

CORTE COSTITUZIONALE

Servizio Studi

Il Presidente della Repubblica

*Selezione ragionata di giurisprudenza costituzionale, lavori preparatori dell'Assemblea
Costituente e dottrina*

Giurisprudenza e lavori preparatori

a cura di D. Diaco

Febbraio 2022

Il Presidente della Repubblica

*Selezione ragionata di giurisprudenza costituzionale, lavori preparatori dell'Assemblea
Costituente e dottrina*

Giurisprudenza e lavori preparatori

A cura di Danilo Diaco

Si ringrazia Annarita Malaguti per la collaborazione nella realizzazione dei volumi 324/b e 324/c

Composizione grafica: Mariangela Prestipino

STU 324/a

PREMESSA	pag. 11
I. – GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE	pag. 13
1. Il Presidente della Repubblica quale rappresentante dell'unità nazionale	pag. 13
- <i>Sentenza n. 1/2013 (red. Silvestri – Frigo)</i>	pag. 13
- <i>Sentenza n. 200/2006 (red. Quaranta)</i>	pag. 13
- <i>Ordinanza n. 163/1996 (rel. Vassalli)</i>	pag. 14
- <i>Sentenza n. 12/1959 (rel. Manca)</i>	pag. 14
- <i>Sentenza n. 6/1957 (rel. Azzariti)</i>	pag. 15
2. Le attribuzioni del Presidente della Repubblica	pag. 17
2.1. In generale	pag. 18
- <i>Sentenza n. 1/2013 (red. Silvestri – Frigo)</i>	pag. 18
- <i>Sentenza n. 35/1962 (rel. Manca)</i>	pag. 18
2.2. Attività formali e attività informali	pag. 19
- <i>Sentenza n. 1/2013 (red. Silvestri – Frigo)</i>	pag. 19
2.3. La partecipazione ai processi di produzione normativa	pag. 20
- <i>Sentenza n. 406/1989 (rel. Corasaniti)</i>	pag. 20
- <i>Sentenza n. 165/1989 (rel. Cheli)</i>	pag. 20
- <i>Sentenza n. 79/1970 (rel. Benedetti)</i>	pag. 21
- <i>Sentenza n. 133/1973 (rel. Reale)</i>	pag. 21
2.4. La nomina dei Ministri (la sfiducia individuale)	pag. 23
- <i>Sentenza n. 7/1996 (red. Vari)</i>	pag. 23
2.5 Lo scioglimento anticipato delle Camere	pag. 24
- <i>Sentenza n. 5/1995 (rel. Ferri – Guizzi)</i>	pag. 24
2.6. La decisione in sede di ricorso straordinario al Capo dello Stato	pag. 24
- <i>Sentenza n. 298/1986 (rel. Baldassarre)</i>	pag. 24
- <i>Sentenza n. 148/1982 (rel. De Stefano)</i>	pag. 27

- Sentenza n. 31/1975 (rel. Astuti)	pag. 29
2.7. La nomina dei Consiglieri di Stato	pag. 30
- Sentenza n. 177/1973 (rel. Trimarchi)	pag. 30
2.8. Il ruolo di Presidente del Consiglio superiore della magistratura	pag. 31
- Sentenza n. 1/2013 (red. Silvestri – Frigo)	pag. 31
- Sentenza n. 44/1968 (rel. Mortati)	pag. 31
2.9. Il ruolo di Presidente del Consiglio supremo di difesa	pag. 32
- Sentenza n. 1/2013 (red. Silvestri – Frigo)	pag. 32
2.10. Gli atti di clemenza	pag. 32
2.10.1. La grazia.....	pag. 34
- Sentenza n. 200/2006 (red. Quaranta)	pag. 34
- Sentenza n. 274/1990 (red. Dell’Andro)	pag. 35
- Ordinanza n. 388/1987 (red. E. Gallo)	pag. 35
- Sentenza n. 134/1976 (rel. Oggioni)	pag. 35
2.10.2. L’amnistia e l’indulto (ante legge costituzionale n. 1 del 1992)	pag. 36
- Sentenza n. 131/1986 (rel. Dell’Andro)	pag. 36
- Ordinanza n. 75/1984 (rel. Saja)	pag. 38
- Sentenza n. 321/1983 (rel. Saja)	pag. 38
- Sentenza n. 49/1980 (rel. Reale)	pag. 40
- Sentenza n. 171/1963 (rel. Sandulli)	pag. 40
- Sentenza n. 110/1962 (rel. Sandulli)	pag. 41
3. Prerogative e immunità	pag. 43
3.1. L’inviolabilità della riservatezza del Presidente della Repubblica	pag. 44
- Sentenza n. 1/2013 (red. Silvestri – Frigo)	pag. 44
3.2. La garanzia della irresponsabilità	pag. 46
3.2.1. La deroga al principio della parità di trattamento davanti alla giurisdizione	pag. 46
- Sentenza n. 1/2013 (red. Silvestri – Frigo)	pag. 46
- Sentenza n. 24/2004 (rel. Amirante)	pag. 46
3.2.2. Atti presidenziali e controfirma ministeriale	pag. 48
- Sentenza n. 200/2006 (red. Quaranta)	pag. 48

- Sentenza n. 6/1957 (rel. Azzariti)	pag. 49
3.2.3. L'immunità per reati funzionali e extrafunzionali	pag. 50
- Sentenza n. 1/2013 (red. Silvestri – Frigo)	pag. 50
- Sentenza n. 88/2012 (red. Lattanzi)	pag. 50
- Sentenza n. 87/2012 (red. Tesauro)	pag. 51
- Sentenza n. 262/2009 (red. Gallo)	pag. 52
- Ordinanza n. 154/2004 (red. Onida)	pag. 55
- Sentenza n. 24/2004 (red. Amirante)	pag. 57
3.3. L'immunità della sede	pag. 58
- Sentenza n. 1/2013 (red. Silvestri – Frigo)	pag. 58
3.4. L'apparato amministrativo del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica	pag. 60
- Sentenza n. 129/1981 (rel. Paladin)	pag. 60
3.5. L'autonomia nella gestione delle spese	pag. 61
- Sentenza n. 292/2001 (rel. Onida)	pag. 61
- Sentenza n. 129/1981 (rel. Paladin)	pag. 61
- Sentenza n. 143/1968 (rel. Branca)	pag. 62
3.6. La dotazione del Presidente della Repubblica	pag. 63
- Sentenza n. 216/1990 (rel. Pescatore)	pag. 63
4. Il Presidente della Repubblica quale parte nei conflitti tra poteri dello Stato	pag. 65
4.1. Profilo soggettivo	pag. 65
- Sentenza n. 1/2013 (red. Silvestri – Frigo)	pag. 65
- Ordinanza n. 218/2012 (red. Silvestri – Frigo)	pag. 65
- Ordinanza n. 198/2005 (red. Flick)	pag. 65
- Ordinanza n. 154/2004 (red. Onida)	pag. 66
- Ordinanza n. 455/2002 (red. Zagrebelsky)	pag. 67
- Ordinanza n. 470/1995 (red. Vari)	pag. 68
- Ordinanza n. 150/1980 (rel. Paladin)	pag. 68
- Sentenza n. 69/1978 (rel. Astuti)	pag. 68

4.2. Profilo oggettivo	pag. 69
- <i>Ordinanza n. 218/2012 (red. Silvestri – Frigo)</i>	pag. 69
- <i>Ordinanza n. 56/2001 (red. Mezzanotte)</i>	pag. 69

II – LAVORI PREPARATORI DELL’ASSEMBLEA COSTITUENTE.	pag. 71
1. <i>Seduta pomeridiana di martedì 21 ottobre 1947</i>	pag. 72
2. <i>Seduta antimeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947</i>	pag. 82
3. <i>Seduta pomeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947</i>	pag. 90
4. <i>Seduta antimeridiana di giovedì 23 ottobre 1947</i>	pag. 122
5. <i>Seduta pomeridiana di giovedì 23 ottobre 1947</i>	pag. 142
6. <i>Seduta antimeridiana di venerdì 24 ottobre 1947</i>	pag. 156
7. <i>Seduta pomeridiana di venerdì 24 ottobre 1947</i>	pag. 162

STU 324/b

III – DOTTRINA – Tomo I

ADELE ANZON DEMMING, <i>Prerogative costituzionali implicite e principio della pari sottoposizione alla giurisdizione, Nota a C. cost. 15 gennaio 2013, n. 1</i> , in <i>Rivista AIC</i> , 2013, fasc. 1	pag. 15
ANTONIO BALDASSARRE, <i>Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo</i> , in <i>Rivista AIC</i> , 2011, fasc. 1	pag. 20
AUGUSTO ANTONIO BARBERA, <i>Tendenze nello scioglimento delle assemblee parlamentari</i> , in <i>Rassegna Parlamentare</i> , 1996, fasc. 1	pag. 41
PAOLO BARILE, <i>I poteri del Presidente della Repubblica</i> , in <i>Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico</i> , 1958	pag. 71
OMAR CHESSA, <i>Il ruolo del Presidente della Repubblica nella giurisprudenza costituzionale fino al 2013</i> , in L. VIOLINI (cura di) <i>Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale</i> , Atti del Seminario Annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa”, Milano, 14 novembre 2014	pag. 134
LEOPOLDO ELIA, <i>I “ruoli” del Presidente della Repubblica</i> , in <i>Giustizia e Costituzione</i> , 1973	pag. 149
CARLO ESPOSITO, voce <i>Capo dello Stato</i> , in <i>Enciclopedia del diritto</i> , vol. VI, Milano, 1960	pag. 153
SERGIO GALEOTTI, <i>La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica</i> , Milano, 1949	pag. 176

SERGIO GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica, struttura garantistica o struttura governante*, in G. SILVESTRI (a cura di), *Figura e ruolo del Presidente della Repubblica in Italia*, Milano, 1985pag. 231

GIUSEPPE GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1951pag. 261

STU 324/c

III – DOTTRINA – Tomo II

LIVIO PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXV, Milano, 1985pag. 15

ANDREA PUGIOTTO, *La concessione della grazia (con particolare riferimento alla presidenza Napolitano)*, in *Rivista AIC*, 2011, fasc. 1pag. 93

GIUSEPPE UGO RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica*, in *Commentario della Costituzione italiana*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, 1978pag. 115

ALDO M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, in *Studi in onore di Francesco Carnelutti*, vol. V, Padova, 1950pag. 217

GINO SCACCIA, *Il ruolo del Presidente della Repubblica dopo la sent. n. 1 del 2013*, in L. VIOLINI (cura di) *Il ruolo del Capo dello Stato nella giurisprudenza costituzionale*, Atti del Seminario Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Milano, 14 novembre 2014pag. 243

ANTONINO SPADARO, *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell'attuale forma di governo italiana*, in *Rivista AIC*, 2011, fasc. 1pag. 277

ANGIOLETTA SPERTI, *Il Presidente della Repubblica nei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2010pag. 317

Premessa

Il lavoro si propone di dare conto degli orientamenti più significativi relativi alla figura del Presidente della Repubblica delineati non solo nella giurisprudenza costituzionale ma anche in sede di discussione generale in Assemblea plenaria della Costituente e nel dibattito dottrinale.

Esso si articola in tre volumi.

Il primo (STU 324/a) contiene una selezione ragionata di estratti di pronunce, organizzata in sezioni e sottosezioni. La scelta della articolazione sistematica proposta – che non coincide con la tradizionale trattazione della manualistica – è stata effettuata alla luce di una attenta analisi delle principali affermazioni contenute in tutte le pronunce della Corte. In particolare, ciascuna sezione è introdotta da un'esposizione, sintetica ma completa di riferimenti giurisprudenziali, che dà conto dei principali approdi interpretativi e degli orientamenti espressi dal Collegio. Gli estratti selezionati sono organizzati in ordine cronologico decrescente e sono corredati dall'indicazione del numero, dell'anno, del Giudice redattore/relatore della pronuncia e dei punti del "Considerato" riportati. La prima sezione è intitolata "Il Presidente della Repubblica quale rappresentante dell'unità nazionale"; la seconda sezione, dal titolo "Le attribuzioni del Presidente della Repubblica", è articolata in 10 sottosezioni ("in generale"; "attività formali e attività informali"; "la partecipazione ai processi di produzione normativa"; "la nomina dei Ministri"; "lo scioglimento anticipato delle Camere"; "la decisione in sede di ricorso straordinario al Capo dello Stato"; "la nomina dei consiglieri di Stato"; "il ruolo di Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura"; "il ruolo di Presidente del Consiglio Supremo di Difesa"; "gli atti di clemenza"); la terza sezione, dal titolo "Prerogative e immunità", è articolata in 6 sottosezioni ("l'inviolabilità della riservatezza del Presidente della Repubblica"; "la garanzia della irresponsabilità"; "l'immunità della sede"; "l'apparato amministrativo del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica"; "l'autonomia nella gestione delle spese"; "la dotazione del Presidente della Repubblica"); infine, l'ultima sezione è dedicata al "Presidente della Repubblica quale parte nei conflitti tra poteri dello Stato". La giurisprudenza costituzionale in materia è piuttosto esigua. In particolare sono poche le affermazioni che prendono specificamente posizione sul ruolo del Capo dello Stato nell'ambito del nostro sistema costituzionale. In proposito, si segnala la sentenza n. **200/2006** che, trattando dell'esercizio del potere di grazia, delinea il Capo dello Stato come "*organo super partes, rappresentante dell'unità nazionale, estraneo a quello che viene definito il circuito dell'indirizzo politico-governativo*". Più diffusamente la sentenza n. **1/2013** che – partendo dalla ricostruzione del complesso delle relative attribuzioni nel sistema costituzionale italiano – ha evidenziato che il Presidente della Repubblica "*è stato collocato dalla Costituzione al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato e, naturalmente, al di sopra di tutte le parti politiche*", disponendo di competenze che incidono su diversi altri poteri, "*allo scopo di salvaguardare, ad un tempo, sia la loro separazione che il loro equilibrio. Tale singolare caratteristica della posizione del Presidente si riflette sulla natura delle sue attribuzioni, che non implicano il potere di adottare decisioni nel merito di specifiche materie, ma danno allo stesso gli strumenti per*

indurre gli altri poteri costituzionali a svolgere correttamente le proprie funzioni, da cui devono scaturire le relative decisioni di merito”.

Lo stesso quaderno riporta, altresì, gli atti ufficiali delle sedute relative alla discussione generale in Assemblea plenaria della Costituente, tenutesi tra il 21 e il 24 ottobre 1947. Il testo approvato in quella sede è confluito nel documento definitivo della Carta costituzionale promulgata, come noto, il 27 dicembre 1947 ed entrata in vigore il 1° gennaio 1948.

Nel secondo e terzo volume (STU 324/b e STU 324/c) sono riprodotti significativi articoli di dottrina relativi al Capo dello Stato. In particolare, la scelta è stata effettuata sulla base del prestigio dell'Autore, del taglio ricostruttivo del contributo scientifico, del carattere generale di lavori elaborati a commento delle singole pronunce. Ulteriori note a commento sono, comunque, disponibili nell'archivio *online* curato dal Servizio Studi.

I. – GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

1. Il Presidente della Repubblica quale rappresentante dell'unità nazionale

“Il Presidente della Repubblica rappresenta l'unità nazionale (art. 87, primo comma, Cost.) non soltanto nel senso dell'unità territoriale dello Stato, ma anche, e soprattutto, nel senso della coesione e dell'armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica. Si tratta di organo di moderazione e di stimolo nei confronti di altri poteri, in ipotesi tendenti ad esorbitanze o ad inerzia” (sentenza n. 1/2013), nonché “organo super partes (...) estraneo a quello che viene definito il circuito dell'indirizzo politico-governativo” (sentenza n. 200/2006). Sin dai primi anni dall'entrata in vigore della Carta costituzionale è stato chiarito che “nessuna corrispondenza può esservi tra un qualsiasi organo regionale ed il Presidente della Repubblica” (sentenze nn. 12/1959 e 6/1957).

- Sentenza n. **1/2013** (red. Silvestri – Frigo)

Considerato, 8.2.

“Alla luce di quanto detto, il Presidente della Repubblica «rappresenta l'unità nazionale» (art. 87, primo comma, Cost.) non soltanto nel senso dell'unità territoriale dello Stato, ma anche, e soprattutto, nel senso della coesione e dell'armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica. Si tratta di organo di moderazione e di stimolo nei confronti di altri poteri, in ipotesi tendenti ad esorbitanze o ad inerzia”.

- Sentenza n. **200/2006** (red. Quaranta)

Considerato, 7.1.

Il “Capo dello Stato, quale organo *super partes*, rappresentante dell'unità nazionale”, è “estraneo a quello che viene definito il circuito dell'indirizzo politico-governativo, e che in modo imparziale è chiamato ad apprezzare la sussistenza in concreto dei presupposti umanitari che giustificano l'adozione del provvedimento di clemenza”.

- Ordinanza n. **163/1996** (red. Vassalli)

Considerato

“(…) la norma oggetto di impugnativa mira a preservare un valore di rango costituzionale, quale è il prestigio della stessa istituzione repubblicana e della unità nazionale che il Presidente della Repubblica come capo dello Stato è chiamato a rappresentare, sicché ben si giustifica la previsione di un trattamento sanzionatorio che adeguatamente scolpisca, anche nel minimo edittale, il particolare disvalore che assume per la intera collettività l’offesa all’onore e al prestigio della più alta magistratura dello Stato;

(…) nessuna delle considerazioni poste a fondamento della sentenza n. 341 del 1994, che pure il giudice *a quo* richiama a conforto delle dedotte censure, può ritenersi pertinente alla fattispecie che viene qui in discorso, sia perché si tratta di una figura criminosa di antica tradizione e, dunque, tutt’altro che un ‘unicum generato dal codice penale del 1930’, sia perché il peculiare risalto che assume nella specie il bene protetto rende impossibile qualsiasi comparazione con le ipotesi delittuose prese in esame nella citata sentenza di questa Corte”.

- Sentenza n. **12/1959** (rel. Manca)

Considerato

“Ciò posto ed in relazione appunto alla procedura tracciata nel regolamento del 1924, non può ritenersi fondata la tesi prospettata dalla difesa della Regione. La quale, come si è già in precedenza precisato, sostiene che, trattandosi di materia devoluta alla potestà normativa della Regione, ai sensi dell’art. 17, lett. d, dello Statuto speciale, e di provvedimento di interesse esclusivamente regionale, la competenza ad emanare il decreto di riconoscimento ora impugnato, sarebbe spettata, in base all’art. 20 dello Statuto stesso, al Presidente della Regione, che la rappresenta e ne riassume il carattere unitario, e non già al Capo dello Stato.

Questa tesi muove dal presupposto che, anche quando, come nel caso, si tratta di legislazione statale, operante nel territorio della Regione e della correlativa attività amministrativa esercitata da organi dello Stato, sarebbe possibile, nell’ipotesi in cui la materia sia devoluta alla potestà normativa della Regione, una sostituzione automatica degli uffici e degli organi di quest’ultima a quelli dello Stato; e, in particolare, la sostituzione del Presidente della Regione nelle attribuzioni del Presidente della Repubblica.

Non è in tal senso peraltro la giurisprudenza di questa Corte, che, con varie decisioni concernenti tanto materie comprese nel l’art. 14, quanto materie comprese nell’art. 17 dello Statuto speciale (sentenze nn. 6, 9, 11 e 19 del 1957; e nn. 1 e 45 del 1958), ha invece ritenuto, sulla base dell’articolo 43 dello Statuto speciale e in relazione al principio che la Regione, per quanto di estesa autonomia, resta sempre inquadrata nell’unità nazionale e subordinata allo Stato (sentenza n. 9 del 1957), che l’accennata sostituzione di uffici dello Stato, nella loro organizzazione obiettiva, concernente le funzioni, e subiettiva, concernente il personale, non sia ammissibile se non in seguito a speciali norme di attuazione. Ed ha pure precisato, in particolare (sentenza n. 6 del 1957), che nessuna corrispondenza può esservi tra un qualsiasi organo regionale ed il Presidente della Repubblica, onde il primo senz’altro

assuma ed eserciti funzioni che la legge, applicabile nel territorio della Regione, affidi al Capo dello Stato”.

- Sentenza n. **6/1957** (rel. Azzariti)

Considerato

“D’altro canto, la sostituzione non potrebbe essere considerata come conseguenza della autonomia più o meno vasta di cui godono le Regioni, perché sono fondamentali e inderogabili alcune norme dettate dalla Costituzione, la quale nell’art. 5 precisa che autonomie locali e decentramento amministrativo sono riconosciuti e promossi dalla Repubblica ‘una e indivisibile’ e, nell’art. 87, proclama: ‘Il Presidente della Repubblica è il capo dello Stato e rappresenta l’unità nazionale’. Nessuna corrispondenza, quindi, può esservi tra un qualsiasi organo regionale e il Presidente della Repubblica, onde il primo senz’altro assuma ed eserciti funzioni che la legge applicabile nel territorio della Regione affidi al Capo dello Stato, il quale, appunto perché tale, emana atti vevoli anche per le Regioni che dello Stato sono parti, come è riaffermato nell’art. 1 di tutti gli statuti regionali”.

2. Le attribuzioni del Presidente della Repubblica

“La ricostruzione del complesso delle attribuzioni del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano mette in rilievo che lo stesso è stato collocato dalla Costituzione al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato e, naturalmente, al di sopra di tutte le parti politiche. Egli dispone pertanto di competenze che incidono su ognuno dei citati poteri, allo scopo di salvaguardare, ad un tempo, sia la loro separazione che il loro equilibrio. Tale singolare caratteristica della posizione del Presidente si riflette sulla natura delle sue attribuzioni, che non implicano il potere di adottare decisioni nel merito di specifiche materie, ma danno allo stesso gli strumenti per indurre gli altri poteri costituzionali a svolgere correttamente le proprie funzioni, da cui devono scaturire le relative decisioni di merito. La specificità della posizione del Capo dello Stato si fonda sulla descritta natura delle sue attribuzioni, che lo differenziano dagli altri organi costituzionali, senza incidere, tuttavia, sul principio di parità tra gli stessi (...). Per svolgere efficacemente il proprio ruolo di garante dell’equilibrio costituzionale e di ‘magistratura di influenza’, il Presidente deve tessere costantemente una rete di raccordi allo scopo di armonizzare eventuali posizioni in conflitto ed asprezze polemiche, indicare ai vari titolari di organi costituzionali i principi in base ai quali possono e devono essere ricercate soluzioni il più possibile condivise dei diversi problemi che via via si pongono. È indispensabile, in questo quadro, che il Presidente affianchi continuamente ai propri poteri formali, che si estrinsecano nell’emanazione di atti determinati e puntuali, espressamente previsti dalla Costituzione, un uso discreto di quello che è stato definito il ‘potere di persuasione’, essenzialmente composto di attività informali, che possono precedere o seguire l’adozione, da parte propria o di altri organi costituzionali, di specifici provvedimenti, sia per valutare, in via preventiva, la loro opportunità istituzionale, sia per saggiarne, in via successiva, l’impatto sul sistema delle relazioni tra i poteri dello Stato. Le attività informali sono pertanto inestricabilmente connesse a quelle formali” (sentenza n. 1/2013).

Tra i compiti del Presidente della Repubblica si possono menzionare: il controllo spettante al Presidente della Repubblica in sede di emanazione degli atti del Governo aventi valore di legge ai sensi dell’art. 87, quinto comma, della Costituzione, che è ritenuto di intensità almeno pari a quello spettante allo stesso Presidente sulle leggi ai sensi dell’art. 87, terzo comma, della Costituzione (sentenza n. 406/1989); la tradizionale competenza del Capo dello Stato alla emanazione dei regolamenti governativi deliberati dal Consiglio dei ministri (sentenze nn. 165/1989 e 79/1970); la nomina dei Ministri (sentenza n. 7/1996); lo scioglimento anticipato delle Camere (sentenza n. 5/1995); la decisione in sede di ricorso straordinario al Capo dello Stato (sentenze nn. 298/1986, 148/1982 e 31/1975); la nomina dei consiglieri di Stato (sentenza n. 177/1973); il ruolo di Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura (sentenze nn. 1/2013 e 44/1968); il ruolo di Presidente del Consiglio Supremo di Difesa (sentenza n. 1/2013); l’adozione degli atti di clemenza (sentenza n. 200/2006), per i quali si rinvia alla specifica trattazione svolta nel paragrafo n. 2.10. in considerazione del rilievo assunto nella giurisprudenza costituzionale.

2.1. In generale

- Sentenza n. **1/2013** (red. Silvestri – Frigo)

Considerato, 8.2.

“(…) la ricostruzione del complesso delle attribuzioni del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano mette in rilievo che lo stesso è stato collocato dalla Costituzione al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato e, naturalmente, al di sopra di tutte le parti politiche. Egli dispone pertanto di competenze che incidono su ognuno dei citati poteri, allo scopo di salvaguardare, ad un tempo, sia la loro separazione che il loro equilibrio. Tale singolare caratteristica della posizione del Presidente si riflette sulla natura delle sue attribuzioni, che non implicano il potere di adottare decisioni nel merito di specifiche materie, ma danno allo stesso gli strumenti per indurre gli altri poteri costituzionali a svolgere correttamente le proprie funzioni, da cui devono scaturire le relative decisioni di merito. La specificità della posizione del Capo dello Stato si fonda sulla descritta natura delle sue attribuzioni, che lo differenziano dagli altri organi costituzionali, senza incidere, tuttavia, sul principio di parità tra gli stessi”.

- Sentenza n. **35/1962** (rel. Manca)

Considerato, 6.

“La Corte ritiene, infine, priva di fondamento la questione di legittimità costituzionale dedotta in subordine dalla ricorrente, in relazione, come si è accennato, all’art. 3, primo comma, della ricordata legge del 21 marzo 1958, n. 259, e in riferimento agli artt. 86, 87, 88, 89, 90 e 91 della Costituzione, in quanto il predetto art. 3 richiede l’emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica per assoggettare gli enti al particolare controllo previsto dalla legge del 1958.

È vero, infatti, che, ai sensi dell’art. 92 della Costituzione, concernente la composizione del Governo, e dell’art. 95, che precisa le funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri, relativamente all’attività governativa e di amministrazione, non può ritenersi riconosciuta al Capo dello Stato quel complesso di poteri già spettanti, secondo la precedente legislazione statutaria. Onde si ritiene generalmente che, alla stregua delle accennate disposizioni, il Presidente della Repubblica, non può essere considerato né come organo di Governo, né come organo della pubblica Amministrazione, anche se l’art. 87 della Costituzione gli deferisce particolari attribuzioni riferentisi all’una e all’altra funzione. È da tenere presente, tuttavia, che, per quanto attiene alla funzione amministrativa, secondo una prassi seguita sin dall’entrata in vigore della Costituzione, molte leggi deferiscono alla firma del Capo dello Stato, non soltanto i regolamenti, cioè gli atti di normazione generale amministrativa, dei quali è espressa menzione nell’art. 87, ma anche provvedimenti attinenti in concreto all’attività della pubblica Amministrazione. Ciò nei casi di maggior rilievo, nei quali l’intervento del Capo dello Stato appare giustificato, e dato che non è richiesto come partecipazione determinante all’emanazione dell’atto.

Ne deriva che la disposizione impugnata, contenuta in una legge che concerne una categoria limitata di provvedimenti, indubbiamente con riflessi di carattere politico, in quanto riguardano anche l'attività di controllo deferita al Parlamento, non può ritenersi in contrasto con gli articoli della Costituzione sopra citati, ai quali occorre riferirsi, poiché gli altri articoli ricordati dalla difesa della ricorrente non hanno alcuna attinenza col caso in esame”.

2.2. Attività formali e attività informali

- Sentenza n. **1/2013** (red. Silvestri – Frigo)

Considerato, 8.3.

“Per svolgere efficacemente il proprio ruolo di garante dell'equilibrio costituzionale e di ‘magistratura di influenza’, il Presidente deve tessere costantemente una rete di raccordi allo scopo di armonizzare eventuali posizioni in conflitto ed asprezze polemiche, indicare ai vari titolari di organi costituzionali i principi in base ai quali possono e devono essere ricercate soluzioni il più possibile condivise dei diversi problemi che via via si pongono.

È indispensabile, in questo quadro, che il Presidente affianchi continuamente ai propri poteri formali, che si estrinsecano nell'emanazione di atti determinati e puntuali, espressamente previsti dalla Costituzione, un uso discreto di quello che è stato definito il ‘potere di persuasione’, essenzialmente composto di attività informali, che possono precedere o seguire l'adozione, da parte propria o di altri organi costituzionali, di specifici provvedimenti, sia per valutare, in via preventiva, la loro opportunità istituzionale, sia per saggiarne, in via successiva, l'impatto sul sistema delle relazioni tra i poteri dello Stato. Le attività informali sono pertanto inestricabilmente connesse a quelle formali.

Le suddette attività informali, fatte di incontri, comunicazioni e raffronti dialettici, implicano necessariamente considerazioni e giudizi parziali e provvisori da parte del Presidente e dei suoi interlocutori. Le attività di raccordo e di influenza possono e devono essere valutate e giudicate, positivamente o negativamente, in base ai loro risultati, non già in modo frammentario ed episodico, a seguito di estrapolazioni parziali ed indebite. L'efficacia, e la stessa praticabilità, delle funzioni di raccordo e di persuasione, sarebbero inevitabilmente compromesse dalla indiscriminata e casuale pubblicizzazione dei contenuti dei singoli atti comunicativi. Non occorrono molte parole per dimostrare che un'attività informale di stimolo, moderazione e persuasione – che costituisce il cuore del ruolo presidenziale nella forma di governo italiana – sarebbe destinata a sicuro fallimento, se si dovesse esercitare mediante dichiarazioni pubbliche. La discrezione, e quindi la riservatezza, delle comunicazioni del Presidente della Repubblica sono pertanto coesenziali al suo ruolo nell'ordinamento costituzionale. Non solo le stesse non si pongono in contrasto con la generale eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, ma costituiscono modalità imprescindibili di esercizio della funzione di equilibrio costituzionale – derivanti direttamente dalla Costituzione e non da altre fonti normative – dal cui mantenimento dipende la concreta possibilità di tutelare gli stessi diritti fondamentali, che in quell'equilibrio trovano la loro garanzia generale e preliminare”.

2.3. La partecipazione ai processi di produzione normativa

- Sentenza n. **406/1989** (red. Corasaniti)

Considerato, 4.

“Sul primo punto è decisiva, per quel che riguarda i decreti adottati ai sensi dell’art. 76 della Costituzione, la considerazione della necessità della delegazione legislativa con i requisiti della delimitazione del tempo e della definizione dell’oggetto, nonché della prefissione di principi e criteri direttivi, e, per quel che riguarda i decreti legge, la considerazione della necessità della conversione da parte del Parlamento. A tali forme di controllo si aggiunge il controllo sulla responsabilità politica del Governo in ordine al corretto uso complessivo del potere di normazione primaria. L’esercizio della funzione legislativa da parte del Governo vede, cioè, in primo luogo, nel Parlamento il titolare dei controlli costituzionalmente necessari.

Fra tali controlli va tuttavia annoverato anche quello spettante al Presidente della Repubblica in sede di emanazione degli atti del Governo aventi valore di legge ai sensi dell’art. 87, quinto comma, della Costituzione, che è ritenuto di intensità almeno pari a quello spettante allo stesso Presidente sulle leggi ai sensi dell’art. 87, terzo comma, della Costituzione”.

- Sentenza n. **165/1989** (red. Cheli)

Considerato, 2.

“Come questa Corte ha già avuto modo di rilevare (sentenza n. 79 del 1970), l’art. 87, quinto comma, della Costituzione non ha inteso esaurire la disciplina della materia dei regolamenti statali, ma soltanto richiamare la tradizionale competenza del Capo dello Stato alla emanazione dei regolamenti governativi deliberati dal Consiglio dei ministri: da tale norma non può farsi, dunque, discendere l’esclusione di altri tipi di regolamenti, quali quelli ministeriali, quando la legge – secondo la formula da ultimo adottata dall’art. 17 della legge 23 agosto 1988 n. 400 – ‘espressamente conferisca tale potere’. Nella specie, il potere regolamentare esercitato con il decreto di cui è causa trova il suo specifico fondamento legislativo nell’art. 41 della legge n. 426 del 1971, la cui efficacia, riferibile all’intera disciplina esecutiva della legge, non si è venuta ad esaurire né con lo scadere del termine ordinario semestrale indicato dalla stessa norma né a seguito dell’emanazione del primo regolamento contenuto nel decreto ministeriale 14 gennaio 1972 (tant’è che successivamente, e a più riprese, sono state emanate altre norme integrative e sostitutive di tale regolamento mediante i decreti ministeriali 28 aprile 1976, 27 giugno 1986 e 7 aprile 1987)”.

- Sentenza n. **79/1970** (rel. Benedetti)

Considerato, 2.

“È vero che i soli regolamenti statali dei quali fa menzione la Carta costituzionale sono quelli emanati dal Presidente della Repubblica, ma da ciò non può dedursi che sia stata riservata alla competenza esclusiva del Capo dello Stato l’emanazione dei regolamenti e che quindi sarebbero illegittime, in riferimento all’art. 87, comma quinto, tutte quelle disposizioni di legge che attribuiscono tale potestà ai ministri.

È da escludere che la Costituzione, col solo cenno fattone nell’art. 87, abbia inteso regolare la materia dei regolamenti statali del potere esecutivo.

La norma contiene una semplice enunciazione delle competenze del Capo dello Stato tra le quali è compresa quella di emanare i regolamenti. Quali siano questi regolamenti e quale il procedimento che deve essere seguito per la loro formazione non è però indicato nella Costituzione dalla quale i regolamenti sono presupposti così come erano per l’innanzi disciplinati dall’ordinamento.

Dalle disposizioni contenute nell’art. 1, n. 7, del R.D. 14 novembre 1901, n. 466, e nell’art. 1, comma primo, della legge 31 gennaio 1926, n. 100, risulta che i regolamenti governativi, deliberati collegialmente dal Consiglio dei ministri previo parere del Consiglio di Stato, devono essere emanati con decreto del Capo dello Stato.

Nulla autorizza invece a ritenere che tale decreto sia richiesto anche per i regolamenti ministeriali. Se – come si ammette nella stessa ordinanza – tali regolamenti potevano essere emanati con decreto ministeriale prima dell’entrata in vigore della Costituzione non si vede perché dovrebbero essere emanati con decreto del Capo dello Stato ora che la posizione costituzionale di quest’organo è diversa da quella che aveva nel precedente ordinamento.

Deve pertanto ritenersi che una legge o un atto avente la stessa efficacia della legge formale possa attribuire ad un ministro - così come è avvenuto nel caso di specie - la potestà di emanare norme regolamentari”.

- Sentenza n. **133/1973** (rel. N. Reale)

Considerato, 7., 8., 9.

“La questione non ha fondamento.

Il citato art. 4 del decreto leg.luog. 25 giugno 1944, n. 151, contenente, fra l’altro, la disciplina della facoltà ‘del Governo di emanare norme giuridiche’, provvisoriamente e sino all’entrata in vigore della nuova Costituzione dello Stato, stabiliva che finché non fosse entrato in funzione il nuovo Parlamento, i provvedimenti aventi forza di legge, previa delibera del Consiglio dei ministri, dovevano essere sanzionati e promulgati dal Luogotenente generale del Regno, con la formula appositamente indicata.

Tali disposizioni vennero integrate e modificate dal decreto leg.luog. 16 marzo 1946, n. 98. Dopo gli artt. 1 e 2 di esso che prevedevano rispettivamente il *referendum* sulla forma istituzionale dello Stato, contemporaneo all’elezione dell’Assemblea costituente e la nomina, da parte dell’Assemblea, del Capo provvisorio dello Stato in caso di esito del *referendum* favorevole alla forma repubblicana, nell’art. 3 si disponeva, che durante il periodo della

Costituente e fino alla convocazione del Parlamento a norma della nuova Costituzione, il potere legislativo restava delegato al Governo, 'salva la materia costituzionale' e 'ad eccezione delle leggi elettorali e delle leggi di approvazione dei trattati internazionali', riservate alla potestà della Costituente.

L'art. 5 dello stesso decreto precisava, inoltre, che fino all'entrata in vigore della nuova Costituzione le attribuzioni del Capo dello Stato dovevano essere regolate 'dalle norme finora vigenti, in quanto applicabili'; l'art. 6, infine, disponeva che i provvedimenti legislativi di cui al precedente art. 3 venissero sottoposti a ratifica del nuovo Parlamento.

Proclamata la Repubblica, entrata in funzione l'Assemblea costituente, eletto il Capo provvisorio dello Stato, i decreti legislativi vennero da lui non solo promulgati ma anche sanzionati fino a quando non entrò in vigore la nuova Costituzione il 1 gennaio 1948.

In forza della disposizione transitoria XV della Costituzione era stato convertito in legge il decreto leg.luog. 25 giugno 1944, n. 151, mentre, con la I disposizione transitoria, restava stabilito che, dalla data suddetta, il Capo provvisorio dello Stato avrebbe esercitato le attribuzioni di Presidente della Repubblica, assumendone il titolo.

Dalla data medesima e fino alla riunione delle Camere, innovandosi nel procedimento, i decreti legislativi vennero soltanto promulgati e non anche sanzionati dal Capo dello Stato: fra essi è il decreto legislativo in esame.

La Corte ritiene che nell'emanazione del decreto impugnato siano state rettamente osservate le disposizioni concernenti il procedimento formativo, quale risultava attuabile successivamente alla data di entrata in vigore della Costituzione repubblicana fino al giorno dell'insediamento del nuovo Parlamento.

Non si dubita che per la validità formale dei decreti anteriori alla data di entrata in vigore della Costituzione, oltre l'approvazione del Consiglio dei ministri, dovesse richiedersi, come puntualmente fu fatto, così la sanzione come la promulgazione, giacché la prima era esplicazione della partecipazione del Capo dello Stato all'esercizio della funzione legislativa. Ma non può, d'altra parte, non ritenersi fondata la diversa soluzione, affermata nella prassi costituzionale, riguardo ai provvedimenti legislativi emanati successivamente alla entrata in vigore della Costituzione e fin quando doveva attendersi che fossero riunite le nuove Camere, sole legittimate all'esercizio della potestà legislativa secondo l'ordinamento repubblicano.

E ciò in base alla sopra ricordata disposizione transitoria XV, che aveva convertito in legge il decreto del 1944, n. 151, nel chiaro intento di confermarne il vigore nella fase provvisoria prevista per la prima attuazione della Costituzione, ma ovviamente con le modificazioni che nella effettività dell'ordinamento si imponevano, alla stregua della I disposizione transitoria, la quale, come già ricordato, aveva attribuito al Capo provvisorio dello Stato non solo il titolo, ma anche le funzioni conferite dalla Costituzione al Presidente della Repubblica.

Donde il principio che il Presidente, nella nuova posizione al vertice dello Stato, non potesse fino alla riunione delle nuove Camere esercitare se non le funzioni a lui riservate dal nuovo ordinamento, fra le quali è compresa la promulgazione delle leggi e non la sanzione.

Questa interpretazione dette luogo ad una prassi razionalmente ispirata alla fedele osservanza della Costituzione, cui si volle dare su questo punto immediata attuazione, escludendosi quindi che potessero validamente continuare a compiersi atti che la Costituzione non più consentiva.

Attese le conclusioni di cui sopra, deve negarsi fondamento alla ulteriore questione, sollevata dallo stesso tribunale, circa la legittimità della legge 5 gennaio 1953, n. 32, nella parte concernente la ratifica del predetto decreto n. 66 del 22 gennaio 1948.

La promulgazione da parte del Presidente della Repubblica costituisce, infatti, puntuale adempimento dei compiti a lui deferiti dalla surricordata I disposizione transitoria, in relazione logica con le norme di cui all'art. 87 della Costituzione, e vale ad eliminare ogni problema sulla legittimità della ratifica”.

2.4. La nomina dei Ministri (la sfiducia individuale)

- Sentenza n. **7/1996** (red. Vari)

Considerato, 12.

“Restano da esaminare, a questo punto, le doglianze che riguardano in modo specifico il provvedimento assunto dal Presidente della Repubblica, nel conferire al Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta di quest'ultimo, l'incarico ad interim di Ministro di grazia e giustizia.

Il provvedimento viene censurato sotto un duplice profilo: sia perché adottato senza nulla disporre riguardo al Ministro in carica e senza decretarne esplicitamente la revoca, sia perché le dimissioni, ancorché obbligatorie per effetto della pronuncia di sfiducia, costituirebbero – ad avviso del ricorrente – pur sempre un atto spontaneo ed una autonoma manifestazione di volontà da parte del titolare dell'organo.

Anche queste doglianze non sono fondate.

Muovendo dal secondo profilo che, per la sua portata di principio, precede, dal punto di vista logico, l'altro, la Corte rammenta che, per pacifica e comune opinione in materia, la fiducia del Parlamento è il presupposto indefettibile per la permanenza in carica del Governo e dei ministri, sicché, quando essa viene meno, le dimissioni si configurano come atto dovuto in base ad una regola fondamentale del regime parlamentare. In questo senso, l'obbligo di dimissioni del Governo, in caso di sfiducia, ancorché non espressamente previsto, può farsi discendere – oltre che dal principio sancito nel primo comma dell'art. 94 – dall'argomento desumibile a contrario dal quarto comma di tale disposizione, secondo la quale ‘il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni’. Se la fiducia vale a creare il raccordo politico tra Parlamento e Governo, la volontarietà delle dimissioni, dopo un voto di sfiducia, non significa, contrariamente a quanto sembra ritenere il ricorrente, libertà di valutazione in ordine al se ed al quando.

Poiché la revoca della fiducia esaurisce i suoi effetti nell'ambito del rapporto Parlamento-Governo, ma non comporta la caducazione dell'atto di nomina, la presentazione delle dimissioni è il normale tramite per consentire al Presidente della Repubblica di procedere alla nomina del nuovo Governo, ovvero del nuovo ministro. Il Presidente della Repubblica, in tale fase, è chiamato, dunque, ad un ruolo attivo che, in mancanza di dimissioni, richiede l'esercizio di poteri che attengono alla garanzia costituzionale, in vista del ripristino del corretto funzionamento delle istituzioni. Nel caso qui in esame, sulla base di una presa d'atto della volontà del Senato che ha espresso sfiducia nei confronti del Ministro della

giustizia, si è posto in essere un procedimento complesso, nell'ambito del quale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, con l'atto di iniziativa inteso a tener conto della volontà parlamentare, cioè con la proposta di sostituzione, nonché il Presidente della Repubblica che, una volta investito della proposta medesima, ha adempiuto il ruolo suo proprio di garante della Costituzione, sollevando il Ministro dall'incarico, e provvedendo alla sua sostituzione in conformità”.

2.5. Lo scioglimento anticipato delle Camere

- Sentenza n. **5/1995** (red. Ferri – Guizzi)

Considerato, 2.4.

“Per quanto riguarda, in particolare, il Parlamento, va ribadita l'assoluta indefettibilità di un sistema elettorale permanentemente efficiente (tale da non ammettere neppure ambiguità o incertezze normative: cfr. cit. sent. n. 47/1991), in guisa che, in qualsiasi momento della vita dello Stato, sia garantita la possibilità di rinnovamento delle Camere, che si renda necessario per la scadenza naturale delle medesime, ovvero a seguito dell'esercizio del potere di scioglimento anticipato da parte del Presidente della Repubblica, esercizio che a sua volta non può subire impedimenti. L'esigenza fondamentale di funzionamento dell'ordinamento democratico rappresentativo non tollera soluzioni di continuità nell'operatività del sistema elettorale del Parlamento: una richiesta di *referendum* che esponga l'ordinamento a un tale rischio non potrebbe, pertanto, che essere dichiarata inammissibile”.

2.6. La decisione in sede di ricorso straordinario al Capo dello Stato

- Sentenza n. **298/1986** (red. Baldassarre)

Considerato, 2., 3., 4.

“Come questa Corte ha più volte affermato (sentenze n. 31/1975, n. 148/1982), il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica è un istituto singolare, anomalo, che unisce a spiccati caratteri amministrativi un procedimento contenzioso sui generis finalizzato alla risoluzione non giurisdizionale di un conflitto concernente la legittimità di atti amministrativi definitivi.

L'attuale disciplina legislativa, contenuta nel capo III (artt. 8 e 15) del d.P.R. 24 novembre 1971 n. 1199 (Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi), ha conservato la natura del tutto atipica che quest'istituto ha assunto sin dall'epoca della monarchia costituzionale. Essa, infatti, ne conferma il carattere di rimedio straordinario contro eventuali illegittimità di atti amministrativi definitivi, che i singoli interessati possono attivare con modica spesa, senza il bisogno dell'assistenza tecnico-legale e con il beneficio di termini di presentazione del ricorso particolarmente ampi (artt. 8 e 9). La sua procedura prevede che l'istruttoria sia svolta dai Ministeri competenti o, in mancanza di questi, dalla Presidenza del Consiglio (art. 11), i quali, quando si tratta di atti amministrativi

emanati da enti diversi dello Stato, possono avvalersi, e di fatto risulta che ciò non avvenga, della più piena collaborazione di questi ultimi. La decisione è adottata nella forma tipica degli atti governativi, il decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro competente (che poi controfirma l'atto), previo conforme parere del Consiglio di Stato (solo nel caso in cui il Ministro intenda proporre una pronunzia difforme rispetto a quest'ultimo parere, il d.P.R. è adottato su deliberazione del Consiglio dei ministri, che deve essere sorretta da un'adeguata motivazione circa la diversa interpretazione del diritto seguita) (art. 14). Il d.P.R., al pari di ogni atto del Governo è poi sottoposto al visto della Corte dei conti.

Il carattere amministrativo del procedimento risulta tuttavia temperato dall'esigenza derivante dal fatto che si è pur sempre in presenza di un meccanismo di risoluzione di una controversia avente ad oggetto il riconoscimento di diritti o di interessi legittimi e, soprattutto, in considerazione di una caratteristica peculiare dell'istituto: la sua alternatività, peraltro attenuata nel tempo, rispetto al ricorso giurisdizionale. Beninteso, siffatti caratteri non sono tali da far tramutare il ricorso straordinario in un procedimento formalmente e/o sostanzialmente giurisdizionale e, quindi, in una dichiarazione del diritto diretta a far stato fra le parti e pronunziata da un organo istituzionalmente imparziale.

Prova ne sia che, tanto per ricordare gli elementi più importanti, la complessività disciplina legislativa del procedimento manca di alcune fondamentali caratteristiche delle attività giurisdizionali, quali, ad esempio, la bilateralità del contraddittorio, una qualsiasi garanzia di difesa tecnica, l'imparzialità istituzionale dell'organo decidente.

Nondimeno, in considerazione delle predette esigenze, la legislazione e la giurisprudenza, compresa quella di questa Corte, si sono sforzate di stabilire sostanziali parallelismi e sicuri raccordi con l'attività giurisdizionale. I principali fra questi sono, oltre al carattere contenzioso del procedimento, la facoltà dei privati – cui questa Corte con sentenza n. 148/1982 ha equiparato gli enti pubblici non statali autori dell'atto impugnato – di chiedere *in limine litis* la trasportazione della controversia nella sede giurisdizionale e quella di impugnare presso il giudice amministrativo la decisione del ricorso per vizi di forma o di procedimento, nonché l'estensione allo stesso ricorso straordinario del rimedio della revocazione e dell'azione giudiziaria di fronte al giudice ordinario.

Se la previsione di tali garanzie, come ha riconosciuto questa Corte (sentenza n. 78/1986), rende il ricorso straordinario non incompatibile con l'art. 113 Cost., non può tuttavia comportare l'effetto di integrarlo, come sostiene l'Avvocatura dello Stato, nel sistema di tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi verso gli atti della Pubblica Amministrazione facente capo allo stesso art. 113. Tantomeno ciò appare sostenibile ove si voglia alludere a una pretesa costituzionalizzazione del ricorso straordinario, considerato che attualmente è nella piena libertà del legislatore ordinario stabilire una disciplina positiva sostanzialmente diversa da quella vigente oppure conservare intatta quella attuale o, finanche, decretare l'abolizione dell'istituto stesso. In realtà, il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, come da tempo riconoscono senza contrasto alcuna giurisprudenza e dottrina, è un procedimento amministrativo di secondo grado, attivabile su ricorso dei singoli interessati, di carattere spiccatamente contenzioso ed avente ad oggetto atti amministrativi definitivi: si tratta, dunque, di un atto amministrativo, le cui singolari peculiarità non possono comunque indurre l'interprete a configurarlo come una sorta di *ircocervo* giuridico.

Sulla base dei caratteri appena descritti risulta chiaramente come il ricorso straordinario, se non può essere minimamente assimilato ad atti di tipo giurisdizionale o 'paragiurisdizionale', non può tuttavia essere definito neppure come atto di amministrazione attiva.

È, certo, vero che la decisione del ricorso è giuridicamente imputabile ad un organo politico-amministrativo, mentre l'intervento del Consiglio di Stato è pur sempre costituito da un parere, che, anche se rappresenta normalmente il contenuto della decisione, è comunque, dal punto di vista giuridico, espressione di una funzione consultiva obbligatoria, ma non vincolante. Ed è altrettanto vero che questo carattere appare addirittura accentuato nel caso, in verità di rarissima evenienza, in cui gli organi di governo intendano discostarsi dal parere del Consiglio di Stato e adottino in conseguenza un'apposita deliberazione del Consiglio dei ministri, vale a dire una decisione dell'organo supremo di direzione politico-amministrativa. Tuttavia, tanto nella sua forma più comune quanto sotto specie di autotutela (com'è nel caso dell'annullamento d'ufficio del governo a norma dell'art. 6 1. com. e prov.), l'amministrazione attiva è caratterizzata nella sua essenza dal perseguimento degli specifici fini e dalla soddisfazione dei particolari interessi che la legge attribuisce alle singole amministrazioni pubbliche.

In parole diverse, per far riferimento al caso di specie, altro è curare nel modo migliore gli assetti urbanistici, altro è dirimere i conflitti insorgenti nella materia urbanistica: nel primo caso si è di fronte a un'attività della Pubblica Amministrazione di natura discrezionale diretta allo specifico fine predeterminato dalla legge, nel secondo ricorre invece un'attività di pura e semplice applicazione del diritto oggettivo o, comunque, un'attività diretta a soddisfare un interesse generale diverso da quelli attribuiti alle singole amministrazioni. E che quest'ultimo sia il caso in questione è dimostrato tanto dal fatto che gli organi decidenti, pur essendo istituzionalmente i massimi organi di direzione politico-amministrativa, sono tenuti nella specie a motivare sul punto di diritto, quanto dal fatto che la sezione (o la commissione speciale) del Consiglio di Stato investita del parere possa rimettere la questione alla Adunanza Generale onde evitare 'contrasti giurisprudenziali' (potere, quest'ultimo, che è parallelo a quello del Presidente del Consiglio di Stato di deferire alla stessa Adunanza la risoluzione di questioni di massima particolarmente importanti) (art. 12 d.P.R. n. 1199/1971). Del resto è proprio questo profilo che giustifica e rende razionale il particolare sistema di gravami relativo al ricorso straordinario, prima accennato.

In ragione dell'aspetto ora considerato il ricorso straordinario si distingue nettamente dai ricorsi amministrativi ordinari e da altre espressioni di amministrazione attiva in forma contenziosa. Si tratta di una distinzione che non è vanificata neppure nel caso in cui il Consiglio dei ministri adotti un'autonoma decisione sul ricorso straordinario in difformità dal parere del Consiglio di Stato. Quest'ultima, infatti, va letta come una clausola di salvaguardia che il Governo, nella sua più comprensiva collegialità, cioè come Consiglio dei ministri, può attivare quando, a suo giudizio, sia prospettata una decisione del caso concreto che possa arrecare pregiudizio al buon andamento della Pubblica Amministrazione o all'indirizzo politico. Si tratta di una clausola contro il cui possibile esercizio abusivo valgono peraltro i ricordati mezzi di impugnazione e la cui previsione normativa se da un lato preclude ogni possibilità di configurare il ricorso straordinario come atto formalmente o sostanzialmente giurisdizionale, dall'altro lato si armonizza perfettamente con le forme di garanzia

rappresentate dai principi costituzionali vigenti sulle attività amministrative, attività fra le quali indubbiamente rientra, seppure in una posizione del tutto peculiare, il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

Va comunque sottolineato, conclusivamente, che, non rientrando il ricorso straordinario tra le forme di amministrazione attiva, è del tutto vano, oltreché inconferente, cercare il fondamentale normativo del relativo potere di decisione avverso gli atti amministrativi regionali nelle disposizioni di legge che ripartiscono i compiti di amministrazione attiva fra lo Stato e la Regione, segnatamente nell'art. 118 Cost. in connessione con l'art. 117 Cost. e con gli artt. 4 e 81 del d.P.R. n. 616/1977. Così come sarebbe vano e inconferente, del resto, cercarne il fondamento nell'art. 125 Cost., considerato che il ricorso straordinario non può esser configurato come un atto di controllo, mancando, nel caso, ogni possibilità di concepire in generale un rapporto di vigilanza o di supervisione tra l'autorità investita della decisione del ricorso e le autorità di volta in volta emananti l'atto amministrativo dedotto nella controversia.

L'originaria e antica linfa che faceva vivere il ricorso straordinario come una sorta di prerogativa di grazia concessa al monarca, in quanto capo e personificazione vivente dell'apparato governativo-amministrativo, se non scorre più come un tempo in un istituto che ha totalmente perduto la lontana configurazione di strumento equitativo, non ha tuttavia cessato di fluire del tutto. L' 'eccezionalità' un tempo rivestita da una forma di intervento *extra juris ordinem*, si è tradotta oggi nell'assoluta atipicità di un procedimento amministrativo di secondo grado, imputato al più elevato organo dell'amministrazione pubblica (il Governo), che, intervenendo quando la funzione amministrativa attiva ha già esaurito il suo corso e si è concretizzata in provvedimenti definitivi, assicura la risoluzione non giurisdizionale di una controversia in sede amministrativa del tutto straordinaria.

La permanenza attuale di una ragione giustificativa di tale istituto non sta, dunque, nella sua improbabile natura di appello al sovrano o al vertice amministrativo. Sta piuttosto nel fatto che il ricorso straordinario costituisce, per la Pubblica Amministrazione, un mezzo ulteriore di garanzia della legalità e dell'imparzialità della propria azione - che, insieme al buon andamento, sono pur sempre i valori costituzionali supremi cui deve ispirarsi l'attività amministrativa - e, per i cittadini, come ha già detto questa Corte (sentenza n. 78/1966), uno strumento aggiuntivo, rispetto a quelli ordinari, di tutela dei propri diritti soggettivi e interessi legittimi, la cui adeguata protezione rappresenta un valore altrettanto primario e, in un certo senso, speculare rispetto a quelli precedentemente ricordati”.

- Sentenza n. **148/1982** (rel. De Stefano)

Considerato, 3., 4.

“Giova ricordare che questa Corte, con sentenza n. 1 del 1964, ebbe a dichiarare la illegittimità costituzionale del secondo e del terzo comma dell'art. 34 del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, ‘in quanto il procedimento per la proposizione e la risoluzione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica non assicura ai controinteressati la possibilità della tutela giurisdizionale’.

A seguito di tale pronuncia la giurisprudenza del Consiglio di Stato accolse una diversa interpretazione delle cennate norme, riconoscendo anche ai controinteressati (e non soltanto, secondo la precedente interpretazione, ai cointeressati) la facoltà di richiedere la trattazione del ricorso in sede giurisdizionale. A siffatto principio si è appunto ispirata la disciplina della ‘opposizione dei controinteressati’, che forma oggetto del menzionato art. 10 del d.P.R. n. 1199 del 1971. Il quale viene ora denunciato per non aver collocato sullo stesso piano del controinteressato, ai fini della ‘scelta’ fra le vie straordinaria o giurisdizionale, l’autorità amministrativa che ha emanato l’atto impugnato con il ricorso straordinario, allorché si tratti di un ente pubblico diverso dallo Stato.

L’assunto dei giudici *a quibus* va condiviso. Come questa Corte ha già affermato in altra sentenza (n. 31 del 1975), il ricorso in parola contro atti amministrativi definitivi costituisce ‘un rimedio singolare, anomalo, alternativo al ricorso giurisdizionale caratterizzato da uno speciale procedimento contenzioso sui generis, con limitato contraddittorio, che si svolge interamente a livello governativo, e si conclude con un decreto del Capo dello Stato – atto ministeriale, non di prerogativa – di cui il Ministro proponente, o il Presidente del Consiglio, assume con la controfirma la responsabilità politica e giuridica’. Ed è alla competenza esclusiva dei Ministri e del Governo che resta, pertanto, affidato, dalla vigente come dalla preesistente disciplina, l’intero procedimento istruttorio e decisionale. Appunto sotto questo profilo, non si può non convenire sulla diversità della posizione dell’autorità resistente, a seconda che l’atto, contro il quale è rivolto il ricorso, provenga da un organo dello Stato o di altro ente pubblico. Nel primo caso, infatti, è pur sempre la stessa amministrazione, in un ambito organizzativo unitario, che decide sull’impugnativa avverso l’atto che da essa emana, collocandosi perciò nel procedimento, come rilevano le ordinanze di rimessione, su un piano di sostanziale preminenza di fronte al ricorrente ed ai controinteressati. Diversa nel procedimento in parola è la posizione dell’autorità non statale, la quale vi assume la veste di mera controparte rispetto al ricorrente, senza alcun potere di decidere, e neppure di influire, più di quanto non sia dato alle altre parti, sulla decisione. Ed infatti, giurisprudenza e dottrina riconoscono all’amministrazione non statale, appunto perché non emana da essa la decisione sul ricorso, quella facoltà d’impugnare in sede giurisdizionale la decisione medesima, che non è ovviamente accordata all’amministrazione dello Stato. Impugnativa, poi, che non soffre di quelle limitazioni ai soli ‘vizi di forma o di procedimento’, che lo stesso art. 10, nel suo ultimo comma, pone ai controinteressati in ragione del mancato esercizio della facoltà di chiedere la trasposizione in sede giurisdizionale, prevista a loro favore dal primo comma.

La posizione dell’autorità non statale che ha emanato l’atto impugnato, si affianca, perciò, nel procedimento che s’instaura con il ricorso straordinario, a quella del controinteressato. Ed invero, se resta pur sempre una innegabile differenza sul piano sostanziale, mirando l’una e l’altro alla conservazione dell’atto, ma con distinta ispirazione e per distinta finalità, sul piano processuale ad entrambi è comune l’interesse a resistere in giudizio. Sotto questo profilo, assume quindi decisivo rilievo quella opzione, tra il resistere nella sede straordinaria o in quella giurisdizionale, che la denunciata normativa accorda al controinteressato ma non all’amministrazione non statale. Va in proposito ricordato che il principio dell’alternatività *in subiecta materia* tra ricorso straordinario al Capo dello Stato e ricorso giurisdizionale, è stato da questa Corte riconosciuto non in contrasto con l’art. 113

della Costituzione (sentenza n. 78 del 1966), argomentando appunto dalla ‘piena libertà’ per il ricorrente di adire la tutela giurisdizionale o rinunciare ad essa. E sempre in nome dello stesso precetto, questa Corte, con la menzionata sentenza n. 1 del 1964, aveva dichiarato la illegittimità costituzionale della normativa del testo unico n. 1054 del 1924, in quanto il procedimento instaurato con il ricorso straordinario non assicurava ai controinteressati la possibilità della tutela giurisdizionale. La diversa interpretazione dell’anzidetta normativa, accolta poi nell’art. 10 del successivo decreto n. 1199 del 1971, ha esteso anche ai controinteressati la libera scelta tra la sede straordinaria e la sede giurisdizionale: essi possono, infatti, optare immediatamente per la trasposizione del ricorso in sede giurisdizionale, o restare, invece, nella sede straordinaria prescelta dal ricorrente, con ciò stesso rinunciando alla tutela giurisdizionale, in quanto la mancata opposizione preclude loro l’impugnativa della decisione per vizi che non siano di forma o del procedimento. Ma i parametri costituzionali invocati dai giudici *a quibus* resterebbero certamente vulnerati se eguale potestà non venisse attribuita all’amministrazione non statale che ha emanato l’atto impugnato, non essendovi ragionevoli e plausibili motivi a sostegno dell’attuale disparità di trattamento, che le vien riservata. Per eliminare tale disparità occorre, perciò, anticipare anche per l’amministrazione non statale il momento della scelta tra rinuncia o ricorso alla tutela giurisdizionale, dall’intervenuta decisione sul ricorso straordinario alla conoscenza dell’avvenuta proposizione del ricorso medesimo, acquisita con la sua notifica ad opera del ricorrente. Il quale, pur se, avvalendosi del disposto dell’art. 9 del decreto n. 1199 del 1971, notifichi il ricorso al ‘Ministero competente’, deve ritenersi egualmente soggetto all’onere della notifica all’autorità emanante l’atto impugnato, allorché si tratti di ente pubblico diverso dallo Stato, portatore, quindi, di un proprio qualificato interesse a contraddire nei confronti di una domanda avente ad oggetto l’annullamento del proprio provvedimento. Ben vero che all’amministrazione non statale è stato riconosciuto, come innanzi ricordato, in conseguenza della negata facoltà di scelta in pendenza del procedimento, il diritto ad impugnare senza limitazioni la intervenuta decisione sul ricorso straordinario proposto contro l’atto da essa emanato; ma ciò non appresta adeguato riparo contro gli svantaggi che possono derivare tanto dal ritardo nell’adire la tutela giurisdizionale quanto dalla eventuale compromissione della tutela medesima per effetto del parere che sul ricorso straordinario è chiamato a rendere il Consiglio di Stato (artt. 11-13 del decreto n. 1199 del 1971). Svantaggi nei quali non incorrono, invece, i controinteressati, in virtù della tempestiva facoltà di scelta loro accordata”.

- Sentenza n. **31/1975** (rel. Astuti)

Considerato, 2.

“L’assunto della Regione contrasta apertamente con la disciplina positiva del ricorso straordinario al Capo dello Stato e del relativo procedimento. Senza dubbio si tratta di un ricorso amministrativo: ma di un rimedio singolare, anomalo, alternativo al ricorso giurisdizionale, e – indipendentemente dalla sua genesi storica e dall’originaria natura della decisione sovrana cui in altri tempi dava luogo – caratterizzato da uno speciale procedimento contenzioso *sui generis*, con limitato contraddittorio, che si svolge interamente a livello

governativo, e si conclude con un decreto del Capo dello Stato, – atto ministeriale, non di prerogativa – , di cui il Ministro proponente, o il Presidente del Consiglio, assume con la controfirma la responsabilità politica e giuridica.

Come già nel preesistente ordinamento (cfr. artt. 14 e 16, n.4, r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, e artt. 36,54 e seguenti, 60- 61 del regolamento approvato con r.d. 21 aprile 1942, n. 444), anche nelle disposizioni, sotto altri aspetti innovative, del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199 (Cap. III, artt. 8-15), l'intero procedimento istruttorio e decisionale è rimasto affidato alla competenza esclusiva dei Ministri e del Governo. L'organo che ha emanato il provvedimento definitivo impugnato col ricorso, quando questo sia ad esso presentato, è tenuto a trasmetterlo immediatamente al Ministro competente, 'al quale riferisce' (art. 9, comma terzo); ma l'istruttoria del ricorso e la trasmissione al Consiglio di Stato per il parere, sono attribuite al Ministero competente (art. 11, primo comma), ovvero alla Presidenza del Consiglio, quando il ricorso abbia ad oggetto 'atti di enti pubblici in materie per le quali manchi uno specifico collegamento con le competenze di un determinato Ministero' (art. 11, terzo comma). Il Consiglio di Stato, ove ritenga incompleta l'istruttoria o insufficiente la documentazione, può richiedere al Ministero competente nuovi chiarimenti o documenti, ovvero ordinare al Ministero medesimo di disporre nuove verificazioni, nonché occorrendo, mandare allo stesso Ministero di ordinare l'integrazione del contraddittorio (art. 13, primo comma). Infine, la decisione del ricorso straordinario è adottata con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro competente, o del Presidente del Consiglio, che, ove intendano proporre una decisione difforme dal parere del Consiglio di Stato, debbono sottoporre l'affare alla deliberazione del Consiglio dei ministri (art. 14, primo comma).

Questa normativa non contrasta con il disposto dell'art.125 della Costituzione, che sicuramente non esclude l'ammissibilità del ricorso straordinario contro gli atti amministrativi definitivi degli organi regionali, né con gli artt. 55 e seguenti della legge n. 62 del 1953, cui del pari ha fatto immotivato richiamo la difesa della Regione Lazio. Ancor meno pertinente appare il riferimento agli artt. 9 e seguenti del d.P.R. n. 1199 del 1971, nei quali non trova alcuna giustificazione l'asserita distinzione ed autonomia della fase istruttoria rispetto alla fase decisoria, né la pretesa spettanza alle Regioni della competenza a curare l'istruttoria quando l'oggetto del ricorso concerna materie attribuite alla loro competenza istituzionale dagli articoli 117 e 118 della Costituzione, e ad esse trasferite con i decreti legislativi emanati a norma dell'art. 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281".

2.7. La nomina dei Consiglieri di Stato

- Sentenza n. **177/1973** (rel. Trimarchi)

Considerato, 3.

“La Corte ritiene che l'atto con cui il Presidente della Repubblica nomina, a sensi dell'art. 1, comma secondo, del t.u. del 1924, i magistrati del Consiglio di Stato, nonostante la peculiarità della funzione e dell'oggetto, rientri certamente tra gli atti amministrativi che ammettono ad un pubblico ufficio e in quanto tali sono astrattamente soggetti, come di regola, all'impugnativa davanti agli organi della giurisdizione amministrativa. E per ciò (ed anche

perché sulla concreta spettanza di poteri giurisdizionali al riguardo, sia pure per preteso conflitto di attribuzione, è stata chiamata a pronunciarsi la Corte di cassazione) non può essere esclusa a priori ed allo stato la giurisdizione del Consiglio di Stato.

