciascun membro del Consiglio e al popolo, mediante la proposta, da parte di un numero minimo di elettori che lo statuto preciserà, di un progetto redatto in articoli (*cfr.* art. 71); inoltre, così come ai Consigli regionali è accordato dalla Costituzione (art. 121) il diritto di iniziativa per le leggi nazionali, lo statuto accorderà agli organi elettivi provinciali e comunali il diritto di iniziativa per le leggi regionali. Quanto al *referendum* esso potrà essere solo abrogativo (ad eccezione degli specialissimi *referendum* consultivi previsti negli artt. 132 e 133), con esclusione di quello preventivo o sospensivo (*cfr.* art. 75 e note); potranno partecipare al *referendum* tutti i cittadini della Regione chiamati ad eleggere la Camera dei deputati; la proposta soggetta a *referendum* sarà approvata se avrà partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto e se sarà stata raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi; non sarà ammesso il *referendum* per le leggi di approvazione dei bilanci regionali e per i provvedimenti tributari deliberati dal Consiglio nei limiti consentiti dalle leggi dello Stato (*cfr.* note all'art. 119). Sarà invece ammesso il *referendum* popolare abrogativo su quei *provvedimenti amministrativi* del Consiglio che lo statuto dichiarerà ad esso assoggettabili: fra i quali dovranno comunque comprendersi quelli « aventi valore di legge » (art. 75). Quanto agli altri « provvedimenti amministrativi » assoggettabili al *referendum* abrogativo, non si hanno lumi interpretativi decisivi, essendo stata questa dizione introdotta non dalla sottocommissione ma dal Comitato di redazione per i lavori del quale non sono

stati fatti verbali. Nel suo discorso del 10 giugno a chiusura della discussione generale del Titolo V, il relatore on. Ambrosini diede la seguente spiegazione: « Noi riteniamo che così le popolazioni parteciperanno con un controllo effettivo all'opera dei loro amministratori, anche per quanto riguarda gli impegni di forti spese » (A. C., pag. 4594). Ma poiché il progetto prevedeva anche il *referendum* preventivo o sospensivo (che l'Assemblea soppresse), non è facile dire se questa interpretazione del relatore possa ancora valere, dal momento che pare difficile l'abrogazione per *referendum* di un provvedimento che autorizza spese, le quali, normalmente, sono fatte subito dopo l'autorizzazione: e una volta fatte, è giuridicamente impossibile o inefficiente che siano abrogate.

ART. **124.** — Un Commissario del Governo, residente nel capoluogo della Regione, sopraintende alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e le coordina con quelle esercitate dalla Regione.

(*Già secondo comma dell'art. 116 del progetto, discusso e approvato nelle sedute del 16 e 17 luglio*).

L'art. 116 del progetto recava come primo comma: « Il presidente della Deputazione (ora Giunta) regionale dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo centrale ». Si era parlato nel medesimo articolo dei due uffici del presidente della Regione e del commissario del Governo centrale, allo scopo di precisare e differenziare le rispettive competenze. Durante la discussione in Assemblea il Comitato di redazione incorporò la predetta formula nell'art. 121, ove sono indicate tutte le funzioni del presidente della Regione; in questa sede la formula stessa fu approvata senza discussione. Ma il problema della differenziazione dei due uffici fu discusso allorché l'Assemblea passò ad esaminare le competenze da attribuirsi al commissario del Governo. Il testo poi approvato fu presentato dal Comitato di redazione nella seduta del 16 luglio (A. C., pag. 5829). Esso innovava sul corrispondente testo del progetto, il quale era del seguente tenore (le parole soppresse nel nuovo testo sono poste in corsivo): « Un commissario del Governo, residente nel capoluogo della Regione, *vigila e coordina secondo le direttive generali del Governo gli atti dell'amministrazione regionale per le funzioni delegate alle Regioni* e presiede all'esercizio di quelle riservate allo Stato ».

Pertanto, secondo questo testo, il presidente della Giunta avrebbe dovuto *dirigere*, e il commissario del Governo *vigilare e coordinare*, le funzioni amministrative delegate alla Regione (di cui al secondo comma dell'art. 118), attenendosi il primo alle *istruzioni*, il secondo alle *direttive generali* del Governo centrale. Effettivamente la separazione delle competenze non appariva chiaramente definita. Il Comitato di redazione se ne rese conto e volle affidare la direzione delle funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione esplicitamente al presidente della Giunta. Ma, pur sopprimendo le parole « vigila e coordina, ecc. », non volle di fatto eliminare del tutto un certo potere di *vigilanza* del commissario (mentre affermò esplicitamente quello del *coordinamento*): infatti, essendosi l'on. Nobile lagnato che nell'ultimo testo fosse stata tolta la parola « vigila », l'on. Ruini chiarì che, dal momento che era già stato detto (nell'art. 121) che per le funzioni delegate dallo Stato alla Regione il presidente della Giunta deve conformarsi alle istruzioni del Governo centrale, doveva ritenersi « *evidente e implicito che il Governo centrale si varrà del commissario per esercitare i suoi poteri di vigilanza e di coordinamento*. L'obbligo di conformarsi alle istruzioni governative è più vasto di ogni altra formulazione » (A. C., pag. 5831); e più oltre specificò che era parso inutile « stabilire che queste istruzioni dovevano passare, come normalmente passeranno, attraverso il commissario del Governo » (A. C., pag. 5833). Il presidente della Commissione dichiarò inoltre che il nuovo testo non voleva innovare sostanzialmente sul vecchio. Le due formulazioni erano tuttavia troppo diverse per non suscitare dubbi in proposito; e l'on. Laconi fece proprio il testo vecchio come emendamento sostitutivo del nuovo. L'on. Dominedò dichiarò, a nome del Gruppo democristiano, di preferire il testo nuovo « in quanto, se nell'articolo precedente (ora 121) è stabilito che il presidente della Giunta dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alle Regioni, mi sembra più coerente nella successiva disposizione dire che la funzione del commissario si limita esattamente al potere di coordinamento con le funzioni esercitate dallo Stato » (A. C., pag. 5836-7). L'Assemblea respinse la proposta Laconi e approvò poi il testo nuovo.

Un'altra votazione contrastata si ebbe sulle parole finali di quest'ultimo « e le coordina con quelle esercitate dalla Regione ». Gli on. Amadei, Jacometti, Carpano Maglioli, Dugoni e altri proposero di sostituire: « coordina con esse quelle esercitate dalla Regione ». L'on. Amadei spiegò: « Se coordinare significa aggiungere, togliere, trovare uno spirito di adattamento e uno spirito di collaborazione, è evidente che questo spirito debba essere adoperato più dalla Regione che

dallo Stato. Il lavoro di coordinamento, che deve essere indubbiamente fatto, deve essere tale da far sì che sia la funzione amministrativa della Regione che si accosti alla funzione amministrativa dello Stato, e non il contrario. Bisogna, in una parola, che la funzione amministrativa della Regione sia *subordinata* alla funzione amministrativa dello Stato» (A. C., pag. 5830). Ma era proprio questo che i sostenitori della riforma regionale non volevano. Per il Gruppo democristiano l'onorevole Uberti dichiarò: «Non possiamo accettare la proposta Amadei, inquantoché essa sovvertirebbe la configurazione della Regione, poiché porrebbe la Regione alle dipendenze del commissario governativo regionale, così come oggi la Provincia è alle dipendenze del prefetto» (A. C., pag. 5832). L'Assemblea respinse l'emendamento Amadei e approvò la formula del Comitato. Ma va rilevato che di essa l'on. Ruini diede un'interpretazione intermedia fra le due opposte tesi, spiegando che il Comitato aveva voluto mirare *non a stabilire una subordinazione dello Stato alla Regione o viceversa ma «a qualche cosa di sostanziale, al coordinamento, che è opportuno e anzi necessario nelle funzioni amministrative che si svolgono nella Regione»* (A. C., pag. 5831). Pertanto, secondo l'intendimento della maggioranza dell'Assemblea, la funzione del coordinamento è affidata al commissario del Governo, il quale tuttavia deve rispettare l'autonomia della Regione: realizzandosi con ciò un equilibrio di funzioni integrato anche dalle competenze attribuite al commissario del Governo nell'art. 127.

Dagli on. Codignola e Camposarcuno fu proposto di non istituire il commissario del Governo e di attribuire al presidente della Giunta regionale la rappresentanza del Governo centrale e quindi tutte le competenze previste per il commissario stesso. L'on. Ruini, per la Commissione, non accettò questa proposta (che fu poi abbandonata), osservando che «le funzioni esercitate dallo Stato nella Regione richiedono criteri uniformi di applicazione nelle varie Regioni, e sono così strettamente connesse alla qualità di rappresentante dello Stato, di suo delegato, di suo funzionario, di persona di sua fiducia, che non possono essere senza pericolo affidate a un elemento elettivo della Regione». Non è infatti giuridicamente corretta la figura del rappresentante che non ripete la sua autorità dal rappresentato e che questi non può neppure, ove non sia sodisfatto della sua opera, revocare.

L'on. Lussu propose di adottare «rappresentante del Governo» in luogo di «commissario del Governo». L'on. Ruini, per la Commissione, mantenne l'espressione *commissario*, «che ha un significato e una tradizione. *Rappresentante* è dizione molto generica che non avrebbe nessun profilo chiaro di una funzione amministrativa continuativa» (A. C., pag. 5837). L'on. Lussu non insistette nella sua proposta. *Di fatto, tuttavia, il commissario è il rappresentante del Governo nella Regione, come ben si desume dalle funzioni attribuitegli dal successivo art. 127.*

L'on. Cevolotto chiese quali saranno i rapporti del commissario con il prefetto, ammesso che il prefetto debba restare come rappresentante del Governo nella Provincia. Il presidente onorevole Terracini fece subito presente che «in tutto il testo del progetto di Costituzione non vi è cenno dell'esistenza di un istituto, organo, funzionario, che si chiami prefetto o che adempia una funzione correlativa». L'on. Ruini riferì che le discussioni della 2. Sc. si erano ispirate e orientate «complessivamente contro la conservazione del prefetto»; ma che neppure in sottocommissione era stata adottata al riguardo «una vera disposizione o proposta di disposizione, cosicché la questione dovrà essere rimessa al nuovo ordinamento comunale e provinciale e si potranno allora tenere presenti gli atti della sottocommissione». Neppure in Assemblea fu adottata una deliberazione precisa in merito: l'on. Lussu propose formalmente la soppressione dell'istituto del prefetto, ma poi aderì alla tesi dell'on. Ruini, appoggiata anche dall'on. Lami Starnuti, di rinviare la questione al legislatore ordinario, pur precisando: «Ma resti ben chiaro che noi sempre abbiamo lavorato nella sottocommissione nel senso che l'istituto prefettizio scompare e che non esisterà più, con l'ordinamento autonomistico, il prefetto nelle Provincie». In questo senso si espressero anche gli on. Lami Starnuti e Uberti, mentre l'on. Grassi si limitò a dire: «Non v'è dubbio che, dato il nuovo ordinamento regionale, la figura del prefetto, così come è stata concepita nel passato, non può mantenersi» (A. C., pag. 5830-5).

ART. **125.** — Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione è esercitato, in forma decentrata, da un organo dello Stato nei modi e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica. La legge può in determinati casi ammettere il controllo di merito, al solo effetto di promuovere, con richiesta motivata, il riesame della deliberazione da parte del Consiglio regionale.

Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione.

(*Già art. 122 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 4 dicembre*).

Il problema se il controllo sugli atti amministrativi degli enti locali dovesse essere esercitato dall'interno o dall'esterno degli enti, ossia affidato ad appositi organi locali oppure ad organi centrali (dello Stato per le Regioni, e della Regione per le Provincie e i Comuni), fu risolto dalla 2. Sc. nel secondo senso. La risoluzione fu radicale; il progetto prevedeva per il controllo sugli atti amministrativi della Regione l'istituzione di un apposito organo centrale, cioè dello Stato, che doveva essere assai robustamente costituito, tanto che (*cfr.* art. 122 del progetto) se ne prevedeva una composizione mista, con elementi burocratici e con elementi elettivi, i quali ultimi dovevano essere in maggioranza. Si partì infatti dal punto di vista che un controllo sugli atti di un organo deliberante elettivo avrebbe potuto essere compiuto con autorità maggiore se anche l'organo controllore avesse potuto avere, in gran parte se non in tutto, eguale origine popolare. Lo stesso criterio fu seguito per il controllo, da parte di un organo in maggioranza elettivo, della Regione per gli atti amministrativi dei Comuni e degli altri enti locali.

In Assemblea fu accettato il criterio del controllo dall'esterno ma si fece presente la necessità che l'organo centrale esercitasse il controllo *in forma decentrata:* ossia – come precisò a nome della Commissione l'on. Ambrosini (A. C., pag. 2813) – « in modo da affermare il principio che gli organi che il futuro legislatore istituirà debbano esercitare il loro compito *in loco*, cioè nella Regione ». L'on. Mortati, che, insieme con l'on. Perassi, propose la formula « in forma decentrata », spiegò: « Un organo centrale che cosa significa? Che gli atti della Regione devono giungere al centro per essere controllati? Se così fosse, creeremmo un inconveniente assai grave, perché accentreremmo una funzione che invece abbisogna di essere esercitata localmente, sia per rendere più spedita l'attività della Regione, sia per evitare gli altri inconvenienti, che sono propri di ogni forma di accentramento » (A. C., pag. 2807). La Commissione accettò e l'Assemblea approvò la proposta.

Nella formula Mortati-Perassi e in quella successivamente proposta dagli on. Piccioni e Moro, poi approvata, non si fece più cenno dell'esigenza che gli organi di controllo dovessero essere composti anche di elementi elettivi. L'on. Mortati dichiarò: « Per quanto riguarda il carattere elettivo dell'organo, a me pare che il suo accoglimento si porrebbe in contrasto con tutto il sistema del nostro ordinamento, che per gli organi di controllo esclude l'origine e la forma elettive » (A. C., pag. 2807). L'on. Lami Starnuti, nel dare la sua adesione al testo Piccioni-Moro, precisò invece: « Senza dubbio l'on. Piccioni nella sua formulazione non intende dire che l'organo dello Stato sia un organo necessariamente composto di elementi non elettivi, e penso che egli aderirà al concetto che *questa parte della questione sia rimandata alla legge* ». L'on. Moro, anche per l'on. Piccioni, confermò: « Per parte nostra l'interpretazione da dare alla formulazione in discussione è esattamente quella data dall'on. Lami Starnuti » (A. C., pag. 2822). L'on. Dozza, che già era intervenuto nella discussione a nome del Gruppo comunista, dichiarò di votare a favore dell'emendamento Piccioni-Moro « unicamente per il fatto che l'on. Moro ha dichiarato di accettare l'interpretazione che dell'emendamento stesso ha dato l'on. Lami Starnuti ». E poiché la votazione avvenne sulla formulazione Piccioni-Moro e non su quella Mortati-Perassi, l'interpretazione da considerarsi autentica è quella dell'on. Lami Starnuti, accettata dai proponenti, secondo la quale *la soppressione delle parole del progetto relative alla partecipazione di elementi elettivi nell'organo istituito dallo Stato per il controllo degli atti amministrativi delle Regioni e agli organi delle Regioni per il controllo degli atti amministrativi delle Provincie e dei Comuni* (*cfr.* art. 130) *non equivale a reiezione del principio ma significa rinvio di ogni decisione in merito al futuro legislatore.*

Così per le Regioni come per le Provincie, per i Comuni e per gli altri enti locali, la Costituzione prevede *in via normale il controllo di legittimità* sugli atti amministrativi e *in via di eccezione quello di merito;* il quale potrà essere ammesso dalla legge « in determinati casi », « al solo effetto di promuovere, con richiesta motivata, il riesame della deliberazione » da parte dell'organo deliberante della Regione, della Provincia, del Comune (*cfr.* art. 130). Eccettuato l'inciso della « richiesta motivata » (che fu suggerito in Assemblea dall'on. Lami Starnuti), la norma era stata approvata con sufficiente chiarezza nel senso testè precisato dalla 2. Sc.. La rielaborazione letteraria fattane poi dal Comitato di redazione fu però tale da ingenerare il dubbio che la norma avesse valore soltanto per le Regioni e non anche per le Provincie e per i Comuni; sicché pareva potersi desumere che, per questi enti, il controllo *di merito*, in mancanza di altre precisazioni, potesse essere ammesso in

via normale anziché in via di eccezione. Ciò fu segnalato fin dall'inizio della discussione in Assemblea dall'on. Lami Starnuti, il quale, a evitare equivoci, chiese appunto che, *per tutti gli enti locali autonomi*, il controllo di merito potesse essere esercitato dagli organi di tutela soltanto per i casi previsti dalla legge e con richiesta motivata diretta all'organo deliberante di procedere a un riesame della deliberazione: e ciò allo scopo di rendere « *chiaro ed esplicito il concetto che non sia possibile alla legge comune istituire, per il merito, un altro controllo, diverso da quello indicato e previsto dalla Costituzione* », e che « *l'ente locale deve, nel nuovo esame della propria deliberazione, essere assolutamente libero di mantenerla o di modificarla* ».

L'on. Lami Starnuti dimostrò poi di preoccuparsi della effettiva autonomia (più ancora che delle Regioni) delle Provincie e dei Comuni. Ammise che le amministrazioni comunali non di rado sbagliano; ma « se qualche volta l'amministrazione comunale, per difetto di cognizioni, venisse tratta in errori o in equivoci, sarà bene che l'organo di tutela, collaborando con essa, svolgendo in un certo senso l'ufficio e la funzione del consulente legale, dell'amico che sa e che dà buoni consigli, possa rinviare la deliberazione all'amministrazione deliberante con le osservazioni del caso. Vedrà allora l'amministrazione locale se le osservazioni dell'organo di tutela sono pertinenti e giuste, ma lo vedrà nella completa autonomia e padronanza delle sue decisioni, senza possibilità di ulteriori interventi da parte dell'organo superiore » (A. C., pag. 2806).

La Commissione, in un primo tempo, si espresse nel senso di un rinvio al legislatore senza altre indicazioni. Il Gruppo democristiano aderì poi alla proposta Lami Starnuti, la quale aveva ottenuto anche l'appoggio del Gruppo comunista, attraverso gli interventi dell'on. Dozza (A. C., pag. 2820). La formulazione proposta dagli on. Piccioni e Moro rispettò infatti sostanzialmente le esigenze fatte presenti dall'on. Lami Starnuti (il quale aderì ad essa) e fu approvata dall'Assemblea. All'on. Conti, il quale temette che l'ammissione di un controllo *di merito* sugli atti amministrativi della Regione potesse vulnerare in qualche modo l'autonomia di quest'ultima, l'on. Moro precisò: « Poiché non si tratta altro che di un invito al riesame per una più matura decisione, io non vedo come questo possa comunque vulnerare l'autonomia regionale » (A. C., pag. 2823).

Avendo l'on. Nobile chiesto di specificare che le norme dell'articolo in discussione debbano intendersi riferite soltanto agli atti della Regione nelle materie attribuite alla sua competenza amministrativa, l'on. Tosato, per la Commissione, rese questa dichiarazione, che vale come interpretazione autentica: « La questione del controllo di merito è stata accettata *relativamente alle funzioni proprie* della Provincia, dei Comuni e della Regione... Le funzioni delegate restano allo Stato, *che le trasferisce per quanto riguarda l'esercizio (non la titolarità) alla Regione, alla Provincia e ai Comuni. È evidente che in questo caso lo Stato ha anche tutti i poteri di subordinare l'esercizio di queste funzioni trasferite alla Regione ad ogni possibile specie di controllo, sia preventivo, sia successivo, sia di legittimità o di merito*, ecc. In questo senso ritengo che sia superfluo l'emendamento presentato dall'on. Nobile, perché l'esigenza che lo motiva è sodisfatta implicitamente dal fatto che si tratta di funzioni delegate ». L'on. Nobile si dichiarò pago di questa precisazione e ritirò il suo emendamento.

Gli on. Mortati e Perassi proposero di precisare che il controllo *di legittimità* sugli atti amministrativi della Regione dovesse essere esercitato da « organi costituzionali in ogni Regione, coordinati con la Corte dei conti ». Essendo poi stato accolto, nei limiti più sopra specificati, la possibilità di un controllo anche *di merito*, la Corte dei conti, che in un primo tempo l'on. Ambrosini, per la Commissione, aveva accettato di indicare come l'organo coordinatore sul piano nazionale del controllo di legittimità (A. C., pag. 2813), non parve più immediatamente idonea allo scopo, e l'on. Mortati non insistette affinché la sua proposta fosse messa ai voti, chiarendo che « ci si potrebbe limitare ad affermare il principio che le due forme di controllo sugli atti delle Regioni e degli enti minori si effettuino in modo decentrato, *rinviando alla legge le ulteriori deliberazioni* » (A. C., pag. 2815). L'on. Uberti disse poi: « Potrà anche darsi che la Corte dei conti sia idonea ad assolvere a questo compito, ma è evidente che, prima di decidere intorno a questa questione, dovremo vedere se il nuovo Parlamento manterrà la Corte dei conti così come oggi essa è costituita, o se vorrà invece modificarla ». Non si è voluto, insomma, impegnare il legislatore, il quale potrà attribuire il controllo sugli atti amministrativi delle Regioni alla Corte dei conti; ma, se verrà in questa determinazione, dovrà modificare la struttura di questo organo in modo da renderlo idoneo a disimpegnare il controllo non soltanto di legittimità ma anche di merito.

Con il secondo comma si impegna il legislatore a una profonda riforma dell'ordinamento della giustizia amministrativa. L'organo di primo grado non sarà più provinciale (l'attuale *Giunta provinciale amministrativa*) ma regionale (il Comitato speciale per le autonomie locali aveva proposto

di chiamarla *Corte di giustizia amministrativa*) e avrà la sua sede nel capoluogo della Regione; sue sezioni potranno essere costituite *nei capoluoghi di provincia*. Quest'ultima specificazione fu chiesta dagli on. Sardiello e Musolino, i quali non vi insistettero dopo che l'on. Ambrosini, per la Commissione, la ritenne inutile, poiché la dizione del progetto «indubbiamente fu fatta perché queste sezioni vengano istituite nei capoluoghi di provincia» (A. C., pag. 2813).

Il comma rinvia in sostanza l'ordinamento degli organi regionali di giustizia amministrativa al legislatore: il quale terrà conto delle norme già stabilite dalla Costituzione sulla giustizia amministrativa negli articoli 103 (ove si parla del Consiglio di Stato e degli «altri organi di giustizia amministrativa»), 111 e, soprattutto, 113.

Questo comma fu poco discusso in Assemblea. La sottocommissione lo approvò con l'intento soprattutto di stabilire un rinvio al legislatore e di lasciare pertanto impregiudicata la questione, che fu sollevata, se debba trattarsi di organo *statale* (come propose l'on. Mortati; l'on. Tosato propose: *istituito dallo Stato*). Fu dato per pacifico che le attuali G. P. A. dovranno essere sostituite da un nuovo organo istituito nel capoluogo della Regione con possibilità di sezioni nei capoluoghi delle provincie e che l'organo di giustizia amministrativa di secondo grado sarà il Consiglio di Stato (2. Sc., pagg. 799-800). Non fu detto a chi spetterà decidere sull'istituzione o meno di sezioni distaccate nei capoluoghi delle provincie. Poiché, in sostanza, la norma vuole essere un rinvio al legislatore, può presumersi che la soluzione del problema dipenderà dal tipo di ordinamento che il legislatore stesso vorrà adottare: se gli organi di primo grado saranno *statali* (in sottocommissione fu sostenuto da vari commissari il principio dell'unità della giurisdizione amministrativa), la legge nazionale deciderà direttamente sulle sezioni da istituire nei capoluoghi di provincie; se gli organi stessi saranno *regionali* (ciò che pare per lo meno improbabile, in quanto si tratta di funzioni non *amministrative* ma di *giustizia amministrativa*, per cui una delega di potestà legislativa non è espressamente prevista dagli art. 117 e 118 della Costituzione), potrà essere la Regione a decidere se e in quali provincie istituire sezioni distaccate.

ART. **126.** — Il Consiglio regionale può essere sciolto, quando compia atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, o non corrisponda all'invito del Governo di sostituire la Giunta o il Presidente, che abbiano compiuto analoghi atti o violazioni.

Può essere sciolto quando, per dimissioni o per impossibilità di formare una maggioranza, non sia in grado di funzionare.

Può essere altresì sciolto per ragioni di sicurezza nazionale.

Lo scioglimento è disposto con decreto motivato del Presidente della Repubblica, sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica.

Col decreto di scioglimento è nominata una Commissione di tre cittadini eleggibili al Consiglio regionale, che indice le elezioni entro tre mesi e provvede all'ordinaria amministrazione di competenza della Giunta e agli atti improrogabili, da sottoporre alla ratifica del nuovo Consiglio.

(*Già art. 117 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 4 dicembre*).

Il precedente art. 125 riguarda il controllo sugli atti *amministrativi* della Regione, il seguente art. 127 quello sugli atti *legislativi*, l'articolo in esame quello sugli atti *politici* della Regione. A chi compete codesto controllo, ossia la valutazione sulla opportunità di ricorrere all'unica misura prevista, che è lo scioglimento del Consiglio regionale? Ferma restando sempre la forma del decreto presidenziale per questo provvedimento, il progetto affidava la competenza, quanto all'iniziativa, al Governo, e quanto alla deliberazione al Senato. Durante la discussione in aula il Comitato di redazione presentò un nuovo testo nel quale non si parlò più dell'iniziativa del Governo e si prescrisse il decreto presidenziale «previa deliberazione del Senato della Repubblica». Avendo alcuni deputati osservato di non vedere la ragione di escludere la Camera dei deputati, l'on. Perassi propose, la Commissione accettò e l'Assemblea approvò, la formula «sentita una commissione di deputati e senatori composta nei modi stabiliti dalla legge». Come precisò il proponente, trattasi di una Com-

missione interparlamentare *permanente*, della quale la legge preciserà il numero dei membri, la durata e ogni altro dettaglio. L'on. Perassi aggiunse che « l'idea essenziale a cui è ispirato l'emendamento proposto è quella di sostituire alla *deliberazione* collegiale di una delle due Camere il *parere* di un organo che rappresenta l'una e l'altra Camera » (A. C., pag. 2794). Pertanto, sebbene in pratica la commissione svolgerà un'importante funzione, ad essa la Costituzione attribuisce soltanto un compito consultivo e quindi non vincolante. Considerando isolatamente la norma in esame parrebbe che il potere determinante competa al Presidente della Repubblica. Ma l'art. 89 stabilisce che « nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità ». Non v'è dubbio quindi sul punto che *l'organo cui spetta la decisione è il Governo*. In questo senso si espresse anche il relatore on. Ambrosini (A. C., pag. 2796).

Il decreto presidenziale di scioglimento del Consiglio regionale non è soggetto ad alcuna impugnativa. Soltanto la prassi potrà tuttavia dire se esso sfuggirà o meno al sindacato politico esercitato in senso lato dal Parlamento sugli atti del Governo. Se vi sarà contrasto fra Governo e Consiglio regionale, alla Regione non mancheranno i mezzi per investirne il Parlamento, specie attraverso i deputati e i senatori che furono eletti nelle sue circoscrizioni; i quali potranno servirsi delle armi previste dai regolamenti della Camera e del Senato: interrogazione, interpellanza, mozione. Gli on. Codignola e Lami Starnuti proposero, con formule diverse, di sostituire alla Commissione interparlamentare la Corte costituzionale. L'on. Ambrosini, per la Commissione, rispose: « Noi abbiamo già determinato la natura e il carattere della funzione della Corte costituzionale, vale a dire un carattere giurisdizionale; ora, secondo l'emendamento Codignola, essa assumerebbe una funzione deliberativa propria del potere esecutivo, mentre secondo l'emendamento Lami Starnuti essa assumerebbe un carattere consultivo. Nell'uno e nell'altro caso ci allontaneremmo dal carattere fondamentale che questa Assemblea ha già assicurato alla Corte costituzionale » (A. C., pag. 2794).

La norma fu approvata dall'Assemblea senza le parole (dopo « commissione costituita »): « per le questioni regionali », le quali furono aggiunte dal Comitato di redazione, in sede di coordinamento finale, in armonia con un'altra modificazione proposta: nel senso di stabilire all'art. 123 che gli statuti delle Regioni ad autonomia normale dovessero essere emanati, anziché con legge dello Stato, con decreto del Presidente della Repubblica, sentita la stessa commissione di deputati e senatori di cui all'articolo in esame (e ciò in correlazione con una riserva fatta dal Comitato nella seduta del 4 dicembre, dietro sollecitazione dell'on. Perassi: A. C., pag. 2825). Data dunque la proposta pluralità di compiti, questa commissione fu definita dal Comitato di redazione *per le questioni regionali*. L'Assemblea, durante l'esame del testo finale coordinato, non volle accettare la modificazione all'art. 123; ma nell'articolo in esame rimasero le parole « per le questioni regionali ». Sebbene manchi in merito una motivata deliberazione dell'Assemblea, non v'è dubbio che il Comitato di redazione, lasciando queste parole, ha voluto stabilire una possibilità che alla commissione siano affidati dalla legge (è necessaria una *legge*, trattandosi di istituire un organo interparlamentare permanente con funzioni del tutto particolari) altri incarichi in materia regionale. Ad esempio, per la sostituzione della Giunta regionale o del suo presidente, il primo comma dell'articolo in esame parla soltanto di un « invito del Governo » al Consiglio regionale. Ma può ritenersi che, prima di dare corso a tale invito, il Governo solleciterà il parere della commissione interparlamentare, stabilendo così una prassi o anche seguendo la legge, la quale, non risultando ciò vietato dalla Costituzione, potrà prescrivere anche per l'ipotesi in questione il preventivo parere della commissione.

La elencazione dei casi in cui è ammesso lo scioglimento del Consiglio regionale è contenuta, trattandosi di materia soprattutto politica, in termini generici. Si fanno tre ipotesi positive: atti contrari alla Costituzione; gravi violazioni di leggi; ragioni di sicurezza nazionale; e due ipotesi negative: non ottemperanza all'invito del Governo di sostituire la Giunta o il presidente che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge; impossibilità di costituire l'amministrazione regionale.

ATTI CONTRARI ALLA COSTITUZIONE. — Il progetto recava: « atti contrari all'unità nazionale », formulazione che fu approvata dalla 2. Sc. in luogo di quella proposta dal Comitato speciale per le autonomie locali: « atteggiamenti contrari all'unità nazionale ». Si volle in tal modo accentuare il carattere estrinseco della condotta, la quale deve pur rivelare una intenzionalità; e si ammise trattarsi di questioni e di valutazioni di carattere politico. La sostituzione con « atti contrari alla Costituzione » non fu motivata dal Comitato di redazione. Secondo l'on. Pietro Mastino con essa si ripeté il concetto espresso con « atti contrari all'unità nazionale »; egli ribadì poi ciò che parve pacifico, e cioè la ragione politica. « Bisogna sempre guardare – spiegò il relatore on. Ambrosini in sottocommissione – all'interesse nazionale » (2. Sc., pag. 625).

GRAVI VIOLAZIONI DI LEGGE. — Il primitivo testo del Comitato speciale recava: « gravi e reiterate violazioni ». L'on. Lami Starnuti, che aveva proposto la formula, spiegò che con la parola « gravi » si era voluto intendere una « condotta intenzionale », e che il Comitato non aveva ritenuto sufficiente « *una sola violazione, a meno che non sia gravissima* »; consentì tuttavia che si sopprimesse « reiterate », il che la sottocommissione fece (2. Sc., pag. 624-5). In Assemblea l'onorevole Ambrosini, per la Commissione, spiegò: « Il progetto adopera il plurale (*gravi violazioni*), e ciò è più che significativo per indicare che è necessario che il Consiglio regionale abbia assunto un tale atteggiamento contrario alle leggi da destare veramente una fondata preoccupazione nel Governo dello Stato » (A. C., pag. 2796).

RAGIONI DI SICUREZZA NAZIONALE. — Solo in Assemblea fu aggiunta questa ipotesi, su proposta dell'on. Perassi (il relatore accettò e l'Assemblea approvò), il quale si limitò a dire: « Il concetto è chiaro: mira a colmare una lacuna nel testo della Commissione ». Anche qui, ovviamente, si è nel campo della ragione politica.

NON OTTEMPERANZA ALL'INVITO DEL GOVERNO DI SOSTITUIRE LA GIUNTA O IL PRESIDENTE. — Il relatore Ambrosini spiegò in sottocommissione: « Per le stesse ragioni per cui si consente al potere centrale dello Stato di interferire sull'esistenza dell'assemblea regionale, è opportuno dargli inoltre una potestà di intervento riguardo all'organo esecutivo. Ma sembrò al comitato che dare al Presidente della Repubblica la possibilità di rimuovere senz'altro il presidente della Giunta regionale importasse un'interferenza troppo forte sul potere proprio dell'assemblea regionale; e perciò fu d'avviso che bastasse dare al Governo la facoltà di segnalare il caso all'assemblea regionale, la quale ha sempre modo di provocare le dimissioni della Giunta. Così la libertà e il prestigio dell'assemblea regionale sono salvaguardati » (2. Sc., pag. 625). E infatti il Consiglio regionale, che nomina la Giunta e anche il presidente, è solo competente a revocarli; ove non ottemperi all'invito del Governo, questo, sentita la commissione interparlamentare, potrà sottoporre alla firma del Presidente della Repubblica il decreto di scioglimento del Consiglio regionale. Per l'invito si parla nell'articolo direttamente del Governo. La prassi o la legge diranno quale forma dovrà prendere l'*invito* al Consiglio regionale.

IMPOSSIBILITÀ DI COSTITUIRE L'AMMINISTRAZIONE REGIONALE. — Questa causa di scioglimento, già prevista per le amministrazioni comunali, è stata estesa al Consiglio regionale quando, per dimissioni della maggioranza dei suoi componenti o per impossibilità di formare una maggioranza, non sia in grado di funzionare.

L'on. Lami Starnuti propose di estendere le disposizioni dell'articolo alle amministrazioni delle Provincie e dei Comuni, con la limitazione di non ammettere la rimozione o la sospensione dei sindaci e dei presidenti delle Giunte se non in caso di rinvio a giudizio penale per delitto che porti seco la perdita della capacità elettorale. Il proponente voleva che fosse stabilita una « garanzia a favore dei capi delle Regioni e degli enti locali, circa la possibilità di rimozione da parte del Governo centrale » (con la limitazione a determinati casi tassativamente indicati dalla Costituzione), allo scopo di rendere impossibili le sopraffazioni del Governo centrale sull'autonomia e sulla libertà degli enti locali (A. C,, pag. 2795). Il relatore Ambrosini ritenne che, con la garanzia dell'intervento preventivo di una commissione delle due Camere, tutte le esigenze per prevenire abusi fossero sodisfatte; quanto alle amministrazioni degli enti minori, l'argomento era da trattarsi in sede di discussione della legge comunale e provinciale, poiché l'articolo in esame si occupa solo delle Regioni (A. C., pagg. 2795-6).

Circa l'ultimo comma, che non sollevò obiezioni in Assemblea, si riporta l'illustrazione fattane in sottocommissione dal relatore on. Ambrosini: « Lo scioglimento non priva la Regione delle libertà fondamentali riconosciutele, perché lo Stato non si sostituisce ai suoi organi, in quanto è la stessa popolazione della Regione che deve procedere alla elezione della propria assemblea e, per mezzo di questa, del proprio organo esecutivo amministrativo » (2. Sc., pag. 625).

ART. **127.** — Ogni legge approvata dal Consiglio regionale è comunicata al Commissario che, salvo il caso di opposizione da parte del Governo, deve vistarla nel termine di trenta giorni dalla comunicazione.

La legge è promulgata nei dieci giorni dalla apposizione del visto ed entra in vigore non prima di quindici giorni dalla sua pubblicazione. Se una legge è dichia-

rata urgente dal Consiglio regionale, e il Governo della Repubblica lo consente, la promulgazione e l'entrata in vigore non sono subordinate ai termini indicati.

Il Governo della Repubblica, quando ritenga che una legge approvata dal Consiglio regionale ecceda la competenza della Regione o contrasti con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni, la rinvia al Consiglio regionale nel termine fissato per l'apposizione del visto.

Ove il Consiglio regionale la approvi di nuovo a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Governo della Repubblica può, nei quindici giorni dalla comunicazione, promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, o quella di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere. In caso di dubbio, la Corte decide di chi sia la competenza.

(*Già art. 118 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 4 dicembre*).

L'articolo concerne il controllo, di legittimità e di merito, sugli atti *legislativi* della Regione. Il campo del controllo è circoscritto nel terzo comma: il controllo di legittimità consiste nell'accertare che la legge o l'atto avente forza di legge *non eccede la competenza della Regione* (e in questo concetto è compreso quello del *vizio di incostituzionalità*, secondo l'assicurazione data, a nome della Commissione, dall'on. Ambrosini, nel considerare superflua la specificazione di cui l'on. Bertone aveva prospettato l'opportunità: A. C., pag. 2802); il controllo di merito consiste nell'accertare che la legge o l'atto avente forza di legge non contrasti con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni. Il controllo è affidato *in primo grado* al Governo tanto per la legittimità quanto per il merito; è affidato *in secondo grado* alla Corte costituzionale per la legittimità, e alle Camere per il merito (ultimo comma).

Il resoconto stenografico della breve discussione che accompagnò questo articolo non reca molto soccorso all'interpretazione in quanto l'Assemblea, dopo avere udito lo svolgimento di alcuni emendamenti, accettò la proposta della Commissione di approvare per intanto l'articolo lasciando al Comitato di redazione l'incarico di procedere, nel coordinamento finale, a quella « semplificazione che può essere utile per la maggiore chiarezza del testo », tenuto conto delle proposte e delle osservazioni fatte in Assemblea. Al primo comma il progetto stabiliva che ogni legge approvata dal Consiglio regionale doveva essere comunicata « al Governo ». La Commissione, accettando un'osservazione dell'on. Adonnino, sostituì « al commissario » (*cfr.* art. 124), il quale, come giustificò il relatore, « può seguire lo svolgimento dei lavori dell'assemblea regionale, ha immediata contezza del disegno di legge votato e può, sotto la sua responsabilità, *mettendone naturalmente al corrente il Governo centrale e ricevendone eventuali istruzioni*, prendere le deliberazioni opportune ». Il commissario, adunque, trasmetterà immediatamente la legge approvata dal Consiglio regionale, appena avutane comunicazione da parte del presidente del Consiglio medesimo, al Governo, e se il Governo non farà opposizione (ai sensi del terzo comma) prima che scadano trenta giorni da quello della comunicazione, dovrà apporre il proprio « visto » alla legge. Questo visto, come fu unanimemente ritenuto, costituisce una semplice formalità, come tale non indispensabile. Infatti, se il commissario omette di apporre il visto pur non essendovi opposizione da parte del Governo, trascorsi i trenta giorni da quello della comunicazione la legge può essere promulgata dal presidente della Giunta, presumendosi che il visto del commissario sia sostituito da un consenso tacito del Governo e suo. La specificazione della *approvazione tacita* fu proposta dall'on. Lami Starnuti, e l'on. Ambrosini, per la Commissione, non sollevò obiezioni, limitandosi ad assicurare che tutte le osservazioni dirette al perfezionamento della norma sarebbero state tenute presenti durante il coordinamento finale. L'on. Lami Starnuti aderì all'invito di trasformare i suoi emendamenti in raccomandazioni al Comitato (A. C., pagg. 2798, 2803). Nelle note (contenute in bozze di stampa) con le quali l'on. Ruini presentò al Comitato di redazione il testo frutto del primo coordinamento degli articoli approvati da lui stesso eseguito trovasi scritto: « *È evidente che, se il visto è apposto prima dei trenta giorni, la legge potrà essere subito promulgata, e che se non si appone il visto o non si fa opposizione nello stesso termine si può senz'altro promulgare la legge* ».

