

---

---

## LE GARANZIE COSTITUZIONALI NELLA NUOVA COSTITUZIONE

La Costituzione del 27 dicembre 1947 ha dedicato un apposito titolo – il VI della parte 2<sup>a</sup> – al tema delle garanzie costituzionali; ed ha istituito un nuovo eccelso organo, la Corte Costituzionale. Ciò dimostra quale importanza l'Assemblea Costituente ha attribuito al tema delle « garanzie costituzionali ».

Lo Stato moderno non può certo appagarsi di quella concezione di « giustizia » che era propria dello Stato assoluto. La vita sociale passa attraverso tre fasi ben distinte. La prima fase è quella della giustizia civile e penale: quando è bandita la violenza privata e le controversie e i delitti sono sottoposti alla pronuncia di un giudice imparziale, allora appare la civiltà, nella forma più elementare. La seconda fase è quella della giustizia amministrativa: non solo i privati sono sottoposti al responso del giudice, ma vi è sottoposto anche il pubblico potere. *Vi sono pur dei giudici a Berlino*, rispondeva all'imperatore il più umile dei lavoratori; ed è veramente una cosa mirabile questa, che il cittadino possa ricorrere fruttuosamente, e con sicurezza di successo, ad un giudice, contro gli atti dell'autorità pubblica anche la più eccelsa, fosse pure il Capo dello Stato. Viene ora, col nuovo Statuto, la terza fase, ed è quella più delicata: la fase della giustizia *costituzionale*. Molti sono gli organi sovrani, e dotati di amplissimo potere, e possono venire in contrasto o in conflitto fra loro; quale deve prevalere? Come possono essere risolti questi conflitti? E può esistere un giudice, e così autorevole, così eccelso, da poter dare ordine agli stessi poteri sovrani, e divenire, esso stesso, sovrano? Questo è il problema che la nuova Costituzione ha affrontato, e lo ha risolto affermativamente, ed ha fatto bene; l'avvenire dirà se questo sistema di giurisdizione costituzionale è suscettibile di più largo sviluppo (come io ritengo) o se rimarrà statico o dovrà essere limitato o sottoposto a revisione. Tutti riconoscono, però, che il titolo della Costituzione relativo

alle « garanzie costituzionali » corona l'edificio dello *Stato di diritto*, ne rafforza la base e i fondamenti: lo Stato non si limita ad assicurare la giustizia nei rapporti tra i cittadini, ma subordina se stesso al diritto anche per quanto concerne l'organizzazione dello Stato e l'attività più eccelsa di questo. Persino l'attività legislativa viene sottoposta a regole giuridiche veramente efficienti; ed è istituito, a tal fine, un giudice apposito, dotato di congrui poteri. Sino ad alcuni anni fa, era comune principio che il legislatore potesse far tutto; e che i cittadini, esposti, in conseguenza, a improvvise e talvolta inique misure, fossero assistiti solo da garanzie metagiuridiche (se garanzie si possono considerare), vale a dire garanzie morali, politiche e sociali. Oggi il quadro sta divenendo del tutto diverso: d'ora innanzi dovrebbero consolidarsi nel nostro paese i principî fondamentali di giustizia politica e sociale aderenti alle norme della Costituzione; e se la legge ordinaria offendesse tali principî, essa sarebbe rigorosamente colpita. Non si nega che ciò può portare inconvenienti e difficoltà: menomazione del potere del Parlamento, incertezza sulla consistenza e sulla stabilità del sistema giuridico, molteplicità di liti e di controversie, anche in settori delicatissimi della vita nazionale. Ma gli inconvenienti, sia pur notevoli, non sono tali da prevalere, di fronte all'esigenza di garantire la giustizia nel campo costituzionale.

Quando si affronta il tema delle garanzie costituzionali, si urta immediatamente in una obiezione, che è necessario togliere di mezzo. Si dice: il Parlamento è emanazione del popolo, della sovranità del popolo, e deve avere la pienezza assoluta dei poteri; non può esistere un organo sopraordinato al Parlamento e al popolo, che ne paralizzi l'attività e ne annulli la volontà; e seppure quest'organo esiste, esso non può avere la forza e la possibilità pratica di prevalere sulla volontà popolare, ed è destinato all'insuccesso. Questo ragionamento, per altro, è semplicistico ed inconsistente. Già potrebbe opporsi che il popolo, come ogni altro soggetto, può auto-limitarsi, per senso di giustizia, per la pace interna od esterna; e se si autolimita, e rinuncia, mediante la Costituzione, a dati poteri, attribuendoli ad un dato organo — la Corte Costituzionale — la potestà di questa trova base indiscutibile nella stessa volontà popolare. Ma v'è una ragione anche più salda e profonda, ed è questa. Nella vita morale, politica e sociale è vana pretesa quella di fondarsi su una forza sola, su un principio solo. Il popolo, la massa, la maggioranza

ha i suoi incontestabili diritti; ma vi sono altre forze che non possono essere dimenticate, e sono i fattori morali, la capacità, la cultura, la tecnica, il senso di giustizia, il senso morale. Nessuno sosterebbe oggi, in un paese civile, che gli astronomi, i medici, i fisici debbano essere diplomati ed eletti in pubblici comizi per giudizio popolare, come si farebbe presso una tribù di selvaggi; e per ragioni in parte analoghe, in parte diverse, nessuno, o quasi nessuno, sostiene che oggi qualsiasi giudice debba essere scelto a caso o mediante suffragio universale. Non vi sono serie ragioni né per proclamare, con un nuovo dogma di fede, l'infallibilità dei Parlamenti, né per proclamare la giustizia di ogni atto parlamentare, anche quando un organo eccelso, estraneo alle passioni politiche, particolarmente esperto nelle materie giuridiche, decida in senso opposto. L'amore per il popolo, ed il doveroso riconoscimento dei diritti di questo, non può e non deve mutarsi in demolatria: ma la volontà del popolo e le esigenze della giustizia vanno temperate in un sistema organico prudente ed equilibrato, facendo prevalere ora l'una, ora le altre, secondo quel principio morale supremo, che era alla base del pensiero politico di Mazzini. Né giova ricercare qui, se e quando un organo giudiziario, investito di delicatissimi poteri, avrà la forza di porsi contro accese e prevalenti correnti politiche, e se un tal organo potrà resistere, o no, alla volontà popolare, che, di solito, sta al seguito della maggioranza parlamentare e la sospinge e la sostiene. L'argomento non è certo di scarso peso; ma se il fattore *forza* fosse decisivo, ogni sistema costituzionale diverrebbe sterile, specialmente nell'attuale fase di diffusa e combattiva organizzazione sindacale. Il vero è che le garanzie costituzionali sono preziose, anche se talvolta risultano inefficienti: e lo stesso avviene per il magistero penale, che costituisce una preziosa tutela della vita e dei diritti di ciascuno, anche se molti delitti rimangono impuniti. L'ordinamento giuridico — e quello delle garanzie costituzionali — costituisce in ogni caso una remora, un presidio: remora e presidio che diverranno sempre più efficienti man mano che il sistema e l'organo decidente si saranno consolidati, avranno acquistato prestigio, avranno acquisito il loro titolo di nobiltà in una tradizione secolare. Nessuno dirà che nella vita inglese e nel costume inglese il Parlamento abbia sempre avuto lo stesso peso; nessuno dirà che il prestigio e la forza del Parlamento di oggi siano identici a quelli di molti secoli fa, quando com-

parve la prima volta. È pur necessario creare, incominciare, con fede ed energia: i nostri lontani nepoti, ben più di noi, potranno apprezzare al giusto valore la conquista rappresentata dagli articoli 134 a 137 della Costituzione del 1947.