D'altra parte, la proposizione del regolamento preventivo di giurisdizione, comporti o meno essa la sospensione del potere di decidere il merito, non preclude al giudice amministrativo, davanti a cui pende il processo principale, di adottare provvedimenti urgenti e tra gli altri, quello di sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato. E ciò, in base all'articolo 48, comma secondo, del codice di procedura civile ed ora anche tenendosi conto dell'art. 30, comma terzo, della legge n. 1034 del 1971.

Ed allora non si può non ritenere che, avendo il Consiglio di Stato il potere di pronunciarsi sulla domanda di sospensione, gli spettasse di sollevare, siccome ha fatto, questioni di legittimità costituzionale in ordine a norme di legge rilevanti ai fini di quella pronuncia sotto il profilo del *fumus boni iuris* e per l'accertamento della ricorrenza in concreto dei gravi motivi".

2.8. Il ruolo di Presidente del Consiglio superiore della magistratura

- Sentenza n. **1/2013** (red. Silvestri – Frigo)

Considerato, 9.

“Le stesse considerazioni è possibile fare a proposito dei contatti necessari per un efficace svolgimento del ruolo di Presidente del Consiglio superiore della magistratura, che non si riduce ai discorsi ufficiali in occasione delle sedute solenni di quest'organo o alla firma dei provvedimenti dallo stesso deliberati, ma implica la conoscenza di specifiche situazioni e particolari problemi, che attengono all'esercizio della giurisdizione a tutti i livelli, senza ovviamente alcuna interferenza con il merito degli orientamenti, processuali e sostanziali, dei giudici nell'esercizio delle loro funzioni”.

- Sentenza n. **44/1968** (rel. Mortati)

Considerato, 3.

“Per accertare la fondatezza della tesi sostenuta dall'Avvocatura, secondo cui gli atti del Consiglio superiore della magistratura relativi allo stato dei magistrati devono rimanere sottratti a qualsiasi sindacato della loro legittimità ad opera di organi ad esso estranei, occorre richiamarsi anzitutto alla funzione conferita dalla Costituzione al detto organo.

Risulta dal suo art. 104 che l'istituzione del Consiglio superiore della magistratura ha corrisposto all'intento di rendere effettiva, fornendola di apposita garanzia costituzionale, l'autonomia della magistratura, così da collocarla nella posizione di 'ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere', e conseguentemente sottrarla ad interventi suscettibili di turbarne comunque l'imparzialità e di compromettere l'applicazione del principio consacrato nell'art. 101, secondo cui i giudici sono soggetti solo alla legge. Si è così provveduto (ad integrazione e rafforzamento delle altre garanzie costituzionali di indipendenza, quali

risultano dalla riserva di legge (art. 108), dall'assunzione dei magistrati, in via normale, mediante pubblico concorso (art. 106), dall'inaffidabilità (art. 107) a concentrare ogni provvedimento relativo al reclutamento e allo stato degli appartenenti all'ordine nella competenza assoluta ed esclusiva di un organo che, mentre realizza una particolare forma di autonomia, per il fatto di essere espresso in prevalenza dallo stesso corpo giudiziario, è poi presieduto dal Capo dello Stato, in considerazione della qualità che questi riveste di potere 'neutro' e di garante della Costituzione, ed è altresì fornito di una serie di garanzie corrispondenti al rango spettantegli, nella misura necessaria a preservarlo da influenze che, incidendo direttamente sulla propria autonomia, potrebbero indirettamente ripercuotersi sull'altra affidata alla sua tutela".

2.9. Il ruolo di Presidente del Consiglio supremo di difesa

- Sentenza n. 1/2013 (red. Silvestri – Frigo)

Considerato, 9.

“Ancora va ricordato come il Capo dello Stato presieda il Consiglio supremo di difesa ed abbia il comando delle Forze armate, e come sia chiamato ad intrattenere, anche nelle vesti indicate, rapporti e comunicazioni del cui carattere riservato non occorre dare particolare dimostrazione”.

2.10. Gli atti di clemenza

Gli atti di clemenza sono quei provvedimenti del Presidente della Repubblica o del Parlamento con i quali viene derogata la legge penale. Essi possono distinguersi in individuali, come la grazia e la commutazione della pena, e collettivi, come l'amnistia e l'indulto.

Per lungo tempo è stato controverso se la decisione sostanziale di concedere la grazia, già prevista dall'art. 8 dello Statuto albertino e attribuita al Re, fosse del Presidente della Repubblica o del Governo. La Corte costituzionale con la sentenza n. 200 del 2006, non ha condiviso le tesi della grazia quale atto governativo o atto complesso (alla cui formazione dovrebbero concorrere il Governo e il Presidente della Repubblica), accogliendo l'idea della grazia quale atto formalmente e sostanzialmente presidenziale

La grazia, quindi, una volta restituita “alla sua funzione di eccezionale strumento destinato a soddisfare straordinarie esigenze di natura umanitaria”, deve essere ritenuta - conformemente anche alla lettera dell'art. 87, undicesimo comma, Cost. - espressione di “una potestà decisionale del Capo dello Stato, quale organo super partes, rappresentante dell'unità nazionale, estraneo a quello che viene definito il circuito dell'indirizzo politico-governativo, e che in modo imparziale è chiamato ad apprezzare la sussistenza in concreto dei presupposti umanitari che giustificano l'adozione del provvedimento di clemenza” (sentenza n. 200/2006).

L'amnistia e l'indulto, originariamente di competenza del Presidente della Repubblica su delega del Parlamento, dopo la legge costituzionale n. 1 del 1992, sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera (art. 79 Cost.).

Sotto la vigenza della precedente normativa, alla Corte era stata posta la questione "se, per l'attribuzione al Presidente della Repubblica del potere di concedere l'amnistia o l'indulto, [fosse] necessaria la pubblicazione della legge di delegazione ovvero se [fosse] sufficiente la sua promulgazione, avvenuta (...) prima dell'emanazione del decreto impugnato".

La Corte ha risolto la questione in questo ultimo senso, chiarendo che "la pubblicazione della legge costituisce un atto diretto a dare comunicazione della stessa ai cittadini per renderne possibile la conoscenza ed impone conseguentemente la generale osservanza. Ma, ancor prima della pubblicazione, interviene nel procedimento legislativo, inteso in senso lato, la promulgazione da parte del Presidente della Repubblica, la quale consiste in un atto che si compone di tre elementi: l'accertamento della sussistenza e dell'identità della volontà delle due Camere, espressa mediante l'approvazione del disegno o della proposta di legge; la manifestazione della volontà del Presidente della Repubblica di procedere alla promulgazione suddetta, ed infine l'ordine di esecuzione diretto ad assicurare la piena operatività della legge. Tale atto non costituisce soltanto il presupposto della successiva pubblicazione, la quale viene attuata attraverso una serie di operazioni (il c.d. visto, l'inserzione nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, e la pubblicazione, propriamente detta, nella Gazzetta Ufficiale). Esso attribuisce altresì immediata efficacia, o se si vuole esecutorietà (che si distingue dalla obbligatorietà erga omnes conseguente alla pubblicazione), all'atto normativo. Quest'ultimo, pertanto, deve considerarsi non solo esistente nell'ordinamento giuridico ma, a taluni fini, anche efficace nei confronti di alcuni organi pubblici, tra cui sicuramente il Presidente della Repubblica nonché il Governo; ciò che è avvenuto nel caso di specie, in cui il Consiglio dei ministri è intervenuto con la sua deliberazione nel procedimento conclusosi con l'emanazione dell'atto di clemenza. Da ciò le varie applicazioni che dal principio conseguono, e che sono generalmente ricordate in dottrina. Così per stabilire l'anteriorità o la posteriorità di una legge rispetto ad un'altra deve farsi riferimento alla data della promulgazione e non a quella della pubblicazione, sicché la legge promulgata successivamente abroga quella promulgata prima anche se pubblicata dopo; così, ai fini dell'osservanza del termine fissato dalle leggi di delegazione, è sufficiente che l'atto (delegato) sia perfezionato con la emanazione prima della scadenza di detto termine anche se la pubblicazione avviene successivamente (...). Dai superiori rilievi risulta evidente come, una volta avvenuta la promulgazione, sussisteva il potere delegato dal Parlamento al Presidente della Repubblica, il quale pertanto legittimamente ha emanato l'impugnato decreto di concessione dell'amnistia e dell'indulto" (sentenza n. 321/1983).

2.10.1. La grazia

- Sentenza n. **200/2006** (red. Quaranta)

Considerato, 6.2., 7., 7.1.

“La stessa disamina della prassi formatasi sulla concessione della grazia dopo l’avvento della Costituzione repubblicana, pone in evidenza, in base a dati statistici ministeriali, l’esistenza di una ulteriore evoluzione dell’istituto, o meglio della funzione assolta con il suo impiego.

Se infatti molto frequente, fino alla metà degli anni ‘80 del secolo appena concluso, si è presentato il ricorso a tale strumento, tanto da legittimare l’idea di un suo possibile uso a fini di politica penitenziaria, a partire dal 1986 – ed in coincidenza, non casualmente, con l’entrata in vigore della legge 10 ottobre 1986, n. 663 (Modifiche alla legge sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) – si è assistito ad un ridimensionamento nella sua utilizzazione: valga, a titolo esemplificativo, il raffronto tra i 1.003 provvedimenti di clemenza dell’anno 1966 e gli appena 104 adottati nel 1987, ma il dato numerico è ulteriormente diminuito negli anni successivi, riducendosi fino a poche decine.

Un’evenienza, quella appena indicata, da ascrivere – come si notava - all’introduzione di una apposita legislazione in tema di trattamento carcerario ed esecuzione della pena detentiva. Ciò nella convinzione che le ordinarie esigenze di adeguamento delle sanzioni applicate ai condannati alle peculiarità dei casi concreti - esigenze fino a quel momento soddisfatte in via pressoché esclusiva attraverso l’esercizio del potere di grazia - dovessero realizzarsi mediante l’impiego, certamente più appropriato anche per la loro riconduzione alla sfera giurisdizionale, degli strumenti tipici previsti dall’ordinamento penale, processual-penale e penitenziario (ad esempio, liberazione condizionale, detenzione domiciliare, affidamento ai servizi sociali ed altri).

Ciò ha fatto sì, dunque, che l’istituto della grazia sia stato restituito – correggendo la prassi, per certi versi distortiva, sviluppatasi nel corso dei primi decenni di applicazione della disposizione costituzionale di cui all’art. 87, undicesimo comma, Cost. – alla sua funzione di eccezionale strumento destinato a soddisfare straordinarie esigenze di natura umanitaria.

L’evoluzione legislativa e della prassi appena illustrata concorre a meglio definire i rispettivi ruoli esercitati dal Presidente della Repubblica e dal Ministro Guardasigilli nel procedimento complesso che culmina nell’emanazione del decreto di concessione della grazia o di commutazione della pena.

In particolare, una volta recuperato l’atto di clemenza alla sua funzione di mitigare o elidere il trattamento sanzionatorio per eccezionali ragioni umanitarie, risulta evidente la necessità di riconoscere nell’esercizio di tale potere – conformemente anche alla lettera dell’art. 87, undicesimo comma, Cost. – una potestà decisionale del Capo dello Stato, quale organo *super partes*, ‘rappresentante dell’unità nazionale’, estraneo a quello che viene definito il ‘circuitto’ dell’indirizzo politico-governativo, e che in modo imparziale è chiamato ad apprezzare la sussistenza in concreto dei presupposti umanitari che giustificano l’adozione del provvedimento di clemenza”.

- Sentenza n. **274/1990** (red. Dell'Andro)

Considerato, 3.

“Non essendovi vincoli costituzionalmente determinati per l'esercizio del potere di grazia da parte del Presidente della Repubblica o la prognosi sulla concedibilità del beneficio non è formulabile da alcun organo, giudiziario o politico che sia (ed in tal caso l'ipotesi dell'art. 147, primo comma, n. 1 andrebbe eliminata) oppure la *ratio* innanzi prospettata, soprattutto per le pene brevi, va condivisa con il conseguente mantenimento delle ipotesi in questione: ma la decisione sulla medesima va rimessa a quello stesso Tribunale di sorveglianza competente a decidere per le analoghe ipotesi di cui all'art. 147, primo comma, nn. 2 e 3”.

- Ordinanza n. **388/1987** (red. E. Gallo)

Considerato

“(…) peraltro, non è esatto che il provvedimento di grazia, condizionato nel senso in esame, non abbia alla base alcuna preventiva verifica delle possibilità del condannato di adempiere l'onere. Il provvedimento di grazia è l'effetto della collaborazione fra il potere del Capo dello Stato e quello del competente Ministro della Giustizia che controfirma l'atto e ne assume la responsabilità: e difatti prevede l'ordinamento (art. 595 cod. proc. pen.) che, quantunque indirizzata al Capo dello Stato, la domanda dev'essere presentata al Ministro e, se a questi trasmessa dal Procuratore Generale della Repubblica del distretto cui appartiene la competenza esecutiva, questi deve accompagnarla con le opportune informazioni ed osservazioni, che ovviamente coinvolgono anche la detta verifica,

(…) infine, se un mutamento impeditivo delle condizioni economiche del condannato fosse sopravvenuto al decreto condizionato di grazia, esiste pur sempre la possibilità di sottoporre la nuova situazione al Capo dello Stato per ottenere un nuovo decreto”.

- Sentenza n. **134/1976** (rel. Oggioni)

Considerato, 2

“Quanto al primo profilo, peraltro, è da ricordare che l'art. 87 Cost. riproduce la formula dell'art. 8 dello Statuto albertino, e che, secondo una prassi tradizionale, formatasi appunto sotto l'impero dello Statuto stesso, la grazia è spesso sottoposta a condizione, pacificamente escludendosi, in sede di interpretazione del potere di grazia, che lo stesso possa intendersi limitato soltanto alla concessione o al diniego del provvedimento di clemenza, senza possibilità di adattamenti intermedi, adeguati alla peculiarità dei singoli casi presi in esame.

Data l'identità della formula adottata dai Costituenti che, secondo quanto risulta dai lavori preparatori, non sottoposero a particolare discussione od analisi questo aspetto delle prerogative istituzionalmente inerenti alle funzioni del Capo dello Stato, è da ritenere, come esattamente rileva l'Avvocatura, che con l'art. 87 Cost. si sia inteso recepire l'istituto della grazia con i caratteri propri delineatisi nella precedente prassi interpretativa sopra richiamata.

Può quindi, affermarsi che la grazia condizionata costituisce un aspetto strutturale dell'istituto in esame, recepito dall'art. 87, penultimo comma, della Costituzione.

Ciò, ovviamente, è sufficiente per escludere la fondatezza della questione sollevata dal pretore sotto il profilo generale sopra enunciato.

D'altra parte, giova ricordare che l'apposizione di condizioni alla grazia corrisponde ad una fondamentale esigenza di natura equitativa che consente la individualizzazione del provvedimento di clemenza in un senso logicamente parallelo alla individualizzazione della pena, consacrata in linea di principio dall'art. 133 c.p., e tende a temperare il rigorismo della applicazione pura e semplice della legge penale mediante un atto che non sia di mera clemenza, ma che, in armonia col vigente ordinamento costituzionale, e particolarmente con l'art. 27 Cost., favorisca in qualche modo l'emenda del reo ed il suo reinserimento nel tessuto sociale. Tale obiettivo, appunto, tendenzialmente perseguono le condizioni eventualmente apposte, come quella che il condannato risarcisca il danno, o che, come nella specie, versi una somma alla Cassa delle ammende, i cui proventi sono anche destinati, in virtù della recente legge 26 luglio 1975, n. 354, al conseguimento dei fini dei Consigli di aiuto sociale (art. 74, cpv. quinto, n. 1).

Trattasi, invero, di circostanze che contribuiscono ad evidenziare un comportamento del reo, suscettibile di considerazione positiva ai fini della valutazione della sua personalità, e quindi della concreta possibilità di un suo recupero sociale.

Anche sulla base di tali considerazioni, pertanto, la censura mossa dal pretore all'istituto della grazia condizionata va ritenuta infondata”.

2.10.2. L'amnistia e l'indulto (ante legge costituzionale n. 1 del 1992)

- Sentenza n. **131/1986** (rel. Dell'Andro)

Considerato, 2.

“Va anzitutto precisato che, da parte del giudice *a quo*, non si distingue, come invece si dovrebbe, il procedimento attraverso il quale vengono emanati i diversi (nel tempo e nel contenuto) decreti d'amnistia ed indulto dagli effetti che dai benefici stessi derivano; né si precisano i limiti del vincolo che, in tema di speciale procedimento d'emanazione dei predetti decreti, la vigente Costituzione pone alle Camere ed al Presidente della Repubblica.

(...)

L'art. 79 Cost. indica, nel primo comma, soltanto il procedimento attraverso il quale devono essere concessi l'amnistia e l'indulto: e null'altro aggiunge in ordine alla disciplina di questi due istituti. Tuttavia, il secondo comma dello stesso articolo prescrive che i benefici di cui al primo comma non possono applicarsi ai reati commessi successivamente alla proposta di delegazione. Da ciò si desume che la legge di delegazione ed il conseguente decreto del Presidente della Repubblica attengono alla scelta dei reati da beneficiare.

Gli artt. 151 e 174 c.p. confermano, peraltro, che il decreto d'amnistia ed indulto, riguardando essenzialmente la scelta dei reati da beneficiare, non decide, di regola, sulle conseguenze che, in ordine ai reati 'scelti', si producono sulle vicende giuridiche relative alle sanzioni od agli effetti penali della condanna. Sono norme ordinarie, è il sistema che decide,

di regola, in ordine alle vicende stesse. A, infatti, l'art. 151 c.p. che dichiara: 'l'amnistia estingue il reato, e, se vi è stata condanna, fa cessare l'esecuzione della condanna e le pene accessorie'; e che continua disponendo che 'nel concorso di più reati, l'amnistia si applica ai singoli reati per i quali è concessa'. E per l'indulto, causa d'estinzione della pena (così, almeno, il vigente codice penale lo qualifica, includendo l'art. 174 c.p. nel Capo II, intitolato 'dell'estinzione della pena') è lo stesso art. 174 c.p. che, dando per scontato che l'indulto produce, per sé, l'estinzione delle sole pene principali (e cioè che la scelta dei reati, alle pene principali dei quali l'indulto si riferisce, non riguarda le pene accessorie e gli effetti penali della condanna) prescrive che le pene accessorie non s'estinguono, non seguono cioè l'estinzione delle pene principali (salvo che il decreto disponga diversamente) e che neppure s'estinguono gli effetti penali della condanna.

Sono, dunque, leggi ordinarie che prescrivono gli effetti che, normalmente, si verificano a seguito dell'emanazione del decreto di cui all'art. 79 Cost., quest'ultimo attenendo essenzialmente al processo formativo dello stesso decreto e non agli effetti che leggi ordinarie prescrivono si verificano con l'emanazione dell'atto in parola.

Ove si chiarisse che le formule 'causa d'estinzione del reato' e 'causa d'estinzione della pena' (a parte le molteplici e gravi questioni dottrinarie che le stesse formule sollevano: non si può, invero, incidere sul reato o sulla pena senza prima incidere sulle norme o sugli effetti tipici che queste producono) si manifestano generiche ed improprie quando non si distinguono le diverse specie di conseguenze, penali 'e non', del reato (pene principali, accessorie, effetti penali ecc.); ove si precisasse, convenientemente, che l'amnistia impropria estingue le pene principali ed accessorie ma non gli effetti penali della condanna e che l'indulto estingue o commuta le sole pene principali, non le pene accessorie (salvo che il decreto di concessione disponga diversamente) e neppure gli altri effetti penali della condanna; ed ove si sottolineasse che ciò è determinato dal complesso delle leggi ordinarie attualmente vigenti, e non dall'art. 79 Cost.; s'intenderebbe appieno che quest'ultimo articolo vincola Camere legislative e Presidente della Repubblica, allorché intendano emanare i benefici in parola, a scegliere, attraverso la realizzazione del procedimento di cui allo stesso articolo, i reati da amnistiare ed i reati alle cui pene principali applicare l'indulto; e s'intenderebbe altresì appieno che tutte le conseguenze (anche quelle relative alle stesse pene principali) del decreto di concessione rimangono definite, almeno di regola, da leggi ordinarie.

L'esame del dibattito svoltosi in sede d'Assemblea costituente, dibattito durante il quale si è ampiamente discusso sull'opportunità d'affidare al Governo od al Presidente della Repubblica ed alle Camere, riunite o meno, il potere d'amnistia ed indulto (cfr., ad es., i verbali delle sedute conclusive dell'Assemblea plenaria del 20 e 21 ottobre 1947) ma non certo sulle questioni relative agli effetti dei benefici stessi, nonché l'esame delle dispute dottrinarie sull'interpretazione dell'art. 79 Cost., inducono a concludere, in maniera sicura, che il primo comma dell'art. 79 mira a garantire la più oculata, ampiamente discussa ed istituzionalmente autorevole scelta così del tempo d'emanazione dei benefici come dei reati da beneficiare e non altro. Lontane certamente dai dibattiti indicati e dalle determinazioni di cui all'art. 79 Cost. sono, pertanto, finalità relative a mutamenti delle consolidate norme che disciplinano gli istituti più volte citati. Nessuno ha mai pensato di vincolare Camere legislative e Presidente della Repubblica a provvedere, di volta in volta, oltreché alla scelta

dei reati da beneficiare anche all'analitica precisazione delle conseguenze che il decreto determina sulle singole e diverse vicende (esecutive e non) dei reati beneficiati.

L'amnistia, a prescindere dal disposto di cui all'art. 79 Cost., rimane causa d'estinzione del reato (ossia della punibilità astratta o concreta) nel senso che travolge le pene principali e le pene accessorie (ai sensi dell'art. 151 c.p.) dei reati beneficiati (se vi è stata condanna non estingue gli effetti penali della medesima) mentre l'indulto rimane causa d'estinzione della pena, con le conseguenze, in ordine ai reati coperti dal beneficio, di cui all'art. 174 c.p.. Né l'art. 79 Cost. ha mai preteso che i decreti di concessione dei benefici in esame risolvano le dibattute questioni attinenti, ad es., agli effetti, penali e non, dei reati di volta in volta beneficiati.

In conseguenza di tutto quanto osservato, quale che sia la qualificazione penale che si attribuisca alla sospensione della patente di guida, disposta con sentenza di condanna, non può ravvisarsi alcun vincolo, costituzionalmente determinato, di provvedere soltanto attraverso il procedimento di cui all'articolo 79 Cost., alla revoca o riduzione, a seguito di concessione d'amnistia ed indulto, della sospensione della patente di guida (disposta con la sentenza di condanna) per i reati beneficiati.

Non è chiamata la Corte, in questa sede, a stabilire la legittimità costituzionale d'un singolo decreto d'amnistia ed indulto, che eventualmente provveda a specificare quanto stabilito dall'art. 11 della legge n. 405 del 1978: quand'anche si ritenesse costituzionalmente legittima tale specificazione, certo è che i soggetti competenti a concedere i benefici in discussione non sono, in alcun modo, costituzionalmente vincolati ad includere nel decreto di cui all'art. 79 Cost., (ai fini della loro validità) revoca o riduzione, a seguito d'amnistia od indulto, della precitata sospensione della patente di guida”.

- Ordinanza n. **75/1984** (rel. Saja)

Considerato

“(…) questione strettamente analoga, riguardante il D.P.R. di concessione di amnistia e indulto 18 dicembre 1981 n. 744 e la relativa legge di delega 18 dicembre 1981 n. 743, è stata decisa da questa Corte con sentenza 20 ottobre 1983 n. 321, in cui si è osservato che ai fini dell'efficacia, nei confronti del Presidente della Repubblica, della legge - delega per la concessione di amnistia e indulto è sufficiente la sua promulgazione, occorrendo la successiva pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale solo per renderla efficace *erga omnes*”.

- Sentenza n. **321/1983** (rel. Saja)

Considerato, 4., 6.

“Ciò posto e passando al merito, osserva la Corte che i giudici rimettenti dubitano tutti della legittimità costituzionale del d.P.R. 18 dicembre 1981 n. 744, con cui venne concessa l'amnistia e l'indulto per alcuni reati, in quanto esso venne pubblicato nella stessa Gazzetta Ufficiale n. 348 del 19 dicembre 1981, in cui fu pubblicata altresì la legge di delegazione (18 dicembre 1981 n. 743): in altri termini, il Presidente della Repubblica nell'emanare il decreto

delegato in data 18 dicembre 1981 avrebbe esercitato un potere che ancora non gli competeva perché la legge di delegazione era stata pubblicata il giorno successivo (19 dicembre 1981) e pertanto solo da tale giorno era divenuta efficace.

La questione che si pone a questa Corte consiste pertanto nel decidere se, per l'attribuzione al Presidente della Repubblica del potere di concedere l'amnistia o l'indulto, sia necessaria la pubblicazione della legge di delegazione ovvero se sia sufficiente la sua promulgazione, avvenuta nella specie, così come non è contestato, prima dell'emanazione del decreto impugnato.

Ritiene la Corte che la questione debba essere risolta in questo ultimo senso.

La pubblicazione della legge costituisce un atto diretto a dare 'comunicazione' della stessa ai cittadini per renderne possibile la conoscenza ed impone conseguentemente la generale osservanza. Ma, ancor prima della pubblicazione, interviene nel procedimento legislativo, inteso in senso lato, la promulgazione da parte del Presidente della Repubblica, la quale consiste in un atto che si compone di tre elementi: l'accertamento della sussistenza e dell'identità della volontà delle due Camere, espressa mediante l'approvazione del disegno o della proposta di legge; la manifestazione della volontà del Presidente della Repubblica di procedere alla promulgazione suddetta, ed infine l'ordine di esecuzione diretto ad assicurare la piena operatività della legge.

Tale atto non costituisce soltanto il presupposto della successiva pubblicazione, la quale viene attuata attraverso una serie di operazioni (il c.d. 'visto', l'inserzione nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti, e la pubblicazione, propriamente detta, nella Gazzetta Ufficiale).

Esso attribuisce altresì immediata efficacia, o se si vuole 'esecutorietà' (che si distingue dalla obbligatorietà '*erga omnes*' conseguente alla pubblicazione), all'atto normativo. Quest'ultimo, pertanto, deve considerarsi non solo esistente nell'ordinamento giuridico ma, a taluni fini, anche efficace nei confronti di alcuni organi pubblici, tra cui sicuramente il Presidente della Repubblica nonché il Governo; ciò che è avvenuto nel caso di specie, in cui il Consiglio dei ministri è intervenuto con la sua deliberazione nel procedimento conclusosi con l'emanazione dell'atto di clemenza.

Da ciò le varie applicazioni che dal principio conseguono, e che sono generalmente ricordate in dottrina. Così per stabilire l'anteriorità o la posteriorità di una legge rispetto ad un'altra deve farsi riferimento alla data della promulgazione e non a quella della pubblicazione, sicché la legge promulgata successivamente abroga quella promulgata prima anche se pubblicata dopo; così, ai fini dell'osservanza del termine fissato dalle leggi di delegazione, è sufficiente che l'atto (delegato) sia perfezionato con la emanazione prima della scadenza di detto termine anche se la pubblicazione avviene successivamente (cfr. in tali sensi anche le sentenze di questa Corte 6 luglio 1959 n. 39; 24 maggio 1960 n. 34; 12 novembre 1962 n. 91; 21 marzo 1974 n. 83).

Dai superiori rilievi risulta evidente come, una volta avvenuta la promulgazione, sussisteva il potere delegato dal Parlamento al Presidente della Repubblica, il quale pertanto legittimamente ha emanato l'impugnato decreto di concessione dell'amnistia e dell'indulto".

- Sentenza n. **49/1980** (rel. O. Reale)

Considerato, 4.

“È discusso in dottrina il rapporto, derivante dalla normativa costituzionale, fra legge di delegazione e decreto presidenziale: né mancano scrittori secondo i quali le Camere non possono disciplinare in tutto e per tutto il provvedimento di clemenza, e il decreto presidenziale non può limitarsi a riprodurre letteralmente il contenuto della legge di delegazione, spettando, invece, al Presidente non soltanto, come è pacifico, il potere - dovere della emanazione del provvedimento nel rispetto dei criteri fissati dalla legge, ma quello della integrazione e specificazione anche tecnica della normativa. Senonché, mentre è pacifico, ed è stato ritenuto dalla Corte (sent. 110/ 1962), che la legge delegante possa consentire ‘un qualche potere di scelta’ al decreto presidenziale, e che questo, in ogni caso, in un certo ambito di discrezionalità specialmente tecnica, possa meglio specificare i termini della clemenza, deve anche ritenersi acquisita (come espressamente dichiarato dalla Corte con sent. 171/1973) la legittimità costituzionale della prassi secondo la quale la legge delegante disciplina puntualmente il contenuto del provvedimento di clemenza, e il decreto presidenziale lo riproduce testualmente”.

- Sentenza n. **171/1963** (rel. Sandulli)

Considerato, 3.

“Maggiore delicatezza presenta la questione se le leggi di delegazione del potere di clemenza, previste dall’art. 79 della Costituzione, possano esse stesse indicare con assoluta puntualità il contenuto del decreto presidenziale attraverso il quale dovrà essere esercitato tale potere. Questione che – contrariamente all’assunto dell’Avvocatura dello Stato – la sentenza di questa Corte n. 110 del 1962 lasciò impregiudicata. In quella occasione era stata dedotta l’illegittimità della legge di delegazione sotto il profilo di aver lasciato al decreto presidenziale, per la concessione dell’indulto – che il giudice *a quo* avrebbe dovuto applicare – un certo potere di scelta, mancante invece per la concessione dell’amnistia. E la Corte si limitò ad escludere che alla legge di delegazione sia vietato di consentire al decreto presidenziale un potere di scelta nell’ambito della delega, e ad affermare che non contrasta con l’articolo 79 il fatto che talvolta il Parlamento ‘faccia uso del potere di delega con maggiore rigidità per l’amnistia e con minor rigidità per l’indulto’.

La Corte ritiene nondimeno che la questione ora sottoposta sia infondata. Come già fu osservato nella ricordata sentenza, quella che consigliò l’Assemblea costituente a disporre che i provvedimenti di amnistia e indulto fossero adottati non mediante legge, ma mediante decreto presidenziale emanato a seguito di legge di delegazione, fu una esigenza di tecnicismo e di tempestività. Ispirata da tale esigenza, l’Assemblea si propose di incoraggiare il Parlamento a lasciare al decreto presidenziale la specificazione del contenuto dei provvedimenti di clemenza: appunto a tal fine l’art. 79, primo comma, della Costituzione esclude che i provvedimenti in questione potessero essere adottati direttamente con legge. L’art. 79 non enuncia però, né implica, l’esclusione della possibilità che la legge di delegazione disciplini essa stessa, con assoluta puntualità, il contenuto che il provvedimento

di clemenza dovrà adottare. Né tale esclusione risulta dall'intento ispiratore della disposizione”.

- Sentenza n. **110/1962** (rel. Sandulli)

Considerato, 2., 3.

“Quest’ultima riguarda soltanto il fatto che con la legge 10 luglio 1959, n. 459, e precisamente con l’ultimo comma dell’art. 2, sia stato consentito un potere di indulto sotto certi profili ‘discrezionale ed autonomo’. Per decidere tale questione è sufficiente, dunque, stabilire se l’art. 79 della Costituzione consenta alla legge che disponga l’adozione di provvedimenti di amnistia e indulto di lasciare che, in sede di emanazione dei relativi decreti legislativi, venga esercitato un qualche potere di scelta. Orbene, non tanto e non soltanto dall’impiego, nell’art. 79, del concetto di ‘delegazione’, quanto dalle esigenze di tecnicismo e di tempestività che – come risulta dalle discussioni parlamentari – ispirarono l’Assemblea costituente a disporre che i provvedimenti di amnistia e indulto non fossero adottati dalle Camere, ma ‘su legge di delegazione delle Camere’, risulta che il citato articolo intese sicuramente consentire che attraverso i decreti legislativi di amnistia e indulto venisse esercitato un qualche potere di scelta

Ove, poi, la questione sottoposta alla Corte dovesse essere intesa nel senso che nel caso in esame la legge di delegazione avrebbe conferito un potere non adeguatamente specificato e delimitato, essa sarebbe egualmente infondata.

La Corte ritiene che anche le leggi di delegazione previste dall’art. 79 della Costituzione debbano contenere un’adeguata specificazione e delimitazione dei poteri conferiti. Indipendentemente dalla assimilabilità di esse alle leggi previste dall’art. 76, ciò discende da un principio cardinale dell’ordine costituzionale vigente, in base al quale, nelle materie riservate alla legge (come, appunto, la materia dei reati e delle pene, dove operano i provvedimenti di amnistia e indulto), il Parlamento, quando pur gli sia consentito di conferire poteri ad altri organi od enti, non può operare tale conferimento se non con adeguata specificazione e delimitazione dei poteri conferiti (come è stato più volte affermato da questa Corte a partire dalla sentenza n. 4 del 1957, fino alle sentenze nn. 35 e 48 del 1961 e nn. 5 e 54 del 1962)”.

3. Prerogative e immunità

Nel nostro ordinamento sono riconosciute al Presidente della Repubblica una serie di prerogative per permettere lo svolgimento delle funzioni ad esso attribuite dalla Carta costituzionale. In tal senso, il Presidente della Repubblica “deve poter contare sulla riservatezza assoluta delle proprie comunicazioni, non in rapporto ad una specifica funzione, ma per l’efficace esercizio di tutte. Anche le funzioni che implicano decisioni molto incisive, che si concretizzano in solenni atti formali, come lo scioglimento anticipato delle assemblee legislative (art. 88 Cost.), presuppongono che il Presidente intrattenga, nel periodo che precede l’assunzione della decisione, intensi contatti con le forze politiche rappresentate in Parlamento e con altri soggetti, esponenti della società civile e delle istituzioni, allo scopo di valutare tutte le alternative costituzionalmente possibili, sia per consentire alla legislatura di giungere alla sua naturale scadenza, sia per troncane, con l’appello agli elettori, situazioni di stallo e di ingovernabilità. La propalazione del contenuto di tali colloqui, nel corso dei quali ciascuno degli interlocutori può esprimere apprezzamenti non definitivi e valutazioni di parte su persone e formazioni politiche, sarebbe estremamente dannosa non solo per la figura e per le funzioni del Capo dello Stato, ma anche, e soprattutto, per il sistema costituzionale complessivo, che dovrebbe sopportare le conseguenze dell’acuirsi delle contrapposizioni e degli scontri” (sentenza n. 1/2013). In ogni caso, il Presidente della Repubblica è soggetto sia alla responsabilità politica sia a quella giuridica, ma entro determinati limiti. Quanto alla prima, si è soliti ritenere che egli sia sottoposto solo ad una responsabilità politica diffusa, al pari di qualsiasi altro organo costituzionale o potere diffuso, ma non anche ad una responsabilità politica istituzionalizzata non essendo contemplati organi o soggetti dotati di uno specifico potere sanzionatorio verso il titolare della carica. Quanto alla responsabilità giuridica, l’art. 90 Cost. è chiaro nell’affermare che “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”. Alla luce del dato normativo, quindi, non è condivisibile “la tesi secondo cui l’autorità giudiziaria ordinaria difetterebbe radicalmente di competenza giurisdizionale in ordine alla qualificazione degli atti del Presidente della Repubblica, al fine di verificare l’applicabilità o meno della clausola di esclusione della responsabilità di cui all’art. 90 della Costituzione”. Così pure non è condivisibile “la tesi secondo cui anche gli atti extrafunzionali, o almeno tutte le dichiarazioni non afferenti esclusivamente alla sfera privata, del Presidente della Repubblica dovrebbero ritenersi coperti da irresponsabilità, a garanzia della completa indipendenza dell’alto ufficio da interferenze di altri poteri, o in forza della impossibilità di distinguere, in relazione alle esternazioni, il munus dalla persona fisica. (...) É dunque necessario tenere ferma la distinzione fra atti e dichiarazioni inerenti all’esercizio delle funzioni, e atti e dichiarazioni che, per non essere esplicazione di tali funzioni, restano addebitabili, ove forieri di responsabilità, alla persona fisica del titolare della carica, che conserva la sua soggettività e la sua sfera di rapporti giuridici, senza confondersi con l’organo che pro tempore impersona” (sentenza n. 154/2004).

3.1. L'inviolabilità della riservatezza del Presidente della Repubblica

- Sentenza n. 1/2013 (red. Silvestri – Frigo)

Considerato, 9.

“Dalle considerazioni svolte consegue che il Presidente della Repubblica deve poter contare sulla riservatezza assoluta delle proprie comunicazioni, non in rapporto ad una specifica funzione, ma per l’efficace esercizio di tutte. Anche le funzioni che implicano decisioni molto incisive, che si concretizzano in solenni atti formali, come lo scioglimento anticipato delle assemblee legislative (art. 88 Cost.), presuppongono che il Presidente intrattenga, nel periodo che precede l’assunzione della decisione, intensi contatti con le forze politiche rappresentate in Parlamento e con altri soggetti, esponenti della società civile e delle istituzioni, allo scopo di valutare tutte le alternative costituzionalmente possibili, sia per consentire alla legislatura di giungere alla sua naturale scadenza, sia per troncane, con l’appello agli elettori, situazioni di stallo e di ingovernabilità. La propalazione del contenuto di tali colloqui, nel corso dei quali ciascuno degli interlocutori può esprimere apprezzamenti non definitivi e valutazioni di parte su persone e formazioni politiche, sarebbe estremamente dannosa non solo per la figura e per le funzioni del Capo dello Stato, ma anche, e soprattutto, per il sistema costituzionale complessivo, che dovrebbe sopportare le conseguenze dell’acuirsi delle contrapposizioni e degli scontri.

(...) È evidente altresì che tutti gli organi costituzionali hanno necessità di disporre di una garanzia di riservatezza particolarmente intensa, in relazione alle rispettive comunicazioni inerenti ad attività informali, sul presupposto che tale garanzia – principio generale valevole per tutti i cittadini, ai sensi dell’art. 15 Cost. – assume contorni e finalità specifiche, se vengono in rilievo ulteriori interessi costituzionalmente meritevoli di protezione, quale l’efficace e libero svolgimento, ad esempio, dell’attività parlamentare e di governo.

Si inquadra in questa prospettiva la disposizione di cui all’art. 68, terzo comma, Cost., riguardante i membri delle due Camere, la quale stabilisce che non si possa ricorrere, nei confronti di tali soggetti, ad intercettazioni telefoniche o ad altri mezzi invasivi di ricerca della prova, se non a seguito di autorizzazione concessa dalla Camera competente. Specifiche limitazioni all’esercizio di poteri di indagine mediante atti invasivi, quali le intercettazioni telefoniche, sono previste da norme di rango costituzionale anche per i componenti del Governo (art. 10 della legge cost. 16 gennaio 1989, n. 1, recante «Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all’articolo 96 della Costituzione»).

La posizione dei soggetti appena indicati e quella del Presidente della Repubblica divergono tuttavia per due distinti profili. In primo luogo, il Presidente possiede soltanto funzioni di raccordo e di equilibrio, che non implicano l’assunzione, nella sua quotidiana attività, di decisioni politiche – delle quali debba rispondere ai suoi elettori o a chi abbia accordato la fiducia – ma richiedono che ponga in collegamento tutti i titolari delle istituzioni di vertice, esercitando quei poteri di impulso, di persuasione e di moderazione, di cui si diceva prima, richiedenti necessariamente discrezione e riservatezza. Per altro verso, e non a caso, la Costituzione non prevede alcuno strumento per rimuovere la preclusione all’utilizzazione, nei confronti del Presidente, di mezzi di ricerca della prova invasivi, a differenza di quel che

concerne i parlamentari ed i componenti del Governo, per i quali è possibile procedere a tali forme di controllo se la Camera competente, secondo le diverse discipline della materia, concede la prescritta autorizzazione.

Nel quadro normativo fa difetto, del resto, ogni riferimento ai soggetti istituzionali cui sarebbe possibile chiedere, da parte dell'autorità giudiziaria, una autorizzazione concernente il Presidente della Repubblica. L'assenza di una previsione non potrebbe essere superata in via interpretativa, neanche da parte di questa Corte, poiché manca in modo evidente una soluzione costituzionalmente obbligata. L'individuazione di un soggetto competente a rilasciare un'autorizzazione del genere potrebbe essere operata soltanto da una norma di rango costituzionale, non surrogabile da alcun altro tipo di fonte né, tanto meno, da una pronuncia del giudice costituzionale.

La mancata previsione di atti autorizzatori simili a quelli contemplati per i parlamentari ed i ministri, e la carenza inoltre di limitazioni esplicite per categorie di reati stabilite da norme costituzionali, non possono portare alla paradossale conseguenza che le comunicazioni del Presidente della Repubblica godano di una tutela inferiore a quella degli altri soggetti istituzionali menzionati, ma alla più coerente conclusione che il silenzio della Costituzione sul punto sia espressivo della inderogabilità – in linea di principio e con l'eccezione costituzionalmente necessaria di cui si dirà poco oltre – della riservatezza della sfera delle comunicazioni presidenziali.

Tale inderogabilità discende dalla posizione e dal ruolo del Capo dello Stato nel sistema costituzionale italiano e non può essere riferita ad una norma specifica ed esplicita, poiché non esiste una disposizione che individui un soggetto istituzionale competente ad autorizzare il superamento della prerogativa. Non si tratta quindi di una lacuna, ma, al contrario, della presupposizione logica, di natura giuridico-costituzionale, dell'intangibilità della sfera di comunicazioni del supremo garante dell'equilibrio tra i poteri dello Stato.

Da quanto sinora detto si deduce l'improponibilità di qualunque analogia, nella disciplina della prerogativa di riservatezza delle comunicazioni del Capo dello Stato, sia in funzione estensiva che restrittiva, con le norme contenute nella legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), da considerare attuative – specie dopo la sentenza di questa Corte n. 24 del 2004 – di una previsione costituzionale riguardante soltanto i membri del Parlamento. È proprio dallo stesso art. 68 Cost., e non dalle norme di legge ordinaria che vi hanno dato attuazione, che si può invece muovere, sulla base di una logica argomentazione a fortiori, per dare un significato, nella direzione indicata, al silenzio della Costituzione in tema di intercettazione delle comunicazioni del Presidente della Repubblica”.

3.2. La garanzia dell'irresponsabilità

3.2.1. La deroga al principio della parità di trattamento davanti alla giurisdizione

- Sentenza n. **1/2013** (red. Silvestri – Frigo)

Considerato, 9.

“Dagli esempi testé prospettati si può dedurre in quale misura, nel campo delle prerogative costituzionali, vengano in rilievo le esigenze intrinseche del sistema, che non sempre sono enunciate dalla Costituzione in norme esplicite, e che risultano peraltro del tutto evidenti, se si adotta un punto di vista sensibile alla tenuta dell’equilibrio tra i poteri. Questa Corte ha reiteratamente affermato che le prerogative degli organi costituzionali – in quanto derogatorie del principio della parità di trattamento davanti alla giurisdizione, posto alle origini della formazione dello Stato di diritto (sentenza n. 24 del 2004) – trovano fondamento nel dettato costituzionale, al quale il legislatore ordinario può dare solo stretta attuazione (sentenza n. 262 del 2009), senza aggiungere alcuna nuova deroga al diritto comune. Tale esigenza, peraltro, è soddisfatta anche quando quel fondamento, pur nell’assenza di una enunciazione formale ed espressa, emerge in modo univoco dal sistema costituzionale (sentenza n. 148 del 1983)”.

- Sentenza n. **24/2004** (red. Amirante)

Considerato, 5., 6., 7., 8.

“La sospensione in esame è generale, automatica e di durata non determinata.

Ciascuna di siffatte caratteristiche esige una chiarificazione.

La sospensione concerne i processi per imputazioni relative a tutti gli ipotizzabili reati, in qualunque epoca commessi, che siano extrafunzionali, cioè estranei alle attività inerenti alla carica, come risulta chiaro dalla espressa salvezza degli artt. 90 e 96 della Costituzione.

Essa è automatica nel senso che la norma la dispone in tutti i casi in cui la suindicata coincidenza si verifichi, senza alcun filtro, quale che sia l’imputazione ed in qualsiasi momento dell’iter processuale, senza possibilità di valutazione delle peculiarità dei casi concreti.

Infine la sospensione, predisposta com’è alla tutela delle importanti funzioni di cui si è detto e quindi legata alla carica rivestita dall’imputato, subisce, per quanto concerne la durata, gli effetti della reiterabilità degli incarichi e comunque della possibilità di investitura in altro tra i cinque indicati. E non è fondata l’obiezione secondo la quale il protrarsi dell’arresto del processo sarebbe da attribuire ad accadimenti e non alla norma, perché è questa a consentire l’indefinito protrarsi della sospensione.

Da quanto detto emerge anzitutto che la misura predisposta dalla normativa censurata crea un regime differenziato riguardo all’esercizio della giurisdizione, in particolare di quella penale.

La constatazione di tale differenziazione non conduce di per sé all'affermazione del contrasto della norma con l'art. 3 della Costituzione. Il principio di eguaglianza comporta infatti che, se situazioni eguali esigono eguale disciplina, situazioni diverse possono implicare differenti normative. In tale seconda ipotesi, tuttavia, ha decisivo rilievo il livello che l'ordinamento attribuisce ai valori rispetto ai quali la connotazione di diversità può venire in considerazione.

Nel caso in esame sono fondamentali i valori rispetto ai quali il legislatore ha ritenuto prevalente l'esigenza di protezione della serenità dello svolgimento delle attività connesse alle cariche in questione.

Alle origini della formazione dello Stato di diritto sta il principio della parità di trattamento rispetto alla giurisdizione, il cui esercizio, nel nostro ordinamento, sotto più profili è regolato da precetti costituzionali.

L'automatismo generalizzato della sospensione incide, menomandolo, sul diritto di difesa dell'imputato, al quale è posta l'alternativa tra continuare a svolgere l'alto incarico sotto il peso di un'imputazione che, in ipotesi, può concernere anche reati gravi e particolarmente infamanti, oppure dimettersi dalla carica ricoperta al fine di ottenere, con la continuazione del processo, l'accertamento giudiziale che egli può ritenere a sé favorevole, rinunciando al godimento di un diritto costituzionalmente garantito (art. 51 Cost.). Ed è appena il caso di osservare che, in considerazione dell'interesse generale sotteso alle questioni di legittimità costituzionale, è ininfluenza l'atteggiamento difensivo assunto dall'imputato nella concretezza del giudizio.

Sacrificato è altresì il diritto della parte civile la quale, anche ammessa la possibilità di trasferimento dell'azione in sede civile, deve soggiacere alla sospensione prevista dal comma 3 dell'art. 75 del codice di procedura penale.

Si è affermato, per sostenere la legittimità costituzionale della legge, che nessun diritto è definitivamente sacrificato, nessun principio costituzionale è per sempre negletto.

La tesi non può essere accolta.

All'effettività dell'esercizio della giurisdizione non sono indifferenti i tempi del processo. Ancor prima che fosse espressamente sancito in Costituzione il principio della sua ragionevole durata (art. 111, secondo comma), questa Corte aveva ritenuto che una stasi del processo per un tempo indefinito e indeterminabile vulnerasse il diritto di azione e di difesa (sentenza n. 354 del 1996) e che la possibilità di reiterate sospensioni ledesse il bene costituzionale dell'efficienza del processo (sentenza n. 353 del 1996).

La Corte ritiene che anche sotto altro profilo l'art. 3 Cost. sia violato dalla norma censurata.

Questa, infatti, accomuna in unica disciplina cariche diverse non soltanto per le fonti di investitura, ma anche per la natura delle funzioni e distingue, per la prima volta sotto il profilo della parità riguardo ai principi fondamentali della giurisdizione, i Presidenti delle Camere, del Consiglio dei ministri e della Corte costituzionale rispetto agli altri componenti degli organi da loro presieduti. Né vale invocare, come precedente e termine di comparazione, l'art. 205 cod.proc.pen. il quale disciplina un aspetto secondario dell'esercizio della giurisdizione, ossia i luoghi in cui i titolari delle cinque più alte cariche dello Stato possono essere ascoltati come testimoni.

Non è superfluo soggiungere che, mentre vengono fatti salvi gli artt. 90 e 96 Cost., nulla viene detto a proposito del secondo comma dell'art. 3 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, che ha esteso a tutti i giudici della Corte costituzionale il godimento dell'immunità accordata nel secondo comma dell'art. 68 Cost. ai membri delle due Camere. Ne consegue che si riscontrano nella norma impugnata anche gravi elementi di intrinseca irragionevolezza.

La questione è pertanto fondata in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione.

3.2.2. Gli atti presidenziali e la controfirma ministeriale

- Sentenza n. **200/2006** (red. Quaranta)

Considerato, 7.2.3., 7.2.4., 7.2.5.,

“La valutazione di suddetti elementi, ed in particolare dei pareri espressi dagli organi giurisdizionali, è effettuata in sede ministeriale. A conclusione della istruttoria il Ministro decide se formulare motivatamente la ‘proposta’ di grazia al Presidente della Repubblica ovvero se adottare un provvedimento di archiviazione. E delle avvenute archiviazioni è da qualche tempo data notizia periodicamente al Capo dello Stato.

Se il Guardasigilli formula la ‘proposta’ motivata di grazia e predispone lo schema del provvedimento mostra ovviamente con ciò di ritenere sussistenti i presupposti, sia di legittimità che di merito, per la concessione dell’atto di clemenza.

Spetterà, poi, al Presidente della Repubblica valutare autonomamente la ricorrenza, sulla base dell’insieme degli elementi trasmessi dal Guardasigilli, di quelle ragioni essenzialmente umanitarie che giustificano l’esercizio del potere in esame. In caso di valutazione positiva del Capo dello Stato seguirà la controfirma del decreto di grazia da parte del Ministro, che provvederà a curare anche gli adempimenti esecutivi.

Quanto, segnatamente, alla controfirma, pur necessaria per il completamento della fattispecie, è da rilevare – in via generale – come essa assuma un diverso valore a seconda del tipo di atto di cui rappresenta il completamento o, più esattamente, un requisito di validità. È chiaro, infatti, che alla controfirma va attribuito carattere sostanziale quando l’atto sottoposto alla firma del Capo dello Stato sia di tipo governativo e, dunque, espressione delle potestà che sono proprie dell’Esecutivo, mentre ad essa deve essere riconosciuto valore soltanto formale quando l’atto sia espressione di poteri propri del Presidente della Repubblica, quali – ad esempio – quelli di inviare messaggi alle Camere, di nomina di senatori a vita o dei giudici costituzionali. A tali atti deve essere equiparato quello di concessione della grazia, che solo al Capo dello Stato è riconosciuto dall’art. 87 della Costituzione.

Qualora, invece, il Ministro valuti negativamente i risultati della istruttoria effettuata e ritenga non sussistenti i necessari requisiti di legittimità e/o di merito per la concessione della grazia, l’esito della procedura può conoscere talune varianti, dipendenti dalle peculiarità delle circostanze concrete.

Innanzitutto, come si è detto, può essere disposta l’archiviazione. Ma se il Capo dello Stato abbia, a seguito della comunicazione e/o conoscenza della decisione di archiviazione, sollecitato, previa eventuale acquisizione di una apposita informativa orale o scritta (c.d.

‘relazione obiettiva’), il compimento dell’attività istruttoria, il Ministro non ha il potere di impedire la prosecuzione del procedimento.

Qualora, invece, l’iniziativa sia direttamente presidenziale, il Capo dello Stato può chiedere al Ministro l’apertura della procedura di concessione della grazia; anche in questo caso il Guardasigilli ha l’obbligo di iniziare e concludere la richiesta attività istruttoria, formulando la relativa proposta.

Nelle suddette ipotesi, un eventuale rifiuto da parte del Ministro precluderebbe, sostanzialmente, l’esercizio del potere di grazia, con conseguente menomazione di una attribuzione che la Costituzione conferisce - quanto alla determinazione finale - al Capo dello Stato.

In definitiva, qualora il Presidente della Repubblica abbia sollecitato il compimento dell’attività istruttoria ovvero abbia assunto direttamente l’iniziativa di concedere la grazia, il Guardasigilli, non potendo rifiutarsi di dare corso all’istruttoria e di concluderla, determinando così un arresto procedimentale, può soltanto rendere note al Capo dello Stato le ragioni di legittimità o di merito che, a suo parere, si oppongono alla concessione del provvedimento.

Ammettere che il Ministro possa o rifiutarsi di compiere la necessaria istruttoria o tenere comunque un comportamento inerte, equivarrebbe ad affermare che egli disponga di un inammissibile potere inibitorio, una sorta di potere di veto, in ordine alla conclusione del procedimento volto all’adozione del decreto di concessione della grazia voluto dal Capo dello Stato.

Il Presidente della Repubblica, dal canto suo, nella delineata ipotesi in cui il Ministro Guardasigilli gli abbia fatto pervenire le sue motivate valutazioni contrarie all’adozione dell’atto di clemenza, ove non le condivide, adotta direttamente il decreto concessorio, esternando nell’atto le ragioni per le quali ritiene di dovere concedere ugualmente la grazia, malgrado il dissenso espresso dal Ministro.

Ciò significa che, a fronte della determinazione presidenziale favorevole alla adozione dell’atto di clemenza, la controfirma del decreto concessorio, da parte del Ministro della giustizia, costituisce l’atto con il quale il Ministro si limita ad attestare la completezza e la regolarità dell’istruttoria e del procedimento seguito.

Da ciò consegue anche che l’assunzione della responsabilità politica e giuridica del Ministro controfirmante, a norma dell’art. 89 della Costituzione, trova il suo naturale limite nel livello di partecipazione del medesimo al procedimento di concessione dell’atto di clemenza”.

- Sentenza n. **6/1957** (rel. Azzariti)

Considerato

“(…) poiché nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai Ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità (art. 89 della Costituzione), è evidente che non potrebbero gli assessori regionali sostituirsi al Ministro politicamente responsabile per proporre e controfirmare essi il decreto del Presidente della Repubblica, col quale gli elenchi delle acque pubbliche devono essere approvati”.

3.2.3. L'immunità per reati funzionali e extrafunzionali

- Sentenza n. **1/2013** (red. Silvestri - Frigo)

Considerato, 11., 12.

“L’art. 90 Cost. prevede che il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell’esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o attentato alla Costituzione. È opinione pacifica che l’immunità di cui alla citata norma costituzionale sia onnicomprensiva, copra cioè i settori penale, civile, amministrativo e politico. Tuttavia la perseguibilità del Capo dello Stato per i delitti di alto tradimento e di attentato alla Costituzione rende necessario che, allo scopo di accertare così gravi illeciti penali, di rilevanza non solo personale, ma istituzionale, possano essere utilizzati anche mezzi di ricerca della prova particolarmente invasivi, come le intercettazioni telefoniche. Si tratta di una limitazione logica ed implicita alla statuizione costituzionale che assoggetta il Presidente della Repubblica alla giurisdizione penale – sia pure con forme e procedimenti peculiari – in vista dell’accertamento della sua responsabilità per il compimento di uno dei suddetti reati funzionali.

(...) Sulla base delle considerazioni sinora esposte, si deve affermare altresì che, al fine di determinare l’ampiezza della tutela della riservatezza delle comunicazioni del Presidente della Repubblica, non assume alcuna rilevanza la distinzione tra reati funzionali ed extrafunzionali, giacché l’interesse costituzionalmente protetto non è la salvaguardia della persona del titolare della carica, ma l’efficace svolgimento delle funzioni di equilibrio e raccordo tipiche del ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano, fondato sulla separazione e sull’integrazione dei poteri dello Stato.”.

- Sentenza n. **88/2012** (red. Lattanzi)

Considerato 3.

“Lo Stato costituzionale pone a fondamento delle proprie dinamiche istituzionali, infatti, i soli poteri legali che derivano la propria legittimità dalla conformità alle norme superiori dell’ordine costituzionale, e ne modella lo status di garanzia con riguardo all’esigenza di preservare l’integrità di quest’ultimo attraverso il sereno ed equilibrato compimento delle funzioni dei primi: non vi è spazio nell’ordinamento per potestà sorte in forza di criteri di legittimazione estranei al sistema delle fonti costituzionali.

La prerogativa stessa, anziché protezione offerta alla persona, è elemento costitutivo della funzione da quest’ultima esercitata, che ne limita al contempo l’ambito.

Per tali ragioni, che si collocano alle fondamenta dello Stato costituzionale, questa Corte è sempre stata costante nell’escludere che le immunità costituzionali possano trasmodare in privilegi, come accadrebbe se una deroga al principio di uguaglianza innanzi alla legge potesse venire indotta direttamente dalla carica ricoperta, anziché dalle funzioni inerenti alla stessa.

Questo principio è stato affermato in tutti i casi in cui la Costituzione prevede forme di immunità, sia che si tratti delle guarentigie dei membri del Parlamento (sentenze n. 10 e n. 11

del 2000), o del Consiglio regionale (sentenza n. 289 del 1997), sia che venga in gioco la responsabilità penale del Capo dello Stato (sentenza n. 154 del 2004) o il fondamento costituzionale che assiste l'immunità sostanziale dei componenti del Consiglio superiore della magistratura per le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni (sentenza n. 148 del 1983), sia che, infine, venga in questione proprio la responsabilità per reato ministeriale (sentenza n. 6 del 1970).

Da ultimo, si è anzi precisato che esso trova applicazione tutte le volte che, in ragione di una prerogativa costituzionale, vengano introdotte nell'ordito legislativo primario norme di deroga rispetto al comune regime processuale, giacché «alle origini della formazione dello Stato di diritto sta il principio della parità di trattamento rispetto alla giurisdizione» (sentenza n. 24 del 2004). La deviazione dalle ordinarie regole processuali è tollerata, quanto alla posizione del titolare di un organo costituzionale, «solo per lo stretto necessario» (sentenza n. 262 del 2009), e, al di fuori di simile limite funzionale, scade in prerogativa illegittima, se priva di espressa copertura costituzionale (sentenza n. 23 del 2011).

«Le generali regole del processo, assistite dalle correlative sanzioni, e soggette nella loro applicazione agli ordinari rimedi processuali», si profilano perciò indefettibili, non appena sia stato valicato il confine della immunità (sentenza n. 225 del 2001; in seguito, sentenze n. 451 del 2005, n. 284 del 2004 e n. 263 del 2003)».

- Sentenza n. **87/2012** (red. Tesauro)

Considerato 5.

“Lo Stato costituzionale pone a fondamento delle proprie dinamiche istituzionali, infatti, i soli poteri legali che derivano la propria legittimità dalla conformità alle norme superiori dell'ordine costituzionale, e ne modella lo status di garanzia con riguardo all'esigenza di preservare l'integrità di quest'ultimo attraverso il sereno ed equilibrato compimento delle funzioni dei primi: non vi è spazio nell'ordinamento per potestà sorte in forza di criteri di legittimazione estranei al sistema delle fonti costituzionali.

La prerogativa stessa, anziché protezione offerta alla persona, è elemento costitutivo della funzione da quest'ultima esercitata, che ne limita al contempo l'ambito.

Per tali ragioni, che si collocano alle fondamenta dello Stato costituzionale, questa Corte è sempre stata costante nell'escludere che le immunità costituzionali possano trasmodare in privilegi, come accadrebbe se una deroga al principio di uguaglianza innanzi alla legge potesse venire indotta direttamente dalla carica ricoperta, anziché dalle funzioni inerenti alla stessa.

Questo principio è stato affermato in tutti i casi in cui la Costituzione prevede forme di immunità, sia che si tratti delle garanzie dei membri del Parlamento (sentenze n. 10 e n. 11 del 2000), o del Consiglio regionale (sentenza n. 289 del 1997), sia che venga in gioco la responsabilità penale del Capo dello Stato (sentenza n. 154 del 2004) o il fondamento costituzionale che assiste l'immunità sostanziale dei componenti del Consiglio superiore della magistratura per le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni (sentenza n. 148 del 1983), sia che, infine, venga in questione proprio la responsabilità per reato ministeriale (sentenza n. 6 del 1970).

Da ultimo, si è anzi precisato che esso trova applicazione tutte le volte che, in ragione di una prerogativa costituzionale, vengano introdotte nell'ordito legislativo primario norme di deroga rispetto al comune regime processuale, giacché «alle origini della formazione dello Stato di diritto sta il principio della parità di trattamento rispetto alla giurisdizione» (sentenza n. 24 del 2004). La deviazione dalle ordinarie regole processuali è tollerata, quanto alla posizione del titolare di un organo costituzionale, «solo per lo stretto necessario» (sentenza n. 262 del 2009), e, al di fuori di simile limite funzionale, scade in prerogativa illegittima, se priva di espressa copertura costituzionale (sentenza n. 23 del 2011).

«Le generali regole del processo, assistite dalle correlative sanzioni, e soggette nella loro applicazione agli ordinari rimedi processuali», si profilano perciò indefettibili, non appena sia stato valicato il confine della immunità (sentenza n. 225 del 2001; in seguito, sentenze n. 451 del 2005, n. 284 del 2004 e n. 263 del 2003)».

- Sentenza n. **262/2009** (red. F. Gallo)

Considerato 7.3.1.

“Ciascuno di tali assunti esige uno specifico esame da parte di questa Corte.

Il primo, relativo alla necessità che le prerogative abbiano copertura costituzionale, è corretto.

Sul punto va precisato che le prerogative costituzionali (o immunità in senso lato, come sono spesso denominate) si inquadrano nel *genus* degli istituti diretti a tutelare lo svolgimento delle funzioni degli organi costituzionali attraverso la protezione dei titolari delle cariche ad essi connesse. Esse si sostanziano – secondo una nozione su cui v'è costante e generale consenso nella tradizione dottrinale costituzionalistica e giurisprudenziale – in una specifica protezione delle persone munite di *status* costituzionali, tale da sottrarle all'applicazione delle regole ordinarie. Le indicate prerogative possono assumere, in concreto, varie forme e denominazioni (insindacabilità; scriminanti in genere o immunità sostanziali; inviolabilità; immunità meramente processuali, quali fori speciali, condizioni di procedibilità o altro meccanismo processuale di favore; deroghe alle formalità ordinarie) e possono riguardare sia gli atti propri della funzione (cosiddetti atti funzionali) sia gli atti ad essa estranei (cosiddetti atti extrafunzionali), ma in ogni caso presentano la duplice caratteristica di essere dirette a garantire l'esercizio della funzione di organi costituzionali e di derogare al regime giurisdizionale comune. Si tratta, dunque, di istituti che configurano particolari status protettivi dei componenti degli organi; istituti che sono, al tempo stesso, fisiologici al funzionamento dello Stato e derogatori rispetto al principio di uguaglianza tra cittadini.

Il problema dell'individuazione dei limiti quantitativi e qualitativi delle prerogative assume una particolare importanza nello Stato di diritto, perché, da un lato, come già rilevato da questa Corte, ‘alle origini della formazione dello Stato di diritto sta il principio della parità di trattamento rispetto alla giurisdizione’ (sentenza n. 24 del 2004) e, dall'altro, gli indicati istituti di protezione non solo implicano necessariamente una deroga al suddetto principio, ma sono anche diretti a realizzare un delicato ed essenziale equilibrio tra i diversi poteri dello Stato, potendo incidere sulla funzione politica propria dei diversi organi. Questa complessiva architettura istituzionale, ispirata ai principi della divisione dei poteri e del loro equilibrio,

esige che la disciplina delle prerogative contenuta nel testo della Costituzione debba essere intesa come uno specifico sistema normativo, frutto di un particolare bilanciamento e assetto di interessi costituzionali; sistema che non è consentito al legislatore ordinario alterare né *in peius* né *in melius*.

Tale conclusione, dunque, non deriva dal riconoscimento di una espressa riserva di legge costituzionale in materia, ma dal fatto che le suddette prerogative sono sistematicamente regolate da norme di rango costituzionale. Tali sono, ad esempio, le norme che attengono alle funzioni connesse alle alte cariche considerate dalla norma denunciata, come: l'art. 68 Cost., il quale prevede per i parlamentari (e, quindi, anche per i Presidenti delle Camere) alcune prerogative sostanziali e processuali in relazione sia a reati funzionali (primo comma) sia a reati anche extrafunzionali (secondo e terzo comma); l'art. 90 Cost., il quale prevede l'irresponsabilità del Presidente della Repubblica per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione; l'art. 96 Cost., il quale prevede per il Presidente del Consiglio dei ministri e per i Ministri, anche se cessati dalla carica, la sottoposizione alla giurisdizione ordinaria per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, secondo modalità stabilite con legge costituzionale.

In coerenza con siffatta impostazione, questa Corte ha chiaramente e costantemente affermato, in numerose pronunce emesse sia anteriormente che successivamente alla sentenza n. 24 del 2004, il principio – che va qui ribadito – secondo cui il legislatore ordinario, in tema di prerogative (e cioè di immunità intese in senso ampio), può intervenire solo per attuare, sul piano procedimentale, il dettato costituzionale, essendogli preclusa ogni eventuale integrazione o estensione di tale dettato. Al riguardo, la Corte ha affermato che: sono “eccezionalmente dettati, e da norme costituzionali, i casi di deroga al principio dell'obbligatorietà dell'azione penale” (sentenza n. 4 del 1965); è esclusa la competenza del legislatore ordinario in materia di immunità (sentenza n. 148 del 1983); vi è “concordia della giurisprudenza, della dottrina e dello stesso legislatore, nell'escludere che, attraverso legge ordinaria, sia ammissibile un'integrazione dell'art. 68, secondo comma, Cost., e comunque la posizione di una norma che attribuisca analoghe prerogative” idonee a derogare all'art. 112 Cost. (sentenza n. 300 del 1984); l'art. 3 della legge n. 140 del 2003, nella parte in cui costituisce attuazione del primo comma dell'art. 68 Cost., non viola la Costituzione, perché non comporta «un indebito allargamento della garanzia dell'insindacabilità apprestata dalla norma costituzionale», ma «può considerarsi di attuazione, e cioè finalizzata a rendere immediatamente e direttamente operativo sul piano processuale il disposto dell'art. 68, primo comma, della Costituzione» (sentenza n. 120 del 2004); il medesimo art. 3 della legge n. 140 del 2003 è una norma finalizzata «a garantire, sul piano procedimentale, un efficace e corretto funzionamento della prerogativa parlamentare» di cui al primo comma dell'art. 68 Cost. (sentenza n. 149 del 2007, che richiama la citata sentenza n. 120 del 2004).