Quanto al rinvio al Consiglio regionale, da parte del Governo, di una legge, l'on. Ambrosini, per la Commissione, spiegò che codesto rinvio *sarà accompagnato da osservazioni motivate, le quali possano mettere l'assemblea regionale sulla via di modificare il precedente deliberato*. Trattasi, in sostanza, di un *invito al riesame*, diretto all'organo deliberante, così come è stato stabilito dagli

artt. 125 e 130 per il controllo di merito sugli atti amministrativi degli enti locali, con la differenza sostanziale che, mentre in tale ipotesi l'organo deliberante procede senza vincoli di sorta al riesame rimanendo libero di confermare la propria deliberazione, la quale, dopo la conferma, diviene operante, nel caso in esame il Consiglio regionale può confermare la deliberazione soltanto ove essa raccolga, dopo il riesame, i voti favorevoli della maggioranza assoluta dei suoi componenti. Ma non basta: *la legge o l'atto avente forza di legge, anche se così confermato dal Consiglio regionale, non può essere promulgato e non entra in vigore se, entro quindici giorni da quello della nuova comunicazione fattane al commissario del Governo, il Governo promuove un'azione di legittimità costituzionale avanti la Corte costituzionale o investe le due Camere del controllo di merito per contrasto di interessi.*

Il progetto, quanto alla *promulgazione* e all'*entrata in vigore*, recava una soluzione differente, stabilendo che, ove il Consiglio regionale approvi nuovamente a maggioranza assoluta dei suoi membri i disegni di legge, questi « sono promulgati ma non entrano ancora in vigore, se entro quindici giorni dalla comunicazione il Governo li impugna, ecc. ». L'on. Lami Starnuti rilevò che, con tale disposizione, si sarebbe creata la situazione un po' singolare di una legge promulgata ed eventualmente pubblicata in quello che sarà l'organo ufficiale della Regione, ma non in vigore: « la qual cosa potrebbe creare errori e pregiudizi in coloro che conoscessero l'esistenza della legge e della promulgazione ma non fossero edotti dell'impugnazione da parte del Governo centrale. Per evitare siffatto pericolo io proporrei di consentire la promulgazione e la pubblicazione della legge soltanto quando i termini per l'impugnazione fossero inutilmente scaduti e la legge fosse divenuta definitiva ». Dopo le dichiarazioni dell'on. Ambrosini sul rinvio delle proposte al Comitato, l'on. Lami Starnuti accettò di trasformare il suo emendamento in raccomandazione al Comitato stesso. E infatti il Comitato di redazione, durante il coordinamento finale, soppresse le parole « sono promulgate ma non entrano ancora in vigore ». Nelle note dell'on. Ruini al testo coordinato che sottopose all'esame del Comitato di redazione leggesi: « Sorge il dubbio manifestato dall'Assemblea che, per il ricorso alla Corte costituzionale, si dovrebbe trattare di una legge già promulgata; ma, avuto riguardo che si ha un disegno di legge definitivamente approvato, e cioè quasi una legge non promulgata, e tenuti presenti gli inconvenienti pratici che deriverebbero nei riguardi del pubblico dalla promulgazione e pubblicazione di una legge di cui già si è decisa l'impugnazione, sembra che convenga ammettere che la questione di legittimità sia portata senza altro alla Corte ». Né v'è motivo per dare una soluzione diversa quando trattasi di impugnazione avanti alle Camere per contrasto di interessi. Il Comitato di redazione accettò la proposta dell'on. Ruini, e in Assemblea non sorsero successive obiezioni. V'è ancora un elemento che, seppur ve ne fosse bisogno, conferma questa tesi: ed è l'apposizione di un termine di quindici giorni per l'impugnazione alla Corte costituzionale; del quale termine, come di alcun altro, non vi sarebbe bisogno se si trattasse di impugnare una legge promulgata e pubblicata, e ciò ai sensi della legge sulla Corte costituzionale (*cfr.* note all'art. 137).

ART. **128.** — Le Provincie e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principî fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni.

(*Già primo comma dell'art. 121 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 17 luglio*).

Trattasi sostanzialmente di un rinvio alla legge. La sola affermazione contenuta nella norma è quella che definisce le Provincie e i Comuni « enti autonomi ». La norma non figurava nel progetto di Costituzione e fu presentata dal Comitato di redazione come necessario sviluppo della deliberazione dell'Assemblea di conservare la Provincia come ente *autonomo* (*cfr.* art. 114). L'on. Rescigno aveva proposto di definire le Provincie e i Comuni enti « autarchici territoriali ». L'on. Ruini, per la Commissione, replicò: « Lei, così, diminuisce la forza di questi enti, poiché autarchia è meno di autonomia... In Italia si è sempre parlato di enti autonomi. V'è un significato nelle leggi e nelle tradizioni che rimane fermo e al quale io non intendo derogare » (A. C., pag. 5890). L'on. Dominedò diede poi una propria interpretazione della autonomia, che l'on. Ruini dichiarò essere stata tenuta presente dal Comitato nel redigere la norma. Secondo l'on. Dominedò « la Provincia (e quindi anche il Comune) è considerata come persona giuridica e, per ciò stesso, è definita con la formula generale di ente autonomo, che sembra la più appropriata, per il possibile sviluppo futuro del concetto, senza ricadere in terminologie, tipo ente autarchico, che potrebbero far nascere eventuali perplessità interpretative di carattere restrittivo » (A. C., pag. 5886).

L'on. Colitto propose di sopprimere, dopo « leggi », l'aggettivo « generali », considerando difficile stabilire dove finiscono le leggi *generali* e dove cominciano quelle *particolari*, e perché principi e direttive si possono ricavare anche da leggi particolari (A. C., pag. 5885). Egli rinunziò poi alla proposta, e l'Assemblea votò la parola « generali », pur senza che la Commissione ne precisasse la portata. Occorre tuttavia rilevare che, nell'intendimento del Comitato di redazione, la espressione « leggi generali » è stata adottata non in contrapposto a « leggi particolari », ma per impegnare il legislatore a una *disciplina uniforme per tutte le Provincie e a una disciplina uniforme per tutti i Comuni*, in modo, cioè, che, rispettivamente, tutte le Provincie e tutti i Comuni siano posti su di un piede di *perfetta eguaglianza di fronte alle leggi dello Stato.*

L'on. Colitto propose anche di aggiungere in fine « e i poteri ». L'on. Ruini, per la Commissione, spiegò che « *evidentemente nelle funzioni sono compresi anche i poteri* » (A. C., pag. 5889). L'on. Colitto considerò implicitamente accolta la sua proposta e non insistette a che fosse posta in votazione. Tuttavia, per le Regioni, l'art. 115 dice espressamente « con propri poteri e funzioni ». Ma, dopo la precisazione dell'on. Ruini, non consiste in ciò la differenza fra l'autonomia della Regione e quella della Provincia e del Comune. La differenza consiste nel fatto che la disciplina dell'ente Regione è dettagliatamente stabilita dalla Costituzione, sicché il legislatore potrà intervenire solo ove la Costituzione stessa fa ad esso esplicito rinvio; mentre la disciplina dell'ente Provincia e dell'ente Comune, salvo il principio dell'autonomia e le poche norme stabilite negli articoli 129 e 130, è rimessa al potere legislativo dello Stato e, limitatamente alle circoscrizioni circondariali e comunali, a quello della Regione.

ART. **129.** — Le Provincie e i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale.

Le circoscrizioni provinciali possono essere suddivise in circondari con funzioni esclusivamente amministrative per un ulteriore decentramento.

(*Discusso e approvato nella seduta del 17 luglio*).

La norma del progetto corrispondente al primo comma fu già trasfusa nell'art. 118. Il comma rappresenta pertanto una ripetizione e inoltre non armonizza con lo stile della Costituzione in quanto è questo il solo articolo della Carta che non riproduce qualche cosa di compiuto e quindi isolatamente considerabile, e ciò a ragione della parola « anche » che lo fa dipendere dall'articolo precedente.

Il secondo comma è una innovazione rispetto al progetto. Lo propose l'on. Bubbio, rilevando che di fatto i circondari già esistono in varie provincie, relativamente a diversi servizi: come circoscrizioni giudiziarie con sedi autonome di tribunali, ispettorati finanziari circondariali, ispettorati circondariali per le scuole, ecc. L'on. Bubbio spiegò trattarsi soltanto di *organi di decentramento amministrativo di carattere esecutivo* e sottolineò poi che *non si impone l'istituzione dei circondari, che rimane facoltativa.* Nella formula da lui proposta e approvata dall'Assemblea non è detto però se tale facoltà competa allo Stato o alla Regione. Il primo comma dell'art. 120 del progetto recava tuttavia: « La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative a mezzo di uffici nelle circoscrizioni provinciali, *che può suddividere in circondari per un ulteriore decentramento* ». L'on. Bubbio non manifestò alcun intendimento modificatore di quest'ultima norma. L'on. Ruini, per la Commissione, confermò che la materia dei circondari *dovrà essere regolata dalla legge regionale:* conferma che risulta dal resoconto sommario della seduta del 17 luglio (pag. 16), il quale registra tuttavia anche che vi fu una interruzione dell'on. Bubbio. Nel resoconto stenografico, invece (A. C., pag. 5889) non risultano né questa affermazione dell'on. Ruini né l'interruzione dell'on. Bubbio. Sembra trattarsi di una omissione di stampa, dal momento che, a pag. 5891 dello stesso resoconto stenografico, l'on. Carbonari rese questa esplicita dichiarazione, non seguita da alcuna smentita o rettifica: « Mi associo all'emendamento proposto dall'on. Bubbio e prendo atto della spiegazione data dall'on. Ruini, presidente della Commissione, in merito a tale emendamento, spiegazione con la quale egli dichiarava che la *Regione stessa ha la competenza di legiferare in materia di decentramento comunale ed anche circondariale.* In questo senso, voterò a favore dell'emendamento dell'on. Bubbio ». L'emendamento stesso, posto immediatamente in votazione, fu approvato dall'Assemblea. Non sembra pertanto potervi essere dubbio sulla esattezza dell'interpretazione dell'on. Carbonari.

L'on. Codignola propose di prevedere nella Costituzione la possibilità che la Regione promuova consorzi fra Comuni, fra Provincie e anche fra Regioni. Rinunziò poi a questa proposta dopo che l'on. Ruini, per la Commissione, obiettò trattarsi di materia non costituzionale ma sulla quale *decideranno le leggi* (nazionali e regionali, a seconda della rispettiva competenza) *sull'amministrazione* (A. C., pag. 5889).

ART. **130**. — Un organo della Regione, costituito nei modi stabiliti da legge della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle Provincie, dei Comuni e degli altri enti locali.

In casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione.

(*Già parte del secondo comma dell'art. 122 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 4 dicembre*).

Tanto nel progetto che nel testo approvato la materia di questo articolo era incorporata e fusa nell'art. 122, ora art. 125. La discussione fu unica e di essa è stato dato conto nelle note all'art. 125, alle quali non rimane ora che rinviare il lettore. La suddivisione della materia in due articoli, uno per il controllo sugli atti amministrativi della Regione e l'altro per quello sugli atti amministrativi delle Provincie, dei Comuni e degli altri enti locali, fu operata dal Comitato di redazione durante il coordinamento finale. La disciplina, come si è detto, è identica. Occorre tuttavia segnalare che il Comitato di redazione ha qui premesso alle parole « in forma decentrata » l'altra « anche », allo scopo evidente di rendere questo decentramento dell'organo regionale di controllo facoltativo e non obbligatorio. Sarebbe stato infatti eccessivo prescrivere la forma decentrata specialmente per i Comuni. Una legge della Repubblica regolerà la materia e preciserà dove e quando debbano risiedere *in loco*, nelle Provincie ed eventualmente anche nei maggiori Comuni, uffici distaccati dell'organo regionale di tutela. Non sembra potersi escludere, dato l'interesse locale della materia, una delega alla Regione per istituire essa stessa, in sede di potestà normativa integrativa e di esecuzione (*cfr.* ultimo comma dell'art. 117), quando e dove lo ritenga opportuno, gli uffici decentrati di controllo.

ART. **131**. — Sono costituite le seguenti Regioni:

Piemonte;
Valle d'Aosta;
Lombardia;
Trentino-Alto Adige;
Veneto;
Friuli-Venezia Giulia;
Liguria;
Emilia-Romagna;
Toscana;
Umbria;
Marche;
Lazio;
Abruzzi e Molise;
Campania;
Puglia;
Basilicata;
Calabria;
Sicilia;
Sardegna.

(*Già art. 123 del progetto, discusso e approvato nelle sedute del 29 e 30 ottobre*).

Prima di passare all'esame dell'elenco delle Regioni (il quale è comprensivo anche di quelle ad autonomia speciale: *cfr* art. 116), l'Assemblea approvò un ordine del giorno proposto dagli on. Targetti, Lami Starnuti, Cevolotto, Grieco e altri (cui aderì, a nome del Gruppo democristiano, l'on. Moro), diretto a stabilire i principi ai quali l'Assemblea stessa avrebbe dovuto attenersi nel deliberare sulle Regioni da istituire. L'ordine del giorno era del seguente tenore: « L'Assemblea Costituente delibera che, salva la procedura per istituire nuove Regioni, siano nell'art. 123 (*131*) costituite le Regioni storico-tradizionali di cui alle pubblicazioni ufficiali statistiche ». L'inciso « salva la procedura per istituire nuove Regioni » trovò poi il suo sviluppo normativo nella XI disposizione transitoria della Costituzione.

Il progetto prevedeva, oltre alle Regioni poi ammesse, le seguenti: Emiliana lunense (provincie di Modena, Parma, Piacenza e Reggio Emilia), Molise, Salento e Lucania. L'on. Colitto propose la soppressione, nell'o. d. g. Targetti, delle ultime parole « di cui alle pubblicazioni statistiche » e chiese per quale fatto nuovo la Commissione dei 75 avesse deciso di abbandonare alcune Regioni che essa stessa aveva deliberato di includere nel progetto. Il relatore Ambrosini, dopo aver dichiarato che la Commissione accettava l'o. d. g. Targetti comprese le ultime parole, perché, se si dicesse soltanto « le Regioni storico-tradizionali », potrebbe nascere qualche questione, mentre se si aggiunge « di cui alle pubblicazioni ufficiali statistiche », si fa un riferimento preciso, che elimina ogni equivoco, rispose che il fatto nuovo era dato dall'avere l'Assemblea, innovando sul progetto, ammesso anche la Provincia come ente autonomo, sicché non era più possibile conservare piccole Regioni, composte di due, e anche di una sola provincia (come nel caso del Molise), per evitare « una sovrapposizione di funzioni e di organi, incompatibile con un buon funzionamento degli istituti »; nel caso del Molise « ci troveremmo in questa posizione veramente strana, di una Regione la quale nello stesso tempo è Provincia: e allora come si spiegherebbe la coesistenza di un Consiglio provinciale e di un Consiglio regionale? » (A. C., pag 1703).

Gli on. Colitto, Renato Morelli e altri ricordarono che la Commissione dei 75 aveva approvato l'art. 123 con l'espressa riserva di riesaminare l'elenco di Regioni sulla scorta dei risultati dell'inchiesta da essa stessa sollecitata, e ordinata dalla presidenza dell'Assemblea, presso gli organi rappresentativi, gli enti, gli istituti culturali, ecc., delle progettate nuove Regioni; e che delle nuove Regioni proposte il solo Molise aveva riscosso l'approvazione quasi generale degli enti interpellati. L'Assemblea tuttavia approvò l'elenco così come lo propose, nella seduta del 28 ottobre, il Comitato di redazione; ciò che, dopo l'approvazione dell'o. d. g. Targetti, significa (come volle precisare anche l'on. Lami Starnuti, a nome dei firmatari: A. C., pag. 1712) che soltanto le Regioni elencate posseggono i requisiti di essere storico-tradizionali e di essere state già considerate come Regioni nelle pubblicazioni ufficiali statistiche. Siccome tuttavia l'o. d. g. Targetti rientra nella categoria di quegli ordini del giorno che sono vincolanti solo per l'Assemblea che li approva (e che, approvandoli, si impegna a rispettarli), il futuro Parlamento, ove vorrà valersi della XI disposizione transitoria della Costituzione, potrà prescindere dai criteri fissati nell'o. d. g. Targetti e da quelle considerazioni che ne consigliarono l'approvazione all'Assemblea Costituente.

Quanto al Molise, attorno alla cui conservazione come Regione a sè stante molto si discusse, va rilevato che nell'elenco si è posto volutamente « Abruzzi e Molise », per segnalare appunto che, secondo la valutazione dell'Assemblea, trattasi di due nuclei territoriali originariamente distinti, che sono riuniti in uno, mentre si è posto: Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, in cui il trattino d'unione delle due parole sta a indicare che trattasi di nucleo territoriale originariamente unico, comprendente zone con diversa denominazione geografica.

Il progetto, dopo l'elenco delle Regioni che dovevano essere costituite, recava un ultimo comma del seguente tenore: « I confini *e i capoluoghi* delle Regioni sono stabiliti con legge della Repubblica ». Per effetto da un lato della conservazione della Provincia come ente autonomo e di decentramento regionale, e dall'altro della votazione sull'o. d. g. Targetti, il comma fu soppresso dal Comitato di redazione, né alcuno lo ripropose in Assemblea, rimanendo pacifico che i confini di ciascuna Regione saranno quelli entro cui si trovano le circoscrizioni delle rispettive provincie, secondo l'attuale ripartizione amministrativa del territorio della Repubblica. Ma per i capoluoghi? La 2. Sc. aveva stabilito che non alle Regioni, ma al Parlamento competesse di decidere in merito. Dai resoconti della 2. Sc. si trae che la norma fu proposta dall'on. Mortati, allo scopo di evitare che, non riconoscendo esplicitamente al potere legislativo la facoltà di definire i confini delle Regioni, dovesse poi rendersi necessaria la procedura stabilita per le leggi di revisione della Costituzione e costituzionali per ogni variazione dei confini stessi, anche per il semplice passaggio di un solo piccolo Comune da una Regione a un'altra. Il presidente Terracini, nel porre ai voti la proposta, aggiunse alle parole « i confini » le altre « e i capoluoghi », senza indicare le ragioni di codesta aggiunta. La sottocommis-

sione approvò (2. Sc., pag. 769). La norma rimase poi nel progetto anche quando, successivamente, in sede di art. 122 del progetto (*132*), si dichiarò sufficiente una legge dello Stato per sanzionare (dopo l'appovazione per *referendum* da parte delle popolazioni interessate) il passaggio dei Comuni (e ora anche delle Provincie) da una Regione a un'altra. L'abbandono da parte della Commissione e quindi dell'Assemblea significa non riconoscimento della necessità che una legge *generale* (nel progetto si usava infatti il singolare: *con legge*) dello Stato stabilisca i capoluoghi di ogni Regione. Rimane allora la norma dell'art. 123, per cui ogni Regione ha uno statuto il quale « stabilisce le norme relative all'organizzazione interna ». Ciascuno statuto conterrà l'indicazione implicita dei confini della Regione precisando le Provincie che ne fanno parte, e stabilità il capoluogo; restando comunque l'ultima parola al Parlamento, al quale, a norma del secondo comma dello stesso art. 123, compete l'approvazione, con altrettante leggi *separate*, degli statuti delle Regioni ad autonomia normale. Che questa sia stata la via prescelta dall'Assemblea Costituente appare inoltre confermato dalla linea di condotta da essa seguita nel gennaio 1948 per l'approvazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale, in ciascuno dei quali sono rispettivamente indicati confini e capoluoghi. Né varrebbe osservare che, in questi casi, si è trattato di statuti *speciali*, perché ovviamente non è nella indicazione dei confini e del capoluogo, comune necessariamente a tutti gli statuti regionali, che consiste la differenza fra l'autonomia normale e quella speciale.

ART. **132.** — Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione d'abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con *referendum* dalla maggioranza delle popolazioni stesse.

Si può, con *referendum* e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Provincie e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra.

(*Già art. 125 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 4 dicembre*).

Il corrispondente articolo del progetto fu approvato dall'Assemblea dopo brevissima discussione e con la sola sostituzione, nel primo comma, della cifra di un milione di abitanti a quella di 500.000 che era stata approvata dalla 2. Sc. Nel progetto, inoltre, l'ultimo comma riguardava soltanto il passaggio dei Comuni da una Regione all'altra; in sede di coordinamento finale, avendo l'Assemblea conservato anche la Provincia come ente autonomo, la possibilità del passaggio fu estesa dal Comitato di redazione anche alle Provincie. Per l'illustrazione di questo complesso articolo occorre pertanto rifarsi ai lavori della 2. Sc.

Il Comitato speciale per le autonomie, presieduto dall'on. Ambrosini, aveva proposto un meccanismo abbastanza semplice per la creazione di Regioni nuove e per il passaggio di Comuni da una Regione a un'altra, non prevedendo l'ipotesi della fusione di Regioni esistenti. La decisione era in sostanza lasciata ai Consigli comunali, alla volontà dei quali il Parlamento avrebbe dovuto uniformarsi disponendo con leggi ordinarie previo il parere dei Consigli regionali interessati. L'on. Ambrosini spiegò che il Comitato aveva ritenuto « elemento essenziale la volontà delle popolazioni, la quale può essere sorpassata o ignorata soltanto dal legislatore in funzione di costituente » (2. Sc., pag. 764). L'on. Mortati chiese invece la garanzia della legge costituzionale, anche « perché si è ritenuto di inserire nella Costituzione l'elenco delle Regioni, le quali possono influire sulla composizione di certi organi dello Stato » (2. Sc., pag. 764). Dopo una complessa discussione, la sottocommissione accettò la tesi più cautelativa e prescrisse non soltanto la legge costituzionale ma anche la preventiva approvazione di qualsiasi proposta modificativa dei confini delle Regioni (compreso anche il passaggio dei Comuni) mediante *referendum* delle popolazioni interessate.

L'on. Ambrosini avvertì subito che, con questa soluzione, si veniva a creare, per l'articolo contenente l'elenco delle Regioni, una specie di supercostituzione, e a istituire due tipi di revisione costituzionale (2. Sc., pag. 766); la verità del quale assunto appare evidente ove si consideri che, mentre l'art. 138 stabilisce una procedura uniforme per tutte le altre leggi di revisione della Costituzione e costituzionali, con l'articolo in esame si aggiunge, a quella procedura, un'altra complessa

procedura. Il procedimento necessario per la creazione di Regioni nuove e per la fusione di Regioni esistenti comprende infatti le seguenti fasi:

1. UNA RICHIESTA, da parte di tanti Consigli comunali (esclusi i Consigli provinciali) che rappresentino almeno un terzo *delle popolazioni interessate*. Questo plurale va interpretato in senso diverso a seconda delle due distinte ipotesi della creazione di Regioni nuove e della fusione di Regioni esistenti. Nella prima è sufficiente che la richiesta sia fatta da un terzo dei Consigli comunali delle popolazioni che vogliono riunirsi in Regione autonoma; nella seconda ipotesi la richiesta deve essere fatta da un terzo dei Consigli comunali dell'una e da un terzo dei Consigli comunali dell'altra delle due Regioni di cui si tende alla fusione. E così del pari quando le Regioni delle quali si tende alla fusione siano più di due. Non sembra possibile una diversa interpretazione, poiché questa soluzione è stata data per ciò che concerne il *referendum* e perché, in entrambi i casi, della richiesta e del *referendum*, la preoccupazione è la stessa: avere riguardo alla volontà delle popolazioni interessate. Il presidente della sottocommissione on. Terracini, ad ogni modo, pose ai voti questo principio, che fu approvato: « *che l'iniziativa sia riservata soltanto alle popolazioni interessate* » (2. Sc., pag. 766).

La Costituzione pone un presupposto di fatto alla creazione di nuove Regioni, mancando il quale non è possibile neppure iniziare la procedura: che la progettata nuova Regione abbia almeno un milione di abitanti. Sorge il problema se sia consentita la creazione di una Regione nuova con più di un milione di abitanti quando la parte restante della Regione costituita, e da cui quella nuova vorrebbe staccarsi, isolatamente considerata, conti a sua volta meno di un milione di abitanti. Se in queste condizioni la scissione fosse possibile, la Regione nuova avrebbe il requisito della popolazione minima ma non lo avrebbe più quella già costituita. Sembra che ciò non possa ritenersi consentito, poiché anche la parte restante della Regione antica verrebbe, dopo la scissione, ad essere una Regione nuova, pur se col vecchio nome e col vecchio statuto, essendosi profondamente mutato uno degli elementi costitutivi, e cioè il territorio (con le conseguenti variazioni di altre caratteristiche: economiche, culturali, ecc.). Come Regione nuova, anch'essa dovrebbe avere come minimo un milione di abitanti. Codesto requisito fu infatti stabilito, come precisò il relatore on. Ambrosini, « *seguendo il criterio di far corrispondere alle circoscrizioni una certa ampiezza territoriale e un certo numero di abitanti, che giustificassero l'erezione in Regione autonoma* » (2. Sc., pag. 765). Tale criterio sembra non poter essere che generale.

Va fatto poi un altro rilievo: ogni nuova Regione dovrà essere, a norma della Costituzione, ad autonomia normale, dato il carattere tassativo della elencazione delle Regioni ad autonomia speciale contenuto nell'art. 116. È tuttavia evidente che il potere costituente, qualora lo credesse opportuno, potrebbe con la legge di revisione della Costituzione ammettere la nuova Regione fra quelle ad autonomia speciale, ove sussistessero particolari necessità politiche.

2. UNA *interpellatio*, PREVENTIVA E DIRETTA, DELLE POPOLAZIONI INTERESSATE: la richiesta di cui sopra deve essere sottoposta, in forma di quesito, alle popolazioni interessate. Se il *referendum* avrà dato esito favorevole alla proposta, questa seguirà il suo successivo sviluppo; non avrà più seguito se sarà stata respinta. A norma del quarto comma dell'art. 75 e del primo comma dell'art. 132, per la determinazione della volontà delle popolazioni sarà sufficiente la maggioranza semplice dei voti validamente espressi, purché abbia partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto. Così come per l'iniziativa dei Consigli comunali, occorre distinguere l'ipotesi della creazione di una Regione nuova da quella della fusione di Regioni esistenti. Per la prima è sufficiente che partecipino al *referendum* soltanto le popolazioni di quella parte della Regione che si tende a far diventare autonoma; per la seconda devono partecipare al *referendum* le popolazioni delle due o più Regioni delle quali si tende alla fusione. Il presidente on. Terracini chiarì infatti che « *il* referendum *si riferisce alle popolazioni interessate a unirsi in Regioni nuove* »; e, quanto alle fusioni, pose ai voti questi due principi, che furono approvati: « *che tutte le Regioni interessate debbano procedere al* referendum »; « *che votando ogni Regione separatamente, in ogni Regione debba avere valore il risultato del proprio* referendum ». Quest'ultimo principio fu votato su proposta dell'on. Cappi, il quale volle assicurare che ogni Regione dovesse stabilire la sua maggioranza, sicché la volontà in senso favorevole di una Regione non potesse imporre a un'altra, che sia stata contraria, la fusione (2. Sc., pag. 768). Occorre pertanto, perché abbia corso una proposta di fusione, che essa abbia ottenuto l'approvazione per *referendum* in ciascuna delle Regioni di cui si tende alla fusione; se in una di esse la maggioranza si sarà dichiarata contraria alla fusione, la proposta non avrà più seguito, ancorché abbia ottenuto la maggioranza nell'altra Regione.

3. RICHIESTA DEL PARERE DEI CONSIGLI REGIONALI INTERESSATI. — Se il *referendum* è stato favorevole alla proposta di creazione di nuova Regione o di fusione di Regioni esistenti, il problema passa

alla competenza del Parlamento, in funzione di costituente, il quale dovrà per prima cosa chiedere sulla proposta stessa il parere dei Consigli regionali interessati. La richiesta sarà fatta dalla presidenza della Camera o da quella del Senato, sebbene (pur non trattandosi di materia legislativa ordinaria) non vi sia alcun motivo sostanziale per escludere che l'iniziativa della richiesta del parere sia assunta dal Governo. Tanto nell'ipotesi di creazione di nuova Regione quanto in quella di fusione di più Regioni, *tutti i consigli regionali interessati devono essere interpellati;* e quindi, nella prima ipotesi, deve esserlo il Consiglio della Regione (o delle Regioni) già costituita in cui si trova quella parte di territorio che si tende a far divenire nuova Regione autonoma. L'on. Terracini spiegò che « *il* referendum *si riferisce alle popolazioni interessate a unirsi in Regioni nuove, mentre le assemblee regionali delle Regioni interessate rappresentano anche le popolazioni le quali non entrerebbero nella nuova formazione, ma che potrebbero sentirsi danneggiate da questa separazione di una parte della Regione* » (2. Sc., pag. 768).

4. UNA LEGGE COSTITUZIONALE. — La richiesta dei Consigli comunali approvata per *referendum*, corredata con i pareri dei Consigli regionali, acquista il valore di una *proposta di legge costituzionale* sulla quale il Parlamento non può esimersi dal pronunciarsi. L'on. Terracini precisò che « è *anche essenziale affermare che quando il* referendum *ha dato esito positivo l'Assemblea Nazionale* (ora Parlamento: *cfr.* note all'art. 55) *è obbligata a prendere in considerazione il problema* » (2. Sc., pag. 769). Non essendovi limiti, riguardo il merito di ogni problema (salvo sempre il *referendum* popolare), al potere costituente, il Parlamento sarà libero di accogliere in tutto o in parte, o di respingere, la proposta. Precisò il relatore Ambrosini: « Pur professando tutto l'omaggio possibile alla volontà delle popolazioni..., nessun limite si può porre al legislatore in funzione di Costituente » (2. Sc., pag. 766); e più oltre, al presidente Terracini che prospettò il quesito se il risultato del *referendum* abbia valore consultivo o deliberativo, dopo che l'on. Fabbri si fu pronunziato per questa seconda soluzione, l'on. Ambrosini precisò trattarsi di « *valore di iniziativa e non di valore consultivo* » (2. Sc., pag. 767).

Il potere costituente tuttavia, se non conosce limiti per il giudizio di merito, dovrà rispettare le regole procedurali che esso medesimo ha stabilito per le leggi di revisione della Costituzione e costituzionali. E pertanto la proposta di una legge costituzionale per la creazione di una nuova Regione o per la fusione di Regioni esistenti dovrà, a norma dell'art. 138, essere approvata da ciascuna Camera con due successive deliberazioni a intervallo non minore di tre mesi; e ciascuna delle Camere, nella seconda deliberazione, dovrà approvarla a maggioranza assoluta.

5. POSSIBILITÀ DI UN *referendum* NAZIONALE. — La legge che sia stata definitivamente approvata dal Parlamento potrà essere inoltre sottoposta a *referendum* popolare sul piano nazionale quando, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di ciascuna Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali; e in tal caso per essere promulgata dovrà riportare la maggioranza dei voti validi (secondo comma dell'art. 138).

È facile comprendere da quanto esposto come complessa, lunga e irta di difficoltà sia la specialissima procedura di revisione costituzionale che risulta dal combinato disposto degli artt. 135 e 138. Una procedura identica aveva stabilito la 2. Sc. anche per il passaggio di un Comune o di un gruppo di Comuni da una Regione a un'altra. L'on. Fuschini aveva infatti rilevato che « con un passaggio di gruppi di Comuni si modifica sostanzialmente la Regione »; e poiché le Regioni sono costituzionalmente definite, parve necessario stabilire anche per questo caso la legge costituzionale. Il Comitato di redazione, nello stendere il progetto, mutò la norma, ritenendo sufficiente una legge normale. Lo stesso Comitato poi, durante il coordinamento finale, si allontanò ancor più dalla deliberazione della sottocommissione ammettendo la legge normale anche per il passaggio di una intera Provincia o di più Provincie da una Regione a un'altra. Comunque, anche per l'ipotesi di cui al secondo comma, eccettuata la diversità dello strumento conclusivo, la procedura che occorre seguire è pressoché identica a quella fissata nel primo comma. La richiesta deve essere formulata dal Consiglio comunale o dal Consiglio provinciale per ciascun Comune e per ciascuna Provincia. Seguirà quindi il *referendum* popolare, da svolgersi, questa volta, soltanto nei Comuni e nelle Provincie che chiedono il passaggio; dovranno quindi essere sentiti i Consigli regionali di entrambe le Regioni fra le quali si tende a operare il passaggio dei territori. Solo a questo punto la richiesta diviene una semplice proposta di legge e va portata all'esame delle due Camere in funzione legislativa. La *ratio juris* indurrebbe poi a ritenere qui non necessario il rispetto del requisito di un milione di abitanti. Nell'ipotesi della scissione si dà vita a due Regioni nuove; in quella del passaggio di Comuni o di Provincie da una Regione a un'altra, la prima di esse, anche se assottigliata nel suo territorio, rimane sostanzialmente quella che fu già consacrata come Regione autonoma nella Costituzione.

Il dubbio potrebbe tuttavia risorgere se il distacco di una o più Provincie fosse tale da lacerare profondamente la configurazione territoriale e le altre caratteristiche della Regione.

La 2. Sc. ritenne implicito il concetto della finitimità per la fusione di Regioni esistenti; ma lo volle includere nel testo approvato, con la parola « limitrofo » per l'ipotesi del passaggio di un Comune da una Regione a un'altra. Si volle anche specificare a verbale che, quando si trattasse di *più Comuni*, « non è necessario che siano tutti finitimi all'altra Regione, purché siano fra loro contigui » (2. Sc., pag. 768). Il Comitato di redazione ritenne necessariamente impliciti i requisiti della finitimità e della contiguità e soppresse, come superfluo, l'aggettivo « limitrofo ».

Si ricorda infine che la XI disposizione transitoria prevede deroghe, entro i primi cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione, e cioè fino al 31 dicembre 1952, alle norme stabilite in questo articolo.

ART. **133.** — Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Provincie nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione.

La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.

(*Già secondo comma dell'art. 121 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 17 luglio*).

La Commissione aveva proposto, per il primo comma, nuovo rispetto al progetto, la seguente formulazione: « La istituzione di nuove Provincie è stabilita con leggi della Repubblica su iniziativa della Regione, sentite le popolazioni interessate ». La formula sostitutiva approvata (salvo perfezionamenti apportati durante il coordinamento finale) fu proposta dagli on. Recca, Monterisi, Borsellino, Clerici e altri. L'on. Recca non svolse l'emendamento, ma l'on. Monterisi diede ragione della sua adesione spiegando, in merito all'innovazione più radicale (« su iniziativa dei Comuni »): « Bisogna che l'iniziativa parta non dall'alto ma dal basso, cioè sono le popolazioni interessate che devono dire se vogliono formare una nuova Provincia, *sono i Comuni interessati che devono chiedere al Governo la possibilità di formare una Provincia* ». Subito dopo questa dichiarazione l'emendamento fu posto ai voti e approvato (A. C., pag. 5891).

Il secondo comma vuole essere un'esplicazione del secondo alinea dell'art. 117, nel quale si attribuisce alla Regione la potestà legislativa (nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato: *cfr.* note all'art. 117) in materia di circoscrizioni comunali. Il punto di sostanziale novità del secondo comma dell'art. 133 è rappresentato dall'inciso « sentite le popolazioni interessate ». In Assemblea non furono fornite interpretazioni su tali parole: sul modo cioè con cui le popolazioni interessate saranno interpellate e sul punto se la volontà che esse manifesteranno sarà vincolante oppure consultiva. Sul primo quesito occorre tenere presente che la norma, non discussa in Assemblea, fu approvata dalla sottocommissione nel presupposto che le popolazioni interessate debbano essere consultate con il sistema, proprio ad ogni democrazia, del voto. Si tratterà, quindi, di un *referendum* (1), da svolgersi secondo la disciplina che ne sarà data in ciascuno statuto regionale a norma dell'art. 123. Quanto al secondo quesito, la norma fu approvata dalla sottocommissione in questi termini: « La creazione di nuovi Comuni e le modificazioni di circoscrizioni comunali sono stabilite con legge della Regione, *quando sia espressa analoga volontà dalle popolazioni interessate* ». La votazione su tale formula avvenne subito dopo che il presidente Terracini ebbe premesso la seguente dichiarazione: « *Avendo rilevato che prevale il criterio che per i provvedimenti in parola occorra la volontà della maggioranza delle popolazioni interessate, la quale tuttavia non ha un potere decisivo, ma costituisce una* conditio sine qua non, *pongo ai voti la formula* » (2 Sc., pag. 655). Anche il Comitato di redazione, d'altra parte, rispettò, nel progetto, codeste esigenze stabilendo nel secondo comma dell'art. 121 che: « Con legge della Regione, *su richiesta della maggioranza delle popolazioni interessate*, possono essere creati nuovi Comuni, o modificate le circoscrizioni esistenti ». Poiché non risulta in alcun modo documentata una volontà del Comitato di redazione (e quindi dell'Assemblea) nel senso di innovare sul progetto, deve ritenersi che il significato dell'inciso « sentite le popolazioni interessate » sia ancora quello che fu precisato dal presidente della 2. Sc. on. Terracini, almeno per ciò che si

(1) La dizione « sentire le popolazioni interessate » è stata usata anche nella XI disposizione transitoria, con riferimento al modo stabilito dall'art. 132, ossia al *referendum*.

riferisce alle due ipotesi previste dalla 2. Sc. (creazione di nuovi Comuni; modificazione di circoscrizioni esistenti). Non appare invece documentabile una volontà dell'Assemblea nel senso che il *referendum* sia obbligatorio anche per la terza ipotesi fatta dal comma in esame: la semplice modificazione delle denominazioni dei Comuni. Codesta ipotesi fu aggiunta dal Comitato di redazione nel nuovo testo presentato in Aula e fu approvata senza alcuna obiezione.

Gli on. Biagioni e Clerici proposero di specificare che « la legge assicura al Comune l'autosufficienza finanziaria », e di subordinare l'istituzione di nuovi Comuni alla esistenza di condizioni di autosufficienza finanziaria. L'Assemblea non approvò questi emendamenti aggiuntivi dopo che l'onorevole Ruini, per la Commissione, ebbe dichiarato non essere il caso di entrare nel tema dell'autosufficienza finanziaria: « tanto più che non è possibile adottare questa espressione di autosufficienza, che non ha consistenza precisa. Abbiamo parlato di autonomia finanziaria che è espressione più attendibile, a proposito della Regione, e abbiamo parlato di coordinamento con le finanze delle Provincie e dei Comuni; abbiamo adombrato l'estensione del concetto anche a tali enti. Di più non si può fare... Evidentemente si cercherà, quando si istituisce un Comune, che in base alle leggi possa assicurarsi i mezzi sufficienti; ma inserire questa formula non mi sembra che abbia alcun significato » (A. C., pagg. 5891-2).