\* \* \*

« Garanzia costituzionale » non è un termine ben definito. In senso lato, è garanzia costituzionale ogni istituto giuridico, ogni controllo, ogni ingranaggio previsto dalla Costituzione che mira a garantire i diritti dei singoli e le potestà degli stessi organi costituzionali in confronto ad altri organi o soggetti. Intese in senso così lato, le garanzie costituzionali abbracciano ogni rimedio diretto a tutelare il cittadino (ad esempio: da un arresto arbitrario); a tutelare le libertà di voto, di stampa, di religione, di riunione; le immunità parlamentari; il *referendum* abrogativo della legge (art. 75 della Costituzione), l'iniziativa popolare in tema di leggi (art. 71), la potestà del presidente della Repubblica di sospendere la promulgazione (art. 74) e via di seguito. Lo stesso obbligo di udire i presidenti delle Camere, prima di decretarne lo scioglimento (art. 88 della Costituzione) è, in senso lato, una garanzia costituzionale. Altre « garanzie » (in senso lato) furono suggerite e caldeggiate durante i lavori dell'Assemblea Costituente; l'onorevole Codacci Pisanelli sostenne che il giudizio sulla regolarità delle operazioni elettorali fosse attribuito alla Corte Costituzionale; gli onorevoli Codacci Pisanelli e Condorelli proposero che alla Corte suddetta potesse ricorrersi contro ogni atto che involgesse in sé una usurpazione di potere da parte di organi costituzionali; ma le due proposte furono respinte.

La nostra Costituzione, per altro, ha inteso il termine « *garanzie costituzionali* » in senso più stretto. Nel titolo relativo alle garanzie costituzionali vi sono anche gli articoli 138 e 139, che riguardano la *revisione*, ossia la modifica, della Costituzione; ma non credo che queste norme possano rientrare nel quadro delle *garanzie* in senso stretto. Le garanzie – vere e proprie – hanno, infatti, un carattere speciale, quello, cioè, di essere attuate per mezzo di un organo apposito, la Corte Costituzionale, mediante un *giudizio*, un processo. Si tratta, perciò, di garanzie giurisdizionali, e riguardano:

- a) le questioni circa la costituzionalità delle leggi statali e regionali, dei decreti legislativi e dei decreti-legge;
- b) i conflitti di attribuzione;

c) i giudizi contro il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri ed i ministri, in seguito ad accusa pronunciata dalle Camere.

Naturalmente la materia di gran lunga più importante è quella della costituzionalità delle leggi statali, così dette *ordinarie*: quanto alle leggi costituzionali, non è previsto controllo, o sindacato, o garanzia veruna. Potrebbe aggiungersi quindi che il controllo della Corte Costituzionale ha efficacia solo *relativa*, ed ha un contenuto formalistico; infatti la Corte può intervenire, se si tratta di legge ordinaria: se invece si tratta di legge costituzionale, cioè assunta col procedimento di cui all'articolo 138 (doppia approvazione e *referendum* popolare nel caso che sia richiesto, ecc.), il Parlamento, allora, può fare quello che vuole; soltanto non potrebbe (unica eccezione prevista) abbandonare la forma repubblicana di governo; e tuttavia il divieto manca di sanzione, ed ha, più che altro, un valore morale e politico. In un paese che ha per venti anni — di recente — sofferto le angarie e le violenze della dittatura, molti avrebbero amato che si fosse disposto qualcosa di più: che si fosse anche vietata una revisione costituzionale nel senso di far ritorno alla dittatura, che si fossero dichiarati intangibili i diritti fondamentali della persona umana, e, secondo qualche proposta, i diritti essenziali dei lavoratori; taluno addirittura caldeggiò la proposta, partita di recente da uomini politici australiani, di sottoporre ad un organo internazionale la repressione dei colpi di Stato e degli atti contrari ai diritti fondamentali dell'uomo. Queste proposte però non ebbero sèguito in seno all'Assemblea Costituente, ed ogni sindacato giurisdizionale sugli atti di revisione della Costituzione fu escluso. Certo, norme e garanzie siffatte, miranti a limitare la potestà di revisione della Costituzione, hanno efficacia relativa; pure, se si è affermato che la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale, sarebbesi potuto pur disporre che neppure i diritti essenziali dei cittadini e il sistema di libera elezione delle Camere possano formare oggetto di revisione costituzionale; e sarebbesi potuto aggiungere che la Corte Costituzionale, su domanda o di ufficio, ha la potestà e l'obbligo di dichiarare quali proposte di revisione costituzionale e quali leggi costituzionali siano contrarie a tale precetto. A mio avviso, una ingerenza della Corte Costituzionale, in tema di revisione della Costituzione, sarebbe stata consigliabile, anche perché, come è noto, la nostra Co-

stituzione ha introdotto, per la revisione, un sistema, un procedimento non certo lungo né arduo: basta l'approvazione per due volte, a distanza di tre mesi almeno, e l'approvazione, nel secondo esame, a maggioranza assoluta dei membri delle Camere, salvo il *referendum* eventuale (1). Giustamente ha rilevato Gaetano Azariti che Governo e Camere saranno perciò facilmente indotti (ove vogliano derogare alla Costituzione, ossia non tenerne conto) a saltare l'ostacolo della Corte Costituzionale, seguendo la via della revisione costituzionale, anche per leggi tipicamente ordinarie. Sotto questo profilo, la così detta « rigidità » della Costituzione è sterile di frutti; anzi le così dette Costituzioni rigide sono, talvolta, meno stabili di quelle « elastiche ». Infatti lo Statuto albertino, sia perché non era previsto un procedimento di revisione costituzionale, sia perché il preambolo parlava di « legge perpetua e irrevocabile », per oltre mezzo secolo rimase intatto, e successivamente subì solo modifiche di ristrettissima portata, finché il fascismo, di fatto, non lo lacerò. La nostra Costituzione « rigida », invece, sarà facilmente messa da banda, col procedimento di revisione costituzionale. Ciò limita, naturalmente, l'importanza del sindacato compiuto dalla Corte Costituzionale sulla costituzionalità della legge. Ma non annulla, però, l'importanza di tale sindacato, importanza che è pur sempre notevole. Basta rilevare, infatti, che ben altra è la reazione della pubblica opinione quando si proclama di voler modificare la Costituzione e ben altra, e assai minore, è tale reazione, quando si afferma che la Costituzione rimane salda, e che nei limiti di essa si vuole rimanere.

\* \* \*

L'odierno sistema costituzionale parte da due capisaldi:

- a) la distinzione tra legge costituzionale e legge ordinaria (2);
- b) la *rigidità* della Costituzione.

(1) In altri ordinamenti, invece, si richiede ben di più: o il *referendum* popolare in ogni caso (e non solo se richiesto); ovvero la convocazione di apposita Assemblea Costituente; ovvero ancora lo scioglimento automatico delle Camere dopo la modifica della Costituzione; ovvero, infine, una maggioranza fortemente qualificata.

(2) La distinzione tra legge costituzionale e legge ordinaria (a prescindere dalle norme fasciste del 1928) fu già introdotta con l'articolo 3 del decreto legislativo 16 marzo 1946, n. 98. Per le leggi ordinarie rimase ferma la precedente delegazione legislativa al Governo; per le leggi costituzionali fu invece affermata la competenza esclusiva dell'Assemblea Costituente.