Né può obiettarsi che le prerogative possono essere introdotte anche dalla legge ordinaria, come avverrebbe per le immunità diplomatiche previste da convenzioni internazionali, le quali, secondo la difesa della parte privata, non trovano copertura nell'art. 10 Cost., in quanto previste non dalle «norme del diritto internazionale generalmente riconosciute», ma da trattati internazionali recepiti con legge ordinaria. In proposito, va osservato che la questione posta all'esame di questa Corte attiene esclusivamente alle prerogative dei componenti e dei titolari di organi costituzionali e non alle immunità

diplomatiche, le quali ultime, oltretutto, sono contemplate in leggi ordinarie che riproducono o, comunque, attuano norme internazionali generalmente riconosciute e, quindi, trovano copertura nell'art. 10 Cost. (sulla riconducibilità delle immunità diplomatiche previste da convenzioni internazionali alla categoria delle norme internazionali generalmente riconosciute, *ex multis*, sentenza n. 48 del 1979). Anche la disciplina speciale sulle prerogative del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri in ordine ai reati funzionali commessi da costoro e da soggetti concorrenti, prevista dalla legge ordinaria 5 giugno 1989, n. 219 (Nuove norme in tema di reati ministeriali e di reati previsti dall'art. 90 della Costituzione) – anch'essa invocata a conforto della tesi della parte privata -, costituisce, del resto, mera attuazione della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 (Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione) ed ha, dunque, copertura costituzionale.

Neppure può invocarsi, a sostegno della tesi dell'idoneità della legge ordinaria a prevedere prerogative di organi di rilievo costituzionale, la citata sentenza di questa Corte n. 148 del 1983, la quale ha ritenuto conforme a Costituzione la legge ordinaria sulla insindacabilità delle opinioni espresse dai componenti del Consiglio superiore della magistratura nell'esercizio delle loro funzioni e concernenti l'oggetto della discussione. Detta sentenza ha affermato il principio secondo cui il legislatore ordinario non ha competenza nella materia delle immunità, perché queste "abbisognano di un puntuale fondamento, concretato dalla Costituzione o da altre leggi costituzionali". La Corte, con tale pronuncia, ha infatti ritenuto che la legge ordinaria è fonte idonea a prevedere l'indicata insindacabilità solo in considerazione del fatto che quest'ultima trova una precisa copertura costituzionale, essendo 'rigorosamente circoscritta' alle 'sole manifestazioni del pensiero funzionali all'esercizio dei poteri-doveri costituzionalmente spettanti ai componenti il Consiglio superiore' della magistratura e realizza un 'ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali in gioco'.

È, infine, irrilevante il fatto che il titolare di un'alta carica potesse addurre, anche prima della entrata in vigore della norma denunciata ed in mancanza di una specifica norma costituzionale di prerogativa, il proprio legittimo impedimento a comparire nel processo penale in ragione dei propri impegni istituzionali. Contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa della parte privata, ciò non dimostra affatto l'erroneità dell'assunto secondo cui le prerogative dei componenti e dei titolari degli organi costituzionali devono essere previste da norme di rango costituzionale. La deducibilità del legittimo impedimento a comparire nel processo penale, infatti, non costituisce prerogativa costituzionale, perché prescinde dalla natura dell'attività che legittima l'impedimento, è di generale applicazione e, perciò, non deroga al principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione. Si tratta, dunque, di uno strumento processuale posto a tutela del diritto di difesa di qualsiasi imputato, come tale legittimamente previsto da una legge ordinaria come il codice di rito penale, anche se tale strumento, nella sua pratica applicazione, va modulato in considerazione dell'entità dell'impegno addotto dall'imputato".

- Ordinanza n. **154/2004** (red. Onida)

Considerato 5., 6.

“Non può accogliersi, in primo luogo, la tesi secondo cui l’autorità giudiziaria ordinaria difetterebbe radicalmente di competenza giurisdizionale in ordine alla qualificazione degli atti del Presidente della Repubblica, al fine di verificare l’applicabilità o meno della clausola di esclusione della responsabilità di cui all’art. 90 della Costituzione.

Tale clausola non fa che recare, infatti, una eccezione alla regola della responsabilità di ciascuno per gli atti compiuti in violazione di diritti altrui. Questa regola, che discende dallo stesso principio di legalità e di giustiziabilità dei diritti, e che per i pubblici funzionari è espressamente ribadita dall’art. 28 della Costituzione, col rinvio alle ‘leggi penali, civili e amministrative’ caso per caso applicabili, fonda la generale competenza delle autorità giudiziarie all’accertamento dei presupposti della responsabilità e alla pronuncia delle eventuali misure sanzionatorie, restitutorie o risarcitorie conseguenti.

É pertanto alla stessa autorità giudiziaria che spetta, in prima istanza, decidere circa l’applicabilità in concreto, in rapporto alle circostanze del fatto, della clausola eccezionale di esclusione della responsabilità. Se nel decidere in proposito l’autorità giudiziaria venisse ad apprezzare erroneamente la portata della clausola o a negare ad essa erroneamente applicazione, con conseguente lesione della prerogativa e dunque dell’attribuzione presidenziale, oltre ai normali rimedi apprestati dagli istituti che consentono il controllo sulle decisioni giudiziarie ad opera di altre istanze pure giudiziarie, varrà il rimedio del conflitto di attribuzioni davanti a questa Corte. Ma non può essere negata la competenza dell’autorità giudiziaria a pronunciarsi, nell’esercizio della sua generale funzione di applicazione delle norme, ivi comprese quelle della Costituzione.

La competenza di questa Corte a risolvere i conflitti di attribuzione non può sostituirsi a quella del giudice comune per l’accertamento in concreto dell’applicabilità della clausola di esclusione della responsabilità. Infatti la giurisdizione costituzionale sui conflitti non è istituto che sostituisca l’esercizio della funzione giurisdizionale là dove siano in gioco diritti dei soggetti di cui si chiedi l’accertamento e il ristoro (e l’azione di responsabilità integra tipicamente tale fattispecie), ma vale solo a restaurare la corretta osservanza delle norme costituzionali nei casi in cui, in concreto, a causa di un cattivo esercizio della funzione giurisdizionale, questa abbia dato luogo ad una illegittima menomazione delle attribuzioni costituzionali di un altro potere.

Nemmeno potrebbe ipotizzarsi un qualsiasi effetto inibitorio dell’esplicarsi dell’esercizio della funzione giurisdizionale, collegabile alla semplice affermazione, da parte di colui la cui responsabilità viene evocata in giudizio, della applicabilità della prerogativa, stante la non configurabilità di un potere di definizione unilaterale, in causa propria, dei limiti della propria responsabilità.

La garanzia del rispetto della norma costituzionale, anche nei confronti di eventuali erronee applicazioni da parte dell’autorità giudiziaria, non sta nell’esclusione a priori della competenza di questa – che verrebbe in pratica a configurare una esenzione senza limiti dalla giurisdizione e un privilegio personale privo di fondamento costituzionale – ma nella possibilità (esplicitamente riconosciuta, del resto, anche dalle pronunce impugnate) di sollevare conflitto di attribuzioni contro le determinazioni dell’autorità giudiziaria.

Nemmeno può condividersi, sul piano sostanziale, la tesi secondo cui anche gli atti extrafunzionali, o almeno tutte le dichiarazioni non afferenti esclusivamente alla sfera privata, del Presidente della Repubblica dovrebbero ritenersi coperti da irresponsabilità, a garanzia della completa indipendenza dell'alto ufficio da interferenze di altri poteri, o in forza della impossibilità di distinguere, in relazione alle esternazioni, il *munus* dalla persona fisica.

È appena il caso di precisare che non viene qui in considerazione il diverso e discusso problema degli eventuali limiti alla procedibilità di giudizi (in particolare penali) nei confronti della persona fisica del Capo dello Stato durante il mandato, limiti che, se anche sussistessero, non varrebbero, appunto, se non fino alla cessazione della carica. Qui si discute invece dei limiti della responsabilità, che come tali valgono allo stesso modo sia durante il mandato presidenziale, sia, per gli atti compiuti durante il mandato, dopo la sua scadenza.

A questo riguardo, quale che sia la definizione più o meno ampia che si accolga delle funzioni del Presidente, quale che sia il rapporto che si debba ritenere esistente fra l'irresponsabilità di cui all'art. 90 della Costituzione e la responsabilità ministeriale di cui all'art. 89, e, ancora, quale che sia la ricostruzione che si adotti in relazione ai limiti della cosiddetta facoltà di esternazione non formale del Capo dello Stato, una cosa è fuori discussione: l'art. 90 della Costituzione sancisce la irresponsabilità del Presidente - salve le ipotesi estreme dell'alto tradimento e dell'attentato alla Costituzione - solo per gli 'atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni'.

È dunque necessario tenere ferma la distinzione fra atti e dichiarazioni inerenti all'esercizio delle funzioni, e atti e dichiarazioni che, per non essere esplicazione di tali funzioni, restano addebitabili, ove forieri di responsabilità, alla persona fisica del titolare della carica, che conserva la sua soggettività e la sua sfera di rapporti giuridici, senza confondersi con l'organo che pro tempore impersona.

Si può riconoscere che operare la distinzione, nell'ambito delle 'esternazioni', fra quelle riconducibili all'esercizio delle funzioni presidenziali e quelle ad esse estranee può risultare, in fatto, più difficile di quanto non sia distinguere nel campo dei comportamenti o degli atti materiali, o anche di quanto non sia distinguere fra opinioni 'funzionali' ed 'extrafunzionali' espresse dai membri di un'assemblea rappresentativa, che si differenzia dagli individui che ne fanno parte, laddove nel caso del Presidente l'organo è impersonato dallo stesso individuo: ma l'eventuale maggiore difficoltà della distinzione non toglie che essa sia necessaria.

Quando dunque la Corte di cassazione, nelle pronunce impugnate, stabilisce i principi di diritto secondo cui l'immunità del Presidente della Repubblica riguarda solo gli atti che costituiscono esercizio delle funzioni presidenziali e le dichiarazioni strumentali o accessorie rispetto a tale esercizio, coglie correttamente la portata dell'art. 90 della Costituzione e non reca lesione alle prerogative del Presidente.

Anche la possibilità che nell'ambito dell'esercizio delle funzioni possano rientrare, in determinate ipotesi, attività o dichiarazioni intese a difendere l'istituzione presidenziale non può mai tradursi automaticamente in una estensione della immunità a dichiarazioni extrafunzionali per la sola circostanza che esse siano volte a difendere la persona fisica del titolare della carica e, come tali, possano indirettamente influire sul suo prestigio o sulla sua 'legittimazione' politica".

- Sentenza n. **24/2004** (red. Amirante)

Considerato, 5., 6., 7., 8.

“5. La sospensione in esame è generale, automatica e di durata non determinata. Ciascuna di siffatte caratteristiche esige una chiarificazione.

La sospensione concerne i processi per imputazioni relative a tutti gli ipotizzabili reati, in qualunque epoca commessi, che siano extrafunzionali, cioè estranei alle attività inerenti alla carica, come risulta chiaro dalla espressa salvezza degli artt. 90 e 96 della Costituzione.

Essa è automatica nel senso che la norma la dispone in tutti i casi in cui la suindicata coincidenza si verifichi, senza alcun filtro, quale che sia l'imputazione ed in qualsiasi momento dell'iter processuale, senza possibilità di valutazione delle peculiarità dei casi concreti.

Infine la sospensione, predisposta com'è alla tutela delle importanti funzioni di cui si è detto e quindi legata alla carica rivestita dall'imputato, subisce, per quanto concerne la durata, gli effetti della reiterabilità degli incarichi e comunque della possibilità di investitura in altro tra i cinque indicati. E non è fondata l'obiezione secondo la quale il protrarsi dell'arresto del processo sarebbe da attribuire ad accadimenti e non alla norma, perché è questa a consentire l'indefinito protrarsi della sospensione.

6. Da quanto detto emerge anzitutto che la misura predisposta dalla normativa censurata crea un regime differenziato riguardo all'esercizio della giurisdizione, in particolare di quella penale.

La constatazione di tale differenziazione non conduce di per sé all'affermazione del contrasto della norma con l'art. 3 della Costituzione. Il principio di eguaglianza comporta infatti che, se situazioni eguali esigono eguale disciplina, situazioni diverse possono implicare differenti normative. In tale seconda ipotesi, tuttavia, ha decisivo rilievo il livello che l'ordinamento attribuisce ai valori rispetto ai quali la connotazione di diversità può venire in considerazione.

Nel caso in esame sono fondamentali i valori rispetto ai quali il legislatore ha ritenuto prevalente l'esigenza di protezione della serenità dello svolgimento delle attività connesse alle cariche in questione.

Alle origini della formazione dello Stato di diritto sta il principio della parità di trattamento rispetto alla giurisdizione, il cui esercizio, nel nostro ordinamento, sotto più profili è regolato da precetti costituzionali.

L'automatismo generalizzato della sospensione incide, menomandolo, sul diritto di difesa dell'imputato, al quale è posta l'alternativa tra continuare a svolgere l'alto incarico sotto il peso di un'imputazione che, in ipotesi, può concernere anche reati gravi e particolarmente infamanti, oppure dimettersi dalla carica ricoperta al fine di ottenere, con la continuazione del processo, l'accertamento giudiziale che egli può ritenere a sé favorevole, rinunciando al godimento di un diritto costituzionalmente garantito (art. 51 Cost.). Ed è appena il caso di osservare che, in considerazione dell'interesse generale sotteso alle questioni di legittimità costituzionale, è ininfluyente l'atteggiamento difensivo assunto dall'imputato nella concretezza del giudizio.

Sacrificato è altresì il diritto della parte civile la quale, anche ammessa la possibilità di trasferimento dell'azione in sede civile, deve soggiacere alla sospensione prevista dal comma 3 dell'art. 75 del codice di procedura penale.

7. Si è affermato, per sostenere la legittimità costituzionale della legge, che nessun diritto è definitivamente sacrificato, nessun principio costituzionale è per sempre negletto.

La tesi non può essere accolta.

All'effettività dell'esercizio della giurisdizione non sono indifferenti i tempi del processo. Ancor prima che fosse espressamente sancito in Costituzione il principio della sua ragionevole durata (art. 111, secondo comma), questa Corte aveva ritenuto che una stasi del processo per un tempo indefinito e indeterminabile vulnerasse il diritto di azione e di difesa (sentenza n. 354 del 1996) e che la possibilità di reiterate sospensioni ledesse il bene costituzionale dell'efficienza del processo (sentenza n. 353 del 1996).

8. La Corte ritiene che anche sotto altro profilo l'art. 3 Cost. sia violato dalla norma censurata.

Questa, infatti, accomuna in unica disciplina cariche diverse non soltanto per le fonti di investitura, ma anche per la natura delle funzioni e distingue, per la prima volta sotto il profilo della parità riguardo ai principi fondamentali della giurisdizione, i Presidenti delle Camere, del Consiglio dei ministri e della Corte costituzionale rispetto agli altri componenti degli organi da loro presieduti. Né vale invocare, come precedente e termine di comparazione, l'art. 205 cod.proc.pen. il quale disciplina un aspetto secondario dell'esercizio della giurisdizione, ossia i luoghi in cui i titolari delle cinque più alte cariche dello Stato possono essere ascoltati come testimoni.

Non è superfluo aggiungere che, mentre vengono fatti salvi gli artt. 90 e 96 Cost., nulla viene detto a proposito del secondo comma dell'art. 3 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, che ha esteso a tutti i giudici della Corte costituzionale il godimento dell'immunità accordata nel secondo comma dell'art. 68 Cost. ai membri delle due Camere. Ne consegue che si riscontrano nella norma impugnata anche gravi elementi di intrinseca irragionevolezza.

La questione è pertanto fondata in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione.

3.3. L'immunità della sede

- Sentenza n. **1/2013** (red. Silvestri - Frigo)

Considerato, 10.

“Non sarebbe, in effetti, rispondente ad un corretto metodo interpretativo della Costituzione trarre conclusioni negative sull'esistenza di una tutela generale della riservatezza delle comunicazioni del Presidente della Repubblica dall'assenza di una esplicita disposizione costituzionale in proposito.

Nessuno, ad esempio, potrebbe dubitare della sussistenza delle immunità riconosciute alle sedi degli organi costituzionali, sol perché non è prevista in Costituzione e rimane affidata esclusivamente all'efficacia dei regolamenti di tali organi, ove invece è sancita in modo esplicito. Questa Corte ha già chiarito che alle disposizioni contenute nella Costituzione, volte a salvaguardare l'assoluta indipendenza del Parlamento, «si aggiungono poi, svolgendone ed

applicandone i principi, quelle dei regolamenti parlamentari», da cui «si suole trarre la regola della così detta ‘immunità della sede’ (valevole anche per gli altri supremi organi dello Stato) in forza della quale nessuna estranea autorità potrebbe far eseguire coattivamente propri provvedimenti rivolti al Parlamento ed ai suoi organi. Di guisa che, ove gli organi parlamentari non vi ottemperassero, sarebbe unicamente possibile provocare l’intervento di questa Corte, in sede di conflitto di attribuzione [...]» (sentenza n. 231 del 1975). In definitiva, e per giurisprudenza risalente, la legge e i regolamenti degli organi costituzionali non possono creare nuove prerogative, ma possono tuttavia esprimere prerogative implicite alla particolare struttura ed alle specifiche funzioni dei medesimi organi.

La immunità delle sedi è legata all’esistenza stessa dello Stato di diritto democratico, che verrebbe posta certamente in pericolo dall’esercizio non contrastabile dei poteri repressivi, anche nei luoghi ove si esercitano le massime funzioni di rappresentanza e di garanzia. La violazione delle sedi degli organi costituzionali potrebbe avvenire solo in uno Stato autoritario di polizia, che ovviamente costituisce l’opposto dello Stato costituzionale delineato dalla Carta del 1948.

L’interpretazione meramente letterale delle disposizioni normative, metodo primitivo sempre, lo è ancor più se oggetto della ricostruzione ermeneutica sono le disposizioni costituzionali, che contengono norme basate su principi fondamentali indispensabili per il regolare funzionamento delle istituzioni della Repubblica democratica. La natura derogatoria del principio di uguaglianza, propria delle norme che sanciscono le prerogative degli organi costituzionali, impone – come questa Corte ha costantemente affermato – una stretta interpretazione delle relative disposizioni. Sono pertanto escluse sia l’interpretazione estensiva che quella analogica, ma resta possibile ed anzi necessaria l’interpretazione sistematica, che consente una ricostruzione coerente dell’ordinamento costituzionale.

Non sarebbe ragionevole dire, d’altra parte, che l’immunità delle sedi costituisca un inaccettabile privilegio degli organi costituzionali, contrario all’art. 3 Cost., perché uguale immunità non è prevista per le abitazioni dei cittadini. Le norme regolamentari in discorso esplicitano una garanzia funzionale presente nella Costituzione, e per questa ragione sono con essa perfettamente compatibili.

Si consideri ancora che, una volta stabilita l’inviolabilità della sede degli organi costituzionali rispetto all’esercizio di poteri coercitivi dell’autorità giudiziaria o di polizia, sarebbe davvero irragionevole ammettere la possibilità di una intrusione sulle linee telefoniche in uso ai titolari degli organi stessi, per di più installate proprio nelle sedi protette da immunità. Se si rileva poi che, oltre alle intercettazioni telefoniche, sono possibili – in relazione a determinate fattispecie – anche intercettazioni ambientali, si dovrebbe assurdamente concludere che sia consentito collocare, previa autorizzazione del giudice, apparecchi trasmettenti nelle sedi delle Camere, del Governo, della Corte costituzionale, sol perché non esiste un esplicito divieto costituzionale di compiere tali atti investigativi.

Il paradosso legato ad una ricerca solo testuale delle prerogative potrebbe spingersi fino a conseguenze ancor più estreme. Norme di rango costituzionale pongono limiti espressi alla possibilità che i componenti delle Camere o del Governo siano assoggettati a provvedimenti coercitivi della libertà personale, oltre che a mezzi di indagine lesivi dell’inviolabilità delle comunicazioni e del domicilio (rispettivamente, art. 68 Cost. e art. 10 della legge cost. n. 1 del 1989). Nell’assenza di analoghe previsioni che lo riguardano, dovrebbe ritenersi, secondo il

metodo qui disatteso, che il Presidente della Repubblica possa essere indiscriminatamente assoggettato a provvedimenti coercitivi – perfino eseguibili attraverso la restrizione in carcere – anche ad iniziativa della polizia giudiziaria. E ciò qualunque sia la natura del reato in ipotesi perseguito. L’inaccettabilità della conseguenza, com’è ovvio, invalida il metodo. Ed infatti non mancano, nell’ordinamento, norme sintomatiche dell’incoercibilità della libertà personale del Capo dello Stato. Si pensi ad esempio all’esclusione per quest’ultimo della possibilità di procedere nelle forme ordinarie (e dunque anche mediante l’eventuale accompagnamento coattivo) all’assunzione della testimonianza (art. 205, comma 3, cod. proc. pen., in relazione al comma 1 della stessa norma): lungi dal costituire una eccezione (in questo senso irragionevole) nell’ambito di una generalizzata possibilità di coercizione, la disposizione rappresenta piuttosto la regola applicativa, sul piano particolare, del più generale regime di tutela della funzione presidenziale”.

3.4. L’apparato amministrativo del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica

- Sentenza n. **129/1981** (rel. Paladin)

Considerato, 4.

“Relativamente alle assemblee parlamentari, è dunque in tal senso che va inteso il primo comma dell’art. 64 Cost., per cui ‘ciascuna Camera adotta il proprio regolamento’; ed è questa la chiave del problema in esame, indipendentemente dai molti altri articoli della Costituzione, su cui fanno leva i ricorsi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Ma la conclusione non può essere diversa nei riguardi della Presidenza della Repubblica, malgrado per essa non sussista alcuna previsione costituzionale analoga a quella concernente i regolamenti parlamentari. Al di là del testo dell’ultimo comma dell’art. 83 Cost., che si limita a rinviare alla legge la determinazione dell’ ‘assegno’ e della ‘dotazione’ spettanti al Presidente della Repubblica, è infatti indiscusso in dottrina che anche quest’organo abbisogni di un proprio apparato, non solo e non tanto per amministrare i beni rientranti nella ‘dotazione’ stessa, quanto per consentire un efficiente esercizio delle funzioni presidenziali, garantendo in tal modo la non-dipendenza del Presidente rispetto ad altri poteri dello Stato; sicché il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica non può essere riduttivamente configurato – come invece si legge nel relativo decreto della Sezione I giurisdizionale della Corte dei conti – quale ‘apparato burocratico di regime giuridico eguale a quello di ogni altro apparato dell’amministrazione dello Stato’. Non a caso, il secondo comma dell’art. 3 della legge 9 agosto 1948, n. 1077, dispone che ‘il Segretario generale della Presidenza della Repubblica è nominato e revocato con decreto del Presidente della Repubblica’, sia pur ‘controfirmato dal Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri’; ed è il Presidente della Repubblica che approva – in virtù del terzo comma del citato articolo – il cosiddetto ‘regolamento interno’ ed i ‘provvedimenti relativi al personale’, sia pure su proposta del Segretario generale. Per quanto non siano completamente assimilabili ai regolamenti delle Camere, anche i regolamenti approvati a questa stregua dal Presidente della Repubblica debbono considerarsi sorretti da un implicito fondamento

costituzionale (in vista del quale la legge n. 1077 del 1948 assume sul punto - come è stato chiarito già nel corso dei lavori preparatori di essa - un carattere ricognitivo piuttosto che attributivo); tanto più che fonti del genere, se così non fosse, non potrebbero legittimamente inserirsi nell'attuale sistema degli atti normativi dello Stato.

Da tutto questo consegue che il problema dei rapporti fra il giudice contabile, la Presidenza della Repubblica e le Camere del Parlamento non può essere risolto limitandosi a notare che la Carta costituzionale non introduce in proposito alcuna esplicita deroga, rispetto a quella norma di generalissima portata che si vorrebbe desumere dal secondo comma dell'art. 103 Cost. Vero è, viceversa, che l'esenzione dai giudizi di conto s'inserisce in un regime fondamentalmente comune a tutti gli organi costituzionali ricorrenti, rinsaldato da una lunga tradizione e radicato nell'autonomia spettante agli organi stessi".

3.5. L'autonomia nella gestione delle spese

- Sentenza n. **292/2001** (red. Onida)

Considerato, 4.

“Non è possibile, come questa Corte ha già più volte affermato, considerare estesa ai consigli regionali la deroga, rispetto alla generale sottoposizione alla giurisdizione contabile, che si è ritenuto operare, per ragioni storiche e di salvaguardia della piena autonomia costituzionale degli organi supremi, nei confronti delle Camere parlamentari, della Presidenza della Repubblica e della Corte costituzionale (sentenze n. 110 del 1970, n. 129 del 1981)”.

- Sentenza n. **129/1981** (rel. Paladin)

Considerato, 4.

“Relativamente alle assemblee parlamentari, è dunque in tal senso che va inteso il primo comma dell'art. 64 Cost., per cui ‘ciascuna Camera adotta il proprio regolamento’; ed è questa la chiave del problema in esame, indipendentemente dai molti altri articoli della Costituzione, su cui fanno leva i ricorsi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Ma la conclusione non può essere diversa nei riguardi della Presidenza della Repubblica, malgrado per essa non sussista alcuna previsione costituzionale analoga a quella concernente i regolamenti parlamentari. Al di là del testo dell'ultimo comma dell'art. 83 Cost., che si limita a rinviare alla legge la determinazione dell' ‘assegno’ e della ‘dotazione’ spettanti ai Presidente della Repubblica, è infatti indiscusso in dottrina che anche quest'organo abbisogni di un proprio apparato, non solo e non tanto per amministrare i beni rientranti nella ‘dotazione’ stessa, quanto per consentire un efficiente esercizio delle funzioni presidenziali, garantendo in tal modo la non-dipendenza del Presidente rispetto ad altri poteri dello Stato; sicché il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica non può essere riduttivamente configurato – come invece si legge nel relativo decreto della Sezione I giurisdizionale della Corte dei conti – quale ‘apparato burocratico di regime giuridico eguale a quello di ogni altro apparato dell'amministrazione dello Stato’. Non a caso, il secondo comma

dell'art. 3 della legge 9 agosto 1948, n. 1077, dispone che 'il Segretario generale della Presidenza della Repubblica è nominato e revocato con decreto del Presidente della Repubblica', sia pur 'controfirmato dal Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri'; ed è il Presidente della Repubblica che approva – in virtù del terzo comma del citato articolo – il cosiddetto 'regolamento interno' ed i 'provvedimenti relativi al personale', sia pure su proposta del Segretario generale. Per quanto non siano completamente assimilabili ai regolamenti delle Camere, anche i regolamenti approvati a questa stregua dal Presidente della Repubblica debbono considerarsi sorretti da un implicito fondamento costituzionale (in vista del quale la legge n. 1077 del 1948 assume sul punto – come è stato chiarito già nel corso dei lavori preparatori di essa – un carattere ricognitivo piuttosto che attributivo); tanto più che fonti del genere, se così non fosse, non potrebbero legittimamente inserirsi nell'attuale sistema degli atti normativi dello Stato.

Da tutto questo consegue che il problema dei rapporti fra il giudice contabile, la Presidenza della Repubblica e le Camere del Parlamento non può essere risolto limitandosi a notare che la Carta costituzionale non introduce in proposito alcuna esplicita deroga, rispetto a quella norma di generalissima portata che si vorrebbe desumere dal secondo comma dell'art. 103 Cost. Vero è, viceversa, che l'esenzione dai giudizi di conto s'inserisce in un regime fondamentalmente comune a tutti gli organi costituzionali ricorrenti, rinsaldato da una lunga tradizione e radicato nell'autonomia spettante agli organi stessi".

- Sentenza n. **143/1968** (rel. Branca)

Considerato, 2.

"Il controllo della Corte dei conti, com'è noto, si esercita, allo scopo di assicurare il rispetto delle leggi, sull'azione del Governo e dei rami della pubblica amministrazione che dipendono da esso (art. 100 della Costituzione e T.U. 12 luglio 1934, n. 1214). Ne è esente l'attività di quegli organi, come il Capo dello Stato, il Parlamento e questa Corte, la cui posizione, ai vertici dell'ordinamento costituzionale, è di assoluta indipendenza: anche in materia di spese, poiché esse sono necessarie al funzionamento dell'organo, un riscontro esterno comprometterebbe il libero esercizio delle funzioni politico-legislative o di garanzia costituzionale che gli sono attribuite.

Perciò nell'art. 100 della Costituzione e nel T.U. delle leggi sulla Corte dei conti è chiaro che il controllo investe gli atti non in quanto siano amministrativi in senso sostanziale, ma per la loro provenienza dal Governo o da altri organi della pubblica amministrazione; tanto è vero che proprio per questa provenienza vi sono soggetti anche i decreti-legge e le leggi delegate e che gli altri decreti presidenziali vi sono sottoposti poiché 'emanano' dai 'Ministeri' (art. 17 T.U.), cioè dal Governo: insomma è la natura dell'organo, e non la natura dell'atto indipendentemente da quella, a legittimare il c.d. riscontro. Cosicché, se è discutibile la configurazione della Corte dei conti quale organo ausiliario 'del Governo', non sembra dubbio che il suo controllo investa solo l'azione dell'esecutivo, della quale appunto è diretto a garantire la legalità: difatti l'art. 100 della Costituzione è posto entro il titolo III, dedicato al Governo, e il T.U. non conosce che i Ministri e le amministrazioni dipendenti (artt. 15, 16, 17, 21 e art. 1 legge 21 marzo 1953, n. 161). In particolare l'impiego di somme destinate ad uno

dei tre organi costituzionali è soggetto a sindacato fino a quando sia atto del Governo; ma, appena esse siano giunte a disposizione dell'organo, gli ulteriori atti di spesa, comunque si concretino, sono atti interni di quest'ultimo e perciò sottratti al riscontro”.

3.6. La dotazione del Presidente della Repubblica

- Sentenza n. **216/1990** (red. Pescatore)

Considerato, 4.3

“Perseguendo tale obiettivo, la norma non contraddice alla finalità, cui è preordinato l'istituto della dotazione, prevista dall'ultimo comma dell'art. 84 della Costituzione intesa a garantire l'indipendenza ed il prestigio del Presidente della Repubblica. La protezione ambientale del bene è, infatti, del tutto coerente con gli anzidetti valori di garanzia; che, anzi, ne costituisce una più compiuta esplicazione per la sua idoneità a realizzare anche la finalità, storicamente propria del complesso dei beni conferiti alla dotazione, resa particolarmente acuta ed urgente dal degrado e dall'abusivismo recenti”.

4. Il Presidente della Repubblica quale parte nei conflitti tra poteri dello Stato

“La natura di potere dello Stato e la conseguente legittimazione del Presidente della Repubblica ad avvalersi dello strumento del conflitto a tutela delle proprie attribuzioni costituzionali sono pacifiche nella giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 200 del 2006 e n. 129 del 1981, ordinanza n. 354 del 2005). Si tratta, infatti, di organo titolare di un complesso di attribuzioni, non inquadrabili nella tradizionale tripartizione dei poteri dello Stato ed esercitabili in posizione di piena indipendenza e autonomia, costituzionalmente garantita (ordinanza n. 150 del 1980)” (sentenza n. 1/2013).

4.1. Profilo soggettivo

- Sentenza n. **1/2013** (red. Silvestri – Frigo)

Considerato, 4.

“Con riguardo all’aspetto soggettivo, la natura di potere dello Stato e la conseguente legittimazione del Presidente della Repubblica ad avvalersi dello strumento del conflitto a tutela delle proprie attribuzioni costituzionali sono pacifiche nella giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 200 del 2006 e n. 129 del 1981, ordinanza n. 354 del 2005). Si tratta, infatti, di organo titolare di un complesso di attribuzioni, non inquadrabili nella tradizionale tripartizione dei poteri dello Stato ed esercitabili in posizione di piena indipendenza e autonomia, costituzionalmente garantita (ordinanza n. 150 del 1980)”.

- Ordinanza n. **218/2012** (red. Silvestri – Frigo)

Considerato

“(…) la natura di potere dello Stato e la conseguente legittimazione del Presidente della Repubblica ad avvalersi dello strumento del conflitto a tutela delle proprie attribuzioni costituzionali sono state più volte riconosciute, in modo univoco, nella giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 200 del 2006 e n. 129 del 1981; ordinanze n. 354 del 2005 e n. 150 del 1980)”.

- Ordinanza n. **198/2005** (red. Flick)

Considerato

“(…) sempre sotto il profilo soggettivo, va altresì riconosciuta la legittimazione passiva del Presidente della Repubblica (...);

- Ordinanza n. **154/2004** (red. Onida)

Considerato 4.

“(…) la Corte deve invece interrogarsi sulla sussistenza della legittimazione attiva del ricorrente, che nella specie è la persona fisica che ricopriva la carica di Presidente della Repubblica all’epoca in cui effettuò le dichiarazioni a lui addebitate come fonte di responsabilità per danni, ma che al momento dell’emanazione degli atti impugnati e della proposizione del ricorso era cessato dalla carica medesima.

Non è qui in gioco la posizione costituzionale dell’ex titolare della carica in quanto tale, né lo sono eventuali attribuzioni costituzionali a lui spettanti in tale qualità. L’oggetto del conflitto è infatti una prerogativa e dunque un’attribuzione spettante alla istituzione presidenziale e ad essa sola.

È ovvio che, di norma, legittimato a ricorrere per conflitto di attribuzioni è soltanto chi impersona il potere delle cui attribuzioni si discute, nel momento in cui il ricorso viene proposto.

Tuttavia, la Corte ritiene che la legittimazione possa estendersi a chi ha cessato di ricoprire la carica, nelle particolari situazioni, come quella che si verifica nel presente caso, in cui concorrono le seguenti due circostanze: a) la controversia sulle attribuzioni e sulla loro ipotizzata lesione coincide con una controversia circa l’applicabilità, nel caso concreto, di una norma costituzionale la cui portata si sostanzia nell’escludere o nel limitare, in via di eccezionale prerogativa, la responsabilità della persona fisica titolare della carica costituzionale per atti da essa compiuti; b) vi è coincidenza fra la persona fisica della cui responsabilità si discute, e il titolare, nel momento in cui è stato compiuto l’atto da cui si fa discendere la responsabilità, della carica monocratica alla quale la norma costituzionale collega la prerogativa della immunità.

Infatti tale prerogativa è bensì connessa ad atti di organi costituzionali, ma, riguardando la persona fisica, si estende nel tempo anche al di là della cessazione dalla carica di chi tali atti ha posto in essere. E poiché l’applicazione in giudizio della norma che sancisce la prerogativa avviene per sua natura a posteriori, anche a distanza di tempo dal momento in cui gli atti forieri di responsabilità sono stati compiuti (‘ora per allora’), è evidente come possa accadere che il giudizio sulla responsabilità, in coincidenza col quale si prospetta la controversia costituzionale sulle attribuzioni, si svolga quando la persona fisica della cui responsabilità si discute non è più titolare della carica costituzionale.

Il giudizio per conflitto di attribuzioni è bensì uno strumento apprestato dalla Costituzione a tutela delle attribuzioni proprie della carica di Presidente della Repubblica, ma tale tutela, in queste situazioni, coincide con la protezione della persona fisica dalla responsabilità, in forza della prerogativa; e quindi il conflitto opera anche o principalmente come strumento di difesa nei confronti di possibili applicazioni giudiziali delle norme che si traducano in violazioni della prerogativa.

Non appare allora ragionevole che la possibilità di sollevare conflitto, di cui il titolare della carica gode finché dura il mandato, in relazione agli atti da lui compiuti, sia invece rimessa alle scelte di un titolare diverso da quello della cui responsabilità si discute per il solo fatto casuale che il giudizio di responsabilità - che riguarda sempre la persona fisica - insorga dopo, anziché prima della scadenza di detto mandato: tenendo anche conto del fatto che non

solo diversi titolari della carica possono valutare in modo diverso la portata o l'applicabilità concreta della norma sulla prerogativa, ma che, per un nuovo e diverso titolare della carica, la scelta del ricorrere per conflitto non si configura come atto dovuto, ma piuttosto come scelta di opportunità politica, da cui verrebbe però a dipendere l'attivazione, in concreto, dello strumento di difesa della prerogativa di immunità.

Si deve dunque concludere che, verificandosi la situazione indicata, la legittimazione a ricorrere – ovviamente sempre spettante al titolare attuale della carica – spetta anche ai precedenti titolari. Una legittimazione – quella dei precedenti titolari –, peraltro, limitata strettamente non solo ai conflitti concernenti atti da loro stessi compiuti durante il mandato, ma a quelli soltanto nei quali la lesione lamentata consista proprio nella negazione in concreto, nei loro confronti, della prerogativa di irresponsabilità: in cui quindi l'interesse al ricorso nasca dal fatto che oggetto del conflitto sia l'affermazione o la negazione della possibilità di far valere in concreto la responsabilità per detti atti.

Nonostante la scissione e quindi la possibile duplicità della legittimazione a ricorrere in questi casi, le regole del giudizio costituzionale, il contraddittorio che in esso si svolge, e in definitiva la decisione della Corte, consentirebbero in ogni modo di dare soluzione alle possibili ipotesi di divaricazione o di contrasto fra le posizioni processuali e le tesi sostanziali del titolare in carica dell'organo e del precedente titolare della cui responsabilità si discute. Nella specie, peraltro, il Presidente della Repubblica, evocato in giudizio per iniziativa di questa Corte (ordinanza n. 455 del 2002), si è costituito senza nulla eccepire quanto alla legittimazione del ricorrente, mentre, nel merito, si è limitato a dichiarare la propria condivisione del principio del necessario collegamento fra irresponsabilità ed esercizio della funzione”.

- Ordinanza n. **455/2002** (red. Zagrebelsky)

Considerato

“(…) ancora sotto l'aspetto soggettivo, il ricorrente, già Presidente della Repubblica, agisce ora, quale titolare di una carica non più in atto, per la tutela di attribuzioni presidenziali che, in ipotesi, gli spettavano allora, in relazione a comportamenti da lui tenuti durante il suo mandato presidenziale e oggetto di pronunce dell'autorità giudiziaria successive alla scadenza del medesimo;

(…) i complessi problemi costituzionali che, anche con riguardo alla sua ammissibilità, il presente ricorso pone per la prima volta all'esame di questa Corte non si prestano a essere decisi definitivamente nella presente sede di sommaria delibazione e che appare necessario affrontarli nel contraddittorio tra le parti che solo lo svolgimento ulteriore del giudizio può assicurare”.

- Ordinanza n. **470/1995** (red. Vari)

Considerato

“che la legittimazione a resistere va riconosciuta (...) al Presidente della Repubblica, quale titolare del potere di nomina di cui al medesimo art. 92 della Costituzione”.

- Ordinanza n. **150/1980** (rel. Paladin)

Considerato

“(...) legittimato a ricorrere deve considerarsi anche il Presidente della Repubblica, quale organo costituzionale, titolare di attribuzioni non riconducibili alla sfera di competenza dei tre tradizionali poteri dello Stato, in ordine alle quali il solo Presidente può promuovere conflitti risolvibili da questa Corte;

(...) per ciò stesso, vanno ritenute inammissibili la partecipazione al ricorso presidenziale, ‘per quanto di ragione’, e la sottoscrizione dell’atto medesimo da parte del Segretario generale della Presidenza (tanto più che si tratta di un ufficio il cui titolare è un funzionario ‘nominato e revocato con decreto del Presidente della Repubblica’, sia pure ‘sentito il Consiglio dei ministri’ - in base all’art. 3, secondo comma, della legge 9 agosto 1948, n. 1077 – cui dunque non spetta ‘dichiarare definitivamente’ né concorrere a manifestare la volontà del potere di appartenenza)”.

- Sentenza n. **69/1978** (rel. Astuti)

Considerato, 4.

“Per quanto concerne, in particolare, la legittimazione dei ricorrenti, può osservarsi che se ‘poteri dello Stato’, legittimati a proporre conflitto di attribuzione ai sensi dell’art. 134 Cost., sono anzitutto e principalmente i poteri dello Stato-apparato, ciò non esclude che possano riconoscersi a tale effetto come poteri dello Stato anche figure soggettive esterne rispetto allo Stato-apparato, quanto meno allorché ad esse l’ordinamento conferisca la titolarità e l’esercizio di funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti e garantite, concorrenti con quelle attribuite a poteri ed organi statuali in senso proprio. Tale è appunto il caso del gruppo degli elettori, in numero non inferiore a 500.000, firmatari d’una richiesta di *referendum* abrogativo – istituzionalmente rappresentati dai promotori – a cui l’art. 75 Cost. riconosce la potestà di proporre tale richiesta, con l’effetto di rendere costituzionalmente dovuta la convocazione del corpo elettorale, quando ricorrano i requisiti previsti dagli artt. 27 e seguenti della legge n. 352 del 1970. Nel procedimento referendario i promotori e i sottoscrittori, l’Ufficio centrale presso la Corte di cassazione, il Governo, il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale concorrono all’effettuazione della consultazione popolare, e sarebbe incongruo escludere dalla legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione solo il gruppo dei sottoscrittori, in quanto estraneo alla organizzazione dello Stato-persona, quando ad esso propriamente compete di attivare la sovranità popolare nell’esercizio di una potestà normativa diretta, anche se limitata all’abrogazione”.

4.2. Profilo oggettivo

- Ordinanza n. **218/2012** (red. Silvestri – Frigo)

Considerato

“(…) sotto il profilo oggettivo, il ricorso è proposto a salvaguardia di prerogative del Presidente della Repubblica che sono prospettate come insite nella garanzia dell’immunità prevista dall’art. 90 Cost. e nelle disposizioni di legge ordinaria ad essa collegate, a fronte di lesioni in assunto realizzate o prefigurate dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Palermo nello svolgimento dei propri compiti”.

- Ordinanza n. **56/2001** (red. Mezzanotte)

Considerato

“(…) quanto alla censura concernente la violazione dell’art. 87 della Costituzione, per avere il decreto legislativo attribuito competenze ulteriori al Presidente della Repubblica, è sufficiente rilevare che questa Corte (sentenza n. 35 del 1962) ha già chiarito che, per quanto attiene alla funzione amministrativa, secondo una prassi seguita sin dalla entrata in vigore della Costituzione, molte leggi deferiscono alla firma del capo dello Stato, non soltanto i regolamenti, ‘ma anche provvedimenti attinenti in concreto all’attività della pubblica amministrazione’, senza che in ciò possa ravvisarsi alcuna lesione delle attribuzioni del Capo dello Stato e, quindi, una violazione dell’invocato parametro”.

II – LAVORI PREPARATORI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE

1. Seduta pomeridiana di martedì 21 ottobre 1947
2. Seduta antimeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947
3. Seduta pomeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947
4. Seduta antimeridiana di giovedì 23 ottobre 1947
5. Seduta pomeridiana di giovedì 23 ottobre 1947
6. Seduta antimeridiana di venerdì 24 ottobre 1947
7. Seduta pomeridiana di venerdì 24 ottobre 1947

ASSEMBLEA COSTITUENTE

CCLXVI.

SEDUTA POMERIDIANA DI MARTEDÌ 21 OTTOBRE 1947

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TERRACINI

INDICE		Pag.		Pag.
Comunicazione del Presidente:			Sui lavori dell'Assemblea:	
PRESIDENTE	1393,	1418	PRESIDENTE	1418, 1419
Progetto di Costituzione della Repubblica italiana (Seguito della discussione):			CORBINO	1418
PRESIDENTE	1394, 1397, 1401, 1403, 1404, 1405, 1407, 1408		Interrogazioni (Annunzio):	
GHIDINI	1394		PRESIDENTE	1419
TOSATO	1397			
CORBINO	1399			
GASPAROTTO	1400, 1403, 1405			
AZZI	1401, 1403, 1405, 1406			
FABRI	1401, 1406			
RUINI, <i>Presidente della Commissione per la Costituzione</i>	1401, 1403, 1404, 1405, 1406, 1408			
PERSICO	1403, 1404			
BENVENUTI	1403, 1404			
MEDA	1403			
FUSCHINI	1403, 1404, 1406, 1412			
CODACCI PISANELLI	1404, 1406			
CARPANO MAGLIOLI	1404, 1406			
LEONE GIOVANNI	1404			
MORO	1404, 1405			
RODI	1404, 1405			
UBERTI	1404			
NOBILE	1405			
RUBILLI	1405			
SULLO	1406			
ARATA	1406			
MORTATI	1407			
BETTIOL	1407			
RESTIVO	1408			
RUSSO PEREZ	1409			
DE VITA	1410			
ROMANO	1411			
NOBILI TITO ORO	1413			
CARBONI ANGELO	1415			
DOMINEDÒ	1416			
Interrogazioni con richiesta d'urgenza (Annunzio):				
PRESIDENTE	1417,	1418		
SANSONE	1418			

Omissis

Omissis

« Il Capo dello Stato ».

Si dia lettura dell'articolo 79.

RICCIO, *Segretario*, legge:

« 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 ».

PRESIDENTE. L'onorevole Damiani ha presentato il seguente emendamento:

« Sostituirlo col seguente:

Il Presidente della Repubblica è eletto a suffragio universale e diretto, a maggioranza assoluta ».

Non essendo presente, s'intende che abbia rinunciato a svolgerlo.

L'onorevole Russo Perez ha presentato il seguente emendamento:

« Sostituirlo col seguente:

« Il Presidente della Repubblica è eletto dal popolo italiano a suffragio universale e diretto ».

L'onorevole Russo Perez ha facoltà di svolgerlo.

RUSSO PEREZ. I sistemi per l'elezione del Capo dello Stato possono essere diversi: suffragio diretto da parte di tutta la massa degli elettori; elezione da parte delle due Camere riunite, che sarebbe il sistema classico; e la elezione da parte di un Collegio speciale, per il quale la fantasia può sbizzarrirsi ad immaginare un'infinità di sottoclassi.

La nostra Commissione ha scelto il secondo sistema, leggermente contaminato dal terzo, cioè l'elezione da parte dell'Assemblea Nazionale con la partecipazione, come dice qualcuno, simbolica di alcuni membri espressi dalle Assemblee regionali; simbolica perchè il numero dei partecipanti è lieve, una quarantina in tutto.

I motivi della scelta non sono esplicitamente detti, ma sono impliciti nei motivi che portarono alla reiezione del primo sistema. Il suffragio diretto del popolo è stato escluso per un motivo di pura teoria, e perciò assolutamente inconsistente (La Rocca), e cioè che la elezione diretta muterebbe la caratteristica del sistema parlamentare, introducendovi un elemento del sistema presidenziale; e per un motivo pratico, la necessità di evitare che il Capo dello Stato, sentendosi troppo forte e troppo indipendente dai due rami del Parlamento, possa assumere atteggiamenti alla Giulio Cesare, la necessità di evitare quel che si dice appunto cesarismo, che, in lingua povera significa dittatura, tirannia. E si cita la esperienza di altri paesi, tra i quali la troppo citata Repubblica di Weimar. Sta di fatto che il Presidente della Repubblica, nel nostro ordinamento, non è un personaggio coreografico. A parte il considerare che egli, come ben dice l'onorevole Ruini, è il grande consigliere, il magistrato di persuasione e di influenza, il coordinatore di attività, il capo spirituale prima che temporale della Repubblica, a parte il considerare che rappresenta l'unità e la continuità della Nazione, la forza dello Stato, che rimane ferma ed uguale nel fluttuare e nel mutare di uomini e di partiti, egli ha dei poteri veramente eccezionali, come per esempio la nomina e quindi la revoca del Primo Ministro e dei Ministri (e si pensi che la scelta di un uomo può avere, a volte, influenza decisiva sulla situazione politica di un Paese), la facoltà di indire il referendum in caso di dissenso legislativo fra i due rami del Parlamento ed infine lo scioglimento delle Camere per dare il passo all'opinione pubblica, scioglimento che da taluno (Blum) è ritenuto la chiave di volta di ogni ordinamento democratico.

In queste condizioni mi pare che il Capo dello Stato abbia bisogno di forza morale e di indipendenza, e non vedo perchè non debba ripeterle direttamente dal popolo.

È risaputo da tutti che il Presidente non deve avere funzioni di partito e che l'elezione da parte delle due Camere lo rende appunto troppo prigioniero di esse. È per questo che taluni preferiscono (Mortati) il collegio spe-

ciale, mentre è chiaro che il vero modo di distaccare il Capo dello Stato dai movimenti politici e di renderlo imparziale è l'elezione diretta. Difatti anche il Relatore Tosato afferma che tale esigenza è soddisfatta, ma solo in parte, dal sistema adottato dall'articolo 79 del nostro progetto di Costituzione.

Intanto il suffragio diretto è stato respinto all'unanimità da quel collegio di 8 membri che fu nominato dalla seconda Sottocommissione, prima Sezione. Esso ritenne imprudente che il Capo dello Stato fosse esponente diretto del popolo e opinò che tale forma avrebbe reso difficile il funzionamento del sistema parlamentare. Di quel Comitato facevano parte uomini dell'Unione democratica nazionale (Bozzi), e della Democrazia cristiana (Tosato-Mortati): democrazia, *demos*, *popolo*; repubblicani storici come Perassi e Conti, uomini dal motto « Dio e Popolo », quasi due divinità; socialisti e comunisti, che si credono i soli autentici rappresentanti del popolo, di cui invocano spesso la sovranità, quando non invocano addirittura quella della piazza. Mancavano i monarchici, che credono alla sovranità del re; i liberali e i qualunquisti, che si dice credano alla sovranità dei blasoni e dei forzieri. Ebbene, proprio gli idolatri del popolo hanno avuto paura del popolo! Perché ciò? Bisogna pensare che ognuno sogni un Capo dello Stato tutto di suo gusto, che possa secondare i suoi interessi? Che i migliori tra noi ne sognino uno che possa seguire le loro ideologie e servire i loro partiti?

I pericoli dell'elezione diretta sono immaginari. Weimar non espresse Hitler ma Hindenburg. L'investitura da parte di Hindenburg fu per Hitler più produttiva del suffragio popolare. Il resto nacque dalla megalomania di Hitler e dalle follie di Versailles. Perché un dittatore nasca non è necessario che costui riceva i pieni poteri dal popolo. Ho l'impressione che Mussolini non li abbia ricevuti dal popolo e sulla maniera con cui li ricevette vi sono qui, in questa Assemblea, alcuni che potrebbero illuminarci. Il cesarismo nasce dal temperamento degli uomini e dalla situazione delle cose. Bisogna augurarsi che i temperamenti dei Presidenti futuri non siano inclini alla tirannia e, quanto alle cose, siamo noi che dobbiamo agire in modo da non creare le condizioni propizie al nascere delle dittature.

Ma poi, un'altra osservazione: il senso dell'eccesso della propria forza può derivare, non dal fatto di essere stato eletto dal popolo anziché dall'Assemblea, ma, se mai, dalla certezza di poter contare per l'avvenire sul

favore popolare, qualunque cosa si faccia, comunque ci si regoli.

Una volta eletto, con qualsivoglia sistema, il Capo dello Stato, i suoi poteri non mutano, sono quelli che promanano dalla legge.

Il solo modo di evitare quella certezza di cui parlavamo, quella che concerne l'avvenire, sta nel proibire la rielezione. Non vi è dubbio, secondo me, che un giorno la storia, seppur già la cronaca non lo dice, chiamerà dittatura quella di Roosevelt. Da che nacque quell'eccesso di forza che permise a lui, dopo aver promesso alle madri americane non far versare in Europa una sola goccia di sangue dei loro figli, di portare il popolo americano alla guerra? Non dalla elezione diretta, ma dalla prima e, soprattutto, dalla seconda rielezione. Si dirà che il divieto della rielezione impedisce la riconferma del migliore, ove il Paese abbia avuto la fortuna di esprimerlo e di portarlo a Capo dello Stato; ma si ricordi che il migliore cesserà d'esser tale quando sarà diventato l'insostituibile. No, non esistono ragioni serie per respingere la proposta mia e di altri colleghi per il suffragio diretto. Solo il suffragio diretto può portare alla suprema magistratura l'uomo che sia, come noi vogliamo, non uno strumento, ma un moderatore dei partiti.

PRESIDENTE. Segue l'emendamento dell'onorevole De Vita:

« Sostituirlo col seguente:

« Il Presidente della Repubblica è eletto a suffragio universale e diretto ».

L'onorevole De Vita ha facoltà di svolgerlo.

DE VITA. L'onorevole Russo Perez ha fatto cenno ai repubblicani storici, anzi a quelli storici e a quelli preistorici; ma, manco a farlo apposta, è proprio un repubblicano storico, e non preistorico, che ha presentato un emendamento che è identico al suo. Forse però i motivi che mi hanno ispirato sono diversi, ma io sono fermamente convinto che il sistema di elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Repubblica sia il sistema più democratico.

Ma, oltre questa considerazione, un'altra considerazione, a mio avviso importante, mi ha indotto a presentare questo mio emendamento. Il Presidente della Repubblica ha, ad esempio, il potere di sciogliere le due Camere. Ora è chiaro che con l'emendamento proposto dalla Commissione, il Presidente viene ad essere eletto dalle due Assemblee, sia pure integrate da una piccola aggiunta. Ma io non comprendo come il Presidente

della Repubblica, espressione delle due Camere, possa avere i poteri per sciogliere le Camere stesse. Ora, perché il Presidente della Repubblica abbia effettivamente questi poteri, io ritengo, anche necessari, occorre che abbia un maggior prestigio, e questo maggior prestigio gli può derivare soltanto dalla elezione diretta da parte del popolo.

PRESIDENTE. Segue l'emendamento dell'onorevole Romano:

« Sostituire il primo comma col seguente:

« Il Presidente della Repubblica è eletto dal popolo ».

L'onorevole Romano ha facoltà di svolgerlo.

ROMANO. L'emendamento che ho proposto presuppone un piccolo rilievo, perché io penso che gli articoli riguardanti il Capo dello Stato avrebbero trovato migliore collocazione sotto il Titolo primo della parte seconda del progetto. Il collocamento sotto il Titolo secondo in qualche modo sminuisce il prestigio del Capo dello Stato. Questa collocazione non è in armonia con l'alta funzione morale e con le prerogative attribuite dalla Costituzione al Presidente della Repubblica.

Prescindendo da questo rilievo, che ha la sua importanza e che formerà oggetto di discussione per quanti in avvenire esamineranno la Carta costituzionale, è certo che un Presidente eletto dall'Assemblea non potrà essere che espressione dei partiti e quindi di questi sarà prigioniero.

Quello che più lascia perplessi è che, data la struttura dell'organizzazione politica di oggi, l'elezione in realtà sarà l'espressione della volontà di pochi uomini, di quelli cioè che detengono le redini dei partiti.

Un capo dello Stato asservito ai partiti non potrà essere né libero, né sereno. Egli arriva all'apice della piramide dello Stato con degli obblighi, che se non gli saranno rinfacciati, certo gli saranno ricordati.

Questo rientra tra i numeri negativi della democrazia indiretta, la quale il più delle volte finisce per essere un travisamento della volontà originaria, cioè della volontà del popolo.

Ma io mi domando: quali sono i nostri poteri, quali i limiti del mandato datoci dal popolo?

Pur sapendoci investiti di un mandato in bianco, dobbiamo considerare che il popolo ci ha dato incarico, per la compilazione della Carta costituzionale, di fare quello che da sé non avrebbe potuto fare, non già quello che può direttamente compiere.

Penso quindi che andremmo al di là del mandato se togliessimo al popolo il diritto dell'elezione diretta del Capo dello Stato. I compilatori del progetto spiegano l'elezione del Capo dello Stato da parte dell'Assemblea adducendo la preoccupazione dello strapotere del Presidente, il pericolo della dittatura. Un Presidente, eletto con suffragio diretto, se raccogliesse in Italia una ventina di milioni di voti, si sentirebbe indubbiamente lusingato della fiducia quasi totalitaria; quindi egli potrebbe sentirsi al disopra dell'Assemblea.

Il rilievo è esatto, ma solo in parte, giacché è anche giusto che il Presidente rimanga al disopra dell'Assemblea.

Solo così egli potrà mantenersi estraneo alla competizione dei partiti e potrà assicurare l'armonia e la solidarietà delle diverse istituzioni, elevandosi a simbolo dell'unità del Paese.

Questa estraneità, che è una non trascurabile garanzia, non potrebbe avere un Presidente eletto dall'Assemblea.

In questo caso sorgerebbe anche la preoccupazione dell'intrigo del giuoco politico nella nomina degli alti funzionari dello Stato, demandata al Presidente della Repubblica dal comma terzo dell'articolo 83.

Va poi rilevato che la possibilità di uno strapotere è esclusa dal comma primo dell'articolo 85 ove è detto che nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dal primo Ministro e dai Ministri competenti che assumono la responsabilità.

A questo punto potrebbe affacciarsi un rilievo. Si può dire: per l'articolo 83 il Presidente della Repubblica emana decreti legislativi e regolamenti, nomina ai gradi indicati dalla legge i funzionari dello Stato, può concedere grazie e commutare pene.

Per questi atti, giusto il disposto dell'articolo 85, potrebbe essere rifiutata la controfirma dal Primo Ministro e dai Ministri responsabili.

Quindi possibilità di contrasto!

Il Presidente della Repubblica può reagire e sciogliere le Camere dopo aver semplicemente sentito i due Presidenti. Qui sta il pericolo dello strapotere. Ma questo potrà essere frenato, sensibilmente frenato, disponendosi che al rinnovo delle due Camere deve seguire la elezione del Presidente della Repubblica.

Sciogliere le due Camere significa constatazione della esistenza di un contrasto tra il paese ed i suoi rappresentanti.

Fra questi deve comprendersi anche il Presidente della Repubblica.

Quando questi saprà che allo scioglimento delle due Camere è legata anche la sua fine, sarà molto pensoso prima di addivenire ad un provvedimento di tanta gravità.

Si creerebbe così un validissimo freno al potere concesso dal comma primo dell'articolo 84 al Presidente della Repubblica.

Aggiungasi che la nomina del Presidente della Repubblica demandata al popolo alleggerirebbe la responsabilità dell'Assemblea.

Concludendo, una volta eliminato il pericolo dello strapotere non mi pare giusto ricorrere al suffragio indiretto, che costituirebbe violazione di un diritto spettante al popolo, diritto al quale il popolo col mandato in bianco datoci non ha rinunciato.

PRESIDENTE. L'onorevole Fuschini ha presentato il seguente emendamento:

« Sostituire il primo comma col seguente:

« Il Presidente della Repubblica è eletto dalle Camere riunite in Assemblea Nazionale ».

Ha facoltà di svolgerlo.

FUSCHINI. Dirò brevemente le ragioni, per le quali io sono convinto che l'elezione del Presidente della Repubblica, in questo inizio della vita della Repubblica stessa, non sia politicamente opportuno deferirla al popolo.

Si dice che, se è eletto direttamente dal popolo, il Presidente della Repubblica acquisterebbe maggiore prestigio.

Io contesto questa affermazione: ritengo che un Presidente della Repubblica, il quale ottenga i voti dei due terzi dell'Assemblea Nazionale, avrebbe lo stesso prestigio.

Devo osservare che, per quella deficienza di educazione politica — mi si permetta il dirlo — della grande massa elettorale, la quale si lascia guidare più dalle impressioni e dai sentimenti che dal raziocinio e dalla valutazione politica, sarebbe un grave pericolo affidare a questo corpo elettorale la scelta del primo Magistrato della Repubblica.

Si crede e si afferma, erroneamente, che il popolo agirebbe di sua spontanea volontà, come se fra il popolo non si dovessero contare anche coloro, ed in prima linea, che formano i partiti politici. Non è possibile pensare che la elezione del Presidente della Repubblica venga da un corpo elettorale distaccato dai partiti. Questi indirizzeranno, oltretutto le elezioni politiche, anche l'elezione del Presidente della Repubblica. Non pensare a questo vuol dire non pensare alla realtà

politica, che si prospetta. Non si può sfuggire all'intervento dei partiti. La cosiddetta volontà degli elettori sarà sempre influenzata dai partiti. Ed io non mi preoccupo dei partiti, ma di quelle correnti sentimentali, che affiorano troppo spesso nel nostro corpo elettorale e fanno che esso — come disse un grande politico italiano, Don Luigi Sturzo — vada, per sentimenti e risentimenti, ora all'estrema destra ed ora all'estrema sinistra. Il pendolo della situazione politica è sempre oscillante verso le forme estreme; ed è oscillante, perché è guidato più che da educazione politica, da sentimenti e da impressioni. Ma se non sbaglio, essere guidato anche da sentimenti e da impressioni è una caratteristica dei popoli latini; è lo stesso difetto che credo abbia il popolo francese come si è visto anche nelle elezioni avvenute l'altro ieri. Insisto comunque nel dire che non si libera la nomina del Presidente della Repubblica dalla influenza dei partiti deferendola al popolo con il suffragio universale. E se non ci si libera, allora è opportuno e politicamente più saggio che il Presidente sia nominato dai rappresentanti che il popolo ha liberamente eletti, i quali hanno maggiore possibilità di scegliere elementi adatti per questa alta funzione, senza dimenticare che vi è una situazione in Italia che dobbiamo aver presente. Ed è questa: noi non vorremmo che attraverso la nomina popolare del Presidente della Repubblica si riaccendesse un contrasto — molto facile ad accendersi nel nostro Paese — tra nord e sud. Questo è stato sempre un lato pericoloso della nostra situazione interna che, se si può superare in un'Assemblea, è difficile superarlo in un vastissimo corpo elettorale, così tormentato da opposti sentimenti, qual'è quello italiano. È necessario, se vogliamo l'unità del nostro Paese, evitare tutto ciò che possa mettere in pericolo questa unità. Sempre mirando a questo scopo, sarei in via di massima d'avviso che non sia opportuno inserire nell'Assemblea, che dovrà provvedere alla nomina del Presidente della Repubblica, i rappresentanti dei Consigli regionali. Sono stato e sono un sostenitore della Regione — sia pure con accenti di meditata ponderazione — e ritengo che sia doveroso attendere la formazione dei Consigli regionali e rendersi conto del loro funzionamento, prima di decidere se rappresentanti di tali Consigli debbano partecipare alla nomina del Presidente della Repubblica.

Comunque, anche quando l'Assemblea volesse stabilire che i Consigli regionali debbano partecipare a tale nomina occorrerà emendare

l'articolo. In questo si dà la facoltà ai Consigli regionali di mandare due rappresentanti, cioè il Presidente del Consiglio regionale, che sarà naturalmente il rappresentante della maggioranza del Consiglio regionale stesso, ed un altro delegato, nominato dal Consiglio regionale, che sarà anche questo un rappresentante della maggioranza. Orbene, perché le minoranze dei Consigli regionali dovrebbero essere trascurate in questa altissima funzione della nomina del Presidente della Repubblica? Basta accennare a questa lacuna che offende il sistema democratico per comprendere l'opportunità di correggere la disposizione che esaminiamo. Ma vi è ancora da rilevare che fra questi partecipanti alla nomina del Presidente della Repubblica e i membri delle due Camere vi è anche una differenza elettorale di grado. Infatti i rappresentanti dei Consigli regionali sarebbero elementi di terzo grado, mentre la elezione del Presidente della Repubblica affidata ai componenti le due Camere rappresenterebbe un'elezione di secondo grado.

Ritengo che queste considerazioni abbiano un certo peso per cui confido che l'Assemblea non vorrà trascurarle nel prendere le sue decisioni.

La nomina da parte del popolo del Presidente della Repubblica non ci preoccupa, ma ci preoccupano gli inconvenienti che possono derivare da una campagna elettorale relativa a una nomina di così alto rilievo. I partiti avranno maggiori difficoltà di accordarsi e ciascuno di essi vorrà avere il proprio candidato e si dovrà impegnare a fondo per farlo riuscire. Ogni candidato sarà quindi soggetto a polemiche vivaci e forse durissime e sarà bersaglio di tutti i moderni mezzi di propaganda e di pubblicità. Anche quel candidato che riuscirà vittorioso non sarà stato risparmiato dagli attacchi della passione politica e il suo prestigio personale riuscirà in qualche modo ferito.

Io ritengo dunque che bisogna evitare questi inconvenienti ed aver fede nel Parlamento di domani che sarà certamente capace di dare alla Repubblica un Presidente degno e capace. Né si dica che un Presidente nominato dalle Camere sarebbe vincolato alle Camere stesse. No, signori: le funzioni ed i poteri che si danno al Presidente della Repubblica lo pongono al di sopra dell'Assemblea che lo ha eletto, per cui dal momento stesso in cui è eletto, egli sovrasta l'Assemblea stessa dalla quale proviene, e diventa il supremo collaboratore e moderatore insieme. Basti pensare al potere, riconosciutogli dal-

l'articolo 84, di sciogliere le Camere, per intuire come il Presidente sia in una condizione di peculiare prestigio di fronte alle Camere e possa per ciò stesso essere in grado di guidare rettilineamente e in maniera saggia il Paese. Questo è il suo compito; e a questo compito il Presidente nominato dall'Assemblea non verrà meno perché sarà responsabile non solo di fronte all'Assemblea, ma anche di fronte all'intero Paese. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Segue l'emendamento dell'onorevole Nobili Tito Oro:

« *Al primo comma, sopprimere le parole: con la partecipazione dei Presidenti dei Consigli regionali e di un consigliere designato da ciascuno dei Consigli stessi* ».

Ha facoltà di svolgerlo.

NOBILI TITO ORO. Mi pare, onorevoli colleghi, che l'emendamento del Gruppo socialista trovi già aperta la porta dall'autorevole parola del collega Fuschini nello svolgimento del suo emendamento che nella parte centrale coincide perfettamente col nostro.