TITOLO VI

GARANZIE COSTITUZIONALI

SEZIONE I

LA CORTE COSTITUZIONALE

ART. **134.** — La Corte costituzionale giudica:

sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni;

sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato, e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni;

sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica ed i Ministri, a norma della Costituzione.

(*Già art. 126 del progetto discusso e approvato, nelle sedute del 28 e 29 novembre*).

L'on. Bertone propose di sopprimere tutta la sezione, rilevando come la sovranità del Parlamento – che fa le leggi – rischiasse di essere vulnerata dall'azione di una Corte che ne giudicasse sia pure soltanto la costituzionalità; e a questo motivo di prestigio aggiunse l'altro, di ordine pratico, di non turbare il meccanismo già esistente per la risoluzione dei conflitti di attribuzione – meccanismo costituito dal Consiglio di Stato e dalla Corte di cassazione a sezioni unite – e ciò a prescindere da qualsiasi argomento inerente alla composizione della Corte il cui ideale avrebbe dovuto essere quello della più assoluta apoliticità, purtroppo irraggiungibile ove si fosse acceduto al sistema di nomina promanante dal Parlamento.

L'on. Nitti propose di sostituire ai quattro articoli della prima sezione l'articolo unico: « Quando nel corso di un giudizio è sollevata questione di incostituzionalità di una norma legislativa, la decisione è rimessa alla Corte di cassazione a sezioni unite. La legge determina le norme per il funzionamento della Corte ». L'on. Nitti osservò che l'esistenza di una Corte costituzionale era correlativa, in Svizzera e in America, alla natura federale di quegli Stati. Ora, essendo lo Stato italiano a carattere unitario, anche se regionale, non vedeva come l'esigenza di una Corte potesse essere intesa, e ciò a prescindere da ogni valutazione sulla bontà intrinseca del sistema articolato dal progetto, che, fra i molti difetti, taceva del numero dei componenti, ne faceva promanare la nomina dall'Assemblea Nazionale (nel frattempo sparita dalla meccanica del nuovo ordinamento) e ammetteva la proponibilità dell'azione in via principale da parte di cinquanta deputati o di diecimila elettori o di un Consiglio regionale, talché ne sarebbe potuta derivare una pericolosa instabilità legislativa.

Replicando, il relatore on. Paolo Rossi obiettò che l'esistenza della Corte costituzionale era fuori discussione perché connaturata alla rigidità della Costituzione e al tipo di ordinamento interno (regionale) adottato; per questi motivi si rendeva necessario contemperare e armonizzare le esigenze delle singole Regioni – autonome anche se non sovrane – attraverso un organo nuovo e bene adeguato; ma tale organo non poteva essere il Parlamento (perché esso avrebbe potuto cercare di annullare a proprio vantaggio l'autonomia regionale), né la magistratura ordinaria (che avrebbe assunto un compito trascendente i suoi limiti naturali e tradizionali, ossia i limiti in cui essa era abituata ad inserirsi).

L'on. Preti, accedendo alla tesi Nitti, rilevò che non si poteva escludere una diminuzione di sovranità del Parlamento di fronte alla Corte costituzionale, conseguente alla creazione di questa, e propose che i conflitti fra Stato e Regione venissero risoluti in sede parlamentare attraverso l'emanazione di apposite leggi, mentre il sindacato di costituzionalità sarebbe sempre potuto rimanere compito della Corte di cassazione, il cui giudizio, pur incidendo sul caso singolo e concreto, avrebbe costituito in ogni modo un indirizzo sicuro e costante, una valida guida per un Parlamento democratico.

Il relatore on. Paolo Rossi ribatté che la questione non era già di creare un organo che sovrastasse l'autorità sovrana del Parlamento, bensì di dare vita a un autolimite: « non si tratta, quindi, di una rinuncia alla sovranità; non vedo in che cosa il Parlamento, ponendo a se stesso l'obbligo di non violare taluni principî, abdichi alla sua autorità. La afferma, invece, più di quanto non avverrebbe lasciando l'attuale sistema per il quale l'azione di incostituzionalità è proporzionale alle possibilità finanziarie delle parti, con grave danno di chi non gode di tali possibilità finanziarie » (A. C., pag. 2633). Ricordò quindi l'infelice esempio offerto nel 1922, allorché, avendo la Cassazione dichiarato l'incostituzionalità di un decreto del governo fascista, il presidente Mortara fu allontanato dall'ufficio.

L'on. Bertone, in sede di voto, ritirò la sua proposta soppressiva dell'intera sezione, mentre quella dell'on. Nitti, messa in votazione, fu respinta.

L'articolo fissa i tre compiti fondamentali della Corte. Il primo di essi fu oggetto di lunghe discussioni, poiché nel testo primitivo della Commissione dei 75 si diceva che la Corte « giudica della costituzionalità di tutte le leggi ». La dizione fu criticata dall'on. Gesumino Mastino il quale propose di inserire l'aggettivo « giuridica » dopo la parola « costituzionalità », al fine di dare una più precisa configurazione alla eccezionalità della funzione di questo organo eccezionale; e osservò che alla magistratura ordinaria compete, secondo l'attuale ordinamento, il solo esame della legge nel senso formale e cioè il controllo sulla perfettezza di quelle formalità costituzionali a cui una legge deve essere sottoposta. Ora invece si vorrebbe attribuire alla Corte la potestà di indagare nel merito della legge (se cioè essa, nel senso materiale, sia una legge costituzionalmente legittima), estendendo quindi l'indagine; non ritenne possibile deferire un sì alto e grave compito di controllo dell'operato del Parlamento alla magistratura ordinaria; ma in pari tempo sorse la necessità di limitare la sfera di azione della Corte costituzionale affinché questa non esorbitasse dalla sua funzione di esame di costituzionalità giuridica arrogandosi l'indagine sulla essenza della legge in quanto merito della disposizione, in quanto motivazione, scopo, finalità della legge. Occorreva evitare, quindi, l'indagine ontologica sulla natura della legge limitandola a quella strettamente giuridica tra norma costituzionale e norma legislativa. Da ciò la necessità di specificare tale natura giuridica.

L'on. Perassi propose, per motivi di euritmia con gli art. 76 e 77, di aggiungere alla dizione del progetto i « decreti che abbiano valore di legge ». Avverso l'opinione dell'on. Nitti rilevò come non fosse possibile deferire un giudizio di giuridicità costituzionale alla magistratura ordinaria ponendolo sullo stesso piano di quello sulla validità di un contratto o di un qualsiasi rapporto di diritto civile.

Gli on. Tosato e Mortati proposero la seguente formulazione: « La Corte costituzionale giudica della legittimità costituzionale degli atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni ». L'onorevole Tosato osservò: « Ritengo che la formula da me proposta, con la quale si afferma la competenza della Corte costituzionale a giudicare della legittimità costituzionale delle leggi o degli atti aventi forza di legge, sia formula abbastanza felice, in quanto, *quando si parla di competenza a conoscere della legittimità costituzionale, è chiaro che si ammette un sindacato di legittimità in tutte le forme in cui la illegittimità può manifestarsi. D'altra parte la competenza di legittimità esclude però qualsiasi sindacato di merito. Anche su questo punto credo siamo d'accordo; sindacato di costituzionalità della legge, sì; però inibizione assoluta ai giudici di entrare nel sindacato circa l'uso dei poteri discrezionali rilasciati agli organi costituzionali dalla Costituzione* » (A. C., pag. 2629).

A sua volta l'on. Mortati, illustrando l'estensione del controllo della Corte, oltreché sugli atti legislativi dello Stato, anche su quelli delle Regioni, osservò: « Questa ultima estensione, di cui non è traccia altrove, sia nel progetto che negli emendamenti, è giustificata dal fatto che, *secondo l'ordinamento da noi creato, le Regioni hanno il potere di legislazione primaria, nei limiti delle direttive generali poste dalle leggi statali. Si sono volute distinguere, secondo il concetto che si è affermato nella Corte costituzionale, le manifestazioni del potere di legislazione primaria delle Regioni dalle altre di carattere regolamentare, e si è infatti parlato dei regolamenti delle Regioni come di atti legislativi secondari, in confronto all'attività primaria costituita dalle leggi regionali* » (A. C., pag. 2621) (*cfr.* note all'art. 117).

L'on. Fausto Gullo pose il problema della estensione della norma nei confronti della proponibilità dell'azione, osservando che il testo del progetto lasciava adito al dubbio che la Corte potesse esaminare, per potere autonomo e senza che ne fosse stimolata l'attività da nessuno, ossia di iniziativa diretta propria, la costituzionalità delle leggi; e propose la dizione: « La Corte costituzionale giudica della violazione delle norme costituzionali nelle leggi e nei provvedimenti aventi valore di legge ». Analoghe perplessità manifestò l'on. Targetti, il quale osservò: « Dire che la Corte costituzionale giudica della costituzionalità può far nascere il dubbio che questo sia un giudizio da farsi in genere sopra qualsiasi norma, indipendentemente da qualsiasi violazione avvenuta o presente nella norma stessa » (A. C., pag. 2635). L'on. Dominedò, per contro, fece notare come l'esigenza rilevata dall'on. Gullo fosse sodisfatta dalle norme successive del titolo, e l'on. Perassi, allo scopo di eliminare ogni contrasto, propose di dire: « La Corte costituzionale giudica sulle controversie relative alla legittimità costituzionale ». Tale formula fu accettata, per la Commissione, dal relatore Tosato, il quale osservò: « Si tratta di un giudice, quindi *vale per il giudice costituzionale quello che vale per tutti gli altri giudici: non è il giudice che va alla ricerca della controversia, ma la controversia che viene portata al giudice* » (A. C., pag. 2636).

Il presidente della Commissione on. Ruini osservò poi: « *La Corte costituzionale giudica e accerta la costituzionalità o legittimità costituzionale. Questa formulazione:* legittimità costituzionale, *anziché:* costituzionalità, *l'abbiamo indicata noi stessi, Perassi ed io, al collega Tosato, per superare la proposta che era sorta di inserire: « escluso ogni giudizio di merito »; giusto concetto; la Corte non è giudice di merito; ma la Corte deve, ad esempio, poter valutare la finalità della legge per riconoscere se è costituzionale o no; e se vi è stato qualcosa come un eccesso di potere nei riguardi della costituzionalità. La formula « legittimità costituzionale », mentre esclude il merito, consente una valutazione abbastanza elastica; e starà alla prassi e alla giurisprudenza della Corte stabilire la giusta via* » (A. C., pag. 2637). L'on. Ruini dichiarò inoltre di non condividere le preoccupazioni dell'on. Gullo poiché nella stessa parola « giudica » è insito il concetto che, come in ogni altro giudizio, deve esservi una parte che lo promuova. L'on. Persico fece a sua volta rilevare che la controversia è sempre e in ogni caso la premessa perché una Corte possa giudicare; mancando quella verrebbe meno la *vocatio in jus*; e l'on. Bellavista ribadì il concetto affermando che, tenendo presente il principio base della giurisdizione: *nemo judex sine actore*, si rendeva automaticamente superflua ogni obiezione.

In sede di voto fu approvata la formulazione Tosato, integrata dall'emendamento Perassi.

Sulla questione dei conflitti di attribuzione l'alinea è sostanzialmente identico a quello del progetto che fu preferito alla formulazione Tosato-Mortati nel punto in cui essa non conteneva l'inciso: « fra i poteri dello Stato ». L'on. Mortati aveva osservato: « Ci siamo limitati a riproporre la frase classica della legge del 1877 che si intitola precisamente ai conflitti di attribuzione. È nella nostra intenzione, la ripetizione di questa dizione vuole significare che l'esame dei conflitti in parola noi lo vogliamo mantenere nei limiti in cui esso è contenuto dalla legge del 1877 » (A. C., pag. 2621).

L'on. Condorelli propose di sostituire: « giudica dei conflitti di attribuzione e sulle usurpazioni di potere degli organi costituzionali dello Stato ». L'on. Mortati si dichiarò contrario a conferire alla Corte un potere di natura politica di tal genere e soprattutto tenne a sottolineare l'inutilità pratica della norma, in quanto un colpo di Stato ben difficilmente avrebbe potuto essere evitato da una pronuncia di un organo costituzionale. L'emendamento Condorelli, posto ai voti, non fu approvato.

L'on. Persico presentò il seguente emendamento aggiuntivo: « Rimane ferma la competenza delle sezioni unite della Corte di cassazione a giudicare dei conflitti di giurisdizione a norma di legge »; e osservò che più che di conflitti di attribuzione dovevasi parlare di conflitti di giurisdizione, spiegando: « La Corte costituzionale avrà dei poteri per risolvere i conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato, fra lo Stato e le Regioni, fra Regione e Regione; ma non potrà confiscare all'autorità giudiziaria quello che è il suo diritto sovrano, maturato attraverso una evoluzione legislativa veramente mirabile, che è stata di modello a tutti gli altri popoli civili, cioè la giustizia amministrativa, perché non pos-

siamo annullare quel che deriva dalla legge, intitolata sui conflitti di attribuzione, che però nel suo testo parla molto più esattamente di conflitti di giurisdizione. È la legge 31 marzo 1877, n. 3761, che costituì una vera conquista nel campo del diritto. E che cosa ha da vedere la Corte costituzionale, che ha una funzione puramente politica, di dirimere cioè i conflitti di carattere politico, con l'organo fissato dalla legge per risolvere i conflitti di giurisdizione? Istituire o meno una Corte costituzionale non toglie che le sezioni unite della Cassazione abbiano, per legge e per l'evoluzione dottrinale, la facoltà di dirimere gli eventuali conflitti fra l'autorità amministrativa e l'autorità giudiziaria, conflitti che possono sorgere fra tribunali ordinari e autorità amministrativa. E questa legge del 1877 segna appunto il confine e il limite che divide l'autorità amministrativa dall'autorità giudiziaria. Concludendo, a me sembra necessario stabilire con l'emendamento proposto che, in ogni caso, il potere giudiziario continua, per le sue speciali attribuzioni, a dirimere i conflitti a mezzo della Corte di cassazione a sezioni unite, come fa dal 1877 ad oggi, pur attuandosi l'istituto altissimo della Corte costituzionale per tutto quel che riguarda la decisione degli eventuali conflitti fra Stato e Regioni, fra i poteri dello Stato e fra Regione e Regione» (A. C., pag. 2626).

Per contro, l'on. Mortati, nella seduta del 27 novembre (A. C., pag. 2562) aveva proposto di demandare alla Corte costituzionale anche l'esame dei conflitti di giurisdizione (*cfr.* note all'art. 111) e con tale intendimento il nuovo testo da lui presentato insieme con l'on. Tosato ometteva l'inciso « fra i poteri dello Stato ».

Il presidente Ruini osservò: « Non occorrerebbe a *conflitti di attribuzioni* aggiungere *fra i poteri dello Stato*; ma poiché uno dei proponenti dell'omissione di queste ultime parole, l'on. Mortati, aveva proposto anche di affidare alla Corte costituzionale i conflitti di giurisdizione, l'on. Persico chiede che sia espressamente stabilito che la Corte costituzionale non sia competente per questi ultimi conflitti; ma *è inutile dirlo, perché l'Assemblea si è pronunciata in tal senso nell'articolo sul ricorso in Cassazione* (*cfr.* note all'art. 111); *ad ogni modo, a togliere la menoma ombra di dubbio, basta dir qui* conflitti d'attribuzione fra i poteri dello Stato; *che è del resto materia di cui la Corte costituzionale deve occuparsi, per la sua stessa ragione d'essere*» (A. C., pag. 2639).

L'on. Preti propose la soppressione della terza competenza della Corte, ritenendo assurdo che un simile potere di giudizio inerente a responsabilità politiche fosse affidato a un organo composto in prevalenza di magistrati. L'on. Musolino propose di demandare il giudizio del Presidente della Repubblica e dei ministri, posti in stato di accusa dal Parlamento, alle due Camere riunite in Alta Corte di giustizia. Una proposta soppressiva dell'alinea fu presentata anche dall'on. Fausto Gullo. Prevalse la tesi degli on. Tosato e Mortati di rinviare la discussione in merito a dopo che si fosse stabilita la composizione della Corte. Nella seduta del 3 dicembre, infatti, respinto un emendamento dell'on. Ambrosini diretto a stabilire che la messa in stato di accusa spettasse alla Camera e che il giudizio fosse eseguito dal Senato costituito in Alta Corte di giustizia (per la preclusione determinata dalla votazione già avvenuta degli artt. 90 e 96 e opposta dal presidente on. Terracini), l'alinea fu approvato dall'Assemblea.

Durante la discussione presso la 2. Sez. della 2. Sc., che elaborò le norme del progetto, l'on. Targetti prospettò l'opportunità di istituire presso la Corte costituzionale l'ufficio del pubblico ministero, particolarmente per i giudizi, di natura penale, sul capo dello Stato e sui ministri. L'on. Ambrosini riconobbe la fondatezza della osservazione, ma osservò che « la Camera dei deputati, nell'accusare, designa anche la persona che deve sostenere l'accusa ». Il relatore Giovanni Leone rilevò che l'esigenza prospettata dall'on. Targetti sarebbe stata tenuta presente nella prevista legge processuale. Il presidente on. Conti ordinò quindi di dare atto nel verbale che, secondo l'intendimento della sezione, « l'eventualità prospettata dall'on. Targetti dovrà essere considerata dal futuro legislatore » (2. Sez. 2. Sc., pag. 173).

ART. **135.** — La Corte costituzionale è composta di quindici giudici nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento in seduta comune e per un terzo dalle supreme magistrature ordinaria e amministrative.

I giudici della Corte costituzionale sono scelti tra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori ordinaria ed amministrative, i professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati dopo venti anni d'esercizio.

La Corte elegge il presidente fra i suoi componenti.

I giudici sono nominati per dodici anni, si rinnovano parzialmente secondo le norme stabilite dalla legge e non sono immediatamente rieleggibili.

L'ufficio di giudice della Corte è incompatibile con quello di membro del Parlamento o d'un Consiglio regionale, con l'esercizio della professione d'avvocato e con ogni carica ed ufficio indicati dalla legge.

Nei giudizi d'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 i requisiti per l'eleggibilità a senatore.

(*Già art. 127 del progetto, discusso e approvato nelle sedute del 28-29 novembre e 2-3 dicembre*).

Nel testo del progetto la Corte costituzionale risultava composta per metà di magistrati, per un quarto di docenti di diritto e avvocati e per un quarto di cittadini in possesso dei requisiti di eleggibilità ad ufficio politico, dell'età di almeno 40 anni. La nomina era affidata all'Assemblea Nazionale su designazione, per le prime due categorie, di un numero triplo di nomi da parte rispettivamente delle magistrature, ordinaria e amministrative, del Consiglio superiore forense e dei corpi accademici per le discipline giuridiche delle università. Era stabilita la permanenza in carica dei giudici per nove anni ed era sancita l'ineleggibilità dei membri del Governo, delle Camere e dei Consigli regionali.

Sul sistema di composizione della Corte e di nomina dei suoi membri si delinearono, in seno all'Assemblea, due distinte correnti: l'una diretta a stabilire che la nomina dovesse promanare integralmente dal Parlamento, l'altra che la nomina fosse devoluta per tre uguali aliquote al Presidente della Repubblica, al Parlamento e alla magistratura. Di una terza tesi si rese interprete l'on. Codacci Pisanelli proponendo che la Corte costituzionale fosse costituita dalla Corte dei conti a sezioni unite e integrata da dodici membri eletti dal Parlamento. In sede di voto questa proposta fu respinta.

I fautori della tesi della nomina promanante dal Parlamento addussero, a sostegno della loro tesi, che la Corte costituzionale, essendo un organo politico, esercitante la funzione politica del giudizio di costituzionalità delle leggi, dovesse derivare la propria composizione direttamente dal Parlamento e che l'esame della costituzionalità o meno di una legge non avrebbe potuto non essere un esame di natura prevalentemente politica. L'on. Fausto Gullo, partendo dal punto di vista della nomina esclusivamente parlamentare, propose che le proporzioni fra le categorie di componenti fossero mutate (nel senso che i magistrati da metà divenissero un quarto e i cittadini da un quarto la metà); che la durata in carica fosse agganciata alla durata della legislatura della Camera dei deputati; e che si sopprimesse l'istituto della designazione delle terne di nomi. Analogamente l'on. Lami Starnuti propose che la nomina promanasse dal Parlamento pur lasciando il tempo di durata in carica fissato nei nove anni stabiliti dal progetto.

Per contro l'on. Mortati affermò che la funzione della Corte era di squisito carattere giurisdizionale, dovendo essa limitarsi ad esercitare il controllo della costituzionalità delle leggi: « costituzionalità anche materiale, ma non estensibile ad apprezzamenti che implichino l'esercizio di poteri discrezionali » (A. C., pag. 2646); il problema era quindi di studiare il modo migliore per formare un organo idoneo all'esercizio di un'attività di carattere giurisdizionale.

Il relatore Perassi, a nome della Commissione, affermò che questa accettava un nuovo testo, proposto dagli on. Conti, Monticelli, Giovanni Leone, Bettiol, Paolo Rossi e Avanzini, che presso a poco era identico all'articolo attuale e simile a un emendamento, sostitutivo dell'articolo del progetto, dell'on. Gaetano Martino. Nella nuova formulazione si fissò in quindici il numero dei componenti della Corte, accogliendosi quindi le osservazioni fatte in proposito dall'on. Nitti; fu abbandonato il sistema della designazione, pur mantenendosi quello delle tre categorie, includendovisi anche i magistrati a riposo già appartenenti sia all'ordine giudiziario sia a quello amministrativo, e restringendosi la categoria degli avvocati a coloro soltanto che avessero venti anni di esercizio professionale. La nomina dei componenti fu affidata per un terzo al Presidente della Repubblica, per un terzo al Parlamento in seduta comune delle due Camere e per un terzo al Consiglio superiore della magistratura. La durata in carica fu portata a sette anni. A quest'ultimo proposito l'on. Perassi fece osservare che non si poteva accettare la proposta Gullo di stabilire un qualsiasi legame assoluto, anche di tempo, fra la Corte e il Parlamento: « Conviene invece che la Corte costituzionale assuma la figura di un organo giurisdizionale che, pur essendo in parte eletto dal Parlamento,

tuttavia, per la sua funzione, si pone come un organo indipendente » (A. C., pag. 2649). Il nuovo testo accettato dalla Commissione accolse inoltre il criterio della incompatibilità della carica di membro della Corte con quelle di deputato, senatore, consigliere regionale, demandandosi all'apposita legge la determinazione di altre eventuali incompatibilità in luogo della ineleggibilità sancita dal progetto. Il principio della non rieleggibilità, su cui insistette l'on. Martino, fu parimenti accolto dalla Commissione.

In sede di voto l'on. Ambrosini dichiarò che avrebbe aderito a quello dei vari emendamenti che avesse riaffermato, in modo tassativo, *il carattere giurisdizionale della Corte:* « sarebbe assolutamente inutile, altrimenti, istituire una Corte costituzionale. *La Corte costituzionale non deve essere politica giacché deve giudicare, pronunciare il diritto, vedere cioè se la norma della legge ordinaria corrisponda alla norma di carattere costituzionale. Nel caso che non corrisponda, deve, con criterio giuridico, trarne le conseguenze* » (A. C., pag. 2650).

Ancora in sede di voto l'on. Ruini, a nome della Commissione, dichiarò di accettare un emendamento degli on. Bozzi e Persico diretto a sostituire al Consiglio superiore della magistratura quale organo da cui promani la nomina di un terzo dei componenti della Corte – le supreme magistrature dell'ordine giudiziario e amministrativo.

Furono successivamente respinti gli emendamenti dell'on. Lami Starnuti (« I giudici della Corte sono nominati dal Parlamento ») e dell'on. Fausto Gullo; pure respinte risultarono un'ulteriore proposta degli on. Laconi e Togliatti e un'altra ancora dell'on. Targetti: la prima per demandare la nomina dei giudici per un terzo alla Camera, un terzo al Senato e un terzo alle assemblee regionali; la seconda per affidare la nomina di un terzo della Corte rispettivamente al Presidente della Repubblica, alla Camera dei deputati e al Senato. Entrambi i presentatori ribadirono la necessità della politicità di un organo che avrebbe dovuto assolvere alla funzione futura di « interprete della nostra volontà di costituenti » (Laconi, A. C., pag. 2660) e che comunque, accanto al giudizio di ordine giuridico, avrebbe sempre esercitato un'ampia funzione di giudice politico soprattutto in merito alla conformità delle leggi con la Costituzione. La votazione su questi emendamenti chiamò in sostanza l'Assemblea a decidere sull'una o l'altra delle due tesi: preminenza della valutazione politica nella funzione della Corte, oppure preminenza della valutazione giuridica. L'Assemblea si pronunciò per la seconda tesi, a favore della quale si ebbero, tra le altre, le seguenti dichiarazioni di voto:

L'on. Fabbri tenne ad affermare che, se da una parte era vero che in ogni giudizio è latente l'indagine di ordine politico, era d'altronde altrettanto vero che nel caso particolare di un giudizio della Corte costituzionale il lato preminente dovevasi intendere quello di carattere giurisdizionale: « noi non dobbiamo dimenticare quale è il carattere peculiare della Corte costituzionale: non è già di sostituirsi al Parlamento, nel senso di negare al Parlamento la facoltà di deliberare delle leggi, anche in modifica della Costituzione. *La garanzia che la Corte costituzionale è tenuta a dare è che, quando il Parlamento non pretende di fare una legge che innovi dei principî costituzionali, ma semplicemente di deliberare leggi ordinarie e fare l'applicazione di principî non contrastanti con altri già stabiliti nella Costituzione, non incorra in violazioni di diritto, in violazioni quindi specifiche, che si devono rilevare in un esame comparativo fra la norma costituzionale e la legge nuova del Parlamento o la legge della Regione. Ora, se noi partiamo dal concetto che questo giudice debba essere una rifrazione immediata del Parlamento, un portatore di ideologie di maggioranze occasionali, evidentemente ci avvolgiamo in un giro vizioso, perché tendiamo a dare a questo organo (Corte costituzionale) un carattere di riproduzione del Parlamento, che esso non deve avere per definizione, altrimenti cesserebbe di essere un giudice degli atti del Parlamento, mentre deve proprio essere eminentemente un giudice degli atti del Parlamento e degli atti della Regione che contengano eventualmente una violazione delle leggi costituzionali... Compito della Corte costituzionale è dunque di emettere una dichiarazione giurisdizionale, che solo subordinatamente è politica e tecnica: dal punto di vista principale deve essere di garanzia dei diritti che provengono dal rispetto e dalla osservanza delle leggi costituzionali* » (A. C., pagg. 2680-81).

L'on. Gaetano Martino affermò di ravvisare nella Corte costituzionale un organo prevalentemente giurisdizionale, e analoghe dichiarazioni resero gli on. Uberti e Macrelli.

Il testo accettato dalla Commissione subì poi una ulteriore modificazione essendovi stato introdotto il principio della rinnovabilità parziale secondo le norme stabilite dalla legge, in base alla analoga proposta Ambrosini-Tosato-Moro che la Commissione stessa accettò.

Durante la votazione la durata in carica dei membri della Corte fu elevata da sette a dodici anni (su proposta dell'on. Ambrosini) e fu anche temperato il rigore della esclusione della rieleggibilità (emendamento Martino Gaetano) sancendosi la *non immediata* rieleggibilità.

Fu respinto un emendamento dell'on. Nobile tendente a stabilire che i membri della Corte che fossero magistrati non potessero essere promossi se non per anzianità; fu anche respinta una proposta dell'on. Perassi per ammettere la possibilità, nei giudizi sui conflitti fra Stato e Regione, di far partecipare alla Corte come giudice una persona di volta in volta designata dalla Regione interessata.

L'ultimo comma fu proposto dall'on. Mortati, il quale fece rilevare come all'attività ordinaria giurisdizionale della Corte si contrapponesse quella politica di un giudizio così straordinario per cui si rendeva opportuna una disposizione del genere che introducesse nella composizione l'elemento politico idoneo al giudizio stesso. L'emendamento fu approvato dopo che l'Assemblea ebbe deciso sulla competenza della Corte in merito al giudizio del Presidente della Repubblica e dei ministri posti in stato di accusa dalle Camere. Il numero di questi membri straordinari da quindici fu portato a sedici (per conservare anche complessivamente un numero dispari) su proposta del presidente Ruini, che a nome della Commissione aveva accettato la proposta Mortati avverso quella Moro-Ambrosini – poi ritirata – di demandare il giudizio sull'accusa al Senato costituito in Alta Corte di giustizia.

Per l'ufficio di giudice della Corte non vi sono limiti di età esplicitamente indicati, né minimi né massimi. Per gli avvocati si richiedono venti anni almeno di esercizio della professione; nessun minimo di esercizio è invece chiesto per i professori universitari e per i magistrati delle giurisdizioni superiori; i quali ultimi possono essere chiamati all'incarico *anche se a riposo;* in questo inciso del secondo comma il Comitato di redazione ha tradotto la seguente norma approvata dalla 2. Sez. della 2. Sc.: « Per i giudici della Corte costituzionale non vigono i limiti di età ». Non esisteranno pertanto per i giudici della Corte gli istituti del collocamento a riposo e del trattamento di quiescenza.

ART. **136.** — Quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione.

La decisione della Corte è pubblicata e comunicata alle Camere ed ai Consigli regionali interessati, affinché, ove lo ritengano necessario, provvedano nelle forme costituzionali.

(*Già terzo comma dell'art. 128 del progetto, discusso e approvato nelle sedute del 29 novembre e del 2 e 3 dicembre*).

Queste norme erano nel progetto precedute da altre, sulla proponibilità delle questioni di legittimità costituzionale, delle quali l'on. Fausto Gullo propose la soppressione. L'Assemblea respinse tale proposta, ma approvò poi quella dell'on. Arata tendente a rinviare la disciplina di questa materia alla legge sul funzionamento della Corte prevista dall'articolo successivo. Fu fatto presente da alcuni deputati che l'approvazione dell'emendamento Arata non era in armonia con la precedente reiezione della proposta soppressiva Gullo, in quanto, di fatto, la soppressione era egualmente avvenuta. Il presidente Terracini osservò che, trattandosi di una disarmonia, sarebbe stato compito del Comitato di redazione di prospettare, durante il coordinamento finale, il modo di sanarla. Il Comitato di redazione, in detta sede, riaffermò la natura costituzionale delle norme soppresse e propose: o il rinvio a una legge *costituzionale* (anziché ordinaria, come l'Assemblea aveva approvato con l'emendamento Arata), o di ripristinare nella Costituzione i due primi commi dell'art. 128 del progetto, che furono ripresentati, seppure in forma rielaborata. Su quest'ultima proposta non fu raggiunto l'accordo fra le maggiori correnti dell'Assemblea, la quale accedette invece alla prima proposta e approvò l'art. 137 nell'ultima formulazione nel Comitato di redazione, vale a dire con il rinvio delle norme sulla proponibilità della questione di incostituzionalità a un'apposita legge *costituzionale.*

Nella seduta del 28 gennaio 1948 il presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con tutti i ministri, presentò all'Assemblea il disegno di legge, recante « norme per la proponibilità dei giudizi e per le garanzie di indipendenza della Corte costituzionale ». Questa intitolazione fu poi modificata dall'Assemblea in quella di « norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie di indipendenza della Corte costituzionale ». Il disegno di legge fu trasmesso, per l'esame preliminare, al Comitato di redazione della Commissione per la Costituzione e quindi posto all'ordine del giorno, discusso e approvato con alcuni emendamenti, nella seduta pomeridiana del 31 gennaio.

Con l'approvazione di questa legge costituzionale l'Assemblea ha dato pronta esecuzione alla norma contenuta nel primo comma dell'art. 137 della Costituzione. Le norme della legge stessa sono in sostanza quelle (rielaborate) contenute nei primi due commi dell'art. 128 del progetto, che erano state formulate dalla 2. Sc. (2, Sez.) a conclusione di discussioni assai complesse. I lavori preparatori di queste norme sono quindi rappresentati, oltreché dalla breve discussione in Assemblea nella seduta del 31 gennaio 1948 sulla legge costituzionale, dai resoconti delle discussioni avvenute in sottocommissione. Dei due primi commi dell'art. 128 era stata iniziata la discussione anche in Assemblea, nella seduta del 29 novembre, ma la discussione fu interrotta dall'approvazione dell'emendamento Arata di rinvio a una legge. In detto art. 128 le norme sulla proponibilità delle questioni di legittimità costituzionale precedevano quelle sull'efficacia delle decisioni su di esse pronunciate dalla Corte. Non sembra ci si possa esimere dal seguire questo sviluppo normativo anche nella illustrazione di tutta la materia; si rinviano pertanto alle note sull'art. 137, comprendenti quelle sulla legge costituzionale, le note sull'art. 136, che si riferisce all'efficacia dei giudicati della Corte.

ART. **137.** — Una legge costituzionale stabilisce le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale, e le garanzie di indipendenza dei giudici della Corte.

Con legge ordinaria sono stabilite le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte.

Contro le decisioni della Corte costituzionale non è ammessa alcuna impugnazione.

(*Già art. 129 del progetto, discusso e approvato nelle sedute del 29 novembre e del 2 e 3 dicembre*).

La formulazione del primo comma fu sostituita dal Comitato di redazione, durante il coordinamento finale, a quella dell'emendamento Arata (*cfr.* note all'art. 136), approvata dall'Assemblea, che si limitava ad affermare che « la legge stabilirà i modi e *i termini* per i giudizi di incostituzionalità delle leggi ». Anche nel testo del Comitato (e quindi della Costituzione) rimasero le parole « i termini », benché il Comitato stesso si fosse sempre dichiarato contrario a che fosse stabilito un termine, dall'entrata in vigore di una legge, entro e non oltre il quale fosse consentito impugnarla in via incidentale per incostituzionalità. Poiché, tuttavia, erano state presentate proposte in tal senso, il Comitato di redazione non volle pregiudicare la questione e lasciò « i termini ». Il disegno di legge costituzionale presentato poi dal Governo non pose alcun termine. La relazione accompagnatoria spiega: « L'art. 137 della Costituzione pone, fra i compiti della legge costituzionale, i termini per i ricorsi di incostituzionalità. Potrebbe apparire opportuno che, per non protrarre troppo a lungo l'incertezza sulla validità della legge, si apponesse un termine ad ogni e qualunque ricorso di incostituzionalità. Ma, tenuta presente la natura del ricorso incidentale, non sarebbe ammissibile sottoporre a limiti di tempo l'esercizio del diritto di opporre l'invalidità e cioè l'insussistenza di una legge che lede completamente i propri diritti e interessi legittimi ».

Durante la discussione della legge l'on. Bozzi, riprendendo una sua proposta già fatta in sede di discussione (in sottocommissione e in Assemblea) dell'art. 128 del progetto di Costituzione, propose di fissare il termine di due anni. Il relatore on. Mortati dichiarò che la Commissione avrebbe tutt'al più potuto accettare di prolungare il termine a quattro anni, escludendo comunque ogni termine per le norme penali. L'Assemblea non volle invece approvare la proposta Bozzi. Per la maggioranza resero dichiarazioni di voto gli on. Dominedò e Fabbri. Il primo oppose il principio che per le *eccezioni* non vi sono termini: « Siamo in presenza – dichiarò – non già di un'azione a tutela di un diritto, nei confronti della quale comprenderei l'apposizione di un termine, bensì di un incidente di costituzionaltà, il quale nasce formalmente e materialmente a seguito di un'eccezione. Siffatta eccezione si potrà avere a tempo indeterminato, ogni qualvolta sorga la lesione di un interesse o di un diritto: non è quindi concepibile che sia limitata nel tempo la tutela contro un pericolo verificabile senza limiti di tempo. Pertanto all'esigenza, sottolineata e condivisa anche da parte nostra, della certezza del diritto, in questo caso sovrasta l'esigenza, superiore, della legittimità costituzionale degli atti aventi valore di legge: esigenza attinente alla difesa dei diritti essenziali della persona umana » (A. C., pagg. 4336-337). Osservò l'onorevole Fabbri che, essendo stata respinta ogni proposta tendente ad accordare al cittadino la

possibilità di chiedere in via diretta e principale la dichiarazione giudiziale di non costituzionalità della legge (sicché egli la potrà chiedere soltanto quando, in occasione di un giudizio, sarà stato colpito da questa legge), l'apposizione di un termine per codesto esercizio di eccezione appariva assolutamente incompatibile; il giudice infatti non può dire al cittadino che solleva la questione di costituzionalità: « dovevi pensarci prima », perché la legge non consentiva ciò (A. C., pag. 4377). *Pertanto il silenzio della legge costituzionale sulla presenza di termini ha il significato, per effetto della esplicita votazione in contrario dell'Assemblea, di una preclusione di carattere costituzionale al legislatore a introdurre nella legge sul funzionamento della Corte, prevista dal secondo comma dell'articolo 137, qualsiasi termine per la deduzione dell'incostituzionalità di una norma legislativa; l'articolo 1 della legge costituzionale sulla Corte, infatti, equivale ad abrogazione implicita delle parole « i termini » contenute nel primo comma dell'art. 137 della Costituzione.*

Per facilitare la conoscenza della genesi e della portata della norma contenuta nell'art. 1 della legge costituzionale sulla Corte si riproducono le formulazioni rispettivamente approvate dalla 2 Sc, dal Comitato di redazione per il progetto di Costituzione e dallo stesso Comitato in occasione del coordinamento finale della Costituzione (*cfr.* note all'art. 136).

La 2. Sc. (2. Sez) approvò: « La incostituzionalità di una legge può essere, entro due anni dall'entrata in vigore, dedotta nel corso di ogni giudizio dalle parti o dal pubblico ministero, ovvero rilevata dal giudice. Se il giudice non ritenga di respingere l'eccezione, perché manifestamente infondata o non pertinente alla causa, sospende il giudizio e rimette gli atti alla Corte per la decisione. Chiunque, entro il termine di un anno, può impugnare una legge avanti la Corte per incostituzionalità. Una domanda di incostituzionalità respinta non può essere più riproposta ». Il Comitato di redazione, esaminate queste formulazioni, incluse nell'art. 128 del progetto di Costituzione le seguenti altre: « Quando, nel corso di un giudizio, la questione d'incostituzionalità di una norma legislativa è rilevata d'ufficio o quando è eccepita dalle parti, e il giudice non la ritiene manifestamente infondata, la questione è rimessa per la decisione alla Corte costituzionale. La dichiarazione d'incostituzionalità può essere promossa in via principale dal Governo, da cinquanta deputati, da un Consiglio regionale, da non meno di diecimila elettori o da altro ente ed organo a ciò autorizzato dalla legge sulla Corte costituzionale ». Durante il coordinamento finale, il Comitato di redazione, preoccupandosi di colmare la lacuna venutasi a determinare nella Costituzione per effetto della votazione sull'emendamento Arata, formulò: « La questione di legittimità costituzionale, che nel corso di un giudizio sia rilevata d'ufficio o sollevata da una delle parti e non ritenuta dal giudice manifestamente infondata, è rimessa alla Corte costituzionale per la sua decisione. Il cittadino o l'ente che ritenga leso in modo diretto e attuale un suo diritto o interesse legittimo può promuovere direttamente il giudizio di legittimità costituzionale davanti alla Corte. Tale giudizio può essere altresì promosso, nell'interesse generale, dal Governo, o da un quinto dei membri d'una Camera, o da tre Consigli regionali ».