Più e più volte, durante la discussione della nostra Costituzione, si è insistito sul punto che una Costituzione *rigida* postula di per sé la conseguenza che la legge non può violare la Costituzione; e che, con un sistema od un altro, la violazione della Costituzione dovrebbe essere dichiarata e colpita. Io andrei anche più in là: e direi che una Costituzione, se è una vera Costituzione, e non una legge qualsiasi, non può essere che rigida. Può mancare la sanzione che garantisca la immutabilità (vedasi, ad esempio, lo Statuto albertino); può non essere previsto il procedimento di revisione costituzionale: comunque, se si usa il termine di *costituzione* o di *statuto*, e non quello di *legge*, ciò non può essere senza scopo; perciò, nel proemio dello Statuto di Carlo Alberto, si diceva che tale Statuto era legge «perpetua ed irrevocabile». *A fortiori* deve dirsi che una Carta, approvata da una assemblea costituente, e non dagli ordinari organi legislativi, non può mancare di una particolare forza ed efficacia rispetto agli organi ed ai procedimenti ordinari.

Ma a parte l'uso e il tradizionale significato del termine «Costituzione», la stabilità e la «rigidità» delle Costituzioni è richiesta da intuitive ragioni di convenienza politica. Perciò la revisione costituzionale è soggetta, in quasi tutti i paesi del mondo, a particolari garanzie. Per altro, fermato il concetto che non possono essere tollerate violazioni della Costituzione, si profila, in pieno, la difficoltà più reale e insopprimibile: quella di vedere, cioè, quando la Costituzione è violata. È da rilevare che la formula originaria, proposta dalla Sottocommissione per la preparazione di quella parte della Carta, diceva: «La Corte giudica della costituzionalità delle leggi»; a tale formula fu sostituita quella attuale: «giudica della legittimità costituzionale delle leggi», per fare riferimento ai noti «vizi di legittimità» ed alle «questioni di legittimità» in contrapposto ai così detti vizi di merito: in altre parole, quando la Costituzione usa una norma *elastica*, e detta un precetto elastico, la cui applicazione è rimessa al criterio *discrezionale* del futuro legislatore, allora non potrà parlarsi di violazione della legittimità costituzionale. Un tal criterio direttivo è di certo esatto; ma non ne è facile l'applicazione. Quando, ad esempio, l'articolo 40 della Costituzione dichiara: «il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano», è chiaro, almeno sino ad un certo punto, che singole leggi potranno, per singoli casi, limitare o vietare lo sciopero; e tuttavia, se venisse una legge che su vastissima scala,

e quasi in linea generale, escludesse o inceppasse in modo gravissimo l'esercizio di quella facoltà, o diritto che sia, io non credo che potrebbe parlarsi di un libero e ragionevole uso del potere discrezionale che il costituente ha assegnato al legislatore. Molto più gravi e delicate questioni possono sorgere in altri casi: quando, ad esempio, l'articolo 34 dichiara: « La scuola è aperta a tutti », è chiaro che non si potranno escludere gli ebrei, o i figli dei comunisti o dei fascisti; ma si potranno escludere i deficienti? gli affetti da malattie infettive? gli allievi di cattiva condotta? i condannati per taluni reati? Qui, mi pare evidente che non si tratta di norma costituzionale elastica, né si tratta di esame di merito; si tratta di esaminare lo *spirito* della disposizione costituzionale; si tratta di interpretare la norma. Ed è questo il compito più eccelso, più delicato, che alla Corte Costituzionale è stato attribuito: quello di individuare i principî fondamentali della Costituzione e di garantirne il rispetto. Negli Stati Uniti di America si è giunti al punto, davvero eccessivo, di ritenere che il giudice possa invalidare le leggi che a lui sembrano inopportune o irragionevoli; in Italia non si giungerà di certo a siffatto estremo, ma è chiaro che, dovendosi fare riferimento anche ai *principî generali* della Costituzione — quali sono l'uguaglianza dei cittadini, l'uguaglianza dei sessi, la libertà di pensiero, la tutela del lavoro, la tutela del risparmio, l'autonomia degli enti locali, ecc., ecc. — molte e molte norme legislative potranno essere ritenute contrastanti colla Costituzione, la quale, ripeto, dovrà essere intesa non soltanto nelle sue norme singole e nella lettera di esse, ma anche nel suo spirito; né credo si possa dire davvero che la Corte Costituzionale per tal modo farebbe un esame di merito e non un esame di legittimità, perché altro è « principio generale » altro è norma elastica (1). D'altra parte, se per intendere la legge si deve spesso risalire all'intenzione del legislatore ed ai principî generali dell'ordinamento giuridico, non mi pare dubbio che per intendere la Costituzione dovrà spesso risalirsi allo spirito dei costituenti ed al complesso delle disposizioni.

---

(1) Norma elastica, ad esempio, è questa: l'autorità in casi di urgenza può requisire, etc.; in questo caso è chiaro lo spirito della norma, nel senso che spetta all'autorità di valutare l'urgenza. Quando, invece, la Costituzione dice: « Tutti i cittadini sono uguali davanti alla legge », non può credersi che i costituenti abbiano lasciato al legislatore la facoltà di apprezzare se e quando i cittadini sono eguali. Di fronte a tale norma della Costituzione, si può far questione di interpretazione, non già di apprezzamento discrezionale.

\* \* \*

Un campo di particolare delicatezza e difficoltà sarà costituito dal sindacato sulle norme legislative *regionali*. L'articolo 117 della Costituzione dichiara che la Regione emana norme legislative (in varie materie) nei limiti dei principî fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, ma tali norme non debbono essere in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni. L'articolo 127 aggiunge che il Governo della Repubblica può, entro un breve termine (15 giorni), proporre la questione di *legittimità* (nonché di conformità ai suddetti principî fondamentali) davanti alla Corte Costituzionale, laddove le questioni di merito per contrasto di interessi saranno proposte alle Camere (1). Ognun vede come sia difficile e delicata questa pronuncia della Corte Costituzionale sulla corrispondenza o meno della legge regionale ai principî fondamentali delle leggi, che poi sono, in gran parte, i principî fondamentali della Costituzione; ed ognun vede come si tratti di valutazione subiettiva che necessariamente è influenzata dai principî politici seguiti dal giudice in ordine alla funzione dello Stato ed ai diritti ed ai doveri dei cittadini.

Quanto precede vale, naturalmente, per le Regioni che fruiscono del diritto comune. È noto, per altro, che vi sono Regioni che hanno condizioni particolari di autonomia (art. 116 della Costituzione). Per tali Regioni, cioè per la Sicilia, la Sardegna, il Trentino-Alto Adige, il Friuli-Venezia Giulia e la Valle d'Aosta, è necessario considerare, in genere, che la potestà legislativa di tali Regioni è più estesa; ma è necessario, poi, fare alcuni interessanti rilievi speciali:

1<sup>o</sup>) per la Sicilia, in base allo statuto della Regione approvato con decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, fu creata un'*Alta Corte* che si potrebbe denominare paritetica, composta cioè di sei membri effettivi e due supplenti, oltre il Presidente e il Procuratore generale; i membri effettivi e supplenti sono nominati per metà dalle Assemblee legislative dello Stato, e per metà dall'Assemblea

---

(1) Una legge regionale può essere impugnata avanti alla Corte Costituzionale anche da un'altra Regione controinteressata. Vedasi l'articolo 2, comma 2<sup>o</sup>, della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, che ricorderemo anche in seguito.