L'articolo 79 affida l'elezione del Presidente della Repubblica alle due Camere riunite (le chiameremo eventualmente, con nome risonante di sacri ricordi, Assemblea Nazionale), con la partecipazione dei Presidenti dei Consigli regionali e del Consigliere designato dai Consigli medesimi a maggioranza assoluta. Noi gli contrapponiamo la proposta di escludere la partecipazione dei rappresentanti dei Consigli regionali e chiediamo che l'elezione del Presidente avvenga a maggioranza assoluta, senza bisogno del triplice esperimento per il raggiungimento della maggioranza speciale di due terzi. Detto questo, occorrono poche considerazioni a chiarimento dell'emendamento. La prima parte di esso, relativa alla devoluzione alle due Camere riunite della elezione del Presidente della Repubblica, è stata esaurientemente svolta già dal collega Fuschini; per questo, e perché l'ora tarda non consentirebbe una trattazione sistematica, mi limiterò a poche osservazioni.

Si dice da alcuni, e se ne sono fatti eco gli emendamenti dei quali abbiamo ascoltato lo svolgimento, che la elezione del Presidente della Repubblica da parte del popolo, a suffragio universale diretto, darebbe alla sua figura un maggior rilievo, prestigio ed autorità. La relazione scritta dell'onorevole Ruini, pur senza criticare il progetto, sottolinea questa tendenza; e afferma anche che gli conferirebbe una maggiore indipendenza; indipendenza che procederebbe dal fatto che

egli non dovrebbe al giuoco dei partiti, nelle due Camere riunite, la propria elezione, ma la dovrebbe direttamente al popolo. In conseguenza di ciò non si creerebbero quei vincoli di riconoscenza che sono atti a turbare, in momenti decisivi, l'obiettivo orientamento di un Capo di Stato.

Egredi colleghi, si è detto sempre in questa Assemblea che ormai il movimento elettorale è nelle mani dei partiti politici: è vero o non è vero ciò? Se è vero, non si comprende la distinzione che si fa a questo riguardo tra elezione da parte delle Camere riunite, ossia del Parlamento, e la elezione a suffragio universale, da parte del popolo.

I partiti politici sono presenti e dominanti nell'una e nell'altra manifestazione. Essi agiscono indifferentemente sulla consultazione popolare come sul Parlamento. E pertanto il temuto vincolo di riconoscenza dovrebbe, se mai, crearsi più potente dopo il più poderoso intervento occorso nella consultazione popolare che non per effetto della ordinaria azione svolta sul Parlamento. La verità più vera e meno indegna di questo sacro istituto è che un uomo ritenuto meritevole di ascendere alla prima Magistratura nazionale non sarebbe mai capace di subordinarsi, nell'esercizio delle sue alte funzioni, a sentimenti di compromesso politico.

D'altra parte una distinzione si sarebbe dovuta fare dai critici della risoluzione adottata all'unanimità dal Comitato di redazione: quale è la forma di reggimento repubblicano verso la quale la nostra Costituzione si è decisamente orientata? Non è certamente la forma presidenziale, ma quella parlamentare. Io comprendo che nelle forme presidenziali il Presidente, che ha la somma dei poteri se pur controllati da altri organi elettivi, costituiti per lo più a suffragio indiretto, debba ripetere la elezione direttamente dal popolo; ma non so vedere come e perché il Presidente non potrebbe ripeterla dal Parlamento in quelle Costituzioni che al Parlamento hanno conferito tutti i poteri del popolo medesimo.

Col passaggio del potere dal popolo al Parlamento, questo è automaticamente investito del diritto di formare e di eleggere gli altri organi necessari alla compagine statale: dal Governo al Capo dello Stato. E pertanto mi pare che il nostro emendamento (che fa propria su questo punto la risoluzione della Commissione) debba incontrare l'approvazione della nostra Assemblea.

Quanto poi alla parte soppressiva del nostro emendamento, e cioè alla esclusione

della partecipazione dei rappresentanti delle Regioni, io sento il dovere, di fronte allo svolgimento che l'onorevole Fuschini ha onestamente dato al coincidente emendamento proprio, di accennare soltanto, nello svolgimento del mio, le ragioni che lo consigliano. Queste ragioni sono state già esposte anche da me, in precedenti incontri.

Non credo di commettere, così facendo, un errore di valutazione: a parte l'autorità che l'onorevole Fuschini merita e gode in quest'Assemblea ed esercita sul proprio Gruppo, io devo tener conto che egli, non avendo dichiarato di esprimere soltanto un pensiero personale, abbia parlato in nome e per incarico del suo partito.

Comunque, il nostro pensiero si può riassumere in poche parole: le Regioni, se debbono essere (e per questo sono state istituite) organo di decentramento amministrativo, non si debbono ingerire in quella che è l'azione politica del Parlamento della Repubblica. Qui, in questa Assemblea, che si chiamerà « Nazionale » o delle « Camere riunite », che cosa rappresenterebbero i membri delle Regioni? Una estensione del suffragio diretta a costituire qualche cosa di mezzo fra la elezione parlamentare e la elezione diretta da parte del popolo? Non sarebbe serio nemmeno il pensarlo. E tuttavia, se il fine fosse questo, perché non estendere la partecipazione alla elezione anche ad un limitato numero di rappresentanti dei comuni, da eleggersi nell'ambito di ciascuna provincia? Questo concetto io ebbi già occasione di illustrare quando si tentò di varare la proposta di far partecipare i Consigli regionali alla elezione dei senatori.

La verità è che il progetto si ispira al criterio di fare delle Regioni veri organi politici destinati a creare lo Stato federativo. E va tenuta presente anche una considerazione che faceva l'onorevole Fuschini e che risponde ai principi di sana democrazia: perché far risultare i rappresentanti delle Regioni solo dalla maggioranza dei Consigli regionali, e non anche eventualmente dalle minoranze col sistema di designazione proporzionale? Anche questo motivo, per quanto subordinatamente ed incidentalmente, è stato da noi considerato, sebbene non sia stato assunto come determinante della nostra opposizione. I sostenitori del progetto hanno rilevato, in sua difesa, che si tratta comunque di una rappresentanza puramente simbolica.

Ma questa rappresentanza simbolica, che per lo meno oscillerebbe attorno ai quarantaquattro membri, potrebbe o non potrebbe

assumere una influenza decisiva sul risultato della elezione? Se nel comma secondo dell'articolo 79 la Commissione si è preoccupata di prevedere la difficoltà di raggiungere la maggioranza speciale dei due terzi, è da presumere che anche un solo voto possa essere decisivo nella elezione del Presidente. Chi non ha presente che importanti nostre deliberazioni sono emerse dal pareggio assoluto dei voti contrastanti? Non si dica dunque che quarantaquattro voti non costituiscono se non una rappresentanza simbolica.

Per questi motivi, e senza ripetere tutte le ragioni che concorrono ad escludere le Regioni dall'attività politica centrale, noi siamo nettamente contrari alla partecipazione dei rappresentanti regionali alla riunione delle Camere che dovrà eleggere il Presidente della Repubblica. Questa esclusione avrà anche il merito di distruggere un sospetto largamente diffuso dai sostenitori della Regione colla pretesa d'impiegare tali enti in funzioni che vanno troppo al di là di quelle per le quali furono creati. In proposito ricordo una dichiarazione eloquente fatta in questa Assemblea dall'onorevole Ambrosini nella relazione di chiusura della discussione generale sulle Regioni. Egli disse, in quell'occasione, di essere stato rimproverato dal suo partito per aver troppo contenuto la riforma. Dunque, il suo partito avrebbe avuto l'intenzione che le Regioni fossero andate anche al di là di quel troppo che disgraziatamente si è fatto. La constatazione è grave e deve farci pensosi.

Per questo, onorevoli colleghi, noi risolutamente insistiamo nella soppressione della partecipazione delle Regioni alla elezione presidenziale; essa sarebbe estranea, incompatibile, ingiustificata sotto tutti i punti di vista.

E ora passo a illustrare brevemente l'altra parte dell'emendamento. Ho conservato nel primo comma, onorevoli colleghi, la locuzione « a maggioranza assoluta ».

Questa maggioranza assoluta prima si riferiva alla designazione dei consiglieri da parte dei Consigli regionali. Soppressa tale designazione, essa si riferisce alla elezione del Presidente. Viene così soppressa la corrispondente indicazione nel secondo comma e trasferita al primo. Il secondo comma rimane così circoscritto alla prescrizione della votazione a scrutinio segreto; scompare dunque la parte relativa alla prescrizione della maggioranza speciale dei due terzi, che si dovrebbe tentare di raggiungere, in esperimenti successivi, fino a tre volte, per pas-

sare poi alla proclamazione a semplice maggioranza assoluta dopo il terzo insuccesso.

Orbene, onorevoli colleghi, noi pensiamo che esporre un candidato alla prima Magistratura del Paese a tentativi ripetuti di elezioni prima che se ne affermi il risultato positivo, prima che si formi la maggioranza prescritta, sarebbe un indebolire in partenza la sua autorità ed il suo prestigio. Accontentiamoci invece che la elezione avvenga subito a maggioranza assoluta; e quando tale maggioranza, in una Assemblea composta di tanti e così diversi partiti, si sarà raggiunta, si dovrà tranquillamente riconoscere che il Presidente della Repubblica ha riscosso la fiducia dei rappresentanti veri e genuini della grande maggioranza del popolo italiano; e, non in virtù di un'antiquata formula sacramentale, ma in forza di una realtà attuale e sempre più profondamente operante, avrà diritto di essere da questo momento considerato il Capo, atteso e veramente voluto, di tutti e singoli i cittadini italiani!

PRESIDENTE. Gli onorevoli Carboni Angelo, Gullo Rocco, Villani, Ghidini, Arata, Fietta, Montemartini, Bocconi, Preti e Treves hanno presentato il seguente emendamento:

« *Sostituire l'articolo 79 con il seguente:*

« Il Presidente della Repubblica è eletto dall'Assemblea Nazionale per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi, e dopo il terzo scrutinio a maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblea ».

L'onorevole Carboni Angelo ha facoltà di svolgerlo.

CARBONI ANGELO. Il nostro emendamento concorda nella sostanza con quelli presentati dagli onorevoli Fuschini e Nobili Tito Oro. Un mio lungo discorso su questa materia non avrebbe, a quest'ora, altro effetto se non quello di sciupare quanto già egregiamente è stato detto dall'onorevole Fuschini e ribadito dall'onorevole Nobili Tito Oro. Mi limiterò pertanto a rilevare solo la differenza che corre tra il mio emendamento e quello dell'onorevole Nobili Tito Oro, per quanto riguarda la maggioranza richiesta per l'elezione del Presidente della Repubblica. L'onorevole Nobili ha spiegato poco fa che egli intende ridurre questa maggioranza, fin dal primo scrutinio, alla maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblea. Noi invece aderiamo al concetto espresso dall'articolo 79 del progetto di Costituzione e cioè che sia opportuno richiedere in un primo momento la maggioranza di due terzi, mentre soltanto dopo i primi due scrutini

sarebbe giocoforza accontentarsi della maggioranza assoluta.

L'onorevole Nobili Tito Oro eccepisce che in questa maniera si finisce con il diminuire la figura del Presidente eletto da uno scrutinio che sia il terzo o successivo al terzo. Orbene, questa obiezione non mi pare fondata, perché sarà molto probabile che i componenti delle due Camere riunite — o come altro vorremo chiamarle — nel loro senso di responsabilità e di patriottismo faranno confluire le loro simpatie verso un determinato candidato, il quale non sarà più il candidato di una parte, ma sarà il candidato della grande maggioranza del Paese.

Noi abbiamo avuto l'esempio di ciò nell'elezione del Capo provvisorio dello Stato, il quale, entrambe le volte, è stato eletto a maggioranza qualificata; maggioranza qualificata che serve appunto a conferire alla figura del Presidente della Repubblica quel rilievo, quel prestigio e quell'altezza che veramente ne fanno grande la funzione e atta a contribuire efficacemente alla vita del Paese.

Noi siamo quindi d'accordo con coloro che propongono di deferire la nomina del Presidente della Repubblica alle Camere, riunite insieme; concordiamo sul punto che questa nomina si faccia a scrutinio segreto e su quello, che, in un primo momento, essa si faccia a maggioranza qualificata di due terzi.

PRESIDENTE. Gli onorevoli Dominedò e Benvenuti hanno presentato un emendamento tendente a sostituire l'articolo 79 con il seguente:

« Il Presidente della Repubblica è eletto da tutto il popolo ».

L'onorevole Dominedò ha facoltà di svolgerlo.

DOMINEDÒ. Signor Presidente, onorevoli colleghi, credo che basteranno brevi rilievi, dopo l'impostazione e lo svolgimento che al tema hanno dato altri oratori sotto diversi angoli visuali. Ma conviene prospettare all'Assemblea quanto da più parti sia profondamente sentita l'esigenza dell'investitura diretta ai fini del rafforzamento di potere e dell'elevazione di prestigio del Capo dello Stato.

Se si vuole, secondo lo spirito della Costituzione, che il Capo dello Stato sia il supremo moderatore dell'indirizzo politico del Paese, il tutore e custode della Costituzione, se questo si vuole (come è comprovato dall'articolo 84, che rappresenta la chiave di volta del sistema, conferendo al nostro Pre-

sidente della Repubblica il potere di scioglimento delle Camere, nello stesso modo in cui la Costituzione di Weimar conferiva al Presidente della Repubblica tedesca, eletto per suffragio diretto, il potere di congedare il Gabinetto), se tutto ciò è, come è, spetta a noi compiere un passo oltre.

Allo scopo di rendere effettivo il ruolo di supremo moderatore del Capo dello Stato, a noi pare che, in coerenza con tale punto di partenza, postulato e premessa di tutta la materia, occorra apprestare i mezzi adeguati per la realizzazione del fine. E allora l'esigenza è questa: che il Capo dello Stato, il quale, allo scopo di assicurare l'unità e la stabilità della politica del Paese, domani potrà sovrapporsi alle stesse Camere dalle quali promana, evidentemente dovrà essere messo in una tale condizione per cui, se si vorrà rendere pieno ed operante l'esercizio del suo potere, egli risulti in un rapporto di investitura diretta idoneo al fine. Si tratta cioè di porre al di sopra delle Camere, che dovranno essere giudicate, il supremo organo che sta al vertice della nostra costruzione costituzionale, ed è chiamato ad esprimere il giudizio. Si tratta di creare un rapporto di democrazia diretta, che sovrasti all'ipotesi della pura e semplice democrazia rappresentativa.

Questo dal punto di vista della impostazione costituzionale. Il tema è così grave e profondo, che meriterebbe evidentemente un'analisi ulteriore. Ma il fatto che siamo in sede di esame di emendamenti e non di discussione generale, nonché la circostanza che altri colleghi hanno sotto diverso aspetto toccato il tema, mi mettono nella necessità di enunciare la sola impostazione della materia, rimettendomi per il resto alla valutazione che di essa saprà dare l'Assemblea.

Si obietta — con vivezza lo ha fatto il collega e amico Fuschini — che questo ricorso alla democrazia diretta, sovrappontesi alla democrazia rappresentativa, allo scopo di conferire al supremo magistrato del Paese la pienezza dei suoi poteri, ci pone nella possibilità di dubitare di quella maturità del corpo elettorale, la quale costituisce la premessa di fatto accioccché un sistema, che in via di principio appare l'ideale, possa in concreto rispondere alle proprie finalità.

Mi permetto di rispondere che se volessimo dubitare dell'adeguato grado di maturità popolare, dell'educazione politica del corpo elettorale, ci troveremmo allora dinanzi ad un argomento che corre il rischio di non provare perché altrimenti proverebbe troppo. Il preteso e ripetuto difetto di maturità po-

trebbe infatti coinvolgere anche le correnti, i movimenti e i gruppi espressi dallo stesso corpo elettorale immaturo. Non abusiamo di argomenti che, applicati *per absurdum*, finiscono per ritorcersi contro l'intendimento di coloro stessi che li proposero.

D'altra parte, è innegabile che il principio della democrazia diretta è destinato a prevalere su quello della democrazia rappresentativa anche da un punto di vista politico oltre che costituzionale. Perché, se è vero che il giuoco dei partiti risulta insopprimibile anche nella ipotesi di ricorso diretto alla consultazione popolare, evidentemente tale giuoco assume in tal caso un ruolo inferiore, proprio perché indiretto o mediato. Nessuno potrà in definitiva contestare la priorità dell'ipotesi in cui l'investitura sia rimessa alla parola diretta ed ultima del Paese, analogamente a quanto avviene tutte le volte che per la deliberazione in materie di suprema importanza si sostituisca il principio del *referendum* a quello della creazione di meri organi rappresentativi della volontà popolare.

Dopo aver così visto l'aspetto costituzionale e quello politico del problema, non resta che un'obiezione da tener presente. Se nella redazione costituzionale noi ci siamo ispirati al concetto del Governo parlamentare, non finiamo invece per gravitare verso il concetto del regime presidenziale con una innovazione che può sotto taluni aspetti apparire radicale?

Mi permetto e credo di poter obiettivamente rispondere che il regime parlamentare è nella sua attuazione concreta suscettibile di ricevere diversi adattamenti, i quali non daranno storicamente luogo a forme atipiche in senso stretto, bensì potranno determinare sintesi nuove e vitali. Nulla esclude infatti che mentre si sorregge la suprema potestà mediante un'investitura superiore, perché diretta e popolare, si possa ad un tempo preferire l'essenza del principio parlamentare, per cui il Governo promana dal Parlamento e dinanzi a questo è responsabile.

Per queste considerazioni noi desideriamo sottoporre alla valutazione dell'Assemblea un problema di così alta portata, nell'intendimento ultimo di servire al prestigio delle nuove istituzioni dello Stato italiano. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Sono stati svolti così tutti gli emendamenti proposti all'articolo 79.

Il seguito della discussione è rinviato alle ore 11 di domani.

Omissis

ASSEMBLEA COSTITUENTE

CCLXVII.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MERCOLEDÌ 22 OTTOBRE 1947

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TERRACINI

INDICE

	Pag.
Congedo:	
PRESIDENTE	1421
Per una risposta a interrogazioni urgenti:	
PRESIDENTE	1421
Progetto di Costituzione della Repubblica italiana (Seguito della discussione):	
PRESIDENTE	1421, 1424, 1425, 1426
TOSATO	1421, 1426
RUINI, <i>Presidente della Commissione per la Costituzione</i>	1422, 1423, 1424
NOBILI TITO ORO	1423, 1426
LACONI	1423, 1424
MORO	1423
CARPANO MAGLIOLI	1423
MACRELLI	1424
CORBINO	1424, 1427
COSTANTINI	1424
NITTI	1424
PERRONE CAPANO	1425
RUSSO PEREZ	1425, 1426
DE VITA	1425
DOMINEDÒ	1425
CARBONI ANGELO	1426
ROMANO	1426
FUSCHINI	1426
LOMBARDI RICCARDO	1426
Presentazione di una relazione:	
VILLANI	1423
PRESIDENTE	1423
Votazione segreta:	
PRESIDENTE	1427
Risultato della votazione segreta:	
PRESIDENTE	1427

Omissis

Seguito della discussione del progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: Seguito della discussione del progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

Nella seduta pomeridiana di ieri è terminato lo svolgimento di tutti gli emendamenti presentati all'articolo 79, primo articolo del secondo Titolo, relativo al Capo dello Stato.

L'onorevole Tosato ha ora presentato il seguente emendamento.

«Dopo le parole: due terzi, sostituire il testo del progetto con il seguente:

«Se al terzo scrutinio non si raggiunge tale maggioranza, il Presidente sarà eletto a suffragio universale diretto. Le Camere riunite designano un candidato di maggioranza ed un candidato di minoranza.»

L'onorevole Tosato ha facoltà di svolgere il suo emendamento.

TOSATO. Ho già avuto l'occasione di spiegare la ragione di questo emendamento, che ho presentato stamane, durante il

discorso che ho tenuto a seguito della discussione generale in qualità di relatore: non è quindi il caso che io mi ripeta. Mi limiterò semplicemente ad osservare che l'emendamento da me presentato tende ad assicurare quello che è stato il criterio fondamentale che ha ispirato la Commissione nel presentare il testo del progetto. La Commissione ha dato la sua preferenza, per l'elezione del Presidente, al sistema indiretto: elezione, quindi, da parte delle Assemblee legislative. Ha ritenuto tuttavia che fosse necessario che il Presidente eletto dall'Assemblea fosse l'espressione di un largo suffragio delle Assemblee stesse; e per questo ha richiesto che il Presidente venisse eletto a maggioranza qualificata di due terzi.

Il testo del progetto fa intendere chiaramente che questa è veramente una esigenza fondamentale di tutta l'economia del progetto, in quanto il secondo comma dell'articolo 79 dice esattamente che l'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi e che solo dopo il terzo scrutinio basta la maggioranza assoluta. Ciò significa che si tende in tutti i modi possibili a ottenere, attraverso una ripetizione di scrutini — per mezzo dei tre scrutini — questa maggioranza di due terzi. La ragione è evidente. Si ritiene che, soltanto in quanto il Presidente abbia raccolto questo largo suffragio e sia l'esponente di una larghissima base parlamentare, soltanto in questo caso, possa avere quella autorità morale e politica, derivante appunto dal diffuso consenso che lo sorregge, tale da consentirgli di poter effettivamente esercitare quei poteri che gli sono assicurati dalla Costituzione.

Tuttavia è evidente che il testo del progetto doveva prevedere il caso che le Assemblee non riescano a mettersi d'accordo nell'eleggere il Presidente al suffragio richiesto di due terzi.

In questa ipotesi, secondo il progetto, basta, dopo il terzo scrutinio, la maggioranza assoluta dei membri. Ora, io ritengo che un Presidente e, dopo ripetuti scrutini, soltanto a maggioranza assoluta, e quindi esponente di una maggioranza che può essere anche effimera e contingente, non presenti quei presupposti che sono assolutamente indispensabili per poter svolgere la sua funzione, funzione che non è di partecipazione effettiva, sostanziale, all'esercizio del potere politico, ma è funzione fondamentale di tutore e di guardiano della Costituzione.

Per assicurare al Presidente questa funzione, questa possibilità, questa necessità,

di essere effettivamente il tutore e il guardiano della Costituzione, occorre che egli abbia una larga base; ed è per questo che, secondo l'emendamento da me presentato, io proporrei questa soluzione: se dopo tre scrutini le Assemblee non riescono ad eleggere il Presidente a maggioranza di due terzi, in questo caso soltanto il Presidente sarà eletto a suffragio universale diretto.

È una ipotesi che probabilmente per evidenti ragioni, dirò così, di prudenza parlamentare, non si verificherà mai, e che servirà soltanto a questo: a raggiungere precisamente quello che si vuole, e cioè che i membri delle Camere si mettano d'accordo per scegliere come Presidente una persona che, raccogliendo larghissimi voti ed essendo l'esponente non soltanto di partiti di maggioranza, ma godendo almeno in parte, anche del consenso delle minoranze, possa avere quella posizione morale e quell'alto prestigio che gli è indispensabile per svolgere effettivamente la sua altissima funzione. Ritengo superfluo aggiungere altre considerazioni.

PRESIDENTE. L'onorevole Ruini ha facoltà di esprimere il parere della Commissione.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Faccio alcune brevi dichiarazioni, a nome del Comitato di redazione; prescindendo dalle mie opinioni personali che voi ben conoscete, perché ho avuto occasioni ripetute di esprimerle nei miei interventi nella discussione generale.

Il Comitato non può che attenersi alle soluzioni deliberate prima dalla seconda Sottocommissione, e poi dalla Commissione plenaria dei Settantacinque. Sono sorti, è vero, nuovi dibattiti, cioè quelli di Assemblea; ma non possono essere decisi con un voto di maggioranza in seno al Comitato; è ora l'Assemblea che deve decidere.

Sono stati impostati due tipi di soluzioni: elezione da parte delle Camere riunite o da parte del popolo.

Vi sono poi due proposte marginali a tali soluzioni.

Sul primo tipo di elezione è stata presentato dall'onorevole Fuschini un emendamento, che merita attenzione. L'onorevole Fuschini, che è un sostenitore dell'ente Regione, ha però osservato che l'aggiunta ai membri delle due Camere di due rappresentanti per ogni Consiglio regionale, mentre non sposta quasi nulla numericamente, (si tratterebbe, infatti, dell'aggiunta di una quarantina di membri agli 800-900 componenti delle due Camere), costituisce, d'altra parte, un pericolo — egli

dice — perché i Consigli regionali designeranno un solo elemento di maggioranza e quindi non sarà rispecchiata la proporzione dei gruppi. La conseguenza sarebbe che è meglio lasciar cadere la piccola aggiunta. Meglio le Camere senz'altro: Si potrebbe, è vero, tra elezione popolare o delle Camere, scegliere la terza via di un collegio speciale, con maggior numero di membri oltre quelli delle Camere; ma non è facile congegnarlo, né si sono fatte proposte concrete al riguardo.

L'onorevole Tosato suggerisce che, se non si raggiunge in seno alle Camere riunite una maggioranza qualificata di due terzi, si debba ricorrere all'elezione popolare. È pur questa una proposta intermedia o di terza via, che stimolerebbe i membri delle Camere a mettersi d'accordo, ed eviterebbe d'altra parte che il Capo dello Stato fosse scelto con scarsa votazione. L'onorevole Tosato riconosce che sarebbe opportuno interpellare il popolo su due soli candidati. Non comprendo bene se dovrebbero essere i due che hanno ottenuto maggiori voti nelle votazioni riuscite inefficaci, o se si debba procedere ad una designazione posteriore *ad hoc*.

Ripeto che il Comitato non può prendere un atteggiamento di maggioranza o di minoranza. Esprimo l'avviso che la soluzione dovrebbe essere il più che possibile netta e chiara in un senso o nell'altro.

NOBILI TITO ORO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

NOBILI TITO ORO. Devo rilevare che l'onorevole Presidente della Commissione non ha riferito sull'emendamento da me proposto.

Io proponevo anche che l'elezione del Presidente seguisse immediatamente a maggioranza assoluta, senza bisogno di tre precedenti esperimenti a maggioranza di due terzi.

RUINI. *Presidente della Commissione per la Costituzione.* Esprimendo un avviso non deliberato dal Comitato, ritengo che la soluzione proposta dall'onorevole Nobili, che è stata criticata dall'onorevole Carboni, non possa essere attendibile; perché è necessario ottenere il maggior numero possibile di consensi per l'elezione del Capo dello Stato; e se bisognerà accontentarsi di una meno piena maggioranza, ci si dovrà arrivare con una successiva votazione. Mi pare che le osservazioni dell'onorevole Carboni abbiano un notevole peso.

LACONI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LACONI. Vorrei pregare di sospendere per breve tempo la seduta, per modo che, dato che la questione è di enorme importan-

za, fra tanti emendamenti i Gruppi ed il Comitato di redazione possano trovare una soluzione comune.

MORO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MORO. Mi associo alla richiesta dell'onorevole Laconi, chiedendo una breve sospensione che ci permetterebbe di trovare una soluzione comune, facilitando così il corso dei lavori.

CARPANO MAGLIOLI. Mi associo anche io alla proposta Laconi.

PRESIDENTE. È auspicabile che, data questa unanime predisposizione ad accordarsi, le diverse correnti fra le quali si divide l'Assemblea, trovino, durante l'interruzione, un punto d'incontro.

(La seduta, sospesa alle 11.25, è ripresa alle 12.5).

Omissis

Si riprende la discussione del progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

PRESIDENTE. Comunico due emendamenti, elaborati durante la sospensione, che sono stati presentati in questo momento alla Presidenza.

Il primo, degli onorevoli Laconi, Carboni Angelo, Moro, Targetti, Macrelli è del seguente tenore:

« Al primo comma, alle parole: con la partecipazione ecc., sostituire le seguenti: con la partecipazione di tre delegati per ogni Consiglio regionale eletti dal Consiglio in-

modo che sia assicurata la rappresentanza della minoranza ».

Il secondo, firmato dagli onorevoli Macrelli, Zuccarini, Spallicci, Mazzei, Bernabei, Parri, Magrini, Della Seta, Azzi, Perassi è così formulato:

« *Sostituire le parole:* con la partecipazione ecc., *con le seguenti:* con la partecipazione di tre consiglieri designati da ciascun Consiglio regionale ».

Mi sembra che tra i due emendamenti vi sia una coincidenza nella parte sostanziale; comunque, a questo riguardo, i presentatori ne chiariranno il concetto.

L'onorevole Laconi ha facoltà di svolgere brevemente il suo emendamento.

LACONI. Vi rinunzio.

PRESIDENTE. L'onorevole Macrelli ha facoltà di svolgere il suo emendamento.

MACRELLI. Vi rinunzio.

PRESIDENTE. Vorrei sapere, onorevole Macrelli, se lei e gli altri firmatari dell'emendamento aderiscono alla formulazione più precisa e particolareggiata presentata dagli altri colleghi.

MACRELLI. Vi aderisco.

CORBINO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CORBINO. Vorrei sapere che significato ha, sia nell'emendamento Laconi, che in quello Macrelli, la dizione: « Assemblea nazionale ». È sempre una questione accantonata?

PRESIDENTE. Evidentemente, è sempre un punto che ci riserviamo di esaminare. Anche a questo proposito si pone la questione che si era posta nelle votazioni di ieri e dell'altro giorno.

Resta ancora accantonato il problema se queste Camere riunite, alle quali devono aggiungersi i rappresentanti dei Consigli regionali, formano un organo speciale.

COSTANTINI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

COSTANTINI. Senza entrare nel merito dell'emendamento proposto, sorge però una questione: le prime Camere che saranno elette non potranno avere i rappresentanti della Regione, perché probabilmente queste non saranno costituite.

Ed allora come avverrà la nomina del Presidente della Repubblica?

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. C'è una norma transitoria; c'è il numero V delle norme transitorie.

Piuttosto, vorrei chiedere: la Valle d'Aosta avrà tre rappresentanti, oltre i due — un

deputato ed un senatore — che parteciperanno all'elezione?

NITTI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

NITTI. Noi non abbiamo ancora, io credo, discusso criteri che informano la nomina del Capo dello Stato e adesso entriamo già nei dettagli.

Qui ci sono delle questioni fondamentali su cui bisogna prima chiarire le idee. Da chi è nominato il Capo dello Stato? Il Capo dello Stato, il quale non ha grandissimi poteri, ma tuttavia ha grandi poteri, il Capo dello Stato deve essere l'espressione di partiti, o deve essere all'infuori dei partiti?

Noi dobbiamo pure porre questi problemi.

Prima questione: chi elegge il Capo dello Stato? Le altre sono collegate a questa.

Il Capo dello Stato può essere eletto in due modi: o, come avviene negli Stati Uniti d'America, da tutti i cittadini con suffragio universale e in forma indiretta con duplice elezione; oppure può essere eletto, come avviene negli altri Stati, soprattutto europei, dalle Assemblee legislative. Quindi è su questa prima questione che ci dobbiamo fissare e decidere, prima di entrare nel dettaglio. Vi sono tendenze che io sento da una parte e dall'altra; vi sono inframmettenze, come questa storia inverosimile delle Regioni. Ammettiamo dunque che il Capo dello Stato sia eletto dalle Camere legislative, che sono in Italia più numerose che in qualunque altro Paese.

Le Camere legislative in Italia rappresentano tutti gli elettori.

Ora, a me basta avere un'Assemblea enorme che si debba riunire; fortunatamente abbiamo evitato la minaccia dell'Assemblea Nazionale, e perché vogliamo aggiungere le rappresentanze delle Regioni? Badate che la Francia è il Paese che ha il più gran numero di comuni ed i senatori, in Francia, sono eletti dai comuni, perché la Francia conferisce alla vita politica dei comuni una grandissima importanza. È così rappresentata nel Senato tutta la varietà della vita comunale, dai più piccoli comuni ai più grandi, come Parigi e Lione, che hanno speciali ordinamenti.

Ora, in Francia nessuno pensa a introdurre nell'elezione dei Presidenti della Repubblica i comuni, che sono certamente, per la Francia qualche cosa di assai più importante di quello che non siano per noi le Regioni. E badate anche che la Francia ha un grandissimo numero di comuni, mentre noi ne abbiamo ben pochi, perché il nostro

costume e la nostra tradizione sono essenzialmente cittadini.

Sorge poi la questione: chi rappresenta, in questo caso, la Repubblica? Sono naturalmente gli stessi elettori; e che cosa vengono a dire e, soprattutto, che cosa vengono a fare i rappresentanti delle Regioni? Vengono a far numero? E non sono forse le Regioni già rappresentate dai deputati e dai senatori? Qui si fa, qui si vuol fare, come con le comparse nei teatri. Perché dunque vogliamo fare questa enormità?

Vi è poi un'altra questione che mi interessa e su cui mi preme di richiamare la vostra attenzione: quella cioè della durata del Presidente della Repubblica. È una questione che dobbiamo tener presente anche in vista di questa discussione.

Vorrei poi anche pregarvi di cercar di evitare tutte le questioni incerte, perché non è assolutamente possibile che noi si voglia e si possa prevedere tutto.

Se non è eletto il Presidente, con quel numero di voti necessario, che cosa si fa?

Nel caso che manchi quel numero di voti, poiché non basta avere la semplice maggioranza, si passa per una serie di procedure, e si finisce nella forma americana impura, cioè al suffragio generale diretto.

Ma perché avete tutto questo bisogno di cambiare, se l'America e la Francia, che hanno fatto esperimenti per tanti anni, si contentano di non risolvere simili problemi; perché volete poi complicare le cose, mettendo ancora l'ipotesi di casi che non sono avvenuti, e forse non avverranno? Basta la semplice votazione: primo, secondo scrutinio, come si fa abitualmente nei Paesi che hanno questo regime, e poi basta la semplice maggioranza.

Non complichiamo le cose con istituzioni che non hanno a che fare con questo problema e con difficoltà che non esisteranno nella realtà. Contentiamoci dell'esperienza degli altri Paesi repubblicani e non aggiungiamo niente.

Vi prego poi, entrando nel dettaglio, di tener conto di questa realtà e di non complicare, ma piuttosto di semplificare queste procedure.

PERRONE CAPANO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PERRONE CAPANO. Io credo, onorevoli colleghi, che i due emendamenti Laconi e Macrelli debbano essere respinti e si debba invece accogliere l'emendamento proposto dall'onorevole Carboni ed altri.

Evidentemente, la partecipazione delle rappresentanze regionali vuole significare la volontà di dare una rappresentanza alla periferia. (*Commenti*).

NITTI. Ma perché?

PERRONE CAPANO. Ora a me sembra che i Consiglieri regionali non rappresentino le Regioni più e meglio di quello che non abbiano a rappresentarle i deputati e i senatori delle singole Regioni. Non mi pare poi chiara la locuzione che è diretta ad assicurare la rappresentanza delle minoranze in seno ai singoli Collegi regionali. Una maggioranza e una minoranza si determinano intorno a problemi concreti; la materia di questi problemi sarà per il caso costituita dalla scelta tra due uomini o due tendenze.

Ma come potrà aver luogo questa determinazione, io vi domando, prima che si riunisca l'Assemblea che dovrà procedere all'elezione? Mi sembra, quindi, una duplice incongruenza quella postulata dai due emendamenti, e dichiaro, perciò, che voterò contro di essi.

PRESIDENTE. Chiedo ai presentatori di emendamenti, già svolti, se li mantengono.

L'onorevole Damiani non è presente, si intende pertanto decaduto il seguente emendamento sostitutivo dell'articolo:

« Il Presidente della Repubblica è eletto a suffragio universale e diretto, a maggioranza assoluta ».

Chiedo all'onorevole Russo Perez se mantiene il suo emendamento sostitutivo:

« Il Presidente della Repubblica è eletto dal popolo italiano a suffragio universale e diretto ».

RUSSO PEREZ. Lo mantengo.

PRESIDENTE. Chiedo all'onorevole De Vita se mantiene il suo emendamento sostitutivo:

« Il Presidente della Repubblica è eletto a suffragio universale e diretto ».

DE VITA. Lo mantengo.

PRESIDENTE. Chiedo all'onorevole Dominèdò se mantiene il suo emendamento sostitutivo:

« Il Presidente della Repubblica è eletto da tutto il popolo italiano ».

DOMINÈDÒ. Dopo aver affermato, in linea di principio, il significato che può avere l'investitura diretta, ai fini del rafforzamento e dell'elevazione della figura del Capo dello Stato, credo di aver adempiuto al mio

dovere ma, per restare in armonia con i concetti prevalsi nell'ambito del mio Gruppo, non posso insistere perchè l'emendamento sia posto in discussione.

PRESIDENTE. Chiedo all'onorevole Carboni, se mantiene il suo emendamento sostitutivo:

« Il Presidente della Repubblica è eletto dall'Assemblea Nazionale per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi, e dopo il terzo scrutinio a maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblea ».

CARBONI ANGELO. Lo ritiro, avendo aderito a quello dell'onorevole Laconi.

PRESIDENTE. Chiedo all'onorevole Romano, se mantiene il suo emendamento sostitutivo del primo comma:

« Il Presidente della Repubblica è eletto dal popolo ».

ROMANO. Lo mantengo.

PRESIDENTE. Onorevole Fuschini, mantiene il suo emendamento sostitutivo del primo comma?

FUSCHINI. Dichiaro che, siccome nell'emendamento concordato fra i colleghi dell'estrema sinistra e quelli della Democrazia cristiana è stato corretto come io desideravo l'inconveniente della rappresentanza regionale, nel senso che è ammessa anche la rappresentanza delle minoranze dei Consigli regionali, non ho ragione di insistere nel mio emendamento, anche perchè viene mantenuta la proposta principale della Commissione per la nomina da parte delle Camere riunite in Assemblea del Presidente della Repubblica.

PRESIDENTE. Chiedo all'onorevole Nobili se mantiene il suo emendamento col quale ha proposto di sopprimere al primo comma le parole: « con la partecipazione dei Presidenti dei Consigli regionali e di un consigliere designato da ciascuno dei Consigli stessi ».

NOBILI TITO ORO. Devo ritirare l'emendamento che ho svolto a nome e per incarico del mio Partito; ma siccome l'ho svolto in aderenza perfetta con le mie profonde convinzioni, dichiaro di non poter spingere la mia disciplina fino a votare il contrastante emendamento sostitutivo or ora concordato fra le rappresentanze dei Gruppi.

Quindi mi asterrò dalla votazione.

PRESIDENTE. Onorevole Tosato, mantiene il suo emendamento testé letto?

TOSATO. Lo mantengo a titolo personale.

PRESIDENTE. Restano allora i seguenti testi: il testo concordato del quale ho dato

lettura poco fa; poi i testi quasi uguali proposti dagli onorevoli Russo Perez, Romano e De Vita, e infine il testo dell'onorevole Tosato.

È evidente che le formulazioni che più si allontanano dal testo originario della Commissione sono quelle degli onorevoli Russo Perez, De Vita, Romano, con i quali si propone che l'elezione del Presidente della Repubblica sia direttamente rimessa al popolo sulla base del suffragio universale e diretto.

Chiedo ai tre proponenti di indicare su quale delle tre loro formule desiderano che si voti.

RUSSO PEREZ. Credo che possiamo rimetterci al Presidente, che ha interpretato esattamente il nostro pensiero.

PRESIDENTE. Mi pare allora che la formula dell'onorevole De Vita sia la più completa e sintetica:

« Il Presidente della Repubblica è eletto a suffragio universale e diretto ». Voteremo quindi su questa formula.

LOMBARDI RICCARDO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LOMBARDI RICCARDO. Devo dire le ragioni di apparente anomalia per cui i miei compagni di Gruppo voteranno contro l'emendamento De Vita, nonostante che ci siamo dichiarati a favore del sistema della Repubblica presidenziale. Ora, elemento necessario della Repubblica presidenziale è anche l'elezione diretta del Capo dello Stato; tuttavia essa non costituisce da sola il sistema di Repubblica presidenziale.

Quali sono le ragioni del nostro voto contrario? Qual'è la ragione per cui se il sistema presidenziale fosse stato messo in votazione noi avremmo votato per esso, e non per quello parlamentare? La ragione è quella di consentire che il programma del Governo risultante da una determinata consultazione elettorale sia concordato prima delle elezioni e non dopo, in modo che il corpo elettorale sia chiamato a decidere su un programma di Governo già concordato; in quanto è essenziale per il sistema della Repubblica presidenziale che il Capo dello Stato non solo sia eletto a suffragio universale e diretto, ma che nomini esso stesso il Governo scegliendolo dalle Camere elette a suffragio universale.

Ciò significa che per la stessa elezione del Capo dello Stato è necessario un accordo preventivo dei partiti, accordo alla cui base è un programma, e su questo programma il corpo elettorale viene chiamato a pronun-

ciarsi, là dove nel sistema di Repubblica parlamentare tale accordo tra i Partiti avviene dopo la consultazione elettorale, appunto in base alla proporzione dei partiti che costituiscono la maggioranza.

La pura e semplice elezione del Capo dello Stato di per sé non costituisce che una rettifica, e a nostro avviso una rettifica peggiorativa, del sistema di nomina del Capo dello Stato, senza avvicinare per niente il tipo di Repubblica parlamentare al tipo da noi patrocinato di Repubblica presidenziale.

Per queste ragioni noi voteremo contro l'emendamento De Vita.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento De Vita:

« Il Presidente della Repubblica è eletto a suffragio universale e diretto ».

(*Non è approvato*).

Passiamo alla votazione dell'emendamento concordato Laconi, Carboni Angelo, Moro, Targetti e altri, sostitutivo del primo comma dell'articolo 79:

« Il Presidente della Repubblica è eletto dall'Assemblea Nazionale con la partecipazione di tre delegati per ogni Consiglio regionale, eletti dal Consiglio in modo che sia assicurata la rappresentanza della minoranza ».

CORBINO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CORBINO. Io credo che noi dobbiamo votare per divisione, staccando la prima parte: « Il Presidente della Repubblica è eletto dall'Assemblea Nazionale » dalla seconda parte: « con la partecipazione, ecc. ». Ciò perché, probabilmente, sulla prima parte saremo tutti d'accordo. Il dissenso è sulla partecipazione della rappresentanza regionale.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la prima parte del primo comma dell'articolo 79 nel testo del progetto:

« Il Presidente della Repubblica è eletto dall'Assemblea Nazionale ».

(*È approvata*).

Votazione segreta.

PRESIDENTE. Occorre ora votare sull'emendamento proposto dagli onorevoli Laconi, Carboni Angelo, Targetti e Moro, sostitutivo della seconda parte dello stesso primo comma.

La formula proposta è la seguente:

« con la partecipazione di tre delegati per ogni Consiglio regionale, eletti dal Consiglio in modo che sia assicurata la rappresentanza della minoranza ».

Su questo emendamento gli onorevoli Badini Confalonieri, Bozzi, Crispo, Villa-bruna, Bonino, Corbino, Preti, Fabbri, Reale Vito, Rumor, Condorelli, Colitto, Cotellessa, Russo Perez, Miccolis, Perrone Capano, Marinaro, Venditti, Caporali e Covelli, hanno chiesto la votazione a scrutinio segreto.

Indico la votazione.

(*Segue la votazione*).

Dichiaro chiusa la votazione segreta e invito gli onorevoli Segretari a numerare i voti.

(*Gli onorevoli Segretari numerano i voti*).

Risultato della votazione segreta.

PRESIDENTE. Comunico il risultato della votazione a scrutinio segreto:

Presenti e votanti	331
Maggioranza	166
Voti favorevoli	223
Voti contrari	108

(*L'Assemblea approva*).

Hanno preso parte alla votazione:

Adonnino — Alberti — Aldisio — Amadei — Ambrosini — Andreotti — Arata — Arcaini — Arcangeli — Avanzini — Azzi.

Badini Confalonieri — Baldassari — Balduzzi — Baracco — Barbareschi — Bargagna — Barontini Anelito — Barontini Ilio — Bastianetto — Bei Adele — Bellusci — Belotti — Bencivenga — Benvenuti — Bernabei — Bernamonti — Bertola — Bertone — Beftiol — Bianchi Bruno — Bianchini Laura — Bivolotti — Binni — Bocconi — Bonino — Bonomelli — Bonomi Ivanoe — Bosco Lucarelli — Bosi — Bozzi — Braschi — Bruni — Bubbio.

Cacciatore — Caccuri — Caiati, — Camangi — Caporali — Cappelletti — Cappi Giuseppe — Cappugi — Carbonari — Carboni Angelo — Carboni Enrico — Caronia — Carpano Maglioli — Carratelli — Cartia — Cassiani — Castelli Edgardo — Cavallotti — Cevolotto — Chatrian — Chiamello — Chieffi — Chiostergi — Ciampitti — Giccolungo — Clerici — Coccia — Codacci Pisanelli — Co-

litto — Colombi Arturo — Colombo Emilio — Colonnetti — Conci Elisabetta — Condorelli — Conti — Coppa Ezio — Coppi Alessandro — Corbi — Corbino — Corsanego — Corsi — Corsini — Costa — Costantini — Cotellessa — Covelli — Cremaschi Carlo — Cremaschi Olindo — Crispo.

De Caro Gerardo — De Falco — De Gasperi — Del Curto — Della Seta — De Maria — De Martino — De Mercurio — De Michele Luigi — De Michelis Paolo — De Palma — De Unterrichter Maria — De Vita — Di Fausto — Di Gloria — Dominedò — Donati — D'Onofrio — Dossetti.

Ermini.

Fabbi — Fabriani — Facchinetti — Fanfani — Fantuzzi — Farina Giovanni — Farini Carlo — Fedeli Aldo — Fedeli Armando — Ferrarese — Ferrari Giacomo — Ferrario Celestino — Ferreri — Fietta — Finocchiaro Aprile — Fiore — Fiorentino — Firrao — Flecchia — Foa — Fogagnolo — Foresi — Fornara — Franceschini — Fresa — Fuschini.

Galati — Gallico Spano Nadia — Galato — Gasparotto — Gatta — Gavina — Gervasi — Geuna — Ghidetti — Ghidini — Ghislandi — Giacchero — Giacometti — Giolitti — Giordani — Giua — Gonella — Gorreri — Gortani — Grassi — Grazi Enrico — Grieco — Grilli — Guerrieri Filippo — Gui — Guidi Cingolani Angela — Gullo Fausto.

Iotti Leonilde.

Jervolino.

Labriola — Laconi — Lagravinese Pasquale — La Malfa — Lami Starnuti — Landi — La Pira — La Rocca — Lazzati — Lettieri — Lizier — Lombardi Carlo — Lombardi Riccardo — Lombardo Ivan Matteo — Longo — Lozza — Luisetti — Lussu.

Macrelli — Maffi — Magnani — Malagugini — Maltagliati — Malvestiti — Mancini — Mannironi — Manzini — Marconi — Mariani Enrico — Marina Mario — Marinaro — Martino Enrico — Marzarotto — Massini — Mastrojanni — Mattarella — Mattei Teresa — Matteotti Carlo — Mazza — Meda Luigi — Mezzadra — Miccolis — Micheli — Minio — Molè — Molinelli — Momigliano — Montemartini — Monticelli — Montini — Morano — Morelli Luigi — Moro — Mortati — Moscatelli — Mùrdaca — Murgia.

Nasi — Nenni — Nicotra Maria — Nitti — Nobile Umberto — Numeroso.

Orlando Camillo.

Pacciardi — Pajetta Giuliano — Pallastrelli — Paolucci — Paratore — Parri — Pastore Raffaele — Pecorari — Perassi — Per-

lingieri — Perrone Capano — Persico — Pertini Sandro — Perugi — Pesenti — Pistoia — Platone — Pollastrini Elettra — Ponti — Preti — Priolo — Pucci — Puoti.

Quintieri Adolfo.

Raimondi — Reale Eugenio — Reale Vito — Recca — Restivo — Rivera — Rodinò Mario — Rodinò Ugo — Rognoni — Romano — Roselli — Rossi Giuseppe — Rossi Paolo — Ruggeri Luigi — Ruini — Rumor — Russo Perez.

Saccenti — Saggin — Salizzoni — Salvatore — Sampietro — Sansone — Sartor — Scalfaro — Scarpa — Scelba — Schiavetti — Schiratti — Scoca — Scoccimarro — Scotti Alessandro — Scotti Francesco — Segni — Sicignano — Siles — Silipo — Simonini — Spallìcci — Stampacchia — Stella — Sullo Fiorentino.

Tambroni Armaroli — Targetti — Taviani — Tega — Titomanlio Vittoria — Togliatti — Tomba — Tonello — Tosato — Tosi — Tozzi Condivi — Trimarchi — Tumminelli — Tupini — Turco.

Uberti.

Valenti — Valmarana — Vanoni — Venditti — Vernocchi — Veroni — Viale — Vicentini — Vigo — Villabruna — Villani — Vischioni.

Zaccagnini — Zanardi — Zappelli — Zerbi — Zuccarini.

Sono in congedo:

Abozzi — Angelucci.

Cairo — Caldera — Caristia — Carmagnola — Caso.

De Caro Raffaele — Dozza — Dugoni.

Fantoni.

Guariento.

Jacini.

Martino Gaetano — Mastino Gesumino — Mentasti.

Pignatari — Porzio.

Ravagnan — Romita.

Sardiello.

PRESIDENTE. Il seguito di questa discussione è rinviato alle ore 16.

La seduta termina alle 13.10.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO DEI RESOCONTI

Dott. ALBERTO GIUGANINO

ASSEMBLEA COSTITUENTE

CCLXVIII.

SEDUTA POMERIDIANA DI MERCOLEDÌ 22 OTTOBRE 1947

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **TERRACINI**

INDI .

DEL VICEPRESIDENTE **TARGETTI**

INDICE	Pag.		Pag.
Disegni di legge (Presentazione):		Interrogazioni con richiesta d'urgenza	
SFORZA, <i>Ministro degli affari esteri</i> . . .	1429	(<i>Annunzio</i>):	
PRESIDENTE	1430	PRESIDENTE	1462
Progetto di Costituzione della Repubblica		ANDREOTTI, <i>Sottosegretario di Stato per</i>	
italiana (Seguito della discussione):		<i>la Presidenza del Consiglio dei Mi-</i>	
PRESIDENTE	1430, 1433, 1436, 1440, 1441,	<i>nistri</i>	1463
	1450, 1451, 1452, 1453	Interrogazioni (Annunzio):	
CORBINO	1430, 1431, 1434, 1436	PRESIDENTE	1463
MORO	1430		
BENVENUTI	1431, 1441, 1450		
FUSCHINI	1431, 1432, 1433, 1436, 1438,		
	1440, 1445		
COLITTO	1431, 1432, 1443, 1450, 1456		
CRISPO	1431, 1432, 1433, 1436, 1437, 1439, 1440		
TOSATO	1432, 1435, 1436, 1439, 1447, 1450,		
	1451, 1454		
RUINI, <i>Presidente della Commissione per</i>			
<i>la Costituzione</i>	1432, 1441, 1451, 1453		
LAMI STARNUTI	1433		
NITTI	1433, 1436, 1454		
COSTANTINI	1434, 1457		
ALDISIO	1436		
CODACCI PISANELLI	1438, 1441, 1448, 1450		
CARONIA	1440, 1444, 1451		
GASPAROTTO	1444		
AZZI	1444, 1450		
PRETI	1445, 1451		
CLERICI	1446, 1454, 1460		
PERSICO	1446		
DOMINEDÒ	1453, 1455		
PERASSI	1453		
ROSSI PAOLO	1454		
BOSCO LUCARELLI	1456		
ROMANO	1457		
ORLANDO VITTORIO EMANUELE	1457		
Interrogazioni con richiesta d'urgenza			
(<i>Svolgimento</i>):			
PRESIDENTE	1460		
ANDREOTTI, <i>Sottosegretario di Stato per la</i>			
<i>Presidenza del Consiglio dei Ministri</i>	1461		
CARONIA	1461		
SANSONE	1462		

Omissis

Omissis

Seguito della discussione del progetto di Costituzione della Repubblica italiana

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: Seguito della discussione del progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

Dobbiamo proseguire nelle votazioni relative all'articolo 79, alle quali abbiamo dato inizio nella mattinata.

Ricordo che si è proceduto a due votazioni, in base alle quali la prima parte dell'articolo 79 risulta così formulata:

« Il Presidente della Repubblica è eletto dall'Assemblea Nazionale con la partecipazione di tre delegati per ogni Consiglio regionale, eletti dal Consiglio in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze »

L'onorevole Corbino ha presentato un emendamento aggiuntivo, del seguente tenore:

« Ad eccezione della Val d'Aosta ».

Ha facoltà di svolgerlo.

CORBINO. Volevo soltanto far notare che l'eccezione non è fatta per la Val d'Aosta come Val d'Aosta, ma unicamente perché la Val d'Aosta, con una popolazione di poco più 60 mila abitanti, ha già un senatore e un deputato e quindi, è già rappresentata nell'Assemblea con un votante per ogni 30 mila abitanti, mentre per tutto il resto degli italiani si ha un votante ogni 50 mila abitanti. Concedendo altre rappresentanze noi accentueremo il principio del voto plurimo, e non credo che ciò corrisponda alle condizioni generali che sono state già inserite nella Costituzione.

PRESIDENTE. Credo che l'onorevole Ruini non abbia nulla da aggiungere a quanto ha detto nella mattinata.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. No.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento aggiuntivo dell'onorevole Corbino:

« ad eccezione della Val d'Aosta ».

(È approvato).

Passiamo al secondo comma, che nel testo della Commissione è del seguente tenore:

« L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi ».

Mi fermo a questa prima parte, perché occorre mettere in votazione l'emendamento Tosato, il quale ha dichiarato di volerlo conservare a titolo personale.

Pongo in votazione questa prima parte del secondo comma.

(È approvata).

Segue l'emendamento dell'onorevole Tosato, così formulato:

« Se al terzo scrutinio non si raggiunge la maggioranza, il Presidente sarà eletto a suffragio universale diretto. Le Camere riunite designano un candidato di maggioranza ed un candidato di minoranza ».

MORO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MORO. L'emendamento è stato presentato a titolo personale. Il nostro Gruppo, ritenendo che, attraverso al sistema di elezione stabilito questa mattina, è garantita l'autorità del Capo dello Stato, voterà contro.

BENVENUTI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BENVENUTI. A titolo puramente personale dichiaro che voterò favorevolmente all'emendamento Tosato, per varie considerazioni che non sto qui a riassumere; ma specialmente perché alla prima elezione, — che avrà portata storica — del Presidente della Repubblica, dopo la promulgazione della Costituzione non potranno intervenire le rappresentanze regionali perché le Regioni non saranno ancora costituite. Aderisco pertanto all'emendamento dell'onorevole Tosato.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento dell'onorevole Tosato, di cui ho dato testé lettura.

(Non è approvato).

Pongo ora in votazione la seconda parte del testo in esame:

« e dopo il terzo scrutinio a maggioranza assoluta dei membri che compongono l'Assemblea a questo fine ».

(È approvato).

CORBINO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CORBINO. Desidero soltanto far rilevare che, nella ipotesi in cui noi non approveremo altri casi di riunione del Parlamento in seduta plenaria, potremo aggiungere all'articolo 79 la disposizione relativa alla Presidenza della seduta del Parlamento, analogamente a quanto avviene per la Costituzione francese, che affida all'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati la Presidenza dell'Assemblea Nazionale. Si potrà presentare eventualmente un emendamento aggiuntivo al riguardo, dopo che avremo trattato tutta questa parte.

PRESIDENTE. Sta bene. Passiamo ora all'articolo 80. Se ne dia lettura.

AMADEI, Segretario, legge:

« Sono eleggibili i cittadini che hanno compiuto quarantacinque anni di 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 ».

PRESIDENTE. Su questo articolo l'onorevole Fuschini ha presentato il seguente emendamento:

« Al primo comma alla parola: quarantacinque, sostituire la parola: cinquanta ».

Ha facoltà di svolgerlo.

FUSCHINI. Non c'è bisogno di illustrare questo emendamento. Io propongo in sostanza che l'età del Presidente della Repubblica sia elevata da 45 a 50 anni, anche per una ragione di rapporto con l'età dei senatori che abbiamo elevata da 35 a 40 anni.

Del resto, credo che elevare l'età del Presidente sia indispensabile per assicurarsi una maggiore esperienza di vita in colui che è chiamato a coprire una così alta carica.

PRESIDENTE. Segue l'emendamento presentato dall'onorevole Colitto, così formulato:

« Al secondo comma, alla parola: carica, sostituire le parole: pubblico ufficio ».

Ha facoltà di svolgerlo.

COLITTO. Indubbiamente l'ufficio del Presidente della Repubblica è incompatibile con gli altri uffici pubblici, i quali importino una qualsiasi sottomissione, anche transitoria, ad un'autorità. Nulla da dire circa la sostanza della norma. Il mio emendamento attiene alla forma. Ritengo che, esistendo incompatibilità tra l'ufficio di Presidente e gli altri uffici pubblici, questo occorra affermare nella Costituzione, usando queste parole e non altre, anche perché mi sembra che non sia opportuno usare in un testo giuridico parole diverse per esprimere uno stesso concetto.

Ecco perché ho proposto che alla parola « carica » siano sostituite le altre « pubblico ufficio ».

PRESIDENTE. Segue l'emendamento dell'onorevole Crispo:

« Al secondo comma premettere le parole: fuori del caso di cui all'articolo 82 ».

L'onorevole Crispo ha facoltà di svolgerlo.

CRISPO. Nell'articolo 80 si prevede l'incompatibilità dell'ufficio di Presidente della Repubblica con qualunque altra carica e ciò in contraddizione con quanto è stabilito nell'articolo 82, in cui è detto che l'ufficio di Presidente della Repubblica può essere esercitato dal Presidente dell'Assemblea Nazionale, il quale diventerebbe provvisoriamente Presidente della Repubblica in caso di impedimento fisico o di assenza, o di incapacità giuridica del Presidente titolare, tutte ipotesi contemplate nell'articolo 82.

Allora io dico che occorrerebbe premettere alla norma, nella quale si prevede l'incompatibilità, le parole: « Fuori dei casi di cui all'articolo 82 ».

Si potrebbe osservare che la funzione del Presidente della Repubblica nel caso dell'articolo 82 è limitata appena a 15 giorni;

ma, indipendentemente dal fatto che per l'articolo 80 — quando cioè le Camere siano sciolte — questo termine può essere di gran lunga maggiore, a mio avviso la durata della funzione non pregiudica il principio che è quello dell'incompatibilità. Che la funzione duri poco o molto, se si è voluto stabilire questa incompatibilità, occorre anche stabilire una precisazione all'articolo 80.

PRESIDENTE. L'onorevole Tosato ha facoltà di esprimere il parere della Commissione al riguardo.

TOSATO. A noi sembra che questo emendamento aggiuntivo proposto dall'onorevole Crispo non sia necessario, e non soltanto perché si tratta di una sostituzione del Presidente della Repubblica a titolo puramente provvisorio. Ritengo opportuno tener presente il testo dell'articolo 82 del Progetto, che reca: «Le funzioni del Presidente della Repubblica sono, in caso di suo impedimento, esercitate, ecc.».

Dunque non si tratta di assunzione di carica, ma di esercizio di funzione a titolo provvisorio, di supplenza. Perciò l'eccezione all'articolo 82 non è necessario. Evidentemente, le incompatibilità previste dall'articolo 80 non sussistono per chi temporaneamente ne fa le veci.

Per quanto riguarda l'emendamento proposto dall'onorevole Fuschini, la Commissione ritiene non opportuno elevare il limite di età da 45 a 50 anni. L'età richiesta dal Progetto rappresenta un termine medio.

Per quanto riguarda, infine, l'emendamento dell'onorevole Colitto, pregherei l'onorevole collega di volerlo trasformare in raccomandazione, della quale sarà tenuto conto al momento della revisione finale degli articoli approvati da questa Costituente.

PRESIDENTE. Onorevole Fuschini, mantiene il suo emendamento?

FUSCHINI. Lo mantengo.

PRESIDENTE. Onorevole Colitto, mantiene il suo?

COLITTO. Lo trasformo in raccomandazione.

PRESIDENTE. Onorevole Crispo, mantiene il suo?

CRISPO. Lo mantengo.

PRESIDENTE. Sta bene. Passiamo allora alla votazione dell'articolo 80. Pongo innanzitutto in votazione il primo comma con l'emendamento dell'onorevole Fuschini, non accettato dalla Commissione:

«Sono eleggibili i cittadini che hanno compiuto cinquanta anni di età e che godono dei diritti civili e politici».

(È approvato — Commenti — Approvazioni).

Pongo in votazione il secondo comma: «L'Ufficio di Presidente della Repubblica è incompatibile con qualsiasi altra carica».

(È approvato).

Pongo in votazione l'emendamento aggiuntivo dell'onorevole Crispo, che la Commissione ha dichiarato di non accogliere.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Vorrei aggiungere un'altra preghiera all'onorevole Crispo. Noi abbiamo seguito come criterio — comune a quasi tutte le buone Costituzioni — di non citare articoli e commi, per non dare un carattere di regolamento alla Costituzione, ed anche per una ragione di estetica. Quindi, inteso che lo spirito è salvato e che si tratta di funzioni provvisorie e non di ufficio, pregherei l'onorevole Crispo di desistere.

CRISPO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CRISPO. Se si stabilisce un principio fondamentale, che cioè non possono cumularsi le cariche con quella di Presidente della Repubblica, ed invece nell'articolo 82 questo cumulo si prevede, io chiedo che per una questione di tecnica legislativa si dica, come ho proposto: «fuori del caso di cui all'articolo 82».

PRESIDENTE. Pongo in votazione la proposta dell'onorevole Crispo, di aggiungere alla fine del secondo comma le parole:

«Fuori del caso di cui all'articolo 82».

(Non è approvata).

Pongo in votazione l'ultimo comma dell'articolo 80:

«L'assegno e la dotazione del Presidente sono determinati per legge».

(È approvato).

Passiamo all'articolo 81. Se ne dia lettura.

AMADEI, *Segretario*, legge:

«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».

PRESIDENTE. A questo articolo gli onorevoli Caronia e Aldisio hanno presentato il seguente emendamento:

« Sostituire il primo comma col seguente:

« Il Presidente della Repubblica viene eletto per sei anni e può essere consecutivamente rieletto non più di una volta ».

Non essendo presenti, si intende che abbiano rinunciato a svolgerlo.

L'onorevole Lami Starnuti ha presentato il seguente emendamento:

« Al primo comma, dopo le parole: per sette anni, aggiungere: e non è rieleggibile ».

Ha facoltà di svolgerlo.

LAMI STARNUTI. Rinunzio all'emendamento.

PRESIDENTE. Sta bene.

L'onorevole Fuschini ha presentato il seguente emendamento:

« Al secondo comma, sostituire alle parole: il Presidente dell'Assemblea Nazionale, le parole: il Presidente più anziano per età di una delle Camere ».

Ha facoltà di svolgerlo.

FUSCHINI. Ho proposto di sostituire le parole « Il Presidente dell'Assemblea Nazionale » con quelle di « il Presidente più anziano per età di una delle due Camere » (quindi o il Presidente della Camera dei deputati o il Presidente del senato), nel senso cioè che sia il più anziano tra i due al quale spetti di indire, entro i trenta giorni, la convocazione delle Camere riunite e dei consiglieri regionali, perché si proceda alla nomina del Presidente.

Lo stesso vale per l'articolo 82.

Mi pare che sia una soluzione che non offenda nessuna delle due Camere. In caso diverso dovremmo in questa sede dare la prevalenza all'una o all'altra Camera. Siccome mi pare, dalle discussioni avvenute, che non si voglia dare la prevalenza ad una delle due Camere, credo che sia più opportuno riferirsi ad una condizione di carattere obiettivo, che si può verificare nei riguardi ora del Presidente di una Camera ora del Presidente dell'altra. Quindi, credo sia una soluzione che si possa accettare.

PRESIDENTE. Forse, onorevole Fuschini, il problema che lei pone (è che è analogo a quello posto dall'onorevole Corbino in relazione a chi debba assumere la Presidenza dell'Assemblea Nazionale al momento dell'elezione) lo potremo risolvere nel momento in cui

risolveremo il quesito generale circa il Presidente delle sedute in comune delle due Camere.

L'onorevole Crispo ha presentato insieme con gli onorevoli Cifaldi e Morelli Renato il seguente emendamento:

« Al terzo comma, alle parole: sono prorogati, sostituire la parola: perdurano ».

L'onorevole Crispo ha facoltà di svolgere il suo emendamento.

CRISPO. L'ultima parte dell'articolo 81, dice testualmente: « Nel frattempo sono prorogati i poteri del Presidente in carica ».

Evidentemente penso che, nell'intenzione dei compilatori dell'articolo, si volesse dire: « Nel frattempo s'intendono prorogati i poteri del Presidente della Repubblica »; perché, 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.

Onde, data questa equivoca interpretazione che quella dizione consente, vorrei che si sostituisse alle parole « sono prorogati » la parola « perdurano ». L'intera frase suonerebbe, pertanto: « Nel frattempo perdurano i poteri del Presidente in carica ».

PRESIDENTE. L'onorevole Nitti ha presentato il seguente emendamento:

« Sostituire il primo comma col seguente:

« Il Presidente della Repubblica è eletto per quattro anni »

« Sopprimere il secondo comma ».

L'onorevole Nitti ha facoltà di svolgerlo.

NITTI. Le altre Costituzioni, oltre a fissare termini, stabiliscono altre convenzioni ed ammettono o non ammettono la possibilità da parte del Presidente di essere rieletto. Se si ammette che il Presidente possa essere rieletto, il termine di quattro anni è più che sufficiente.

Perché in America non si è mai voluto variare questo termine? La Francia volle adottare il termine di sette anni, ma la Francia fece una Costituzione repubblicana con criteri monarchici, perché quella del 1875 fu una Costituzione scritta da monarchici, che lasciò al Presidente funzioni e attribuzioni esteriori piuttosto monarchiche che repubblicane.