L'Assemblea approvò poi i seguenti art. 1 e 2 della legge costituzionale (1) sulla Corte:

ART. 1. — « La questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge della Repubblica, rilevata d'ufficio o sollevata da una delle parti nel corso di un giudizio e non ritenuta dal giudice manifestamente infondata, è rimessa alla Corte costituzionale per la sua decisione ».

---

(1) Legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 43 del 20 febbraio 1948. Oltreché degli artt. 1 e 2 su riprodotti, la legge consta di altri due articoli, dei quali l'ultimo stabilisce che la legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*. L'art. 3 concerne le « garanzie di indipendenza dei giudici della Corte », di cui al primo comma dell'art. 137 della Costituzione, ed è del seguente tenore:

« La Corte costituzionale è la sola competente a giudicare della validità dei titoli dei membri della Corte stessa.

« I giudici della Corte costituzionale non possono essere rimossi, nè sospesi dal loro ufficio se non con decisione della Corte, per sopravvenuta incapacità fisica o civile o per gravi mancanze nell'esercizio delle loro funzioni.

« Finchè durano in carica, i giudici della Corte costituzionale godono della immunità accordata nel secondo comma dell'art. 68 della Costituzione ai membri delle due Camere. L'autorizzazione ivi prevista è data dalla Corte costituzionale ».

ART. 2. — « Quando una Regione ritenga che una legge od atto avente forza di legge della Repubblica invada la sfera della competenza ad essa assegnata dalla Costituzione, può, con deliberazione della Giunta regionale, promuovere l'azione di legittimità costituzionale davanti alla Corte, nel termine di 30 giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente forza di legge.

« Una legge d'una Regione può essere impugnata per illegittimità costituzionale, oltre che nei casi e con le forme del precedente articolo e dell'articolo 127 della Costituzione, anche da un'altra Regione, che ritenga lesa da tale legge la propria competenza. L'azione è proposta su deliberazione della Giunta regionale, entro 60 giorni dalla pubblicazione della legge ».

La discussione della materia fu molto ampia, soprattutto in sottocommissione, e alcuni problemi ivi risolti non furono più riproposti; altri invece furono trattati in tutte le fasi della discussione. Sembra opportuno, per la migliore disamina della materia, attenersi a un criterio, non di resoconto cronologico delle discussioni, ma di esame dei problemi secondo lo sviluppo della nuova procedura per i giudizi di costituzionalità, dei quali l'Assemblea Costituente ha gettato le basi rinviando i dettagli, con il secondo comma dell'art. 137, a una legge ordinaria. Una elencazione organica di questi problemi fu posta dal relatore on. Calamandrei alla 2. Sc., (2. Sez., pag. 142); e ad essa ci si atterrà, passando quindi ai problemi che furono via via posti nel corso delle varie fasi di discussione.

1. ESSENZA DEL CONTROLLO DI COSTITUZIONALITÀ. — Il giudizio sulla legittimità costituzionale delle norme legislative è una conseguenza e una conferma del carattere della rigidità della Costituzione e delle altre leggi costituzionali. L'on. Calamandrei, relatore per la materia, spiegò (2. Sc., 2. Sez., pag. 137) che il problema « non si presenta in un ordinamento giuridico in cui vige il principio tradizionale che la legge successiva modifica la precedente: in un ordinamento così fatto il giudice non si trova mai di fronte a un conflitto di leggi, in quanto quella più recente è la sola valida; mentre in un ordinamento rigido, in cui esistono leggi più resistenti, modificabili soltanto attraverso una procedura più complicata, è evidente che il giudice, quando si trova di fronte a un conflitto fra due leggi, deve avere la possibilità di conoscere quale sia la prevalente per maggiore resistenza e, quindi, di scegliere tra le due e considerare come non scritta la meno resistente, anche se successiva. Questo è quello che si chiama il controllo di costituzionalità ». La gerarchia di valore fra legge costituzionale e legge ordinaria ricorderebbe inoltre, come sottolineò l'on. Bozzi, il controllo di legittimità già oggi esercitato dal giudice nei confronti dei regolamenti; se il giudice ritiene che un regolamento contrasti con la legge ed ecceda i limiti assegnati alla potestà regolamentare, non lo applica (2. Sc., 2. Sez., pag. 143).

In nessuna delle varie fasi di discussione fu sollevato il problema se il controllo di costituzionalità possa essere esercitato anche nei confronti delle leggi (non costituzionali e non giurisdizionali: *cfr.* Cenni introduttivi e dispos. trans. VII e XVI) preesistenti alla entrata in vigore della Costituzione. L'art. 1 della legge sulla Corte parla di « questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge *della Repubblica* ». La formulazione in parola fu sostituita a quella del disegno di legge « ... di una legge o di un atto avente forza di legge *dello Stato o della Regione* », unicamente come conseguenza (di coordinamento) del fatto che l'impugnazione per incostituzionalità delle norme legislative regionali fu poi separatamente prevista nell'art. 2, comma secondo, della medesima legge, che nel disegno non figurava e che fu aggiuntivamente proposto dalla Commissione. Con la parola « Repubblica » si è voluto pertanto indicare lo Stato italiano nella sua forma istituzionale attuale; la parola stessa va inoltre intesa nella comune accezione che fu precisata dalla Commissione e accettata dall'Assemblea fin da quando fu discusso l'art. 3 della Costituzione (*cfr.* note relative).

Nel silenzio della Costituzione e della legge costituzionale su questo punto le risoluzioni che potranno essere date al quesito vanno per il momento vedute nel quadro del processo di chiarificazione dei rapporti di competenza fra gli organi dello Stato, caratteristico di questo come di tutti i periodi di transizione da un vecchio ad un nuovo ordinamento giuridico. Mentre non è possibile escludere a priori una risposta positiva al quesito, la quale verrà solo dalla prassi, non può non rilevarsene l'aspetto anche politico, per il quale la valutazione sulla opportunità di modi-

ficare leggi esistenti per adattarle alla Costituzione appartiene al potere legislativo; laddove l'aspetto giurisdizionale potrebbe indurre ad escludere una limitazione della competenza specifica della Corte costituzionale, non preveduta dalla Costituzione. La prima importante questione di legittimità costituzionale (il cui sindacato, fino all'entrata in funzione della Corte costituzionale, rimane, per la VII disposizione transitoria, alla magistratura ordinaria, nelle forme e nei limiti del vecchio ordinamento), è stata sollevata appunto su di una norma di legge preesistente (*cfr.* Cenni introduttivi e note all'art. 25).

2. L'ESERCIZIO DELLA ECCEZIONE DI INCOSTITUZIONALITÀ. — Il relatore on. Calamandrei pose fin dall'inizio la questione: « se il controllo sulla costituzionalità delle leggi si debba istituire: *a*) soltanto in via incidentale (cioè nel giudizio in cui si tratti di applicare la legge a un caso concreto); *b*) soltanto in via principale (cioè in un apposito giudizio, in cui si tratti di decidere come unico oggetto se una legge è o non è in contrasto con la Costituzione); c) oppure insieme in via incidentale e in via principale » (2. Sc., 2. Sez., pag. 141). Nella soluzione che l'on. Calamandrei offerse erano previsti entrambi i tipi di controllo. La sottocommissione approvò, oltre a quella in via incidentale, anche l'impugnazione in via principale, da « chiunque » esercitabile, entro il termine di un anno dall'entrata in vigore della legge, direttamente avanti la Corte costituzionale. Ma il Comitato di redazione (*cfr.* sopra le formulazioni rispettivamente approvate) sostituì codesta norma con il secondo comma dell'art. 128 del progetto, in cui l'esercizio dell'impugnazione in via principale fu riservato al Governo, o a 50 deputati, o a un Consiglio regionale, o a non meno di 10.000 elettori. In Assemblea l'on. Mortati propose il ritorno alla norma approvata dalla sottocommissione, pur con una diversa e più dettagliata formulazione. La proposta, cui l'onorevole Ruini dichiarò di aderire a solo titolo personale, incontrò tuttavia notevole resistenza. Sopravvenne poi l'approvazione dell'emendamento Arata, e il problema cadde automaticamente. Il Comitato di redazione lo riprese durante il coordinamento finale; ma tutto l'articolo redatto dal Comitato cadde poiché, come si è detto, su di esso non fu raggiunto un accordo, sicché rimase l'attuale formulazione del primo comma dell'art. 137.

Il disegno di legge costituzionale presentato dal Governo non riprese invece la proposta, che nessuno fece rivivere. La Commissione, proponendo l'art. 2 che nel disegno di legge non figurava, presentò invece un nuovo tipo di impugnazione diretta, accordata alle Regioni contro le leggi dello Stato e di altre Regioni. All'art. 127 della Costituzione rimane poi consacrata l'impugnazione diretta da parte del Governo contro le leggi regionali. Eccezion fatta dunque per questi tre casi (di cui si dirà anche in seguito), tassativamente indicati, di « azione » diretta di legittimità costituzionale, la legge sulla Corte consente esclusivamente il controllo *in via incidentale*.

Durante tutte le fasi della discussione sono state usate alternativamente le espressioni « in via incidentale » ed « *eccezione* di legittimità costituzionale ». La legge tuttavia, mentre per il controllo in via principale parla esplicitamente di « azione », non usa, per quello in via incidentale, il termine « eccezione ». Si parla di « questione » di legittimità costituzionale « rilevata » d'ufficio dal giudice o « sollevata » da una delle parti, nel corso di un giudizio. La prevalente opinione dei deputati che intervennero alla discussione è tuttavia nel senso che si tratti di una vera e propria « eccezione »; su tale presupposto, infatti, come si è sopra detto, fu respinto l'emendamento Bozzi per l'apposizione di un termine all'esercizio di questo diritto. Si osservi inoltre che l'art. 128 del progetto, anziché « sollevata dalle parti », diceva esplicitamente « *eccepita* dalle parti ». Codesta precisazione ha importanza, attese le diverse discipline procedurali regolanti l'*eccezione* e l'*incidente* nei giudizi civili e amministrativi.

Il cittadino, di fronte a una norma legislativa, statale o regionale, lesiva di suoi diritti costituzionalmente garantiti, non avrà pertanto altro mezzo di difesa a sua disposizione, ove non voglia acconciarsi alla norma stessa, che quello della non obbedienza, in attesa delle conseguenze giudiziarie che potranno derivarne: e soltanto dopo che sarà stato instaurato un giudizio, civile, amministrativo o penale, a seconda del carattere così della norma legislativa come della non obbedienza ad essa, egli avrà diritto di « sollevare » la questione di legittimità costituzionale. Essendo l'esercizio di questo diritto subordinato alla esistenza della condizione di fatto che sia in corso un regolare procedimento giudiziario, al cittadino che abbia un vivo interesse a provocare una dichiarazione di incostituzionalità e non voglia nel contempo esporsi alle conseguenze della non obbedienza a una norma legislativa ordinaria la cui costituzionalità potrebbe invece essere riconosciuta, non rimarrà pertanto altra legittima via, limitatamente al campo civile e a quello amministrativo, che provocare egli stesso il verificarsi della condizione dell'esistenza di un giudizio,

ricorrendo alla *fictio litis;* via, com'è noto, legittima, per il principio generale di diritto processuale che chiunque, sopportandone le spese ed assumendosene le responsabilità, promuove un giudizio civile o amministrativo ha diritto non soltanto a una decisione, che accolga o respinga la sua domanda, ma all'utilizzazione di tutti gli strumenti procedurali previsti dalla legge per giungere al giudicato e per influenzarlo.

La questione di costituzionalità, per l'art. 1 della legge sulla Corte, può essere « sollevata » da una delle parti o « rilevata d'ufficio » dal giudice. La sottocommissione aveva approvato « dalle parti *o dal pubblico ministero* ». Il Comitato di redazione soppresse la specificazione perché non necessaria, in quanto, per il diritto positivo italiano, il pubblico ministero è « parte » in causa. *L'eccezione di incostituzionalità di una norma legislativa può quindi essere sollevata da una qualunque delle parti: può essere opposta dal convenuto alla pretesa dell'attore e dall'attore contro l'eccezione o la contropretesa del convenuto; dal ricorrente e dal resistente, dal pubblico ministero, dall'imputato, dalla parte civile, dal civilmente responsabile, ecc.* Sulle modalità con cui, rispettivamente, il giudice, il pubblico ministero e le parti interessate potranno sollevare la questione di legittimità costituzionale provvederà la legge sul funzionamento della Corte prevista nel secondo comma dell'articolo 137 e potranno eventualmente provvedervi i codici processuali, le leggi sul contenzioso amministrativo, quelle sul contenzioso tributario, ecc.

3. La competenza:

a) *della Corte costituzionale.* - Le tre materie attribuite alla competenza della Corte sono precisate nell'art. 134 della Costituzione; la legge sul funzionamento della Corte stessa determinerà le modalità procedurali in ordine a ciascuna delle tre competenze. L'art. 129 del progetto recava in proposito: « La legge stabilisce le norme che regolano *i conflitti di attribuzione* e la composizione e il funzionamento della Corte costituzionale ». Le parole « i conflitti di attribuzione » erano in riferimento alla seconda delle tre competenze della Corte, ossia al giudizio « sui conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni » (art. 134). L'Assemblea approvò l'art. 129 nel testo del progetto ma poi, durante il coordinamento finale, il Comitato di redazione soppresse le parole « i conflitti di attribuzione », per il timore che non risultasse bene evidente il riferimento al secondo comma dell'art. 134 e che potesse pensarsi ai conflitti di attribuzione di giurisdizione, *il cui regolamento rimane invece quello stabilito dalla legislazione vigente,* salvo quegli aggiornamenti che la legge sul funzionamento della Corte potrà eventualmente stabilire nei soli limiti della competenza attribuita alla Corte stessa.

Nulla è parimenti innovato circa la competenza sulla legittimità (costituzionale o meno) degli atti amministrativi. Nel progetto preliminare presentato alla sottocommissione da uno dei relatori, l'on. Giovanni Leone, era preveduta una configurazione della legittimità costituzionale degli atti amministrativi distinta da quella della semplice legittimità. L'on. Ambrosini si oppose dichiarando che « riguardo all'atto amministrativo non vi è nessuna innovazione da fare, in quanto esso è già impugnabile per incostituzionalità secondo il nostro diritto positivo » (2. Sc., 2. Sez., pag. 159). Di fronte all'insistenza dell'on. Leone (il quale aveva proposto: « La Corte costituzionale giudica della incostituzionalità delle leggi, *degli atti amministrativi* e dei conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato »), l'on. Ambrosini rinnovò la sua opposizione, rilevando che si correva il pericolo di ingenerare confusione tra la competenza della Corte costituzionale e quella del Consiglio di Stato. L'on. Leone spiegò di avere inteso proporre, per gli atti amministrativi, una impugnabilità in ultima istanza, potendosi gli atti amministrativi sempre impugnare per le vie ordinarie. Ed egli rese l'esempio di « un cittadino al quale venga negata, ingiustamente, l'autorizzazione a pubblicare un giornale e di cui non siano stati accolti i ricorsi al prefetto e al Consiglio di Stato; in questo caso l'atto amministrativo ha violato un diritto garantito dalla Costituzione, onde si può ricorrere (contro la decisione del Consiglio di Stato) alla Corte costituzionale ». Alla tesi dell'on. Leone accedette l'on. Cappi, proponendo tuttavia di specificare che la Corte costituzionale sarebbe intervenuta soltanto « dopo esperimentato il ricorso alle autorità ordinarie ». Si oppose invece l'on. Laconi, osservando che « ogni atto amministrativo trae origine da una determinata legge, legge che deve essere emanata nel quadro della Costituzione... Sembra quindi un non senso mettere il singolo atto amministrativo in relazione diretta con la Costituzione. Il sindacato sugli atti amministrativi è sempre di competenza del Consiglio di Stato e degli organi della giustizia amministrativa. Sarà invece competente la Corte costituzionale a giudicare se la legge, in base alla quale è stato posto in essere l'atto amministrativo, è nel quadro della Costituzione ». Le parole « degli atti amministrativi », poste ai voti, furono respinte dalla sottocommissione (2. Sc., 2. Sez., pagg. 163-164);

b) *del giudice ordinario.* — L'art. 1 della legge, che riproduce pressoché integralmente il primo comma dell'art. 128 del progetto di Costituzione, attribuisce al giudice un doppio tipo di competenza: una di *iniziativa diretta*, in quanto egli può rilevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale; e uno di *giudizio preliminare sulla fondatezza* di una eccezione di incostituzionalità sollevata da una delle parti.

Su questa parte dell'art. 128 del progetto non vi fu discussione in Assemblea. Fu sollevata soltanto qualche obiezione circa l'iniziativa diretta del giudice, che non ebbe seguito, dopo che l'on. Pietro Mastino ebbe dichiarato: « Francamente non intendo perché il magistrato, quando si trovi dinanzi a una legge che egli, nella propria intelligenza e nella propria coscienza, giudica anticostituzionale, non debba manifestare questo suo convincimento. Si intende bene che egli non potrà decidere, ma egli dovrà pur avere la facoltà di rimettere la decisione alla Corte costituzionale » (A. C., pag. 2736). Né per il primo né per il secondo tipo di competenza fu neppure prospettata, nel corso delle varie fasi di discussione, l'opportunità di discriminazioni fra giudici e giudici; *l'uno e l'altro tipo di competenza sono pertanto esercitabili indistintamente da tutti i giudici (dal conciliatore alle supreme magistrature civili, amministrative e penali), in tutti i giudizi e in qualunque stato e grado di procedimento.* Così la parte che vedrà respinto dal giudice di primo grado l'incidente di legittimità costituzionale perché « manifestamente infondato » potrà risollevare l'incidente stesso davanti ai giudici dei gradi superiori. Del pari i giudici dei gradi superiori potranno esercitare sempre, indipendentemente dallo svolgimento del giudizio nei gradi precedenti, la facoltà di rilevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale.

Il secondo tipo di competenza del giudice ordinario, sul quale non sorsero dissensi in Assemblea (eccezion fatta per la proposta dell'on. Fausto Gullo, soppressiva di tutto il primo comma dell'art. 128 del progetto e respinta dall'Assemblea), fu assai discusso in sottocommissione. Di fronte alla questione di legittimità costituzionale sollevata da una delle parti, il giudice è chiamato a decidere, udite le parti, se la questione stessa è oppure no « manifestamente infondata »; se tale non la riterrà, dovrà sospendere il giudizio e rimettere la questione alla Corte costituzionale, nei modi che saranno indicati dalla legge sul funzionamento della Corte. Trattasi di un potere discrezionale sul quale la seconda sottocommissione si intrattenne a lungo allo scopo di delinearne la sfera di esercizio; a conclusione della discussione, la sottocommissione approvò la formulazione: « Se il giudice non ritenga di respingere l'eccezione, perché *manifestamente infondata o non pertinente alla causa,* sospende il giudizio e rimette gli atti alla Corte costituzionale », nella quale, oltre al criterio della manifesta infondatezza, pose quello della non pertinenza alla causa. Il Comitato di redazione ritenne quest'ultimo criterio implicito perché acquisito in via generale al diritto processuale vigente e lo tralasciò nel redigere il primo comma dell'art. 128. Il Comitato ritenne del pari superflua la specificazione della sospensione del giudizio, perché implicita e necessaria conseguenza del rimettere la questione alla Corte costituzionale.

Con le formule « manifestamente infondata » e « non pertinente alla causa », la sottocommissione volle tener conto dei criteri-guida per il giudice che furono prospettati durante la discussione e che possono così riassumersi: 1°) effettiva influenza dell'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale sull'esito del giudizio in corso (Giovanni Leone, relatore, 2. Sc., 2. Sez., pag. 158): se cioè, soprattutto nei giudizi penali, l'eccezione non rappresenti soltanto un « pretesto dilatorio » (Calamandrei, relatore, *ivi*, pag. 158); 2°) presenza del *fumus boni juris*, vale a dire se l'eccezione è, in diritto, seria e merita di essere portata al giudizio della Corte costituzionale (Mannironi e Bozzi, *ivi*, pag. 143); 3°) assenza di seri motivi politici, specie ove il giudice debba, nell'emettere la decisione di reiezione della eccezione, interpretare la Costituzione. Per la motivazione (*cfr.* art. 111) della sua decisione il giudice può ricorrere alla interpretazione della legge costituzionale secondo i criteri che valgono per ogni altra legge; ma ove questa interpretazione implichi un giudizio soprattutto politico, egli dovrà rimettere la questione alla Corte costituzionale (Giovanni Leone, relatore, *ivi*, pag. 144).

4. Effetti della decisione del magistrato. — Una volta sollevata la questione di legittimità costituzionale, il giudice deve emettere una decisione in cui dichiari di ritenerla manifestamente infondata oppure di *non* ritenerla manifestamente infondata. Nell'un caso come nell'altro la decisione deve essere motivata (*cfr.* art. 111). Nella seconda ipotesi la decisione ha un duplice effetto: la sospensione del giudizio, e la rimessione della questione, nel modo che sarà stabilito dalla legge sul funzionamento della Corte costituzionale, alla Corte stessa. Nell'ipotesi di reiezione della eccezione di incostituzionalità, il giudizio proseguirà come se l'eccezione non fosse stata mai sollevata; ma la decisione del giudice ordinario (a differenza di quello che è l'effetto

generale delle decisioni della Corte costituzionale) ha efficacia limitata al caso singolo *incidenter tantum*, e inoltre l'eccezione potrà essere risollevata nei successivi gradi del giudizio (Calamandrei, relatore, *ivi*, pag. 142).

5. LE PARTI AVANTI LA CORTE. — La questione giungerà all'esame della Corte corredata della decisione motivata del giudice (tanto se è stata rilevata d'ufficio quanto se è stata sollevata da una delle parti). La legge sul funzionamento della Corte stabilirà i modi e i termini per la costituzione delle parti a mezzo di difensori (*cfr.* art. 24, secondo comma) particolarmente abilitati, per il deposito dei motivi di impugnazione e delle memorie o per la discussione orale delle cause.

Si discusse in sottocommissione se prevedere espressamente l'istituzione dell'ufficio del pubblico ministero presso la Corte costituzionale, secondo la proposta in tal senso fatta dal relatore on. Calamandrei. Il ristretto comitato che esaminò preliminarmente i progetti dei relatori allo scopo di unificarli considerò superflua la funzione del pubblico ministero presso la Corte, « la quale assume sempre una posizione di centro fra le parti, in quanto la parte che impugna sarà assistita dal suo patrono e il Governo, che avrà interesse a difendere la costituzionalità della legge, sarà rappresentato dall'Avvocatura dello Stato » (2 Sc., 2. Sez., pag. 172). L'on. Bulloni ritenne invece « inconcepibile un'impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale senza un organo, come il pubblico ministero, che difenda le ragioni della legge che, fino a prova contraria, si presume conforme alla Costituzione ». L'on. Laconi concordò, sebbene, a suo giudizio, il pubblico ministero « più che il potere esecutivo rappresenterebbe le ragioni del potere legislativo ». Ma i successivi interventi dimostrarono un orientamento in maggioranza contrario alla proposta Calamandrei e favorevole invece alla presenza nei giudizi innanzi alla Corte dell'Avvocatura dello Stato: « Le ragioni della parte resistente – disse l'on. Ambrosini – e cioè dello Stato ed eventualmente delle Regioni, possono bene essere sostenute dall'organo che normalmente ha questo compito, cioè dall'Avvocatura dello Stato, alla quale istituzione sono attribuite la consulenza legale e la difesa in giudizio dello Stato e degli altri enti previsti dalla legge »; di questo avviso fu anche il relatore on. Leone, il quale rilevò che, pur senza includere nella Costituzione un'esplicita menzione dell'Avvocatura dello Stato, doveva risultare l'avviso della sottocommissione « che tale istituzione partecipi ai giudizi di costituzionalità avanti la Corte costituzionale ». Dopo di che il problema non fu più dibattuto.

6. IL GIUDIZIO AVANTI LA CORTE. — Secondo le risoluzioni votate dalla sottocommissione vi dovrebbero essere due fasi nell'intervento della Corte costituzionale: una di indagine preliminare di proponibilità e una, subordinatamente all'esito positivo della prima, di giudizio sulla domanda. La prima è una diretta conseguenza del principio dell'efficacia *erga omnes* delle decisioni della Corte, dal quale discende l'altro della improponibilità di questioni di incostituzionalità già decise dalla Corte. La sottocommissione aveva ammesso anche l'*azione diretta* e successivamente che « una domanda di incostituzionalità respinta non può essere riproposta » (2. Sc., 2. Sez., pagg. 174-175). Il Comitato di redazione non aderì al criterio dell'azione diretta e soppresse l'intera formula della sottocommissione, compresa la norma sulla non riproponibilità, che non ritenne di conservare in riferimento alla eccezione incidentale di incostituzionalità, in quanto implicita conseguenza dell'efficacia generale delle decisioni della Corte. E pertanto, poiché la *res judicata* ha valore *erga omnes*, si rende necessario sottoporre anzitutto le domande di incostituzionalità rimesse alla Corte a un'indagine preliminare diretta ad accertare se la questione sia già stata decisa dalla Corte: nel qual caso, qualunque sia stata la decisione, la domanda di incostituzionalità è dichiarata improponibile o irricevibile.

Accertato che si tratta di questione nuova, avrà luogo il giudizio di legittimità costituzionale. L'on. Ruini, nella relazione al progetto, definì la Corte costituzionale come alto organo speciale al quale, come custode della Costituzione, è affidato il sindacato di costituzionalità delle norme legislative. Nell'esercizio di queste sue attribuzioni, la Corte potrà pertanto accogliere o respingere, in tutto o in parte, la domanda di incostituzionaltà. *Le decisioni della Corte, non soggette ad alcun gravame, avranno, nei dispositivi e nelle motivazioni* (*cfr.* art. 111), *valore generale di interpretazione autentica della norma costituzionale, e della norma legislativa limitatamente al punto della sua costituzionalità* (restando invece, per eventuali altri aspetti interpretativi, interpretazioni giurisprudenziali con efficacia limitata alla determinazione del giudicato delle Corte stessa). Non sarà infrequente infatti che una determinata norma legislativa appaia o meno costituzionale a seconda che essa norma sia interpretata in un modo o in un altro; e anche a seconda che la contrapposta norma costituzionale sia interpretata in un modo o in un altro.

7. EFFETTI DELLA DICHIARAZIONE DI INCOSTITUZIONALITÀ. — Quanto al giudizio nel corso del quale è stata sollevata l'eccezione di incostituzionalità, la decisione della Corte avrà l'effetto procedurale della ripresa del giudizio stesso che era stato sospeso e quello, pertinente al merito, di far risolvere la questione stessa come se la norma legislativa in discussione « non fosse stata mai emanata, appunto perché questa sarebbe dichiarata invalida » (Giovanni Leone, relatore, 2. Sc., 2. Sez., pagg. 144-145).

In questa forza generale abrogratrice della norma di legge incostituzionale sta appunto la caratteristica principale e più innovatrice. Il sindacato di costituzionalità delle leggi non era affatto sconosciuto al precedente diritto processuale italiano: esso era affidato a tutta la magistratura giudicante e, in ultima istanza, alla Corte di cassazione; ma l'efficacia della decisione era limitata alla risoluzione del caso singolo oggetto del giudizio, rimanendo al potere legislativo e a quello esecutivo la facoltà di adattare la norma di legge dichiarata incostituzionale, o la sua esecuzione, alla massima giurisprudenziale. Le decisioni della Corte costituzionale hanno invece efficacia *erga omnes* (almeno fino a che non intervengano successivi atti del potere legislativo in funzione costituente) né più né meno che come leggi abrogatrici. Come rilevò in sottocommissione l'on. Calamandrei, relatore (2. Sc., 2. Sez., pag. 158), con l'efficacia della deliberazione *erga omnes* si conferisce alla Corte costituzionale come « un vero e proprio potere legislativo », perché le sue decisioni sono cogenti nei confronti di tutti i cittadini e di tutte le magistrature.

L'on. Leone propose anzi che la dichiarazione di incostituzionalità incidesse sulla norma legislativa dichiarandola invalida « con effetto retroattivo ». La sottocommissione accedette tuttavia alla tesi della sospensione della efficacia della legge sino al momento della deliberazione presa in merito dal Parlamento. Il Comitato di redazione si pronunciò per la cessazione di efficacia *ex nunc*, e in questo senso fu redatto il terzo comma dell'art. 128 del progetto, attuale art. 136 della Costituzione. Allo scopo tuttavia di stabilire con certezza il *dies a quo*, il Comitato di redazione, durante il coordinamento finale, inserì (e l'Assemblea approvò il 22 dicembre) il principio che la cessazione di efficacia decorre dal giorno successivo a quello della pubblicazione della decisione della Corte.

Durante la discussione in aula la Commissione non accettò e l'Assemblea non approvò una proposta dell'on. Mortati tendente a sostituire la cessazione di efficacia con la sospensione in attesa dei provvedimenti del Parlamento o del Consiglio regionale. In questa circostanza l'onorevole Ruini, per la Commissione, dichiarò: « È perfettamente logico e coerente al sistema della dichiarazione di incostituzionalità che la legge dichiarata illegittima cessi di avere efficacia; ed è preferibile e più riguardoso pel Parlamento non chiedergli, quasi come atto obbligato, che esso abroghi la norma; è molto meglio che, di fronte alla cessazione di efficacia della norma stessa, il Parlamento provveda nelle vie che gli sono aperte » (A. C., pag. 2731).

Egualmente non accettato dalla Commissione fu un emendamento dell'on. Perassi, poi ritirato, per far decorrere l'inizio della inefficacia dalla pubblicazione della decisione, « salvo che la Corte fissi ad altro effetto un termine che non può essere superiore a sei mesi »: e ciò allo scopo di concedere « all'organo competente, cioè all'organo che ha fatto l'atto dichiarato illegittimo dalla Corte... il tempo necessario per provvedere in conseguenza, adottando, eventualmente, le norme che, secondo i casi, occorrono. Una disposizione analoga si trova nella Costituzione austriaca ». L'on. Ruini, per la Commissione, replicò: « *Se si stabilisse un termine, fino a sei mesi, e intanto la norma dichiarata incostituzionale dovesse rimanere in vigore, ne verrebbe una situazione inammissibile e assurda. I tribunali continuerebbero ad applicare una norma incostituzionale; e i privati che vi avessero interesse si precipiterebbero a chiederne l'applicazione* » (A. C., pagg. 2731-2732).

Quanto al modo di *pubblicazione* della sentenza della Corte, l'on. Mortati propose di precisare che « la sentenza della Corte costituzionale che dichiara la incostituzionalità di una norma è pubblicata nei modi prescritti per le leggi entro quindici giorni dalla sua emissione ». L'Assemblea approvò tuttavia il testo del progetto (ultimo comma dell'art. 128), in cui non si parlava della pubblicazione, dopo che l'on. Ruini ebbe dichiarato che della proposta Mortati sarebbe stato tenuto conto durante il coordinamento finale. E infatti il Comitato di redazione ritenne di accogliere l'emendamento Mortati ponendo: « la decisione della Corte è *pubblicata* e comunicata, ecc. », con l'implicita riserva di lasciare alla legge sul funzionamento della Corte la determinazione delle modalità di pubblicazione.

8. LE « VIE APERTE » AGLI ORGANI LEGISLATIVI DELIBERANTI. — Per il secondo comma dell'art. 136 la decisione della Corte è comunicata alle Camere e ai Consigli regionali interessati « affinché, ove lo ritengano necessario, provvedano nelle forme costituzionali ». In sottocommis-

sione fu approvato che, dopo la comunicazione della pronuncia di incostituzionalità emessa dalla Corte, il Parlamento « o abroga la legge o procede a revisione costituzionale di essa ». La sottocommissione volle infatti lasciare l'ultima parola al Parlamento, approvando questa norma in correlazione con quella per cui « sino al momento della deliberazione del Parlamento l'efficacia della legge è sospesa ». Il Comitato di redazione accedette invece alla tesi dell'abrogazione diretta e pose nel progetto la formula, poi approvata, dell'attuale secondo comma dell'art. 136.

In Assemblea l'on. Mortati ripropose la tesi della sospensione e della conseguente abrogazione della norma incostituzionale da parte del Parlamento. L'on. Ruini non accettò e rese i seguenti chiarimenti sulle « vie » che, secondo l'intento della Commissione, resteranno « aperte » al Parlamento: « *Il Parlamento può confermare, nelle forme della revisione costituzionale, una legge ordinaria, che come tale contrastava con la Costituzione prima che questa fosse modificata. Può invece, se crede, sostituire con norme diverse la legge dichiarata incostituzionale. Può altresì provvedere al regolamento dei rapporti che si renda necessario per la dichiarazione di incostituzionalità della norma in quanto, prima della dichiarazione, la norma stessa abbia avuto vigore e sia stata applicata anche in sentenze* » (A. C., pag. 2730). In precedenza l'on. Paolo Rossi, rispondendo a nome della Commissione all'on. Condorelli che aveva manifestato anch'egli perplessità sulla *vacatio* che si sarebbe fatalmente determinata ove una legge fosse dichiarata incostituzionale, con grave pregiudizio di tutti quei rapporti giuridici che promanassero dalla legge medesima, dichiarò: « L'eccezione dell'on. Condorelli, relativa al problema della *vacatio legis* in caso di annullamento da parte della Corte costituzionale, ha preoccupato la Commissione, ma abbiamo superato le incertezze con questo dilemma: o la legge annullata è una legge completamente nuova, e allo stesso modo in cui si è potuto andare avanti per lungo tempo senza la legge si potrà proseguire ancora per lungo tempo, in attesa che il Parlamento rifaccia la legge in termini corrispondenti alla Costituzione; o la legge è semplicemente novativa di disposizioni che esistevano in precedenza e si rimarrà all'antico. L'*horror vacui* che impressiona l'on. Condorelli non pare che debba sgomentare: si potrà sempre tirare innanzi per qualche tempo come si è andato avanti per tanti anni » (A. C., pag. 2689). Le dichiarazioni interpretative degli on. Ruini e Paolo Rossi valgono naturalmente, tranne che per la conferma della norma abrogata mediante la procedura di revisione costituzionale, anche per le leggi regionali, parificate a tutti gli effetti, ai fini del sindacato di costituzionalità, a quelle dello Stato.

9. L'ESERCIZIO IN VIA PRINCIPALE della « azione » di legittimità costituzionale è stato riservato dall'Assemblea, con l'art. 127 della Costituzione e con l'art. 2 della legge costituzionale sulla Corte, soltanto: al Governo contro le leggi regionali; e alle Giunte regionali contro le leggi dello Stato e contro le leggi di altre Regioni (1). L'art. 2 della predetta legge riproduce una piccola parte del secondo comma dell'art. 128 del progetto di Costituzione e per il rimanente costituisce un *novum*. Esso fu proposto dalla Commissione per la Costituzione; come emendamento aggiuntivo al disegno di legge presentato dal Governo. A questo articolo l'on. Pietro Mastino propose di ammettere, per i giudizi ad iniziativa della Regione, la partecipazione di un rappresentante della Regione stessa. L'on. Grassi propose a sua volta di ridurre il termine fissato nel primo comma da 60 a 30 giorni. Il relatore on. Mortati ritenne inammissibile l'emendamento Mastino, in quanto attinente alla composizione della Corte, che è determinata dalla Costituzione. Ritirato l'emendamento Mastino, fu messo ai voti e approvato quello dell'on. Grassi. Da ultimo gli on. Perassi, Cevolotto, Mortati, Bozzi e Persico presentarono un articolo aggiuntivo diretto a stabilire la cessazione dell'Alta Corte prevista dallo statuto della Regione siciliana con la costituzione della Corte costituzionale; senonché i presentatori lo ritirarono, dichiarando di ritenere che la XVI disposizione transitoria della Costituzione prevedeva già l'abrogazione implicita della norma dello statuto siciliano concernente l'Alta Corte. La Commissione per la costituzione soppresse poi un comma dell'art. 3 del disegno governativo che stabiliva l'autonomia amministrativa della Corte (attraverso una dotazione propria con stanziamento speciale nel bilancio del Tesoro e una gestione autonoma), evitando in tal modo che la norma fosse posta in votazione.

---

(1) Per la separazione delle sfere di competenza legislativa dello Stato e della Regione *cfr.* note all'art. 117; sulla azione diretta di incostituzionalità esercitata dal Governo contro le leggi regionali, *cfr.* note all'art. 127.

Sezione II

REVISIONE DELLA COSTITUZIONE LEGGI COSTITUZIONALI

Art. **138.** — Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.

Le leggi stesse sono sottoposte a *referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Non si fa luogo a *referendum* se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.

(*Già art. 130 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 3 dicembre*).

Il concetto che guidò la Commissione – osservò l'on. Perassi (A. C., pag. 2763) – nella formulazione della norma fu quello di rendere il procedimento di formazione delle leggi costituzionali più complicato di quello previsto per le leggi ordinarie, senza tuttavia arrivare a stabilire un procedimento che renda estremamente difficile la revisione della Costituzione o l'emanazione di nuove leggi costituzionali. Si volle, praticamente, corrispondere all'esigenza di una più ponderata riflessione nel procedere ad atti così importanti: da ciò l'adozione del sistema delle due letture, a distanza di tre mesi l'una dall'altra. Occorre inoltre l'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nel voto finale in seconda lettura. La differenza tra legge costituzionale e legge ordinaria – sempre secondo l'on. Perassi – è poi accentuata dal secondo comma nel quale è prevista la possibilità del *referendum;* è questo però un tipo di *referendum* diverso da quello che era stato escogitato (ma non approvato dall'Assemblea) dall'art. 72 del progetto per le leggi ordinarie. Secondo quel testo (*cfr.* note all'art. 75) una legge ordinaria sarebbe stata promulgata e pubblicata e sarebbe stata poi sottoposta al *referendum* se un certo numero di cittadini ne avesse fatto domanda in un determinato termine, restando in tal caso sospesa l'entrata in vigore della legge. Era questa la configurazione giuridica di un veto, mentre per le leggi costituzionali l'Assemblea Costituente scelse un'altra configurazione, più vicina a quella che ha il *referendum* in altri paesi (ad esempio in Svizzera) dove questo istituto di democrazia diretta è disciplinato in modo che il concorso del voto del popolo, quando la domanda di *referendum* è regolarmente fatta, assume il valore giuridico di un elemento della formazione della legge. Pertanto la legge costituzionale votata dalle due Camere è non promulgata ma soltanto pubblicata per essere portata a conoscenza del popolo, sicché tutti i cittadini possono esercitare la facoltà di chiedere il *referendum*. Soltanto quando, essendo stato chiesto il *referendum*, la votazione popolare abbia avuto luogo e la maggioranza richiesta si sia pronunciata a favore della legge, questa viene promulgata e pubblicata ai fini della sua entrata in vigore.

L'ultimo comma pone un limite ragionevole alla facoltà di chiedere il *referendum* e quindi alla messa in moto di una macchina notevolmente pesante quale è quella della votazione popolare: ché quando, secondo il procedimento abbastanza complicato previsto, una legge costituzionale è stata votata dalle due Camere e ciascuna di queste l'abbia approvata a maggioranza di due terzi dei suoi componenti, si può fondatamente presumere – sempre secondo l'on. Perassi (A. C., pag. 2764) – che si è di fronte a una legge costituzionale che risponde a esigenze sentite dalla maggioranza del Paese.