legislativa della Regione; il Presidente e il Procuratore generale sono nominati dalla stessa Alta Corte. Questa giudica della costituzionalità delle leggi della Regione, nonché della costituzionalità delle leggi e dei regolamenti dello Stato (artt. 24, 25 dello statuto predetto). Lo statuto stesso è stato convertito in legge costituzionale, appunto con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2; tale legge precisa, tuttavia, che entro due anni detto statuto potrà essere modificato con legge ordinaria dello Stato, udita l'Assemblea regionale della Sicilia. Vedremo, dunque, in questi due anni, se dovrà rimanere in vita questa *Corte Costituzionale bis*, o se, come parrebbe auspicabile, la Corte speciale sarà assorbita da quella generale, che ormai esiste: alla formazione di questa potrebbe per altro apportarsi qualche modifica (membri aggiunti) per i casi in cui sia interessata la Regione siciliana. È da notare, a questo proposito, che per le altre Regioni ad autonomia speciale non è stata creata, almeno sin'ora, un'Alta Corte apposita;

2°) per il Trentino-Alto Adige, è concessa attività legislativa in parecchie materie, non soltanto alle Regioni, ma anche alle Provincie. Pertanto anche i due Consigli provinciali di Trento e di Bolzano emaneranno norme legislative: settori più importanti di tale attività mi sembrano quelli dell'istruzione professionale, dell'urbanistica e degli usi civici (artt. 11 e 12, legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5). In connessione a tali norme speciali, lo statuto del Trentino-Alto Adige, regola in modo particolare anche le attribuzioni della Corte Costituzionale (1).

---

(1) Riportiamo qui, per comodità del lettore, gli articoli 82 e 83 dello Statuto del Trentino-Alto Adige, approvato colla menzionata legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5:

ART. 82. — La legge regionale o provinciale può essere impugnata davanti la Corte Costituzionale per violazione della Costituzione o del presente Statuto o del principio di parità tra i gruppi linguistici.

L'impugnazione può essere esercitata dal Governo.

La legge regionale può, altresì, essere impugnata da uno dei Consigli provinciali della Regione; la legge provinciale dal Consiglio regionale o dall'altro Consiglio provinciale della Regione.

ART. 83. — Le leggi e gli atti aventi valore di legge della Repubblica possono essere impugnati dal Presidente della Giunta regionale su deliberazione del Consiglio regionale, per violazione del presente Statuto.

Copia dell'atto di impugnazione deve essere inviata al Commissario del Governo.

\* \* \*

Nel campo della costituzionalità delle norme legislative, una terza categoria è da tenere in conto, ed è quella dei decreti legislativi e dei decreti-legge. Anche qui il sindacato della Corte Costituzionale è particolarmente vasto, perché, io credo, esso si estende necessariamente all'accertamento, se esistessero o meno le condizioni entro le quali è consentito, al Governo, di emanare norme siffatte. E tali condizioni sono, per i decreti legislativi, la prefissione di criteri direttivi e la circoscrizione della delega ad un tempo « limitato » e ad oggetti definiti (art. 76 della Costituzione); frasi vaghe, alle quali l'Alta Corte, ove sia investita della questione, dovrà assegnare un contenuto concreto, caso per caso; e d'altro canto, se si assumesse dal ricorrente che il Governo ha ecceduto i limiti della delega, o ha violato le direttive fissate, non credo che la Corte Costituzionale possa rifiutarsi di decidere in merito. Per quanto riguarda, poi, i decreti-legge, la Corte Costituzionale potrà essere chiamata a decidere se veramente si trattava di un « caso straordinario di necessità e d'urgenza » (art. 77 della Costituzione); a meno che, cosa che mi sembra improbabile, voglia ritenersi che la successiva « conversione » da parte delle Camere precluda ogni questione in proposito. Poiché il punto è importante e delicato, sarebbe bene che esso fosse risolto da future leggi costituzionali.

\* \* \*

Altro settore della competenza della Corte Costituzionale è dato dai conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e dai conflitti tra lo Stato e le Regioni, e le Regioni tra loro.

Sui conflitti tra i poteri dello Stato, potrebbero sorgere delicate questioni; ad esempio questa: deve trattarsi di conflitti tra organi costituzionali dei vari poteri (esempio, tra Governo e Parlamento) o anche tra organi minori (esempio, tra prefetto e tribunale civile)? In questo secondo caso, la Costituzione avrebbe abrogato del tutto le precedenti norme sulla risoluzione dei conflitti; nel primo caso no. Ma non credo che valga la pena di immerare su tali questioni, perché la materia dei conflitti di attribuzioni è più che altro teorica; in venti o trenta anni, io ricordo che si è verificato un sol caso di conflitto tra l'autorità giudiziaria e quella ammi-

nistrativa in materia di svincolo di depositi di una società di assicurazione.

Più ferace sarà, senza dubbio, il campo dei conflitti fra Stato e Regioni, o fra varie Regioni. In vari casi, il conflitto rientrerà nel campo della costituzionalità della legge regionale o statale (1). La Regione, ad esempio, può legiferare in tema di *polizia urbana*: quando, e in quali limiti, la materia della polizia *annonaria* o della polizia *commerciale* potrà rientrare nell'ambito della polizia urbana? E quando, in conseguenza, una Regione potrà legiferare in materia *annonaria*, o in materia di polizia commerciale (negozi, artigianato, etc.)? In questi casi si tratta di vedere se l'articolo 117 della Costituzione (che attribuisce alla Regione una data competenza legislativa), è stato bene interpretato, o non. Possono, però, presentarsi vari casi di conflitto, in cui non è questione di competenza legislativa regionale. Se, ad esempio, gli organi regionali compiono un atto amministrativo, che il governo dello Stato ritiene compreso nelle attribuzioni dello Stato, e non in quelle della Regione, ecco che sorge un conflitto tra Stato e Regione, estraneo alla « costituzionalità » di norme *legislative*. Già nel 1947 l'attività del governo della Regione Siciliana ha fatto sorgere molti di siffatti problemi, in tema di circolazione o libero commercio di derrate, in tema di valuta, in tema di imposte e così via; molte e svariate altre questioni potranno sorgere, in tema di dipendenti pubblici (e specialmente a proposito di passaggio dallo Stato alla Regione e viceversa), in tema di forze armate, di polizia, e così di seguito. Tutti tali conflitti potranno avere cospicua risonanza, anche per i possibili riflessi sull'ordine pubblico; ed è da prevedere che, in molti casi, l'intervento della Corte Costituzionale dovrà essere immediato ed energico.

\* \* \*

Dopo qualche dubbio e discussione, l'Assemblea Costituente si trovò concorde nell'assegnare alla Corte Costituzionale un terzo campo di attività: quello dei giudizi a carico del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri, su accusa promossa dal Parlamento in seduta comune (artt. 90 e 96).

---

(1) Vedasi, circa le impugnative di una Regione contro una legge statale ordinaria, l'articolo 2, comma 1°, della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1.

In ordine a tali giudizi, la Costituzione non è molto chiara, e forse, se non mi sbaglio, non è del tutto coerente. Invero, per il Presidente della Repubblica, l'irresponsabilità, per gli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni, è la regola: vi è però la responsabilità in linea eccezionale per due ipotesi: alto tradimento ed attentato alla Costituzione; ma il termine *attentato alla Costituzione* è vago, e, se mal non mi appongo, non deve *necessariamente* trattarsi di un attentato che rivesta gli estremi del reato (1); sicché la responsabilità del Presidente, sotto questo profilo, è molto estesa, se pur non colpita con gravi sanzioni penali. Per i Ministri, invece (art. 96) avviene il contrario; la responsabilità pei fatti commessi nell'esercizio delle funzioni, è la regola; ma perché la responsabilità esista, deve trattarsi di *reati*; così, infatti, dispone l'articolo 96 della Costituzione; e se non esiste una previa legge che punisca il fatto come reato, non vi può essere né accusa, né giudizio, né condanna. Ed è anche ovvio il rilievo che se, per attentato alla Costituzione, deve essere colpito il Presidente della Repubblica, per lo stesso attentato dovrebbe essere colpito — nelle stesse modalità e con effetti non più lievi — anche il Ministro che, colla sua firma, avesse concorso all'attentato posto in essere dal Presidente.