L'America ha conservato la tradizione repubblicana ed il Presidente è eletto per quattro anni, e ciò è tanto difficile a mantenere in America quanto non sarebbe da noi. L'elezione del Presidente avviene per suf-

fragio universale a doppio grado, perché si fa la scelta dei designati a nominare il Presidente e sono essi che lo designano, e la procedura è piuttosto costosa e complicata.

-Ma fra i tanti emendamenti proposti alla Costituzione (proposti e non mai accettati se non in piccolo numero) non vi è stato mai quello di cambiare la durata della funzione del Presidente. Il Presidente dura quattro anni, termine molto ampio o almeno abbastanza largo, perché vi è sempre il correttivo della rielezione. Quando si crede che sia utile conservare una grande personalità, la si rielegge. In generale pochi Presidenti sono stati rieletti.

Ora il termine di 7 anni da noi è lungo e bisogna che il Paese sia consultato dopo un certo tempo. Quattro anni nei paesi moderni costituiscono un lungo tempo. Noi vogliamo fare un termine di 7 anni e lo abbiamo accettato perché c'è in Francia, senza badare che là il popolo viene troppo scarsamente consultato ed anche in questa nostra Costituzione c'è la tendenza a consultarlo con scarsezza. Ora, un termine di 4 anni per il Presidente della Repubblica è un tempo sufficiente da noi. Se ci abbandoniamo ad un lungo periodo di durata presidenziale, determiniamo proprio quella tendenza di allontanarci dalla consultazione popolare, la quale tendenza dopo 7 anni è ancora più grave che dopo 4, perché ci si è fatta l'abitudine. E però io credo che non abbiamo nulla da perdere riducendo questo termine a quello stabilito per il Presidente della Repubblica in America; 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. Lasciamo al popolo la libertà di scegliere; consultiamo il popolo. Che bisogno c'è di fissare un lungo termine? Il popolo può cambiare opinione sulla persona, non solo, ma sull'ambiente della persona.

I Presidenti che sono stati perduti, lo sono stati per le persone che li l'attorniano, all'infuori delle loro colpe personali o dei loro errori, perché pare che non ne avesse mai; avevano però la disgrazia che si vendevano le decorazioni della Legion d'Onore. Ora noi non abbiamo questa necessità. 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.

In caso di mancanza o di morte del Presidente, chi lo deve sostituire? Si procede,

in Francia, rapidamente alla nomina del nuovo Presidente. In America non è facile, perché bisogna fare tutta la procedura di una elezione per una così grande Repubblica, e per di più elezione a doppio grado. In America c'è un sistema che parrebbe contraddittorio. Il Vicepresidente della Repubblica è Presidente del Senato, senza essere senatore. Prova mirabile di senso politico, perché tiene fra il potere esecutivo ed il potere legislativo una comunicazione diretta. Se muore il Presidente o non può funzionare, egli succede al Presidente, e se mancano tutti e due allora è stabilita una serie di gradazioni. Diventa Presidente in questo caso il Segretario di Stato, cioè il Ministro degli Affari esteri, oppure a lui segue nella via della graduatoria il Presidente della Corte Suprema. Noi non abbiamo bisogno di fare questa gerarchia, perché noi facciamo rapidamente l'elezione e in pochi giorni si provvede al successore, ma ciò che mi pare necessario adesso è di fissare i limiti della carica di Presidente. Io credo utile fissarli in 4 anni.

PRESIDENTE. L'onorevole Corbino ha presentato il seguente emendamento:

« Al secondo comma, sostituire alle parole: *Assemblea Nazionale*, le parole: *Camera dei deputati* ».

L'onorevole Corbino ha facoltà di svolgerlo.

CORBINO. Non tendo ad una sostituzione relativa all'assunzione della Presidenza, in relazione all'osservazione che avevo già fatto a proposito dell'articolo 79. Credo che debba essere proprio un'attribuzione del Presidente della Camera dei deputati quella di convocare le Camere riunite o l'Assemblea Nazionale per la elezione del Presidente. Ciò appare tanto più necessario in quanto che noi abbiamo stabilito di far partecipare all'elezione del Presidente i rappresentanti dei Consigli regionali. Occorre, quindi, una preparazione elettorale presso i consigli regionali, che richiederà un lungo preavviso. La questione può poi collegarsi al successivo articolo 82 per quanto concerne l'esercizio dei poteri del Presidente dell'Assemblea Nazionale in caso di impedimento del Presidente della Repubblica, ma vedremo poi come si possa risolvere questo problema.

COSTANTINI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà:

COSTANTINI. Io mi renderei conto, onorevoli colleghi, delle preoccupazioni che hanno determinato l'emendamento dell'ono-

revole Nitti, se nel nostro Paese noi avessimo in animo di creare una Repubblica sul tipo americano, cioè una repubblica presidenziale. Ma la nostra è una repubblica parlamentare. I poteri del Presidente, del Capo dello Stato, sono poteri limitati, sono poteri soggetti a costante controllo delle due Camere del Parlamento. Ora io non credo che, protraendo il termine fino a sette anni, vi sia pericolo di perpetuare, come ha detto l'onorevole Nitti la tendenza al potere del Presidente eletto. E questo dico perché sia mantenuto il termine proposto dalla Commissione, anche per una ragione di praticità. In effetti, noi abbiamo stabilito che il Senato dura in funzione sei anni. Sarebbe strano che la stessa Camera, cioè gli stessi deputati e gli stessi senatori venissero convocati ogni quattro anni per ripetere la nomina del Presidente della Repubblica. Se il Senato dura sei anni, è logico che la nomina del Presidente, avvenga ogni sette anni, perché in tal caso avremo differenti Assemblee che provvederanno alla designazione.

Questa ragione mi sembrerebbe sufficiente a mantenere il termine stabilito dal progetto di Costituzione.

PRESIDENTE. L'onorevole Tosato ha facoltà di esprimere il suo parere sugli emendamenti presentati.

TOSATO. Prendo in considerazione anzitutto l'emendamento presentato dall'onorevole Nitti, il quale propone che il Presidente sia eletto per quattro anni.

L'onorevole Nitti si richiama all'esempio americano, però io non credo che, almeno sotto molti aspetti, questo esempio americano sia a nostro proposito calzante.

Osservo anzitutto che, in linea generale, il periodo di durata dall'organo rappresentativo in America è molto inferiore a quello da noi previsto. In secondo luogo bisogna ricordare che il Presidente della Repubblica degli Stati Uniti d'America è non soltanto Capo dello Stato, ma anche Capo del Governo, ed allora si capisce che un Capo dello Stato che abbia anche gli effettivi poteri di Capo del Governo debba essere continuamente in contatto con la volontà popolare, di fronte alla quale è direttamente responsabile. D'altra parte, come osservava esattamente l'onorevole Costantini, stabilire che il Presidente dura in carica 4 anni significherebbe andare incontro a questa eventualità, che le stesse Camere vengano ad eleggere il Presidente per due volte consecutive: il che non mi pare opportuno. Sembra invece opportuno prolungare entro certi limiti la durata del Pre-

sidente al di là della vita delle Camere, al fine di assicurare, nella vita dello Stato, un elemento di stabilità.

Il fatto che il Presidente sia eletto per sette anni, mentre le Camere sono elette rispettivamente per 5 e 6 anni, serve a soddisfare l'esigenza di una certa permanenza, di una certa continuità nell'esercizio delle pubbliche funzioni; mentre contribuisce a rafforzarne 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.

Vi è poi l'emendamento proposto dall'onorevole Fuschini. Con questo emendamento si propone di sostituire al secondo comma, alle parole: « il Presidente dell'Assemblea Nazionale » — della quale non si deve parlare più! — « il Presidente più anziano per età di una delle due Camere ».

L'onorevole Corbino propone invece che anziché il Presidente dell'Assemblea Nazionale, o, come vorrebbe l'onorevole Fuschini, anziché il Presidente più anziano per età di una delle due Camere, si designi senz'altro il Presidente della Camera dei deputati. La Commissione è in generale più favorevole all'emendamento Fuschini, partendo soprattutto da questa considerazione: noi abbiamo due Assemblee rappresentative; non c'è nessuna ragione che giustifichi la preferenza all'una Assemblea piuttosto che all'altra.

Quello che è importante è che chi supplisce il Capo dello Stato sia un componente delle Assemblee rappresentative. Sotto questo aspetto la proposta dell'onorevole Fuschini è forse la più conveniente e la più adatta al compito.

CORBINO. Non si tratta di sostituire il Capo dello Stato; si tratta di convocare le Camere riunite.

TOSATO. Anche limitatamente al compito di convocare le Camere riunite, la proposta Fuschini sembra preferibile.

Per quanto riguarda l'emendamento dell'onorevole Crispo, che, al terzo comma, propone di sostituire al termine « prorogate » il verbo « perdurano », osservo che la proroga dei poteri del Presidente è analoga alla proroga dei poteri delle Camere. Dell'istituto della *prorogatio* si è già più volte parlato in questa Assemblea. 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 prevista dei poteri del Presidente si inquadra nel medesimo istituto della proroga dei poteri delle Camere, la Commissione propone di conservare l'identità della terminologia, anche per concetti di necessaria simmetria.

PRESIDENTE. Chiedo ai presentatori di emendamenti se li mantengono.

Onorevole Crispo mantiene ella il suo emendamento?

CRISPO. Dopo i chiarimenti, dell'onorevole Tosato, rinunzio.

PRESIDENTE. Onorevole Aldisio?

ALDISIO. Ritiro l'emendamento anche a nome dell'onorevole Caronia.

PRESIDENTE. Onorevole Fuschini, mantiene il suo emendamento?

FUSCHINI. Mantengo il mio emendamento.

PRESIDENTE. L'onorevole Nitti?

NITTI. Rinunzio al primo; mantengo la proposta di soppressione del secondo comma.

PRESIDENTE. Onorevole Corbino, mantiene l'emendamento?

CORBINO. Lo mantengo.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione dell'articolo 81.

Poiché l'onorevole Nitti ha ritirato il suo emendamento al primo comma, pongo in votazione il primo comma nel testo proposto dalla Commissione:

« Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni ».

(È approvato).

Sul secondo comma c'è la proposta di soppressione da parte dell'onorevole Nitti. Come di consueto, non porremo in votazione la proposta di soppressione, trattandosi di un comma, il quale contiene un solo concetto. Coloro che sono favorevoli alla soppressione voteranno contro la formulazione positiva che sarà posta in votazione.

Sul secondo comma vi sono due emendamenti: quello dell'onorevole Fuschini e quello dell'onorevole Corbino.

L'onorevole Fuschini propone che si dica: « il Presidente più anziano per età di una delle due Camere » in luogo della formula: « il Presidente dell'Assemblea Nazionale ».

L'onorevole Tosato ha facoltà di esprimere il parere della Commissione.

TOSATO. La Commissione non può accogliere l'emendamento proposto dall'ono-

revole Nitti, di soppressione del secondo comma; si avrebbe in tal caso una grave lacuna di carattere costituzionale e in questa materia ciò non è opportuno.

Ho già dichiarato che la Commissione, invece, accoglie l'emendamento proposto dall'onorevole Fuschini, salvo una migliore formulazione, che potrebbe essere la seguente: « il più anziano di età dei presidenti delle Camere ».

FUSCHINI. Aderisco.

PRESIDENTE. L'onorevole Corbino propone che la formula: Il « Presidente dell'Assemblea Nazionale » sia sostituita dall'altra: « Il Presidente della Camera dei deputati ».

CORBINO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CORBINO. Desidero chiarire le ragioni, per le quali insisto per il Presidente della Camera dei deputati.

All'articolo 82 io aderirò al concetto di affidare la sostituzione del Presidente della Repubblica al Presidente del Senato, per impedire che nella stessa persona si possano riunire le tre cariche di Presidente di una delle due Camere, di Presidente dell'Assemblea Nazionale e di Capo dello Stato, sia pure temporaneamente.

Siccome l'Assemblea Nazionale certamente si riunirà presso la Camera dei deputati e quindi dovrà essere diretta dall'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati, è giusto che il padrone di casa faccia gli inviti.

PRESIDENTE. L'onorevole Tosato ha facoltà di esprimere il parere della Commissione.

TOSATO. Dopo i chiarimenti dati dall'onorevole Corbino, la Commissione ritiene sia opportuno accettare il suggerimento.

PRESIDENTE. Poiché la Commissione, attraverso la parola dell'onorevole Tosato, rende manifesto di aderire alla proposta dell'onorevole Corbino, è evidente che l'emendamento proposto dall'onorevole Fuschini deve avere la precedenza, poiché esso non è accolto dalla Commissione.

FUSCHINI. Mi rimetto alla Commissione.

PRESIDENTE. Devo interpretare le sue parole come ritiro dell'emendamento?

FUSCHINI. Sì.

PRESIDENTE. Pongo allora in votazione il secondo comma con l'emendamento dell'onorevole Corbino, accolto dalla Commissione:

« trenta giorni prima che scada il termine, il Presidente della Camera dei deputati

convoca l'Assemblea Nazionale per l'elezione del Presidente della Repubblica ».

(È approvato).

Pongo quindi in votazione il primo periodo del terzo comma:

« 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 ».

(È approvato).

Pongo in votazione il secondo periodo del terzo comma:

« Nel frattempo sono prorogati i poteri del Presidente in carica ».

(È approvato).

L'articolo 81 risulta pertanto così approvato:

« Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni.

« Trenta giorni prima che scada il termine, il Presidente della Camera dei deputati 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 15 giorni dalla Costituzione delle nuove Camere. Nel frattempo sono prorogati i poteri del Presidente in carica ».

Passiamo ora all'articolo 82. Se ne dia lettura.

AMADEI, *Segretario*, legge.

« 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 ».

PRESIDENTE. A questo articolo sono stati presentati vari emendamenti.

Gli onorevoli Crispo, Cifaldi e Morelli Renato hanno presentato i seguenti emendamenti:

« Il primo comma, dopo la parola: impedimento, aggiungere le seguenti: o se egli sia messo in istato di accusa, e alle parole: dal

Presidente dell'Assemblea Nazionale, sostituire le seguenti: dal Presidente del Consiglio dei Ministri ».

« Dopo il secondo comma, aggiungere il seguente:

« Il giudizio sull'impedimento di cui al comma precedente è devoluto all'Assemblea Nazionale ».

L'onorevole Crispo ha facoltà di svolgerli.

CRISPO. Dei miei emendamenti all'articolo 82, il primo si riferisce all'assunzione delle funzioni del Presidente della Repubblica nel caso di suo impedimento. Secondo la votazione che è seguita or ora, parrebbe che queste funzioni dovessero essere assunte dal Presidente del Senato. Ora, se si ha riguardo alla norma dell'articolo 84, che conferisce al Presidente della Repubblica, sia pure temporaneo, il potere di sciogliere le Camere sentiti i Presidenti delle Camere stesse, può verificarsi questa situazione: che il Presidente del Senato, divenuto provvisoriamente Presidente della Repubblica, se avesse vaghezza, sia pure durante la brevissima durata della sua carica, di avvalersi della facoltà di cui all'articolo 84, dovrebbe consultare se stesso e dovrebbe sciogliere una delle Camere di cui egli è Presidente.

Ed allora, io proponevo che le funzioni del Presidente della Repubblica, che come è chiaro sono funzioni prevalentemente esecutive, fossero assunte dal Presidente del Consiglio dei Ministri, anche per un'altra ragione, perché un'Assemblea legislativa come è 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, tenendosi conto della breve durata delle funzioni del Presidente della Repubblica, mi parrebbe opportuno che queste funzioni fossero assunte dal Presidente del Consiglio dei Ministri (*Interruzione del deputato Fuschini*).

Al capoverso dell'articolo è detto: « Se l'impedimento è permanente, o in caso di morte o dimissioni del Presidente della Repubblica, ecc. » 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. Mancherebbe, a mio avviso, una ipotesi che dovrebbe essere ugualmente contemplata, cioè quella prevista dall'articolo 85 nel caso in cui, per alto tradimento o per violazione

della Costituzione il Presidente della Repubblica fosse messo in istato di accusa, perché si dovrebbe precisare se per effetto dello stato di accusa la decadenza dalla carica del Presidente si verifica *ope legis*. Dunque, non essendo contemplata questa ipotesi, a mio avviso, dovrebbero essere aggiunte dopo la parola «impedimento», le seguenti parole: «o se egli sia messo in istato di accusa».

Vi è poi ancora una mia proposta di modifica. Poiché si prevede il caso dell'impedimento e nell'impedimento è compreso anche, come rilevavo or ora, l'impedimento determinato da una incapacità giuridica sopraggiunta, io proponevo col mio emendamento questo quesito: qual'è l'organo che accerterà questo impedimento? Poiché per effetto dell'impedimento cessa la funzione del Presidente della Repubblica quale sarà l'organo delegato ad accertare le condizioni perché si dichiarì sussistente l'impedimento? Nel mio emendamento, tenendo conto di quanto si era detto a proposito dell'Assemblea Nazionale, questo accertamento è devoluto all'Assemblea Nazionale, o a quell'organo che si renderà competente a provvedere a norma dell'articolo 82.

PRESIDENTE. Segue l'emendamento dell'onorevole Fuschini:

« *Al primo e al secondo comma, alle parole: Presidente dell'Assemblea Nazionale, sostituire le parole: Presidente più anziano per età di una delle Camere* ».

Ha facoltà di svolgerlo.

FUSCHINI. Non c'è bisogno che lo svolga perché è uguale a quello precedente. Vorrei fare però, alcune osservazioni sulle proposte dell'onorevole Crispo.

Trovo giusto l'emendamento aggiuntivo dell'onorevole Crispo per quello che si riferisce al caso in cui il Presidente della Repubblica sia posto in istato di accusa, ma trovo imbarazzante, stabilire qual'è l'organo che deve constatare l'impedimento. L'onorevole Crispo ha fatto un emendamento che poteva aver valore quando si parlava ancora dell'Assemblea Nazionale. Poiché si tratta di stabilire un giudizio sull'impedimento, invece dell'Assemblea Nazionale, chi lo darà? Le Camere riunite o separate? Questo è un problema che l'onorevole Crispo si è posto, ma non ha risolto. Quindi, bisogna che la Commissione esamini anche questo problema.

Per quanto si riferisce invece, alla sostituzione del Presidente della Repubblica, nel caso di impedimento da parte del Presidente

del Consiglio, io faccio osservare che per effetto dell'articolo 85, primo comma, nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dal Presidente del Consiglio.

Quindi se il Presidente del Consiglio esercitasse contemporaneamente la funzione di Presidente della Repubblica e di Presidente del Consiglio, questa disposizione non potrebbe essere realizzata, perché il Presidente del Consiglio controfirmerebbe un atto che egli stesso emana come Presidente della Repubblica, venendo così meno quella garanzia che la Costituzione ha voluto stabilire, disponendo che il Presidente del Consiglio controfirmi, per assumerne la responsabilità degli atti del Presidente della Repubblica.

Quindi, non mi pare che si possano attribuire al Presidente del Consiglio le funzioni di Presidente della Repubblica in caso di impedimento di questi e ritengo sia opportuno mantenere ferma la soluzione indicata dall'onorevole Corbino, oppure quella che io ho proposto. 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. In questo equilibrio sta tutta la forza del sistema parlamentare. Per queste ragioni non sono favorevole alla proposta dell'onorevole Crispo.

PRESIDENTE. L'onorevole Codacci Pisanelli ha proposto, con l'onorevole Caronia, il seguente emendamento:

« *Sostituire le ultime parole del primo comma: dell'Assemblea Nazionale, con le seguenti: del Senato della Repubblica* ».

Ha facoltà di svolgerlo.

CODACCI PISANELLI. L'emendamento da noi proposto assume in questo momento un carattere di simmetria, perché mentre abbiamo attribuito al Presidente della Camera dei deputati il compito di convocare la speciale Assemblea per la elezione del Capo dello Stato, potremmo attribuire al Presidente del Senato il compito di sostituire il Presidente della Repubblica in caso di impedimento. Essendo venuto meno il concetto di devolvere queste funzioni al Presidente dell'Assemblea Nazionale, alla quale non sono stati attribuiti compiti per il momento, resta da stabilire chi debba sostituire il Presidente della Repubblica in caso di impedimento.

Il nostro emendamento precisa chi possa essere investito delle funzioni di Capo

dello Stato. Parlo di Capo dello Stato espressamente per confermare quanto ha detto un collega che ha parlato prima di me, circa l'inopportunità che queste funzioni vengano attribuite al Presidente del Consiglio dei Ministri, che è il Capo del potere esecutivo.

Se noi vogliamo mantenere al Presidente della Repubblica questo compito, che è affermato nello stesso progetto di Costituzione, di rappresentare l'unità dello Stato, è più opportuno non devolvere tali funzioni al Capo del potere esecutivo.

Quanto alla opportunità di sostituire al Presidente della Repubblica il Presidente del Senato, non faccio appello al parallelo con quanto avviene nel sistema statunitense, perché il nostro sistema, che è parlamentare, non si può confondere col sistema presidenziale degli Stati Uniti; ma, da una parte si può tener conto di quel criterio di simmetria a cui ho prima accennato; per cui, mentre il Presidente della Camera dei deputati convoca l'Assemblea per l'elezione del Presidente della Repubblica, il Presidente del Senato avrebbe il compito di sostituire lo stesso Presidente della Repubblica in caso di impedimento. E, d'altra parte, come si segue il principio dell'anzianità per far presiedere le Assemblee prive di un Presidente, così, trattandosi di un Senato, caratterizzato, tra l'altro, dall'anzianità dei suoi membri che dovranno avere almeno quaranta anni, sarebbe opportuno di attribuire al Presidente del Senato e non ad altri, il compito di sostituire il Presidente della Repubblica in caso di impedimento.

RUINI, Presidente della Commissione per la Costituzione. Siamo d'accordo.

PRESIDENTE. L'onorevole Tosato ha facoltà di esprimere il parere della Commissione al riguardo.

TOSATO. Gli emendamenti che sono stati proposti dagli onorevoli Crispo, Cifaldi e Morelli tendono evidentemente a riempire delle lacune apparenti che, volutamente, la Commissione ha lasciato nel progetto di Costituzione.

Anzitutto, l'onorevole Crispo propone che sia aggiunto ai casi di impedimento permanente il caso in cui il Presidente della Repubblica sia posto in stato di accusa.

Ora, la Commissione ritiene che non sia il caso di parlare esplicitamente dello stato di accusa del Presidente a questo proposito; si può ritenere intanto, che se il Presidente della Repubblica è posto in stato di accusa, l'evento rappresenta già, per se stesso, un caso di impedimento del Presidente della

Repubblica, caso nel quale si fa luogo a quella supplenza che è stata prevista.

D'altra parte, stabilire costituzionalmente in modo esplicito che in caso di accusa da parte delle Camere riunite il Presidente immediatamente è sostituito, potrebbe anche essere pericoloso, perché, in tal caso, attraverso l'accusa, le Camere potrebbero avere un mezzo, uno strumento del quale potrebbero abusare per sospendere il Presidente dall'esercizio delle sue funzioni, ciò che non sarebbe conforme al sistema previsto.

Per quanto riguarda la proposta che il Presidente della Repubblica sia sostituito dal Presidente del Consiglio mi pare siano pertinenti le osservazioni già fatte dal collega Fuschini. L'ufficio di Presidente del Consiglio dei Ministri e l'ufficio di Presidente della Repubblica sono due uffici distinti, che non possono essere riuniti in una medesima persona, tanto più — come ricordava l'onorevole Fuschini — che tutti gli atti del Presidente della Repubblica devono essere controfirmati dal Presidente del Consiglio. In questo caso veramente si avrebbe una lesione di uno dei principi fondamentali che regola tutta l'attività del Presidente del Consiglio.

CRISPO. Anche gli uffici di Presidente della Repubblica e del Presidente del Senato sono distinti.

TOSATO. Onorevole Crispo, se attribuiamo al Presidente del Consiglio il potere di sostituire il Presidente della Repubblica abbiamo questa eventualità: che in un determinato momento nella medesima persona si riuniscano due uffici distinti e diversi, Presidente del Consiglio dei Ministri e Presidente della Repubblica.

Noi riteniamo che ciò non sia opportuno e non sia conforme al sistema parlamentare.

D'altra parte, per quanto riguarda l'ultimo emendamento proposto dall'onorevole Crispo, quello relativo all'accertamento dell'impedimento, giudizio che dovrebbe essere deferito all'Assemblea Nazionale, la Commissione, per evidenti motivi di opportunità non ha ritenuto né conveniente, né prudente stabilire a questo proposito norme precise.

CRISPO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CRISPO. Dichiaro che mi aspettavo una duplice risposta dall'onorevole Tosato, che non è venuta. Io ritengo molto più affini alle funzioni del Presidente di una Repubblica parlamentare le funzioni del Presidente del Consiglio, anziché le funzioni del Presidente

del Senato, per ragioni così ovvie che non mette nemmeno conto di rilevare.

Ma io avevo fatto un rilievo rimasto senza risposta. Io ho detto che per l'articolo 84 il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere. Si potrebbe osservare che nessun Presidente provvisorio, che abbia una durata limitata di carica potrà pensare a sciogliere le Camere. Ma questo non vale a risolvere la questione. Resta il fatto che il Presidente della Repubblica, comunque provvisorio, ha il diritto di sciogliere le Camere. (*Commenti*).

Voci. No! No!

TOSATO, *Relatore*. È un ufficio interinale: non ha questo potere.

CRISPO. E chi lo dice? Allora bisogna stabilirla questa norma.

PRESIDENTE. Onorevole Crispo, mi scusi, ma debbo farle presente che, se lei conserva i suoi emendamenti, non ha diritto di illustrarli ulteriormente. Solo nel caso che li ritirasse, ella avrebbe diritto di motivarne il ritiro. Mantiene i suoi emendamenti?

CRISPO. Li mantengo.

PRESIDENTE. Onorevole Fuschini, mantiene il suo?

FUSCHINI. Non insisto.

PRESIDENTE. Sta bene. E lei, onorevole Codacci Pisanelli?

CARONIA. Mantengo l'emendamento svolto dall'onorevole Codacci Pisanelli.

PRESIDENTE. Pongo in votazione, nel testo della Commissione, le seguenti parole del primo comma:

«Le funzioni del Presidente della Repubblica sono, in caso di suo impedimento».

(*Sono approvate*).

Pongo in votazione l'emendamento aggiuntivo dell'onorevole Crispo:

«o se egli sia messo in istato di accusa».

(*Non è approvato*).

Pongo adesso in votazione il secondo emendamento sostitutivo dell'onorevole Crispo:

«esercitate dal Presidente del Consiglio dei Ministri».

(*Non è approvato*).

Pongo allora, in votazione la formula proposta dell'onorevole Corbino, accettata dalla Commissione:

«esercitate dal Presidente del Senato della Repubblica».

(*È approvata*).

Pongo in votazione il secondo comma,

«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».

Avverto però che a questo testo va apportata la seguente modificazione a seguito dell'approvazione dell'emendamento Corbino all'articolo 81 l'espressione: «Presidente dell'Assemblea Nazionale», va sostituita dall'altra: «Presidente della Camera dei deputati».

(*È approvato*).

Pongo in votazione l'emendamento aggiuntivo presentato dall'onorevole Crispo:

«Il giudizio sull'impedimento di cui al comma precedente è devoluto all'Assemblea Nazionale».

(*Non è approvato*).

Pertanto l'articolo 82 nel suo complesso risulta così approvato:

«Le funzioni del Presidente della Repubblica sono, in caso di suo impedimento, esercitate dal Presidente del Senato della Repubblica».

«Se l'impedimento è permanente, o in caso di morte o 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 nel caso previsto dall'ultimo comma dell'articolo precedente».

Passiamo all'articolo 83. Se ne dia lettura. AMADEI, *Segretario* legge:

«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».

CODACCI PISANELLI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CODACCI PISANELLI. Onorevole Presidente, vorrei ricordare che era rimasto sospeso l'articolo 71, in cui si parla della promulgazione delle leggi. E siccome mi pare che qui riprendiamo in esame la questione, sarebbe forse opportuno esaminare adesso l'articolo 71; o, per lo meno, tenerlo presente.

PRESIDENTE. Per intanto esaminiamo l'articolo 83 che elenca già una serie di funzioni attribuite al Presidente della Repubblica. Successivamente potremo, se mai, esaminare l'articolo 71, che rientra in questa elencazione.

CODACCI PISANELLI. Ritengo che logicamente, l'articolo 71 venga prima, in quanto vi si stabilisce che, per quanto riguarda la formazione delle leggi — di cui ci siamo già occupati — la promulgazione è attribuita al Capo dello Stato.

D'altra parte, siccome alcuni emendamenti attribuiscono la facoltà di sanzionare le leggi al Capo dello Stato, sarebbe forse più opportuno esaminare prima tale questione e successivamente l'elenco dei poteri che gli competono.

PRESIDENTE. Onorevole Ruini, la pregherei di esprimere l'avviso del Comitato sulla questione sollevata dall'onorevole Codacci Pisanelli.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Non capisco perché si debba rinviare la discussione in corso e riprendere l'esame dell'articolo 71. Discutiamo invece dell'articolo 83 e decidiamo in un senso o nell'altro: da questa decisione dipenderà la sorte dell'articolo 71. Non mi pare opportuno sovvertire l'ordine della discussione ed occuparci adesso dell'articolo 71.

PRESIDENTE. Onorevole Codacci Pisanelli, credo che possiamo attenerci a quello che ha detto l'onorevole Ruini. A seconda del risultato della discussione sul secondo comma dell'articolo 83, potremo riprendere l'esame dell'articolo 71, adeguandolo alla decisione che sarà presa.

Si tratta di decidere se il Capo dello Stato promulga o sanziona. Lo decidiamo in questa sede. (*Interruzione del deputato Fabbri*). Se l'Assemblea approva il secondo comma così com'è nel testo della Commissione, è pacifico che il primo comma dell'articolo 71 sarà votato così come è stato proposto dalla Commissione.

CODACCI PISANELLI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CODACCI PISANELLI. Ritengo che dal punto di vista del metodo sarebbe opportuno seguire l'ordine che avevo proposto, perché questo articolo ha valore prevalentemente elencativo. Senza dubbio, stabilisce dei poteri particolari, ma siccome si richiama a quanto è stato stabilito a proposito della formazione delle leggi, sarebbe opportuno esaminare adesso la parte che precedeva la determinazione dei poteri spettanti al Capo dello Stato, e che abbiamo solo rinviata appunto per esaminarla quando ci saremmo occupati delle facoltà da attribuire al Capo dello Stato.

PRESIDENTE. Onorevole Codacci Pisanelli, fa una proposta formale?

CODACCI PISANELLI. Sì.

PRESIDENTE. Sta bene. Allora, onorevoli colleghi, l'onorevole Codacci Pisanelli propone di interrompere l'esame dell'articolo 83 e di ritornare all'articolo 71.

CODACCI PISANELLI. Anche all'articolo 67.

PRESIDENTE. Allora, veramente, mi pare che non sia il caso di accettare la sua proposta. Purtroppo qualche volta ci è avvenuto di dover accantonare qualche questione; ma abbiamo sempre cercato di procedere secondo lo schema del progetto. La sua proposta lo sovverte. Comunque la sottopongo all'Assemblea.

(*Non è approvata*).

L'onorevole Benvenuti ha presentato i seguenti emendamenti all'articolo 83:

Al primo comma, dopo le parole: è il Capo dello Stato, *inserire:* è il supremo custode della Costituzione ».

« Sopprimere gli ultimi due commi ».

L'onorevole Benvenuti ha facoltà di svolgerli.

BENVENUTI. Io ero nell'ordine d'idee di svolgere i miei emendamenti dopo che fosse stata trattata la questione della sanzione da parte dell'onorevole Codacci Pisanelli.

Il nostro emendamento, sul piano strettamente giuridico, sarà svolto dal collega onorevole Dominedò, il quale illustrerà in termini tecnici il concetto degli atti in via di prerogativa, atti che nel concetto dei miei emendamenti dovrebbero essere riconosciuti al Presidente della Repubblica.

Vorrei prima spiegare attraverso quale processo mentale io, semplice cittadino, che ha vissuto questo periodo storico, sono ar-

rivato a rendermi conto della necessità di conferire al Capo dello Stato alcuni particolari poteri che siano del tutto indipendenti dall'approvazione o disapprovazione — e, quindi, dalla firma o controfirma — del Governo in carica.

Noi abbiamo lungamente discusso i modi di designazione del Capo dello Stato e li abbiamo discussi — a mio modesto avviso — mettendo il carro prima dei buoi; perché prima avremmo dovuto definire la figura del Capo dello Stato, i poteri del Capo dello Stato, il tipo di Capo dello Stato che vogliamo creare, dopo di che avremmo avuto gli elementi sufficienti per renderci conto della necessità di munirlo o meno di un determinato prestigio per l'esercizio delle sue funzioni.

L'esame delle funzioni del Presidente della Repubblica va fatto sotto un duplice profilo, in relazione ai due compiti essenziali che a lui incombono. Si tratta di due compiti fondamentali: 1) sbarrare la strada a qualsiasi provvedimento incostituzionale (leggi, decreti o regolamenti) che gli venga sottoposto da parte del Governo in carica; 2) ristabilire la concordanza fra la volontà popolare (quale si esprime nella regina delle assemblee, l'Assemblea delle assemblee, ossia i comizi elettorali) e l'Assemblea parlamentare nei suoi due rami.

Rispetto al primo compito sorge il problema della sanzione.

Ecco perché avrei desiderato vedere risolto prima questo problema.

Problema della sanzione. Io dico francamente (e se i colleghi giuristi e più esperti di me mi illumineranno ne sarò lieto) che non ho ancora compreso se nel nostro nuovo ordinamento costituzionale il Capo dello Stato debba o non debba promulgare dei provvedimenti che siano contrari alla Costituzione; ossia se egli sia un semplice organo di promulgazione di una volontà legislativa cui rimane estraneo, oppure se possa esercitare un sindacato ed eventualmente trovare un rimedio per la incostituzionalità degli atti che gli sono sottoposti. Io temo che nel sistema così come è elaborato nel nostro progetto costituzionale, il Capo dello Stato debba semplicemente promulgare e non possa esercitare alcun esame di costituzionalità.

Ove così stessero le cose, noi ci troveremmo nella singolare situazione di dover riconoscere, *a posteriori*, che la monarchia durante il ventennio avrebbe agito costituzionalmente. Firmando tutto quanto il Governo fascista le

sottoponeva, la monarchia altro non avrebbe fatto se non anticipare il sistema costituzionale elaborato dagli autori del nostro progetto.

Quando i fautori della monarchia (nelle varie pubblicazioni in cui ne viene svolta la difesa) sostengono che dopo il 3 gennaio il Re non poteva rifiutarsi di firmare tutta la legislazione liberticida, sostanzialmente adombrano la tesi giuridica del nostro progetto; ciò qualora (come pare) esso escluda che il Capo dello Stato possa e debba sindacare, sotto il profilo della costituzionalità, il contenuto della volontà legislativa, quale gli viene sottoposta nei decreti e progetti di legge. Ecco quindi l'origine del mio emendamento. Prescindiamo dal problema della sanzione o della promulgazione. Io penso che, sia che il Presidente promulghi (e in questo caso dopo la formalità della promulgazione), sia che il Presidente sanzioni (e in questo caso all'atto in cui rifiuta di sanzionare), deve esser riconosciuta al Capo dello Stato l'azione per promuovere immediata dichiarazione di incostituzionalità dei provvedimenti stessi da lui promulgati, ovvero non sanzionati. Naturalmente per una simile azione, per un simile atto del Capo dello Stato, questi non ottiene e non otterrà mai la controfirma del primo Ministro che propone l'atto incostituzionale. Quindi tanto vale dichiarare apertamente che noi non riconosciamo il Capo dello Stato come supremo tutore della Costituzione.

In questo senso c'è un emendamento mio che ha carattere platonico. Ciò che veramente importa è che non riconosciamo al Capo dello Stato la facoltà di proporre azione di incostituzionalità per le leggi che gli vengono sottoposte per la sanzione.

Secondo (su questo si intratterà il collega Dominèdò al cui emendamento ho aggiunto la mia firma): Problema dello scioglimento delle Camere.

Io penso, onorevoli colleghi, che il mio ottimo amico onorevole Clerici, il quale si è battuto perché dalla nostra Costituente uscisse una Costituzione priva del Capo dello Stato, sarà soddisfatto. Mi consentano gli onorevoli membri della Commissione di dire che i suoi voti sono stati sostanzialmente esauriti...

RUINI. *Presidente della Commissione per la Costituzione.* Avveniva lo stesso per il Re.

BENVENUTI. La cosa era diversa perché il Governo regio era fiduciario e del Re e del Parlamento. Nel nostro sistema, a mio avviso, il governo è fiduciario esclusivamente dell'Assemblea. Quindi il conflitto più proba-

bile non è quello di un tempo, che si verificava fra il Governo del Re e l'Assemblea, ma il conflitto più probabile, è quello fra il binomio Governo-Assemblea e quell'«Assemblea delle Assemblee» che è la volontà popolare. È a questo punto che è il Capo dello Stato deve poter intervenire: e quando questo conflitto si verifica significa che il Governo e l'Assemblea non rappresentano più la volontà popolare: in questo momento si deve poter consultare il Paese.

La formula sciogliere le Camere non piace a nessuno. Il Presidente deve, a mio parere, poter in qualsiasi momento indire le elezioni, ferme restando in carica le Camere coll'istituto dalla *prorogatio*. Ma in qualsiasi momento il Presidente della Repubblica dovrebbe essere in condizione di consultare il Paese. E questo non lo potrà mai ottenere colla controfirma del Presidente del Consiglio, qualora fra la maggioranza parlamentare, di cui il Governo è emanazione e la volontà del Paese vi sia conflitto. È in questo conflitto che deve entrare il Capo dello Stato per deferirne la risoluzione al Paese. E per questo deve avere poteri autonomi che non potrebbe mai avere se dovesse preventivamente ottenere la controfirma di quel Governo nei confronti del quale chiede il verdetto della volontà popolare.

Ecco lo spirito dell'uno e dell'altro dei miei emendamenti.

Complessivamente la mia proposta consta di quattro parti. Rinuncio alle altre parti, ma mi fermo ai soli capi, a sensi dei quali dovrebbe venir riconosciuto in via di prerogativa al Presidente della Repubblica il diritto di proporre azione di incostituzionalità contro le leggi ed i provvedimenti che sono proposti alla sua promulgazione o sanzione, nonché di indire nuove elezioni con decisione autonoma e indipendente dal parere e quindi dalla controfirma del Governo.

PRESIDENTE. Seguono gli emendamenti dell'onorevole Colitto, del seguente tenore:

« Al primo comma, alle parole: rappresenta l'unità nazionale, sostituire le seguenti altre: e lo rappresenta nella sua unità ».

« Al terzo comma, alle parole: ai gradi indicati dalla legge, sostituire le seguenti: salva diversa disposizione di legge ».

« Al quinto comma, sopprimere le parole: presiede il Consiglio supremo di difesa ».

Ha facoltà di svolgerli.

COLITTO. Non comprendo appieno la formula del primo comma: « Il Presidente

della Repubblica rappresenta l'unità nazionale ». Il Presidente della Repubblica per l'altissima funzione che come tale è chiamato a compiere nella vita dello Stato, rappresenta lo Stato nella sua unità e nella sua continuità. Solo poeticamente può darsi che sia simbolo di tale unità.

Di qui il mio emendamento, che tende a sostituire una formula che sembrami tecnicamente precisa ad una formula certamente poetica, ma giuridicamente di colore piuttosto scuro.

È noto che spetta al diritto pubblico interno di ciascuno Stato stabilire l'organo che ha la « rappresentanza » (*jus representationis omnimodae*) anche nei rapporti internazionali.

Di regola è il Capo dello Stato. Ma bisogna dirlo. E questo, appunto, io dico col mio emendamento, che perciò penso sia meritevole di accoglimento.

Ora non tutti i funzionari dello Stato sono nominati con decreto del Capo dello Stato. Occorre, pertanto, usare, a mio avviso, una formula, che tenga di ciò conto, diversa da quella usata nel progetto, per la quale sembra che tutti i funzionari debbano essere nominati con decreto del Capo dello Stato, la legge intervenendo solo per precisare i gradi, cui debbono essere nominati. È perciò che io ho proposto che alle parole « ai gradi indicati dalla legge » siano sostituite le altre « salva diversa disposizione di legge ».

Penso, infine, (e così mi occupo del terzo emendamento da me proposto) che non sia il caso di affermare nella Costituzione che il Capo dello Stato presiede il Consiglio supremo di difesa, di tale Consiglio non essendosi parlato in altra parte della Costituzione, sì che non si sa né se è opportuno che un Consiglio siffatto vi sia, né come dovrebbe essere formato, né quali dovrebbero essere le sue attribuzioni e perché, d'altra parte, non so se possa tale Consiglio essere compreso nel novero degli organi costituzionali, dei quali soltanto sembrami che si debba parlare in un testo costituzionale.

PRESIDENTE. Gli onorevoli Caronia e Aldisio hanno presentato il seguente emendamento all'articolo 83:

« Inserire, dopo il terzo, i seguenti commi:

« Può con provvedimento motivato rinviare una legge già votata dalle due Camere, per un nuovo esame o per richiederne il referendum ».

« Può inviare messaggi ai due rami del Parlamento all'apertura e durante le sessioni ».

L'onorevole Caronia ha facoltà di svolgere il suo emendamento.

CARONIA. L'emendamento non ha bisogno di lunga illustrazione. La prima parte dove si propone che il Capo della Repubblica « Può con provvedimento motivato rinviare una legge già votata dalle due Camere, per un nuovo esame e per richiederne il referendum », è nella logica delle cose. Se si è dato il diritto di poter rinviare la legge al referendum su proposta di 500.000 elettori e di sette Consigli regionali, a maggior ragione questo diritto deve esser dato al supremo moderatore, quale è il Capo dello Stato. Nell'emendamento è detto: « Con provvedimento motivato ». Ciò naturalmente perché l'azione del Capo dello Stato che rinvia la legge non sia un atto arbitrario, ma giustificato da validi motivi.

Il secondo punto dell'emendamento con cui si propone di dare al Capo dello Stato la possibilità di inviare messaggi ai due rami del Parlamento, sia all'apertura sia durante le sessioni, mi pare sia una funzione di notevole importanza e che non debba incontrare opposizioni.

In momenti particolarmente gravi per la situazione interna del Paese o per la situazione internazionale, mi sembra opportuno dare al Capo dello Stato la possibilità di prendere l'iniziativa di inviare alle due Camere messaggi per richiamare la loro attenzione su questioni che meritino di essere esaminate e discusse.

Prego l'Assemblea di voler accogliere i due emendamenti.

PRESIDENTE. Gli onorevoli Gasparotto, Chatrian, Moranino, Stampacchia, Brusasca hanno proposto di sostituire il quinto comma col seguente:

« Ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara la guerra deliberata dall'Assemblea Nazionale ».

L'onorevole Gasparotto ha facoltà di svolgere l'emendamento.

GASPAROTTO. Il quinto comma dispone che il comando delle Forze armate è attribuzione del Presidente della Repubblica; egregiamente; soggiunge che il Presidente della Repubblica presiede il Consiglio supremo di difesa. La sostanza è pienamente accettata. Domando una modificazione di forma. Questa dizione presuppone l'esistenza di un organo, il Consiglio supremo di difesa, che non esiste. Esiste, per creazione fascista, una commissione di difesa, presieduta dal Presidente del

Consiglio, della quale fa parte oltre al Ministro della difesa (a capo degli antichi dicasteri della guerra, della marina e dell'aviazione), il Capo di stato maggiore generale, ufficio che potrà restare o anche essere soppresso. Ora, non a questo organo certamente il quinto comma proposto dalla Commissione si riferisce, perché è altra cosa.

Pertanto il mio emendamento si limita a domandare una aggiunta: « costituito secondo la legge ». Cioè, si riferisce a un organo nuovo, da crearsi mediante legge.

Senonché l'onorevole Colitto proporrebbe addirittura la soppressione dell'attribuzione del Presidente di presiedere il Consiglio supremo di difesa. Non trovo giusta la proposta, perché, se il Presidente della Repubblica ha il comando delle Forze armate, logicamente deve avere anche la presidenza del Consiglio supremo di difesa.

Come la Commissione vede, domando assai poco; ma la modificazione aggiuntiva è indispensabile.

PRESIDENTE. L'onorevole Azzi ha proposto il seguente emendamento:

« Al quinto comma, dopo le parole: Ha il comando delle Forze armate, aggiungere le parole: 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 ».

Ha facoltà di svolgerlo.

AZZI. Il mio emendamento aggiunge dopo le parole: « il Presidente della Repubblica ha il comando delle Forze armate » le parole: « e lo esercita in tempo di pace tramite il Ministro della difesa ed in tempo di guerra tramite il Capo di Stato Maggiore della difesa ».

Questo emendamento trae origine dalla esperienza della recente guerra, sulla quale mi pare sia inutile insistere.

Osservo che parecchie Costituzioni straniere, e fra queste alcune elaborate dopo l'esperienza della seconda guerra mondiale, hanno già limitato questa facoltà dei rispettivi Capi di Stato, ponendo il problema nei seguenti termini.

La vecchia Costituzione francese del 1848 diceva:

« Il Presidente della Repubblica dispone delle Forze armate, senza potere mai comandarle personalmente ».

La Costituzione francese del 1875:

« Il Presidente della Repubblica dispone delle Forze armate ».

La Costituzione estone del 1938:

«La difesa nazionale dipende direttamente dal Presidente della Repubblica che nomina il Capo delle Forze armate sia in guerra che in pace».

Passando alle Costituzioni elaborate dopo la seconda guerra mondiale, vediamo che la prima Costituzione francese del 1946 ripeteva la dizione di quella del 1875: «Il Presidente della Repubblica dispone delle Forze armate»; ma la seconda Costituzione francese del 1946, quella vigente oggi, modifica quella dizione e dice: «Il Presidente della Repubblica assume il titolo di capo delle Forze armate». Sottolineo la parola: «titolo», perché è probatoria per quel che io debbo dire.

La Costituzione russa, aggiornata dopo la seconda guerra mondiale, dice: «Il *Præsidium* supremo dell'Unione delle Repubbliche Sovietiche nomina e revoca il Comando supremo delle Forze armate». Infine la Costituzione jugoslava così si esprime: «Il Comandante supremo dell'esercito jugoslavo viene nominato dalla Skupcina popolare».

A mio avviso la formula più felice è quella adottata dalla Costituzione francese: «Il Presidente della Repubblica ha il titolo di Capo delle Forze armate». Si tratta quindi di un'altissima carica affidata al Presidente della Repubblica, ma non dell'effettivo comando delle Forze armate, perché questo effettivo comando deve competere esclusivamente a chi sappia e possa amministrare, addestrare, preparare ed impiegare le Forze armate. Ed è soltanto per non copiare la dizione della Costituzione francese che io mi sono limitato ad aggiungere alla dizione della nostra Costituzione: «Il Presidente della Repubblica ha il comando delle Forze armate» quella: «lo esercita in tempo di pace tramite il Ministro della difesa e in tempo di guerra tramite il Capo di Stato Maggiore della difesa» o il Capo di Stato Maggiore generale, se questa carica sarà conservata nella nostra organizzazione militare.

PRESIDENTE. L'onorevole Fuschini ha presentato il seguente emendamento:

«Al quinto comma, alle parole: dichiara la guerra deliberata dall'Assemblea Nazionale, *sostituire le parole*: dichiara la guerra deliberata dalle Camere».

Ha facoltà di svolgerlo.

FUSCHINI. Il mio emendamento non è che un emendamento di coordinamento con le deliberazioni già prese dall'Assemblea,

che avevo previsto. E non ha quindi bisogno di svolgimento.

PRESIDENTE. L'onorevole Preti ha presentato i seguenti emendamenti:

«Al primo comma, sopprimere le parole: è il Capo dello Stato.

«Al secondo comma, sopprimere le parole: ed emana.

«Sostituire il terzo comma con il seguente: nomina, ai gradi indicati dalla legge, gli alti funzionari dello Stato».

Ha facoltà di svolgerli.

PRETI. Il primo comma dell'articolo 83 dice che il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato. Ora, questa dizione non mi sembra caratteristica delle nuove Costituzioni democratiche. A mio avviso essa era spiegabile quando il cosiddetto Capo dello Stato era in effetto l'organo sovrano: è questa infatti una dizione ereditata dalla monarchia costituzionale ottocentesca. Oggi, secondo me, non si può giuridicamente parlare di Capo dello Stato, in quanto l'organo preminente nello Stato è, come tutti sanno, il Parlamento. (*Interruzione al centro*). Al di fuori di esso non vi è un «capo», ed è a ragione perciò, che nella Costituzione francese non si parla di Capo dello Stato, ma sempre e solamente di Presidente della Repubblica.

Il secondo comma dell'articolo dice: «promulga le leggi ed emana i decreti legislativi e i regolamenti». Io ho voluto consultare la *Gazzetta Ufficiale* ed ho rilevato che oggi, per quanto riguarda i decreti legislativi, si usa la formula: «promulga». Quella che io propongo è dunque la dizione usata attualmente, e non capisco perciò, per quale motivo si dovrebbe cambiare la dizione adottata da quando l'onorevole De Nicola funge da Capo Provvisorio dello Stato.

TOSATO. È stato un istituto recentissimo degli anni passati quello della promulgazione dei decreti!

PRETI. Ma stavo dicendo, onorevole 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.

Tanto più che, dicendosi nella Costituzione, che il Presidente della Repubblica «emana» i decreti legislativi, mentre per contro «promulga» le leggi, si potrebbe pensare ch'egli espliciti una diversa funzione in ordine alla emanazione di questi due tipi di norme giuridiche.

La sua funzione invece è la medesima. Come le leggi sono opera del Parlamento, ed

il Presidente della Repubblica le promulga, nel senso che ne dichiara l'efficacia, così i decreti legislativi sono senza dubbio opera del Governo, ed il Presidente della Repubblica li deve « promulgare », in quanto ne dichiara l'efficacia.

Per quanto concerne i regolamenti, il termine « promulgare » sarebbe per lo meno nuovo. Non vedo però quali difficoltà vi dovrebbero essere per adottare questa nuova dizione, che interpreta la realtà giuridica delle funzioni presidenziali.

Mi sembra comunque che nel secondo comma dell'articolo 83 sia inutile accennare alla emanazione dei regolamenti: è forse più che altro una reminiscenza dello Statuto albertino.

La Costituzione francese non parla della generica emanazione dei regolamenti, ed a mio avviso fa bene. Da questo deriva che il Presidente della Repubblica emana regolamenti solo in relazione alle materie di sua specifica competenza previste nel titolo della Costituzione che lo riguarda. Per le rimanenti materie i regolamenti vengono emanati con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, risparmiandosi una inutile formalità.

Attualmente il Capo Provvisorio dello Stato emana decreti su materie di secondarissima importanza: modificazione di ragione sociale di cooperative, modificazione di statuti di università, riconoscimento della personalità giuridica di opere pie, passaggi di gestione di acquedotti, ecc. ecc.

Credo che se anche in Italia per tutte queste materie provvedesse con proprio decreto il Presidente del Consiglio o addirittura il Ministro competente, saremmo più aderenti alla realtà.

In conclusione perciò proporrei, per questo comma, di non fare cenno dei regolamenti, e subordinatamente di usare la formula « promulga le leggi, i decreti legislativi e i regolamenti ». Se però, si giudica il termine « promulgare » inconciliabile con il regolamento, si dica: « promulga le leggi e i decreti legislativi ed emana i regolamenti di sua competenza ».

Per quanto riguarda il terzo comma, devo osservare che è esagerato attribuire al Presidente della Repubblica la nomina di tutti i funzionari dello Stato, posto che ciò significa pretendere un suo decreto per qualunque nomina. Mi sembrerebbe che solamente la nomina degli alti funzionari dovesse farsi per decreto del Presidente della Repubblica: ed è perciò che ho presentato un emendamento in questo senso. Se poi anche al testo attuale del

terzo comma si intende dare questo significato ed il Presidente della Commissione è disposto a precisarlo, allora io posso anche ritirare il mio emendamento.

PRESIDENTE. Gli onorevoli Clerici, Uberti, Zerbi, Chatrian, Del Curto, Bosco Lucarelli, Badini Confalonieri, Siles, Bubbio, hanno presentato il seguente emendamento: « Aggiungere all'articolo 83 il seguente comma: Può concedere le onorificenze della Repubblica ».

L'onorevole Clerici ha facoltà di svolgerlo.

CLERICI. Rinunzio a svolgerlo.

PERSICO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PERSICO. Ho chiesto di parlare perché ho presentato un articolo 85-bis, del seguente tenore: « Il Presidente della Repubblica può inviare messaggi alle Camere ». Ho visto poi, che l'onorevole Caronia, in un suo emendamento al secondo comma, ha proposto la stessa cosa: « Può inviare messaggi ai due rami del Parlamento all'apertura e durante le sessioni ».

La formula usata dall'onorevole 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. Noi non abbiamo in Italia l'istituto dei messaggi del Capo dello Stato. Avevamo solo il discorso della Corona all'apertura della legislatura o delle sessioni quando la legislatura si divideva in parecchie sessioni. Invece, in America abbiamo l'abitudine dei messaggi del Presidente della Repubblica, che hanno un valore notevole perché indicano, nel momento in cui i lavori parlamentari devono svolgersi, gli argomenti più importanti che interessano il Paese. La Francia, nella sua recente Costituzione, all'articolo 37 ha stabilito questa norma: « Il Presidente della Repubblica comunica col Parlamento attraverso messaggi indirizzati all'Assemblea Nazionale ».

Quivi è qualche cosa di più complesso da considerare, perché sussiste una specie di *trait d'union* fra Parlamento e Presidente della Repubblica; il che fa pensare che il Presidente della Repubblica, quando c'è un dibattito molto grave, comunica il suo pensiero al riguardo attraverso un messaggio indirizzato all'Assemblea Nazionale.

Forse una formula così drastica non sarebbe opportuna nella nostra Costituzione, perché potrebbe far dubitare che noi volessimo far entrare l'opera personale del Capo

dello Stato nella formazione delle leggi. Affermandolo nella Costituzione noi diamo la possibilità al Capo dello Stato di intervenire, con un messaggio alla Camera o al Senato, oppure alla Camera e Senato insieme, per dare un suggerimento, per dire una parola pacificatrice e rasserenatrice, nei momenti più gravi della vita nazionale; il che potrebbe essere di grande utilità. Ecco perché io ritengo opportuna l'approvazione del mio emendamento.

PRESIDENTE. L'onorevole Tosato ha facoltà di esprimere il parere della Commissione.

TOSATO. La Commissione non è favorevole all'emendamento presentato dall'onorevole Benvenuti relativo all'articolo 83, l'emendamento cioè con il quale si propone di inserire, dopo la parola «Presidente», «il Capo dello Stato è il supremo custode della Costituzione». Tale compito deriva 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.

Per quanto riguarda il primo emendamento presentato dall'onorevole Colitto, mi permetto di osservare che, evidentemente, se il Capo dello Stato rappresenta lo Stato, è naturale che lo rappresenti nella sua unità. Quando nel testo del progetto si dice che il Presidente rappresenta l'unità nazionale, si fa riferimento allo Stato non in senso giuridico preciso, ma allo Stato nella sua unità storica, morale.

L'onorevole Colitto propone inoltre di sostituire alle parole: «ai gradi indicati dalla legge», le parole: «salva diversa disposizione di legge».

A questo proposito vi è anche un emendamento presentato dall'onorevole Preti così formulato: «nomina ai gradi indicati dalla legge gli alti funzionari dello Stato». Al Capo dello Stato dovrebbe così essere dato il potere di nominare soltanto determinati funzionari, quelli più alti; per tutti gli altri la competenza dovrebbe essere propria del Governo.

La Commissione non accoglie né l'emendamento Colitto, né l'emendamento Preti. Noi riteniamo 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.

Pertanto proponiamo il testo seguente:

«Nomina, nei casi indicati dalla legge, i funzionari dello Stato».

Segue poi l'emendamento presentato dagli onorevoli Caronia ed Aldisio:

«Inserire, dopo il terzo, i seguenti commi:

«Può con provvedimento motivato rinviare una legge già votata dalle due Camere, per un nuovo esame o per richiederne il referendum.

«Può inviare messaggi ai due rami del Parlamento all'apertura e durante le sessioni».

La prima parte dell'emendamento presentato dall'onorevole Caronia e dall'onorevole Aldisio trova in parte consenziente la Commissione, nel senso che la Commissione ritiene che sia opportuno attribuire al Presidente la facoltà di rinviare alle Camere un progetto approvato dalle Camere stesse. Si intende che se, successivamente al rinvio da parte del Presidente, le Camere insistono ed approvano a maggioranza assoluta il progetto stesso, evidentemente in tal caso il Presidente sarà obbligato a promulgare ugualmente la legge.

In questo senso la Commissione è favorevole all'accoglimento parziale dell'emendamento presentato dall'onorevole Caronia, adottando questa formula: «Il Presidente può rinviare alle Camere una legge già approvata per un riesame», con la precisazione che ho già indicato. Per quanto riguarda il potere di messaggio, la Commissione è pure consenziente. Ritiene però preferibile parlare di questo potere di messaggio e stabilire quindi:

«Può inviare messaggi al Parlamento», adottando precisamente la formula proposta dall'onorevole Persico.

Per quanto riguarda l'emendamento Gasparotto, Chatrian, Moranino ed altri, la Commissione concorda perfettamente con l'esigenza fatta presente dall'onorevole Gasparotto riguardo alla necessità di indicare che questo Consiglio supremo di difesa dovrà essere costituito secondo la legge.

Per quanto riguarda l'altro emendamento presentato a questo proposito dall'onorevole Azzi, la Commissione non è concorde nel ritenerlo opportuno.

L'onorevole Azzi propone di aggiungere alla fine dell'articolo le parole: «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'onorevole Azzi ha manifestato delle preoccupazioni che non sono fondate, in quanto non bisogna dimenticare che il

Capo dello Stato non è responsabile, quindi gli atti del Capo dello Stato 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.

Circa l'emendamento presentato dall'onorevole Fuschini, osservo che esso concorda con quello già presentato dall'onorevole Chatrian. Abbiamo già approvato la formula secondo la quale la guerra viene deliberata dalle Camere: è chiaro che, una volta deliberata la guerra dalle Camere, occorre l'organo che dichiara all'esterno questa deliberazione, e pertanto è opportuno ricordare fra i poteri del Presidente della Repubblica questo potere di « dichiarare la guerra deliberata dalle Camere », secondo la formula proposta dall'onorevole Gasparotto.

Vi è, infine, un emendamento dell'onorevole Preti, secondo il quale si dovrebbe abbandonare la formula: « Il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato ».

Io vorrei osservare all'onorevole Preti che si potrà discutere circa il contenuto dei poteri che rientrano nell'ambito della competenza del Capo dello Stato; ma in ogni Stato evidentemente e necessariamente esiste un Capo dello Stato. Sia questo Capo dello Stato un organo collegiale, sia esso un organo individuale, sempre comunque si manifesta la necessità di un Capo dello Stato, che, in certo senso, riassume e dichiara all'esterno gli atti più salienti degli organi costituzionali dello Stato, quali sono appunto la deliberazione di guerra, l'approvazione di una legge, ecc.

Di questo Capo dello Stato non si può fare a meno. A me sembra, quindi, che la formula del progetto non sia impropria e che essa corrisponda al tipo più evoluto dello Stato repubblicano parlamentare.

L'altro emendamento presentato dall'onorevole Preti è un emendamento che mi pare riguardi soprattutto una questione di forma.

In generale e in via di massima la Commissione concorda sulla fondatezza dei rilievi fatti dall'onorevole Preti. Però pregherebbe l'onorevole Preti di trasformare su questo punto il suo emendamento in una racco-

mandazione, di cui la Commissione terrà il massimo conto al momento della revisione del testo costituzionale.

Per quanto riguarda i regolamenti, anche a questo proposito pregherei l'onorevole Preti di trasformare il suo emendamento in una raccomandazione. Come ho detto all'onorevole Codacci Pisanelli, la Commissione esaminerà se sia o meno il caso di specificare esattamente quale debba essere l'ambito della potestà regolamentare del potere esecutivo, se cioè questa potestà vada limitata ai regolamenti di esecuzione o possa, in taluni casi, avere una portata più lata. È questa una questione tecnica che, ripeto, mi pare opportuno rinviare al giudizio del Comitato di coordinamento.

V'è infine l'emendamento dell'onorevole Clerici, nei riguardi del quale la Commissione non è contraria, salvo a esprimere le proprie riserve per quello che si riferisce alla forma, perché è evidente che, al Presidente si può attribuire il potere di accordare onorificenze, ma che occorrerà una legge che regoli la materia.

Mi pare di avere così risposto a tutti i presentatori di emendamenti all'articolo 83.

PRESIDENTE. L'onorevole Codacci Pisanelli ha presentato ora un emendamento, il quale si pone in relazione con il problema che era stato sollevato a proposito dell'articolo 71. L'onorevole Codacci Pisanelli propone che il secondo comma dell'articolo 83 sia sostituito con il seguente:

« Sanziona e promulga le leggi ed emana i decreti legislativi ».

Propone poi che sia aggiunto il seguente comma:

« Emana, con suoi decreti, i regolamenti indipendenti e quelli di organizzazione ».

L'onorevole Codacci Pisanelli ha facoltà di svolgerlo.

CODACCI PISANELLI. Non ho molto da aggiungere, onorevoli colleghi, a quanto è stato già detto a proposito dell'opportunità di non escludere il potere di sanzione del Capo dello Stato. Ma, agli altri argomenti che sono stati adottati al riguardo, riterrei giovevole aggiungere un altro, che forse non è stato ancora sufficientemente considerato, e cioè che io ritengo che, in fondo, la preoccupazione di non far partecipare il Capo dello Stato alla funzione legislativa non è fondata. È infatti mia convinzione che nella funzione legislativa si debba distinguere l'attività di statuizione da quella di documentazione. In

altri termini, il legislatore provvede a dare contenuto e forma alla norma, ma ciò non è sufficiente perché la legge possa dirsi perfetta e perché essa raggiunga i suoi scopi.

Bisogna infatti offrirne ancora un documento, attraverso il quale ognuno possa conoscerla con assoluta presunzione di certezza. Ora, il compiere questo atto è appunto compito precipuo del Capo dello Stato, cui abbiamo infatti attribuito il potere di promulgare la legge. E allora, se noi ammettiamo che il Capo dello Stato, almeno sotto questa forma, almeno esercitando questa attività meno elevata di quella di statuizione, partecipi alla funzione legislativa, tanto vale non rinunciare a quella facoltà che non è già, come taluno ha creduto di rilevare, una caratteristica delle monarchie, ma che invece è funzione peculiare del Capo dello Stato.

Queste dunque le ragioni che aggiungo alle altre già addotte perché non venga esclusa, dalle funzioni del Capo dello Stato, la facoltà di sanzione. Quanto, del resto, ha detto poco fa l'onorevole Relatore, il quale ha parlato a nome del Comitato di redazione, mi sembra confermi l'opportunità di far partecipare il Capo dello Stato alla funzione legislativa, giacché l'onorevole Relatore ha detto appunto di attenersi al criterio di coloro i quali ritengono che il Capo dello Stato possa rinviare alle Assemblee legislative un progetto già votato. Gli diamo in questa maniera una facoltà di controllo, una facoltà di partecipare in fondo, sia pure sotto la sola forma del controllo, all'esercizio della funzione legislativa, intesa pure come attività di statuizione. E allora non ci lasciamo fuorviare dalla preoccupazione che ammettere la sanzione sia mantenere un istituto caratteristico del sistema monarchico; pensiamo, invece, che si tratta di fare in maniera che le tre diverse funzioni statali abbiano un centro di riunione nel Capo dello Stato, e quindi anche la funzione legislativa venga ricondotta al concetto di unità dello Stato attraverso la partecipazione del Presidente della Repubblica non soltanto all'attività di documentazione, ma anche all'attività di statuizione.

E richiamo l'attenzione dei colleghi sulla seconda parte dell'emendamento da me presentato. Anzitutto propongo di scindere le due affermazioni che sono contenute nel comma cui l'emendamento si riferisce. In questo comma si parla dell'emanazione dei decreti legislativi e si parla poi dell'emanazione dei regolamenti. Ritengo opportuno farne due commi distinti: parliamo da una parte dell'emanazione dei decreti legislativi,

che rappresentano l'esercizio della funzione legislativa formale; parliamo in un altro comma dei regolamenti, che rappresentano l'esercizio della funzione legislativa in senso sostanziale.

Un onorevole collega che mi ha preceduto ha ritenuto sufficiente parlare di promulgazione ed escludere la parola emanazione. Non sono d'accordo con lui, appunto per le ragioni precedentemente esposte; egli forse non teneva presente che nella funzione legislativa bisogna distinguere l'attività di statuizione da quella di documentazione. Se noi parlassimo semplicemente di promulgazione, escluderemmo il Capo dello Stato dalla parte più importante della funzione legislativa. Se dicessimo semplicemente « promulga i decreti legislativi », ci troveremmo di fronte ad una situazione anomala.

PRETI. Lo diciamo anche adesso.

PRESIDENTE. Onorevole Preti, lei ha già esposto il suo pensiero.

CODACCI PISANELLI. Comunque, non ritengo sia opportuno sopprimere la parola « emana », in quanto che noi dobbiamo riconoscere nel Capo dello Stato la facoltà non soltanto di documentare, ma anche quella di partecipare alla statuizione della norma, quanto ai decreti legislativi e ai regolamenti.

Finalmente, riguardo ai regolamenti, mi permetto di elencare le diverse categorie.

Il progetto ha, in fondo, una lacuna, perché accenna in genere ai regolamenti, senza precisare a quali regolamenti si riferisce.