Il testo approvato fu proposto dall'on. Perassi e accettato dalla Commissione. L'on. Perassi propose innanzi tutto di prevedere oltre che le leggi di revisione costituzionale anche le altre leggi costituzionali per evitare gli inconvenienti cui si andrebbe incontro se si dovesse distinguere fra leggi che modificano la Costituzione e altre leggi costituzionali. Propose inoltre che la richiesta del *referendum* anziché da sette può essere avanzata da cinque Consigli regionali perché « data la distribuzione delle Regioni d'Italia, esigere che la domanda del *referendum* sia fatta da almeno sette Consigli regionali potrebbe avere qualche inconveniente dal punto di vista politico » (A. C., pag. 2763) (*cfr.* anche note

all'art. 75). L'on. Perassi inoltre propose la norma per cui la legge che è stata sottoposta a *referendum* non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi, specificando trattarsi di « una semplice integrazione del testo della Commissione »: tuttavia appare evidente che con questa integrazione s'è voluto togliere qualsiasi possibilità di contrastanti interpretazioni sulla validità o meno del risultato del *referendum*.

L'on. Preti propose di aggiungere che « il Presidente della Repubblica non può domandare alle Camere una nuova deliberazione » e pose alla Commissione esplicitamente il quesito se l'art. 74 della Costituzione dovesse considerarsi operante anche per le leggi di revisione costituzionale e per le altre leggi costituzionali. Rispose l'on. Perassi, per la Commissione, che « quando si tratta di leggi costituzionali la situazione in cui si trova il Presidente della Repubblica è un po' diversa da quella in cui si trova quando si tratta di una legge ordinaria » (A. C., pag. 2767), perché « trattandosi di legge costituzionale non è possibile sollevare una questione di incostituzionalità. Al Presidente spetta solo di accertare che, trattandosi di una legge costituzionale, questa sia stata votata secondo il procedimento stabilito dalla Costituzione ». Ma, ciò posto, proseguì l'on. Perassi, « conviene arrivare a inserire espressamente nella Costituzione una disposizione che vieti in maniera assoluta al Presidente di fare uso di quella facoltà? Io ritengo che non sia il caso di fare questa inserzione né ritengo che sia opportuno... che su questo emendamento intervenga un voto da parte dell'Assemblea. Mi pare che sia una questione estremamente delicata da lasciare alla prassi costituzionale. È questa che permetterà di dare al funzionamento della Costituzione quell'indirizzo che meglio corrisponde alla realtà delle cose ». L'on. Preti si arrese a queste considerazioni e ritirò la sua proposta.

L'on. Benvenuti a sua volta propose di aggiungere: « Il Presidente della Repubblica non promulga le leggi modificatrici della Costituzione o con essa contrastanti se non quando siano adottate dalle due Camere con la procedura e con la maggioranza di cui al presente articolo »; e illustrando la sua proposta disse che « il Presidente della Repubblica così come la sua figura emerge dal sistema costituzionale sostenuto dalla Commissione deve obbligatoriamente promulgare le leggi quand'anche esse sopprimano le libertà fondamentali dei cittadini » (A. C., pag. 2765), e che quindi il suo emendamento doveva considerarsi una garanzia per i diritti fondamentali dell'uomo e del cittadino affermati nella Costituzione. L'on. Paolo Rossi, per la Commissione, non accettò la proposta perché la formulazione dell'articolo « comprende ed esaurisce senz'ombra di dubbio l'esigenza di cui all'emendamento » e perché, comunque, « il controllo formale al Presidente nessuno glielo toglie; quindi se si volesse creare una legge costituzionale, una legge attinente alla libertà, senza il procedimento dell'art. 130 (*138*), il Presidente farebbe benissimo a non promulgarla » (A. C., pag. 2767). L'Assemblea, respingendo l'emendamento Benvenuti, mostrò di accogliere il pensiero della Commissione.

ART. **139.** — La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale.

(*Già art. 131 del progetto, discusso e approvato nella seduta del 3 dicembre*).

Disse l'on. Paolo Rossi, per la Commissione, a conclusione della discussione in Assemblea, che la norma « ha il valore di una solenne affermazione politica che la prima Costituzione italiana non può, in alcun modo, omettere » e che non è affatto vero trattarsi di un *novum*, come taluno aveva sostenuto, perché questa affermazione solenne dell'immutabilità della forma repubblicana conchiude quasi tutte le Costituzioni repubblicane del mondo, fra le quali la recente Costituzione francese (A. C., pag. 2781).

Molteplici furono le proposte di soppressione dell'articolo e le critiche alla norma, ma tutta la discussione ebbe carattere esclusivamente politico; soprattutto gli on. Codacci Pisanelli e Condorelli si soffermarono sull'inutilità e antigiuridicità dell'affermazione contenuta nel progetto che la forma repubblicana è *definitiva per l'Italia:* la Commissione, per bocca dell'on. Rossi, convenendo che è *superfluo* dichiarare che una legge è definitiva perché tutte le leggi non temporanee sono definitive (A. C., *ivi*), accettò la soppressione della frase criticata e dichiarò di far propria la formula – che poi fu votata e divenne quella definitiva del testo costituzionale – proposta dall'on. Nobile e che è la riproduzione dell'art. 37 della Costituzione francese.

L'on. Gronchi, a nome del Gruppo democristiano, in sede di votazione dichiarò di essere favorevole alla norma perché la questione del regime repubblicano è stata decisa da una consultazione popolare attraverso il *referendum* ed è quindi « evidente che, data l'origine attraverso la quale l'attuale forma dello Stato è nata e va consolidandosi, essa non potrebbe essere modificata che da una consultazione diretta fatta nella stessa forma attraverso la quale essa è sorta ».

DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

I. — Con l'entrata in vigore della Costituzione il Capo provvisorio dello Stato esercita le attribuzioni di Presidente della Repubblica e ne assume il titolo.

(*Discussa e approvata nella seduta del 5 dicembre*).

Proponente della disposizione fu l'on. Ivanoe Bonomi insieme con gli on. Nitti, Vittorio Emanuele Orlando, Conti, Targetti, Uberti, Calamandrei, Fausto Gullo, Porzio, Facchinetti, Piccioni, Cevolotto, Camangi, Lami Starnuti, Mazzoni, Chiostergi, Magrini, Persico e Priolo. Nell'illustrarla l'on. Bonomi disse: « L'Assemblea certamente ricorda come attualmente l'art. 5 del decreto-legge 16 maggio 1946 disponga: « Fino a quando non sia entrata in funzione la nuova Costituzione le attribuzioni del capo dello Stato sono regolate dalle norme finora vigenti in quanto applicabili ». È evidente, pertanto, che se non si attribuisce, con apposita disposizione transitoria, al Capo provvisorio dello Stato l'esercizio dei poteri di Presidente della Repubblica, si avrebbe una grave lacuna nell'ordinamento giuridico, in quanto che, per il periodo che va dall'entrata in vigore della Costituzione alla elezione del nuovo Presidente, il Capo provvisorio dello Stato, non solo non avrebbe i poteri presidenziali di cui alla Costituzione, già entrata in vigore, ma non avrebbe più quelli di cui all'articolo citato. È, quindi, necessario stabilire che, per tale periodo, il Capo provvisorio dello Stato eserciti i poteri del Presidente della Repubblica assumendone il titolo. E qui credo di interpretare il pensiero e i sentimenti di tutta l'Assemblea salutando in Enrico De Nicola, che ha così degnamente tenuto il posto di Capo provvisorio dello Stato, il primo Presidente della nostra intangibile Repubblica ». Alla proposta, accolta dall'Assemblea con applausi prolungati, si associò il Presidente della Commissione, il quale disse: « L'articolo che è stato proposto è una necessità, una indispensabile conseguenza, dal punto di vista tecnico-giuridico, di quelle che sono le disposizioni vigenti. L'art. 2 della legge del 1946 stabilisce che il Capo provvisorio dello Stato dura in carica fino a che non sia eletto, in base alla Costituzione, il Capo definitivo, e poiché ad eleggere questo saranno le nuove Camere, occorrerà attendere le elezioni generali. D'altro lato l'art. 5, che vi ha letto l'onorevole Bonomi, stabilisce che le attribuzioni del Capo provvisorio dello Stato sono, fino alla promulgazione della Costituzione, regolate dalle norme fin allora vigenti sul capo dello Stato, in quanto tali norme siano compatibili con l'ordinamento repubblicano. Era un espediente inevitabile, finché non vi fosse la nuova Costituzione; ma ora la nuova Costituzione c'è ed entrerà fra breve in vigore. Sono in essa definite le funzioni del capo dello Stato come Presidente della Repubblica. Tutto quanto concerneva la figura del capo dello Stato nel cessato regime non ha più ragione d'essere; non vi sono più norme vigenti a tale riguardo. Ed allora si presenta come esigenza logica la necessità che il Capo provvisorio dello Stato eserciti le attribuzioni del Presidente della Repubblica; e, se è così, ne deve, sempre per coerenza logica, assumere il titolo. È un ragionamento elementare e serrato, che si svolge come un sillogismo. Ciò che ora voteremo toglierà, anche nel nome, un'ombra di provvisorietà sulla nuova Repubblica italiana, e gioverà nei rapporti internazionali. Ed avrà anche un altro significato che è nell'animo di noi tutti. Il nostro pensiero si rivolge all'uomo che, per la sua altissima personalità e per le sue mirabili doti, ha saputo realizzare il miracolo di raccogliere l'unanime fiducia di tutto il popolo italiano. Io prego il presidente dell'Assemblea di mettere in votazione l'articolo aggiuntivo e prego l'Assemblea di votarlo senza discussione, perché così possa assumere quel valore di acclamazione che tutti noi rivolgiamo al primo Presidente della Repubblica italiana nella persona di Enrico De Nicola ».

Queste parole furono accolte da vivissimi, generali applausi, e la disposizione fu quindi approvata all'unanimità. (A. C., pag. 2865).

II. — Se alla data della elezione del Presidente della Repubblica non sono costituiti tutti i Consigli regionali, partecipano alla elezione soltanto i componenti delle due Camere.

(*Già disposizione V del progetto, discussa e approvata nella seduta del 6 dicembre*).

La disposizione del progetto era costituita di due commi di cui il primo dettava norme transitorie riguardo alla prima elezione del Senato quale il progetto lo prevedeva – composto, cioè, per un terzo di membri eletti dai Consigli regionali – per cui era necessario prevedere il caso che i Consigli regionali non fossero stati tutti costituiti per la data delle elezioni. Modificata la composizione del Senato (*cfr.* note agli artt. 57 e 58), il primo comma decadde e fu approvato soltanto il secondo sostituendovisi, per ragioni di coordinamento (*cfr.* note all'art. 55), alle parole « Assemblea Nazionale » quella « Parlamento ». Il Comitato di redazione, poi, mutò la parola « Parlamento » con quelle « due Camere », *All'elezione del primo Presidente della Repubblica non potranno infatti partecipare i delegati delle Regioni, poiché esse non sono state ancora costituite e nemmeno quelli delle quattro Regioni con statuti speciali (Sicilia, Sardegna, Val d'Aosta, Trentino-Alto Adige) perché la norma dice chiaramente: « Se..... non sono costituiti* tutti *i Consigli regionali, partecipano... soltanto i componenti delle due Camere* ».

III. — Per la prima composizione del Senato della Repubblica sono nominati senatori, con decreto del Presidente della Repubblica, i deputati dell'Assemblea Costituente che posseggono i requisiti di legge per essere senatori e che:

sono stati presidenti del Consiglio dei Ministri o di Assemblee legislative;

hanno fatto parte del disciolto Senato;

hanno avuto almeno tre elezioni, compresa quella all'Assemblea Costituente;

sono stati dichiarati decaduti nella seduta della Camera dei deputati del 9 novembre 1926;

hanno scontato la pena della reclusione non inferiore a cinque anni in seguito a condanna del tribunale speciale fascista per la difesa dello Stato.

Sono nominati altresì senatori, con decreto del Presidente della Repubblica, i membri del disciolto Senato che hanno fatto parte della Consulta Nazionale.

Al diritto di essere nominati senatori si può rinunciare prima della firma del decreto di nomina. L'accettazione della candidatura alle elezioni politiche implica rinuncia al diritto di nomina a senatore.

(*Discussa e approvata nella seduta del 6 dicembre*).

L'on. Giovanni Leone presentò in Assemblea uno schema di articolo che aveva raccolto le firme di circa 300 deputati con il quale si stabiliva che per la prima elezione del Senato sarebbero stati nominati senatori di diritto, con decreto del capo dello Stato, i deputati all'Assemblea Costituente che avessero fatto parte del disciolto Senato, o che fossero stati presidenti del Consiglio o di Assemblea, o che avessero avuto, compresa quella per la Costituente, almeno tre elezioni. Tale diritto era rinunciabile, ma solo prima della firma del decreto di nomina. Osservò il proponente che la disposizione avrebbe dovuto assumere un duplice significato, sentimentale e politico, poiché la nuova classe politica italiana avrebbe onorato, in tal modo, le più rappresentative figure della vecchia classe dirigente attraverso la saldatura del vecchio con il nuovo crisma elettorale e conferendo inoltre pieno riconoscimento al così autorevole contributo dato al lavoro costituente. L'on. Minio si dichiarò contrario ad un simile principio che avrebbe violato il criterio del suffragio universale posto a base delle libere istituzioni democratiche del popolo italiano e, con esso, l'art. 58 della Costituzione stessa. Non ritenne opportuno, inoltre, che un'assemblea provvedesse essa stessa a nominare una parte di un'altra assemblea, mentre la transitorietà della norma non sarebbe stata sufficiente a giustificare la menomazione del responso elettorale, discendente dalla immissione nel Senato di componenti non eletti in aggiunta agli eletti dal popolo. Propose pertanto che tutti gli emendamenti presentati in questo senso fossero ritirati, impegnandosi in tale eventualità a ritirare anche quello proposto dal suo Gruppo, con il quale si chiedeva che fossero nominati senatori anche i deputati dell'Assemblea Costituente che avessero scontato almeno cinque anni di carcere su condanna del tribunale speciale e per motivi politici antifascisti. L'on. Bellavista osservò che il principio della elettività del Senato era già stato violato praticamente dalla Costituzione, che prevede senatori a vita e di diritto (*cfr.* note all'art. 59). Posto in votazione, il principio fu tuttavia accolto dall'Assemblea, la quale poi in una serie di successive votazioni stabilì le categorie degli aventi diritto.

Per l'accertamento dei titoli ha provveduto la presidenza dell'Assemblea Costituente che possedeva anche gli archivi della Consulta Nazionale, interrogando il Governo per la parte di com-

petenza del Ministero di grazia e giustizia (pena scontata di almeno 5 anni, su condanna del tribunale speciale fascista) e della presidenza del Consiglio (deputati della Costituente che siano stati presidenti del Consiglio). Si noti il carattere imperativo della norma da cui è conseguito, per il capo dello Stato l'esercizio di un dovere e non già di una facoltà: da tale caratteristica deriva la natura abnorme dei relativi decreti i quali hanno valore dichiarativo, attestativo di una volontà costituzionale e non contengono quindi alcuna manifestazione di volontà autonoma presidenziale.

IV. — Per la prima elezione del Senato il Molise è considerato come Regione a sé stante, con il numero dei senatori che gli compete in base alla sua popolazione.

(*Discussa e approvata nella seduta del 6 dicembre*).

L'on. Colitto fece rilevare come dal mancato riconoscimento del Molise quale regione a sé stante derivasse il grave inconveniente che il Molise avrebbe eletto i senatori sulla base regionale unitamente agli Abruzzi mentre avrebbe eletto i deputati in circoscrizione unica con la provincia di Benevento, con il che si sarebbero avuti, per le due elezioni, due corpi elettorali diversi e pertanto propose, insieme con altri settantacinque deputati di tutti i settori, che per la prima elezione al Parlamento il Molise fosse considerato regione a sé con un numero di senatori proporzionato alla popolazione (detratto dal numero complessivo assegnato alla Regione Abruzzi e Molise) e che sulla stessa base proporzionale si facesse del Molise una circoscrizione a sé stante per la elezione dei deputati. Analoga proposta fu presentata dall'on. Camposarcuno il quale ricordò come, nonostante l'esito favorevole dell'inchiesta sulla necessità di erigere il Molise in Regione autonoma, tuttavia ciò non si fosse potuto verificare, poiché nel frattempo era stato approvato il principio di conservare le sole Regioni storico-tradizionali rimandandosi tutte le questioni inerenti a quelle di nuova formazione all'esame del futuro Parlamento. Inoltre la Commissione per l'esame delle leggi elettorali aveva già approvato il criterio che il Molise fosse considerato quale circoscrizione elettorale autonoma per l'elezione dei deputati e ciò in perfetto accordo sia con i deputati abruzzesi, sia con quelli del Beneventano. All'on. Tosato che, a nome della Commissione, aveva rilevato trattarsi, in sostanza, di materia elettorale più che costituzionale, replicò l'onorevole Fuschini, firmatario della proposta Camposarcuno, osservando che ciò era esatto solo riguardo alla elezione dei deputati, ma non altrettanto per quella dei senatori, avendo la Costituzione stabilito all'articolo 57 la tassativa disposizione della base regionale, disposizione a cui non si poteva derogare, per questa prima elezione, se non attraverso una norma transitoria la quale, per logica conseguenza, avrebbe dovuto avere carattere costituzionale. L'Assemblea approvò la disposizione nella formulazione Camposarcuno la quale, salvo modificazioni di forma, corrisponde al testo attuale. *Il Molise, avendo una popolazione di circa 410.000 abitanti, ha eletto 2 senatori, mentre gli Abruzzi ne hanno eletti 6.*

V. — La disposizione dell'articolo 80 della Costituzione, per quanto concerne i trattati internazionali che importano oneri alle finanze o modificazioni di legge, ha effetto dalla data di convocazione delle Camere.

(*Discussa e approvata nella seduta del 20 dicembre*).

La disposizione, nella attuale formulazione, fu proposta dell'on. Perassi, il quale osservò che fino alla riunione del nuovo Parlamento si sarebbe potuto verificare l'inconveniente della impossibilità di ratificare quei trattati internazionali che la Costituzione all'art. 80 vuole siano sottoposti all'autorizzazione preventiva delle Camere (*cfr.* note all'art. 80): l'inconveniente sarebbe stato grave nel caso di accordi economici e finanziari essenziali per la vita del Paese. La disposizione fu approvata senza ulteriore discussione.

VI. — Entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e dei tribunali militari.

Entro un anno dalla stessa data si provvede con legge al riordinamento del Tribunale supremo militare in relazione all'articolo 111.

(*Già disposizione VII del progetto, discussa e approvata nella seduta del 5 dicembre*).

Il presidente della Commissione, on. Ruini, replicando agli emendamenti svolti, osservò: « Tutti gli emendamenti che sono stati presentati a questa disposizione sono una conseguenza logica di ciò che l'Assemblea ha già deliberato: e cioè la trasformazione delle giurisdizioni speciali in sezioni specializzate degli organi giudiziari ordinari, salvo la conservazione del Consiglio di Stato e della Corte dei conti come organi di giurisdizione. Ha pure conservato i tribunali militari, cercando di precisarne le funzioni e deferendo alla Cassazione il ricorso per violazione di legge contro le loro decisioni Ciò implica che si dovrà riordinare il Tribunale supremo, il quale resterà quale giudice di secondo grado di legittimità come di merito, e dopo di esso si avrà come terzo grado, per le violazioni di legge, la Cassazione » (A. C., pag. 2887). L'on. Uberti propose di portare a un anno (dai sei mesi previsti dalla Commissione) il termine per il riordinamento del Tribunale supremo militare. La proposta fu accolta e la disposizione fu approvata all'incirca nel testo attuale.

VII. — Fino a quando non sia emanata la nuova legge sull'ordinamento giudiziario in conformità con la Costituzione, continuano ad osservarsi le norme dell'ordinamento vigente.

Fino a quando non entri in funzione la Corte costituzionale, la decisione delle controversie indicate nell'articolo 134 ha luogo nelle forme e nei limiti delle norme preesistenti all'entrata in vigore della Costituzione.

I giudici della Corte costituzionale nominati nella prima composizione della Corte stessa non sono soggetti alla parziale rinnovazione e durano in carica dodici anni.

(*Discussa e approvata nella seduta del 5 dicembre*).

Il primo comma fu proposto in Assemblea dall'on. Grassi, il quale osservò che questa norma mirava ad evitare che il Consiglio superiore della magistratura attualmente in funzione potesse assumere le funzioni e le attribuzioni che la Costituzione ha inteso attribuire al nuovo Consiglio superiore. L'on. Ruini rilevò che non sarebbe stato un gran male se il vecchio Consiglio avesse cominciato ad investirsi di qualcuna delle nuove attribuzioni – i trasferimenti per esempio – ma che comunque era evidente che finché il Consiglio superiore non avesse assunto la nuova struttura non avrebbe potuto esercitare tutte le nuove funzioni, e pertanto non si oppose alla approvazione dell'emendamento.

Il secondo comma fu presentato dagli on. Mortati e Perassi i quali osservarono che non si poteva trascurare un problema così importante come quello di non dare luogo a soluzioni di continuità in seno all'ordinamento giuridico italiano; poiché la Costituzione all'articolo 137 prevede una legge costituzionale per dettare le norme di pratica attuazione delle garanzie costituzionali, mentre dall'entrata in vigore della Costituzione stessa, implicitamente, sarebbe decaduto l'attuale sistema, occorreva provvedere al periodo transitorio lasciando le cose nel loro assetto primitivo onde evitare che potessero venire meno, sia pure per pochissimo tempo, le garanzie che già esistono. Osservò ancora l'on. Perassi: « Con questa disposizione resta chiarito che le controversie che possono sorgere in giudizio circa la legittimità di una norma, anche se contenuta in un atto avente valore di legge, possono essere esaminate e decise dai giudici secondo le norme vigenti e con gli effetti che attualmente possono avere le loro decisioni, cioè limitati al caso concreto. La disposizione per cui « quando la Corte dichiara l'incostituzionalità di una norma questa cessa di avere efficacia » esce dal diritto attuale e avrà applicazione soltanto quando la Corte sarà creata e sarà regolato tutto il procedimento relativo al sindacato sulla legittimità costituzionale delle leggi. Per quanto concerne, poi, le controversie relative a quei conflitti di attribuzione che l'art. 134 deferisce alla competenza della Corte costituzionale, la disposizione transitoria proposta significa che la competenza in tale materia resta per ora deferita alle sezioni unite della Cassazione secondo la legge del 1875 » (A. C., pagg. 2897-98). Il presidente Ruini, accogliendo per la Commissione la proposta Mortati-Perassi, rilevò: « Aderisco al concetto espresso dall'on. Perassi e lo traduco in due parole: creato il *nuovo* sindacato di legittimità costituzionale affidato a un *nuovo* organo, la Corte costituzionale, è chiaro che quel sindacato non potrà essere esercitato da altri organi, oggi esistenti, prima che sorga la Corte costituzionale. Forse non è necessario, ma, se si crede che vi possa essere un dubbio, votiamo la proposta Perassi-Mortati » (A. C., pag. 2898).

Il terzo comma fu proposto dagli on. Uberti, Cevolotto ed Ambrosini nella seguente dizione: « Nella prima formazione della Corte costituzionale i giudici restano in carica per tutto il periodo stabilito nell'art. 127 » (attuale articolo 135). L'on. Ambrosini, nel darne ragione, osservò che, « siccome nell'art. 127 (attuale art. 135) si prevede una legge che regolerà il funzionamento della Corte, per evitare che questa legge possa portare una innovazione sul problema del quale ci siamo occupati, e data la necessità che la Corte costituzionale abbia un funzionamento continuativo per un certo periodo, in modo da stabilire una giurisprudenza costante, perché le istituzioni possano avere fondamento preciso, noi abbiamo creduto di presentare la proposta in esame » (A. C., pag. 2899). La proposta fu accettata, con riserva di coordinamento, dall'on. Ruini e votata dall'Assemblea.

VIII. — Le elezioni dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali sono indette entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione.

Leggi della Repubblica regolano per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni. Fino a quando non sia provveduto al riordinamento e alla distribuzione delle funzioni amministrative fra gli enti locali, restano alle Provincie ed ai Comuni le funzioni che esercitano attualmente e le altre di cui le Regioni deleghino loro l'esercizio.

Leggi della Repubblica regolano il passaggio alle Regioni di funzionari e dipendenti dello Stato, anche delle amministrazioni centrali, che sia reso necessario dal nuovo ordinamento. Per la formazione dei loro uffici le Regioni devono, tranne che in casi di necessità, trarre il proprio personale da quello dello Stato e degli enti locali.

(*Già disposizione VIII del progetto, discussa e approvata nella seduta del 5 dicembre*).

Il primo comma fu proposto dall'on. Laconi, il quale rilevò come non fosse possibile trasformare e adeguare la legislazione nazionale alle esigenze derivanti dal nuovo ordinamento regionale senza prima risolvere, su di un terreno realistico, il problema della costituzione dell'ente Regione. Non potendosi seguire ovviamente lo stesso procedimento usato nelle isole ove gli schemi di statuto furono studiati e presentati dalle consulte colà esistenti a cura degli Alti Commissarî, egli si dichiarò favorevole alla fissazione di un termine – per esempio un anno – entro il quale le Regioni si sarebbero costituite. L'on. Uberti, associandosi alla proposta Laconi, propose di ridurre il termine a sei mesi e di votare entro la data del 31 dicembre la legge elettorale per i Consigli regionali, onde fossero gli stessi Consigli a deliberare i propri statuti. L'on. Ruini, aderendo alla proposta, suggerì di nominare in ogni Regione un commissario con il compito di provvedere all'elezione dei Consigli ed al trapasso delle funzioni dallo Stato alla Regione; ma l'on. Lussu si dichiarò contrario al sistema prospettato dall'on. Ruini, nel timore che l'influenza del commissario governativo potesse turbare l'autonomia delle singole Regioni e fu favorevole invece alla proposta Laconi-Uberti, concordando tuttavia con gli on. Fuschini e Corbino sulla opportunità di fissare, come termine, un anno anziché sei mesi. E in questo senso l'Assemblea votò. Fu anche votato un ordine del giorno, presentato dall'on. Targetti, insieme con altri, del seguente tenore: « L'Assemblea Costituente fa voti a che si proceda alla ricostituzione dei Consigli provinciali nel termine di un anno dall'entrata in vigore della Costituzione e non oltre la data di elezione dei relativi Consigli regionali ». All'on. Ruini, il quale aveva obiettato che in ogni caso sarebbe stato sufficiente un decreto per ricostituire i Consigli provinciali così come si era fatto per i Consigli comunali, l'on. Targetti replicò: 1°) che dell'abolizione dei Comuni non si era mai parlato, mentre la Provincia era stata, solo dopo ampia discussione, riconsacrata come ente autarchico; 2°) che, quindi, si rendeva necessario sancire costituzionalmente – seppure per norma transitoria – il principio della ricostituzione delle amministrazioni provinciali. Il Comitato di redazione, poi, inserì il principio sancito dall'ordine del giorno nel comma primo della disposizione. La seconda parte dell'attuale secondo comma fu proposta dall'on. Ruini a nome della Commissione nel seguente testo: « Fino a che non sarà provveduto al riordinamento e alla distribuzione delle funzioni amministrative con gli altri enti locali restano alla Provincia le funzioni amministrative attualmente ad essa attribuite e quelle di cui la Regione le deleghi l'esercizio ». Illustrandola osservò: « Il concetto è questo: abbiamo, nell'istituire le Regioni, stabilito che si deve provvedere a una distribuzione di servizi non solo fra

lo Stato e la Regione, ma fra la Regione, la Provincia e il Comune. Finché questa distribuzione non abbia luogo, si è detto che la Provincia potrà continuare ad esercitare le sue funzioni con le attribuzioni attuali. Aggiungerei, per maggior completezza, anche il Comune» (A. C., pag. 2893).

L'ultimo comma, che già era adombrato nella disposizione VIII del progetto, devesi, nella più dettagliata formulazione poi approvata, a una proposta di articolo aggiuntivo che l'on. Nitti fece nella seduta del 17 luglio. La formula Nitti era la seguente: « Le Regioni, per la formazione dei loro uffici, trarranno il personale occorrente dell'amministrazione dello Stato e da quelle degli enti locali». L'on. Nitti osservò che il numero degli impiegati statali (un milione e duecentomila) era esuberante rispetto alle necessità dei servizi e che altri duecentomila erano gli impiegati degli enti locali, oltre i dipendenti delle amministrazioni parastatali. « Bisogna cercare – proseguì l'on. Nitti – di utilizzare questi impiegati, fra cui vi sono uomini di valore. Perché le Regioni, prima di prendere impiegati estranei all'amministrazione, non utilizzano gli elementi migliori? La situazione è da considerare sotto questo punto di vista: *scelta del personale, secondo la convenienza, fra quello già esperto di amministrazione*» (A. C., pag. 5892).

L'on. Ruini, per la Commissione, accettò la proposta Nitti, temperata però con l'ammissibilità di assunzioni nuove in casi di necessità, « *nei limiti stabiliti dalle leggi della Repubblica* ». L'on. Ruini aggiunse poi: « *Il precetto di ricorrere, tranne casi eccezionali, soltanto a chi è già impiegato dello Stato o di enti locali può valere per la prima istituzione della Regione. Ma quando essa funzioni già da tempo, non vi è più ragione di un precetto così assoluto. La norma proposta dall'on. Nitti dovrebbe dunque andare piuttosto nelle disposizioni transitorie*» (A. C., pag. 5893). L'Assemblea concordò e approvò il rinvio in sede di disposizioni transitorie. Quivi appunto, nella seduta del 5 dicembre, l'emendamento aggiuntivo Nitti, con l'integrazione della Commissione (« casi di necessità »), fu approvato dall'Assemblea. Sempre in questa sede l'on. Mortati propose di aggiungere: « salvo in ogni caso il rispetto dei diritti da essi (i dipendenti dello Stato e degli enti locali trasferiti alle Regioni) acquisiti ». Questo emendamento fu abbandonato dopo che l'onorevole Ruini, per la Commissione, ebbe dichiarato che non era necessario mettere nella Costituzione il principio, implicito, del rispetto dei diritti quesiti.

Durante il coordinamento finale il Comitato di redazione rielaborò la formulazione in quella attuale, in modo da comprendervi tutti i criteri svolti e accettati durante la discussione, e cioè: il passaggio dei funzionari e dei dipendenti delle amministrazioni statali, parastatali e degli enti locali alle costituende amministrazioni regionali sarà regolato in via generale con legge, la quale è garanzia del rispetto dei diritti quesiti; per la scelta del personale da assegnarsi alle Regioni si terranno presenti questi criteri: competenza dei funzionari ai fini della loro effettiva utilizzabilità; preferenza ai funzionari delle amministrazioni statali (e parastatali) locali, quindi a quelli delle amministrazioni centrali dello Stato che sia necessario trasferire come conseguenza del decentramento burocratico (*cfr.* note all'art. 118), e, da ultimo, a quelli degli enti locali, tenendosi tuttavia conto che, per l'art. 118, le Regioni si avvarranno normalmente, per le loro funzioni amministrative, degli uffici delle Provincie e dei Comuni; soltanto in casi di necessità le costituende amministrazioni regionali potranno assumere personale che non appartenga ad amministrazioni pubbliche; e questi casi di necessità dovranno essere indicati in via generale dalla legge. Quanto detto vale per la prima completa costituzione degli uffici regionali; quando le amministrazioni regionali funzioneranno già da tempo, esse potranno reclutare il personale occorrente alla copertura dei ruoli con l'autonomia prevista dall'art. 117 (primo alinea).

IX. — La Repubblica, entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione, adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni.

(*Discussa e approvata nella seduta del 5 dicembre*).

La norma fu proposta dagli on. Tosato e Perassi nella seduta del 4 luglio, al termine della discussione sulla prima proposizione dell'art. 117 (*cfr.* note a questo articolo), con lo scopo, come precisò l'on. Tosato, di far rimanere « ben chiaro che *fino a quando il Parlamento non provvederà alla revisione delle leggi che attualmente regolano in modo completo e totale le materie attribuite alla competenza regionale, per contenerle e limitarle alla posizione dei principi fondamentali, fino a quel momento la legislazione regionale non potrà intervenire*» (A. C., pag. 5426). La formulazione Tosato-Perassi era la seguente: « Nel termine di cinque anni dall'entrata in vigore della presente Costituzione il Parlamento provvederà alla revisione delle leggi vigenti in relazione alle esigenze

dell'art. 109 (*117*)». L'on. Ruini, per la Commissione, accettò la proposta avvertendo che essa sarebbe stata ripresa in esame in sede di discussione delle disposizioni transitorie. Così infatti avvenne nella seduta del 5 dicembre, nel corso della quale l'on. Mortati propose la seguente diversa formulazione: « La legislazione statale, nelle materie di cui all'art. 117, sarà abrogata e sostituita da norme direttive e, *in ogni caso, rimarrà priva di efficacia decorsi due anni dall'entrata in vigore della Costituzione* ». Quest'ultimo punto non fu accettato dalla Commissione, a nome della quale l'on. Ruini dichiarò: « Occorre stabilire un termine, *ma non prescrivere una meccanica abrogazione delle leggi dello Stato. Si rischia di creare la confusione e il caos, alla scadenza del termine stesso. Sarà uno dei termini, non infrequente nella nostra legislazione, che si assume l'impegno di osservare; ma non hanno un valore tassativo; e tale, nel nostro caso, da abrogare le norme vigenti* » (A. C., pag. 2889).

L'Assemblea approvò la formulazione Tosato-Perassi (poi rielaborata dal punto di vista formale durante il coordinamento finale), che era stata accettata dalla Commissione fino dalla seduta del 4 luglio; con la sostituzione, proposta dall'on. Moro, del termine di tre a quello di cinque anni.

X. — Alla Regione del Friuli-Venezia Giulia, di cui all'articolo 116, si applicano provvisoriamente le norme generali del Titolo V della parte seconda, ferma restando la tutela delle minoranze linguistiche in conformità con l'articolo 6.

(*Discussa e approvata durante l'esame del Titolo V, nella seduta del 30 ottobre*).

Gli on. Parri, Codignola e Binni avevano presentato, in sede di esame del Titolo V, un ordine del giorno che era del seguente tenore: « L'Assemblea Costituente, ritenendo che siano venuti meno i presupposti che a suo tempo determinarono l'introduzione del Friuli-Venezia Giulia fra le Regioni fornite di autonomia speciale, persuasa di esprimere la volontà della popolazione interessata, riaffermando il solenne impegno di tutela delle minoranze etniche e linguistiche, già consacrato dalla Costituzione, fa voti che, in sede di approvazione dell'art. 123, sia revocata l'autonomia speciale già concessa al Friuli-Venezia Giulia, rinviando alla legge l'eventuale erezione del Friuli in Regione fornita di autonomia ordinaria ». Gli on. Persico e Zuccarini si opposero a che l'ordine del giorno fosse preso in considerazione, osservando che si sarebbe violata una precedente deliberazione dell'Assemblea, mentre l'on. Codignola, che aveva illustrato l'ordine del giorno rilevando come la decisione fosse stata presa senza tener conto dei voti espressi dagli enti e dalle popolazioni locali che chiedevano soltanto l'autonomia normale e non quella speciale, e come si fosse invece acceduto alla tesi dell'autonomia speciale per considerazioni politiche ormai superate sì che anche il duplice nome Friuli-Venezia Giulia costituiva ormai un anacronismo, aderì successivamente a una proposta Gronchi che costituisce l'attuale disposizione. L'on. Gronchi osservò che motivi di ordine politico consigliavano di soprassedere a ogni decisione definitiva, demandandone la risoluzione al futuro Parlamento, soprattutto per i recenti avvenimenti internazionali che facevano di questa regione un punto particolarmente delicato e sensibile per la politica interna ed estera dell'Italia. L'on. Zuccarini si dimostrò contrario alla proposta Gronchi, osservando che, per il fatto che trattavasi di una zona di frontiera, occorreva dare un esempio di democrazia alle popolazioni circonvicine concedendo la più larga autonomia agli abitanti del Friuli, sì che i vicini potessero sentire l'influsso di questa propaganda di libertà proveniente dall'Italia, mentre l'on. Tonello difese la tesi Gronchi, rilevando essere opportuno far calmare i nazionalismi delle popolazioni miste, prima di decidere in via definitiva. La proposta Gronchi, posta in votazione, fu approvata.

XI. — Fino a cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si possono, con leggi costituzionali, formare altre Regioni, a modificazione dell'elenco di cui all'articolo 131, anche senza il concorso delle condizioni richieste dal primo comma dell'articolo 132, fermo rimanendo tuttavia l'obbligo di sentire le popolazioni interessate.

(*Già art. 125-*bis, *discusso e approvato nella seduta del 4 dicembre*)

Con questa disposizione l'Assemblea Costituente ha voluto semplificare, per i primi cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione, la speciale complessa procedura di revisione costituzionale stabilita dal primo comma dell'art. 132 per la creazione di Regioni nuove e per la fusione

di Regioni esistenti. Nella formulazione proposta dall'on. Mortati codesta semplificazione era assoluta, in quanto si proponeva di sostituire alla suddetta procedura dell'art. 132 quella normale dell'art. 138 per le leggi di revisione della Costituzione e per le altre leggi costituzionali. L'on. Pietro Mastino propose di aggiungere l'obbligo di sentire le *Regioni* interessate; l'on. Mortati aderì ai criteri ispiratori della proposta Mastino e preferì anzi stabilire l'obbligo di sentire le *popolazioni* interessate. Con questa specificazione la proposta Mortati, accettata dalla Commissione, fu approvata dall'Assemblea.

L'on. Mortati, svolgendo questa proposta, fece rilevare che essa *aveva per oggetto non soltanto la creazione di Regioni nuove, ma anche la fusione di Regioni esistenti* (A. C., pag. 2833). Quest'ultima esigenza fu poi rappresentata, durante il coordinamento finale, nelle parole « a modificazione dell'elenco di cui all'art. 131 ». Sottolineò inoltre l'on. Mortati la « *necessità di dare alla ripartizione delle circoscrizioni regionali un fondamento più razionale di quello che non sia stato possibile finora per la mancanza degli elementi informativi che sarebbero stati necessari.* Fin dall'inizio dei lavori della sottocommissione si è sentito questo bisogno di possedere un complesso di elementi di varia natura (geografica, linguistica, economica e finanziaria) che avrebbero dovuto servire di base per una razionale delimitazione delle Regioni ». Sembra pertanto che, secondo la volontà dell'Assemblea Costituente, che approvò la disposizione dopo i chiarimenti datine dal proponente, soltanto il possesso di nuovi elementi informativi, tali da assicurare un fondamento più razionale di quello che trovasi alla base dell'attuale elencazione dell'art. 131, potrà giustificare la creazione di nuove Regioni o la fusione di Regioni esistenti.