Tanto premesso, ci limitiamo ad osservare che la giurisdizione della Corte costituzionale, di cui stiamo parlando, è quasi del tutto diversa dalla giurisdizione sulla costituzionalità delle leggi e sui conflitti. È, infatti, una giurisdizione di carattere penale, o almeno di carattere sanzionatorio; occorrerà, in essa, l'intervento di un pubblico accusatore, e questo sarà rappresentato da uno o più delegati delle Camere; occorrerà, inoltre, per un procedimento siffatto, uno speciale regolamento (ed uno ve ne era per il Senato costituito in Alta Corte di giustizia) (2); infine, la stessa Costituzione dispone che, nella materia di cui ora ci occupiamo, alla Corte costituzionale sono aggiunti altri sedici membri eletti, all'inizio della legislatura, dal Parlamento in seduta comune.

---

(1) Vedasi l'articolo 283 del Codice penale del 1930, modificato colla legge 11 novembre 1947, n. 1317. Da ciò discende, io penso, che la sanzione potrà essere anche limitata alla rimozione dalla carica: mentre, se si fosse parlato del *delitto* di attentato alla Costituzione, affermata la colpevolezza, si dovrebbe pervenire necessariamente alla gravissima sanzione (reclusione per non meno di dodici anni).

(2) Vedasi, da ultimo, il testo approvato con deliberazione 12 dicembre 1931.

\* \* \*

Dopo aver precisato, sia pure in maniera sommaria, le attribuzioni commesse alla Corte Costituzionale, sarà più agevole comprendere perché la Corte sia stata costituita nel modo indicato dall'articolo 135 della Costituzione e quale sia il carattere giuridico della Corte stessa.

L'argomento, sia in seno alla 2<sup>a</sup> Sottocommissione, che in seno all'Assemblea, fu oggetto di lunghe discussioni. Furono formulate due tesi opposte; secondo alcuni (Nitti, Einaudi) la migliore soluzione sarebbe stata quella di deferire ogni controversia (o almeno quella sulla costituzionalità della legge) al giudice ordinario, o alla sola Corte di Cassazione; secondo molti deputati di sinistra (Preti, Buffoni, Ravagnan, Farini, Laconi ed altri) non era possibile dare ad un organo, non munito di investitura popolare, il potere di annullare gli atti del Parlamento. Contro la prima tesi fu rilevato, in special modo, che il giudice ordinario, per la materia di solito commessagli, del tutto avulsa dalle questioni politiche, non è il più indicato ad agire, e non ha la migliore attitudine, né ha la desiderabile energia, quando occorra risolvere un contrasto insorto fra i più eccelsi organi dello Stato; inoltre occorre, per risolvere siffatti problemi delicatissimi, una decisa specializzazione; ed infine è giusto prescegliere (per il compito di cui si tratta) i giudici — almeno sino ad un certo punto — con intuito politico e con particolarissima selezione.

Contro la seconda tesi si osservò che, trattandosi di materia tipicamente giurisdizionale, e di controllo sull'attività legislativa, il controllo non poteva essere compiuto dagli stessi organi legislativi; e d'altra parte, l'esigenza di dare al cittadino garanzie di libertà e di legalità, e l'esigenza di fare, della Costituzione, una effettiva garanzia a favore del cittadino, erano così categoriche e sentite, che per foggare una siffatta garanzia ben poteva il Parlamento auto-limitarsi, assoggettando se stesso al controllo di un giudice, entro i rigorosi limiti tracciati dalla Costituzione. E d'altro canto, se le Camere, da un siffatto controllo, erano limitate e vincolate, dall'altra erano garantite, giacché il controllo avrebbe funzionato anche nell'ipotesi che il Capo dello Stato o i Ministri avessero attentato alla Costituzione o ne avessero diminuito il valore.

Dal contrasto delle due tesi estreme, doveva fatalmente discendere il successo della tesi mediana. Non un giudice ordinario, né il Parlamento — organo politico — avrebbe attuato le « garanzie costituzionali », ma un organo *ad hoc*, in parte proveniente dalla magistratura ed in parte politico; il Parlamento avrebbe fatto sentire, entro ristretti limiti, la sua voce ed avrebbe inserito, in seno al collegio giudicante, le tendenze ed esigenze politiche del momento, ma non si sarebbe lasciato libero incontrastato sfogo alla passione politica; per contro, si è richiesta, nei giudici, una indiscutibile preparazione giuridica, e si è deferita la scelta di essi — per due terzi — ad organi più o meno estranei alla politica, quali sono il Presidente della Repubblica e le supreme magistrature. La soluzione, pertanto, appare veramente felice: unico lato negativo, forse, è quello che il nuovo organo avrà un certo costo, e che esso potrà anche fungere da esca per litigiosità eccessive; ma la giustizia ha pure le sue esigenze, e d'altra parte i litiganti temerari potranno essere colpiti con multe adeguate.

Niun dubbio, quindi, che la Corte Costituzionale è un *giudice*, è una giurisdizione speciale, ed è degno di rilievo il fatto che proprio la Costituzione, pur affermando un preconconcetto, forse troppo spinto, contro tutte le giurisdizioni speciali (art. 102 e art. VI disposizioni transitorie) ha, essa stessa, creato una nuova giurisdizione speciale. Ma ha fatto bene, così come è bene, in molti campi, che giurisdizioni speciali vi siano!

È da rilevare, poi, che questa elevata magistratura potrà spesso trovarsi in contrasto col Governo e colle Camere. Era quindi indispensabile assicurare ad essa la necessaria indipendenza e la necessaria possibilità di resistenza alle minacce ed alle costrizioni di organi investiti di grandissima autorità.

A ciò ha provveduto la legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1; la quale, all'articolo 3, ha stabilito per la Corte Costituzionale un triplice ordine di prerogative:

1°) la Corte è la sola competente a giudicare della validità dei titoli dei suoi membri (1);

2°) i giudici non possono essere rimossi o sospesi se non per decisione della Corte; e contro tale pronuncia, è da ritenere, non sarà ammesso alcun ricorso, appunto per la regola che precede (n° 1);

---

(1) Circa l'incompatibilità fra la carica di giudice della Corte ed altre cariche, v. l'articolo 135, penultimo comma, della Costituzione.

3°) i giudici – come i membri del Parlamento – non possono essere arrestati, *né sottoposti a perquisizione personale o domiciliare*, né a procedimento penale senza autorizzazione della Corte, salvo il caso di delitto flagrante che richieda il mandato di cattura.

Potrebbe dirsi che queste prerogative della Corte Costituzionale sono ragguardevoli, ma non decisive. Il Governo non può defenestrare i giudici, sta bene; ma se il Governo, le Camere, la polizia, violano la decisione della Corte, o ne proclamano la illegittimità o erroneità, o se addirittura sopprimono la Corte, o ne rendono impossibile il funzionamento, qual rimedio vi potrà essere? L'onorevole Conti, nella seduta del 13 gennaio 1947, in seno alla 2ª Sottocommissione, propose che le forze armate fossero poste a disposizione della Corte Costituzionale; analogamente, si sarebbe potuto disporre che le forze armate prestino giuramento di fedeltà alla Corte Costituzionale. Proposte di tal genere, sin'ora, non hanno trovato accoglimento, ma non è difficile che l'abbiano in futuro, allorché la Corte Costituzionale avrà acquisito il prestigio e la forza che gli anni, e più ancora i secoli, possono conferire.