È secondo me, senza dubbio, un progresso quello di aver stabilito che i regolamenti possono essere emanati soltanto con decreto del Capo dello Stato. In questa maniera finiamo per escludere i regolamenti ministeriali, ai quali la maggioranza di coloro che se ne sono occupati negli ultimi tempi è decisamente contraria, come può desumersi dalle pubblicazioni delle commissioni che hanno preparato i lavori dell'Assemblea Costituente.

Stabilendo che i regolamenti possano essere emanati soltanto con decreto del Capo dello Stato, noi risolviamo anche, d'altra parte, il grave problema relativo al fondamento della potestà regolamentare, sul quale si è tanto discusso e che nella nostra Costituzione trova un'adeguata soluzione, in quanto si stabilisce espressamente che spetta al Capo dello Stato la potestà regolamentare, la potestà, cioè, di emanare leggi in senso sostanziale per l'esecuzione delle leggi formali, anche in materia non disciplinata dalla legge — sono questi i regolamenti indipendenti.

Ritengo, infine, che sia opportuno attribuire, come già è avvenuto nel passato, al Capo dello Stato la potestà regolamentare in materia di organizzazione.

Queste sono le ragioni per cui propongo nell'emendamento: anzitutto che la facoltà di sanzionare le leggi sia attribuita al Capo dello Stato, e, in secondo luogo che la potestà regolamentare trovi nella nostra Costituzione sicuro fondamento e adeguata specificazione.

PRESIDENTE. Prego l'onorevole Tosato di esprimere il parere della Commissione.

TOSATO. Ho già avuto occasione di rendere noto il punto di vista della Commissione riguardo alla forma di partecipazione del Capo dello Stato all'esercizio del potere legislativo. Secondo la Commissione, non è opportuno attribuire al Capo dello Stato il potere di sanzione della legge. Sanzione della legge significa approvazione della legge. Con questo atto il Capo dello Stato 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.

D'altra parte nei limiti in cui l'emendamento presentato dall'onorevole Codacci Pisanelli può rispondere a qualche esigenza, sotto questo aspetto l'emendamento è stato già soddisfatto, in quanto ho dichiarato che la Commissione è favorevole a riconoscere l'opportunità che il Presidente della Repubblica possa avere il potere di rinviare alle Camere una legge già deliberata dalle Camere stesse. Si tratta, sostanzialmente, di un potere di veto sospensivo che alla Commissione sembra sufficiente.

Per quanto riguarda le altre proposte dell'onorevole Codacci Pisanelli, cioè di considerare in due diversi commi i poteri di promulgazione delle leggi e dei decreti aventi forza di legge, e la potestà regolamentare, di questa proposta sarà tenuto conto in sede di redazione definitiva.

Prego l'onorevole presentatore di trasformare in raccomandazione anche la sua proposta riguardante la specificazione del contenuto e dei limiti della potestà regolamentare, perché si tratta di un argomento così tecnico per il quale l'Assemblea non è forse la sede più opportuna.

PRESIDENTE. Chiederò ora ai presentatori di emendamenti se li mantengono. Ono-

revole Benvenuti, mantiene i suoi emendamenti?

BENVENUTI. Aderisco al concetto dell'onorevole Tosato, nel senso che è una dichiarazione platonica quella del mio primo emendamento. Comunque, siccome dei poteri effettivi del Presidente si parlerà dopo, ritiro tutti i miei emendamenti.

PRESIDENTE. Onorevole Colitto, mantiene i suoi emendamenti?

COLITTO. Non insisto nel secondo mio emendamento, perché la nuova formula che è stata proposta dalla Commissione implicitamente accoglie tale mio emendamento.

Circa il terzo, poiché si è accolto l'emendamento dell'onorevole Gasparotto, nel quale si dice che il Consiglio supremo di difesa è « costituito secondo la legge », il mio emendamento, in un certo senso, non ha più ragion d'essere.

Non insisto neppure (per quanto a malincuore) sul primo emendamento; ma mi permetto di raccomandare alla Commissione di usare, nella redazione definitiva della norma, una formula meno poetica e più tecnica.

PRESIDENTE. Sta bene. La Commissione ha dichiarato di fare proprio l'emendamento dell'onorevole Caronia, salvo alcuni adattamenti.

Circa l'emendamento dell'onorevole Gasparotto, l'onorevole Perassi ha preparato una formulazione che tiene conto delle votazioni già avvenute, nel senso di sostituire alle parole: « dichiara la guerra », le altre: « dichiara lo stato di guerra ». Credo che l'onorevole Gasparotto accetterà questa modifica. Vi è poi la formula: « Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge », che la Commissione ha dichiarato di accettare.

Onorevole Azzi, mantiene il suo emendamento?

AZZI. Lo mantengo.

PRESIDENTE. Quello dell'onorevole Fuschini viene assorbito dalla formulazione di cui ho dato lettura. L'emendamento dell'onorevole Clerici, salvo la formulazione, è stato accolto dalla Commissione.

Onorevole Codacci Pisanelli, mantiene il suo emendamento?

CODACCI PISANELLI. Mantengo la prima parte relativa alla sanzione.

Quanto alla seconda parte mi rimetto al Relatore, il quale ha detto che terrà presente quanto ho sottolineato in questo emendamento.

PRESIDENTE. Onorevole Preti, mantiene i suoi emendamenti?

PRETI. Per il terzo comma la Commissione ha dato una nuova formulazione che tiene conto delle esigenze da me esposte. Quindi lo ritiro.

Sul primo comma non insisto.

Per quanto riguarda il secondo comma, ho inteso che l'onorevole Tosato lo accetta come raccomandazione. Però non deve allora accettare come raccomandazione quanto ha proposto l'onorevole Codacci Pisanelli.

PRESIDENTE. E infatti lo ha respinto; più che respingere non poteva fare.

PRETI. L'onorevole Codacci Pisanelli aveva parlato anche di regolamentazione.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Accetteremo la terminologia.

PRESIDENTE. È stato accettato, infine, l'emendamento dell'onorevole Persico.

Possiamo passare ora alla votazione.

Poiché sono stati ritirati gli emendamenti che erano stati presentati ed in parte accolti come raccomandazione dalla Commissione, pongo in votazione il primo comma dell'articolo 83 nel testo della Commissione:

« Il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale ».

(È approvato).

Pongo in votazione il secondo comma nel testo della Commissione:

« Promulga le leggi ed emana i decreti legislativi ed i regolamenti ».

(È approvato).

Pongo in votazione l'emendamento dell'onorevole Codacci Pisanelli, tendente ad aggiungere prima di « promulga » le parole « sanziona e ». Ricordo che questo emendamento non è stato accettato dalla Commissione.

(Dopo prova e controprova non è approvato).

CARONIA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CARONIA. A questo comma sarebbe logico far seguire la seconda parte del mio emendamento.

TOSATO. La Commissione ha dichiarato che accetta parzialmente l'emendamento Caronia, in questa formula:

« Può rinviare alle Camere una legge da esse già deliberata per nuovo esame ».

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Se l'Assemblea vota l'emendamento Caronia, accolto dalla Commissione, fermo restando che non si parla di sanzione, occorrerà evidentemente coordinarlo poi con l'articolo 71, che parla appunto della promulgazione delle leggi e stabilisce il termine in cui devono essere promulgate; e allora dovremo inserire questo potere del Capo dello Stato di un rinvio per riesame. Quindi, per ora votiamo il principio generale. C'è già una proposta dell'onorevole Bozzi all'articolo 71 che voteremo subito dopo. Intanto vogliamo affermare il concetto che questo potere di rinvio, che c'è anche in Francia, è un semplice messaggio perché sia riesaminato il progetto.

PRESIDENTE. L'onorevole Bozzi mi aveva fatto pervenire una proposta di emendamento all'articolo 71 della quale non avevo dato lettura perché eravamo in sede di articolo 83; ma poiché la materia è connessa al contenuto di questo emendamento, ne do ora lettura. L'Assemblea vedrà se non sia opportuno, tenendo conto delle dichiarazioni della Commissione, rinviare anche la votazione di merito a quando esamineremo l'articolo 71, cioè a fra poco, perché, ormai siamo giunti alla fine del Titolo.

L'onorevole Bozzi ha proposto la seguente formula:

« Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione. Nel termine suddetto il Presidente della Repubblica può, con messaggio motivato, domandare alle Camere una nuova deliberazione. Egli deve procedere alla promulgazione se le Camere confermano la precedente deliberazione a maggioranza assoluta dei loro membri ».

Non si tratta adesso di porre in discussione e di votare questo emendamento dell'onorevole Bozzi all'articolo 71: io ne ho dato lettura per sentire sia dall'onorevole Caronia, come dalla Commissione se, ferme restando le assicurazioni dell'onorevole Tosato, non ritengano opportuno rinviare la votazione di merito all'esame dell'articolo 71.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Rinviemo.

CARONIA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CARONIA. Avevo proposto un emendamento all'articolo 71 più semplice di quello

dell'onorevole Bozzi. L'emendamento suonavava così:

«Salvo il caso che questi non ne abbia deciso il rinvio alle Camere».

Adottando questa dizione di potrebbe oggi votare il mio emendamento, senza pregiudicare la sostanza di quello che sarà l'articolo 71.

PRESIDENTE. Poiché le cose dette restano e la Commissione ha dichiarato che in linea di principio accede alla sua proposta, forse è opportuno esaminare il suo emendamento in sede di articolo 71.

CARONIA. Non insisto.

(Così rimane stabilito).

PRESIDENTE. Resta ancora l'ultima parte dell'emendamento Caronia che coincide con la proposta dell'onorevole Persico, che la Commissione accetta:

«Può inviare messaggi al Parlamento».

La pongo in votazione.

(È approvata).

Questa formula diventa il terzo comma dell'articolo in esame.

Passiamo alla votazione del terzo comma del progetto, che diventa quarto, lasciato in sospenso in seguito al giusto richiamo dell'onorevole Caronia:

«Nomina, nei casi indicati dalla legge, i funzionari dello Stato».

(È approvato).

Pongo in votazione il quarto comma, del progetto, che diviene quinto;

«Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici; ratifica i trattati internazionali, previa, quando sia richiesta, l'autorizzazione delle Camere».

(È approvato).

Segue il quinto comma — che diviene sesto — in cui bisogna tener conto dell'emendamento Gasparotto che la Commissione ha dichiarato di accettare e dell'emendamento aggiuntivo dell'onorevole Azzi. Il testo del quinto comma, con l'emendamento Gasparotto, risulta del seguente tenore:

«Ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere».

Pongo in votazione la prima parte:

«Ha il comando delle Forze armate».

(È approvato).

Pongo in votazione l'emendamento aggiuntivo dell'onorevole Azzi, non accettato dalla Commissione.

«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».

(Non è approvato).

Pongo in votazione le parole:

«presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge».

(Sono approvate).

Ed infine pongo in votazione l'ultima parte:

«dichiara lo Stato di guerra deliberato dalle Camere».

(È approvata).

A proposito del comma successivo: «Presiede il Consiglio superiore della Magistratura», gli onorevoli Mastino Pietro, Lussu, Sansone, Preti, Treves, Rossi Paolo, Lami Starnuti, Fiorentino, Pistoia, Barbareschi hanno proposto che la votazione dell'articolo sia rinviata a quando sarà esaminato l'articolo 97 sull'ordinamento giudiziario.

L'onorevole Tosato ha facoltà di esprimere il parere della Commissione.

TOSATO. La Commissione accetta.

(Così rimane stabilito).

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'ultimo comma:

«Può concedere grazia e commutare le pene».

(È approvato).

Pongo in votazione l'emendamento proposto dall'onorevole Clerici, accettato dalla Commissione.

«Concede le onorificenze della Repubblica».

(È approvato).

L'articolo 83 risulta nel suo complesso così approvato:

«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.

«Può inviare messaggi al Parlamento.»

« Nomina, nei casi indicati dalla legge, i funzionari dello Stato.

« Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici; ratifica i trattati internazionali, previa, quanto sia richiesta, 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.

« Può concedere grazia e commutare le pene.

« Concedè le onorificenze della Repubblica ».

Resta in sospenso la votazione relativa alla presidenza del Consiglio Superiore della Magistratura e quella relativa al rinvio alle Camere, per un nuovo esame, delle leggi approvate, questione che sarà esaminata in sede di articolo 71.

Dobbiamo ora passare all'articolo 84.

DOMINEDÒ. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DOMINEDÒ. Poichè è stato presentato da altri colleghi un emendamento nella forma dell'articolo aggiuntivo 85-bis, relativamente all'obbligo del giuramento del Presidente della Repubblica, mi parrebbe che questo tema abbia carattere preliminare rispetto alla materia contemplata dagli articoli 84 e seguenti, in quanto integra la figura del Presidente e la sua disciplina, anche in relazione a questo aspetto formale, che è stato ora sottoposto al nostro esame e sul quale dovrà deliberare l'Assemblea.

Se, quindi, l'onorevole Presidente convenisse nell'ordine di graduazione che io sottopongo, il tema del giuramento dovrebbe precedere quello dello scioglimento delle Camere.

PRESIDENTE. Onorevole Dominedò, abbiamo la consuetudine di esaminare gli articoli aggiuntivi sempre in fine del Titolo, salvo a dar loro una collocazione opportuna. Non vedo in che cosa la facoltà da concedersi al Presidente della Repubblica di sciogliere le Camere stabilita nell'articolo 84, possa essere subordinata al fatto che egli presti o meno il giuramento. Non vedo il nesso logico.

DOMINEDÒ. Non c'è nessuna subordinazione, lo riconosco io per il primo, ma mi parebbe che risolvere il problema del giuramento attenga alla definizione preliminare e compiuta della figura del Presidente. È una questione d'ordine formale, non logico.

PRESIDENTE. Non ho nulla in contrario, salvo la osservazione che la proposta di emendamento da parte dell'onorevole Perassi e

dell'onorevole Mortati, alla quale lei evidentemente si riferiva è recentissima, ed i colleghi quindi non ne hanno avuto conoscenza. Se la mettessi in discussione ora, giustamente qualcuno potrebbe chiedere la sospensione della seduta per poter esaminare l'emendamento, mentre ciò che attiene all'articolo 84 è da lungo tempo noto ed è stato quindi certamente esaminato dai deputati.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Molto probabilmente la questione del giuramento solleverà meno difficoltà e, quindi, non ho ragione di oppormi alla richiesta dell'onorevole Dominedò.

PRESIDENTE. Se nessuno si oppone alla proposta dell'onorevole Dominedò do lettura dell'articolo 85-bis presentato dagli onorevoli Perassi e Mortati:

« Il Presidente della Repubblica, prima di assumere le funzioni, presta giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione avanti le Camere riunite ».

Sullo stesso argomento è stato presentato un altro articolo aggiuntivo a firma degli onorevoli: Clerici, Bozzi, Uberti, Fuschini, Avanzini, Micheli, Malvestiti, Cremaschi Carlo, Ferrari, Alberti, Ambrosini, Titomanlio Vittoria, Firrao, Colombo Emilio, Salizzoni, Marconi, Coppi, Cappelletti, Guerrieri Emanuele, De Caro Gerardo, Chatrian, Benvenuti, Zuccarini, Nenni, Rossi Paolo, Treves, Preti, Crispo, Persico, Costantini, Tonello, Corbino, Carpano Maglioli, Gasparotto, Maffi, Laconi, Gullo Fausto, Vernocchi, Della Seta, Azzi, Perrone Capano e Reale Vito:

« Il Presidente della Repubblica, prima di assumere l'ufficio, presta giuramento di fedeltà alla Costituzione davanti alle Camere riunite ».

L'onorevole Perassi ha facoltà di svolgere il suo articolo aggiuntivo.

PERASSI. Com'è noto, la questione del giuramento è rimasta riservata, nel senso che l'Assemblea Costituente avrebbe esaminato caso per caso quali sono gli organi per i quali il giuramento è prescritto.

Si pone ora il problema per il Presidente della Repubblica. Le formule proposte in parte coincidono; vi è però una differenza nella formulazione. Nel testo presentato dal collega Mortati e da me si dice che: « il Presidente della Repubblica, prima di assumere le funzioni, presta giuramento di fedeltà

alla Repubblica e di osservanza alla Costituzione», anziché limitarsi a dire: «giura fedeltà alla Costituzione». Ci sembra che la formula da noi proposta sia preferibile.

PRESIDENTE. L'onorevole Clerici, che è il primo firmatario del secondo articolo testè letto, ha facoltà di svolgerlo.

CLERICI. È questione di forma. Mi associo a quello dell'onorevole Perassi, e ritiro il mio.

PRESIDENTE. Onorevole Ruini, qual'è l'avviso della Commissione?

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. La Commissione accetta il testo Perassi-Mortati.

NITTI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

NITTI. Questa proposta, che non è stata pubblicata e che è stata presentata all'ultima ora, mi ha sorpreso. Vi è proprio bisogno di mettere l'obbligo del giuramento nella Costituzione?

Io sono venuto qui, in questa Assemblea, con l'idea che le vecchie formule fossero in gran parte abolite. Trovo che aumentano ogni giorno. Nessuna monarchia ne ha abusato da noi, come se ne incomincia ad abusare oggi. Vi sono già tante cose che abbiamo ammesso; abbiamo ammesso anche che il Presidente della Repubblica può accordare decorazioni, che non esistono, nella previsione che si creino in avvenire. Abbiamo tanto desiderio di fare decorazioni? Ed allora, perché avete ammesso questa cosa inutile ed assurda? Se si dovranno concedere delle decorazioni, sarà la Camera che deciderà se il Presidente può accordarle, ed in quale forma. (*Commenti*).

Adesso, si propone l'inutile aggiunta del giuramento del Presidente della Repubblica. Quanto tempo abbiamo perduto in quest'Aula per parlare dei vari giuramenti da istituire per il Capo provvisorio dello Stato! Non ho mai sentito tanti discorsi sul giuramento. Sentite proprio il bisogno di determinare questa materia? Sentite proprio il bisogno di stabilire se e come deve giurare il Presidente della Repubblica?

Non lo avete sentito questo bisogno, tanto è vero che ve ne venite all'ultima ora con questa proposta.

Io vi prego di sopprimere questa parte e di rinunciare al giuramento.

ROSSI PAOLO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROSSI PAOLO. Mi duole di non poter condividere il parere espresso dall'illustre Presidente Nitti, ma ormai abbiamo messo

il giuramento nella Costituzione, e non so perché il Capo dello Stato, che dovrebbe ricevere il giuramento dei Ministri, non dovrebbe a sua volta prestarlo!

Il messaggio cristiano: «*Nolite jurare, sia la vostra parola: sì, sì; no, no*» è un alto messaggio e ne sentiamo il valore, ma indubbiamente non si può concepire che proprio il Capo dello Stato, il quale riceve il giuramento altrui, sia esonerato dal prestare giuramento di fedeltà alla Costituzione.

Abbiamo certamente abusato, per il passato, del giuramento. Per esempio, il giuramento dei professori universitari, che è rimasto adesso soltanto per i professori delle scuole medie, era una cosa assurda. Pretendere il giuramento di fedeltà da parte di un professore per consentirgli il diritto di insegnare greco, o astronomia, o anatomia comparata, è una cosa assurda. Ma non è assurdo affatto che giuri, nella forma più solenne, fedeltà alla Costituzione, il Capo dello Stato.

Se escludessimo il giuramento di fedeltà alla Costituzione ed alla Repubblica del Capo dello Stato, faremmo una Costituzione anomala. Non ci sono, ch'io mi sappia, né Costituzioni monarchiche, né Costituzioni repubblicane, né Costituzioni moderne, né Costituzioni 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.

Per queste ragioni, io e il mio Gruppo voteremo a favore del giuramento.

GULLO FAUSTO. Non dimenticate che è il Capo supremo delle Forze armate!

PRESIDENTE. Pongo in votazione la formula proposta dall'onorevole Perassi:

« Il Presidente della Repubblica, prima di assumere le funzioni, presta giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione avanti le Camere riunite ».

(*È approvato*).

Passiamo all'articolo 84. Se ne dia lettura. AMADEI, *Segretario*, legge:

« Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere ».

PRESIDENTE. Ricordo che l'onorevole Benvenuti ha già svolto il seguente emendamento, in sede di articolo 83:

« *Sostituirlo col seguente:*

« Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere.

« Promuove, ogni qual volta lo ritenga del caso, azione di incostituzionalità delle leggi, decreti e regolamenti che vengano proposti alla sua firma.

« Presiede il Consiglio superiore della magistratura e nomina con decreto, su designazione del Consiglio stesso, i magistrati.

« Nomina i funzionari della Presidenza della Repubblica.

« I poteri di cui al presente articolo sono esercitati dal Presidente della Repubblica in via di prerogativa: per la loro validità non è necessaria la controfirma del Primo Ministro, né dei Ministri ».

L'onorevole Dominedò ha presentato il seguente emendamento:

« *Dopo la parola: può, aggiungere le parole: in via di prerogativa* ».

Ha facoltà di svolgerlo.

DOMINEDÒ. Eccomi pronto a dare ragione dell'emendamento proposto all'articolo 84. In queste norme del progetto di Costituzione, il potere del Presidente della Repubblica di procedere allo scioglimento delle Camere è contemplato indiscriminatamente, indifferenziatamente, rispetto agli altri poteri del Capo dello Stato contemplati nell'articolo precedente dello stesso progetto.

Penserei allora che in un tema di tale importanza, il quale veramente deve servire a collocare il Capo dello Stato al vertice dell'ordine costituzionale che stiamo costruendo, ponendolo nella sua veste di tutore e custode della Costituzione al di sopra del Parlamento attraverso la potestà di scioglimento, penserei, dicevo, che nell'esercizio di tale funzione debba adottarsi quella particolare configurazione giuridica per cui, in sede costituzionale, convenga parlare di poteri spettanti al Capo dello Stato « in via di prerogativa », nel senso di un potere proprio, esclusivamente pertinente. Se poi, allo scopo di meglio differenziare questa ipotesi dalle mere funzioni di carattere personale, si volesse adottare un'altra formula, in luogo di quella del « potere in via di prerogativa », ripetuta dalla Costituzione estone e da altri testi, si potrebbe forse preferibilmente parlare di « potere autonomo » o « potere esclusivo », inerente all'organo piuttosto che alla persona.

Qualora si riuscisse così a configurare questo potere del Capo dello Stato, esclusivamente ad esso spettante, la conseguenza sarebbe la seguente: che l'atto compiuto

dal Capo dello Stato, nell'esercizio del potere conferitogli nella così detta via di prerogativa, non avrebbe bisogno, agli effetti della validità giuridica e costituzionale, della controfirma del Primo Ministro ed in genere del Governo.

La ragione che ispira l'emendamento 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. L'articolo 84 va quindi visto in stretta connessione sia con il primo comma dell'articolo 85, il quale subordina la validità degli atti compiuti dal Capo dello Stato alla controfirma dei Ministri competenti, sia col secondo comma dello stesso testo, relativamente alla materia della responsabilità, sulla quale si dovrà altrove tornare.

È perciò che, laddove l'emendamento proposto dovesse essere accolto, bisognerebbe correggere conseguentemente il primo comma dell'articolo 85 in questi termini: « Gli atti compiuti dal Capo dello Stato, tranne quelli nell'esercizio del potere in via di prerogativa, non sono validi se non controfirmati dal Primo Ministro e dai Ministri competenti ». E altrettanto dovrebbe logicamente dirsi per il problema della responsabilità politica, non essendo più invocabile un principio di irresponsabilità per gli atti non coperti dalla firma del Governo.

Pare che queste previe enunciazioni di principio servano a porre in evidenza il significato giuridico da un lato, e quello politico dall'altro, di una proposta mirante in definitiva a quella finalità ultima che può dirsi della elevazione di prestigio e del rafforzamento di potere del Capo dello Stato, onde rendere storicamente attuabile il suo compito di supremo moderatore della Costituzione. Probabilmente, una proposta di tanto rilievo potrebbe essere temperata da una eventuale delimitazione della potestà di scioglimento. Forse la potestà di scioglimento, spettante in via di prerogativa con le caratteristiche e gli effetti sin qui delineati, potrebbe ad un tempo essere circoscritta, venendo ricondotta a determinate condizioni, collegata a determinati limiti. È perciò che altri colleghi si riservano di studiare queste

delicato punto, per sottoporre all'Assemblea possibili emendamenti riguardanti una delimitazione del potere di scioglimento: in questo caso, tali emendamenti costituirebbero quasi la naturale contropartita dell'accresciuto potere presidenziale a seguito della qualificazione in via di prerogativa.

Richiamando, quindi, i precedenti costituzionali testé citati e tenendo presente un complesso di finalità che attengono insieme all'ordine giuridico ed all'ordine politico, oserei ritenere che se l'Assemblea entrasse nell'ordine di idee di valutare l'opportunità di dare nuova configurazione a questo potere centrale di scioglimento, vera chiave di volta della nostra costruzione costituzionale, si riuscirebbe nel duplice intento di rafforzare la posizione del Capo dello Stato, e di inquadrarne insieme la figura in quei principi che abbiamo voluto preservare, muovendoci nell'orbita del Governo parlamentare e non del Governo presidenziale.

Poiché sia ben fermo che, anche configurando il potere di scioglimento nel quadro dei poteri spettanti nella così detta via di prerogativa, non si altererebbe concettualmente la struttura costituzionale che l'Assemblea ha prescelta come la più rispondente in Italia all'attuale momento storico. Noi infatti ci muoveremmo sempre nell'orbita di un regime parlamentare e non presidenziale, se è vero che il Presidente non si sovrapporrebbe all'esecutivo, bensì sarebbe solamente investito di questa funzione centrale, ma delimitata e circoscritta, proprio allo scopo di ristabilire l'equilibrio fra i poteri dello Stato, dimostrandosi così l'autentico moderatore della Costituzione, capace di riavvicinare il Parlamento al paese e di dirimere il conflitto con un Governo non più rispondente alle esigenze della coscienza comune.

PRESIDENTE. Segue l'emendamento dell'onorevole Colitto:

Alle parole: sciogliere le Camere, sostituire: sciogliere entrambe le Camere o anche una sola di esse».

Ha facoltà di svolgerlo.

COLITTO. Questo emendamento mira a rendere più chiara la dizione dell'articolo.

Io mi sono domandato: può il Capo dello Stato sciogliere anche una soltanto delle Camere? Se a questo interrogativo possiamo rispondere affermativamente, è opportuno formulare la norma in guisa che nessun dubbio sorga in proposito.

Ho perciò proposto la seguente formula: «entrambe le Camere o anche una sola di

esse». Non trovo tuttavia alcuna difficoltà ad abbandonare eventualmente questa formula e ad accettarne qualsiasi altra, che potrà, secondo la Commissione, rendere meglio il concetto da me espresso.

Osservo peraltro che la formula da me proposta è stata già usata in altre norme di questa Costituzione e si trova adottata anche in molte disposizioni del Codice penale e nelle leggi, che attualmente la Commissione dei Settantacinque sta esaminando, di riforma di alcune parti del Codice penale.

PRESIDENTE. Segue l'emendamento dell'onorevole Bosco Lucarelli:

«Aggiungere il seguente comma:

«In tale caso i poteri delle Camere non sono prorogati fino alla riunione delle nuove».

Ha facoltà di svolgerlo.

BOSCO LUCARELLI. Noi abbiamo, nell'articolo 58 già approvato, stabilito che i poteri delle Camere sono prorogati sino alla riunione delle Camere nuove. Ma questa facoltà noi l'abbiamo vista in rapporto alle Camere le quali si sciogliono per compiuto termine. Qui viceversa l'ipotesi è completamente diversa, giacché qui ci troviamo di fronte a Camere che sono sciolte in virtù di un provvedimento eccezionale.

Ora, se nell'ipotesi dell'articolo 58 ci trovavamo di fronte a Camere che avevano regolarmente svolto la loro azione, per cui sembrava opportuno che ad esse fosse concessa una proroga delle loro funzioni fino alle Camere nuove, viceversa la posizione contemplata dall'articolo 84 è, come ho detto, completamente diversa, perché noi prorogheremmo delle Camere che il Capo dello Stato ha ritenuto non poter funzionare. Quindi abbiamo una contraddizione in termini, perché, da un lato, abbiamo delle Camere che non possono funzionare; dall'altro, abbiamo la proroga dei poteri delle Camere stesse.

Dal punto di vista poi dell'opportunità, io mi domando come si pensa che potrebbero funzionare queste Camere che si trovassero di fronte ad un decreto di scioglimento e quali si pensa che sarebbero i loro rapporti con l'esecutivo. È evidente che non potrebbe determinarsi se non un gravissimo attrito, uno stato di fatto molto pericoloso e molto grave.

Mi sono permesso quindi di presentare un emendamento con il quale, in caso di scioglimento delle Camere, tale proroga non avvenga come viceversa avviene regolarmente per l'articolo 58, quando le Camere abbiano rego-

larmente funzionato e si siano sciolte per compiuto termine.

PRESIDENTE. Segue l'emendamento dell'onorevole Romano:

« *Aggiungere il seguente comma:*

« Allo scioglimento delle due Camere seguirà l'elezione del Presidente della Repubblica da farsi entro sei mesi dalla elezione delle Camere stesse ».

Ha facoltà di svolgerlo.

ROMANO. Vi rinunzio, onorevole Presidente. Avrei infatti mantenuto l'emendamento se fosse stata stabilita la nomina del Capo dello Stato a suffragio diretto del popolo, giacché scopo dell'emendamento stesso era quello di frenare l'eventuale strapotere del Presidente della Repubblica; ma, dopo l'approvazione dell'articolo 79 nel senso che tutti sanno, non vi è più questa necessità.

PRESIDENTE. Sta bene. L'onorevole Costantini ha presentato il seguente emendamento:

« *Sostituire l'articolo 84 con il seguente:*

« Il Presidente della Repubblica può sciogliere le Camere con il consenso espresso dei rispettivi Presidenti ».

Ha facoltà di svolgerlo.

COSTANTINI. Io penso, onorevoli colleghi, che lo spirito che ci anima nel presentare questi emendamenti sia sostanzialmente il medesimo, da qualunque parte essi provengano. In sostanza, lo spirito, che mi ha determinato a presentare l'emendamento testè letto, è quello di evitare pericoli che noi oggi possiamo solo temere, perché l'avvenire è sulle ginocchia di Giove. Per disgrazia, abbiamo il ricordo e l'esperienza del passato che ci inducono a molta prudenza.

Dalla semplice lettura di questo articolo, che siamo chiamati ad approvare, cioè dell'articolo 84, noi rileviamo che il potere concesso, o in via di concessione, al Presidente della Repubblica, è enorme. Badate: il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere. E non si parla — perché non è possibile fare una casistica — delle ragioni che possono determinare o imporre un provvedimento di questo genere. Si dice « può », e non si dice altro, perché altro non si può dire.

E allora, nella tema che in un prossimo o magari lontano avvenire vi sia un Presidente della Repubblica il quale abusi dei suoi poteri e sciolga le Camere, quando le Camere non dovrebbero essere sciolte, che cosa dob-

biamo fare? Io penso che, sostituendo — non sarà una formula perfetta — a quel « sentiti i Presidenti », il consenso dei Presidenti delle due Assemblee legislative, noi avremmo, anziché la responsabilità, la iniziativa individuale del massimo rappresentante della Repubblica ed anche quella di coloro che, col consenso delle Assemblee legislative, rappresentano le Assemblee stesse.

È una garanzia che io propongo sia stabilita per tutelare, nelle forme che sono consentite alle nostre umane possibilità, questa democrazia che abbiamo ottenuto con tanta fatica e che dobbiamo custodire con ogni diligenza.

PRESIDENTE. L'onorevole Laconi ha presentato il seguente emendamento, da porre in votazione, secondo il proponente, solo nel caso che l'articolo sia approvato nel testo del progetto:

« *Aggiungere il seguente comma:*

« Non può usare di tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato ».

L'onorevole Laconi non essendo presente, si intende che abbia rinunciato a svolgerlo.
ORLANDO VITTORIO EMANUELE.
Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ORLANDO VITTORIO EMANUELE. Io mi ero proposto di prendere la parola sull'articolo 85 o sull'articolo 86 ma, per essere interamente sincero, onorevole Presidente, dirò che nel mio proposito vi sarebbe una specie di dichiarazione di voto che vale per tutto il passato e per tutto l'avvenire; quindi, questo riassunto sintetico del mio pensiero di prima e di poi sarebbe tutto a vantaggio del lavoro dell'Assemblea. E volevo scegliere, come ho detto, l'articolo 85 o l'articolo 86, dove si pone un quesito che mi pare insoluto e fondamentale, cioè a dire: questo Governo della futura Costituzione che rapporti avrà con il Presidente, Capo dello Stato? È un problema che credo non risoluto ed è fondamentale, poiché è quello da cui si qualifica la forma di Governo che si vuole adottare.

Dico che avrei preso argomento da uno di questi due articoli per una motivazione di voto verso il passato e verso l'avvenire, cioè per spiegare la scarsa mia partecipazione ai lavori finora diretti alla creazione della nuova Costituzione e quella, temo, egualmente scarsa, ai lavori futuri. Ricordo, dunque, che io nella grande discussione generale manifestai dei concetti di carattere fondamentale che ebbero la sfortuna,

o meritavano, diremo più modestamente, la sfortuna, di non essere accolti, di essere radicalmente disattesi. Io ne prendo atto con doverosa modestia, ma spiego la scarsità della mia cooperazione per il fatto stesso che il dissenso cade su quello che è lo spirito fondamentale, e non riguarda una differenza analitica su questa o su quella espressione, ma su tutte le parti essenziali di questa costruzione di diritto pubblico. In tal caso non ci si può mettere d'accordo! È come parlare due lingue diverse reciprocamente incomprese!

Ora, uno dei punti più gravi del mio dissenso è stata la esautorazione completa di questo futuro Capo dello Stato repubblicano. Si direbbe che si tratti quasi di una specie di sfiducia anticipata, di un sospetto continuo verso l'abuso dei poteri concessi, onde sono considerevolmente ridotte le attribuzioni del Capo di Stato quali spettano ordinariamente nei regimi monarchici. Or, tutti ricorderanno lo spirito satirico onde, precisamente a causa di questa scarsità di poteri, era stato attribuito ai re costituzionali l'appellativo di « re travicello ». E tenete conto che v'era di mezzo il rispetto verso la maestà del re!

Ora, io mi domando quali epiteti saranno riservati a questo futuro Presidente di 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!

Ora, con questa convinzione che io avrei voluto illustrare a proposito del coordinamento della responsabilità di cui all'articolo 85 e dei poteri del Governo o Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 86, non mi sarei però davvero aspettato che mi si fosse data occasione di intervenire per il motivo inverso, cioè per lo scioglimento della Camera per quanto qui si parli di scioglimento delle due Camere, mentre lo Statuto albertino non si riferiva né poteva riferirsi che solo ad una; il quale scioglimento contemporaneo fa una certa impressione, e desta qualche preoccupazione.

Ma comunque è un'attribuzione che è talmente nell'interesse del funzionamento della Costituzione e della politica di un Paese, che non saprei comprendere come si possa prescindere.

Ma vi è il mio amico e collega (vorrei dire discepolo) a cui ho voluto e voglio tanto bene e verso cui professo tanta stima, l'onorevole

Dominedò, che nientedimeno ne farebbe un potere personale! Perché, badiamo bene: la formula è: in via di prerogativa. L'espressione « prerogativa », che ci viene dalla Costituzione inglese, indica un potere non attribuito alla persona, ma attribuito solo in quanto funzionario, sia pure supremo, sia pure organo rappresentante della sovranità dello Stato. Ma, l'onorevole Dominedò nello specificare che il potere di scioglimento è conferito in via di prerogativa avverte che si tratta di una ipotesi diversa ed anzi contrastante e cioè come potere autonomo, esclusivo e quindi eccezionale: in una parola, personale.

Ora io mi ricordo che come deputato, ma prima come professore, ho sostenuto quella lotta nel campo scientifico (che poi fu superata perché nessuno più ne dubitò) sulla questione: se fossero potute rimanere delle attribuzioni del Capo dello Stato che non avessero carattere di prerogativa, perché tutte le attribuzioni del Capo dello Stato erano prerogative, cioè a dire non erano conferite alla persona ma bensì all'organo come rappresentante la sovranità dello Stato.

La questione fu sollevata da prima dai costituzionalisti francesi della monarchia di luglio, e, per verità, in questa categoria di diritti personali rimasti al re cui si dava il titolo di maiestatici, si comprendeva lo scioglimento della Camera. Ma questa speciale estensione non fu presa molto sul serio; si continuò invece a ridurre siffatti diritti pretesi maiestatici a questi due ordini di attribuzioni: il diritto di grazia e i titoli nobiliari. Questa opinione ebbe qualche rappresentante in Italia, nei primi tempi sotto l'impero dello Statuto albertino, limitatamente dunque alla grazia ed agli ordini nobiliari.

Qualcuno diceva: queste attribuzioni sono ancora di natura personale, residui dei diritti propri dei monarchi, senza alcun concorso di altri organi costituzionali. Quando il re fa la grazia, la fa come persona, non la fa in quanto rappresenta lo Stato e quindi in quanto prerogativa nel loro senso costituzionale. E così pure i titoli nobiliari. Per i titoli nobiliari vi sarebbe stata una maggior ragione, perché quella competenza si collegava con una tradizione secondo cui il conferimento del titolo era atto di personale volontà del Sovrano collo stesso titolo specifico delle monarchie assolute e lo Statuto albertino aveva detto che questo diritto si manteneva nella sua figura storica. Ciò malgrado, noi giuspubblicisti della nuova scuola ci rifiutammo di ammettere queste

interpretazioni. E questa era democrazia, come la intendevamo verso il 1890, onde ora dovrei passare per un estremista. Abbiamo detto: nient'affatto; il Capo dello Stato della monarchia, secondó lo Statuto albertino, non ha nessun potere personale; tutti i suoi poteri sono esercitati in quanto rappresentante dello Stato e tutti sottoposti al principio generale della responsabilità ministeriale. E queste tendenze prevalsero perché la grazia fu sotto la controfirma del Ministro Guardasigilli e gli ordini nobiliari furono sotto la generale competenza del Primo Ministro e Ministro dell'interno attraverso la Consulta araldica, come ufficio dipendente dalla Presidenza del Consiglio.

Ora dobbiamo fare questo po' po' di passo retrogrado nel senso, che sessanta anni fa ci sembrava antidemocratico, antiliberal, di riconoscere un potere personale, vuol dire un potere per cui non si risponde, non più nel re ma nel Presidente della Repubblica! Per verità a me pare che questa semplice esposizione storica dimostra l'assoluta impossibilità di aderire a quella proposta.

DOMINEDÒ. Ma noi ci riserviamo di toccare il problema della responsabilità quando esamineremo il secondo comma dell'articolo 85.

ORLANDO VITTORIO EMANUELE. Nelle cose dette dal mio amico Dominedò vi è una parte in cui sono disposto a consentire, cioè in quanto egli trova, quasi come in una *extrema ratio*, finalmente un mezzo di assicurare l'autorità di questo Presidente: autorità di tanto ridotta se non addirittura demolita. Ben poco gli è rimasto anche in confronto del potere del Capo dello Stato monarchico.

Ha, sì, il comando delle forze di terra e di mare, ma poi, viceversa, l'attività militare ritorna al Governo come Ministero della guerra o comandi di Stato maggiore, che non dipendono da lui o almeno non risulta che dipendano da lui, e ciò anche a prescindere dal particolare prestigio di un re che era pure, o si presumeva che fosse, un tecnico rivestito di gradi militari.

Ora a proposito di un siffatto Presidente della Repubblica, siccome esautorato, l'amico Dominedò trovava che effettivamente non inquadra in questa esautorazione questo potere di scioglimento delle Camere che realmente ha una portata almeno simbolicamente grandissima; onde, per rafforzare sempre più quell'autorità, pensava di attribuirgli in quella forma eccezionale.

E, in verità, nel senso di questa tendenza, io potrei consentire, perché penso io pure che

eccessiva è stata la riduzione di quell'autorità. Per esempio, gli si è levata l'iniziativa. Or 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 del Paese. Gli avete pure tolto la sanzione. Lo avete escluso dal potere legislativo. Non gli appartiene il potere giudiziario, e questo è naturale. Io non so più se gli spetta il potere esecutivo. E quando dovesse discutersi qualcuno degli articoli relativi a questo argomento vi parteciperei, per manifestare, almeno, i miei dubbi. Ed allora è naturale la domanda: cosa ci sta a fare? E si risponde: ha il potere di sciogliere le Camere. E l'onorevole Dominedò acutamente pensa che nel giusto intento di rinforzarne l'autorità gioverebbe di attribuirgli quella competenza come un diritto personale, non in quanto è il rappresentante della sovranità dello Stato, ma si chiami, non so, oggi Enrico De Nicola, o domani non so chi altro, poiché non intendo fare pronostici in questa delicata materia, mentre l'affidarsi a una persona dovrebbe soprattutto dipendere dalla fiducia verso quella data persona. Or, vedete, questo potere che per se stesso è indubbiamente grave, può diventare minaccioso tanto più quanto meno poteri gli avete dato. (*Approvazioni*).

Abbiamo tutti vissuto questa vita parlamentare d'Italia. Ricordate un caso in cui si sia fatta la grossa questione politica di fronte ad uno scioglimento, come determinato da intenti di sopraffazione politica? Io non me ne ricordo. Io non me ne ricordo e credo di poterlo escludere perché tutto il congegno dei meccanismi parlamentari rendeva poco facile che il potere esecutivo ricorresse a quell'atto violento. Poiché è violento; come negarlo? È un atto di volontà di un individuo che soverchia e dissolve la rappresentanza della Nazione. Ma è tanto meno possibile di negare questa competenza al Presidente della Repubblica, quanto più grave mi appare quella esautorazione. Ma, fermato questo punto, che vi sia da parte della prima Camera della Repubblica d'Italia, che vuole riaffermare la democrazia nel suo senso più ampio, la dichiarazione con cui si attribuisce ad un organo dello Stato un potere personale sottratto alla responsabilità, mi sembra una cosa veramente così straordinaria che per mio conto non saprei prestare il mio assenso, poiché ne resterebbe

profondamente turbato tutto lo spirito della Costituzione. Io che mi dolgo che l'autorità del Capo dello Stato sia stata di tanto smiunita, vi dico la verità, di fronte a questo potere che lo fa diventare una specie di sovrano assoluto, resto perplesso. Lasciatelo sotto la responsabilità, ed allora va bene. Non si possono conciliare due cose incompatibili. Se il potere è personale, vuol dire che non se ne risponde. È una forma, sia pure limitata, di potere assoluto e quindi in perfetta contraddizione con quello spirito democratico di cui l'Assemblea si è dimostrata animata. Il pericolo è appunto l'esautorazione del potere esecutivo. Occorre un rafforzamento del potere esecutivo ed io vorrei arrivare all'elezione popolare, appunto per rafforzarlo. Ma, tornando al punto di partenza, credo, ciò malgrado, che sia radicalmente contrastante con lo spirito democratico il riconoscere un potere personale. (*Vivi, generali applausi*).

CLERICI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CLERICI. Onorevoli colleghi, mi trovo confuso di dover parlare dopo un maestro come l'onorevole Orlando, alle cui osservazioni dichiaro subito di acconsentire pienamente. Parlo però anche per dichiarazione di voto, per aggiungere, mi illudo, una postilla (non è che una diretta conseguenza, postilla, dicevo, e corollario di quello che ha già prospettato l'onorevole Orlando). Chiedo all'onorevole Dominedò, al caro ed illustre collega Dominedò, come mai può congegnare il suo emendamento che, in sostanza, porterebbe all'assurdo di un Presidente della Repubblica che senza, ed eventualmente contro, il parere del Primo Ministro e dei Ministri, scioglie le Camere. Ed allora io gli chiedo come mai si può inquadrare giuridicamente questo fatto con le due disposizioni, che sono nell'articolo 85, per cui da una parte il Presidente della Repubblica non deve rispondere dei suoi atti; e dall'altra ciascun suo atto non è valido se non è controfirmato dai Ministri.

Qui invece avremmo un atto non controfirmato da alcun Ministro e del quale quindi nessuno dei Ministri risponde, mentre non ne risponderebbe del pari neppure il Presidente della Repubblica. E allora pongo quest'altro interrogativo all'onorevole Dominedò: E se, come può avvenire, il Paese, nella duplice elezione dei senatori e dei deputati, decidesse poi contro il Presidente della Repubblica che scioglie la Camera, che cosa succe-

derebbe? Normalmente succedeva, secondo l'antica prassi, che era vera legge costituzionale, questo: il Presidente del Consiglio e il Consiglio dei Ministri, che avevano sottoscritto e assunto la responsabilità dello scioglimento della Camera, rispondevano essi dell'atto politico e davano le dimissioni. In questo stava la sanzione per l'atto disapprovato dal Paese. Secondo l'emendamento Dominedò, invece, avremmo il Presidente della Repubblica che non risponde non solo alle Camere ma neppure al Paese sovrano, che lo ha sconfessato. Allora capiterebbe con ogni probabilità quel fatto, straordinario, che si è verificato in Francia nel 1878, allorché il Presidente Mac Mahon sciolse la Camera sul parere del Duca De Broglie, Presidente del Consiglio; ed il popolo rispose rimandando al Parlamento coloro che erano stati sciolti e che si erano coalizzati fra loro. Si arrivò così al famoso dilemma di Leone Gambetta: sottomettersi o dimettersi; ed a seguito di ciò Mac Mahon dovette dare le dimissioni, benché istituzionalmente ciò fosse escluso dalla Costituzione di recente votata. Il fatto fu talmente grave che da allora nessun Presidente della Repubblica sciolse più la Camera. Quindi, e, meglio ancora, nessun Presidente del Consiglio osò più chiedere il provvedimento. E con la disposizione dell'onorevole Dominedò noi introdurremmo nella Costituzione un principio assurdo, perché avremmo un Presidente della Repubblica che non risponderebbe di ciò che esso facesse di sua testa e quindi con la sua esclusiva ed espressa responsabilità; un principio per di più che sarebbe fomite di disordini.

DOMINEDÒ. C'è la riserva. Il problema resta aperto.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato alle ore 11 di domani.

Omissis

ASSEMBLEA COSTITUENTE

CCLXIX.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI GIOVEDÌ 23 OTTOBRE 1947

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **TERRACINI**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **CONTI**

INDICE

	<i>Pag.</i>
Congedi:	
PRESIDENTE	1465
Progetto di Costituzione della Repubblica italiana (Seguito della discussione):	
PRESIDENTE	1465, 1472, 1474, 1481, 1482
RUINI, <i>Presidente della Commissione per la Costituzione</i>	1465, 1471, 1472, 1480
ORLANDO VITTORIO EMANUELE	1468, 1478
NITTI	1470
CARPANO MAGLIOLI	1470
CLERICI	1471
CORBINO	1471
COSTANTINI	1472, 1473, 1482
BOZZI	1472
TOSATO	1473, 1477, 1479
BENVENUTI	1474
NOBILE	1474
CODACCI PISANELLI	1474, 1477, 1481
COLITTO	1476
PERASSI	1476
MASTINO PIETRO	1477, 1482
PRETI	1479, 1482
CARONIA	1481
LACONI	1481
FABBRI	1481
DOMINEDÒ	1482
MORO	1482
Votazione nominale:	
PRESIDENTE	1482
Risultato della votazione nominale:	
PRESIDENTE	1484
Presentazione di una relazione:	
BOZZI	1484
PRESIDENTE	1484
Sull'ordine del giorno:	
CARONIA	1484
PRESIDENTE	1484

La seduta comincia alle 11.

RICCIO, *Segretario*, legge il processo verbale della precedente seduta antimeridiana. (*È approvato*).

Congedi.

PRESIDENTE. Comunico che hanno chiesto congedo i deputati Caroleo e Lazzati. (*Sono concessi*).

Seguito della discussione del progetto di Costituzione della Repubblica italiana

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: Seguito della discussione del progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

Nella seduta pomeridiana di ieri sono stati svolti gli emendamenti presentati all'articolo 84 ed hanno anche preso la parola alcuni colleghi per esporre particolari considerazioni sugli emendamenti stessi.

Spetta adesso alla Commissione di esprimere il suo avviso. Ha pertanto facoltà di parlare l'onorevole Ruini.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Desidero, prima di parlare dell'articolo 84, fare un breve cenno sulle osservazioni che la voce autorevolissima di Orlando ha fatto al nostro progetto di Costituzione. Vorrei dirgli una semplice e rispettosa parola di risposta.

Orlando ieri ha mostrato la sua meravigliosa freschezza di mente, quando ha contrapposto ad una tesi di prerogative, che sapevano un po' di Medio Evo, il concetto della responsabilità ministeriale e della irre-

sponsabilità del Capo dello Stato, che è un canone acquisito alla forma di Stato parlamentare, di cui egli è stato insuperato teorico e maestro. Questo concetto rimane anche nella nuova fase di Stato più democratico che ora viviamo e che la Commissione ha cercato di assumere a base del suo progetto.

Ma Orlando ha preso occasione per alcuni rilievi appunto sull'indirizzo da noi seguito nella parte finora approvata della Costituzione. Si è più specialmente lagnato perché noi avremmo tolto al Presidente della Repubblica un contenuto di funzioni essenziali, così da renderlo più fantoccio del re, che era già fantoccio.

Potrei far presente l'insieme, non esito a chiamarlo imponente, delle attribuzioni che abbiamo dato con l'articolo 83 al Capo dello Stato: per le leggi e decreti, per la nomina dei funzionari, per i rapporti internazionali, per le forze armate e la guerra, per la grazia ed il condono; mentre in altri articoli gli abbiamo attribuito di nominare e revocare i Ministri e di sciogliere le Camere. La figura del Presidente della Repubblica risulta (anche per la espressione raccolta e densa della nostra formulazione) abbastanza forte e spiccata. Noi non possiamo ricorrere alle aureole vaghe ed in gran parte vane che circondavano la figura del re (e del resto, onorevole Orlando, non ha ella detto che il re era già un fantoccio?). Fantoccio o no, non possiamo rievocare quello spettro: « il re è morto »; e non possiamo, nel vecchio gergo, ripetere « viva il re ! ».

Come ho detto in altri interventi, lo Stato parlamentare, nella fase storica che Orlando vive ancora, aveva due piloni: uno era il re, che aveva sempre della « grazia di Dio », e l'altro era il Parlamento, la « volontà del popolo »; tra i due piloni si lanciava l'arco di ponte del Gabinetto. Ora il pilone del re è definitivamente ed irrimediabilmente caduto; e dobbiamo certamente sostituirlo, perché è necessario un Capo dello Stato; che deve fra l'altro reggere uno dei lati dell'arco di ponte. Ma è impossibile, ed Orlando si illude se crede che possa essere ricostituito come prima; un re nei panni del Presidente della Repubblica; il pilone risorge in altra forma, nell'edificio che si ricompone ormai anche sotto altri aspetti in forme rinnovate; e possiamo ancora chiamarlo Stato parlamentare; ma non è più precisamente il tipo storico caro all'onorevole Orlando. È qualcosa di diverso, perché tutte le sue fondamenta sono ormai nella sovranità popolare; anche il pilone del Capo dello Stato; e si noti che la

sovranità popolare non si esprime neppur più nella sola costituzione del Parlamento; ha altre emanazioni, ad esempio il *referendum*. Né del resto noi facciamo questione di nomenclatura e di etichetta; sarà sempre lo Stato parlamentare; ma questa è una formula che ha varie realizzazioni storiche; e noi teniamo d'altra parte a calcare che, caduto il potere del re, non vogliamo che il Parlamento diventi tutto; perché sarebbe andar incontro alla concezione estremista e rivoluzionaria che vuol fare del Parlamento il vero e solo sovrano, il quale, dopo la investitura, una volta tanto dal popolo, è l'unico padrone; e tutti gli altri organi dello Stato sarebbero suoi commessi, dal Presidente della Repubblica alla Magistratura. No; l'etichetta dello Stato parlamentare si presta proprio alla concezione ultraparlamentare, e piuttosto di Convenzione e di Assemblea, che si vorrebbe ora far strada. Noi cerchiamo di reagire all'assalto, ricorrendo più largamente alla sovranità popolare in altre sue manifestazioni, ed al sistema di equilibri e di contrappesi che non deve sparire, ma rivive in forme nuove, fra i poteri che attingono alla fonte del popolo, esso si sovrano.

Mi perdoni l'onorevole Orlando se, senza fare teorie che sarei nei suoi confronti incapace di fare, ho esposto le idee base da cui siamo partiti. Vengo ora alle sue specifiche osservazioni. Egli si è lagnato perché abbiamo « tolto » (la parola « tolto » rivela che egli ha sempre davanti agli occhi la figura del re) la facoltà di iniziativa legislativa, 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 l'onorevole 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'articolo 83 che il Presidente della Repubblica « autorizza con suo decreto la presentazione alle Camere dei disegni di legge del Governo ». Non è necessario, ma dirlo non contrasta affatto, anzi interpreta il nostro pensiero.

Che noi volessimo attribuire al Capo dello Stato funzioni di questo genere, risulta dal fatto che, sempre nell'articolo 83, 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 corretto. Abbiamo bensì riconosciuto al Capo dello Stato la facoltà di promulgare, non già di sanzionare le leggi. L'onorevole Orlando lamenta che abbiamo lasciato cadere questo fulmine della sanzione che è sempre rimasto spuntato nelle mani del re. L'istituto delle sanzioni è rimasto sempre sulla carta; non fu usato mai in quasi un secolo di Regno: salvo in un caso, che lo stesso Orlando ci ha insegnato; un solo caso d'un minuscolo trattato di commercio con un minuscolo Stato; che le Camere avevano approvato; ma poi il Governo si accorse che era un errore; e pregò il re di... non sanzionare. Tutto qui. Della sanzione non se ne fece mai nulla; tanto che i giuspubblicisti parlavano di «desuetudine».

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; non occorre risuscitare, per il gusto di una affermazione in sostanza teorica, perché rimasta sempre lettera morta, la facoltà regia della sanzione.

Noi non abbiamo nessuna simpatia per certe vecchie frasi che suonano, solenni ma vuote — e nella loro portata antidemocratiche — nelle Costituzioni degli Stati parlamentari nella fase storica dei due piloni, e del re.

Veda, onorevole Orlando, vi sono tre disposizioni dello Statuto albertino che la Commissione, e credo tutta l'Assemblea, non può accogliere; tre reliquati. L'articolo 3: «Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal re e dalle due Camere»; l'articolo 5: «Al re solo appartiene il potere esecutivo»; l'articolo 68: «La giustizia emana dal re, ed è amministrata in suo nome dai giudici che egli istituisce». È, sistematicamente, la preminenza del re nei tre poteri fondamentali. Ma sono disposizioni pompose e di fastigio; che lo stesso svolgimento dello Stato parlamentare aveva già svuotato, nella stessa età del re.

Ho già detto della prima disposizione, a cui tengono tanto i nostalgici — anche se

non della realtà — della concezione monarchica. Il re partecipa del potere legislativo; il re «terza Camera», terzo ramo del Parlamento. La frase viene dalla vecchia Inghilterra; ma ormai è superata e vuota; lo riconoscono gli stessi costituzionalisti inglesi dei nostri giorni; ormai la «terza Camera» è come la parrucca che i giudici inglesi tengono in capo nell'esecuzione delle loro funzioni. Noi non l'abbiamo conservata. In uno Stato democratico, come quello che noi pensiamo e viviamo, il Presidente della Repubblica non può far parte del potere legislativo, alla pari del Parlamento; può bensì, come Capo dello Stato, regolatore dei poteri, promulgare e chiedere con un veto il riesame; come può sciogliere le Camere; senza che si debba invocare la defunta teoria della terza Camera!

Quanto alla seconda disposizione, che fa del potere esecutivo un appannaggio del re, è un'altra impostazione eccessiva. Si sentirebbe l'onorevole Orlando di metterla nella nostra Costituzione pel Presidente della Repubblica? Lo svolgimento storico del sistema parlamentare è stato, anche nella fase del re, nel senso di attribuire la realtà del potere esecutivo al Gabinetto. Vero è che gli atti più importanti di governo hanno luogo, formalmente, attraverso interventi e decreti del Capo dello Stato; e ciò noi l'abbiamo conservato, come è giusto, per lo stesso concetto e per la posizione del Capo dello Stato; ma abbiamo preferito — ed anche questo ci sembra un progresso — indicare punti concreti d'intervento, come all'articolo 83, piuttosto che rievocare la insussistente ed antidemocratica impostazione del passato.

Non nascondo che ci siamo preoccupati di distinguere il Capo dello Stato dal Governo. In certo senso, è vero, Governo in senso lato potrebbe riferirsi anche al Capo dello Stato, in quanto gli atti di governo si estrinsecano per suo mezzo. E, senza dubbio, il Presidente della Repubblica ha soprattutto rapporto col potere esecutivo; ma non ne è il detentore come nello Statuto albertino, né il capo. Per noi il Capo dello Stato non è capo del Governo; resti ben fermo che non abbiamo accettato la forma di repubblica presidenziale, di tipo americano, in cui il Capo dello Stato è anche Capo del Governo. È un regime che ha fatto magnifica prova al Nord, pessima al Sud d'America; e non si è mai trapiantato in Europa, dove si è invece realizzato per forze storiche, nel solco dell'esempio e della «scoperta» inglese, il tipo di Governo parlamentare o di Gabinetto, che nessuno scrittore, neppure

Straniero, ha studiato più genialmente dell'onorevole Orlando. Noi a questo tipo europeo vogliamo esser fedeli; — beninteso — con gli ulteriori sviluppi cui ho accennato — il Capo dello Stato non è capo del Governo, anche se, nella sua qualità di supremo regolatore, ha esplicazioni di rapporti più continuativi con l'esercizio delle facoltà di governo; rapporti che — in ciò è l'inverso del sistema americano — avvengono con la irresponsabilità del Capo dello Stato e con la responsabilità dei membri del Governo, per gli atti che il Presidente della Repubblica compie come Capo dello Stato. Teniamo fermo questo caposaldo, perché ci sembra necessario; né vogliamo avventurarci in forme completamente nuove e distaccate dalle preesistenti; sentiamo di dover andare più in là; ma senza salti nel buio; dove sono i salti nel buio, onorevole Orlando? È stato lei, non lo dimentichiamo mai, che ha pronunciato qui nell'Aula la frase bellissima; che noi viviamo in un momento, in cui il vecchio muore, ed il nuovo non è nato. Non possiamo conservare ciò che muore; manteniamo gli istituti e le forme che ci sembrano indispensabili per cercar, intanto, le vie del nuovo.

Infine, per l'ultimo degli inammissibili reliquati albertini, che fa anche del potere giudiziario un appannaggio del re, non dirò neppure poche parole; la giustizia, nello Stato democratico, non può che emanare dal popolo, ed essere esercitata in suo nome, con tutte le necessarie garanzie per l'indipendenza e l'autonomia dei magistrati. Il Capo dello Stato non ha lui il potere giudiziario, anche se pur qui interviene come altissimo regolatore; e noi nel nostro progetto lo abbiamo messo, fra l'altro, alla Presidenza del Consiglio supremo della magistratura.

Mi pare di avere così chiarito il pensiero che anima il nostro progetto, e che è diverso in più punti dal pensiero dell'onorevole Orlando. Il nostro progetto non si mette per nulla sulla china, che condurrebbe allo Stato ultraparlamentare, ed in realtà totalitario, degli estremisti di sinistra. Abbiamo ascoltato qui le affermazioni su tali direttive degli onorevoli Togliatti e Nenni; che però ne hanno fatto una meta d'avvenire; ed intanto nella Commissione hanno, essi o i loro seguaci, accolto le linee fondamentali della Commissione. Il progetto è ben lontano dalla concezione degli onorevoli Togliatti e Nenni; ma lo è anche da quella troppo conservatrice degli onorevoli Orlando e Nitti; lo ripeto ancora una volta. Questi due altissimi parlamentari, che sono anche altissimi pensatori,

pensano alla Costituzione in forme ormai superate; e vedono l'edificio ancora come se il pilone del re non fosse caduto. Non vogliono il ritorno dei Savoia e della monarchia, ma la loro è una concezione ancora monarchica, che non si addice alla democrazia repubblicana, che noi cerchiamo di fondare.

Non le dispiaccia, onorevole Orlando, se ho osato rispondere ad un maestro come lei. Io credo che soprattutto, nel cercare oggi di spingersi avanti nelle vie democratiche del costituzionalismo, si imita il suo esempio, quando in altri momenti ed in altri tempi, ella segnò passi avanti, che l'Italia vuole oggi superare. (*Applausi*).

ORLANDO VITTORIO EMANUELE.
Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ORLANDO VITTORIO EMANUELE.
Chiedo di parlare perché c'è stato un fatto personale, scientifico e giuridico, da parte dell'onorevole Ruini, il quale ha creduto dunque di rispondere alle considerazioni da me fatte ieri, le quali muovevano da questa constatazione: un dissenso profondo. L'onorevole Ruini ha confermato il dissenso, sicché io non posso che dargli atto di una cosa di cui ero d'altronde convinto. Quindi, anche per questa ragione non mi soffermerò sui particolari, perché, se mi vi soffermassi, sarebbe come rifare la discussione generale e non credo che sia il momento, né che ce ne sia l'opportunità.

Ma qualche osservazione particolare potrà fare, specialmente quando l'onorevole Ruini mi considera come un minore democratico, come un democratico più attenuato.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. No.

ORLANDO VITTORIO EMANUELE.
Ora, lascio stare che lo spunto del mio discorso di ieri fu dato da una preoccupazione nettamente opposta.

Qui c'è la teoria dei piloni. L'amico Ruini dice che nel sistema passato c'è il pilone re e il pilone Camere.

Io avrei molte cose da dire, perché il concetto dell'istituto parlamentare è non di distinguere e di contrapporre i piloni, ma di unificarli nel Capo dello Stato. Il che è vero, e dev'essere vero per tutte le forme di Governo. In primo luogo.

In secondo luogo, anche ammettendo l'analogia col ponte e col pilone, io dico: l'antico pilone fu demolito come *species* re, ma ciò non significa che fu demolito come *genus*, cioè come Capo dello Stato. Il pilone fu abolito come re, ma non come Capo dello Stato.

E allora, se io persisto nel considerare i rapporti fra quei due organi sovrani, non mi sembra che ciò l'autorizzi a dire che sono meno democratico.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Non l'ho detto mai!

ORLANDO VITTORIO EMANUELE. Oppure, che si sopravvaluti codesta vostra democrazia sotto forma di una diminuzione dei poteri del Capo dello Stato?

Io dico che non sono meno repubblicano in confronto a voi, se voglio un Capo dello Stato repubblicano con più larga competenza e quindi maggiore autorità del Capo dello Stato monarchico! Il mio punto di vista si pone contro il vostro: posso avere ragione io come potete avere ragione voi, non ho mai aspirato all'infallibilità. Ma il vostro giudizio, come qualificazione politica della mia tendenza, non corrisponde al sentimento mio, né, obiettivamente, alla mia maniera di considerare l'argomento.

Voi, mio caro amico, avete citato alcune disposizioni dello Statuto Albertino, ma sono quelle ormai sorpassate dalla consuetudine. Esse non esistevano più!

Voi avete detto: non vogliamo la dichiarazione di principio contenuta in quello Statuto che solo al re appartiene il potere esecutivo. E apparteneva forse solo ad esso? Neanche per sogno! Io non ho censurato o riprovato per non avere riprodotta quella dichiarazione senza effettivo contenuto, ma ho detto: avete esautorato il Presidente della Repubblica per ciò che riguarda competenza ed attribuzioni nell'ordine del potere esecutivo. E ve ne darò subito la prova. Intanto, per ciò che riguarda l'iniziativa che io lamentavo essere stata tolta al Presidente, voi replicate di averla attribuita al Governo ed aggiungete che non sarebbe incompatibile una tale attribuzione con quell'altra: di potere aggiungere persino in sede di coordinamento (tanto vi pare ovvia la conseguenza!) che la presentazione del disegno di legge proceda per mezzo di un decreto del Presidente della Repubblica.

Va bene, ma con ciò voi avete dato al Presidente della Repubblica la qualità di Capo del Governo.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. No.

ORLANDO VITTORIO EMANUELE. No? Vedete dove spunta subito la difficoltà, onde io dicevo oggi che parliamo due lingue diverse! Ed è difficoltà di sostanza, ma non perché noi muoviamo da punti di vista diversi si può essere autorizzati a trovare me

in contraddizione. Io sono coerente ai miei principi, quando trovo che è questo uno dei difetti maggiori del vostro sistema, di cui si dovrebbe riparlare in sede di articolo 86, perché non si capisce come questo Governo si colleghi col Presidente della Repubblica, se ne dipenda o sia autonomo. Voi mi dite che l'iniziativa da voi attribuita al Governo può essere esercitata con decreto del Presidente, ma poi negate che il Presidente sia Capo del Governo.

Vi è sfuggito or ora quello che io vorrei considerare come un *lapsus linguae*, e non credo che ci persisterete, dicendo in via di contrapposizione che il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato e il Presidente del Consiglio dei Ministri è il Capo del Governo. Ma Capo del Governo si qualificava Mussolini! E l'espressione Capo del Governo la inventò Mussolini!

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Non vogliamo la Repubblica presidenziale.

ORLANDO VITTORIO EMANUELE. Ma la Repubblica presidenziale è tutt'altra cosa! Certo è, comunque, che voi avete dato al Presidente del Consiglio una qualità di Capo di Governo che era stata fatta propria precisamente dal dittatore.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Ma in Inghilterra è la stessa cosa.

ORLANDO VITTORIO EMANUELE. Ma non vedete come tutte queste proposizioni non legano fra di loro? Avete rotto proprio quell'unità, fra Parlamento, Governo e Capo dello Stato, che è la caratteristica di quella forma parlamentare, creata proprio in Inghilterra. Insomma bisogna che si sappia quali siano i rapporti fra i Ministri e il Capo dello Stato. Il vostro progetto non lo dice: inconcepibile lacuna. La potrete correggere e farete bene; ma sinora non si dice, non si precisa il rapporto giuridico che lega il Consiglio dei Ministri, il Presidente del Consiglio dei Ministri col Capo dello Stato.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Ne riparleremo.