Nelle note all'art. 132 si sono indicate le fasi del procedimento necessario (dal 1° gennaio 1953 in poi) per la creazione di Regioni nuove e per la fusione di Regioni esistenti. Con le parole della disposizione in esame « anche senza il concorso delle condizioni richieste dal primo comma dell'art. 132 », si è pertanto voluto prescindere, per i primi cinque anni, dal requisito di un milione di abitanti come popolazione minima per le Regioni nuove (*cfr.* note all'art. 132) e dalle fasi procedurali: *a)* della richiesta preventiva da parte di tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate; *b)* della richiesta del parere dei Consigli regionali interessati: fermi rimanendo invece l'obbligo della *interpellatio* preventiva e diretta delle popolazioni interessate e la normale procedura di revisione costituzionale ivi compresa la possibilità di un *referendum* nazionale. L'on. Mortati spiegò: « Nell'intendimento che ha ispirato il mio emendamento le condizioni di cui si può fare a meno sono tutte quelle considerate nell'art. 125 (*132*), sia relative al numero della popolazione, sia relative al procedimento da seguire per la creazione di nuove Regioni » (A. C., pag. 2831): ad eccezione, per tale procedimento, dell'obbligo di sentire le popolazioni interessate.

XII. — È vietata la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista.

In deroga all'articolo 48, sono stabilite con legge, per non oltre un quinquennio dalla entrata in vigore della Costituzione, limitazioni temporanee al diritto di voto e alla eleggibilità per i capi responsabili del regime fascista.

(*Già disposizione I del progetto, discussa e approvata nelle sedute del 29 ottobre e del 5 dicembre*).

Il primo comma del testo del progetto fu approvato senza discussione, mentre il secondo, modificato l'articolo 56 del progetto, fu soppresso. Il terzo comma fu invece modificato in relazione a quanto già stabilito all'articolo 48 circa la limitazione del diritto di voto per « indegnità morale » nonchè in relazione alle limitazioni specifiche contemplate nelle leggi sull'elettorato attivo e passivo. La norma fu approvata dopo esauriente discussione, cui parteciparono gli on. Colitto, Benedettini, Lussu, Cianca, Dominedò, Mortati e Schiavetti; vi furono apportate talune modificazioni, dalle quali *appare chiaramente come la Costituente abbia voluto precisare il tempo della limitazione, fissandolo in 5 anni, nonchè il grado di responsabilità fascista applicando la norma limitativa ai soli capi responsabili.* Nella stessa seduta la Costituente approvò altresì il seguente ordine del giorno: « L'Assemblea Costituente afferma che le limitazioni, di cui all'ultimo comma dell'art. 1 (poi XII) delle disposizioni transitorie della Costituzione, sono da applicarsi a coloro che hanno ricoperto le seguenti cariche nel regime fascista e in quello repubblicano sociale fascista: 1°) ministri e sottosegretari di Stato in carica dal 5 gennaio 1925; 2°) senatori, tranne quelli non deferiti all'Alta Corte di giustizia o per i quali l'Alta Corte ha respinto la proposta di decadenza; deputati delle legislature XXVII, XXVIII

e XXIX, tranne i deputati della XXVII che non giurarono o che esercitarono l'opposizione nell'Aula o che furono dichiarati decaduti con la mozione del 9 novembre 1926 o che fecero parte della Consulta Nazionale o dell'Assemblea Costituente; consiglieri nazionali; 3°) membri del consiglio nazionale del partito fascista o del partito fascista repubblicano; membri del tribunale speciale per la difesa dello Stato e dei tribunali speciali della repubblica sociale fascista; 4°) alti gerarchi del partito fascista sino al grado di segretario federale (provinciale) incluso; 5°) ufficiali generali della milizia volontaria sicurezza nazionale in servizio permanente retribuito, eccettuati gli addetti ai servizi speciali; ufficiali della guardia nazionale repubblicana, delle brigate nere, delle legioni autonome e dei reparti speciali di polizia della repubblica sociale fascista; 6°) capi di provincia e questori nominati dalla repubblica sociale fascista; 7°) coloro che per la loro attività fascista siano stati esclusi dall'insegnamento o dagli albi professionali».

Il presidente della Commissione, on. Ruini, dichiarandosi contrario alle proposte di soppressione della norma, ne riaffermò la necessità, mettendone tuttavia in evidenza la elasticità e la possibilità di adattamento ai casi concreti, tenendo conto peraltro delle tendenze generali che si erano delineate, nella legislazione e nell'azione politica, e che egli così riassumeva: *amnistia ed oblio per gli ex fascisti, se non ebbero gravi responsabilità; severità per i recidivi, per i neofascisti; severità spietata per quelli che, approfittando del perdono, insidiano nuovamente lo Stato democratico* (A. C., pag. 1674). E, nell'intento di evitare l'inserzione di una lunga casistica nella Carta costituzionale, propose all'Assemblea di approvare l'ordine del giorno su riportato, dichiarando che esso era destinato ad avere valore vincolante per l'Assemblea stessa.

In sede di esame del disegno di legge per l'elettorato attivo l'Assemblea approvò la norma in un testo identico all'ordine del giorno predetto. Questo per il diritto di voto.

Per quanto riguarda l'eleggibilità giova ricordare che l'art. 93 del Testo unico delle leggi per la elezione della Camera dei deputati stabilisce, sempre alla stregua della facoltà lasciata al legislatore dalla norma transitoria in esame: «Non sono eleggibili per cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione, oltre coloro che sono stati esclusi per il medesimo periodo dal diritto elettorale attivo: 1°) gli ex membri dei direttorî federali del partito nazionale fascista, eccettuati coloro che ne abbiano fatto parte di diritto o che abbiano esercitato funzioni esclusivamente amministrative o assistenziali; 2°) le ex fiduciarie o vicefiduciarie delle federazioni dei fasci femminili; 3°) gli ex segretari politici dei fasci dei comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti (censimento 1936) e le ex segretarie dei fasci femminili dei medesimi comuni; 4°) gli ex prefetti o questori nominati per titoli fascisti; 5°) gli ex moschettieri del duce e gli ex ufficiali della milizia volontaria sicurezza nazionale in servizio permanente retribuito, eccettuati gli addetti ai servizi religiosi, sanitari, assistenziali e gli appartenenti alle legioni libiche, alle milizie ferroviaria, postelegrafonica, universitaria, alla G. I. L., alla D. I. - C. A. T. e Dacos., nonché alle milizie forestale, stradale e portuale; 6°) chiunque abbia ricoperto una carica politica del partito fascista repubblicano; 7°) gli ex ufficiali che abbiano prestato servizio attivo nelle forze armate della pseudo repubblica sociale, gli ex componenti delle brigate nere, delle legioni autonome e dei reparti speciali di polizia politica della pseudo repubblica sociale; 8°) i presidi delle provincie e i podestà dei comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti, eccettuati i presidi e i podestà nominati dopo il 25 luglio 1943 dal Governo legittimo italiano; 9°) gli ufficiali superiori e ufficiali generali delle Forze armate dello Stato che, per giudizio di epurazione, siano stati dispensati dal servizio con o senza perdita del diritto a pensione e gli ufficiali di qualunque grado che, per aver cooperato dall'8 settembre 1943 con le Forze armate che combattevano contro l'Italia, siano stati cancellati dai ruoli con perdita del grado; 10°) gli impiegati di pubbliche amministrazioni di grado superiore al 7° dell'ordinamento gerarchico dello Stato o equiparati che, per giudizio di epurazione, siano stati dispensati dal servizio con o senza perdita del diritto a pensione; 11°) coloro che per sentenza penale o per decisione amministrativa, l'una e l'altra passate in giudicato, siano stati riconosciuti collaboratori col tedesco invasore; 12°) gli appartenenti all'O. V. R. A.; 13°) i direttori, condirettori, vicedirettori, redattori capi di giornali e riviste politiche fasciste; 14°) i commissari prefettizi preposti ai comuni con più di 10.000 abitanti nell'ambito del cosiddetto litorale adriatico e della ex zona delle Prealpi; 15°) gli autori di libri e testi scolastici di propaganda fascista e i docenti di scuole di mistica fascista. Sono eccettuati dalla esclusione dalla eleggibilità coloro che siano stati dichiarati non punibili ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 7 del decreto legislativo 27 luglio 1944, n. 159, e coloro i quali prima del 26 gennaio 1948 abbiano ottenuto una pronunzia di proscioglimento da parte della speciale commissione per le sanzioni elettorali, di cui al decreto legislativo 26 aprile 1945, n. 149. Sono, altresì, eccettuati dalla esclusione dalla eleggibilità per le cause di cui ai nn. 1, 2, 3, 4, 5, 8 coloro i quali, avendo ricoperto le cariche e gli uffici ivi previsti prima del 3 gennaio 1925, abbiano poi fatto parte della Consulta Nazionale o dell'Assemblea Costituente».

Il divieto della riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista, è una limitazione al diritto di tutti i cittadini di associarsi in partiti sancito dall'art. 49: limitazione però che trova la sua giustificazione nello stesso art. 49 il quale prescrive che detti partiti hanno lo scopo di concorrere a determinare la politica nazionale con metodo democratico. Ora, il partito fascista – come fu fatto osservare in Assemblea – ha già dimostrato ampiamente, nelle origini e nel trascorso ventennio, di non volere e non sapere osservare le regole della libera lotta democratica delle idee per cui anche un tentativo di ricostituzione, accompagnato da dichiarazioni a garanzia del rispetto dell'art. 49, importerebbe sempre una presunzione di insincerità; e pertanto anziché ricorrere alla repressione – quale deriverebbe dalla non osservanza del metodo democratico esterno, ed a questo proposito si ritiene che sia necessaria una legge che risolva i problemi scaturenti dall'art. 49 – si è preferito ricorrere al metodo preventivo: è questa una di quelle norme transitorie che si debbono reputare più intimamente connesse allo spirito stesso della Costituzione talché di transitorio hanno solo il nome e la collocazione – dovuta a ragioni evidenti di opportunità giuridica – mentre di fatto sono disposizioni definitive ossia finali. L'altra limitazione, che deroga all'art. 48, per l'eleggibilità e l'esercizio del diritto di voto è invece esplicitamente dichiarata temporanea e solo nei riguardi dei capi responsabili del regime fascista. Le leggi elettorali, cui spettava elencare i casi specifici, hanno, come si è visto, già provveduto, mentre la prossima legge elettorale (vivendo la Camera dei deputati 5 anni e il Senato 6) potrà, se lo riterrà opportuno, anche farne a meno poiché verrà meno l'obbligo imposto dalla norma transitoria che vale per un quinquennio e quindi scade il 1° gennaio 1953.

XIII. — I membri e i discendenti di Casa Savoia non sono elettori e non possono ricoprire uffici pubblici né cariche elettive.

Agli ex re di Casa Savoia, alle loro consorti e ai loro discendenti maschi sono vietati l'ingresso e il soggiorno nel territorio nazionale.

I beni, esistenti nel territorio nazionale, degli ex re di Casa Savoia, delle loro consorti e dei loro discendenti maschi, sono avocati allo Stato. I trasferimenti e le costituzioni di diritti reali sui beni stessi, che siano avvenuti dopo il 2 giugno 1946, sono nulli.

(*Già disposizioni II e III del progetto, discussa e approvata nella seduta del 5 dicembre*).

Le disposizioni transitorie II e III del progetto, pur avendo un contenuto sostanzialmente simile, differivano dalla attuale formulazione per essere più generiche e quindi meno determinanti. In Assemblea gli on. Codacci Pisanelli e Condorelli proposero di sopprimere i due primi commi della disposizione attuale deplorando, non solo l'eccessiva ampiezza del divieto del diritto di elettorato passivo ed attivo – imposto dal progetto a « tutti i discendenti delle Case già regnanti in Italia —, nonché del divieto di soggiorno in Italia per tutti i membri di Casa Savoia, ma anche la antigiuridicità dei principî sanciti dalla norma che avrebbe contravvenuto ad un criterio di costituzionalità strutturale emettendo, in sede di legislazione e per di più costituente, un comando a carattere particolare ed individuale anziché generale ed *erga omnes*. Oltre a questa incostituzionalità strutturale l'on. Condorelli ravvisava una incostituzionalità vera e propria nel contrasto della disposizione con l'art. 16, il quale afferma la libertà di soggiorno in Italia per tutti i cittadini, mentre l'esproprio contravveniva all'articolo 42 che prevede l'esproprio contro indennizzo per utilità generale, ma non mai la confisca per ragioni politiche. Inoltre osservava che la norma avrebbe avuto un contenuto di sanzione, di pena, che urtava con i principi di diritto più elementari per i quali ogni responsabilità è personale e individuale: mentre qui si sarebbe consacrata una responsabilità familiare con effetto anche sui futuri, senza contare che, per un principio sancito dalla stessa Costituzione, non vi poteva essere condanna se non preceduta da un giudizio. A queste considerazioni si associarono gli on. Coppa, Covelli e Geuna.

L'on. Conti ribattè che considerazioni non giuridiche ma politiche dovevano consigliare l'approvazione della norma, al fine di tutelare l'istituto repubblicano da intrighi quali avrebbero potuto nascere dalla permanenza sul suolo italiano dei membri della ex casa regnante. Circa i beni osservò che gran parte di quelli mobili erano già stati trasportati all'estero nel periodo precedente al *referendum*, mentre per quelli immobili non appariva logico lasciare in mano agli avversari i mezzi necessari a condurre una lotta politica contro la Repubblica. Ed aggiunse che sarebbe stato il primo a difendere, ove necessario, per un principio di reale democrazia, il diritto dei monarchici di esporre le proprie idee, ma che era irremovibile su questo punto, non ravvisando un nesso fra la difesa dell'ideale

monarchico e la difesa dei beni e delle cose di Casa Savoia. L'on. Mortati propose di sostituire il primo comma con un altro nel quale si delimitava l'esclusione dell'elettorato attivo e passivo, stabilendo che « i membri e i discendenti della Casa già regnante in Italia non possono rivestire cariche pubbliche » al duplice fine di evitare sia la possibile interpretazione estensiva del plurale « Case già regnanti », contenuto nel progetto, che avrebbe escluso centinaia di persone senza motivo, sia che la semplice esclusione dalle cariche elettive potesse essere interpretata restrittivamente consentendo, ad esempio,che un componente della Casa Savoia fosse nominato ministro ma non eletto consigliere comunale. L'on. Ruini, accogliendo la proposta Mortati, la ampliò nel senso che « non possono ricoprire cariche elettive e uffici pubblici ». Circa il secondo comma l'on. Ruini si dichiarò d'accordo con la formulazione che era già stata deliberata, a questo proposito, dalla speciale sottocommissione che aveva riferito alla Commissione dei 75 circa il disegno di legge relativo al soggiorno dei Savoia in Italia. Il presidente della sottocommissione stessa, on. Fabbri, illustrò la dizione rilevando che essa era stata adottata all'unanimità in seguito alla considerazione che la genericità dell'espressione usata dal progetto non era rispondente alle reali esigenze politiche a cui era informata, e al contempo dichiarò che invece, sull'argomento della confisca, la sottocommissione si era dimostrata profondamente divisa, sì che quella parte del disegno di legge a ciò relativa non era stata più discussa. I primi due commi furono approvati con le modificazioni, accettate dalla Commissione, degli on. Mortati e Fabbri. L'emendamento Gaetano Martino diretto a limitare « fino alla terza generazione » il divieto di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale ai discendenti degli ex regnanti di Casa Savoia fu respinto, e fu anche respinto un emendamento dell'on. Marinaro diretto a sostituire al terzo comma il seguente: « ogni decisione sui beni di Casa Savoia è rinviata a una legge del Parlamento ». Egli osservò che le disposizioni transitorie, per avere questa qualità, debbono necessariamente riferirsi a una norma generale di diritto, nel caso specifico inesistente, e che l'Assemblea, approvandola, avrebbe emanato una norma di carattere dispositivo di guisa che al nuovo Parlamento non sarebbe rimasto che emanare le norme di attuazione mentre sarebbe stato opportuto che la materia fosse restata tutta, nella sua origine e nelle sue conseguenze, di squisita competenza delle assemblee legislative. L'on. Geuna, proponendo la soppressione del terzo comma, osservò inoltre che si sarebbero potuti ledere i diritti acquisiti in buona fede dai terzi, come ad esempio dagli acquirenti di porzioni delle tenute di Pollenzo e Racconigi, e che comunque non sarebbe stato agevole giustificare giuridicamente una confisca con efficacia retroattiva. L'on. Targetti propose, invece, come emendamento sostitutivo, la dizione attuale che, posta in votazione, fu approvata.

Circa la portata del terzo comma si rileva che il testo ha inteso armonizzarsi con il disposto del secondo comma per cui le discendenti femmine di Casa Savoia potranno soggiornare in Italia (pur non potendo ricoprire cariche pubbliche o elettive) e possedervi beni mobili e immobili. La norma, peraltro, differisce ampiamente da quella prevista dalla disposizione III del progetto, la quale rinviava alla legge ordinaria l'avocazione allo Stato dei beni di Casa Savoia, e differisce in quanto limita la sanzione, soggettivamente, ai soli ex regnanti, loro consorti e discendenti maschi e, oggettivamente, ai soli beni esistenti nel territorio nazionale. In pari tempo è comminata la nullità dei trasferimenti e costituzioni di diritti reali comunque avvenuti dopo il 2 giugno 1946. Prima che la norma fosse approvata come disposizione finale della Costituzione, una apposita commissione aveva studiato un disegno di legge relativo: al soggiorno dei membri di Casa Savoia in Italia – ed in tale sede si era deciso di ammettere all'ingresso nel territorio nazionale le discendenti o collaterali e affini femmine –; nonché alla confisca dei beni dei membri di Casa Savoia, sul quale argomento la commissione fu però profondamente divisa come sottolineò lo stesso relatore on. Bozzi. Detto disegno, nella parte riferentesi alla confisca, aveva intento cautelativo nei riguardi dei beni privati dei membri di Casa Savoia e, per tutelare il diritto dello Stato, comminava la nullità di tutti gli « atti che avessero per effetto il trasferimento di detti beni ». La commissione incaricata dell'esame del disegno di legge aveva proposto invece un articolo per il quale ogni decisione sulla validità dei trasferimenti e della costituzione di diritti reali dalla data della proclamazione della Repubblica all'entrata in vigore della legge era rimandata alla discussione della disposizione III del progetto (*cfr.* A. C., *Atti*, n. 11-A: relazione del relatore Bozzi). Aderendo a tale opinione l'Assemblea approvò la legge con le modificazioni proposte, per cui la parola *trasferimenti*, contenuta nella formula proposta dall'on. Targetti e approvata nonostante l'opposizione dell'on. Geuna che avrebbe voluto salvare i diritti dei terzi, deve intendersi non solo nel suo significato letterale e generico, ma anche nello spirito della norma specifica che intende annullare ogni evasione all'avocazione a decorrere dal 2 giugno 1946 e fino all'entrata in vigore della Costituzione: quindi per *trasferimenti* occorre intendere tutti i fatti materiali comunque causati che alla avocazione potessero ostare e cioè tutti i trapassi di proprietà in tutte le accezioni giuridiche della parola e cioè per atto tra vivi e *mortis*

causa, ossia donazioni e compravendite da un lato, successioni dall'altro; ciò per un duplice motivo: che se la disposizione avesse voluto escludere qualche atto specifico lo avrebbe detto chiaramente mentre l'aver incluso nell'annullamento anche negozi giuridici di minore entità, quale la costituzione di ipoteca, deve *a fortiori* fare dedurre che la parola *trasferimenti* volesse essere ampiamente comprensiva, come d'altronde dimostra il fatto che la norma fu approvata nonostante l'avverso parere manifestato dall'on. Geuna e senza che altri proponesse formule più limitative od esclusive di alcuni particolari trasferimenti.

XIV. — I titoli nobiliari non sono riconosciuti.

I predicati di quelli esistenti prima del 28 ottobre 1922 valgono come parte del nome.

L'Ordine mauriziano è conservato come ente ospedaliero e funziona nei modi stabiliti dalla legge.

La legge regola la soppressione della Consulta araldica.

(*Già disposizione IV del progetto, discussa e approvata nella seduta del 5 dicembre*).

Alla Commissione dei 75 l'on. Lucifero fece rilevare la superfluità di un divieto di concessione dei titoli nobiliari, in quanto è evidente che una Repubblica, per il fatto stesso di essere tale, non può avere questa facoltà. La dizione originaria del testo presentato alla Commissione parlava di *concessione* e prevedeva il solo riconoscimento dei predicati come parte integrante del nome. L'on. Terracini suggerì che si mantenesse il testo primitivo per impedire ogni possibilità avvenire, mentre l'on. Nobile propose di vietare anche l'uso dei titoli nobiliari e di stabilire che « la legge avrebbe regolato la soppressione della Consulta araldica » al fine di far cessare l'attività di un istituto anacronistico. Successivamente il Comitato di redazione propose di parlare non più di concessione bensì di riconoscimento, e di inserire la proposta Nobile relativa alla soppressione della Consulta araldica. La Commissione accettò queste proposte e l'altra dell'on. Targetti di escludere, dal riconoscimento del predicato, i titoli concessi dopo il 28 ottobre 1922.

In Assemblea l'on. Nobile presentò il seguente emendamento sostitutivo: « Lo Stato repubblicano non riconosce titoli nobiliari o altre dignità trasmettibili per eredità, fatti salvi gli impegni provenienti da trattati internazionali. Tutte le questioni relative ai titoli nobiliari esistenti saranno regolate dalla legge, la quale regolerà anche la soppressione della Consulta araldica. Le concessioni *ex novo* di titoli nobiliari fatte dopo la data del 28 ottobre 1922 sono annullate » l'on. Nobile osservò che benchè fosse preferibile, in una Costituzione repubblicana, tacere dell'argomento o, quanto meno, rimandare tutto alla legge ordinaria, tuttavia, una volta ammessa la menzione, occorreva tenere presenti due punti fondamentali, l'uno relativo al riconoscimento dei titoli stranieri relativi ad impegni assunti con trattati internazionali (in particolare l'articolo 42 del Concordato: « L'Italia ammetterà il riconoscimento, mediante decreto, dei titoli nobiliari conferiti dal Sommo Pontefice anche dopo il 1870 e e di quelli che saranno conferiti in avvenire » che assume maggior valore in quanto, essendo stati i Patti Lateranensi riconosciuti dalla Costituzione, occorre, per non cadere in contradizione, fare salvi gli obblighi da essi derivanti allo Stato italiano) e l'altro riguardante i titoli concessi durante il fascismo. L'on. Giua propose il seguente emendamento sostitutivo del terzo comma:« L'Ordine mauriziano è mantenuto come ente autonomo nazionale ospedaliero, con statuto e amministrazione soggetti all'approvazione del Presidente della Repubblica italiana », mentre l'on. Rodi propose di sopprimere la disposizione, adducendo motivi di rispetto della tradizione, e, in via subordinata, di lasciare solo la parte relativa ai titoli concessi dopo il 1922. L'on. Ruini, per la Commissione, replicando osservò: « Lo Stato non riconosce, non dà più valore ai titoli nobiliari di qualsiasi genere. Non si dovrà pertanto farne più uso. Stabilirà la legge se si dovrà o no punire chi se ne fregerà ancora come di titolo abusivo. Il riconoscimento è negato a tutti i titoli nobiliari e perciò senza dubbio anche a quelli concessi durante il fascismo. Anzi nei loro riguardi la disposizione è più grave: perché non consente, come è consentito pei titoli anteriori al fascismo, di usarli come predicato del nome. Quest'ultima disposizione vuol dire che non vi saranno più principi o conti o baroni; ma qualche indicazione di casato storico sarà incorporata nel nome ». Circa l'Ordine mauriziano, accolse sostanzialmente l'emendamento Giua con la formula intermedia dell'attuale terzo comma votato dall'Assemblea.

Spetta quindi alla legge ordinaria stabilire se e quali sanzioni convenga adottare per reprimere il fregiarsi di titoli abusivi in quanto lo Stato nel « non riconoscere » intende « non dar valore ai titoli nobiliari ». Secondo le parole del presidente della Commissione il non riconoscimento non è opera pu-

ramente passiva del non agere, *ossia del non dare conferma giuridicamente rilevante al fatto storico e tradizionale dell'uso del titolo nobiliare legittimamente concesso a suo tempo con patenti o dichiarazioni di chiunque vi avesse diritto, ma può anche essere opera attiva di vietarne l'uso. I predicati sono ammessi come parte integrante del nome tranne quelli dei titoli concessi dopo il 1922. In pratica quasi tutti i titoli nobiliari hanno un predicato ed è da ritenere che la disposizione vada intesa non nel senso puramente restrittivo che l'esistenza del predicato vada accertata in base alla famosa carta della Consulta araldica e cioè al riconoscimento che lo Stato ne diede alcuni decenni or sono, bensì nel senso che chiunque possegga un titolo nobiliare legalmente concesso abbia la facoltà di rendere parte integrante del nome il predicato purché esso sia correlativo al titolo medesimo; si torna quindi all'antico e cioè: i predicati valgono in quanto risulti che essi furono legittimamente conferiti insieme col titolo, indipendentemente dal riconoscimento cui lo Stato obbligò tutti i possessori. Altra legge regolerà il funzionamento dell'Ordine mauriziano, ente ospedaliero, ed un'altra ancora la soppressione della Consulta araldica. Circa quest'ultima questione bisogna osservare che sorgerà il problema del riconoscimento o meno dei titoli stranieri posseduti da cittadini italiani pur nel senso univoco di « autorizzazione all'uso ». La materia è, infatti, sovente connessa ad impegni internazionali come nel caso dell'articolo 42 del Concordato: ora, per decidere della questione occorre vedere se la frase del primo comma della disposizione « i titoli nobiliari » debba intendersi limitata a quelli italiani soltanto oppure estesa anche a quelli stranieri. Sembrerebbe esatto dire che la norma intende non riconoscere i titoli nobiliari di qualsiasi provenienza poiché ove lo Stato italiano negasse il riconoscimento ai titoli nazionali ossia abolisse l'organo a ciò preposto, a maggior ragione cesserebbe il riconoscimento di quelli stranieri. Per cui, salvo contraria disposizione di legge, i cittadini italiani insigniti di titoli stranieri se ne potrebbero fregiare* sicut privati, *ossia senza l'intervento di una pubblica garanzia.*

La disposizione non è un novum juris, *poiché trova un riscontro, sia pure come principio, in altre costituzioni repubblicane moderne: quella di Weimar: « i titoli nobiliari valgono solamente come parte del nome e non dovranno esserne conferiti di nuovi »; quella cecoslovacca: « i titoli non devono essere accordati che per designare l'impiego o la professione »; quella estone: « La Repubblica non conferisce ai suoi cittadini alcun titolo onorifico »; quella finlandese: « Nella Repubblica non saranno conferiti titoli nobiliari »* (*cfr.* anche note all'art. 7).

XV. — Con l'entrata in vigore della Costituzione si ha per convertito in legge il decreto legislativo luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, sull'ordinamento provvisorio dello Stato.

(*Discussa e approvata nella seduta del 5 dicembre*).

L'on. Mortati presentò all'Assemblea una formulazione più sintetica di quella attuale: « è convertito in legge il decreto-legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151 », osservando come fosse opportuno rendere definitivo ciò che fino allora era stato transitorio e non lasciare ancora aperta una questione circa la legittimità di tutta l'attività legislativa del periodo 1944-1948. Difatti il suddetto decreto, che era stato emanato in virtù dei poteri attribuiti al Governo dalla legge 31 gennaio 1926, n. 100, al primo comma dell'articolo 6 diceva fra l'altro « Il presente decreto... sarà presentato alle assemblee legislative per la conversione in legge ». L'on. Mortati osservò che il decreto era stato emanato per affermare la continuità fra il vecchio e il nuovo ordinamento, rappresentata dalla Assemblea Costituente preveduta all'art. 1, e che il problema sorgeva nei riguardi della determinazione dell'organo che doveva procedere alla conversione in legge. Su questo punto, stando alla lettera del decreto, si doveva ritenere che la competenza spettasse al Parlamento che sarebbe sorto in virtù della Costituzione elaborata dall'Assemblea Costituente. « Non mi pare – precisò l'on. Mortati – che tale interpretazione possa ritenersi corretta, tenuto conto anzitutto che l'atto di conversione di un decreto, il cui contenuto senza dubbio attiene a una materia costituzionale, e anzi alla più tipica, a quella che ha di mira l'instaurazione di un nuovo ordinamento fondamentale dello Stato, debba essere opera di un organo che abbia competenza nella materia stessa; ciò che non avviene per le ordinarie assemblee legislative. Si potrebbe pensare a queste assemblee in funzione di costituenti, cioè agenti con le forme della revisione costituzionale, ma non sembra ragionevole che la legittimazione del decreto da cui il nuovo ordinamento dovrebbe trarre la sua investitura sia attribuita a un organo derivato dall'Assemblea Costituente, e non direttamente a questa. Potrebbe aversi, non adottandosi la soluzione da me proposta, l'assurdo che le future Camere negassero la validità di quanto ha fatto l'organo che ha creato l'ordinamento di cui fanno parte. È inoltre da ricordare

la ragione politica, relativa all'opportunità di non lasciare ancora aperta una questione circa la legittimità del procedimento costituente » (A. C., pag. 2899). L'on. Ruini, accogliendo la proposta Mortati, disse che la formula di convertire in legge, nella Costituzione, un decreto-legge non sembrava felice e corretta; ma che l'esigenza rilevata dall'on. Mortati era fondata: il decreto-legge del 1944 fu una piccola Costituzione provvisoria uscita dalla rivoluzione; tutti i decreti legislativi e tutte le norme che hanno retto l'ordinamento provvisorio dello Stato sono usciti di là. Ne sono derivati il *referendum* istituzionale, la convocazione dei comizi elettorali, la esistenza medesima dell'Assemblea Costituente. « Se si voleva riallacciarsi in qualche modo alle forme del passato – proseguì l'on. Ruini – e inserire, per così dire, la rivoluzione nel solco costituzionale, era inevitabile partire da un decreto legge, e riservarne la conversione. Ma ora che siamo usciti dal provvisorio, ora che il regime intermedio è superato, non ci possiamo lasciare alle spalle, come non definitivo, il punto iniziale, la cellula da cui è pervenuto l'ordinamento provvisorio. Faremo opera di saggezza decidendo fin da ora che quella che fu l'origine della nostra vita nuova, che poi diventò vita repubblicana, non resti ancora formalmente sospesa e rimessa, sia pure formalmente, al Parlamento futuro » (A. C., pag. 2899). All'on. Condorelli il quale affermò che il decreto doveva essere convertito in legge seguendo il normale *iter* dei disegni di legge, per l'esame e la discussione, l'on. Ruini fece rilevare che non si trattava tanto di una conversione formale quanto di stabilire la non necessità di una conversione formale « e che una conversione sostanziale di quel decreto, che è insieme il suo superamento, si trova nel fatto stesso di questa Costituzione definitiva » (A. C., pag. 2900).

La disposizione rende definitiva e stabile tutte la legislazione del periodo transitorio della attività statale ed evita ogni pericolo, connesso a un eventuale, se pure scarsamente probabile, inficiamento del decreto suddetto, di vedere cadere nel nulla la stessa Costituzione promanante da una Assemblea che da quel decreto trae vita giuridica. Peraltro non si può ritenere che tutto il contenuto del decreto-legge n. 151 sia stato trasferito nel nuovo ordinamento costituzionale, e che questo non fosse l'intendimento del legislatore è dimostrato chiaramente dalla norma che definisce il decreto « sull'ordinamento provvisorio dello Stato ». È evidente che un ordinamento provvisorio decade quando entra in vigore quello definitivo e che la mens legis *non sia altra all'infuori di quella chiaramente desumibile dalle parole del presentatore della norma e del presidente della Commissione. Tutt'al più potevasi ritenere in vita il decreto in quanto compatibile con il nuovo ordinamento, esclusivamente però per la parte in cui esso dettava norme per la promulgazione dei cosiddetti decreti legislativi e per l'emanazione dei decreti. Difatti le disposizioni del decreto su tale materia erano previste dover rimanere in vita « finché non sarà entrato in funzione il nuovo Parlamento (primo comma – art. 4 – D. L. L. 25 giugno 1944, n. 151); ma poiché tali norme prevedevano istituti sorpassati e anzi esclusi nel nuovo ordinamento costituzionale è evidente, a norma della successiva disposizione (la XVI), che ogni riferimento a tali istituti si debba intendere implicitamente abrogato. Così per la sanzione (cfr.* note all'art. 87). *Quindi il decreto, con le suaccennate modificazioni, è rimasto in vita solo per la parte della delegazione del potere legislativo ordinario al Governo, ferme restando le norme della disposizione transitoria XVII per la materia costituzionale, e fino alla riunione del Parlamento.*

XVI. — Entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione e al coordinamento con essa delle precedenti leggi costituzionali che non siano state finora esplicitamente o implicitamente abrogate.

(*Discussa e approvata nella seduta del 22 dicembre*).

Il presidente Ruini, accettando la disposizione proposta dall'on. Calamandrei, così osservò: « Avrei finito, se non fosse stata presentata una proposta dell'on. Calamandrei, che diverrebbe il numero XVI delle disposizioni transitorie; perché entro un anno si proceda alla revisione ed al coordinamento di precedenti leggi costituzionali, che non siano state finora esplicitamente o implicitamente abrogate. Lo Statuto albertino non era di tipo rigido; ma vi sono state, specialmente nel tempo fascista, leggi che avrebbero carattere costituzionale, e che non sono ancora abrogate. Occorre quindi compiere la revisione » (A. C., pag. 3574).

Il valore della norma è dimostrato dalle osservazioni addotte circa la possibilità o meno della sopravvivenza di istituti contrastanti con la Costituzione stessa. Infatti, ogni questione o conflitto di interpretazione che potesse sorgere viene ad essere risoluto dalla presente disposizione (cfr. note all'art. 87 e alla disposizione XV).

XVII. — L'Assemblea Costituente sarà convocata dal suo Presidente per deliberare, entro il 31 gennaio 1948, sulla legge per la elezione del Senato della Repubblica, sugli statuti regionali speciali e sulla legge per la stampa.

Fino al giorno delle elezioni delle nuove Camere, l'Assemblea Costituente può essere riconvocata, quando vi sia necessità di deliberare nelle materie attribuite alla sua competenza dagli articoli 2, primo e secondo comma, e 3, comma primo e secondo, del decreto legislativo 16 marzo 1946, n. 98.

In tale periodo le Commissioni permanenti restano in funzione. Quelle legislative rinviano al Governo i disegni di legge, ad esse trasmessi, con eventuali osservazioni e proposte di emendamenti.

I deputati possono presentare al Governo interrogazioni con richiesta di risposta scritta.

L'Assemblea Costituente, agli effetti di cui al secondo comma del presente articolo, è convocata dal suo Presidente su richiesta motivata del Governo o di almeno duecento deputati.

(*Già disposizione VI del progetto, discussa e approvata nelle sedute del 12 e 20 dicembre*).

L'onorevole Targetti presentò un emendamento sostitutivo, il cui contenuto, salvo il primo comma, era simile a quello attuale, nel quale però si faceva un esplicito riferimento all'istituto della *prorogatio* (*cfr.* art. 61). Analoga proposta fu presentata dall'onorevole Mortati il cui testo era identico a quello approvato, con la sola differenza che prevedeva la possibilità della convocazione, limitandola ai casi di cui al secondo comma, da parte della metà più uno dei membri dell'Assemblea Costituente. L'on. Targetti osservò come la sua proposta altro non fosse che un'applicazione della *prorogatio* con la limitazione di un *quorum* per la convocazione fissato in duecento deputati; mentre l'on. Mortati fece rilevare che una proroga di poteri non poteva intendersi illimitata, nel senso che fosse ammissibile l'esercizio del sindacato politico poiché « ci si porrebbe, in tal modo, contro i principi fondamentali dell'ordinamento parlamentare ». Ciò tanto per la proroga in senso generico fissata dall'articolo 61 quanto per quella specifica dell'Assemblea Costituente. Nel caso particolare, poi, non si poteva pensare a una *prorogatio* amplissima, poiché l'articolo 3, del D. L. L. 16 marzo 1946, n. 98, demandava al Governo l'esercizio del potere legislativo ordinario fino alla prima riunione del Parlamento; e quindi la proroga non avrebbe potuto che essere relativa alle materie di cui la competenza dell'Assemblea Costituente era investita a norma del suddetto decreto. Circa il *quorum*, osservò che la metà più uno altro non era che l'applicazione delle norme previste dal Regolamento della Camera per l'autoconvocazione (art. 10 delle aggiunte al Regolamento, approvate nella seduta del 26 luglio 1920). Successivamente l'on. Targetti presentò il seguente comma aggiuntivo: « Dopo l'approvazione del progetto di Costituzione, l'Assemblea Costituente delibererà, entro il 31 gennaio 1948, sugli statuti regionali speciali, sulla legge per l'elezione del Senato e sulla legge per la stampa » e analogamente l'on. Mortati propose: « L'Assemblea sarà convocata dal suo Presidente, non oltre la data di convocazione dei comizi elettorali per la formazione del nuovo Parlamento, per l'approvazione degli statuti regionali speciali, del disegno di legge sull'elezione del Senato della Repubblica e di quello sulla stampa », entrambi motivando le rispettive proposte con la necessità di rimandare alcune fasi del lavoro dell'Assemblea Costituente oltre il termine del 31 dicembre 1947 e di distinguere una proroga di lavori per alcune determinate materie dalla *prorogatio*, o proroga di poteri. Si addivenne, quindi, a un testo concordato, che fu votato dall'Assemblea.

Il disposto di cui al primo comma ha già trovato pratica attuazione poiché l'Assemblea Costituente ha condotto a termine i tre compiti ad essa assegnati nel tempo stabilito. Durante tale periodo, circa l'argomento delle interrogazioni, la Presidenza dell'Assemblea interpretò il quarto comma in senso restrittivo, e fu esclusa la possibilità della risposta orale.

L'Assemblea Costituente avrebbe potuto essere convocata, entro il 18 aprile 1948 (giorno delle elezioni), solo per deliberare o sulla eventuale elezione del capo dello Stato o sulle materie costituzionali, elettorali e inerenti all'approvazione di trattati internazionali, sempre, però, su richiesta del Governo o di 200 deputati. Durante la prorogatio *il funzionamento delle commissioni legislative fu*

diverso da quello in vigore fino al 31 dicembre 1947, poiché mentre allora le commissioni potevano o rinviare al Governo o sottoporre all'Assemblea i disegni di legge, nel periodo di proroga esse rinviarono solo al Governo con osservazioni e proposte di emendamenti.

XVIII. — La presente Costituzione è promulgata dal Capo provvisorio dello Stato entro cinque giorni dalla sua approvazione da parte dell'Assemblea Costituente, ed entra in vigore il 1° gennaio 1948.

Il testo della Costituzione è depositato nella sala comunale di ciascun Comune della Repubblica per rimanervi esposto, durante tutto l'anno 1948, affinché ogni cittadino possa prenderne cognizione.

(*Già disposizione IX del progetto, discussa e approvata nella seduta del 20 dicembre*).

La norma del progetto era limitata al primo comma e si arrestava alla parola « Costituente ». L'inciso « ed entra in vigore il 1° gennaio 1948 » fu proposto dall'on. Targetti, il quale rilevò che occorreva, per non dare adito a controversie e nello stesso tempo per dare modo ai cittadini di conoscere la Costituzione italiana, stabilire un termine preciso. Fu invece respinta la proposta Mortati di fissare come giorno di entrata in vigore quello della pubblicazione. L'on. Lucifero presentò un emendamento sostitutivo del primo comma diretto a stabilire che la Costituzione sarebbe stata promulgata « entro cinque giorni dalla data di proclamazione dei risultati del *referendum* a cui essa avrebbe dovuto essere sottoposta »; e per dimostrare il fondamento pratico della sua proposta ricordò il precedente della Francia ove il popolo per ben due volte era stato chiamato a pronunciarsi sulla Costituzione. L'emendamento fu respinto. Il secondo comma fu proposto dagli on. Ivanoe Bonomi, Conti e Veroni e approvato senza discussione.