\* \* \*

Fermato il concetto della giurisdizionalità dell'organo, sorgeva il delicato problema di coordinare l'attività della Corte Costituzionale all'attività degli altri giudici. Doveva introdursi in questa materia una giurisdizione *esclusiva* della Corte Costituzionale, sotto ogni aspetto? Se si fosse data una risposta affermativa, ne sarebbe provenuto un gravissimo inconveniente, questo: che sarebbe bastata in ogni giudizio civile, penale o amministrativo, la formulazione, anche temeraria, dell'accusa di illegittimità costituzionale, per *paralizzare* l'attività del giudice civile, penale od amministrativo; e per obbligare il detto giudice a sospendere il processo, in attesa che la Corte Costituzionale decidesse sulla questione. Un tale ordinamento avrebbe favorito i litiganti in mala fede, e sarebbe stato, perciò, sommamente improvvido.

Soluzione opposta sarebbe stata questa: il giudice ordinario, investito di un processo, giudica esso stesso la questione di illegittimità costituzionale, e quindi non si arresta mai nel corso del processo; e la Corte Costituzionale potrà essere investita della questione solo in modo autonomo. Anche una tale soluzione sa-

rebbe stata, ovviamente, inopportuna, perché ne sarebbero provenuti conflitti o sconcordanze.

Fra le due soluzioni opposte, ne è stata prescelta una mediana e prudente, cioè:

1<sup>o</sup>) non è vietato sollevare, anche davanti al giudice ordinario o amministrativo, la questione della illegittimità costituzionale; ma è ovvio che il giudice normale e tipico su tali questioni è la Corte Costituzionale (1);

2<sup>o</sup>) il giudice ordinario o amministrativo potrà risolvere la questione di illegittimità costituzionale, solo quando ritenga che la tesi di incostituzionalità sia *manifestamente infondata*. Se invece ritiene che la illegittimità costituzionale esista; o se ritiene che il caso sia dubbio, non può fare altro che sospendere il giudizio e «rimettere le parti» avanti alla Corte Costituzionale (legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1). Pertanto il giudice ordinario o amministrativo, nella materia di cui ci occupiamo, potrà soltanto emettere pronunce *negative* (nel senso che *non esiste* l'illegittimità costituzionale); mai potrà emettere pronunce positive, di incostituzionalità; siffatte pronunce possono provenire soltanto dalla Corte Costituzionale, ed hanno, invero, la gravissima portata di un *annullamento* della legge: la norma, dichiarata incostituzionale, cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione (art. 136 della Costituzione): dette pronunce hanno, perciò, efficacia generale (2), *erga omnes*, mentre le sentenze del giudice ordinario od amministrativo di regola non pregiudicano coloro che sono stati estranei alla lite.

Se in una legge vi è una sola norma, un solo articolo che offenda la Costituzione, la legge sarà invalidata per intero, o cadrà soltanto la norma incostituzionale? Non mi pare che possa sorgere dubbio: di regola (e spiegherò or ora) sarà invalidata la sola norma contraria alla Costituzione, e non il tutto. Tale soluzione anzitutto

---

(1) Il giudizio spetta alle Camere, solo quando vi sia conflitto fra due o più Regioni, ovvero fra Stato e Regioni, in seguito ad una legge regionale che abbia leso gli interessi dello Stato o di altra Regione.

(2) Questa generalità degli effetti, però, non si verifica sempre: si verifica solo nel caso di invalidazione della legge. Se invece la Corte Costituzionale rigetta la domanda di invalidazione, non è certo escluso (a mio avviso) che tale domanda possa essere, in seguito, proposta da altri, e non esclude che la Corte Costituzionale, in seguito, si ricreda, ed accolga la domanda.

risponde alla lettera dell'articolo 136 della Costituzione, il quale parla di dichiarazione di illegalità costituzionale di una *norma di legge*, e non di una legge. E risponde ancor più alla logica ed ai principî. Sarebbe illogico ed anti-giuridico invalidare, ad esempio, tutta la legge comunale e provinciale, di 500 articoli circa, perché tra i 500 ve ne è uno solo incostituzionale, relativo, ad esempio, alla fusione di comuni o all'uguaglianza dei cittadini o ai diritti degli impiegati, etc. Tale soluzione, del resto, risponde a principî ormai assodati; è ben noto, ad esempio, che il giudice amministrativo, in presenza di un atto illegittimo *pro parte*, annulla la parte illegittima e lascia in vita il resto. Ciò, naturalmente, quando è praticamente possibile; ché, se le varie parti del provvedimento costituiscono un tutto inscindibile, l'annullamento di una parte fa capo necessariamente all'annullamento del tutto. Anche in ciò l'eccelsa e lata potestà della Corte Costituzionale avrà luogo di manifestarsi in tutta la sua estensione.

\* \* \*

Uno dei punti più complessi e delicati della materia è questo: quale soggetto e quale organo può agire avanti alla Corte Costituzionale perché sia pronunciata l'illegittimità costituzionale di una legge?

Allo stato delle cose la risposta non può essere che approssimativa. L'articolo 137 della Costituzione dichiara: « Una legge costituzionale stabilisce le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale »; ed infatti è stata emanata la legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; ma ho l'impressione che questa legge 9 febbraio 1948 non abbia trattato in modo esauriente la difficile materia, e che altre norme saranno necessarie.

Allo stato — ripeto — ecco qui di seguito un elenco dei soggetti qualificati ad agire avanti la Corte Costituzionale. Per ciascuno di essi indicherò le condizioni e i termini dell'azione:

1°) Lo *Stato* — e per esso il Governo — può agire perché sia dichiarata incostituzionale una legge della Regione (art. 127 della Costituzione). È necessario un previo *rinvio* alla Regione; se la Regione conferma la legge (con nuova votazione) il Governo — entro

15 giorni soli — può adire la Corte Costituzionale (1). Il Governo, però, nei nostri ordinamenti processuali, non è parte in giudizio; agirà la Presidenza del Consiglio? o il Ministero dell'interno, o altro Ministero interessato? Il punto dovrà essere chiarito.

2°) *La Regione*. — Questa può impugnare avanti la Corte Costituzionale, sia una norma legislativa dello Stato che quella di un'altra Regione (art. 2 legge 9 febbraio 1948, n. 1). Nel primo caso (impugnativa di una norma statale) il termine è di trenta giorni a partire dalla pubblicazione della norma; e i 30 giorni non sono troppi davvero, perché, entro tal termine, la questione dovrà essere studiata; la Giunta regionale dovrà deliberare di stare in giudizio avanti la Corte Costituzionale; dovrà essere scelto il patrono, ed il patrono dovrà compilare l'atto introduttivo, procedere alle notifiche, etc. La brevità del termine giova, di certo, alla certezza del diritto; ma può anche far capo ad azioni arrischiate, o jugularle, nei casi più difficili.

Se poi la Regione agisce perché sia pronunciata la incostituzionalità di una norma legislativa proveniente da altra Regione, allora il termine è ancora diverso: è di 60 giorni (art. 2 legge citata).