ORLANDO VITTORIO EMANUELE. E vi pare lacuna di poco? Non si sa bene: i Ministri rispondono verso chi? Voi dite: rispondono verso il Parlamento, ma questo è un secondo momento. Rispondono essi verso il Capo dello Stato? E se non è così, quale sarà il nesso che lega questi due organi?

Ho parlato troppo, onorevole Presidente, e chiedo scusa. Ad ogni modo qui è una questione fondamentale in cui noi divergiamo.

Evidentemente voi non fate il sistema parlamentare. Fate un'altra cosa. È un salto nel buio, ma l'Italia ha buone gambe e nessuno più di me augura che cascherà con molta eleganza e potrà ritrovarsi felicemente in piedi. (*Applausi*).

PRESIDENTE. L'onorevole Nitti ha presentato il seguente emendamento sostitutivo dell'articolo 84:

« Il Presidente della Repubblica può sciogliere la Camera dei deputati ».

Ha facoltà di svolgerlo.

NITTI. Quale è il sistema bicamerale riguardo allo scioglimento della Camera Alta, sia in regime repubblicano, sia in regime monarchico? Sia che il Senato sia di nomina governativa, cioè emanazione del re, sia che sia elettivo, non si scioglie mai. Questa è una regola costante, a cominciare dall'Inghilterra dove pure la Camera dei Pari ha una diversa funzione e una diversa formazione. La Camera dei Pari non si scioglie mai, resta sempre immobile, anche quando avvengono cambiamenti nella Camera dei Comuni. Nella Camera dei Comuni spesso vi sono le elezioni ad un solo mese di distanza, o a due o tre mesi. La Camera dei *Lords*, anche in quei trambusti, non è stata mai toccata. Ora le due sole Repubbliche a sistema bicamerale, non tenendo conto della Repubblica svizzera, dove vi è una diversa struttura, sono l'America e la Francia. Il Capo dello Stato non ha il diritto di sciogliere le Camere Alte. In America, il Senato durava sei anni e si rinnovava ogni due, in Francia durava due anni e si rinnovava per un terzo ogni due anni. Dunque la Camera Alta, dove esiste, ha una certa stabilità ed è garantita dalla stessa Costituzione, in quanto il Presidente della Repubblica non può scioglierla.

Ora io mi preoccupo di questa innovazione. Per la prima volta si costituisce un Senato che può essere sciolto ogni quindici giorni, ogni mese, ogni tre mesi. Il Senato, così, perde quella stabilità che costituisce il maggior pregio di questa istituzione.

Io non oso insistere, perché non so i partiti che decidono in queste questioni se sono già impegnati e se ne fanno questione essenziale per la dignità del Paese, ma io richiamo alla logica l'Assemblea. Che cosa volete fare? Volete rendere tutto incerto? Ed allora sancite un Senato che ha la sola differenza nei confronti della Camera, di essere meno numeroso.

PRESIDENTE. Gli onorevoli Carpano Maglioli, Cosattini, Faralli, Vernocchi, Fedeli

Aldo, hanno presentato un emendamento all'articolo 84 così formulato:

« Dopo la parola: Camere, aggiungere le seguenti: « 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 ».

L'onorevole Carpano Maglioli ha facoltà di svolgerlo.

CARPANO MAGLIOLI. L'emendamento che ho proposto insieme ai miei colleghi e compagni, tende a trasformare l'articolo 84 con questa precisa dizione: « Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere non prima di un anno dalla loro elezione e, nel caso che abbiano dato luogo ad un mutamento di Governo a seguito di voto di sfiducia, nello spazio di un semestre ».

Il nostro emendamento tende a mantenere la facoltà del Presidente della Repubblica di sciogliere le due Camere ma intendiamo che questa facoltà, che può portare a quelle pericolose conseguenze particolarmente illustrate dal nostro maestro Vittorio Emanuele Orlando e dall'onorevole Clerici, abbia delle limitazioni e queste limitazioni, perché siano efficienti, devono essere oggettive.

Sostanzialmente, quando si può e quando si deve ricorrere al provvedimento dello scioglimento delle Camere? Quando il Parlamento non può più correttamente funzionare; e non lo può più quando non può più esprimere un Governo che abbia capacità di vita durevole e quindi capacità di una direzione costante, capace di amministrare la cosa pubblica. Solo in queste eventualità si potrà fare ricorso al grave provvedimento dello scioglimento delle due Camere.

Pare evidente a noi che a questa ampiezza di poteri è necessario imporre dei limiti, che non devono essere lasciati né all'opinione del Presidente dell'Assemblea né all'opinione personale del Presidente della Repubblica, ma devono essere indicati con dei fatti.

Ora, noi, con il nostro emendamento, che presentiamo all'esame della Camera e sottoponiamo al suo accoglimento, proponiamo due limiti. Il nostro emendamento non è una novità: non fa altro che riprodurre, più o meno fedelmente, l'emendamento contenuto nella Costituzione francese all'articolo 51.

Uno dei limiti che noi indichiamo è che sia trascorso almeno un anno dalle elezioni delle Camere; è necessario un anno di esperimento, sì che si possa evitare di ricacciare il Paese nell'agitazione elettorale e nel tur-

bamento che provoca sempre la convocazione dei comizi.

Il nostro emendamento fissa un altro limite oggettivo. Allo scioglimento delle Camere si deve pervenire quando le Camere non esprimono le direttive per un Governo che abbia una capacità di vita abbastanza tranquilla e prolungata nel tempo, un Governo durevole ed efficiente ad una azione politica ed amministrativa tale da soddisfare alle esigenze della Nazione.

E allora, noi diciamo che è necessario porre altri limiti e precisamente due: mutamenti di Governo nello spazio di sei mesi a seguito di voto di sfiducia: voto che indica come il Parlamento non funziona e il Governo non è espresso con chiarezza dal Parlamento, con conseguente paralisi dell'istituto parlamentare, paralisi della vita della Nazione.

Solo con il concorso di queste gravi condizioni oggettive, solo allora, il Presidente ha facoltà, ove lo creda e sentiti i Presidenti delle Assemblee, di sciogliere le Camere, e di convocare di nuovo i comizi elettorali per sentire direttamente la voce del popolo e per avere dal popolo l'indicazione per una amministrazione salda, efficiente e capace di dirigere la cosa pubblica.

Per queste considerazioni pensiamo che il nostro emendamento possa trovare accoglimento, perché è ispirato al concetto di consentire un Governo durevole mediante l'attribuzione della facoltà di scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica. Ma, nello stesso tempo, contempera queste due esigenze con l'altra esigenza non meno sentita, di porre dei limiti oggettivi non facilmente superabili, limiti oggettivi che valgano a impedire l'abuso di questa facoltà. Per queste considerazioni chiediamo che il nostro emendamento sia esaminato con attenzione; lo sottoponiamo alla vostra saggezza; e confidiamo possa trovare benevolo accoglimento.

Ripeto, non si tratta di una novità: all'articolo 51 della Costituzione francese vi è una disposizione analoga, che limita oggettivamente questo grave potere di scioglimento delle Camere; lo limita in forma concreta, in modo da tutelare la volontà popolare e, nello stesso tempo, cercando di assicurare l'efficienza di un Governo duraturo, per la difesa dell'Amministrazione della cosa pubblica.

CLERICI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CLERICI. Nell'emendamento testé svolto si parla delle due Camere; la durata dell'una non coincide più con quella dell'altra: il

Senato ha sei anni di vita, la Camera cinque.

Un conto è parlare di un anno dall'inizio della legislatura, un conto è parlare delle elezioni generali delle due Camere.

Forse gli onorevoli proponenti non hanno riflettuto su questa circostanza. Nel progetto primitivo Camera e Senato duravano cinque anni ed erano eletti contemporaneamente.

Noi, invece, abbiamo stabilito che la Camera è eletta per cinque anni ed il Senato per sei. Il che vuol dire che se il decorso del termine inizia dalla elezione della Camera, allora abbiamo un anno, in cui non è possibile lo scioglimento. Se guardiamo all'anno, riferendoci tanto alla Camera, quanto al Senato, abbiamo due termini *a quo*, che si vanno inseguendo ed intersecando fra di loro in modo, a mio avviso, irrazionale.

CARPANO MAGLIOLI. Noi intendiamo: un anno dall'elezione di ciascuna Camera.

CORBINO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CORBINO. Vorrei presentare una mozione d'ordine.

Ho l'impressione che la discussione dell'articolo 84 non si possa fare, se non dopo aver discusso gli articoli 86, 87 ed 88; perché, in sostanza, il problema che noi dobbiamo esaminare è il problema dei poteri del Presidente rispetto allo scioglimento delle Camere; e il problema dello scioglimento delle Camere si pone in stretta correlazione col problema dei termini e delle condizioni della fiducia o della sfiducia al Governo.

Ed allora, a me pare che sarebbe meglio cominciare ad affrontare il problema fondamentale del Governo, e, se mai, in sede di modalità per la formazione del Governo affermare il diritto, illimitato o limitato, del Presidente di sciogliere le due Camere. Propongo, perciò, di rinviare la decisione sull'articolo 84 a dopo che avremo esaurito la materia oggetto degli articoli 86, 87 ed 88.

PRESIDENTE. L'onorevole Ruini ha facoltà di esprimere il parere della Commissione.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. In realtà, il nesso non è così stretto, come potrebbe apparire. Ma io trovo che l'Assemblea, in questo momento, sopra una questione, così importante, come è quella dello scioglimento delle Camere, non ha ancora idee molto precise. Giunge quindi opportuna, e noi l'accogliamo per ragioni pratiche, più ancora che logiche, la proposta dell'onorevole Corbino. Si potrebbe, subito dopo l'articolo 83, esaminare e decidere sull'articolo 71, che riguarda la promulgazione, e fu riman-

dato, ma ora l'abbiamo affrontato, a proposito dell'emendamento Caronia, che coincide con un articolo aggiuntivo dell'onorevole Bozzi; pel cosiddetto veto sospensivo. Esaurito il tema dell'articolo 71, potremo passare agli articoli 86, 87 ed 88.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, l'onorevole Corbino propone di sospendere l'esame dell'articolo 84 sino a che l'Assemblea non abbia preso le sue decisioni in ordine agli articoli 86, 87 ed 88 del Titolo III, relativi al Governo. L'onorevole Ruini, a nome della Commissione, ha dichiarato di ritenere che si possa accedere a questa proposta. Io desidero sentire se vi sono dei colleghi i quali abbiano delle obiezioni da sollevare.

COSTANTINI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

COSTANTINI. Mi pare che la proposta dell'onorevole Corbino tenda a rimettere la discussione dell'articolo 84 a dopo la discussione degli articoli 86 e seguenti, per motivi di tecnica legislativa, mentre secondo le dichiarazioni del Presidente della Commissione si dovrebbe aderire alla proposta dell'onorevole Corbino per ragioni di opportunità e non per ragioni di tecnica legislativa. Cosa se ne deve dedurre? Che sospendiamo l'esame, secondo la proposta dell'onorevole Corbino o che rimandiamo a tempo indeterminato la discussione sull'articolo 84?

PRESIDENTE. Ho detto ben chiaramente, onorevole Costantini, che sospendemmo in attesa di aver risolto i primi tre articoli del terzo Titolo. Che poi si accetti questo rinvio per una ragione o per un'altra non ha importanza. Importante è che si sia concordi nel sospendere.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Le ragioni del rinvio possono essere diverse, ma importante è che non si perda tempo e che intanto si proceda all'esame degli altri articoli.

PRESIDENTE. Se non vi sono altre osservazioni, la proposta dell'onorevole Corbino si intende accettata.

(Così rimane stabilito).

Passiamo all'articolo 71, il cui esame era stato rinviato.

Se ne dia lettura.

RICCIO, *Segretario*, legge:

« 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 ».

PRESIDENTE. A questo articolo, l'onorevole Bozzi ha presentato il seguente emendamento:

« *Sostituire il primo comma con i seguenti:*

« Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione.

« Nel termine suddetto il Presidente della Repubblica può, con messaggio motivato, comandare alle Camere una nuova deliberazione. Egli deve procedere alla promulgazione, se le Camere confermano la precedente deliberazione a maggioranza assoluta dei loro membri ».

Ha facoltà di svolgerlo.

BOZZI. Onorevoli colleghi, in una delle passate sedute io sostenni la necessità che il Presidente della Repubblica non fosse tenuto estraneo dal processo formativo della legge e credetti di dover sostenere che al Presidente della Repubblica dovesse essere attribuita la potestà di sanzione, cioè una forma di partecipazione diretta al processo di creazione di quell'atto complesso che è la legge. Questa proposta non è stata approvata.

Si può ripiegare su un'altra posizione.

Io ritengo indispensabile, anche per le ragioni dette magistralmente dall'onorevole Orlando, che debba essere attribuito al Capo dello Stato il potere che risulta dall'emendamento aggiuntivo da me proposto. È questo un potere di veto direi, un potere in qualche modo sospensivo; ma non è un veto nel senso rigoroso della parola, perché 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 sue ragioni, l'attenzione delle due Camere perché riveditino sul problema. È un invito a riflettere ancora, che credo non si possa negare.

Il sistema proposto è questo: il Capo dello Stato promulga le leggi, entro un certo termine (si dice 30 giorni, ma il termine potrebbe essere anche ridotto); entro questo termine può rimettere la legge votata dalle Camere alle Camere stesse perché riveditino. In quali casi ciò può avvenire? Può avvenire per ragioni di legittimità, per non perfetta formazione della legge, e può avvenire anche per ragioni di merito. Noi abbiamo votato

che il Presidente della Repubblica deve essere supremo garante e custode della Costituzione. Ora, può anche darsi che una legge votata dal Parlamento, non interpreti esattamente, sia in contrasto con una norma della Costituzione. E noi vogliamo negare a colui che abbiamo definito il garante e custode della Costituzione, di dire al Parlamento: « Badate, che questa legge, secondo il mio punto di vista, non è in armonia, ma è in contrasto aperto con la norma costituzionale ? »

Ma c'è anche un'altra ipotesi che possiamo raffigurarci. Noi non l'abbiamo ancora votato, ma mi sembra che sia nell'ordine di idee della maggioranza di dare al Capo dello Stato la possibilità di sciogliere o una o tutte e due le Camere. Che significa questo ? Significa che il Capo dello Stato, al vertice di tutti i poteri, deve avere la sensibilità di sentire il Paese e di avvertire quando il Paese è per avventura in contrasto con la sua rappresentanza parlamentare. Ora, un fatto di questo genere si può verificare anche nei confronti di una legge. Può darsi che una legge, pur votata dal Parlamento, in un determinato momento non sia l'espressione genuina della corrente popolare, e pertanto non trovi il consenso popolare. Si determina allora nel Paese un attrito. Ebbene, il Capo dello Stato che dev'essere un po' il termometro di questa situazione, può richiamare l'attenzione delle Camere perché rimeditare sulla legge votata.

Io credo che quest'invito a riflettere ancora non possa essere negato, se non vogliamo esautorare completamente il Capo dello Stato.

Detto questo, che è la *ratio* della disposizione, da me proposta, io credo che i termini di essa non possono essere discussi. In essa si dice che nel termine nel quale il Capo dello Stato deve fare la promulgazione, egli può, con messaggio motivato, cioè dando la giustificazione del suo punto di vista, domandare alle Camere una nuova deliberazione. Che cosa faranno le Camere ? Se le Camere riconfermano la precedente deliberazione, il Capo dello Stato è obbligato a promulgare la legge.

Un principio di questo genere credo sia stato già approvato con l'emendamento dell'onorevole Caronia, ma io trovo che questo emendamento va integrato in tutti i suoi aspetti, e va messo in relazione con la promulgazione cui si collega. Io invito la Camera a riflettere su questa mia proposta, che è di fondamentale importanza, perché altrimenti noi escludiamo completamente il Capo dello Stato dal potere legislativo.

Il Capo dello Stato diventa colui che promulga, colui che attesta se le Camere hanno

regolarmente votato, e dà esecutorietà a questa legge: atto importante, ma sempre sul piano esecutivo, senza nessuna possibilità di intervento nella determinazione se l'atto fondamentale, che è la legge, debba o no entrare in vigore subito o abbia bisogno di un'ulteriore, più approfondito esame. Io invito l'Assemblea ad approvare questo conferimento di potere al Capo dello Stato, potere che egli eserciterà naturalmente, sempre sotto la responsabilità governativa.

PRESIDENTE. L'onorevole Tosato ha facoltà di esprimere il parere della Commissione.

TOSATO. Io ho già avuto occasione di manifestare ieri l'opinione della Commissione relativamente ad un emendamento analogo presentato dall'onorevole Caronia. La Commissione ritiene opportuno, anzi necessario, ammettere una qualche partecipazione del Capo dello Stato, sia pure nella forma più attenuata, all'esercizio del potere legislativo. L'emendamento presentato testè dall'onorevole Bozzi riprende e integra nei suoi complementi necessari, la proposta dell'onorevole Caronia. Pertanto la Commissione è favorevole all'accoglimento dell'emendamento dell'onorevole Bozzi.

COSTANTINI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

COSTANTINI. Io non so se si voglia, attraverso l'emendamento Bozzi, dare valore, come in una certa parte dello svolgimento che egli ha fatto sembrerebbe, alle funzioni del Presidente della Repubblica. Se è questo, se non si tratta cioè che di una questione di prestigio, possiamo anche aderire; ma, se all'infuori della questione di prestigio, si volesse ammettere questo diritto di veto per proporre un riesame della materia legislativa già deciso dalle Camere, allora permettetemi di sollevare dei dubbi. E i dubbi sorgono spontanei in tutti coloro che fermino la propria attenzione sul modo con cui le leggi vengono discusse ed elaborate in regime bicamerale, cioè attraverso il doppio esame della Camera dei deputati e del Senato.

Onorevoli colleghi, i progetti vengono presentati: sono 550 deputati che discutono, esaminano, deliberano un determinato provvedimento legislativo. Il provvedimento passerà quindi al Senato, composto di circa 300 senatori, il quale procederà ad un riesame della materia e ad una nuova e separata decisione. Che dopo una così lunga procedura si senta il bisogno, su invito del Capo dello Stato, di far ripetere questo esame da parte dei due organi legislativi, mi sembra un assurdo. Ed

allora, io dico: se vogliamo per questa strada dare valore alle funzioni del Capo dello Stato, ognuno può pensarla come crede, e qualcuno potrà dire sì e qualche altro no. Ma se vogliamo effettivamente e seriamente discutere sulla reale opportunità di fare riesaminare le leggi dopo tutte queste deliberazioni, cui ho fatto semplicemente cenno, allora mi permetto di esprimere una opinione in netto dissenso con quella dell'onorevole Bozzi e con quella del rappresentante della Commissione dei settantacinque che vi ha aderito.

BENVENUTI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BENVENUTI. Onorevole Presidente, vorrei chiedere soltanto una spiegazione all'onorevole Bozzi: se l'atto presidenziale, col quale la legge viene rinviata a nuovo esame debba o non debba essere munito della controfirma del Primo Ministro.

PERASSI. Necessariamente tutti gli atti del Presidente della Repubblica debbono essere controfirmati dal Presidente del Consiglio.

BENVENUTI. Allora, mi consenta l'onorevole Bozzi di fargli osservare che la sua esposizione non è stata esatta. Egli ha affermato erroneamente che il suo emendamento rimedierebbe al caso di una legge presentata al Presidente e che non trovasse il consenso popolare. Problema fondamentale e da tutti sentito, ma l'emendamento Bozzi non vi rimedia - esso rimedia ad un conflitto tra il Governo e le Camere, tra il Governo e la legge, ma non rimedia all'altro conflitto tra la legge e il corpo elettorale. Quest'ultimo conflitto resta insoluto: in quanto la richiesta di rinvio alle Camere non potrebbe evidentemente venir controfirmata proprio da quel Governo che propone al Presidente la promulgazione della legge. Viene così risolto un solo aspetto del conflitto.

NOBILE. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

NOBILE. Io sono d'accordo con l'onorevole Bozzi, per due ragioni. La prima è che, se si è disposti a concedere al Capo dello Stato il potere maggiore, quello dello scioglimento delle Camere, a maggior ragione gli si deve concedere la possibilità di rinviare una legge per un riesame.

Questo riesame potrebbe essere giustificato in molti casi; ad esempio, quando la legge sia stata approvata con una piccola maggioranza, sicché venga il dubbio che la legge non sarebbe passata se il numero dei deputati o senatori presenti fosse stato maggiore.

Che male c'è, in un caso simile, che il Capo dello Stato rinvii la legge alle Camere

dicendo: riesaminatela? Mi pare che non vi possa essere nessuna ragione in contrario.

PRIOLO. Con quale criterio si dovrà riesaminare?

NOBILE. Si potrà riesaminare sulla base del messaggio motivato.

Si deve, poi, anche considerare che una tale procedura potrebbe talvolta servire ad evitare lo scioglimento delle Camere.

Per queste ragioni, sono favorevole all'emendamento Bozzi.

PRESIDENTE. L'onorevole Codacci Pisanelli aveva presentato il seguente emendamento:

« Al primo comma, sostituire le prime quattro parole con le seguenti: Le leggi sono sanzionate e promulgate... ».

Questo emendamento è ormai stato superato dalla deliberazione di ieri, relativa alla promulgazione delle leggi (articolo 83).

L'onorevole Codacci Pisanelli ha presentato anche il seguente emendamento:

« Sostituire il terzo comma con i seguenti:

« Le leggi non potranno avere effetto retroattivo, né entreranno in vigore prima del ventesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che contengano la dichiarazione di urgenza.

« 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, alle quali potranno solo recare modificazioni di pura forma, salvo apposita più ampia delega legislativa ».

Ha facoltà di svolgerlo.

CODACCI PISANELLI. Onorevoli colleghi, reputo opportuno richiamare l'attenzione dell'Assemblea sopra due atti molto importanti della formazione delle leggi, cioè la promulgazione e la pubblicazione. È stata mossa l'accusa che si sia tentato surrettiziamente, secondo l'elegante espressione del Presidente della Commissione dei Settantacinque, di introdurre qui il principio della irretroattività della legge in genere. In verità, onorevoli colleghi, io non so se possa effettivamente parlarsi di un artificio e di un subdolo tentativo. In realtà, trattandosi della formazione delle leggi, dovendosi accennare in particolare al momento in cui una legge entra in vigore, si è evidentemente affrontato il problema dell'efficacia della

legge in generale e dell'efficacia della legge nel tempo, in particolare.

Ora, trattandosi dell'efficacia della legge nel tempo, ritengo non sia inutile prendere in esame questo problema della retroattività della legge in genere, problema che noi abbiamo esaminato soltanto a proposito della legge penale.

Quando si iniziano gli studi giuridici, uno dei primi principi che si incontrano è precisamente quello della irretroattività della legge. Purtroppo in un recente passato, il principio è stato ripetutamente violato, e tanto più noi dobbiamo ora stare in guardia perché esso sia difeso.

Con l'emendamento proposto, sostengo, quindi, innanzitutto, che le leggi non debbano avere efficacia retroattiva. Ma vi sono altri due punti cui accenno e che mi preme di mettere in rilievo. Per quello che riguarda la pubblicazione, non v'è nulla di particolare da aggiungere a quello che è il testo proposto dalla Commissione; ma, per quello che riguarda invece la promulgazione, ho già accennato ieri sera che si tratta di un atto della più grande importanza, in quanto attiene a quello che è il problema della conoscibilità della legge con assoluta certezza.

Noi abbiamo visto, infatti, onorevoli colleghi, come alle volte un' « e » invece di un « o » possa mutare profondamente il senso e lo spirito di una disposizione normativa. Ma quella che propongo alla vostra attenzione è una questione di non poco rilievo, ed è precisamente la questione che riguarda i testi unici. Infatti noi sappiamo che fra gli scopi della civiltà, oltre quello di fare delle giuste leggi, è anche quello di far conoscere queste giuste leggi. Richiamo l'attenzione dell'Assemblea sull'importanza del problema e soprattutto sul significato di progresso che ha nella storia.

Ricordiamo, infatti, che un tempo la conoscenza delle leggi era considerata patrimonio esclusivo del patriziato; basterebbe rammentare, a questo proposito, le leggi decemvirali. La conoscenza delle leggi è stata, quindi, per lungo corso di tempo patrimonio esclusivo della parte più conservatrice dei popoli. E, a proposito della necessità di divulgare le leggi e della importanza che assume questo problema, mi permetto di ricordare un precedente che può servire a rallegrare l'Assemblea. Sappiamo dalla storia cinese (*Commenti*) che, nel sesto secolo avanti Cristo, Sciutrian, consigliere di Stato del principe di Zin, rimproverava con una lettera, conservata tuttora, Ze-cian, allora principe

di Cen, perché aveva fatto pubblicare le leggi penali su vasi di ferro, invece di tenerle nascoste (vedi ANDREOZZI, *Le leggi penali degli antichi cinesi*, Firenze, 1878, pag. 34).

Il consigliere cinese affermava che era molto migliore il tempo in cui la gente rispettava la legge senza conoscerla e senza conoscere il limite fino al quale poteva spingersi senza commettere un reato.

Mi son permesso di richiamare questo precedente storico, perché, se non si verifica più tale fenomeno, ve ne sono, però, altri non molto dissimili; come quello di opporsi alla lotta contro l'analfabetismo, perché la diffusione della cultura avrebbe propagato il malcostume. Non mancano i fenomeni odierni che possono in un certo senso assomigliarsi alla preoccupazione di non far conoscere le leggi.

In materia di conoscenza della legge vi può essere un oscurantismo volontario, come quello del patriziato romano, che voleva impedire alla plebe di conoscere le leggi, tanto che sorse il tribuno Tarentilio Arsa, il romagnolo dell'epoca, probabilmente, il quale al grido « la conoscenza delle leggi o il caos » ottenne la codificazione decemvirale.

Oltre quello volontario vi è però, anche un oscurantismo involontario, ma, oggi, non meno colpevole. Attraverso una legislazione a getto continuo che non sia poi successivamente coordinata, si può arrivare ad una confusione tale che gli stessi studiosi ed esperti della materia non sono in grado di conoscere quale sia la norma vigente in un determinato campo.

Per rimediare a questo inconveniente si è sentita quella tale, esigenza che spinse Giustiniano a trarre dalle leggi il troppo e il vano, in maniera che fossero conosciute. (*Commenti*).

Per conoscere le leggi non basta emanarle e promulgarle, ma bisogna anche ad un certo momento riunirle, coordinarle. Tale coordinazione è normalmente avvenuta attraverso i testi unici. Ma se i testi unici potevano risolvere il problema in parte, non lo risolvevano in tutto, in quanto che non si sapeva con esattezza quale valore dovesse attribuirsi ad essi. In altri termini, se si trova una norma in un testo unico, si può ritenere che essa sia effettivamente vigente, o bisogna andare a vedere il testo legislativo in cui è stata per la prima volta emanata?

La questione è stata molto discussa. Si andava a vedere in che termini era stata redatta la delega da parte del potere legislativo, quando vi era stata, e, secondo i casi, si concludeva per il valore autentico del testo unico

o meno. In altri termini, siccome non vi erano disposizioni specifiche al riguardo, il prendere in mano un testo unico era comodo, sì, ma lasciava sussistere l'incertezza che si fosse andati oltre i limiti della delega e che la norma riportata non fosse esattamente quella un tempo emanata. Di qui la conseguenza che, basandosi sul testo unico, si poteva essere tratti in errore.

Per eliminare questi inconvenienti, siccome ritengo che il testo unico sia rivolto in genere a fornire un nuovo documento per la conoscenza della legge, a mutarne la sola fonte di cognizione, cioè il solo documento, la sola parte materiale, sarebbe opportuno che nella Costituzione si accennasse al problema, e risultasse come il testo unico debba considerarsi quasi come una nuova promulgazione. Qual'è il valore da attribuire a questa nuova promulgazione? Qual'è il valore del testo originariamente emanato rispetto al nuovo testo unico? Il problema non si presenta per la prima volta nel campo dell'emanazione delle leggi...

PRESIDENTE. Onorevole Codacci Pisanelli, la prego di tener conto del tempo.

CODACCI PISANELLI. Finisco subito. Quando una materia sia disciplinata completamente da una legge nuova, la legge precedente si ritiene abrogata; è una forma di abrogazione questa di disciplinare nuovamente e completamente una determinata materia. Così, seguendo lo stesso principio, si potrebbe attribuire questa efficacia abrogativa, estintiva o, se si preferisce, novativa, alla nuova promulgazione d'una norma giuridica.

Ecco perché propongo che si accenni ai testi unici, che si riconosca ad essi il valore di una nuova promulgazione, che si riconosca ad essi il valore di novare la fonte di cognizione, per esprimersi in termini tecnici. Ma attraverso questi aridi termini tecnici, mi propongo soprattutto di contribuire a quel progresso cui tutti aspiriamo, che deve realizzarsi oltre che negli altri campi, anche in quello della conoscenza delle leggi, perché, se è importante l'osservanza delle leggi e il fare delle leggi giuste, è altrettanto importante che le leggi siano da tutti conoscibili.

PRESIDENTE. Segue l'emendamento presentato dagli onorevoli Caronia e Aldisio:

« *Al primo comma, aggiungere le parole seguenti:* salvo il caso che questi non ne abbia deciso il rinvio alle Camere per un nuovo esame o per il *referendum* ».

Non essendo l'onorevole Caronia e l'onorevole Aldisio presenti, s'intende che abbiano rinunciato a svolgerlo.

L'onorevole Colitto ha presentato il seguente emendamento:

« *Al terzo comma, alle parole:* abbiano come sopra dichiarato l'urgenza, *sostituire le seguenti altre:* stabiliscano d'accordo un termine diverso ».

Ha facoltà di svolgerlo.

COLITTO. L'articolo 71 dispone che le leggi entrino in vigore non prima del ventesimo giorno successivo alla loro pubblicazione.

Ora, può ben darsi che, per ragioni varie, sia necessario che la legge entri in vigore in un termine diverso.

È perciò che io ho proposto di sostituire alle parole del progetto le seguenti altre: « salvo che le Camere stabiliscano d'accordo un termine diverso ».

Il progetto dispone: « salvo che le Camere abbiano come sopra dichiarato l'urgenza ».

La dizione da me proposta sembrami da preferire, perché più ampia. Essa abbraccia indubbiamente un numero di casi maggiore di quello che abbraccia il testo del progetto.

Probabilmente la dizione dell'articolo 71 che leggiamo nel testo del progetto deriva dal fatto che l'articolo 71 dovette essere posto in relazione col primo comma del successivo articolo 72; ma, poiché questo primo comma è stato falcidiato dall'Assemblea Costituente, penso che il mio emendamento, non essendo più in relazione con la prima parte dell'articolo 72, possa essere accolto.

PRESIDENTE. L'onorevole Perassi ha presentato il seguente emendamento:

« *All'ultimo comma, sostituire le parole:* ventesimo giorno, *con le altre:* quindicesimo giorno ».

Ha facoltà di svolgerlo.

PERASSI. All'ultimo comma dell'articolo 71 si dice: « Le leggi entrano in vigore non prima del ventesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le Camere abbiano come sopra dichiarato l'urgenza ».

Può parere strano che si sia parlato del ventesimo giorno, mentre nella nostra prassi legislativa la *vacatio legis* è di quindici giorni. Perché si è parlato di venti giorni? Perché questo termine aveva una ragione d'essere in quanto collegato col successivo articolo 72, che prevedeva nel suo primo comma il *referendum* cosiddetto sospensivo o fermativo della legge, precisandone alcune modalità di procedura.

Ora, l'Assemblea ricorda che l'articolo 72 è stato — dopo lunga discussione — dimezzato, nel senso che è rimasto di esso solo l'ultima parte, che prevede soltanto il *referendum* abrogativo.

In queste condizioni non c'è più ragione di dire « ventesimo giorno ». Si può tornare al termine tradizionale.

Perciò propongo che nell'ultimo comma dell'articolo 71 si sostituisca la parola « ventesimo » con la parola « quindicesimo », cioè: « Le leggi entrano in vigore non prima del quindicesimo giorno, ecc. ».

Aderisco poi, personalmente, a quanto ha proposto l'onorevole Colitto.

MASTINO PIETRO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MASTINO PIETRO. Ho chiesto di parlare per una breve osservazione sull'emendamento proposto dall'onorevole Codacci Pisanelli. Egli sostiene la necessità che le norme giuridiche relative ad una determinata materia siano raccolte e coordinate in unico testo, in base a decreto del Capo dello Stato. Su questo concetto sono pienamente d'accordo.

Non sono però per nulla d'accordo su quanto ha affermato l'onorevole Codacci Pisanelli illustrando l'emendamento, poiché egli ha detto che la norma giuridica disciplinata e regolata in unico testo disposto dal Capo dello Stato costituisca una nuova promulgazione della legge. Non solo egli ha detto ciò, ma lo ha confermato col dire che si verificherebbe una specie di novazione; vale a dire noi finiremmo col far sì che il Capo dello Stato possa modificare la legge. Su questo non possiamo consentire, cioè permettere che si attribuisca al Capo dello Stato per una via indiretta ciò che per la via diretta gli viene negato. La norma giuridica dovrà essere raccolta e coordinata in unico testo che serva a precisarne la dizione, che serva a fissarne la formulazione definitiva, senza però che minimamente il contenuto e lo spirito della legge possano essere alterati. Quindi io intendo approvare l'emendamento proposto dall'onorevole Codacci Pisanelli, perché vi sia una materiale raccolta, in unico testo coordinato, delle norme giuridiche, le quali però devono avere la significazione e la portata loro attribuita dalle Camere legislative.

CODACCI PISANELLI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Onorevole Codacci Pisanelli, lei ha svolto il suo emendamento.

CODACCI PISANELLI. Vorrei chiarire solo un malinteso.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

CODACCI PISANELLI. Sono perfettamente d'accordo con l'oratore che mi ha preceduto. È appunto perché intendo che non possa essere modificata la norma, che ho parlato di testi unici con valore di nuova promulgazione.

MASTINO PIETRO. E di novazione.

CODACCI PISANELLI. È sempre promulgazione. Ora, la promulgazione non potrebbe modificare il testo deliberato dall'Assemblea legislativa. Quando parlo di nuova promulgazione, mi riferisco semplicemente alla parte documento, non alla parte contenuto della norma. Del resto, se non adotteremo la formula proposta, il testo unico presenterà l'inconveniente precedente. Cioè potrà darsi che non riproduca esattamente il testo originario e a rigore non giovi a nulla, perché occorrerà sempre andare a vedere il testo originario. Solo questo volevo dire. Sono perfettamente d'accordo con il mio interlocutore, ma intendevo fare in maniera che il testo unico servisse ad assicurare la certezza della norma.

PRESIDENTE. Prego la Commissione di esprimere il suo avviso sopra gli altri emendamenti.

TOSATO. La Commissione accoglie l'emendamento presentato dall'onorevole Colitto e l'emendamento presentato ora dall'onorevole Perassi.

Per quanto riguarda il più ampio emendamento proposto dall'onorevole Codacci Pisanelli, questo emendamento solleva due questioni di ordine diverso: una questione molto grave e di indole generale relativa al problema della irretroattività della legge; l'altro problema relativo ai testi unici.

Per quanto riguarda la irretroattività della legge, vorrei ricordare che l'Assemblea ha già votato un articolo che sancisce la irretroattività della legge in materia penale. Nelle altre materie, pur essendo d'accordo, di massima, sul principio generale e fondamentale della irretroattività della legge, la Commissione, dopo di avere esaminato in tutti i suoi aspetti la questione, non ritiene opportuno inserire nella Costituzione una specifica norma che stabilisca, senza eccezioni, la non retroattività 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.

Per quanto riguarda l'altro problema relativo ai testi unici, io ritengo che la Costituzione debba essere molto sobria e che la Costituzione debba occuparsi soltanto di ciò che è veramente essenziale. Ora, relativamente al problema dei testi unici le questioni sono due: o si tratta puramente e semplicemente di accogliere in un unico testo, senza introdurre modificazioni, le disposizioni legislative contenute in leggi diverse, ed allora questa è cosa che può fare il Governo, come può fare qualsiasi privato; o si tratta, invece, ed è questo soltanto il problema pratico, di coordinare varie disposizioni legislative contenute in leggi diverse, allo scopo di coordinarle non solo dal lato formale, ma anche sostanziale, apportandovi le necessarie modificazioni, e allora, evidentemente, occorre una delegazione legislativa già prevista e disciplinata dalla nostra legislazione. Per questa ragione la Commissione non è favorevole all'accoglimento dell'emendamento Codacci Pisanelli.

ORLANDO VITTORIO EMANUELE.
Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ORLANDO VITTORIO EMANUELE.
Avevo chiesto di parlare sul punto relativo al messaggio presidenziale sospensivo della legge. Posso parlarne ora?

PRESIDENTE. Sì, nell'emendamento Bozzi si parla appunto del messaggio.

ORLANDO VITTORIO EMANUELE.
Prendo argomento da questo punto su cui ora l'Assemblea è chiamata a pronunciarsi, per mettere in rilievo la gravità delle deliberazioni che si stanno per prendere. Qui si tratta di sapere se il Presidente, il Capo dello Stato, in questo momento solenne della vita della Nazione, quale è la proclamazione del diritto, debba essere del tutto estromesso. Come dissi oggi stesso, io penso che sia una curiosa maniera di affermare devozione verso la Repubblica quella di volere il Capo dello Stato di questa Repubblica quanto meno autorevole sia possibile.

Badate, voi aprite la via ad una quantità di conflitti pericolosissimi, perché non è possibile che un Capo dello Stato, a meno che non sia un fannullone, un *fainéant*, possa adattarsi ad essere e restare estraneo al compimento dell'atto, in cui la volontà dello Stato si manifesta nella forma più solenne. L'onorevole Ruini mi ha detto, che la sanzione non fu mai applicata, e che si tratta di un elemento affatto decorativo.

Si può intanto rispondere che qualche volta anche gli elementi decorativi hanno la

loro importanza e la storia insegna come all'autorità si addica un carattere augusto. Ma, anche dal lato sostanziale, sa il collega Ruini la ragione per cui la sanzione era caduta in disuso? Non perché il Capo dello Stato si estraniasse da questo potere, ma perché sussisteva un istituto che qui vedo abolito, se non m'inganno, perché io non mi raccapezzo più in queste disposizioni che sono state sospese, riprese, accantonate, emendate... Comunque, non m'inganno nel ritenere che non ci sia più traccia di sessioni, come periodi del lavoro parlamentare e legislativo. Or si capisce come gli uomini politici nella vita normale dello Stato, prima subalpino e poi parlamentare, non fossero mai ricorsi al rifiuto della sanzione, perché attraverso la proroga della sessione raggiungevano il medesimo fine, con mezzi assai più semplici. Il rifiuto della sanzione infatti poneva un contrasto aspro, aperto, violento fra Capo dello Stato e Parlamento, il che era prudente evitare, in tanto più in quanto non era necessario. Bastava ricorrere appunto alla proroga della sessione, ed allora, secondo la disposizione dello Statuto, una delle conseguenze era che tutti i disegni di legge cadevano...

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Chiudevano la sessione, non la prorogavano.

ORLANDO VITTORIO EMANUELE.
Appunto, ma la espressione proroga è della Costituzione inglese. Vi sto dicendo che non si ricorreva alla sanzione, perché c'era il mezzo più semplice di chiudere le sessioni. Ma voi togliete al Capo dello Stato la facoltà della proroga delle sessioni, e gli togliete pure la sanzione.

Si può bene supporre che una data legge apparisca al Capo dello Stato come rovinosa di interessi vitali dello Stato. Sapete che mezzo gli resterà? Guardate in quali fossi (stavo per dire abissi, ma è meglio non drammatizzare troppo ed uso la parola «fossi») insabbiamo questo nostro disordinato ordinamento: un Capo dello Stato lo chiamate responsabile — questo poi è un altro punto — e lo inviate all'Alta Corte per alto tradimento, e sta bene, ma anche per violazione della Costituzione.

La violazione della Costituzione è una espressione molto elastica. Si potrà sempre affermare che con una data legge la Costituzione fu violata. Chissà quante volte lo si dirà.

L'interpretazione di un testo può sempre dar luogo a dubbi! Ora, voi dichiarate niente meno che il Capo dello Stato può essere tradotto in Alta Corte per violazione della Costi-

tuzione e poi gli affidate la promulgazione di una legge che può essere la violazione della Costituzione. Egli verrebbe così ad essere per lo meno lo strumento di un eventuale delitto gravissimo. È allora umanamente spiegabile che egli ricorra ad ogni mezzo per impedirlo. Prima bastava una semplice chiusura di sessione, ora dovrà servirsi dello scioglimento della Camera: rimedio incomparabilmente più grave e più pericoloso.

Io voterò l'emendamento dell'onorevole Bozzi, che considero come un male minore. Ma badate bene, onorevole Ruini! Quando voi dicevate: «i piloni!». Che Repubblica facciamo noi? A meno che non si voglia fare come l'abate Siéyès.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. No!

ORLANDO VITTORIO EMANUELE. Ripugna a voi stesso passare alcune notti a scrivere delle Costituzioni su svariati modelli e poi metterle in pubblico come vestiti confezionati dalla «Rinascenza». Le Costituzioni si creano con il costume, con la lenta evoluzione, con successivi adattamenti a bisogni nuovi, non per atti di una volontà, capace, libera. Non c'è bisogno di ricorrere ai cinesi antichissimi ricordati dall'onorevole Codacci Pisanelli. Tutta la storia delle Costituzioni dimostra che sono i popoli nella loro storicità che le formano e il costume che le consacra.

Quante forme di repubbliche abbiamo? Due: la parlamentare e la presidenziale. Non si deve pretendere di creare una terza specie, che non si sa bene che sia. In questo momento io non faccio una digressione. Io voterò l'emendamento Bozzi, ma questo emendamento suppone la Repubblica presidenziale.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. No!

PERASSI. In Francia c'è.

ORLANDO VITTORIO EMANUELE. L'istituto è proprio della Repubblica presidenziale; nella forma parlamentare il Capo dello Stato è sempre presente nelle persone dei Ministri. Allora noi facciamo una Repubblica presidenziale? No, perché i Ministri rispondono al Parlamento e non al Presidente. Dunque, sarebbe una Repubblica parlamentare? Ma se è una Repubblica parlamentare, come si collega il voto del mio amico Bozzi con questo Consiglio di Ministri, con questo Presidente di Consiglio, che ha visto nascere e crescere quella legge di cui poi il Capo dello Stato potrà dire: «Non mi piace»? Vedete che conflitto può nascere?

In fatto di istituzioni bisogna adottare istituzioni consacrate dall'uso. Queste si possono modificare con successivi adattamenti, perché allora diventa questo un modo di progresso ed anche di trasformazioni imposte dalla vita concreta. Ma l'aver fatto una Repubblica che non si sa bene se sia parlamentare (perché in molti casi è ultraparlamentare) o presidenziale, è veramente quel salto nel buio cui ho alluso dianzi o per cui c'è da augurarsi che non ne derivino fratture o contusioni gravi.

PRETI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PRETI. Il nostro Gruppo voterà contro l'emendamento proposto dall'onorevole Bozzi. Egli, in sostanza, cerca di far entrare per vie traverse nella Costituzione una specie di sanzione attenuata. Ma non è questo che conta.

Il fatto è che a noi sembra che l'emendamento Bozzi in regime di Repubblica parlamentare sia controproducente. Infatti, poniamo che il Presidente della Repubblica, con messaggio motivato, domandi alle Camere una nuova deliberazione. Poniamo che le Camere confermino la deliberazione già presa. Ebbene, dopo questa conferma, indubbiamente, la figura del Presidente della Repubblica viene ad essere sminuita.

PRESIDENTE. L'onorevole Tosato ha facoltà di esprimere il parere della Commissione.

TOSATO. Due semplici rilievi, specialmente per quanto riguarda l'intervento dell'onorevole Vittorio Emanuele Orlando.

Evidentemente, Presidente Orlando, qui vi sono due diverse concezioni del Governo parlamentare e della figura del Capo dello Stato.

Vorrei ricordare che l'articolo 88, nel testo proposto dalla Commissione, dice che un voto contrario dell'una o dell'altra Camera su una proposta del Governo non importa dimissioni. A quale preoccupazione risponde questo comma? Evidentemente a quella di rendere più stabile possibile il Governo e di non costringerlo alle dimissioni, se una qualsiasi sua proposta non è accolta dalle Camere.

Ora, un caso di proposta governativa non accolta dalle Camere può essere 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, evidentemente, il potere del Governo, cioè del Presidente insieme col suo Governo, di

rinviate 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.

Per quanto riguarda l'altro rilievo fatto dal Presidente Orlando e anche dall'onorevole Preti, cioè l'aver stabilito nel progetto che il Presidente della Repubblica è responsabile non soltanto per alto tradimento, ma anche per violazione della Costituzione, siamo perfettamente d'accordo. Qual'è la situazione del Presidente? Egli deve promulgare le leggi e quindi non può essere responsabile di un atto evidentemente obbligatorio. Tuttavia, se teniamo presente la posizione e la funzione, che abbiamo voluto attribuire al Presidente della Repubblica, di organo che non concorre a determinare positivamente e sostanzialmente le decisioni politiche del Governo, e d'altra parte non è nemmeno un organo puramente decorativo, con funzione simbolica, se teniamo presente che, secondo questa nostra Costituzione, il Presidente ha compito fondamentale, sebbene non esclusivo — è prevista 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.

Per queste ragioni, insistiamo sull'emendamento Bozzi, senza tema di introdurre così nella Costituzione un elemento proprio e caratteristico del Governo presidenziale; tanto più che questa possibilità del Presidente di rinviare alle Camere una legge da esse deliberata, non è caratteristica esclusiva della Repubblica presidenziale, essendo adottata anche dalla Costituzione di Repubbliche parlamentari.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole Ruini.

RUINI, Presidente della Commissione per la Costituzione. Vorrei pregare l'onorevole Codacci Pisanelli di non insistere sulla proposta della retroattività della legge civile, che è stata esaminata dalla dottrina e dai Governi con tanta attenzione e pazienza, in tutti i paesi; e tutti hanno riconosciuto che non è possibile prescriverla in senso assoluto e senza possibilità di eccezione, come si farebbe qui, mettendola nella Costituzione. Abbiamo provveduto, come era necessario, stabilendo la irretroattività delle pene. Non

possiamo stabilire il principio stesso, rigidamente, in altri rami del diritto. Come fare in una società come la nostra, così piena di movimento e di trasformazioni economiche? Né si tratta, con l'irretroattività, di tutelare diritti quesiti (di cui è comunque ben difficile la definizione); vi sono casi in cui la retroattività può esser utile... ad esempio agli impiegati, cui si concedano aumenti retroattivi di stipendio. Se fosse sancita l'irretroattività, non se ne farebbe nulla. Meglio lasciare che il principio sia stabilito, nei termini più opportuni, nei Codici, ma lasciando a leggi particolari, per date materie, la possibilità di deroghe.

Non vorrei replicare all'onorevole Orlando; mi limito a chiedergli se vi è stato mai un caso in cui si sia chiusa una sessione per non dare la sanzione ad una legge. Il Governo ha in più casi chiuso la sessione perché non andava d'accordo con le Camere, e voleva così influire sul lavoro legislativo; ma è tutt'altra cosa che la sanzione.

L'onorevole Orlando ha detto con tanta nobiltà: state alla tradizione! Noi vogliamo attenerci ad essa, e ad essa ci siamo attenuti, in quanto non era in contrasto con esigenze irriducibili del processo democratico. Ma non possiamo, per il feticismo della tradizione, conservare ciò che è ormai un anacronismo. Né possiamo tenere in vita, come cose vive, disposizioni già morte, come i tre famosi reliquati di articoli dello Statuto albertino, di cui ho già parlato. Non vogliamo risuscitare fantasmi. E tradizione vuol dire non fermarsi, ma camminare nel suo solco. Jaurès diceva che un fiume non rinnega la fonte, mentre va alla foce.

Né giova badar troppo ai nomi ed alle etichette. Stato parlamentare può avere vari significati. Può anche voler dire — lo ho ripetuto — lo Stato ad un solo Parlamento da cui dipendono come commessi tutti gli altri organi dello Stato...

ORLANDO VITTORIO EMANUELE. Non significa questo!

RUINI, Presidente della Commissione per la Costituzione. D'accordo; ma non si può credere di risolvere i problemi con posizioni teoriche e con designazioni, che riferendosi a varie situazioni e tipi storici, si prestano a varie interpretazioni.

Non tengo affatto ai due piloni, che non è una teoria, ma un'immagine per richiamare l'attenzione. Mi serve a dire che il pilone che dobbiamo riedificare non è quello del re. Non pensiamo neppure come avviamento ad un sistema presidenziale; tutt'altro: il

nostro Presidente della Repubblica non è Capo del Governo; è un moderatore supremo fra i poteri dello Stato, in un edificio che basa tutto sulla sovranità popolare.

Non possiamo indulgere a ciò che è troppo vecchio, e — si noti — era già vuoto di contenuto. Vogliamo camminare avanti, con cautela ma con fermezza. La Costituzione non può essere immobile; saranno necessarie modificazioni ed aggiunte, per tener conto appunto dell'esperienza che si farà. È l'indirizzo che deve essere chiaro e sicuro. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Chiedo ai presentatori di emendamenti se vi insistono. Onorevole Caronia, mantiene il suo emendamento?

CARONIA. Vi rinuncio e aderisco a quello Bozzi.

PRESIDENTE. E lei, onorevole Codacci Pisanelli?

CODACCI PISANELLI. Il primo è ormai superato. Insisto, invece, sul secondo.

PRESIDENTE. Sta bene. L'emendamento dell'onorevole Colitto, dato che è stato accettato dalla Commissione, naturalmente s'intende mantenuto. E così pure per quanto riguarda gli emendamenti Perassi e Bozzi.

Passiamo ora alle votazioni.

Pongo in votazione il primo comma dell'articolo 71 nel testo del progetto, che coincide col primo comma del testo proposto dall'onorevole Bozzi e che è del seguente tenore:

« Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione ».

(*È approvato*).

Passiamo al secondo comma che nel testo Bozzi è del seguente tenore:

« Nel termine suddetto il Presidente della Repubblica può, con messaggio motivato, domandare alle Camere una nuova deliberazione. Egli deve procedere alla promulgazione, se le Camere confermano la precedente deliberazione a maggioranza assoluta dei loro membri ».

Su questo comma gli onorevoli Moro, Benvenuti, Uberti, Salizzoni, Cremaschi Carlo, Balduzzi, Coppi, Giordani, Bosco Lucarelli, Valenti, De Palma, Bertone, Romano, Orlando Camillo e Tozzi Condivi hanno chiesto la votazione per appello nominale.

LACONI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LACONI. Se questo può servire a far ritirare la domanda di appello nominale, io

dichiaro che il nostro Gruppo voterà contro l'emendamento Bozzi, in quanto ritiene che esso sia controproducente, e cioè che indebolisca anziché rafforzare il Capo dello Stato e che stabilisca un pericolo nell'interno del potere esecutivo.

FABBRI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FABBRI. Dichiaro che voterò contro l'emendamento Bozzi e dal punto di vista mio personale credo di farlo con motivi di coerenza in quanto io mi sono opposto tenacemente, nella forma più decisa, perché fosse stabilito nella Costituzione — e mi pare che la maggioranza della Costituente abbia poi deciso d'accordo con me — l'obbligo assoluto, che vi era secondo la proposta della Commissione, che l'un ramo del Parlamento si pronunciasse in un certo brevissimo termine, quando l'altro si era pronunciato, approvando un disegno di legge.

Io ho sostenuto che questa coartazione, questa pretesa necessità e questa specie di messa in mora, era assolutamente assurda, e che anzi un ramo del Parlamento avesse perfettamente diritto di non pronunciarsi, se in questo senso era la sua inclinazione e se il Governo non credeva esso di porre in contrario una questione di fiducia, appunto perché la non pronuncia di uno dei due rami del Parlamento avrebbe sortito un effetto analogo a quello che era il decreto di chiusura di sessione, la soppressione del quale istituto rendeva più che mai necessaria questa indipendenza dei due rami del Parlamento l'uno dall'altro.

Ritengo però che una volta che ormai v'è questa possibilità che un progetto di legge, anche approvato da un ramo della Camera, possa essere lasciato cadere, cade completamente la coerenza logica di ammettere che il Presidente, emanazione dei due rami del Parlamento, di fronte ad una legge divenuta perfetta per l'approvazione dei due rami del Parlamento, e contro la quale approvazione egli aveva tutta la possibilità di intervenire tempestivamente, non possa opporre una forma indiretta di effetti moratori e di richiesta di seconda pronuncia, perché la seconda pronuncia, per le esigenze del mio punto di vista politico, è già esaurita dal sistema parlamentare bicamerale.

Per questi motivi, che io ritengo di coerenza logica e conformi al sistema parlamentare bicamerale, voterò contro l'emendamento Bozzi.

PRETI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PRETI. Chiedo che il secondo comma dell'emendamento proposto dall'onorevole Bozzi all'articolo 71 sia posto in votazione per divisione. E più precisamente vorrei fossero escluse dalla prima votazione le ultime parole: « a maggioranza assoluta dei loro membri », in quanto può darsi che vi siano deputati disposti a votare il resto dell'articolo, ma non queste ultime parole.

PRESIDENTE. Sta bene.

DOMINEDÒ. Chiedo di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DOMINEDÒ. Dichiaro, a nome dei colleghi del mio Gruppo, che noi voteremo a favore di tutto l'emendamento Bozzi, aderendo sostanzialmente alle dichiarazioni della Commissione, in correlazione delle quali noi intendiamo costruire un tipo più robusto di Governo parlamentare, in parte già contemplato da altre Costituzioni.

COSTANTINI. Chiedo di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

COSTANTINI. Per le ragioni che ho esposto dianzi, il Gruppo parlamentare socialista voterà contro l'emendamento Bozzi. Dirò solo che vi è un altro motivo oltre a quelli già detti: ed è la considerazione della crisi che verrebbe a determinarsi tra il Presidente della Repubblica ed il potere legislativo, nella ipotesi in cui — nel riesame del provvedimento legislativo — esso ottenesse una maggioranza relativa anziché assoluta dalle Camere.

MASTINO PIETRO. Chiedo di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MASTINO PIETRO. Dichiaro di votare a favore di tutto l'emendamento proposto dall'onorevole Bozzi, in quanto non sembra esatto che contrasti col concetto della Repubblica parlamentare. L'ultima parte dell'emendamento dispone che il Presidente della Repubblica debba procedere in ogni caso alla promulgazione della legge se le Camere confermano la precedente propria deliberazione, il che sta a dimostrare che la Repubblica parlamentare ha libertà assoluta di movimento.

Si è osservato da parte dell'onorevole Laconi che la votazione di questo emendamento verrebbe ad avere un effetto controproducente, in quanto risulterebbero diminuite le funzioni e la figura del Presidente della Repubblica ove le Camere confermassero la precedente propria deliberazione, in contrasto con l'atteggiamento del Presidente stesso.

A questo io rispondo che col votare l'emendamento non intendiamo riferirci al maggiore o minore prestigio del Presidente della Repubblica, che non è in discussione, ma a quello che può essere il vantaggio del Paese, rappresentato dalla possibilità, per le Assemblee legislative, di meglio riflettere sulle proprie decisioni.

PRESIDENTE. Di fronte alla domanda dell'onorevole Preti di votare questo emendamento per divisione, in modo da escludere dalla prima votazione le parole finali « a maggioranza assoluta dei loro membri », chiedo ai presentatori della domanda di appello nominale se, dopo le dichiarazioni di voto, mantengano la loro richiesta; e, in caso affermativo, se la mantengano tanto per la votazione della prima parte dell'emendamento Bozzi quanto per quella delle predette parole finali.

MORO. Manteniamo intanto la domanda di votazione nominale per la prima parte, riservandoci di decidere in seguito per la seconda.

Votazione nominale.

PRESIDENTE. Indico la votazione per appello nominale sul secondo comma dell'emendamento Bozzi (escluse le parole finali: « a maggioranza assoluta dei loro membri », sulle quali si voterà in seguito), del quale do ancora una volta lettura:

« Nel termine suddetto il Presidente della Repubblica può, con messaggio motivato, domandare alle Camere una nuova deliberazione. Egli deve procedere alla promulgazione se le Camere confermano la precedente deliberazione ».

Estraggo a sorte il nome del deputato dal quale comincerà la chiama.

Comincerà dall'onorevole Spallicci.

Si faccia la chiama.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE CONTI

DE VITA, *Segretario*, fa la chiama.

Rispondono sì:

Adonnino — Alberti — Aldisio — Ambrosini — Andreotti — Angelini — Arcaini — Arcangeli — Avanzini.

Bacciconi — Balduzzi — Baracco — Bastianetto — Bellusci — Belotti — Benvenuti — Bernabei — Bertola — Bertone — Bettiol — Bianchini Laura — Bonino — Bosco Lu-

carelli — Bovetti — Bozzi — Braschi — Bruni — Brusasca — Bubbio — Bulloni Pietro — Burato.

Caccuri — Camangi — Camposarcuno — Cappa Paolo — Cappelletti — Cappi Giuseppe — Carbonari — Carboni Enrico — Carignani — Caronia — Carratelli — Cassiani — Castelli Edgardo — Cavalli — Chatrian — Chieffi — Ciampitti — Ciccolungo — Cifaldi — Cingolani Mario — Clerici — Coccia — Codacci Pisanelli — Colitto — Colombo Emilio — Conci Elisabetta — Condorelli — Conti — Coppi Alessandro — Corbino — Corsanego — Corsini — Cortese — Cosattini — Cotellessa — Cremaschi Carlo.

De Caro Gerardo — De Caro Raffaele — De Gasperi — Del Curto — Delli Castelli Filomena — De Maria — De Martino — De Mercurio — De Michele Luigi — De Palma — De Unterrichter Maria — De Vita — Domedò — Dossetti.

Einaudi — Ermini.

Fanfani — Federici Maria — Ferrarese — Ferrario Celestino — Ferreri — Foresi — Franceschini — Fuschini — Fusco.

Galati — Garlato — Geuna — Giacchero — Giordani — Gonella — Gortani — Grassi — Grilli — Gronchi — Guerrieri Emanuele — Guerrieri Filippo — Gui — Guidi Cingolani Angela.

Jervolino.

La Malfa — La Pira — Leone Giovanni — Lizier — Lussu.

Malvestiti — Manzini — Marazza — Marconi — Marinaro — Marzarotto — Mastino Gesumino — Mastino Pietro — Mattarella — Mazza — Meda Luigi — Merlin Umberto — Miccolis — Micheli — Monticelli — Montini — Morelli Luigi — Moro — Mortati — Murgia.

Nitti — Notarianni.

Orlando Camillo — Orlando Vittorio Emanuele.

Pallastrelli — Paratore — Pat — Pecorari — Pella — Perassi — Perrone Capano — Ponti — Proia.

Quarello — Quintieri Adolfo.

Raimondi — Rapelli — Recca — Restivo — Riccio Stefano — Rivera — Rodi — Rognoni — Romano — Roselli — Rubilli — Ruini — Rumor — Russo Perez.

Saggini — Salizzoni — Sampietro — Scalfaro — Scelba — Schiratti — Scoca — Scotti Alessandro — Segni — Selvaggi — Sforza — Siles — Spallicci — Stella — Sullo Fiorentino.

Tambroni Armaroli — Taviani — Tessitori — Titomanlio Vittoria — Togni — Tosa-

to — Tosi — Tozzi Condivi — Trimarchi — Tumminelli — Tupini — Turco.

Uberti.

Valenti — Vallone — Valmarana — Vannoni — Vicentini — Villabruna.

Zerbi — Zotta.

Rispondono no:

Allegato — Amadei — Arata — Assenato — Azzi.

Baldassari — Bardini — Bargagna — Barontini Anelito — Barontini Ilio — Bei Adele — Bennani — Bernamonti — Bianchi Bruno — Bibolotti — Binni — Bocconi — Bonomelli — Bordon — Bucci.

Cacciatore — Canevari — Caporali — Carboni Angelo — Carpano Maglioli — Cartia — Cavallotti — Cevolotto — Chiaramello — Chiarini — Chiostergi — Colombi Arturo — Corbi — Costa — Costantini — Covelli — Cremaschi Olindo.

D'Aragona — De Michelis Paolo — Donati — D'Onofrio.

Fabbi — Fantuzzi — Faralli — Farina Giovanni — Fedeli Aldo — Fedeli Armando — Ferrari Giacomo — Finocchiaro Aprile — Fiore — Fiorentino — Flecchia — Foa — Fogagnolo — Fornara.

Gallico Spano Nadia — Gasparotto — Gavina — Gervasi — Ghidetti — Ghidini — Ghislandi — Giacometti — Giolitti — Giua — Gorreri — Grazi Enrico — Grieco.

Imperiale — Iotti Nilde.

Laconi — Lami Starnuti — Landi — La Rocca — Lizzadri — Lombardi Carlo — Longhena — Longo — Lozza — Luisetti.

Maffi — Magnani — Magrini — Malagugini — Maltagliati — Mancini — Massini — Mattei Teresa — Matteotti Carlo — Mezzadra — Molinelli — Momigliano — Montagnana Mario — Montalbano — Morandi — Morani — Moscatelli — Musolino.

Nasi — Negarville — Negro — Nenni.

Pajetta Giuliano — Paolucci — Pastore Raffaele — Persico — Pesenti — Pistoia — Platone — Pollastrini Elettra — Pressinotti — Preti — Preziosi — Priolo — Pucci.

Reale Eugenio — Ricci Giuseppe — Rossi Giuseppe — Rossi Paolo — Roveda — Ruggeri Luigi — Ruggiero Carlo.

Saccetti — Sansone — Santi — Sapienza — Saragat — Scarpa — Scoccimarro — Scotti Francesco — Secchia — Sicignano — Simonini — Stampacchia.

Targetti — Togliatti — Tomba — Tonello. Vernocchi — Veroni — Villani — Vischioni.

Zanardi — Zappelli.

Sono in congedo:

Abozzi — Angelucci.
 Cairo — Caldera — Caristia — Carmagno-
 la — Caroleo — Caso.
 Dozza — Dugoni.
 Fantoni.
 Guariento.
 Jacini.
 Lazzati.
 Martino Gaetano — Mentasti.
 Pignatari — Porzio.
 Ravagnan — Romita.
 Sardiello.

Omissis

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la votazione e invito gli onorevoli Segretari a procedere al computo dei voti.

(Gli onorevoli Segretari procedono al computo dei voti).

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TERRACINI

Risultato della votazione nominale.

PRESIDENTE. Comunico il risultato della votazione nominale:

Presenti e votanti. . . .	341
Maggioranza	171
Hanno risposto <i>si</i>	197
Hanno risposto <i>no</i>	144

(L'Assemblea approva).

BOZZI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BOZZI. Ritiro la seconda parte del mio emendamento: « a maggioranza assoluta dei loro membri ».

PRESIDENTE. Sta bene. Resta pertanto conclusa la votazione sull'emendamento dell'onorevole Bozzi.

Il seguito della discussione è rinviato alle ore 16.

ASSEMBLEA COSTITUENTE

CCLXX.

SEDUTA POMERIDIANA DI GIOVEDÌ 23 OTTOBRE 1947

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TERRACINI

INDICE	Pag.
Sul processo verbale:	
BORDON	1485
LUSSU.	1486
PRESIDENTE	1486
RUINI, <i>Presidente della Commissione per la Costituzione</i>	1486
Progetto di Costituzione della Repubblica italiana (Seguito della discussione):	
PRESIDENTE 1486, 1493, 1496, 1499, 1504, 1505	
RUINI, <i>Presidente della Commissione per la Costituzione</i> 1487, 1493, 1494, 1496, 1501	
CORBINO.	1487, 1504
COLITTO	1488, 1498, 1499, 1504
TOSATO 1488, 1491, 1492, 1494, 1495, 1499, 1504	
BENVENUTI	1488, 1492, 1493
BADINI CONFALONIERI	1489
FUSCHINI	1489, 1493, 1497
PERASSI	1490, 1497
COSTA	1491, 1504
NOBILE	1492, 1497
MASTINO PIETRO	1493
BETTIOL	1494, 1496
SICIGNANO	1494, 1496
BOZZI	1495, 1496
DE MARTINO.	1495
PRETI	1495, 1496, 1497
CONTI	1498, 1499, 1504
LA ROCCA	1498, 1499, 1501
NITTI	1499
FABBRI	1500
LACONI	1501
MORO	1504
Votazione nominale:	
PRESIDENTE	1502
Risultato della votazione nominale:	
PRESIDENTE	1503
Presentazione di una relazione:	
BETTIOL	1503
PRESIDENTE	1503

	Pag.
Interrogazioni con richiesta d'urgenza (Annunzio):	
PRESIDENTE	1505
ANDREOTTI, <i>Sottosegretario di Stato per la Presidenza del Consiglio dei Ministri</i>	1505
Interrogazioni (Annunzio):	
PRESIDENTE	1505, 1506

La seduta comincia alle 16.

RICCIO, *Segretario*, legge il processo verbale della precedente seduta pomeridiana.

Sul processo verbale.

BORDON. Chiedo di parlare sul processo verbale.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BORDON. Sono venuto ieri in quest'Aula, dopo che era stato votato l'articolo 79 ed ho appreso che, mentre nella mattinata era stato approvato l'emendamento presentato dagli onorevoli Laconi, Carboni ed altri, secondo il quale l'articolo 79 sarebbe così formulato: « Il Presidente della Repubblica è eletto dall'Assemblea Nazionale con la partecipazione di tre delegati per ogni Consiglio regionale eletti dal Consiglio, in modo che sia assicurata la rappresentanza della minoranza », successivamente, nel pomeriggio, l'onorevole Corbino aveva presentato un emendamento aggiuntivo del seguente tenore: « ad eccezione della Valle d'Aosta ».