La disposizione transitoria ha un duplice significato: strettamente giuridico al primo comma; e simbolico, anche se dispositivo, al secondo comma. Era necessario stabilire, difatti, che il Capo provvisorio dello Stato dovesse promulgare, ossia dichiarare al popolo l'esistenza della Costituzione, stabilire un termine entro il quale ciò doveva verificarsi e fissare il giorno della entrata in vigore, poiché altrimenti il Capo provvisorio dello Stato avrebbe dovuto sanzionare e promulgare, in virtù dell'art. 5 del D. L. L. 16 marzo 1946, il che sarebbe stato per lo meno assurdo, sia perché si sarebbe dovuto fare richiamo a un potere regio, sia perché la sanzione non esisteva più nel nuovo ordinamento costituzionale statuito dalla carta medesima. La norma era tanto più necessaria in quanto il giorno della pubblicazione veniva a cadere il 27 dicembre, data alla quale il Capo provvisorio dello Stato esercitava ancora il diritto di sanzione. Ma sorgeva anche un delicato problema: se cioè questa promulgazione dovesse avvenire nell'ambito della irresponsabilità presidenziale e se quindi la sua firma dovesse essere accompagnata anche da quella dei componenti del Governo. La Costituzione francese fu promulgata dal capo dello Stato con le controfirme di tutti i ministri; ma, mentre colà il disegno di Costituzione era stato presentato dal Governo, in Italia questo precedente non poteva essere invocato, in quanto il Governo era stato del tutto assente in materia costituzionale perfino abdicando al suo diritto di sedere negli appositi banchi al cospetto dell'Assemblea allorché si discuteva la Carta costituzionale. Occorreva peraltro coprire la firma del capo dello Stato senza dar luogo a dubbi o incertezze e nello stesso tempo sostituire alla responsabilità del Presidente, che solo doveva promulgare, ossia attestare, quella di chi fosse in grado di rispondere della realtà del testo sottoposto alla firma presidenziale. È per questo che (unico documento nella storia italiana) si vedono le controfirme in calce alla Costituzione: del presidente dell'Assemblea Costituente, il quale risponde del testo promulgato circa la conformità con quello votato dall'Assemblea, e del presidente del Consiglio dei ministri, il quale risponde della esecuzione e della osservanza della Costituzione stessa da parte dei cittadini e degli organi dello Stato e al tempo stesso copre la responsabilità del Presidente della Repubblica in ottemperanza all'art. 89.

PROGETTO DI COSTITUZIONE

PRESENTATO DALLA COMMISSIONE DEI 75

ALLA PRESIDENZA DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE IL 31 GENNAIO 1947 (1)

DISPOSIZIONI GENERALI

ART. 1 (*1*). — L'Italia è una Repubblica democratica.

La Repubblica italiana ha per fondamento il lavoro e la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

La sovranità emana dal popolo ed è esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi.

ART. 2 (*12*). — La bandiera d'Italia è il «tricolore»: verde, bianco e rosso, a bande verticali di uguali dimensioni.

ART. 3 (*10*). — L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

ART. 4 (*11*). — L'Italia rinunzia alla guerra come strumento di conquista e di offesa alla libertà degli altri popoli e consente, a condizione di reciprocità e di eguaglianza, le limitazioni di sovranità necessarie ad una organizzazione internazionale che assicuri la pace e la giustizia tra i popoli.

ART. 5 (*7* e *8*). — Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani.

I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Qualsiasi modificazione dei Patti, bilateralmente accettata, non richiede procedimento di revisione costituzionale.

Le altre confessioni religiose hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. I rapporti con lo Stato sono regolati per legge, sulla base di intese, ove siano richieste, con le rispettive rappresentanze.

ART. 6 (*2*). — Per tutelare i principî inviolabili e sacri di autonomia e dignità della persona e di umanità e giustizia fra gli uomini, la Repubblica italiana garantisce i diritti essenziali agli individui ed alle formazioni sociali ove si svolge la loro personalità e richiede l'adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale.

ART. 7 (*3*). — I cittadini, senza distinzione di sesso, di razza e lingua, di condizioni sociali, di opinioni religiose e politiche, sono eguali di fronte alla legge.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli d'ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'eguaglianza degli individui e impediscono il completo sviluppo della persona umana.

PARTE I. - DIRITTI E DOVERI DEI CITTADINI

TITOLO I. - RAPPORTI CIVILI

ART. 8 (*13*). — La libertà personale è inviolabile.

Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale o domiciliare, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge.

In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può prendere misure provvisorie, che devono essere comunicate entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria. Se questa non le convalida nei termini di legge, sono revocate e restano prive di ogni effetto.

È punita ogni violenza fisica o morale a danno delle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà.

---

(1) Accanto al numero progressivo di ciascun articolo del progetto, fra parentesi, il numero o i numeri degli articoli della Costituzione nei quali è stato trasfuso, in tutto o in parte, il testo del progetto stesso.

ART. 9 (*15*). — La libertà e la segretezza di corrispondenza e di ogni forma di comunicazione sono garantite. La loro limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria, nei casi stabiliti dalla legge.

ART. 10 (*16* e *26*). — Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio italiano, nei limiti e nei modi stabiliti in via generale dalla legge per motivi di sanità o di sicurezza. In nessun caso la legge può limitare questa libertà per ragioni politiche.

Ogni cittadino ha diritto di emigrare, salvo gli obblighi di legge.

La Repubblica tutela il lavoro italiano all'estero.

ART. 11 (*10*). — La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

Lo straniero al quale siano negate nel proprio paese le libertà garantite dalla Costituzione italiana ha diritto di asilo nel territorio italiano.

Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici.

ART. 12 (*17*). — Tutti hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi.

Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso.

Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle per comprovati motivi di sicurezza e di incolumità pubblica.

ART. 13 (*18*). — I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale.

Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono anche indirettamente scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare.

ART. 14 (*19*). — Tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa, in qualsiasi forma individuale o associata, di farne propaganda e di esercitare in privato ed in pubblico atti di culto, purché non si tratti di principî o riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume.

ART. 15 (*20*). — Il carattere ecclesiastico ed il fine di religione o di culto d'una associazione od istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, per la sua capacità giuridica, per ogni sua forma di attività.

ART. 16 (*21*). — Tutti hanno diritto di esprimere liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto, ed ogni altro mezzo di diffusione.

La stampa non può essere sottoposta ad autorizzazioni o censure.

Si può procedere al sequestro soltanto per atto dell'autorità giudiziaria nei casi di reati e di violazioni di norme amministrative per i quali la legge sulla stampa dispone il sequestro.

Nei casi predetti, quando vi è assoluta urgenza e non è possibile il tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria, il sequestro della stampa periodica può essere eseguito da ufficiali di polizia giudiziaria, che debbono immediatamente, e non mai oltre ventiquattro ore, chiedere la convalida dei loro atti all'autorità giudiziaria.

La legge può stabilire controlli per l'accertamento delle fonti di notizie e dei mezzi di finanziamento della stampa periodica.

Sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni che siano contrarie al buon costume. La legge determina misure adeguate.

ART. 17 (*22*). — Nessuno può essere privato per motivi politici della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome.

ART. 18 (*23*). — Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non per legge.

ART. 19 (*24*). — Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi.

La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.

ART. 20 (*25*). — Nessuno può essere distolto dal giudice naturale che gli è precostituito per legge.

Nessuno può essere punito se non in virtù di una legge in vigore prima del fatto commesso e con la pena in essa prevista, salvo che la legge posteriore sia più favorevole al reo.

ART. 21 (*27*). — La responsabilità penale è personale.

L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva.

Le pene devono tendere alla rieducazione del condannato e non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità.

Non è ammessa la pena di morte. Possono fare eccezione soltanto le leggi militari di guerra.

ART. 22 (*28*). — I dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono personalmente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. Lo Stato e gli enti pubblici garantiscono il risarcimento dei danni arrecati dai loro dipendenti.

La legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari.

TITOLO II. - RAPPORTI ETICO-SOCIALI

ART. 23 (*29*). — La famiglia è una società naturale: la Repubblica ne riconosce i diritti e ne assume la tutela per l'adempimento della sua missione e per la saldezza morale e la prosperità della nazione.

La Repubblica assicura alla famiglia le condizioni economiche necessarie alla sua formazione, alla sua difesa ed al suo sviluppo, con speciale riguardo alle famiglie numerose.

ART. 24 (*30*). — Il matrimonio è basato sulla eguaglianza morale e giuridica dei coniugi. La legge ne regola la condizione a fine di garantire l'indissolubilità del matrimonio e l'unità della famiglia.

ART. 25 (*31*). — È dovere e diritto dei genitori alimentare, istruire, educare la prole. Nei casi di provata incapacità morale o economica la Repubblica cura che siano adempiuti tali compiti.

I genitori hanno verso i figli nati fuori del matrimonio gli stessi doveri che verso quelli nati nel matrimonio. La legge garantisce ai figli nati fuori del matrimonio uno stato giuridico che escluda inferiorità civili e sociali.

La Repubblica provvede alla protezione della maternità, dell'infanzia e della gioventù, favorendo ed istituendo gli organi necessari a tale scopo.

ART. 26 (*32*). — La Repubblica tutela la salute, promuove l'igiene e garantisce cure gratuite agli indigenti.

Nessun trattamento sanitario può essere reso obbligatorio se non per legge. Sono vietate le pratiche sanitarie lesive della dignità umana.

ART. 27 (*33*). — L'arte e la scienza sono libere; e libero è il loro insegnamento.

La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione; organizza la scuola in tutti i suoi gradi mediante istituti statali; riconosce ad enti ed a privati la facoltà di formare scuole ed istituti d'educazione.

Le scuole che non chiedono la parificazione sono soggette soltanto alle norme per la tutela del diritto comune e della morale pubblica.

La legge determina i diritti e gli obblighi delle scuole che chiedono la parificazione e prescrive le norme per la loro vigilanza, in modo che sia rispettata la libertà ed assicurata, a parità di condizioni didattiche, parità di trattamento agli alunni.

Per un imparziale controllo ed a garanzia della collettività è prescritto l'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio professionale e per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole indicati dalla legge.

ART. 28 (*34*). — La scuola è aperta al popolo.

L'insegnamento inferiore, impartito per almeno otto anni, è obbligatorio e gratuito.

I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti dell'istruzione.

La Repubblica assicura l'esercizio di questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie, ed altre provvidenze, da conferirsi per concorso agli alunni di scuole statali e parificate.

ART. 29 (*9*). — I monumenti artistici e storici, a chiunque appartengano ed in ogni parte del territorio nazionale, sono sotto la protezione dello Stato. Compete allo Stato anche la tutela del paesaggio.

TITOLO III. - RAPPORTI ECONOMICI

ART. 30 (*35*). — La Repubblica provvede con le sue leggi alla tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni.

Promuove e favorisce gli accordi internazionali per affermare e regolare i diritti del lavoro.

ART. 31 (*4*). — La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni per rendere effettivo questo diritto.

Ogni cittadino ha il dovere di svolgere una attività od una funzione che concorra allo sviluppo materiale o spirituale della società, conformemente alle proprie possibilità e alla propria scelta.

L'adempimento di questo dovere è condizione per l'esercizio dei diritti politici.

ART. 32 (*36*). — Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro ed in ogni caso adeguata alle necessità di un'esistenza libera e dignitosa per sé e per la famiglia.

Il lavoratore ha diritto non rinunciabile al riposo settimanale ed a ferie annuali retribuite.

ART. 33 (*37*). — La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore. Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare.

ART. 34 (*38*). — Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari alla vita ha diritto al mantenimento ed all'assistenza sociale.

I lavoratori in ragione del lavoro che prestano, hanno diritto che siano loro assicurati mezzi adeguati per vivere in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.

All'assistenza ed alla previdenza provvedono istituti ed organi predisposti ed integrati dallo Stato.

ART. 35 (*39*). — L'organizzazione sindacale è libera.

Non può essere imposto ai sindacati altro obbligo che la registrazione presso uffici locali e centrali, secondo le norme di legge.

I sindacati registrati hanno personalità giuridica.

Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce.

ART. 36 (*40*). — Tutti i lavoratori hanno diritto di sciopero.

ART. 37 (*41*). — Ogni attività economica privata o pubblica deve tendere a provvedere i mezzi necessari ai bisogni individuali ed al benessere collettivo.

La legge determina le norme ed i controlli necessari perché le attività economiche possano essere armonizzate e coordinate a fini sociali.

ART. 38 (*42*). — La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti od a privati.

La proprietà privata è riconosciuta e garantita. La legge ne determina i modi di acquisto, di godimento ed i limiti allo scopo di assicurare la sua funzione sociale e di renderla accessibile a tutti.

Sono per legge stabilite le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria ed i diritti dello Stato sulle eredità.

La legge autorizza, per motivi d'interesse generale, l'espropriazione della proprietà privata salvo indennizzo.

ART. 39 (*41*). — L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recar danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

ART. 40 (*43*). — Per coordinare le attività economiche la legge riserva originariamente o trasferisce con espropriazione, salvo indennizzo, allo Stato, agli enti pubblici od a comunità di lavoratori e di utenti determinate imprese o categorie di imprese che si riferiscono a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed hanno carattere di preminente interesse generale.

ART. 41 (*44*). — Allo scopo di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, ne fissa i limiti di estensione ed abolisce il latifondo, promuove la bonifica delle terre e l'elevazione professionale dei lavoratori, aiuta la piccola e la media proprietà.

ART. 42 (*45*). — La Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione; ne favorisce l'incremento e la sottopone alla vigilanza, stabilita con legge, per assicurarne i caratteri e le finalità.

ART. 43 (*46*). — I lavoratori hanno diritto di partecipare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende ove prestano la loro opera.

ART. 44 (*47*). — La Repubblica tutela il risparmio; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito.

TITOLO IV. - RAPPORTI POLITICI

ART. 45 (*48*). — Sono elettori tutti i cittadini di ambo i sessi che hanno raggiunto la maggiore età.

Il voto è personale ed eguale, libero e segreto. Il suo esercizio è dovere civico e morale.

Non può essere stabilita nessuna eccezione al diritto di voto se non per incapacità civile o in conseguenza di sentenza penale.

Sono eleggibili, in condizioni di eguaglianza, tutti gli elettori che hanno i requisiti di legge.

ART. 46 (*50*). — Ogni cittadino può rivolgere petizioni al Parlamento per chiedere provvedimenti legislativi o esprimere necessità d'ordine generale.

ART. 47 (*49*). — Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

ART. 48 (*51* e *54*). — Tutti i cittadini d'ambo i sessi possono accedere agli uffici pubblici in condizioni d'eguaglianza, conformemente alle loro attitudini, secondo norme stabilite da legge.

Per l'adempimento delle funzioni pubbliche ogni cittadino ha diritto di disporre del tempo necessario e di conservare il suo posto di lavoro.

ART. 49 (*52*). — La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino.

Il servizio militare è obbligatorio. Il suo adempimento non pregiudica la posizione di lavoro del cittadino, né l'esercizio dei diritti politici.

L'ordinamento dell'esercito si informa allo spirito democratico della Repubblica italiana.

ART. 50 (*54*). — Ogni cittadino ha il dovere di essere fedele alla Repubblica, di osservarne la Costituzione e le leggi, di adempiere con disciplina ed onore le funzioni che gli sono affidate.

Quando i poteri pubblici violino le libertà fondamentali ed i diritti garantiti dalla Costituzione, la resistenza all'oppressione è diritto e dovere del cittadino.

ART. 51 (*91* e *93*). — Il Capo dello Stato, i membri del Governo, i Presidenti delle Deputazioni regionali, i magistrati, le forze armate e quelle assimilate, prima di assumere le loro funzioni prestano giuramento di fedeltà alla Costituzione ed alle leggi della Repubblica.

PARTE II. - ORDINAMENTO DELLA REPUBBLICA

TITOLO I. - IL PARLAMENTO

Sezione I. - *Le Camere.*

ART. 52 (*55*). — Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e della Camera dei senatori.

Le Camere si riuniscono in Assemblea Nazionale, nei casi preveduti dalla Costituzione.

ART. 53 (*56*). — La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto, in ragione di un deputato per ottantamila abitanti o per frazione superiore a quarantamila.

ART. 54 (*56*). — Sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che hanno compiuto i venticinque anni di età al momento delle elezioni.

ART. 55 (*57* e *58*). — La Camera dei senatori è eletta a base regionale.

A ciascuna Regione è attribuito, oltre ad un numero fisso di cinque senatori, un senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila. La Valle d'Aosta ha un solo senatore. Nessuna Regione può avere un numero di senatori maggiore di quello dei deputati che manda all'altra Camera.

I senatori sono eletti per un terzo dai membri del Consiglio regionale e per due terzi a suffragio universale e diretto dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età.

ART. 56 (*58*). — Sono eleggibili a senatori gli elettori, nati o domiciliati nella Regione, che hanno compiuto trentacinque anni d'età, e sono o sono stati:

decorati al valore nella guerra di liberazione 1943-1945, capi di formazioni regolari o partigiane con grado non inferiore a comandante di divisione;

Presidenti della Repubblica, Ministri o Sottosegretari di Stato, deputati all'Assemblea Costituente o alla Camera dei deputati, membri non dichiarati decaduti del disciolto Senato;

membri per quattro anni complessivi di Consigli regionali o comunali;

professori ordinari di università e di istituti superiori, membri dell'Accademia dei Lincei e di corpi assimilati;

magistrati e funzionari dello Stato e di altre pubbliche amministrazioni di gradi non inferiori o equiparati a quelli di consigliere di cassazione o direttore generale;

membri elettivi per quattro anni di consigli superiori presso le amministrazioni centrali; di consigli di ordini professionali; di consigli di Camere di commercio, industria ed agricoltura; di consigli direttivi nazionali, regionali o provinciali di organizzazioni sindacali;

membri per quattro anni di consigli di amministrazione o di gestione di aziende private o cooperative con almeno cento dipendenti o soci; imprenditori individuali, proprietari conduttori, dirigenti tecnici ed amministrativi di aziende di eguale importanza.

ART. 57 (*soppresso*). — Il numero dei membri da eleggere per ciascuna Camera è stabilito con legge in base all'ultimo censimento generale della popolazione.

ART. 58 (*60* e *61*). — Le due Camere sono elette per cinque anni.

I loro poteri sono tuttavia prorogati sino alla riunione delle nuove Camere.

La legislatura può essere prorogata con legge solo nel caso di guerra in corso o di imminente pericolo di guerra.

Le elezioni delle nuove Camere hanno luogo entro settanta giorni dalla fine delle precedenti. Il provvedimento che le indice fissa la prima riunione delle Camere non oltre il ventesimo giorno dalle elezioni.

ART. 59 (*62*). — Le due Camere si riuniscono di diritto il primo giorno non festivo di febbraio e di ottobre.

Ciascuna Camera si riunisce inoltre in via straordinaria per iniziativa del suo Presidente, o su richiesta del Presidente della Repubblica o di un terzo dei membri della Camera.

Quando si riunisce una Camera, è convocata di diritto anche l'altra.

ART. 60 (*63*). — Ciascuna Camera elegge nel proprio seno il Presidente e l'Ufficio di Presidenza.

La Presidenza dell'Assemblea Nazionale è assunta per la durata di un anno, alternativamente, dal Presidente della Camera dei deputati e dal Presidente della Camera dei senatori.

ART. 61 (*64*). — Ciascuna Camera e l'Assemblea Nazionale adottano il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei loro membri.

Le sedute sono pubbliche; tuttavia le Camere e l'Assemblea possono deliberare di riunirsi in Comitato segreto.

Le deliberazioni delle Camere e dell'Assemblea non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro membri e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale.

I membri del Governo, anche se non fanno parte delle Camere, hanno diritto e, se richiesti, obbligo di assistere alle sedute. Debbono essere intesi ogni volta che lo richiedano.

ART. 62 (*65*). — La legge determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore.

Nessuno può essere contemporaneamente membro delle due Camere.

ART. 63 (*66*). — Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei propri membri.

ART. 64 (*67*). — Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato.

ART. 65 (*68*). — I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni e dei voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni.

Nessun membro del Parlamento può, senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, essere sottoposto a procedimento penale, né arrestato, o altrimenti privato della libertà personale, o sottoposto a perquisizione domiciliare, salvo il caso di flagrante delitto, per il quale è obbligatorio il mandato o l'ordine di cattura.

Eguale autorizzazione è richiesta per trarre in arresto o mantenere in detenzione un membro del Parlamento, in esecuzione di una sentenza anche irrevocabile.

ART. 66 (*69*). — I membri del Parlamento ricevono una indennità fissata dalla legge.

Sezione II. - *La formazione delle leggi.*

ART. 67 (*70*). — La funzione legislativa è collettivamente esercitata dalle due Camere.

ART. 68 (*71*). — L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti cui sia conferita da legge costituzionale.

Il popolo ha sempre l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un disegno redatto in articoli.

ART. 69 (*72*). — Ogni disegno di legge deve essere previamente esaminato da una Commissione di ciascuna Camera secondo le norme del rispettivo regolamento; e deve essere approvato dalle Camere, articolo per articolo, con votazione finale a scrutinio segreto.

Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per l'esame e l'approvazione di disegni di legge, dei quali sia dichiarata l'urgenza.

Su richiesta del Governo o del proponente, ciascuna Camera può deliberare che l'esame di un disegno di legge sia deferito ad una Commissione composta in modo da rispettare la proporzione dei gruppi alla Camera, e che su relazione della Commissione si proceda alla votazione senza discutere, salve le dichiarazioni di voto.

Tale procedimento non è applicabile ai disegni di legge concernenti l'approvazione dei bilanci e l'autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali.

ART. 70 (*soppresso*). — I disegni di legge approvati da una Camera sono trasmessi all'altra, che deve pronunciarsi entro tre mesi dal giorno che li ha ricevuti. Il termine può essere variato per accordo delle Camere.

Quando una Camera non si pronuncia entro il termine stabilito sopra un disegno di legge approvato dall'altra, o quando lo rigetta, il Presidente della Repubblica può chiedere che la Camera stessa si pronunci o riesamini il disegno. Se non si pronuncia o se con la nuova deliberazione conferma la precedente, il Presidente della Repubblica ha facoltà di indire il *referendum* popolare sul disegno non approvato.

ART. 71 (*73*). — Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione.

Se le Camere ne dichiarano l'urgenza, ciascuna a maggioranza assoluta dei suoi membri, la legge è promulgata nel termine fissato dalle Camere stesse.

Le leggi entrano in vigore non prima del ventesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le Camere abbiano come sopra dichiarato l'urgenza.

ART. 72 (*75*). — L'entrata in vigore d'una legge non dichiarata urgente a maggioranza assoluta, o non approvata da ciascuna Camera a maggioranza di due terzi, è sospesa quando, entro quindici giorni dalla sua pubblicazione, cinquantamila elettori o tre Consigli regionali domandano che sia sottoposta a *referendum* popolare. Il *referendum* ha luogo se nei due mesi dalla pubblicazione della legge l'iniziativa ottiene l'adesione, complessivamente, di cinquecentomila elettori o di sette Consigli regionali.

Si procede altresì a *referendum* quando cinquecentomila elettori o sette Consigli regionali domandano che sia abrogata una legge vigente da almeno due anni.

In nessun caso è ammesso *referendum* per le leggi tributarie, di approvazione dei bilanci e di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali.

ART. 73 (*75*). — Hanno diritto di partecipare al *referendum* tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.

La proposta soggetta a *referendum* è approvata se hanno partecipato alla votazione i due quinti degli aventi diritto e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

La legge determina le modalità di attuazione del *referendum*.

ART. 74 (*76*). — L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non previa determinazione di principî e criteri direttivi, e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti.

Per i decreti legislativi valgono le norme stabilite per le leggi in ordine al *referendum* popolare ed alla Corte costituzionale.

ART. 75 (*78* e *79*). — Spetta all'Assemblea Nazionale deliberare la mobilitazione generale e l'entrata in guerra.

L'amnistia e l'indulto sono deliberati dall'Assemblea Nazionale.

ART. 76 (*80*). — Le due Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali di natura politica o d'arbitrato e regolamento giudiziario, e di quelli che importano variazioni del territorio nazionale, oneri alle finanze o modificazioni di leggi.

ART. 77 (*81*). — Le Camere approvano ogni anno il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso che per legge, una sola volta, e per un periodo non superiore a quattro mesi.

Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.

In ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese devono essere indicati i mezzi per farvi fronte.

ART. 78 (*82*). — Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse.

La Commissione d'inchiesta è nominata con la rappresentanza proporzionale dei vari gruppi della Camera e svolge la sua attività procedendo agli esami e alle indagini con gli stessi poteri e limiti dell'autorità giudiziaria.

TITOLO II. - IL CAPO DELLO STATO

ART. 79 (*83*). — Il Presidente della Repubblica è eletto dall'Assemblea Nazionale, con la partecipazione dei Presidenti dei Consigli regionali e di un consigliere designato da ciascuno dei Consigli stessi a maggioranza assoluta.

L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi, e dopo il terzo scrutinio a maggioranza assoluta dei membri che compongono l'Assemblea a questo fine.

ART. 80 (*84*). — Sono eleggibili i cittadini che hanno compiuto quarantacinque anni d'età e godono dei diritti civili e politici.

L'ufficio di Presidente della Repubblica è incompatibile con qualsiasi altra carica.

L'assegno e la dotazione del Presidente sono determinati per legge.

ART. 81 (*85*). — Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni.

Trenta giorni prima che scada il termine, il Presidente dell'Assemblea Nazionale convoca l'Assemblea per l'elezione del Presidente della Repubblica.

Se le Camere sono sciolte, oppure manca meno di tre mesi alla fine della legislatura, l'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo entro quindici giorni dalla costituzione delle nuove Camere. Nel frattempo sono prorogati i poteri del Presidente in carica.

ART. 82 (*86*). — Le funzioni del Presidente della Repubblica sono, in caso di suo impedimento, esercitate dal Presidente dell'Assemblea Nazionale.

Se l'impedimento è permanente, o in caso di morte o dimissioni del Presidente della Repubblica, il Presidente dell'Assemblea Nazionale indice la elezione del nuovo Presidente della Repubblica entro quindici giorni, salvo il maggior termine nel caso previsto dall'ultimo comma dell'articolo precedente.

ART. 83 (*87*). — Il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale.

Promulga le leggi ed emana i decreti legislativi ed i regolamenti.

Nomina, ai gradi indicati dalla legge, i funzionari dello Stato.

Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici; ratifica i trattati internazionali, previa, quando sia richiesta, l'autorizzazione delle Camere.

Ha il comando delle Forze armate; presiede il Consiglio supremo di difesa; dichiara la guerra deliberata dall'Assemblea Nazionale.

Presiede il Consiglio superiore della Magistratura.

Può concedere grazia e commutare le pene.

ART. 84 (*88*). — Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere.

ART. 85 (*89* e *90*). — Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dal Primo Ministro e dai Ministri competenti che ne assumono la responsabilità.

Il Presidente della Repubblica non è responsabile per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per violazione della Costituzione.

In tali casi può essere messo in istato di accusa dall'Assemblea Nazionale a maggioranza assoluta dei suoi membri.

TITOLO III. - IL GOVERNO

Sezione I. - *Il Consiglio dei Ministri.*

ART. 86 (*92*). — Il Governo della Repubblica è composto del Primo Ministro, Presidente del Consiglio, e dei Ministri.

Il Presidente della Repubblica nomina il Primo Ministro e, su proposta di questo, i Ministri.

ART. 87 (*94*). — Primo Ministro e Ministri debbono avere la fiducia del Parlamento.

Entro otto giorni dalla sua formazione, il Governo si presenta all'Assemblea Nazionale per chiederne la fiducia.

La fiducia è accordata su mozione motivata, con voto nominale ed a maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea.

ART. 88 (*94*). — Un voto contrario dell'una o dell'altra Camera su una proposta del Governo non importa dimissioni.

Una mozione di sfiducia non può essere presentata ad una Camera se non è motivata e firmata da un quarto dei componenti, né può essere posta in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.

Dopo il voto di sfiducia di una delle Camere il Governo, se non intende dimettersi, deve convocare l'Assemblea Nazionale che si pronuncia su una mozione motivata.

ART. 89 (*95*). — Il Primo Ministro dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo di tutti i Dicasteri, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri.

I Ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei Ministri, e personalmente degli atti dei loro Dicasteri.

La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei Ministeri.

ART. 90 (*96*). — Il Primo Ministro ed i Ministri possono essere messi in istato d'accusa dalle due Camere per atti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni.

Sezione II. – *La Pubblica Amministrazione.*

ART. 91 (*97* e *98*). — I pubblici uffici sono organizzati in base a disposizioni di legge, in modo da assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto pubblico si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione.

I pubblici impiegati membri del Parlamento non possono conseguire promozioni se non per anzianità.

ART. 92 (*99*). — Il Consiglio economico nazionale, composto nei modi stabiliti dalla legge, è organo di consulenza del Parlamento e del Governo in materia economica; ed esercita le altre funzioni che gli sono dalla legge attribuite.

ART. 93 (*100*). — Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione.

La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e quello anche successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo dello Stato sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente al Parlamento sul risultato del riscontro effettuato.

La legge determina le condizioni necessarie ad assicurare l'indipendenza degli istituti suddetti e dei loro componenti di fronte al Governo.

TITOLO IV. – LA MAGISTRATURA

Sezione I. – *Ordinamento giudiziario.*

ART. 94 (*101*). — La funzione giurisdizionale, espressione della sovranità della Repubblica, è esercitata in nome del popolo.

I magistrati dipendono soltanto dalla legge, che interpretano ed applicano secondo coscienza.

I magistrati non possono essere iscritti a partiti politici o ad associazioni segrete.

ART. 95 (*102*, *103* e *108*). — La funzione giurisdizionale in materia civile e penale è attribuita ai magistrati ordinari, istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

Al Consiglio di Stato ed alla Corte dei conti spetta la giurisdizione nelle materie e nei limiti stabiliti dalla legge.

Presso gli organi giudiziari ordinari possono istituirsi per determinate materie sezioni specializzate con la partecipazione anche di cittadini esperti, secondo le norme sull'ordinamento giudiziario.

Le norme sull'ordinamento giudiziario e quelle sulle magistrature del Consiglio di Stato e della Corte dei conti sono stabilite con legge approvata a maggioranza assoluta dei membri delle due Camere.

Non possono essere istituiti giudici speciali se non per legge approvata nel modo sopra indicato. In nessun caso possono istituirsi giudici speciali in materia penale.

I tribunali militari possono essere istituiti solo in tempo di guerra.

ART. 96 (*102*). — Il popolo partecipa direttamente all'amministrazione della giustizia mediante l'istituto della giuria nei processi di Corte d'assise.

ART. 97 (*104*, *105* e *110*). — La magistratura costituisce un ordine autonomo ed indipendente.

Il Consiglio Superiore della Magistratura, presieduto dal Presidente della Repubblica,

è composto del Primo Presidente della Corte di cassazione, vicepresidente, di un altro vicepresidente nominato dall'Assemblea Nazionale e di membri designati per sette anni, metà da tutti i magistrati fra gli appartenenti alle diverse categorie, metà dall'Assemblea Nazionale fuori del proprio seno. Gli eletti dall'Assemblea Nazionale iscritti negli albi forensi non possono esercitare la professione finché fanno parte del Consiglio.

Le assunzioni, le promozioni, le assegnazioni ed i trasferimenti di sede e di funzioni, i provvedimenti disciplinari ed in genere il governo della Magistratura ordinaria sono di competenza del Consiglio Superiore secondo le norme dell'ordinamento giudiziario.

Il Ministro della giustizia promuove l'azione disciplinare contro i magistrati, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario.

ART. 98 (*106*). — I magistrati sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su designazione del Consiglio Superiore della Magistratura, in base a concorso seguito da tirocinio. Possono essere nominate anche le donne nei casi previsti dall'ordinamento giudiziario.

Il Consiglio Superiore della Magistratura può designare per la nomina magistrati onorari in tutte le funzioni attribuite dalla legge a giudici singoli; e può designare all'ufficio di Consigliere di cassazione professori ordinari di materie giuridiche nelle Università ed avvocati dopo quindici anni d'esercizio.

ART. 99 (*107*). — I magistrati sono inamovibili.

Non possono essere dispensati o sospesi dal servizio, retrocessi, trasferiti o destinati ad altra sede o funzione se non col loro consenso o con deliberazione del Consiglio Superiore della Magistratura, per i motivi e con le garanzie di difesa stabiliti dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

I magistrati si distinguono per diversità di funzioni e non di gradi.

Il pubblico ministero gode di tutte le garanzie dei magistrati.

ART. 100 (*109*). — L'autorità giudiziaria può disporre direttamente dell'opera della polizia giudiziaria.

Sezione II. - *Norme sulla giurisdizione.*

ART. 101 (*111* e *112*). — L'azione penale è pubblica. Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitarla e non la può mai sospendere o ritardare.

Le udienze sono pubbliche, salvo che la legge per ragioni di ordine pubblico o di moralità disponga altrimenti.

Tutti i provvedimenti giurisdizionali debbono essere motivati.

ART. 102 (*111*). — Contro le sentenze o le decisioni pronunciate dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali è sempre ammesso il ricorso per cassazione secondo le norme di legge.

ART. 103 (*113*). — La tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi verso gli atti della pubblica amministrazione è disposta in via generale dalla legge e non può essere soppressa o limitata per determinate categorie di atti.

ART. 104 (*soppresso*). — Le sentenze non più soggette ad impugnazione di qualsiasi specie non possono essere annullate o modificate neppure per atto legislativo, salvo i casi di legge penale abrogativa o di amnistia, grazia ed indulto.

L'esecuzione di una sentenza irrevocabile non può essere sospesa se non nei casi previsti dalla legge.

ART. 105 (*soppresso*). — L'Avvocatura dello Stato provvede alla consulenza legale ed alla difesa in giudizio dello Stato e degli altri enti indicati dalla legge.

Agli avvocati e procuratori dello Stato competono garanzie adeguate per l'esercizio delle loro funzioni.

TITOLO V. - LE REGIONI E I COMUNI

ART. 106 (*5*). — La Repubblica italiana, una ed indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali.

Attua, nei servizi che dipendono dallo Stato, un ampio decentramento amministrativo.

Adegua i principî ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

ART. 107 (*114*). — La Repubblica si riparte in Regioni e Comuni.

Le Provincie sono circoscrizioni amministrative di decentramento statale e regionale.

ART. 108 (*115* e *116*). — Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principî fissati nella Costituzione.

Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia con statuti speciali adottati mediante leggi costituzionali (1).

ART. 109 (*117*). — La Regione ha potestà di emanare per le seguenti materie norme legi-

---

(1) Il progetto recava la seguente nota: « La Commissione si riserva di decidere sulla aggiunta della Regione del Friuli-Venezia Giulia alle quattro cui è attribuita un'autonomia speciale » (*cfr.* X disposizione transitoria).

slative che siano in armonia con la Costituzione e con i principî generali dell'ordinamento dello Stato, e rispettino gli obblighi internazionali e gli interessi della Nazione e delle altre Regioni:

ordinamento degli uffici ed enti amministrativi regionali;

modificazioni delle circoscrizioni comunali;

polizia locale urbana e rurale;

fiere e mercati;

beneficenza pubblica;

scuola artigiana;

urbanistica;

strade, acquedotti e lavori pubblici di esclusivo interesse regionale;

porti lacuali;

pesca nelle acque interne di carattere regionale;

torbiere.

ART. 110 (*117*). — La Regione ha potestà di emanare, per le seguenti materie, norme legislative nei limiti del precedente articolo, e con l'osservanza dei principî e delle direttive che la Repubblica ritenga stabilire con legge allo scopo di una loro disciplina uniforme:

assistenza ospedaliera;

istruzione tecnico-professionale;

biblioteche di enti locali;

turismo e industria alberghiera;

agricoltura e foreste;

cave;

caccia;

acque pubbliche ed energia elettrica, in quanto il loro regolamento non incida sull'interesse nazionale e su quello di altre Regioni;

acque minerali e termali;

tramvie;

linee automobilistiche regionali.

ART. 111 (*117*). — La Regione ha potestà di emanare norme legislative di integrazione ed attuazione delle disposizioni di legge della Repubblica, per adattarle alle condizioni regionali, in materia di:

igiene e sanità pubblica;

istruzione elementare e media;

antichità e belle arti;

disciplina del credito, dell'assicurazione e del risparmio;

industria e commercio;

miniere;

navigazione interna;

e in tutte le materie indicate da leggi speciali.

Le leggi della Repubblica possono demandare alle Regioni il potere di emanare norme regolamentari per la loro esecuzione.

ART. 112 (*118*). — La Regione provvede all'amministrazione nelle materie indicate negli articolo 109 e 110 e nelle altre delle quali lo Stato le delega la gestione.

ART. 113 (*119 e 120*). — Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi costituzionali che la coordinano con la finanza dello Stato e dei Comuni.

Alle Regioni sono assegnati tributi propri e quote di tributi erariali. Il gettito complessivo dei tributi erariali è ripartito in modo che le Regioni meno provviste di mezzi possano provvedere alle spese necessarie per adempiere alle loro funzioni essenziali.

Allo stesso scopo possono essere istituiti fondi per fini speciali in base a leggi della Repubblica che determinano i contributi dello Stato e delle Regioni, e la gestione e la ripartizione dei fondi.

La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica.

Non possono istituirsi dazi d'importazione ed esportazione, o di transito fra l'una e l'altra Regione; né prendersi provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose.

ART. 114 (*121* e *122*). — Sono organi della Regione il Consiglio regionale, la Deputazione regionale ed il suo Presidente.

Una legge della Repubblica stabilisce il numero dei membri del Consiglio ed il sistema elettorale, che deve essere conforme a quello per la formazione della Camera dei deputati.

Il Presidente ed i membri della Deputazione regionale sono eletti dal Consiglio regionale, che elegge pure nel suo seno un Presidente ed un Ufficio di Presidenza per i propri lavori.

I membri del Consiglio regionale non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni o dei voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni.

ART. 115 (*121*). — Il Consiglio regionale esercita la potestà legislativa che compete alla Regione e quella regolamentare delegata dallo Stato. Può proporre disegni di legge al Parlamento nazionale. Adempie le altre funzioni conferite dalle leggi.

La Deputazione regionale è l'organo esecutivo della Regione.

Il Presidente della Deputazione rappresenta la Regione.

ART. 116 (*121* e *124*). — Il Presidente della Deputazione regionale dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo centrale.

Un Commissario del Governo residente nel capoluogo della Regione vigila e coordina secondo le direttive generali del Governo gli atti dell'amministrazione regionale per le funzioni delegate alle Regioni e presiede all'esercizio di quelle riservate allo Stato.

ART. 117 (*126*). — Il Consiglio regionale può essere sciolto quando compie atti contrari all'unità nazionale o altre gravi violazioni di legge; e quando, non ostante la segnalazione fatta dal Governo, non procede alla sostituzione della Deputazione o del Presidente della Deputazione, che hanno compiuto analoghi atti e violazioni.