3°) *Il giudice ordinario o amministrativo* può essere parte avanti la Corte Costituzionale? No, di certo; però il detto giudice ha iniziativa in via indiretta. Dispone, infatti, la ricordata legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, all'articolo 1, che la questione di legittimità può essere rilevata anche *d'ufficio*, cioè nel silenzio delle parti. Il giudice, dunque, si ferma, solleva la questione di incostituzionalità; e «rimette la questione» (legge citata) avanti la Corte Costituzionale. Questa «rimessione della questione» per altro, avrà diverso effetto a seconda della materia. Se si tratta di controversia civile, l'iniziativa e la diligenza delle parti avrà pur sempre effetto sensibile (artt. 47 e 48 codice di procedura civile). Se invece, in un procedimento penale, l'imputato sollevi la questione di incostituzionalità, o se la sollevi il giudice, la rimessione della questione alla Corte Costituzionale dovrà rimanere, per ovvi motivi, sotto l'impulso del pubblico interesse (v., per analogia, l'art. 53 codice procedura penale)

---

(1) Deve adire, però, le Camere, se si tratti di «contrasto di interessi» (economici).

4<sup>o</sup>) *Il cittadino o soggetto interessato.* — Da quanto precede risulta chiaro che il cittadino giuridicamente interessato, e che sia parte in un giudizio civile o penale, potrà sempre sollevare (in via incidentale, nel corso (1) del giudizio suddetto) la questione di incostituzionalità ed, indi, agire avanti la Corte Costituzionale, a meno che il giudice ritenga l'istanza (che porterebbe alla sospensione del giudizio) « manifestamente infondata ». E risulta pure che, per l'esercizio di questa sua azione, il cittadino non è costretto a limiti di tempo, salvo quello dell'ordinaria prescrizione: in altre parole il cittadino, fino a che può agire avanti al giudice, o fino a che può essere chiamato in giudizio, può giovare dell'azione o dell'eccezione di incostituzionalità. È anche manifesto che ogni ente pubblico o privato si trova nelle stesse condizioni: ad esempio un comune potrà tutelare il proprio diritto all'autonomia, il proprio patrimonio, ecc. — Per altro, il presupposto di quest'azione è che si tratti di un soggetto *giuridicamente interessato*: infatti, se manca l'interesse in senso giuridico (interesse diretto, personale, attuale, apprezzabile) il cittadino o soggetto non potrà agire o resistere avanti al giudice, e non potendo agire o resistere, la questione di incostituzionalità, avanti al giudice, non sorge. Se un cittadino, privo di interesse giuridico, agisse avanti al giudice e proponesse la questione di incostituzionalità, il giudice dovrebbe dichiarare improponibile l'azione per difetto d'interesse, e la questione di incostituzionalità rimarrebbe impregiudicata.

È ovvio, infine, che il « soggetto interessato », di cui stiamo parlando, agisce nel caso di lite o di processo *pendente*. Se non v'è lite, o non v'è ancora lite, le norme ed i principi da applicarsi sono ben diversi, come vedremo or ora.

5<sup>o</sup>) *Cittadino o soggetto non interessato (giuridicamente) e, comunque, cittadino o soggetto che non si trovi, come parte, in una lite o processo pendente.*

---

(1) La legge 9 febbraio 1948, n. 1, dice appunto che la questione può essere sollevata *nel corso di un giudizio*. La nozione pare semplice, e non lo è; può dar luogo a delicati problemi. Può essere sollevata per la prima volta in appello? Quali, in proposito, gli effetti dell'articolo 345 del codice di procedura civile? Può essere sollevata col ricorso in Cassazione? e nel processo di esecuzione civile? Non è qui possibile esaminare tali problemi; può solo osservarsi che la soluzione in generale dev'essere larga e benevola, tanto più che il giudice può sollevare la questione anche *di ufficio*.

Questo è il caso più delicato e controverso. Un tale cittadino o soggetto potrà agire avanti alla Corte Costituzionale? E in quali limiti? A quali condizioni? La legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, nulla dice in proposito, e ciò non può fare a meno di recare sorpresa.

Il progetto di Costituzione, redatto dalla Commissione dei Settantacinque, distingueva nettamente (art. 128) tra proposizione della questione di incostituzionalità *in via incidentale* (nel corso di un giudizio) e proposizione della questione *in via principale*. Su quest'ultimo punto, il 2° comma dell'articolo 128 così disponeva: «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 od organo a ciò autorizzato dalla legge sulla Corte Costituzionale». Il presidente della Commissione onorevole Ruini, nella sua relazione sul progetto, osservava: sia per il 1° caso (proposizione *incidentale*), sia per il 2° (proposizione *principale*) non si è messo alcun limite di tempo (ad esempio un biennio dopo l'entrata in vigore della legge che ha fatto sorgere la contestazione); e ciò perché un breve termine, è pur vero, giova a togliere l'incertezza sulla validità della legge; ma, per converso, per effetto di un termine breve, viene meno il presidio del controllo della Corte Costituzionale e la difesa dei diritti violati.

Venuto il progetto, per questa parte, alla discussione dell'Assemblea, la materia fece sorgere dubbi ed opinioni contrastanti (1). L'onorevole Mastino Gesumino propose che, nel caso di proposizione *incidentale*, fosse fissato il termine di un anno, dopo il quale la questione di incostituzionalità era improponibile; l'onorevole Targetti suggerì che la proposizione *in via principale* fosse aperta ad un complesso di 50.000 elettori almeno, sembrando troppo pochi i diecimila di cui parlava il progetto; l'onorevole Mortati propose che anche un solo elettore potesse agire *in via principale*, purché direttamente leso dalla norma in un suo diritto o interesse legittimo; e l'onorevole Ruini aderì, e giustamente, a quest'ultima proposta. Poscia l'onorevole Gullo propose la soppressione del 1° comma dell'articolo 128, sembrandogli eccessivo che *un sin-*

---

(1) Sedute 2 e 3 dicembre 1947; atti dell'Assemblea Costituente, doc. CCCXV, CCCXVI, pagg. 2728 e segg.

*golo interessato* potesse prendere l'iniziativa per invalidare la legge ma la proposta fu respinta. Ma dopo ciò, l'Assemblea, stanca e divisa in varie correnti, votò, a tardissima ora, a favore di una proposta dell'onorevole Arata, con la quale si rinviava tutta la questione ad una legge futura. Si è giunti, così, alla legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; ma, come si è visto, in questa legge non si parla di « proposizione in via principale ». In sede di discussione di quest'ultima legge, si presentarono le stesse questioni: l'onorevole Bozzi caldeggiò (per la proposizione in via incidentale) *il termine massimo di due anni*; l'onorevole Benvenuti propose che fosse previsto anche il ricorso alla Corte Costituzionale in via principale o indipendente. Entrambe queste proposte non ebbero seguito, e la legge fu approvata — circa questo punto — così come era stata proposta dal Governo.

Si deve, dunque, concludere che, allo stato delle cose, un ricorso principale alla Corte Costituzionale non sia proponibile? La tesi mi pare dubbia; e certo, se la Costituzione dovesse essere interpretata in questo senso, non mi pare provvida. In sostanza si dovrebbe giungere a questa conclusione: se si fa questione di mio e di tuo, si potrà attaccare la legge per incostituzionalità, dopo aver iniziato un altro giudizio, che serve di « passerella » per giungere alla Corte Costituzionale; se si tratta di reati e di procedimenti penali, si potrà parimenti attaccare la legge; se invece si tratta di diritti civili, di diritti politici, e cioè proprio nel campo più delicato, in cui più sono utili le « garanzie costituzionali », il ricorso alla Corte Costituzionale è precluso, o almeno è precluso sino a quando non si trovi modo di iniziare o fare iniziare un processo civile o penale o amministrativo. Il cittadino, ad esempio, prima deve violare la legge; poi, quando sarà rinviato al giudizio, potrà agire per incostituzionalità. E ci saranno anche i contravventori e gli imputati-cavie che violeranno la legge per far sorgere la questione di incostituzionalità. Se poi il precetto non facesse mai capo a procedimento civile o penale o amministrativo, esso precetto rimarrebbe esente da impugnativa, anche se manifestamente incostituzionale. Strana soluzione, questa, tanto più che — quando vi sia un processo civile pendente — si è data facoltà al giudice di sollevare la questione di incostituzionalità anche d'ufficio!