Lo scioglimento è disposto con decreto motivato del Presidente della Repubblica su proposta del Consiglio dei Ministri e deliberazione conforme della Camera dei senatori, presa a maggioranza assoluta dei suoi membri, con l'astensione dal voto dei rappresentanti della Regione interessata.

Con lo stesso decreto di scioglimento è nominata una Commissione di tre membri, scelti fra i cittadini eleggibili al Consiglio regionale. La Commissione indice le elezioni del Consiglio entro due mesi dalla pubblicazione del decreto di scioglimento ed intanto provvede all'ordinaria amministrazione di competenza della Deputazione ed alle misure improrogabili, da sottoporre poi alla ratifica del Consiglio.

ART. 118 (*127*). — I disegni di legge approvati dal Consiglio regionale sono comunicati al Governo centrale, e promulgati trenta giorni dopo la comunicazione, salvo che il Governo non li rinvii al Consiglio regionale col rilievo che eccedono la competenza della Regione o contrastano con gli interessi nazionali o di altre Regioni.

Ove il Consiglio regionale li approvi nuovamente a maggioranza assoluta dei suoi membri sono promulgati, ma non entrano ancora in vigore, se entro quindici giorni dalla comunicazione il Governo li impugna per incostituzionalità davanti alla Corte costituzionale o nel merito, per contrasto di interessi, davanti all'Assemblea Nazionale. In caso di dubbio la Corte decide se competente a pronunciarsi sia essa stessa o l'Assemblea.

Se una legge è dichiarata urgente dal Consiglio regionale ed il Governo consente, la promulgazione e l'entrata in vigore non sono subordinate ai termini indicati.

Le leggi regionali sono vistate dal Commissario del Governo nella Regione e promulgate dal Presidente della Deputazione regionale.

ART. 119 (*123*). — Gli statuti regionali regolano l'esercizio dei diritti d'iniziativa e di *referendum* popolare in armonia con i principî stabiliti dalla Costituzione per le leggi della Repubblica.

Gli statuti regionali regolano altresì il *referendum* su determinati provvedimenti amministrativi.

ART. 120 (*118*). — La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative a mezzo di uffici nelle circoscrizioni provinciali, che può suddividere in circondari per un ulteriore decentramento.

Nelle circoscrizioni provinciali sono istituite Giunte nominate dai Corpi elettivi, nei modi e coi poteri stabiliti da una legge della Repubblica.

ART. 121 (*128* e *133*). — Il Comune è autonomi nell'ambito dei principî fissati dalle leggi generali della Repubblica.

Con legge della Regione, su richiesta della maggioranza delle popolazioni interessate, possono essere creati nuovi Comuni, o modificate le circoscrizioni esistenti.

ART. 122 (*125* e *130*). — Sugli atti della Regione è esercitato il controllo di legittimità da un organo centrale composto in maggioranza di elementi elettivi secondo l'ordinamento stabilito dalle leggi della Repubblica.

Il controllo di legittimità sugli atti dei Comuni e degli altri enti locali è esercitato dalle Regioni per mezzo di organi in maggioranza elettivi nei modi e limiti stabiliti con leggi della Repubblica. Per le deliberazioni amministrative indicate dalla legge, l'autorità deliberante può essere invitata a riesaminare il merito della deliberazione.

Nella Regione sono costituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado secondo l'ordinamento da stabilire con legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione.

ART. 123 (*131*). — Le Regioni sono così costituite:

Piemonte;
Valle d'Aosta;
Lombardia;
Trentino-Alto Adige;
Veneto;
Friuli e Venezia Giulia;
Liguria;
Emiliana lunense;
Emilia e Romagna;
Toscana;
Umbria;
Marche;
Lazio;
Abruzzi;
Molise;
Campania;
Puglia;
Salento;
Lucania;
Calabria;
Sicilia;
Sardegna.

I confini ed i capoluoghi delle Regioni sono stabiliti con legge della Repubblica (1).

ART. 124 (*123*). — Lo statuto di ogni Regione è stabilito in armonia alle norme costituzionali, con legge regionale deliberata a maggioranza assoluta dei consiglieri e a due terzi dei presenti; e deve essere approvato con legge della Repubblica.

ART. 125 (*132*). — Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali interessati, disporre la fusione di Regioni esistenti e la creazione di nuove Regioni con un minimo di 500 mila abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata per *referendum* dalla maggioranza delle popolazioni stesse.

Si può, con *referendum* e legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Comuni, i quali ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati a un'altra.

TITOLO VI. – GARANZIE COSTITUZIONALI

Sezione I. – *Corte costituzionale.*

ART. 126 (*134* e *135*). — La Corte costituzionale giudica della costituzionalità di tutte le leggi.

Risolve i conflitti d'attribuzione fra i poteri dello Stato, fra lo Stato e le Regioni, fra le Regioni.

Giudica il Presidente della Repubblica ed i Ministri accusati a norma della Costituzione.

ART. 127 (*135*). — La Corte è composta per metà di magistrati, per un quarto di avvocati e docenti di diritto, per un quarto di cittadini eleggibili ad ufficio politico, tutti aventi l'età di almeno quarant'anni.

I giudici della Corte sono nominati dall'Assemblea Nazionale. Per le categorie dei magistrati, avvocati e docenti di diritto, la nomina ha luogo su designazione, in numero triplo di nomi, rispettivamente da parte delle magistrature ordinaria ed amministrativa, del Consiglio superiore forense, e dei professori ordinari di discipline giuridiche nelle Università.

La Corte elegge il Presidente tra i suoi componenti. Il Presidente ed i giudici durano in carica nove anni. Sono ineleggibili i membri del Governo, delle Camere e dei Consigli regionali.

ART. 128 (*137*). — Quando, nel corso di un giudizio, la questione d'incostituzionalità di una norma legislativa è rilevata d'ufficio o quando è eccepita dalle parti, ed il giudice non la ritiene manifestamente infondata, la questione è rimessa per la decisione alla Corte costituzionale.

La dichiarazione d'incostituzionalità può essere promossa in via principale dal Governo, da cinquanta deputati, da un Consiglio regionale, da non meno di diecimila elettori o da altro ente ed organo a ciò autorizzato dalla legge sulla Corte costituzionale.

Se la Corte, nell'uno o nell'altro caso, dichiara l'incostituzionalità della norma, questa cessa di avere efficacia. La decisione della Corte è comunicata al Parlamento, perché, ove lo ritenga necessario, provveda nelle forme costituzionali.

ART. 129 (*137*). — La legge stabilisce le norme che regolano i conflitti di attribuzione e la composizione e il funzionamento della Corte costituzionale.

Sezione II. – *Revisione della Costituzione*

ART. 130 (*138*). – La iniziativa della revisione costituzionale appartiene al Governo ed alle Camere.

La legge di revisione costituzionale è adottata da ciascuna delle Camere in due letture, con un intervallo non minore di tre mesi. Per il voto finale in seconda lettura è richiesta la maggioranza assoluta dei membri di ciascuna Camera.

La legge di revisione costituzionale è sottoposta a *referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o sette Consigli regionali.

Non si fa luogo a *referendum*, se la legge è stata approvata in seconda lettura da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi membri.

ART. 131 (*139*). — La forma repubblicana è definitiva per l'Italia e non può essere oggetto di revisione costituzionale.

---

(1) Il progetto recava la seguente nota: « Su questo testo, proposto dalla seconda sottocommissione, la Commissione, in seduta plenaria, ha sospeso ogni decisione, in attesa che siano raccolti gli elementi di giudizio, mediante l'inchiesta in corso presso gli organi locali delle Regioni di nuova istituzione ». Gli « elementi di giudizio » non furono mai posti all'ordine del giorno dell'Assemblea (*cfr.* note all'art. 131).

DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE

I (*XII*). — È proibita la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista.

La disposizione dell'articolo 56 della Costituzione per l'eleggibilità a senatore non è applicabile ai ministri, sottosegretari di Stato, deputati e consiglieri nazionali fascisti.

Sono stabilite con legge limitazioni temporanee alla eleggibilità e al diritto di voto per responsabilità fasciste.

II (*XIII*). — I discendenti delle Case già regnanti in Italia non sono elettori né eleggibili a cariche pubbliche.

I membri di Casa Savoia non possono soggiornare nel territorio della Repubblica Italiana.

III (*XIII*). — La legge dispone l'avocazione allo Stato dei beni di Casa Savoia.

IV (*XIV*). — Non sono riconosciuti i titoli nobiliari.

I predicati di quelli esistenti prima del 28 ottobre 1922 valgono come parte del nome.

La legge regola la soppressione della Consulta araldica.

L'Ordine mauriziano è mantenuto come ente ospedaliero.

V (*II*). — Se al momento delle prime elezioni della Camera dei senatori non sono costituiti tutti i Consigli regionali, si procede, anche per il terzo che essi dovrebbero eleggere, con il sistema adottato per gli altri due terzi.

La prima elezione del Presidente della Repubblica, ove non siano già costituiti tutti i Consigli regionali, ha luogo soltanto da parte dei membri dell'Assemblea Nazionale.

VI (*XVII*). — Si applica all'Assemblea Costituente la disposizione del secondo comma dell'articolo 58 della Costituzione.

VII (*VI*). — Entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti. Tale termine è ridotto a tre anni per i Tribunali militari.

Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente Costituzione si provvede con legge alla soppressione del Tribunale Supremo Militare e alla devoluzione della sua competenza alla Cassazione.

VIII (*VIII*). — Leggi della Repubblica regolano per ogni ramo della pubblica amministrazione il trapasso delle funzioni statali attribuite alle Regioni e quello di funzionari e dipendenti dello Stato, anche centrali, che si rende necessario in conseguenza del nuovo ordinamento.

Alla Regione sono trasferiti, nei modi da stabilire con leggi della Repubblica, il patrimonio, i servizi ed il personale delle Provincie.

IX (*XVIII*). — La presente Costituzione sarà promulgata dal Capo provvisorio dello Stato, entro cinque giorni dalla sua approvazione da parte dell'Assemblea Costituente.

CAMERA DEI DEPUTATI
28 APR 1949
BIBLIOTECA



INDICE ANALITICO PER MATERIE

(I numeri si riferiscono alle pagine).

Accademie (Ordinamento autonomo delle —) 72.
Accreditamento dei rappresentanti diplomatici 156.
Acquedotti (Competenza legislativa in materia di —) 217
Acque pubbliche (Competenza legislativa in materia di —) 217.
Agricoltura (Competenza legislativa in materia di —) 217.
Alto tradimento 166.
Amministrazione pubblica 178.
— (Tutela giurisdizionale contro gli atti della —) 209.
Amnistia 134.
Arte 72.
Artigianato 91.
— (Competenza legislativa in materia di —) 213.
Asilo (Diritto di —) 42.
Assemblea Nazionale 108.
Assicurazioni sociali 81.
Assistenza sociale 81.
— sanitaria e ospedaliera (Competenza legislativa in materia di —) 216.
— scolastica (Competenza legislativa in materia di —) 216.
Associazione (Diritto di —) 49.
Associazioni giovanili 50.
— religiose 52.
— segrete 49.
Atti amministrativi delle Regioni (Controllo degli —) 226.
— amministrativi delle Provincie, dei Comuni e degli altri enti locali (Controllo degli —) 226, 234.
— legislativi delle Regioni (Controllo degli —) 231.
— politici delle Regioni (Controllo degli —) 228.
Attitudini (Diversità di —) 24.
Attività economica pubblica e privata 86.
Autoconvocazione delle Camere 116.
Autonomie locali per decentramento legislativo e amministrativo 28.
Autonomie regionali speciali 210.
Autorizzazione a procedere (V. Immunità parlamentare)

Bandiera 43.
Beneficenza pubblica (Competenza legislativa in materia di —) 216.
Biblioteche di enti locali (Competenza legislativa in materia di —) 212.
Bilancio dello Stato 136.
Bill d'indennità 131.
Bonifica delle terre 90.
Bonifiche (Competenza legislativa in materia di —) 217.
Borse di studio 75.

Caccia (Competenza legislativa in materia di —) 212.
Camera dei deputati 106.
Camere di commercio, industria e agricoltura (Competenza legislativa in materia di —) 217.
Capacità giuridica 56.
Capoluoghi delle Regioni 235.
Capo provvisorio dello Stato 258.
Carcerazione preventiva 44.
Cariche elettive (Accesso alle —) 99.
Casa Savoia (Norme riguardanti la —) 267.
Cave (Competenza legislativa in materia di —) 212.
Censura (in tempo di guerra) 47.
Chiesa cattolica 29.
Circolazione (Libertà di —) 47.
— (Divieto alle Regioni di ostacolare la —) 220.
Circondari 210, 233.
Circoscrizioni comunali (Competenza legislativa in materia di —) 212.
— (Mutamento delle —) 239.
— provinciali (Mutamento delle —) 239.
Cittadinanza 56.
Cittadini (Eguaglianza di fronte alla legge dei —) 24.
Clausola oro 94.

Commercio (Competenza legislativa in materia di —) 217.
Commissario del Governo nelle Regioni 224.
Commissione interparlamentare per le questioni regionali 228.
Commissione per la Costituzione (Composizione della —) 9.
Commissioni legislative 125.
— permanenti 126.
Commutazione delle pene (Potere di —) 158.
Comuni (enti autonomi) 232.
— (Passaggio da una Regione a un'altra dei —) 236.
Condizioni personali e sociali (Diversità di —) 24.
Confessioni religiose 37.
Conflitti (fra le due Camere) 107.
Consigli di gestione 92.
Consiglio dei ministri 168.
Consiglio di Stato 183, 192.
Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro 181.
Consiglio superiore della magistratura 195.
Consigli regionali 221.
— (Scioglimento dei —) 228.
Consorzi agrari (Competenza legislativa in materia di —) 217.
Consuetudini costituzionali 107.
Consulta araldica 269.
Contratti collettivi di lavoro 83.
Convocazione straordinaria delle Camere 116.
Cooperazione 91.
Corrispondenza (Libertà e segretezza di —) 46.
Corte costituzionale 240.
Corte dei conti 183, 192.
Corte di cassazione 195, 205, 261.
Costituzione (Revisione della —) 256.
Credito 93.
Culto (Libertà di —) 51.
Cultura (Sviluppo della —) 40.

Dazi di importazione ecc. fra le Regioni (Divieto di istituire —) 220.
Decentramento dei servizi dello Stato 28.
Decreti-legge 131.
Delegazione legislativa 130.
Difesa in giudizio 58.
Dignità sociale 24.
Dipendenti pubblici (Responsabilità dei —) 63.
Diritti inviolabili (naturali) 21.
Diritti e doveri dei cittadini 44.
Diritto al lavoro 25.
— alla salute 71.
— di agire in giudizio 58.
— di asilo 40.
— di associazione 49.
— di petizione 98.
Diritto di professione e di propaganda religiosa 51.
— di riunione 17.
— di sciopero 84.
— di voto 94.
Diritto internazionale (Adattamento al —) 40.
Disegni di legge 124.
Domicilio 46.

Eguaglianza di fronte alla legge 24.
Elettorato attivo 95.
— passivo 109, 111.
Emigrazione (Libertà di —) 78.
Energia elettrica (Competenza legislativa in materia di —) 217.
Enti dipendenti dalle Regioni 216.
— pubblici (Responsabilità civile degli —) 63.
Errori giudiziari 58.
Esame di Stato 72.
Esercizio provvisorio del bilancio (V. Bilancio).
Espropriazione 87, 89.
Estradizione del cittadino 61.
— dello straniero 40.

Famiglia 65.
Famiglie numerose 70.
Fascismo 265.
Ferie annuali 79.
Ferrovie secondarie (Competenza legislativa in materia di —) 217.
Fiducia (delle Camere al Governo) 171.
Fiere locali (Competenza legislativa in materia di —) 216.
Figli illegittimi 69.
Filovie (Competenza legislativa in materia di —) 217.
Foreste (Competenza legislativa in materia di —) 217.
Forma repubblicana (Impossibilità di revisione costituzionale della —) 257.
Forze armate 101.
Friuli-Venezia Giulia 211, 264.
Funzionari pubblici (Responsabilità dei —) 63.
Funzione legislativa 122.

Gabinetto (Governo di —) 168.
Genitori 69.
Gestione delle aziende (Collaborazione dei lavoratori alla — 92.
Gioventù (Protezione della —) 70.
Giudice naturale 59.
Giudici (straordinari o speciali) 189.
Giunta provinciale amministrativa 227.
Giunta regionale 221.
Giuramento dei cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche 103.
— dei membri del Governo 170.
— dei membri del Parlamento 108.

Giuramento del Presidente della Repubblica 168.
Giuria popolare 189.
Giurisdizione (Norme sulla —) 205.
Giustizia amministrativa 192.
Giustizia amministrativa nelle Regioni 227.
Governo 168.
Grazia (Potere di —) 158.
Gruppi parlamentari 124.
Guerra (Deliberazione della —) 132.
— (Dichiarazione della —) 156.
— (Ripudio della —) 42.
— (Sospensione dei diritti in caso di —) 47, 55, 134.

Igiene 71.
Illegittimità costituzionale (Dichiarazione della —) 254.
Immunità parlamentare 121.
Impiegati dello Stato e degli enti parastatali 263.
— delle Regioni e degli enti locali 216, 262.
— pubblici 63, 179.
Imposta di successione 88.
Imputato (Presunzione di non colpevolezza) 62.
Inabilità al lavoro 81.
Inamovibilità (dei magistrati) 199.
Inchieste parlamentari 138.
Incompatibilità 119.
Indennità parlamentare 122.
Indulto 134.
Industria (Competenza legislativa in materia di —) 217.
Industria alberghiera (Competenza legislativa in materia di —) 212.
Ineleggibilità 119.
Infanzia (Protezione della —) 70.
Iniziativa economica privata 86.
Iniziativa legislativa 123.
— da parte dei Consigli regionali 222.
— da parte del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro 180.
Irretroattività della legge penale 59.
— delle altre leggi 59, 127.
Irrigazione (Competenza legislativa in materia di —) 217.
Isole (Valorizzazione delle —) 218.
Istituzioni religiose 52.
Istruzione (Norme generali sulla —) 72.
— artigiana e professionale 216.
— inferiore (Obbligatorietà e gratuità della —) 75.

Laghi (Competenza legislativa in materia di —) 217.
Latifondo (Trasformazione del —) 90.
Lavori pubblici (Competenza legislativa in materia di —) 217.
Lavoro (Divieto alle Regioni di limitare l'esercizio del —) 220.
— (Diritto e dovere al —) 25.
— (Inabilità al —) 81.
— (Libertà di scelta del —) 27.
— (Tutela del —) 78.
— (dei minori) 81.
— (della donna) 81.
Legge di bilancio (V. Bilancio).
Legge sulla stampa 55.
Leggi costituzionali 256.
Legislatura 114.
Legittimità costituzionale 260.
Libertà della persona 44.
— del domicilio 46.
— della scuola e nella scuola 73.
— di circolazione 47.
— di corrispondenza e di altre forme di comunicazione 46.
— di culto 51.
— di soggiorno 46.
— di parola e di pensiero 53.
— di religione 51.
— di stampa 53.
— di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi 47.
Linee automobilistiche (Competenza legislativa in materia di —) 217.
Lingua (diversità di) 24.

Maggioranza 117.
Magistratura 185.
Mandato imperativo 121.
Maternità (Protezione della —) 70.
Matrimonio 65.
Mercati locali (Competenza legislativa in materia di —) 216.
Mezzogiorno (Valorizzazione del —) 218.
Miglioramenti agrari (Competenza legislativa in materia di —) 217.
Miniere (Competenza legislativa in materia di —) 217.
Ministero dell'agricoltura e delle foreste 218.
Ministri 168.
Ministro della giustizia (Potestà disciplinare) 201.
Minoranze linguistiche (Tutela delle —) 28.
Minorati (Avviamento professionale dei —) 81.
Minori (Tutela del lavoro dei —) 80.
Misure di sicurezza 59.
Mobilitazione 132.
Molise (Provincia del —) 235, 260.
Monopoli economici 87.
Motivazione dei provvedimenti giurisdizionali 205.
Musei di enti locali (Competenza legislativa in materia di —) 212.
Mutualità 91.

Navigazione lacuale (Competenza legislativa in materia di —) 217.
Nome 56.
Numero legale (*quorum*) 118.

Onorificenze 158.
Opinioni politiche (diversità di —) 24.
Ordinamento giudiziario 261.
Ordinamento regionale 210.
Ordinamenti giuridici (pluralità degli —) 29, 37, 41.
Ordinanza di necessità 134.
Ordine mauriziano 269.

Paesaggio (Tutela del —) 40.
Parlamento 106.
Parola (Libertà di —) 53.
Partiti politici 96, 180.
— (Limitazioni al diritto di iscrizione ai —) 179.
Paternità (Ricerca della —) 69.
Patrimonio artistico e storico (Tutela del —) 40.
Patrocinio gratuito 59.
Patti Lateranensi 29.
Pena di morte 62.
Pene (Consistenza delle —) 62.
Pensiero (Libertà di —) 53.
Persona (Libertà della —) 44.
Pesca (Competenza legislativa in materia di —) 213,217.
Petizioni 98.
Pianificazione 26, 87.
Polizia giudiziaria 203.
Polizia locale (Competenza legislativa in materia di —) 212.
Popolo (Sovranità del —) 13, 22.
Porti (Competenza legislativa in materia di —) 217.
Potestà normativa delle Regioni 213.
Prefetto 225.
Presidente del Consiglio dei ministri 168.
Presidente della Giunta regionale 221,224.
Presidente della Repubblica 139.
Presidenza (Uffici di — delle Camere) 116.
Prestazioni personali e patrimoniali 57.
Previdenza sociale (Competenza legislativa in materia di —) 216.
Procedura parlamentare 124.
Professione religiosa 51.
Promulgazione 126.
Propaganda religiosa 51.
Proporzionale (sistema) 109.
Proprietà 87.
— terriera 90.
— piccola e media 90.
Proroga (della durata delle Camere) 113.
Prorogatio 115.
Provincia (ente autonomo) 232.
— (Passaggio da una Regione a un'altra della —) 236.
Pubblica amministrazione 178.
— (Tutela giurisdizionale contro gli atti della —) 209.
Pubblicazione delle leggi 126.
Pubblico impiego 178.
Pubblico ministero 199.

Quorum (numero legale) 118.

Radiofonia 54.
Ratifica dei trattati internazionali 136, 156.
Razza (diversità di —) 24.
Reati militari 192.
Referendum 107, 124, 127, 128, 155, 222, 237, 238, 256, 257.
Regioni 210.
— (Autonomia finanziaria delle —) 218.
— (Capoluoghi delle —) 235.
— (Confini delle —) 235.
— (Consiglio regionale) 221.
— (Controllo sugli atti della — V. Atti).
— (Creazione di nuove —) 236.
— (Demanio delle —) 218.
— (Elenco delle —) 234.
— (Funzioni amministrative delle —) 217.
— (Fusione di —) 236.
— (Patrimonio delle —) 218.
— (Potestà legislativa delle —) 213.
Regolamento (delle Camere) 117.
Religione (diversità di) 24.
Rendiconto consuntivo 136.
Repubblica democratica 21.
— parlamentare 21,106.
— presidenziale 106.
— (Fedeltà alla — Giuramento) 103.
Responsabilità penale 62.
Revisione della Costituzione 256.
Ricerca scientifica e tecnica 40.
Ricorso per cassazione 205.
Ricostruzione (danni bellici) 217.
Riforma agraria 90.
Riposo settimanale 79.
Risparmio 93.
Riunione (Diritto di —) 49.

Salario 79.
Salute (Tutela della —) 71.
Sanzione 123, 127.
Savoia (Norme riguardanti la casa —) 267.
Scienza 72.
Sciopero (Diritto di —) 84.
Scrutinio segreto 125.
Scuola 72, 75.

Seduta (delle Camere) 117.
Seduta comune del Parlamento 108.
— segreta 117.
Senato della Repubblica 106, 259.
Senatori a vita 112.
— di diritto 259.
Serrata 86.
Servizio militare 101.
Sessione 114.
Sesso (Diversità di —) 24.
Sfiducia (Mozione di —) 171.
Sicurezza (Misure di —) 59.
Sindacati 83.
Sistema tributario 103.
Socializzazione 89.
Soggiorno (Libertà di —) 47.
Sovranità del popolo 13, 22.
Spettacoli 53.
Stampa 53.
Stato (Responsabilità civile dello —) 63.
Stato d'assedio 55.
— di guerra 55, 132.
Statuti delle Regioni 212, 222.
— speciali delle Regioni 211.
Stemma di Stato 43.
Stranieri (Condizione giuridica) 40.
— (Circolazione e soggiorno degli —) 48.
— (Diritto di riunione degli —) 49.
— (Diritto di professione religiosa degli —) 51.
— (Libertà di parola, di pensiero, di stampa degli —) 53.
Successione (legittima e testamentaria) 87.
Tassatività della legge penale 60.
Teleferiche (Competenza legislativa in materia di —) 217.
Territorio della Repubblica 210.
Titoli nobiliari 269.
Torbiere (Competenza legislativa in materia di —) 212.
Tramvie di interesse regionale 217.
Trattamenti sanitari 71.
Trattati internazionali 136, 156.
Tribunale elettorale 120.
— supremo militare 206, 260.
Tribunali militari 192, 206, 260.
Tributi (Facoltà delle Regioni di imporre —) 220.
— (Sistema tributario) 103.
Turismo (Competenza legislativa in materia di —) 212.

Uffici dipendenti dalle Regioni 216.
Uffici pubblici (Libertà di accesso agli —) 99
Ufficio di presidenza (delle Camere —) 116
Uninominale (collegio) 109.
Università (Ordinamento autonomo delle —) 72.
Urbanistica (Competenza legislativa in materia di —) 212.

Verifica dei poteri 120.
Veto 127.
Viabilità (Competenza legislativa in materia di —) 217.
Voto 94.
— di fiducia 106, 170.



CAMERA DEI DEPUTATI
28 APR 1949
BIBLIOTECA

INDICE DEI NOMI

(Accanto a ciascun nome sono indicati gli articoli e le disposizioni transitorie nelle cui note *il deputato è citato).*

Abozzi 106.
Adonnino 103, 108 e 127.
Alberti 59.
Aldisio 85 e 87.
Amadei 124.
Ambrosini 52, 76, 87, 100, 114, 115, 116, 117, 120, 123, 125, 126, 127, 131, 132, 134, 135, 137 e VII.
Amendola 1 e 3.
Andreotti 12, 21 e 48.
Arata 3, 41, 94, 136 e 137.
Arcangeli 90.
Avanzini 13 e 135.
Azzi 54 e 87.

Badini Confalonieri 13, 22, 29, 33, 44, 106 e 108.
Barbareschi 37.
Basso 1, 2, 3, 10, 13, 14, 16, 18, 21, 24, 25, 28, 29, 36, 51 e 52.
Bastianetto 11.
Bellavista 24, 40, 49, 106, 108, 134 e III.
Bencivenga 52.
Benedettini XII.
Benvenuti 13, 26, 39, 54, 78, 87, 88, 89, 90 e 138.
Bernini 33 e 34.
Bertone 81, 127 e 134.
Bettiol 25, 26, 27, 54, 79, 90, 101, 102, 103, 107, 112 e 135.
Biagione 133.
Bianchi Bianca 33 e 106.
Bianchini Laura 34.
Bibolotti 42, 45 e 99.
Binni 19 e X.
Bitossi 99.
Bonomi Ivanoe 8, I e XVIII.
Bordon 85.
Borsellino 133.
Bosco Lucarelli 29, 43, 54, 61, 88 e 90.
Bozzi 48, 54, 61, 67, 70, 74, 75, 77, 81, 83, 86, 87, 90, 94, 99, 100, 117, 118, 135, 137 e XIII.
Bruni 1.
Bubbio 4, 24 e 129.
Buffoni 81.
Bulloni 13, 16, 83, 99 e 137.

Caccuri 109.
Cairo 52.
Calamandrei 7, 8, 29, 66, 69, 87, 103, 108, 113, 137, I e XVI.
Calosso 19, 52, 90 e 106.
Camangi 32, 38, 40, 46 e I.
Camposarcuno 33, 122, 123, 124 e IV.
Candela 98.
Canepa 106.
Canevari 4 e 45.
Caporali 52.
Cappa 21.
Cappi 8, 10, 18, 22, 83, 132 e 137.
Capua 32.
Carbonari 129.
Carboni Angelo 24, 58, 83, 106 e 107.
Caristia 54.
Carmagnola 45.
Caroleo 52, 101 e 114.
Caronia 32, 85, 86 e 87.
Carpano Maglioli 88, 95, 110 e 124.
Caso 32.
Castiglia 107 e 109.
Cevolotto 7, 20, 21, 27, 28, 29, 106, 124, 131, 137, I e VII.
Chatrian 52 e 87.
Chiaramello 52.
Chiostergi I.
Cianca 8 e XII.
Cifaldi 25 e 98.
Cimenti 45.
Cingolani 37 e 40.

Clerici 40, 60, 64, 72, 78, 87, 88, 95, 98, 99 e 133.
Codacci Pisanelli 24, 32, 51, 73, 77, 79, 81, 86, 87, 103, 135, 139 e XIII.
Codignola 6, 9, 33, 49, 118, 119, 120, 121, 124, 126, 129 e X.
Colitto 4, 36, 39, 42, 43, 48, 50, 52, 54, 73, 82, 83, 84, 87, 88, 92, 98, 101, 106, 107, 110, 117, 128, 131, IV e XII.
Colonnetti 33 e 34.
Condorelli 7, 10, 12, 15, 17, 29, 33, 34, 48, 54, 99, 120, 134, 137, 139, XIII e XV.
Conti 55, 56, 61, 62, 64, 70, 86, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 125, 134, 135, I, XIII e XVIII.
Coppa 1, 52 e XIII.
Coppi 102.
Corbi 31, 37, 56, 90 e 94.
Corbino 3, 31, 33, 34, 38, 42, 43, 44, 53, 55, 60, 78, 82, 85, 86, 94, 99, 106 e VIII.
Corsanego 18, 26, 27, 28, 29 e 30.
Cortese Guido 1.
Cosattini 88.
Costa 101 e 106.
Costantini 28, 85 e 88.
Cotellessa 32.
Covelli XIII.
Crispo 1, 7, 11, 13, 21, 25, 27, 29, 40, 54, 78, 85, 86, 90, 108 e 112.
Croce 7.

Damiani 40.
D'Aragona 117.
Del Curto 32.
Della Seta 7, 18, 50, 51, 54 e 106.
Delli Castelli Filomena 106.
De Maria 4, 32 e 38.
De Vita 29, 58, 81, 83, 94 e 119.
Di Fausto 9.
Di Gloria 33 e 120.
Di Vittorio 36, 38, 39, 40, 44, 60 e 99.
Dominedò 4, 24, 28, 30, 35, 38, 39, 45, 79, 83, 87, 88, 111, 124, 128, 134, 137 e XII.
Donati 58.
Dossetti 2, 7, 10, 20, 21, 22, 33, 37 e 51.
Dozza 125.
Dugoni 124.

Einaudi 41, 44, 46, 47, 80, 81, 82, 87, 88, 97, 99 e 100.
Ermini 34.

Fabbri 1, 33, 39, 40, 60, 68, 80, 82, 87, 88, 90, 92, 97, 99, 100, 102, 103, 132, 135, 137 e XIII.
Facchinetti I.
Fanfani 1, 3, 21, 34 e 44.
Faralli 88.
Fedeli Aldo 88.
Federici Maria 51 e 106.
Filippini 109.
Foa 4, 8, 35 e 40.
Fuschini 64, 75, 78, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 90, 94, 95, 97, 132, IV e VIII.

Gabrieli 40 e 103.
Gasparotto 52, 78, 87 e 103.
Geuna 106 e XIII.
Ghidini 4, 21, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 68, 79, 102, 103 e 109.
Giannini 40.
Giolitti 31, 48, 54 e 56.
Giua XIV.
Gortani 44 e 45.
Grassi 1, 20, 21, 22, 29, 42, 48, 101, 102, 103, 105, 106, 107, 108, 124, 137 e VII.
Grieco 10, 53, 67, 86, 87, 92, 95, 99, 121 e 131.
Grilli 29.
Gronchi 1, 8, 21, 33, 44, 46, 48, 139 e X.
Guidi Cingolani Angela 35.
Gullo Fausto 75, 106, 134, 135, 136, 137 e I.

Iotti Nilde 29.

Jacini 7 e 114.
Jacometti 44 e 124.

Labriola 7 e 19.
Laconi 4, 8, 10, 14, 19, 31, 38, 48, 49, 51, 52, 53, 83, 88, 92, 99, 100, 101, 117, 119, 120, 124, 135, 137 e VIII.
Lami Starnuti 83, 85, 88, 106, 117, 124, 125, 126, 127, 131, 135 e I.
La Pira 2, 13, 18, 21, 24, 29 e 51.
La Rocca 24, 83, 86, 87, 88, 92, 95, 98, 99, 100 e 120.
Leone Giovanni 25, 26, 27, 33, 66, 68, 79, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 111, 112, 134, 135, 137 e III.
Lombardi Giovanni 13.
Lozza 33 e 34.
Lucifero 1, 4, 8, 16, 18, 21, 28, 49, 51, 60, 61, 69, 83, XIV e XVIII.
Lussu 6, 9, 71, 82, 83, 85, 86, 87, 90, 102, 107, 124, VIII e XII.

Macrelli 83, 94, 108 e 135.
Magrini I.
Malagugini 34 e 52.
Mancini 18, 27, 28, 50 e 51.
Mannironi 68, 99, 107, 111 e 137.
Marchesi 2, 7, 9, 16, 18, 20, 33, 34 e 49.
Marina Mario 46.
Marinaro XIII.
Martino Gaetano 33, 94, 135 e XIII.

Mastino Gesumino 25, 112 e 134.
Mastino Pietro 48, 49, 54, 90, 96, 102, 106, 137 e XI.
Mastrojanni 106.
Mattei Teresa 8, 31 e 51.
Matteotti Matteo 33.
Mazzei 34, 38, 39 e 94.
Mazzoni I.
Meda Luigi 36, 53, 75 e 78.
Merighi 32 e 38.
Merlin Angelina 37 e 106.
Merlin Umberto 7, 29, 30, 40, 48, 50, 51, 52, 54 e 108.
Mezzadra 31.
Micheli 48.
Minio III.
Molè 37 e 79.
Montagnana Mario 4.
Monterisi 133.
Monticelli 90 e 135.
Moranino 87.
Morelli Renato 117 e 131.
Moro 1, 13, 16, 18, 21, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 37, 51, 52, 72, 79, 83, 85, 102, 125, 131, 135 e IX.
Mortati 14, 21, 29, 39, 48, 49, 50, 51, 54, 55, 57, 58, 60, 61, 63, 64, 66, 68, 70, 71, 72, 76, 79, 82, 83, 86, 87, 88, 90, 94, 97, 99, 100, 101, 102, 103, 108, 110, 111, 117, 118, 120, 125, 131, 132, 134, 135, 137, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVII e XVIII.
Moscatelli 137.
Murgia 13, 106 e 111.
Musolino 54, 125 e 134.

Nitti 4, 7, 11, 29, 55, 56, 57, 58, 60, 64' 83, 85, 88, 91, 92, 94, 119, 134, 135, I e VIII.
Nobile 4, 24, 25, 52, 78, 80, 83, 84, 86, 88, 90, 97, 99, 100, 107, 109, 117, 120, 124, 125, 135, 139 e XIV.
Nobili Tito Oro 10, 19, 28, 46, 54, 58, 72, 83, 87, 101 e 103.

Orlando Vittorio Emanuele 54, 87, 88, 90 95 e I.

Pacciardi 1 e 33.
Pajetta Gian Carlo 4, 7 e 8.
Pajetta Giuliano 31.
Pallastrelli 117.
Parri X.
Patricolo 10 e 101.
Pecorari 116.
Perassi 10, 14, 15, 51, 55, 57, 72, 73, 75, 80, 81, 83, 87, 88, 89, 90, 91, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 115, 116, 117, 121, 125, 126, 134, 135, 137, 138, V, VII e IX.
Perlingieri 42.
Perrone Capano 40, 83, 103, 105 e 107.
Persico 12, 24, 47, 75, 79, 87, 103, 106, 108, 109, 120, 123, 134, 135, 137, I e X.
Pesenti 4.
Piccioni 58, 60, 88, 125 e I.
Piemonte 48, 116 e 117.
Porzio 120 e I.
Preti 33, 34, 87, 104, 134 e 138.
Priolo 106 e I.
Puoti 46.

Rapelli 51.
Ravagnan 10 e 99.
Reale Vito 101, 102, 103 e 108.
Recca 133.
Rescigno 27, 117 e 128.
Riccio Stefano 7, 25 e 29.
Rivera 33 e 51.
Rodi 33, 40, 48, 54 e XIV.
Rodinò Mario 1 e 33.
Romano 4, 66, 83, 98, 100, 107, 108 e 109.
Rossi Maria Maddalena 29, 51 e 106.
Rossi Paolo 24, 33, 52, 61, 68, 75, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 91, 104, 106, 108, 109, 111, 112, 134, 135, 137, 138 e 139.
Rubilli 94.
Ruggiero Carlo 21, 29, 49, 50 e 106.
Ruini 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 15, 18, 19, 30, 34, 35, 41, 47, 48, 50, 51, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 64, 66, 68, 69, 70, 72, 74, 75, 77, 79, 81, 82, 83, 87, 90, 92, 94, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 122, 123, 124, 127, 128, 129, 133, 134, 135, 137, VI, VIII, IX, XII, XIII, XIV, XV e XVI.
Russo Perez 11, 83 e 98.

Sardiello 29, 33 e 125.
Scalfaro 106.
Schiavetti 8, 48 e XII.
Schiratti 16.
Scoca 53.
Scoccimarro 116.
Segni 44.
Selvaggi 12 e 52.
Sicignano 90.
Spano 92.
Stampacchia 94.
Sullo Fiorentino 48, 49 e 54.

Targetti 49, 52, 57, 61, 75, 77, 83, 94, 95, 101, 102, 106, 107, 108, 110, 111, 114, 131, 134, 135, I, VIII, XIII, XIV, XVII e XVIII.
Taviani 33, 37, 41, 42 e 43.

Tega 39.
Terracini 12, 28, 59, 62, 64, 66, 67, 80, 83, 84, 87, 88, 90, 97, 99, 100, 112, 117, 124, 131, 132, 133, 134, 136 e XIV.
Terranova 54 e 78.
Tessitori 116.
Titomanlio Vittoria 51.
Togliatti 2, 7, 16, 21, 28, 29, 30, 49, 51, 52, 85, 98, 102, 107, 108 e 135.
Togni 38.
Tonello 52, 94 e X.
Tosato 55, 61, 64, 70, 73, 74, 76, 77, 78, 80, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 92, 94, 95, 98, 99, 100, 117, 125, 134, 135, IV e IX.
Treves 10.
Tumminelli 31 e 33.
Tupini 7, 13, 17, 18, 21, 22, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 32, 33,34 e 50.

Uberti 76, 82, 87, 109, 124, 125, 135, I, VI, VII e VIII.

Vanoni 81, 86, 87 e 119.
Varvaro 107 e 109.
Veroni 24, 114 e XVIII.
Villabruna 106.
Villani 4 e 83.

Zanardi 102.
Zerbi 47 e 87.
Zotta 30.
Zuccarini 38, 88, 116, 117 e X.