Se la Costituzione e la legge 9 febbraio 1948 impongono davvero una tale conclusione preclusiva, io credo che dovrà

presto pervenirsi ad un emendamento, o ad una integrazione; anche perché, nella maggior parte dei casi, il sistema attuale porta ad una inutile complicazione e ad una maggiore spesa del cittadino. Colui che vuole agire per far dichiarare la incostituzionalità della legge, deve prima iniziare una lite civile o amministrativa, o deve commettere una infrazione, magari denunciando se stesso, per poi essere rinviato alla Corte Costituzionale!

\* \* \*

Un'ultima questione — cui possiamo dedicare solo un breve cenno — è quella della procedura da seguire avanti alla Corte Costituzionale.

Quanto ai giudizi contro il Presidente della Repubblica ed i Ministri, è chiaro che occorrerà un regolamento apposito; e potrà essere tenuto presente, in quanto di ragione, il regolamento giudiziario del Senato del 12 dicembre 1931. Ben più frequenti saranno i giudizi sulle questioni di costituzionalità di norme legislative. Anche qui c'è un precedente da tenere in conto: ed è quello della creazione delle giurisdizioni amministrative. In tal contingenza, ci si ispirò alla giurisdizione più affine, cioè a quella civile. Si emanò un « regolamento di procedura » utilizzando i principî del codice di procedura civile, ma, oltre a ciò, si adottò il generico principio che, in difetto di norme speciali, si seguono appunto quelle del codice di procedura civile. Naturalmente, questo rilievo ha solo portata relativa; ed infatti la dottrina e la giurisprudenza hanno rilevato che, in qualche materia (esempio: disciplinare), il giudice amministrativo deve tener presente, più che i principî del processo civile, quelli del processo penale. Questo rilievo è bene ricordare qui, perché, appunto per i giudizi avanti la Corte Costituzionale, sarebbe erroneo supporre che, facendo rinvio ai principî della procedura civile, tutto sia organizzato e ben sistemato. Le cose, forse, stanno diversamente. Qui si impugna, infatti, un atto autoritativo dello Stato; si tenta invalidare una norma di legge, o che ha valore di legge; legittimo contraddittore è l'autorità dello Stato; controinteressati all'azione sono, da una parte, le Camere, e dall'altra la pubblica Amministrazione, la quale appunto, nella maggior parte dei casi, si rende diligente per proporre o applicare la legge.

Se, ad esempio, si tratta di una legge che introduce una nuova imposta, è manifesto l'interesse a resistere, avanti alla Corte Costituzionale, dell'Amministrazione delle Finanze; se si tratta di reati e di pene, sarà interessato il Ministro della Giustizia, o quello dell'Interno, e via di seguito. Da tutto ciò mi pare debba dedursi che il procedimento avanti alla Corte Costituzionale debba seguire la falsariga dei giudizi amministrativi (ed, in genere, il procedimento avanti al Consiglio di Stato sarà il più analogo); dovranno, poi, tenersi presenti, in via sussidiaria, l'ordinamento del processo civile, e, in quanto di ragione, quello del processo penale; basti il rilievo che, non di rado, il giudizio avanti alla Corte Costituzionale sorgerà, come incidente, in un giudizio penale. Ed anche per tale ragione, penso che, in seno alla Corte Costituzionale, dovrebbe esservi un Pubblico Ministero.

Per regolare le forme del giudizio avanti la Corte Costituzionale dovrà essere emanata apposita legge (art. 137, comma 2°, della Costituzione).

\* \* \*

Come abbiamo già detto in principio, le norme sulle garanzie costituzionali e sulla Corte Costituzionale rafforzano la base dello « Stato di diritto » e costituiscono il coronamento dello Stato moderno e democratico. Garanzie precise ed efficienti, pel rispetto della Costituzione, sono; infatti, più che mai necessarie; necessarie perché usciamo dalla triste esperienza della dittatura, e perché vi sono sconsigliati che ne sentono la nostalgia; necessarie perché lo Stato moderno, uscito da terribili conflagrazioni, ha immensi poteri, e tende a comprimere ed annullare l'individuo; necessarie perché la lotta politica è acerba e spesso senza quartiere; necessarie, infine, perché il costume politico, per effetto della dittatura e delle guerre ha, da noi come altrove, subito una dolorosa involuzione. In siffatte difficili circostanze, non c'è dubbio che la nuova Costituzione ha foggato un utilissimo strumento tecnico, per la garanzia di tutte le libertà. Chi vuole chiudersi in uno sconsolato pessimismo dirà che lo strumento tecnico non basta e che, anche in tema di garanzie costituzionali, la forza potrà annullare il diritto. Ma, anzitutto, occorre avere fede in se stessi, occorre aver fede nel senso di prudenza, di moderazione, di giustizia del popolo.

D'altra parte, l'eventuale, l'eccezionale ricorso alla forza non annulla l'utilità degli ordinamenti fondati sul diritto e sulla pace sociale. Qualsiasi ordinamento può essere capovolto, in un domani più o meno prossimo, da una rivoluzione; ma non per questo v'è, al mondo, un popolo solo che rinunci ad organizzarsi secondo quelle regole giuridiche che sembrano più eque e prudenti; ed inoltre, per un popolo pacifico e bene ordinato, possono passare dei secoli senza che l'ordinamento basilare dello Stato sia offeso e capovolto. L'ascesa delle masse, in quasi tutti i paesi, si verifica, sempre di più, in forma pacifica e progressiva, e le istituzioni democratiche aprono sempre più la strada ad ogni riforma e ad ogni progresso. Tutte le riforme, dunque, siano benvenute; non la rivoluzione, non la violenza negatrice della Costituzione; comunque, le rivoluzioni non possono costituire che una breve parentesi nella vita dei popoli; ed i popoli, oggi più che mai, richiedono ordinamenti certi e vita di pace e di tranquillo lavoro. Vi è, dunque, giusto titolo a bene sperare: la Corte Costituzionale, oggi, ed ancor più quella della seconda, della terza, e delle successive generazioni, può e deve essere il palladio efficace della Costituzione, delle libertà e dei diritti di tutti. Verrà un giorno, è bene sperarlo, in cui le competizioni politiche perderanno la loro asprezza; in cui i popoli risolveranno non solo le questioni internazionali, ma anche quelle interne, in un clima di pace e di moderazione, facendo ricorso non alla forza, ma alla giustizia. È assurdo, del resto, pensare che possano scomparire le guerre tra i popoli, se permangono le guerre e l'odio nell'ambito di una stessa gente, di una stessa grande famiglia. Ma le lotte fratricide, le faide dell'epoca comunale sono venute meno solo quando, nel quadro di un effettivo potere dello Stato, si sono affermati l'impero della legge, la maestà del diritto, il prestigio del giudice. È tempo, ormai, di fare un altro passo avanti; è tempo di instaurare, pur nel quadro della sovranità popolare, il principio della giustizia nel campo dei rapporti tra organi costituzionali. Il giorno in cui il consolidarsi degli istituti ed il progresso dei costumi avranno resa veramente efficiente la Corte Costituzionale, sarà stata raggiunta una nuova, storica tappa nel cammino del popolo italiano verso la civiltà.

MICHELE LA TORRE