Ora, a prescindere dal fatto che l'emendamento non è stato adottato con procedura, conforme al Regolamento, di fronte a questa formula imprecisa e generica, mi domando quale portata essa abbia e cosa siasi voluto dire con essa. Deve intendersi che con l'arti-

colo 79 la Val d'Aosta non potrà, in base al criterio numerico della sua popolazione, partecipare all'elezione del Presidente della Repubblica senza alcun delegato, che non siano il suo rappresentante alla Camera e al Senato, o significa solo che la Regione non vi partecipa col numero fissato per le altre Regioni? Ecco le ragioni di dubbio che richiedono maggiori precisazioni e chiarimenti, poiché ritengo che la prima ipotesi sia senz'altro da scartare.

Se è vero che la Val d'Aosta non possa, in base alla sua popolazione (che non è però solo di 60.000 abitanti, come erroneamente si disse, ma di 90.000) partecipare a tale elezione con tre delegati, non mi parrebbe logicamente fondata che essa non possa prendervi parte anche con un delegato.

Comunque, la formula deve rispecchiare la volontà precisa dell'Assemblea, e poiché lo stesso onorevole Corbino conviene nel riconoscere che egli non intendeva dare al suo emendamento altra portata che quella di ridurre, per la Valle d'Aosta, in ragione della sua popolazione, il numero dei delegati ad uno solo, è evidente che questa formula va chiarita, perché ad essa non si dia un contenuto diverso da quello che fu nell'intenzione dell'Assemblea.

La precisazione tanto più si impone, in quanto non si potrebbe in ogni caso introdurre nel testo l'eccezione proposta, ad evitare false interpretazioni, senza menzionare espressamente la ragione numerica della popolazione, dalla quale tale emendamento fu suggerito.

Per queste ragioni, formulo il voto che il Comitato voglia, in sede di redazione dell'articolo in esame, esprimere esattamente quella che è la volontà dell'Assemblea, e in conformità ad essa, precisare che, la Valle d'Aosta, parteciperà all'elezione del Presidente con un solo delegato.

LUSSU. Chiedo di parlare sul processo verbale.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LUSSU. È una semplice dichiarazione sul processo verbale. Effettivamente ieri nel pomeriggio, quando si è votato l'emendamento dell'onorevole Corbino, io, distratto da un'altra riunione per un altro problema costituzionale, non mi sono trovato nell'Aula. Se fossi stato presente, sento il dovere di dichiarare, che secondo la mia coscienza, non avrei permesso che senza nessuna obiezione l'emendamento dell'onorevole Corbino passasse. Mi sembra, infatti, straordinario che mentre con quell'emendamento si vuole difendere la partecipazione delle Regioni, nel

modo con cui è indicata, alle elezioni del Presidente, si escluda da questa partecipazione la Regione della Valle d'Aosta. Se fossi stato presente avrei proposto una modifica a quell'emendamento. Sarebbe stato opportuno cambiare totalmente sistema, se tale sistema non avesse potuto consentire la partecipazione di tutte le Regioni, nessuna esclusa, alle elezioni presidenziali.

PRESIDENTE. Onorevole Bordon, poiché ella ha, quanto meno, sfiorato la questione procedurale, quasi facendo una censura per il metodo che si è seguito, voglio farle presente che, ogni volta che l'Assemblea con la sua azione concreta, modifica di fatto una norma del Regolamento, senza che si sollevino eccezioni, ciò significa che l'Assemblea ha inteso di farlo con la potestà che le compete, né da parte di deputati assenti si possono sollevare obiezioni. Lei non doveva neppure accennare a ciò. Ma poiché lei ha parlato, era mio dovere fare questa precisazione.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Anche io non sono lieto del modo con cui l'onorevole Bordon ha messo la questione, infirmando ciò che, con assoluta correttezza, il nostro Presidente ha fatto, nei riguardi di una deliberazione presa dall'Assemblea, come era suo diritto.

Del resto, tutta la posizione che l'onorevole Bordon ha preso è inesatta. Non si può ora dire: noi ritorniamo su una deliberazione. Io dovrei oppormi. Non c'è che un punto di vista che merita considerazione, ed è questo: l'Assemblea ha preso una deliberazione, la cui interpretazione può essere dubbia. Può apparir dubbio che si sia voluto togliere alla Valle d'Aosta ogni rappresentante del Consiglio regionale nell'elezione del Capo dello Stato; o si sia voluto attribuirne meno di tre. A nome del Comitato dichiaro che non abbiamo nulla in contrario ad attribuire un rappresentante alla Val d'Aosta, e considereremo la questione nella revisione e nel coordinamento finale del testo di Costituzione.

(*Il processo verbale è approvato*).

Seguito della discussione del progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

PRESIDENTE. Ricordo che, poiché l'Assemblea ha stamane deciso di rinviare di qualche giorno l'elezione di tre membri dell'Alta Corte prevista dall'articolo 24 dello Statuto della Regione siciliana, iniziamo ora

col secondo punto dell'ordine del giorno: « Seguito della discussione sul progetto di Costituzione della Repubblica italiana ».

Stamattina abbiamo proceduto, in sede di articolo 71, all'approvazione per alzata di mano del primo comma; poi all'approvazione per appello nominale della prima parte del secondo comma dell'emendamento Bozzi. Dopo che ho proclamato il risultato di quella votazione, l'onorevole Bozzi ha dichiarato di ritirare l'ultima parte del suo emendamento; e pertanto la votazione alla quale abbiamo proceduto questa mattina esaurisce il nostro lavoro nei confronti dell'emendamento Bozzi.

Pongo ora in votazione il secondo comma nel testo della Commissione:

« Se le Camere ne dichiarano l'urgenza, ciascuna a maggioranza assoluta dei suoi membri, la legge è promulgata nel termine fissato dalle Camere stesse ».

(È approvato).

Al terzo comma c'è l'emendamento dell'onorevole Codacci Pisanelli, in parte sostitutivo del terzo comma e in parte aggiuntivo, del seguente tenore:

« Le leggi non potranno avere effetto retroattivo, né entreranno in vigore prima del ventesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che contengano la dichiarazione di urgenza ».

« 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, alle quali potranno solo recare modificazioni di pura forma, salvo apposita più ampia delega legislativa ».

La Commissione ha dichiarato di non accogliere questo emendamento.

Pongo in votazione il primo comma di questo emendamento.

(Non è approvato).

Pongo in votazione il secondo e il terzo comma aggiuntivi.

(Non sono approvati).

Pongo in votazione il terzo comma dell'articolo 71, nel testo della Commissione, includendovi i due emendamenti Perassi e Colitto, accettati dalla Commissione:

« Le leggi entrano in vigore non prima del quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le Camere stabiliscano d'accordo un termine diverso ».

(È approvato).

L'articolo 71 nel suo complesso resta pertanto così approvato:

« Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione ».

« Nel termine suddetto il Presidente della Repubblica può, con messaggio motivato, domandare alle Camere una nuova deliberazione. Egli deve procedere alla promulgazione, se le Camere confermano la precedente deliberazione ».

« Se le Camere ne dichiarano l'urgenza, ciascuna a maggioranza assoluta dei suoi membri, la legge è promulgata nei termini fissati dalle Camere stesse ».

« Le leggi entrano in vigore non prima del quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le Camere stabiliscano d'accordo un termine diverso ».

Possiamo passare ora all'esame dell'articolo 67, che avevamo provvisoriamente accantonato, in attesa di decidere sopra gli altri articoli di questo Titolo.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Proponerei di soprassedere ancora all'articolo 67, per la grossa questione se la fiducia o la sfiducia debba essere data dall'Assemblea Nazionale o no. Intanto si potrebbe seguire l'ordine indicato dall'onorevole Corbino.

CORBINO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CORBINO. In relazione alla votazione avvenuta sull'articolo 71, si potrebbe completare l'articolo 83, per quel capoverso dell'emendamento Caronia, che era rimasto in sospeso e che era subordinato appunto all'articolo 71.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Questo si farà in sede di coordinamento.

PRESIDENTE. Esaminiamo allora l'articolo 67. Se ne dia lettura.

RICCIO, *Segretario*, legge:

« La funzione legislativa è collettivamente esercitata dalle due Camere ».

PRESIDENTE. L'onorevole Bozzi ha già svolto il seguente emendamento e ha dichiarato di ritirarlo:

« La funzione legislativa è collettivamente esercitata dal Presidente della Repubblica e dalle due Camere ».

L'onorevole Colitto ha proposto di sostituire l'articolo col seguente:

«La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere».

Ha facoltà di svolgere l'emendamento.
COLITTO. Rinunzio a svolgerlo.

PRESIDENTE. Gli onorevoli Caronia e Giordani hanno presentato il seguente emendamento:

«*Sopprimere la parola:* collettivamente.

«*Subordinatamente, sostituire il comma col seguente:*

«Le leggi sono formate con il concorso delle due Camere».

Poiché i proponenti sono assenti, s'intende che abbiano rinunciato allo svolgimento.

L'onorevole Tosato ha facoltà di esprimere il parere della Commissione.

TOSATO. Essendo l'emendamento presentato dall'onorevole Colitto di carattere formale, lo pregherei di volerlo trasformare in raccomandazione; ne sarà tenuto conto in sede di revisione formale.

Per quanto riguarda la sostanza dell'articolo 67, mi pare che, dopo la votazione intervenuta relativamente al potere del Presidente della Repubblica di rinviare alle Camere le leggi da esse deliberate, il principio fissato nell'articolo 67 per cui il potere legislativo spetta alle due Camere resta confermato.

PRESIDENTE. Onorevole Colitto, mantiene il suo emendamento?

COLITTO. Aderisco all'invito dell'onorevole Tosato.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo 67 nel testo proposto dalla Commissione:

«La funzione legislativa è collettivamente esercitata dalle due Camere».

(È approvato).

Passiamo all'esame dell'articolo 85. Se ne dia lettura.

RICCIO, *Segretario*, legge:

«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 stato di accusa dall'Assemblea Nazionale a maggioranza assoluta dei suoi membri».

PRESIDENTE. A questo articolo sono stati presentati alcuni emendamenti.

Il primo è quello degli onorevoli Dominè e Benvenuti, del seguente tenore:

«*Al primo comma, alle parole:* Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato, *sostituire le parole:* Gli atti del Presidente della Repubblica, esclusi quelli in via di prerogativa, non sono validi se non controfirmati».

L'onorevole Benvenuti ha facoltà di svolgerlo.

BENVENUTI. Il concetto di dare un potere autonomo al Presidente deriva dalla necessità — a mio avviso — di metterlo in condizioni di affrontare un'azione di incostituzionalità per leggi e decreti e regolamenti che gli fossero proposti e che fossero in contrasto con l'ordinamento costituzionale dello Stato. Vorrei porre un quesito alla Commissione, nel senso cioè che fosse chiarito nell'articolo 85 cosa si intende con questa forma: «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». Vorrei porre formalmente il quesito alla Commissione, affinché sia chiarito se per violazione della Costituzione da parte del Presidente della Repubblica debba intendersi la violazione di quelle norme specifiche che riguardano le sue specifiche attribuzioni, ovvero anche, come io fermamente ritengo, il perfezionamento di atti legislativi di qualsiasi tipo, che nel loro contenuto sostanziale concretino una violazione delle libertà, costituzionali o dell'ordinamento costituzionale dello Stato. Io mi schiero, ripeto, a favore di questa seconda soluzione. Ritengo cioè che il Presidente della Repubblica sia responsabile per violazione della Costituzione anche in relazione agli atti legislativi, alla cui elaborazione egli naturalmente non ha partecipato, ma ai quali egli conferisce efficacia colla promulgazione. Responsabilità da limitarsi rigorosamente al caso della incostituzionalità, direi anzi; di anticostituzionalità dei provvedimenti legislativi sottoposti alla sua firma.

Naturalmente, qui sorge un problema delicato: è il problema della situazione che si viene a creare qualora il Presidente della Repubblica, posto dinanzi ad atti, leggi, rego-

lamenti, che violino sostanzialmente le libertà dei cittadini o l'ordinamento costituzionale dello Stato, si rifiuti di firmarli e di promulgarli, onde non incorrere in responsabilità per violazione della Costituzione. In questo caso vi è una soluzione semplice, che evita ogni arresto al meccanismo legislativo dello Stato. Quella cioè di munire il Presidente di azione di incostituzionalità da esercitarsi (all'atto stesso del rifiuto della firma) contro qualsiasi atto che il Presidente stesso, per non incorrere in responsabilità per violazione della Costituzione, non firma né promulga. Solo dopo che la Corte Suprema avrà confermato la costituzionalità, il Presidente firmerà e promulgherà.

Ecco, onorevoli colleghi, come risorge il problema della, « prerogativa »: termine che riconosco improprio e che dovrebbe piuttosto definirsi potere autonomo del Presidente della Repubblica: tale potere, di agire per incostituzionalità, non potrebbe evidentemente mai venire esercitato qualora il Presidente dovesse munirsi della controfirma di quegli organi (nella fattispecie del Governo) i quali a lui sottopongono per l'approvazione proprio quegli atti che, costituzionalmente, egli non può firmare perché anticostituzionali.

Onorevoli colleghi, il giorno in cui il Presidente della Repubblica, nell'assumere la propria funzione, giura fedeltà alla Costituzione, potrà tale atto venire interpretato nel senso che egli, dopo il giuramento, diventi costituzionalmente obbligato a firmare e promulgare atti incostituzionali, atti violatori delle libertà dei cittadini? In questo senso risorge fatalmente la necessità di introdurre l'emendamento da me proposto che modificherei così: nel senso cioè che nessun atto del Presidente della Repubblica sarà valido se non controfirmato dal suo Governo « salvo le eccezioni stabilite dalla Costituzione ».

PRESIDENTE. Segue l'emendamento degli onorevoli Crispo, Cifaldi, e Morelli Renato, del seguente tenore:

« Al terzo comma, alle parole: può essere messo, sostituire le seguenti: sarà messo; e dopo le parole: stato di accusa, aggiungere le seguenti: e giudicato ».

Nessuno dei firmatari è presente.

BADINI CONFALONIERI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BADINI CONFALONIERI. In assenza dell'onorevole Crispo e degli altri firmatari dell'emendamento, lo faccio mio.

PRESIDENTE. Ha facoltà di svolgerlo.

BADINI CONFALONIERI. Si tratta di un emendamento esclusivamente formale.

È chiaro che se il Presidente della Repubblica commette un alto tradimento o una violazione della Costituzione, egli « deve » essere messo in istato di accusa, non « può » essere messo in istato di accusa.

Per quanto riguarda il secondo emendamento, cioè l'aggiunta dell'espressione « e giudicato », dichiaro di ritirarlo.

PRESIDENTE. Segue l'emendamento dell'onorevole Fuschini:

« Al terzo comma, alle parole: dall'Assemblea Nazionale, sostituire le parole: da ciascuna Camera ».

Ha facoltà di svolgerlo.

FUSCHINI. Al terzo comma si accenna al caso che il Presidente può essere messo in istato di accusa dall'Assemblea Nazionale, a maggioranza assoluta dei suoi membri. Ora, io ho sostituito alle parole « dall'Assemblea Nazionale », le altre « da ciascuna Camera », perché su questo punto dell'accusa a carico del Presidente, ogni Camera deve essere libera nella sua autonomia di mettere in istato di accusa il Presidente della Repubblica. Questo emendamento non ha bisogno di ulteriore illustrazione. Una volta che l'Assemblea Nazionale non esiste più, è necessario sostituire all'Assemblea Nazionale la potestà di ogni Camera separata, per poter stabilire il caso di tradimento, ecc. Effettivamente, quando noi abbiamo chiesto che il Presidente della Repubblica giuri fedeltà alla Costituzione, ciò è già abbastanza impegnativo perché egli adempia al suo primo dovere di fare rispettare la Costituzione.

Se il Presidente della Repubblica dovesse egli stesso garantire, con il proprio esame sulle leggi che gli vengono sottoposte per la firma, il rispetto della Costituzione, noi daremmo al Presidente della Repubblica una preoccupazione quotidiana, perché anche senza volerlo, anche quando egli avesse i mezzi adatti per fare questo esame minuto dal punto di vista giuridico, il Presidente sarebbe messo nella condizione di essere sempre titubante nelle sue decisioni, e nella stessa situazione si troverebbe il Ministro che controfirma i decreti del Presidente della Repubblica.

Ora bisogna avere un po' di garbo in queste disposizioni, altrimenti, per volere tutelare il rispetto della Costituzione, rischiamo di porre gli organi più importanti, come il Presidente della Repubblica e il Primo Ministro, in una condizione di perenne travaglio.

Dal momento che noi abbiamo creato un organo apposito per garantire il rispetto della Costituzione, e dal momento che le Camere sono esse sole responsabili della formazione delle leggi, non è concepibile di rendere responsabile il Presidente della Repubblica, che è obbligato a promulgare le leggi anche se in queste vi è qualche disposizione che viola la Costituzione.

Vi è il rimedio della Corte Costituzionale, per cui non vi è alcuna necessità di chiamarne responsabile il Presidente della Repubblica.

Pertanto, limiterei la messa in istato di accusa del Presidente della Repubblica soltanto al caso di alto tradimento.

Mi sono permesso di fare queste osservazioni che non so se possano essere accolte dall'Assemblea; comunque, esse rispecchiano il mio modo di vedere.

In sostanza, si tratta di sopprimere al secondo comma le parole: « e per violazione della Costituzione ».

PRESIDENTE. L'onorevole Perassi ha presentato il seguente emendamento:

« Sostituire il primo comma coi seguenti:

« 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 ».

L'onorevole Perassi ha facoltà di svolgerlo.

PERASSI. Il primo comma dell'articolo 85 nel testo del progetto dice:

« Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dal Primo Ministro e dai Ministri competenti che ne assumono la responsabilità ».

Perché è stato detto che ogni atto del Presidente della Repubblica esige la controfirma, non soltanto dei Ministri proponenti, ma anche del Primo Ministro? L'idea che ha ispirato questa disposizione si riconnette ad altre del progetto nelle quali si delinea, con particolare rilievo, la figura del Presidente del Consiglio dei Ministri. Seguendo questa idea, si è voluto includere la disposizione che stiamo discutendo. Senonché, considerando bene le cose da un punto di vista pratico, ci sembra che la disposizione sia andata un

po' oltre il necessario, in quanto dicendosi che qualsiasi 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.

Tenuto conto di queste considerazioni essenzialmente pratiche, ho presentato un emendamento col quale si propone di modificare la disposizione in questo senso:

« 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 ».

Le ragioni di questo emendamento, come ho detto, sono ragioni essenzialmente pratiche. Rilevo, a questo riguardo, che la prassi attuale è stabilita dal Testo unico delle leggi sulla promulgazione e pubblicazione 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 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.

Queste dunque le ragioni, di carattere essenzialmente pratico, che hanno ispirato l'emendamento che propongo all'Assemblea.

PRESIDENTE. L'onorevole Costa ha presentato il seguente emendamento:

« *Alle parole:* Primo Ministro, *sostituire le parole:* Presidente del Consiglio dei Ministri ».

Ha facoltà di svolgerlo.

COSTA. Rinuncio a svolgerlo.

PRESIDENTE. Sta bene. Invito l'onorevole Tosato a esprimere il parere della Commissione intorno agli emendamenti presentati.

TOSATO. La Commissione accoglie anzitutto l'emendamento proposto dall'onorevole Perassi per evidenti ragioni di carattere pratico.

Per quanto riguarda poi, l'emendamento presentato or ora dall'onorevole Costa, io pregherei il collega Costa e l'Assemblea di volere per il momento soprassedere sulla questione della denominazione più opportuna da riservare al Presidente del Consiglio. La questione terminologica è collegata con quella più sostanziale della figura e delle attribuzioni del Presidente del Consiglio; sarà opportuno quindi esaminarla in sede di discussione del successivo articolo 86. La definizione che prevarrà in quella sede avrà valore anche per tutti gli altri articoli ove si fa menzione del Presidente del Consiglio.

Per quanto riguarda poi gli altri emendamenti, di carattere sostanziale, non ho bisogno di molte parole per pronunciarmi. Con l'emendamento presentato dall'onorevole Benvenuti si insiste nella proposta di escludere dalla necessità della controfirma dei Ministri responsabili taluni atti del Presidente della Repubblica.

Ricordo che, a questo proposito, già ieri sera l'onorevole Orlando ci ha illustrato le ragioni fondamentali in base alle quali non è possibile accogliere l'emendamento. Io non entro qui nella questione teorica e storica intorno all'origine, e al contenuto del concetto di prerogativa. Qui la prerogativa ha un significato del tutto particolare: qui significa atto del Presidente non controfirmato dal Ministro responsabile.

Ora, è evidente che noi non possiamo accogliere l'emendamento perché esso infirmerebbe un principio relativo ad un argomento che non consente posizioni eccezionali. L'irresponsabilità del Presidente non può patire 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 responsa-

bilità. Altrimenti la figura del Capo dello Stato subisce una radicale trasformazione.

Per quanto riguarda poi l'emendamento presentato dall'onorevole Crispo e da altri colleghi, la Commissione propone la dizione « è messo in stato di accusa », anziché « sarà messo », come i presentatori dell'emendamento propongono.

Circa i due emendamenti presentati dall'onorevole Fuschini, il secondo dei quali coincide in parte, se non erro, con quello presentato dall'onorevole Benvenuti, la Commissione si pronuncia sfavorevolmente. L'onorevole Fuschini propone che la messa in stato di accusa del Presidente sia di competenza non dell'Assemblea Nazionale, ma delle due Camere.

La Commissione non è concorde per questa ragione: qui non si tratta di riaprire la discussione sull'Assemblea Nazionale; la Commissione ricorda soltanto questo elemento di fatto: il Presidente della Repubblica è eletto a Camere riunite; ora, sembra che se il Presidente è eletto dalle Camere riunite, anche l'accusa deve essere riservata alle Camere sempre riunite. Ciò tanto più per la considerazione che un atto di accusa del Presidente può portare effettivamente alla deposizione del Presidente stesso. Mi pare che sia tale la delicatezza, l'importanza e la gravità dell'atto di accusa del Presidente che, se organo competente ad eleggere il Presidente sono le due Camere riunite, siano egualmente competenti le stesse Camere riunite per l'atto di accusa.

Ad ogni modo, su questo deciderà, come sempre, del resto, l'Assemblea.

Per quanto riguarda l'altro emendamento presentato all'articolo 85, cioè relativamente alla proposta di escludere una responsabilità del Presidente della Repubblica per violazione della Costituzione, io debbo richiamare l'attenzione dell'Assemblea su un punto che ha una certa importanza. Noi ci siamo preoccupati di dare al Presidente della Repubblica una certa consistenza, sia pure limitata a quella di essere guardiano e custode della Costituzione. Era logico, quindi, che, partendo da questo concetto, si rendesse il Presidente responsabile per violazione della Costituzione. Se il Presidente è responsabile degli atti posti in essere in contrasto con la Costituzione, è chiaro che il Presidente avrà il potere e il dovere di opporsi agli atti incostituzionali del Governo, appunto per non essere coinvolto ed essere corresponsabile. Quindi, il fatto che il Presidente sia responsabile per violazione della Costituzione, rafforza in un

certo senso la posizione del Presidente. Indubbiamente, la responsabilità del Presidente per violazione della Costituzione può dar luogo a gravi inconvenienti. Siamo perfettamente d'accordo. Ma, a che cosa di 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 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.

Mi pare che non vi siano altri emendamenti.

PRESIDENTE. L'onorevole Benvenuti ha fatto pervenire la redazione definitiva del suo emendamento a questo articolo:

« Il Presidente della Repubblica non promulga le leggi e non firma atti di nessun genere che violino le libertà costituzionali o gli ordinamenti costituzionali della Repubblica. Ove tali leggi o atti siano proposti alla sua approvazione, egli propone azione di incostituzionalità nelle forme previste dalla Costituzione ».

NOBILE. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

NOBILE. Vorrei proporre la soppressione dell'ultimo comma dell'articolo 85, che si riferisce alla messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica in caso di alto tradimento; e la ragione che mi muove a fare questa proposta è la seguente: che se si parla di messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica, e non si dice altro, rimane poi, a sapere come mai si regolerà la rappresentanza dello Stato mentre pende il procedimento davanti all'Assemblea Nazionale.

Quindi, mi sembra che la miglior cosa sarebbe abolire il comma in questione, a meno che non si precisi nella Costituzione stessa chi regge lo Stato mentre pende il giudizio contro il Presidente della Repubblica.

PRESIDENTE. Prego l'onorevole Tosato di esprimere il parere della Commissione su questi emendamenti.

TOSATO. La Commissione non può accettare l'emendamento dell'onorevole Benvenuti.

Per quanto riguarda la promulgazione delle leggi il Presidente si troverà in questa situazione: egli è obbligato a promulgare le leggi. Se avesse da fare osservazioni e rilievi rispetto alla costituzionalità di una legge per motivi di indole formale, ma soprattutto di indole sostanziale, è evidente che avrà il diritto e il dovere di usare del suo potere di rinviare la legge. Dopo di che è obbligato a promulgarla, e per un atto obbligatorio egli non può essere responsabile. Abbiamo stabilito infatti che il potere legislativo spetta alle due Camere. Se le Camere hanno deliberato, e nel caso di rinvio, confermato l'approvazione di una legge, il Presidente deve promulgarla e sarà esente da responsabilità, limitatamente s'intende alla costituzionalità sostanziale, non formale, della legge.

Per tutti gli altri atti che non attengono all'esercizio della 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 violazioni della Costituzione, per tutti gli atti cioè, in cui il Capo dello Stato deve costituzionalmente intervenire.

Quanto all'emendamento dell'onorevole Nobile, mi permetto di ricordare che quando ieri abbiamo parlato dei casi di impedimento del Presidente si è fatto esplicito riferimento al caso della messa in istato d'accusa del Presidente.

Per queste ragioni la Commissione non può accogliere le proposte degli onorevoli Benvenuti e Nobile.

PRESIDENTE. Onorevole Benvenuti, ella mantiene il suo emendamento?

BENVENUTI. A me sembra che si debba tener conto delle considerazioni del collega onorevole Fuschini, il quale ha messo in relazione il problema della responsabilità costituzionale del Capo dello Stato con la creazione della Corte costituzionale. Senonché tutto il ragionamento dell'onorevole Fuschini, nel merito del quale non entro, ha come premessa che esista il sindacato di costituzionalità e l'organo relativo.

Poiché a tutt'oggi quest'organo non è entrato nella Costituzione, io, onorevole Presidente, proporrei che la decisione sul mio emendamento sia rinviata in quella sede per esaminare se fra i soggetti attivi dell'azione di incostituzionalità debba stare come io ritengo, il Presidente della Repubblica e in quali condizioni.

Quindi rinvierei a quella sede la discussione e la votazione di questa materia.

PRESIDENTE. Onorevole Benvenuti, le chiede che il suo emendamento sia rinviato a dopo che sia decisa la questione della Corte costituzionale. Ma osservo che, comunque, la Corte costituzionale, se sarà costituita, avrebbe un compito che nulla ha a che fare con la violazione della Costituzione da parte del Presidente della Repubblica, perché la Corte dovrebbe controllare se le leggi sono o no costituzionali, mentre, quando si parla di violazione della Costituzione da parte del Presidente della Repubblica, ci si riferisce agli atti del Presidente indipendentemente dalla formazione delle leggi e quindi dal loro contenuto. Comunque la Commissione si è pronunciata circa la sua proposta.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Vorrei far rilevare che l'Alta Corte costituzionale giudica anche dei Ministri. Quindi un certo riferimento vi può essere con quello che l'onorevole Benvenuti propone. Si tratta di vedere, se il Presidente della Repubblica (io non sarei di questa opinione) possa promuovere azione di incostituzionalità; mentre d'altra parte potrebbe egli essere oggetto di giudizio di incostituzionalità. La proposta Benvenuti di rinvio è opportuno sia accolta.

PRESIDENTE. Faccio osservare che il rinvio dell'emendamento implicherebbe anche il rinvio dell'esame del secondo comma dell'articolo in discussione.

MASTINO PIETRO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MASTINO PIETRO. Io penso che, nel momento in cui si stanno stabilendo le responsabilità del Presidente della Repubblica e, nello stesso tempo, si considera la possibilità di renderlo responsabile per violazioni della Costituzione, il principio sul quale dovrebbe poggiare l'eventuale sua responsabilità debba essere subito stabilito, e debba essere subito stabilito indipendentemente dalle riserve e dalle considerazioni dell'onorevole Fuschini. S'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 Assemblies, allora non vi sarà una responsabilità punibile.

Ove noi rimandassimo la questione a quando sarà discussa l'istituzione dell'Alta Corte costituzionale, potremmo creare l'organo diretto a correggere le violazioni della Costituzione, ma lasciare impunte le violazioni commesse e volute dal Presidente.

Siccome poi la valutazione cui si dovrà procedere per decidere se vi sia una tale violazione che determini o no l'opportunità di una denuncia, sorgerà solo di fronte ai casi pratici, toglierei la formula « sarà denunciato » e metterei « può » essere denunciato, così come è detto ora nell'articolo 85.

PRESIDENTE. Prego l'onorevole Ruini di esprimere il parere della Commissione.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Cerchiamo d'intenderci. Onorevole Benvenuti, se lei insiste perché sia modificato il testo dell'articolo 85, la Commissione deve respingere il suo emendamento e chiedere che si voti l'articolo 85, per le ragioni dette dall'onorevole Tosato, perché verremmo a creare una figura di Capo dello Stato diversa da quella che abbiamo voluto. L'onorevole Benvenuti, sia pure per un nobile scrupolo di tutela della costituzionalità, verrebbe a distruggere la figura del Capo dello Stato che abbiamo delineato. Se si vota ora l'articolo 85 nel nostro testo, non abbiamo difficoltà acché sia, a suo tempo, a proposito della Corte costituzionale, esaminato se e come sarà possibile un intervento del Capo del Governo. Rinvio dell'emendamento Benvenuti, per quella parte che può coesistere con l'articolo 85, va bene; ma non rinvio dell'articolo 85. Bisogna dunque, la prego, che ella rinunci alla prima parte del suo emendamento.

PRESIDENTE. Onorevole Benvenuti, mantiene il suo emendamento?

BENVENUTI. Ritiro la prima parte. Quanto alla seconda, mi riservo di ripresentarla in sede di garanzie costituzionali.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Benissimo.

PRESIDENTE. Onorevole Fuschini, lei mantiene il suo emendamento?

FUSCHINI. Io ho ascoltato le ragioni che ha addotto l'onorevole Tosato. Ritengo che la sua dichiarazione possa tradursi in una formula da inserirsi nel testo della Costituzione nel senso che si dica: « violazione dolosa della Costituzione ».

Se la Commissione accetta la inclusione della parola « dolosa » io ritiro il mio emendamento.

PRESIDENTE. Prego la Commissione di esprimere il suo parere.

TOSATO. La Commissione accoglie l'emendamento in via di raccomandazione, accettandone il concetto, sul quale siamo d'accordo. Si tratta di trovare la formula più opportuna.

BETTIOL. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BETTIOL. Presenterò un emendamento all'articolo 85, perché mi pare, in sostanza, che nel secondo comma dove è detto: «tranne che per alto tradimento o per violazione della Costituzione» i fatti non siano specificati. Bisognerebbe mantenere per il Presidente della Repubblica un principio di libertà, fondamentale per tutti i cittadini, dal più umile a quello che è più in alto nella gerarchia politica. Vorrei che questo articolo suonasse un po' diversamente, nel senso che si dicesse «tranne che per i delitti di alto tradimento», in modo che ci si richiamasse ai delitti di «alto tradimento», quei delitti che sono pubblicati nel Codice penale sotto un apposito titolo.

Vorrei anche che si dicesse «o per attentato alla Costituzione», perché la formula «violazione della Costituzione», anche se si specifica che si tratta di violazione dolosa, non configura un reato. Nel Codice penale, invece, esiste un articolo particolare nel quale si parla di «attentato alla Costituzione».

Quindi credo che dal punto di vista tecnico e politico sia più felice la mia espressione che quella contenuta nel progetto di Costituzione, per cui, ripeto, propongo che si dica al secondo comma dell'articolo 85 «tranne per i delitti di alto tradimento o per attentato alla Costituzione».

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Onorevole Bettiol, sono le formule costituzionali consuete. Si tratta di questo: noi non possiamo lasciare che la nostra Costituzione non dica una parola delle violazioni della Costituzione che il Presidente della Repubblica può compiere. È vero che il Presidente è irresponsabile, e che la responsabilità dei suoi atti è dei Ministri che li controfirmarono; ma vi possono essere dei casi nei quali il Presidente, agisce senza chiedere la controfirma, e viola la Costituzione; o altri atti predeterminati da lui, personalmente, sia pure con l'assenso dei Ministri; per violare la Costituzione; ed allora deve esser colpito. Né basterebbe dire «alto tradimento», che è ipotesi più specifica; mentre vi sono altre violazioni, che meritano di esser colpite.

Sembrirebbe giusto che fossero colpite solo le violazioni dolose, o anche solo quelle dove è colpa grave, non le altre semplicemente colpose; ma è un punto che, per la sua espressione giuridica, dovrei ancora meditare.

Debbo poi osservare, su un altro punto, all'onorevole Bettiol 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 ammirabile — che vi possa esser giudizio e condanna anche per atti non rubricati appositamente nel Codice penale; ma che implicino violazione costituzionale. E del resto la rubrica è qui: nella disposizione della Costituzione, che cercheremo di precisare in sede di revisione e coordinamento.

Pregherei l'onorevole Bettiol di non insistere nel suo emendamento.

PRESIDENTE. L'onorevole Sicignano, insieme con l'onorevole Musolino, ha presentato il seguente emendamento:

«Al secondo comma, sostituire le parole: per violazione della Costituzione, con le altre: per azione contro la Costituzione».

L'onorevole Sicignano ha facoltà di svolgerlo.

SICIGNANO. Ho creduto di presentare questa mia modifica, alla quale avevo per altro pensato molto tempo fa, perché dallo svolgimento della discussione mi sono accorto che l'Assemblea vuole formulare un concetto più chiaro e preciso di quello che si legge nel progetto, il quale parla semplicemente di violazione della Costituzione.

Ora poiché si è detto che questa violazione della Costituzione potrebbe indurre a gravissimi provvedimenti, col deferimento ad una speciale Corte di Giustizia del Presidente della Repubblica; io credo che questo concetto vada formulato nei termini da me precisati, perché il concetto espresso dalla parola azione include l'altra di dolo ossia azione voluta scientemente.

Perché un'azione contro la Costituzione implica e contiene sicuramente il concetto della volontarietà dell'atto compiuto dal Presidente della Repubblica. Non qualunque involontaria violazione della Costituzione, che potrebbe essere eventualmente consumata anche dalle normali Camere legislative, può far sottoporre il Presidente della Repubblica

a questo grave procedimento, ma soltanto un'azione con la quale egli viola la Costituzione e pertanto la sovranità popolare e le pubbliche libertà.

Soltanto in questi casi si può dire che il Presidente della Repubblica si pone contro la Costituzione dello Stato; e soltanto in questi casi potremmo chiedere che si ricorra a questo gravissimo provvedimento, e che il Presidente della Repubblica non sia più degno di coprire l'altissima carica. Perciò prego di accettare questa precisazione che dà una maggiore chiarezza al concetto che vogliamo esprimere.

BOZZI. Chiedo di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BOZZI. Io non intendo fare un emendamento, ma intendo chiedere una spiegazione senza la quale mi troverei in difficoltà nel votare. Qui si prevede la irresponsabilità del Presidente della Repubblica per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni.

Io domando: per gli atti illeciti, per i reati, che il Presidente può compiere fuori dell'esercizio delle sue funzioni, esiste una regolamentazione o no?

TOSATO. No!

BOZZI. Se, per esempio, il Presidente della Repubblica guida un'automobile, investe una persona e l'uccide può essere o no processato?

PRESIDENTE. Di questo si dovrebbe parlare in sede di Commissione.

BOZZI. Io noto come dicevo che vi è una grave lacuna, ed è bene che l'Assemblea lo sappia. Metto da parte l'idea del delitto doloso; ma per i reati colposi, per le contravvenzioni; il Presidente può essere chiamato in giudizio. Ci si dovrà richiamare per analogia all'immunità prevista per i deputati, ma vi potrà essere un giudice che constaterà che l'immunità è prevista per i deputati e i senatori e non per il Presidente della Repubblica. Il problema è di responsabilità: secondo me, va risolto. Noto questa lacuna. Non faccio un emendamento, ma richiamo l'attenzione dell'Assemblea su questo punto.

PRESIDENTE. L'onorevole De Martino propone di sostituire la forma negativa dell'articolo 85 con una forma positiva e cioè: « Gli atti del Presidente della Repubblica sono validi se controfirmati, ecc. ».

L'onorevole De Martino ha facoltà di svolgere il suo emendamento.

DE MARTINO. Rinunzio a svolgerlo.

PRESIDENTE. Prego l'onorevole Tosato di esprimere il parere della Commissione a proposito dell'emendamento Sicignano.

TOSATO. Prego l'onorevole Sicignano di non insistere nel suo emendamento, perché la formula « violazione della Costituzione » è una formula ormai comune, rispetto alla quale non vedo nessuna ragione di modificazioni. In una Costituzione non si possono fare tutte le precisazioni che si vorrebbero.

Desidero rispondere a una domanda dell'onorevole Bozzi. Perché il progetto di Costituzione non parla della responsabilità del Presidente per atti che non si connettono all'esercizio delle sue funzioni? L'onorevole Bozzi sa perfettamente che abbiamo discusso la questione in sede di Commissione, e ne abbiamo discusso ampiamente. Siamo giunti alla conclusione che non era opportuno stabilire a questo proposito una norma precisa. Si tratta dei reati compiuti dal Presidente fuori dell'esercizio delle sue funzioni.

È evidente che per questi reati egli è responsabile. Questo almeno il punto di vista della Commissione. 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.

PRETI. Chiedo di parlare per un chiarimento.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PRETI. Chiedo se votando questo comma si pregiudichi la questione del decreto di scioglimento delle Camere. Cioè, se noi votando secondo quanto ci viene proposto e stabilendo che ogni atto del Presidente della Repubblica deve essere controfirmato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, intendiamo dire che anche il decreto di scioglimento delle Camere deve essere controfirmato dal Presidente del Consiglio, di guisa che questi ne assume la responsabilità? Oppure no?

TOSATO, *Relatore*. Senz'altro.

PRETI. Dunque votando in questo modo pregiudicheremo senz'altro la votazione dell'articolo 84.

PRESIDENTE. L'onorevole Tosato ha facoltà di rispondere.

TOSATO. Nessun atto del Presidente può essere posto in essere senza la controfirma del Ministro responsabile.

D'altra parte, se la Costituzione assicura al Presidente il potere di scioglimento, è evidente che questo potere può essere posto in essere dal Presidente della Repubblica in quanto ci sia il Ministro che ne assuma la responsabilità.

PRETI. L'interpretazione data dall'onorevole Tosato mi conferma che noi pregiudichiamo l'articolo 84. Infatti dello scioglimento delle Camere non deve essere propriamente responsabile il Primo Ministro, dato che questo atto, così come la designazione del Presidente del Consiglio, costituisce una effettiva decisione del Presidente della Repubblica.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Mi dispiace di dover fare un'osservazione. Si ha pienamente diritto di discutere, ma a questo modo si va all'infinito.

Gli emendamenti, dice il Regolamento, devono essere presentati due giorni prima, o in caso diverso con dieci firme; e la Commissione ha diritto di chiedere il rinvio per quelli che vengono presentati all'ultima ora.

Finora non ci siamo valse di questo diritto. Ma, se continua la pioggia di emendamenti all'ultima ora, dovremo chiedere il rinvio, perché, anche su questioni puramente tecniche, non si può decidere su due piedi.

L'onorevole Bozzi si è riservato di presentare una formulazione concreta per la questione se il Presidente della Repubblica sia perseguibile o no per reati commessi fuori dell'esercizio delle sue funzioni. Presenti le sue proposte, e le esamineremo. Non so se, come si è accennato, potrebbe adottarsi la garanzia di una autorizzazione del Parlamento per dar corso al giudizio penale. Mi pare istituito non adeguato.

BOZZI. E per i deputati?

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Pei deputati e senatori è un'altra cosa. Qui è in giuoco il Capo dello Stato; e se vi deve essere espressa garanzia, dovrebbe essere un'altra. Ma riparleremo a parte della questione, quando discuteremo dell'emendamento che l'onorevole Bozzi presenterà; ed allora vedremo se mettere una garanzia o no.

COSTA. Ma nell'articolo 65 si è provveduto per i deputati ed i senatori!

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. L'onorevole Preti osserva che non si può approvare l'articolo 85, senza decidere implicitamente sull'articolo 84, che abbiamo rinviato. Non mi sembra; si potrebbe, ammesso il principio generale della irresponsabilità del Presidente della Repubblica per gli atti controfirmati dai Ministri, ammettere una sola eccezione, lo scioglimento delle Camere, in cui non vi sarebbe controfirma,

e vi sarebbe quindi responsabilità. Ma l'onorevole Preti è recisamente contrario alle funzioni che sarebbero « prerogative » del Capo dello Stato; e mi sembra che non dovrebbe ammettere eccezione al principio dell'articolo 85, anche nel caso dell'articolo 84.

BOZZI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BOZZI. Prendo atto delle dichiarazioni fatte dall'onorevole Ruini, nel senso cioè che il problema da me sollevato non è pregiudicato dalla votazione del secondo comma dell'articolo 85, che riguarda un altro ordine di problemi, cioè la responsabilità del Presidente della Repubblica nell'esercizio delle sue funzioni.

Io, se lei consente, onorevole Presidente, mi riservo di presentare domani un emendamento.

PRESIDENTE. Onorevole Bozzi, naturalmente non si tratterà di un emendamento all'articolo 85, ma di un articolo aggiuntivo.

BOZZI. Evidentemente.

PRESIDENTE. Allora concludiamo. Onorevole Costa, per l'emendamento da lei presentato resta inteso che, a seconda della decisione che si prenderà sull'articolo 86 esso acquisterà validità o meno.

Onorevole De Martino Carmine: la proposta da lei presentata sarà presa in considerazione dal Comitato nella redazione definitiva del testo della Costituzione. Lei, onorevole Sicignano, insiste nel suo emendamento?

SICIGNANO. Non insisto.

PRESIDENTE. E lei, onorevole Bettiol?

BETTIOL. Lo mantengo.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione del testo dell'emendamento Perassi accettato dalla Commissione come sostitutivo del primo comma dell'articolo 85:

« 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 ».

Voteremo questi due commi separatamente. Pongo in votazione il primo comma:

(È approvato).

Pongo in votazione il secondo comma:

(È approvato).

E adesso passiamo al secondo comma del testo della Commissione, che è del seguente tenore:

« 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 ».

A questo comma l'onorevole Bettiol ha proposto di sostituire alle parole: « tranne che per alto tradimento o per violazione della Costituzione », le altre: « tranne che per i delitti di alto tradimento e per attentato alla Costituzione ».

La Commissione ha dichiarato di non accettare questo emendamento.

Pongo ora in votazione la prima parte di questo secondo comma, nel testo della Commissione:

« Il Presidente della Repubblica non è responsabile per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni ».

(È approvata).

Pongo in votazione la seconda parte nella formulazione Bettiol: « tranne che per i delitti di alto tradimento e per attentato alla Costituzione ».

(Dopo prova e controprova, non è approvata).

Pongo in votazione il testo della Commissione: « tranne che per alto tradimento o per violazione della Costituzione ».

(È approvato).

Onorevole Fuschini, le chiedo se mantiene il suo emendamento a questo comma, tendente ad aggiungere la parola « dolosa » dopo « violazione ».

FUSCHINI. Sono ossequiente alla dichiarazione che ha fatto la Commissione e aderisco alla sua proposta.

PRESIDENTE. Passiamo ora all'ultimo comma dell'articolo 85.

Faccio presente che l'onorevole Nobile ha presentato una proposta soppressiva di tutto il comma. Chiedo all'onorevole Nobile se mantiene la sua proposta.

NOBILE. La ritiro.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'ultimo comma con l'emendamento Crispo nella forma accettata dalla Commissione:

« In tali casi è messo in stato di accusa dalle Camere riunite a maggioranza assoluta dei loro membri ».

(È approvato).

L'articolo 85 risulta nel suo complesso così approvato:

« 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.

« Il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni tranne che per alto tradimento o per violazione della Costituzione.

« In tali casi è messo in stato di accusa dalle Camere riunite a maggioranza assoluta dei loro membri ».

Onorevoli colleghi, abbiamo così finito di esaminare il Titolo relativo al Parlamento e al Capo dello Stato, salvo gli articoli ed i commi che riguardano l'Assemblea Nazionale.

Ma per esaurire del tutto questa materia, dobbiamo ancora prendere in esame l'emendamento presentato dall'onorevole Preti, che riguarda il Titolo di questa parte della Costituzione. L'onorevole Preti ha proposto di sostituire l'attuale intestazione « Il Capo dello Stato » con l'altra: « Il Presidente della Repubblica ».

L'onorevole Preti ha facoltà di svolgere il suo emendamento.

PRETI. Avevo presentato lo stesso emendamento a proposito dell'articolo 83: ma mi arresi in quella sede alle ragioni esposte dall'onorevole Tosato.

Per quanto riguarda l'intitolazione, però, credo che la Commissione dovrebbe a sua volta rendersi conto delle ragioni già da me esposte.

In tutte le Costituzioni democratiche il corrispondente Titolo è intestato a « Il Presidente della Repubblica », in quanto vengono con ciò meglio precisate e designate le funzioni di questo organo costituzionale. Conservare ancora nel titolo « Il Capo dello Stato » potrebbe anche significare un riallacciamento a quelle costituzioni ottocentesche, con la tradizione delle quali — come ha detto oggi l'onorevole Ruini — noi vogliamo nettamente rompere.

Per questo, confido che la Camera vorrà accogliere il mio emendamento.

PRESIDENTE. L'onorevole Perassi ha facoltà di esprimere il parere della Commissione.

PERASSI. La Commissione accetta l'emendamento proposto dall'onorevole Preti.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la proposta dell'onorevole Preti di sostituire l'intestazione del Titolo: « Il Capo dello Stato » con l'altra: « Il Presidente della Repubblica ».

(È approvata).

Passiamo ora all'esame del titolo III.

Omissis

Omissis

ASSEMBLEA COSTITUENTE

CCLXXI.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI VENERDÌ 24 OTTOBRE 1947

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TERRACINI

INDICE

	<i>Pag.</i>
Interrogazione (Svolgimento):	
PRESIDENTE	1507
TUPINI, <i>Ministro dei lavori pubblici</i>	1507
COLONNETTI	1508
Progetto di Costituzione della Repubblica italiana (Seguito della discussione):	
PRESIDENTE	1510, 1511, 1513, 1514, 1515 1517, 1520, 1522, 1523
BETTIOL	1511, 1513
MONTICELLI	1511, 1513, 1514, 1515
CORBI	1512, 1514, 1521, 1522
TOSATO	1512, 1523
CALOSSO	1512
LUSSU	1513, 1514
RUINI, <i>Presidente della Commissione per la Costituzione</i>	1513, 1514
CONDORELLI	1514
FABBRI	1515
MORTATI	1515, 1520
CORBINO	1516
BOZZI	1516
MACRELLI	1516
FUSCHINI	1517
ARATA	1517
STAMPACCHIA	1518, 1520
TONELLO	1520
TARGETTI	1522

Omissis

La seduta comincia alle 11.

AMADEI, *Segretario*, legge il processo verbale della precedente seduta antimeridiana. (*È approvato*).

Omissis

Omissis

**Seguito della discussione del progetto di
Costituzione della Repubblica italiana.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: Seguito della discussione del progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

In relazione all'articolo 85, approvato ieri, l'onorevole Bettiol ha presentato 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 ».

L'onorevole Bettiol ha facoltà di svolgerlo.

BETTIOL. Mi permetto di attirare l'attenzione dell'Assemblea su un argomento piuttosto importante che ieri non è stato trattato quando si è parlato della responsabilità penale e politica del Presidente della Repubblica per reati commessi nell'esercizio delle sue funzioni: vale a dire il problema del trattamento giuridico penale riservato al Presidente della Repubblica per quei fatti che violano la legge penale commessi mentre il Presidente della Repubblica è in carica.

Il *quid iuris* in questo determinato caso non è puramente cerebrale e astratto, ma potrebbe avere nel nostro Paese, come ne ha avuto in altri, manifestazioni concrete.

Le soluzioni possibili dal punto di vista teoretico sono tre: prima, il Presidente sta completamente al di sopra delle legge penali, come il monarca del tempo passato, ciò che è in contrasto irriducibile coi fondamentali principi democratici, ai quali si ispira la nostra Costituzione; seconda, considerarlo soltanto esente da pena, cioè ammettere che in concreto il reato si possa raffigurare, ma per motivi particolari rinunciare all'applicazione della pena, tanto durante il tempo in cui il Presidente è in carica che dopo; questa sarebbe una immunità di carattere personale, che si avvicina alla esenzione completa dall'obbligo di osservare la legge penale; terza soluzione è quella che guarda il problema sotto il profilo della giurisdizione e considera i fatti perpetrati dal Presidente della Repubblica come fatti per i quali non si può esperire azione penale, mentre il Presidente della Repubblica rimane in carica; si tratterebbe di una pura esenzione da giurisdizione. Ritengo che quest'ultima soluzione sia, dal punto di vista politico, la più adeguata alle premesse democratiche della Costituzione e risponda quindi alle direttive politiche fondamentali, alle quali dobbiamo ispirarci.

Detto questo, mi permetto di presentare o come comma aggiuntivo o come articolo a sé il seguente emendamento:

« Il Presidente della Repubblica, mentre dura in carica, non può essere perseguito per violazione della legge penale commesse fuori dell'esercizio delle sue funzioni ».

Resta chiarito che questa esenzione da giurisdizione dura fin quando il Presidente è in carica; quando il Presidente ritorna privato cittadino, questo suo privilegio processuale viene meno ed egli può essere tradotto davanti ai giudici per rispondere del reato perpetrato mentre era in carica, al di fuori dell'esercizio delle sue funzioni.

Ma, se durante l'esercizio delle sue funzioni il Presidente commette un grave reato, penso che la forza delle cose sia tale, da creare in concreto l'obbligo di dimissioni da parte del Presidente della Repubblica.

Non si deve dimenticare che gli articoli della Costituzione non sono principi meramente ideali, ma sono ancorati alla realtà politica e sociale.

PRESIDENTE. Ieri sera l'onorevole Bozzi si era riservato di fare una proposta analoga e l'Assemblea aveva accettato senz'altro di discuterla.

L'onorevole Bettiol ha iniziato la discussione, svolgendo l'articolo aggiuntivo da lui redatto.

Ma ve n'è un altro sulla stessa materia, che porta le firme degli onorevoli Monticelli, Arcangeli, Bosco Lucarelli, Camposarcuno, Ferrarese, De Palma, Angelini, Fuschini, Balduzzi, Cappi e De Unterrichter Maria:

« Il Presidente della Repubblica non può essere sottoposto a procedimento penale durante l'esercizio delle sue funzioni ».

L'onorevole Monticelli ha facoltà di svolgerlo.

MONTICELLI. L'osservazione fatta ieri sera dal collega onorevole Bozzi, mise in rilievo questa lacuna del progetto di Costituzione, che consente la possibilità, per il Presidente della Repubblica, di essere sottoposto a procedimento penale durante l'esercizio delle sue funzioni. Io ritengo che durante l'esercizio delle sue funzioni il Presidente della Repubblica non debba essere esposto alla prima denuncia che potrebbe essere fatta non soltanto per un reato colposo, ma anche per un reato come la diffamazione o l'ingiuria, che lo costringerebbe a dover render conto delle sue azioni prima al Procuratore della Repubblica e poi al Magistrato. Ciò verrebbe ad inferire notevolmente sulla sua autorità.

Queste considerazioni, ed i rilievi fatti stamane dall'onorevole Bettiol, che in sostanza collimano perfettamente con l'osservazione che io ed altri colleghi abbiamo fatto, in quanto nessuna sostanziale differenza vi è fra noi, perchè li collega Bettiol parla di esenzione dalla legge penale finchè il Presidente è in ca-

rica, mentre noi sosteniamo che il Presidente della Repubblica non può essere sottoposto, finché è in carica, a procedimento penale; dimostrano che anche se la forma è diversa, il concetto è lo stesso. L'importante è che la norma, sotto forma di articolo aggiuntivo, venga inserita nella Costituzione a garanzia della figura del Presidente della Repubblica e soprattutto allo scopo di assicurargli quella giusta posizione di indipendenza di cui egli ha bisogno. Perciò insisto affinché l'Assemblea voti questo nostro articolo aggiuntivo.

PRESIDENTE. L'onorevole Corbi ha presentato il seguente emendamento aggiuntivo al testo proposto dall'onorevole Bettiol: «salvo che le Camere riunite non ravvisino un caso di impedimento».

Ha facoltà di svolgerlo.

CORBI. Condivido il concetto informatore dell'emendamento presentato dall'onorevole Bettiol, ma mi sembra che su una materia così delicata sia un dovere delle Camere riunite poter stabilire quando si ravvisi impedimento, perché il Presidente della Repubblica possa ancora mantenere le funzioni delle quali è stato investito.

PRESIDENTE. Chiedo all'onorevole Tosato di esprimere il parere della Commissione.

TOSATO. La Commissione non ha avuto la possibilità di riunirsi per esaminare gli emendamenti presentati poco fa. Già ieri ho avuto occasione di accennare alle ragioni in base alle quali, sia in sede di Commissione dei Settantacinque, sia, ancor prima, in sede di seconda Sottocommissione, non è sembrato opportuno stabilire una norma precisa nella Costituzione relativamente alla responsabilità penale del Presidente per fatti che non si ricolleghino né direttamente né indirettamente all'esercizio delle sue funzioni. In particolare, una sospensione completa del procedimento penale, per reati comuni, a favore del Presidente, è sembrata eccessiva. D'altra parte un'assimilazione completa del Presidente della Repubblica con i deputati, estendendo al primo le identiche immunità previste per i secondi, non è sembrata adeguata alla figura e alla posizione del Presidente. Oggi la questione torna con gli emendamenti proposti dall'onorevole Bettiol e dall'onorevole Monticelli ed altri. In sostanza i due emendamenti coincidono nell'idea fondamentale che sia sospeso il procedimento penale a carico del Presidente per gli eventuali reati da lui commessi, che non si riconnettono affatto all'esercizio delle sue funzioni. La Commissione, a questo punto, dopo quanto ho detto, può fare soltanto rilievi di pura forma; si può

rilevare che, mentre sotto un certo aspetto sarebbe preferibile, dal punto di vista formale, l'emendamento proposto dall'onorevole Monticelli, in cui si afferma che il Presidente della Repubblica non può essere sottoposto a procedimento penale durante l'esercizio delle sue funzioni, d'altra parte l'emendamento Bettiol è più soddisfacente; in quanto fa espreso riferimento ai casi per i quali si contempla la sospensione di procedimento penale a carico del Presidente.

Per quanto riguarda l'emendamento aggiuntivo presentato dall'onorevole Corbi, la Commissione ritiene che è forse superfluo; in questi casi si ha uno di quegli impedimenti per i quali è già prevista la sospensione delle funzioni e la supplenza del Presidente da parte del Presidente del Senato.

CALOSSO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CALOSSO. Io non vedo la necessità di costituire al Capo dello Stato una posizione speciale. Noi abbiamo una magistratura che è sovrana ed è uno dei poteri dello Stato.

Ora, la stessa immunità parlamentare mi pare che sia sorta in antico, soprattutto come una difesa del potere sovrano.

Esiste una magistratura, ed io non capisco perché le si debba togliere questa funzione. Perfino presso certi popoli coloniali vi è la possibilità di chiamare dinanzi al giudice il governatore che rappresenta il potere sovrano.

Poiché abbiamo una magistratura, non comprendo perché non dobbiamo farla funzionare in maniera ordinaria. Sarebbe un procedimento più semplice lasciar fare alla magistratura, nella quale dovremmo avere fiducia. Piuttosto, si dovrebbe migliorare la magistratura, che non è ancora davvero indipendente.

FUSCHINI. Che cosa si dovrebbe fare?

CALOSSO. Ci vuole una magistratura abbastanza buona (*Interruzione dell'onorevole Badini Conzalonieri*).

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, non interrompano.

CALOSSO. Non mi pare, d'altra parte, che sia una misura eccessivamente democratica togliere alla magistratura una zona del suo ufficio, salvo il motivo specifico di difenderla da un regime assoluto. Comunque, io voterò contro.

TOSATO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TOSATO. La Commissione con la quale mi sono consultato, resta ferma nella sua idea che non sia opportuna in materia, una disposizione espressa della Costituzione.

Tuttavia, se l'Assemblea ritiene di dover invece stabilire una disposizione su questo argomento, proporrei questo testo:

« Il Presidente della Repubblica non può, mentre è in carica, essere sottoposto a procedimento penale per fatti estranei all'esercizio delle sue funzioni, salvo che le Camere riunite ravvisino un caso di impedimento all'esercizio delle funzioni medesime ».

PRESIDENTE. Faccio presente che la Commissione ha dichiarato di mantenere la sua convinzione precedente: che non sia necessario inserire una norma di questo genere nel testo della Costituzione. Ove tuttavia, l'Assemblea lo ritenesse necessario, la formulazione accettata dalla Commissione è quella comunicata dall'onorevole Tosato, formulazione nella quale si è tenuto conto delle proposte degli onorevoli Bettiol, Monticelli e Corbi.

Chiedo all'onorevole Bettiol se mantiene il suo emendamento.

BETTIOL. Lo ritiro ed accedo alla proposta della Commissione.

PRESIDENTE. L'onorevole Monticelli mantiene il suo emendamento?

MONTICELLI. Insisto nella mia formulazione.

LUSSU. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LUSSU. Se la Commissione conserva l'emendamento che è stato testé letto, io dichiaro che voterò contro, rimanendo coerente alle decisioni che furono prese all'unanimità in seno alla Commissione.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Noi abbiamo formulato un nuovo testo in un modo diverso da quello proposto dall'onorevole Monticelli, per prestazione tecnica, non per andare contro il progetto, che dobbiamo mantenere perché così fu stabilito a suo tempo; ma riteniamo che — se fosse respinto — sarebbe preferibile la dizione che ha letto poc'anzi l'onorevole Tosato.

MONTICELLI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MONTICELLI. Faccio presente che io posso aderire alla proposta ora fatta dal Presidente della Commissione per la Costituzione, solo nel caso che si proceda alla votazione per divisione.

PRESIDENTE. Non si tratta per intanto di votare semplicemente per divisione, si tratta di votare un testo oppure un altro. Il

testo della Commissione non combacia col suo, onorevole Monticelli. Do lettura del testo proposto dall'onorevole Monticelli:

« Il Presidente della Repubblica non può essere sottoposto a procedimento penale durante l'esercizio delle sue funzioni ».

Il testo della Commissione è invece il seguente:

« Il Presidente della Repubblica non può, mentre è in carica, essere sottoposto a procedimento penale per fatti estranei all'esercizio delle sue funzioni, salvo che le Camere riunite ravvisino un caso di impedimento dell'esercizio delle funzioni medesime ».

MONTICELLI. Mi pare che vi sia una differenza tra le due proposte, in quanto il mio emendamento è più lato.

PRESIDENTE. Non discutiamo sulle cose su cui siamo d'accordo, onorevole Monticelli. Lei ha chiesto che si voti per divisione. Ora, che cosa si può votare per divisione? Il testo della Commissione. Il suo testo non si può votare per divisione, perché contiene un solo concetto; per questo, se lei chiede di votare per divisione, implicitamente accetta che si voti sul testo della Commissione.

MONTICELLI. La mia dichiarazione era subordinata a quanto ha detto il Presidente della Commissione. Egli ha detto, riferendosi alla formulazione dell'articolo proposta dall'onorevole Tosato: lei può fare le sue riserve votando contro, quando si tratterà della votazione sulla seconda parte.

Ora, invece, si chiede di decidere se occorra dare al Presidente della Repubblica una esenzione da giurisdizione più larga o più ristretta, e quindi se si debba applicare il concetto di restringere la esenzione soltanto per i fatti estranei all'esercizio delle sue funzioni. È logico che in tal caso vi è contrasto. E poiché non ci siamo capiti, io insisto sulla mia formulazione.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Onorevole Monticelli, il Comitato dei diciotto prima di tutto, voglio ripeterlo, non può che mantenere la originaria proposta di non mettere nulla nella Costituzione, proposta deliberata a suo tempo per le considerazioni così largamente svolte in seno alla seconda Sottocommissione. Certo è che, dopo aver parlato della irresponsabilità negli atti di 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.

Non disconosco tuttavia, che l'opposta tesi di contemplare la questione con qualche norma può avere — appunto per la delicatezza del tema — qualche argomento a favore: ove prevalesse, è bene che vi sia un testo tecnicamente ben congegnato. Ci troviamo di fronte tre formule. Quella Monticelli, che ci sembra preferibile all'altra Bettiol, perché parla di sottoposizione a procedimento penale, anziché di violazione di norme penali. Invece la formula Bettiol è più completa, in quanto precisa che si tratta di atti compiuti fuori dell'esercizio delle funzioni di Presidente. Infine la terza proposta Corbi è che, stabilita in massima la temporanea immunità finché dura l'ufficio, si dia la possibilità alle Camere unite di intervenire nei casi più gravi, ravvisando l'esistenza di uno degli impedimenti, che implicano la sospensione del Presidente dalle sue funzioni; nel qual caso il giudizio avrà luogo, e — ove dia luogo a condanna, — l'impedimento diventerà assoluto ed il Presidente cesserà dalla sua carica.

Noi del Comitato dobbiamo rimanere fedeli alla proposta originaria di non metter nulla; ma, ove l'Assemblea decida diversamente, ci sembra che non potrebbe ammettersi immunità anche temporanea, senza che nei casi gravi si possa colpire un Presidente reo di gravi reati commessi. Con che si cercherebbe di tradurre in un articolo la soluzione di fatto, che si proponeva la Commissione col silenzio.

CORBI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CORBI. Alle varie formule proposte noi avremmo preferito quella concordata poco fa dalla Commissione, anche perché in essa era stato tenuto conto dei nostri suggerimenti. Tuttavia, poiché abbiamo udito ora l'onorevole Ruini, il quale è tornato ad essere del parere di non introdurre alcun testo nella Costituzione...

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. No: lo sono sempre stato; l'ha detto anche l'onorevole Tosato. La Commissione non ha mai mutato il punto di vista manifestato *ab origine*. Ha solo, ed era suo dovere, incanalato tecnicamente la discussione.

CORBI. Comunque sia, poiché l'onorevole Ruini ci ha manifestato che la Commissione è del parere di non introdurre alcun testo, che cioè essa è contraria a questo articolo aggiuntivo, qualunque ne sia la formulazione, poiché noi condividiamo questa posizione, dichiaro che voteremo contro tutti i vari emendamenti proposti al riguardo.

CONDORELLI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CONDORELLI. Io chiedo che la votazione avvenga per divisione in rapporto al «salvo che».

PRESIDENTE. Voteremo prima l'emendamento Monticelli, dove non esiste il «salvo che»; eventualmente dopo, se non risulterà approvato il testo dell'onorevole Monticelli, voteremo per divisione quello della Commissione.

MONTICELLI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MONTICELLI. In seguito alle spiegazioni fornite dall'onorevole Presidente della Commissione, io dichiaro di aderire alla formulazione dell'onorevole Tosato.

PRESIDENTE. Sta bene; metteremo subito in votazione il testo della Commissione, secondo la richiesta dell'onorevole Condorelli.

LUSSÙ. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LUSSÙ. Mi permetto di osservare che ci si sta disorientando, mentre, in seguito agli interventi dei colleghi che hanno testé parlato e soprattutto in seguito a quello dell'onorevole Corbi, la situazione era stata sufficientemente chiarita. L'emendamento della Commissione non può essere messo in votazione, perché la Commissione è per l'abolizione dell'articolo aggiuntivo. Pertanto, il collega Monticelli non può far suo il testo proposto dalla Commissione, perché la Commissione in sostanza lo ritira. (*Commenti*).

PRESIDENTE. Onorevole Lussu, precisiamo i termini della questione. La Commissione aveva stabilito di non includere questo testo e, di fatto, essa è rimasta fedele a questo suo punto di vista, come ha dichiarato ora l'onorevole Ruini. Poiché, tuttavia, sono stati presentati dei testi aggiuntivi, la Commissione ha cercato di dare al concetto espresso in questi testi aggiuntivi la formulazione che ad essa è sembrata migliore: ma è evidente che essa è subordinata al non accoglimento da parte dell'Assemblea del punto di vista di non introdurre nella Costituzione questo articolo aggiuntivo.

MONTICELLI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ASSEMBLEA COSTITUENTE

CCLXXII.

SEDUTA POMERIDIANA DI VENERDÌ 24 OTTOBRE 1947

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TERRACINI

INDI

DEI VICEPRESIDENTI TARGETTI E BOSCO LUCARELLI

INDICE	Pag.	Pag.
Congedi:		
PRESIDENTE	1525	
Domanda di autorizzazione a procedere in giudizio:		
PRESIDENTE	1526	
Disegno di legge (Presentazione):		
SPORZA, <i>Ministro degli affari esteri</i>	1526	
PRESIDENTE	1526	
Progetto di Costituzione della Repubblica italiana (Seguito della discussione):		
PRESIDENTE	1526, 1533, 1535, 1537, 1539, 1541, 1548, 1551, 1552	
COLITTO	1526	
TARGETTI	1526, 1533, 1557	
STAMPACCHIA	1527, 1533	
RUBILLI	1527, 1530, 1533, 1537	
FUSCHINI	1527, 1551, 1555	
MAZZEI	1528, 1533, 1535	
MORTATI	1529, 1541	
CORBINO	1529, 1533, 1534, 1548, 1550, 1551, 1558, 1562, 1564	
CORBI	1530	
NITTI	1530, 1544	
RUSSO PEREZ	1530	
TONELLO	1530, 1533, 1534	
TOSATO	1530, 1533, 1534, 1539, 1541, 1542, 1551, 1556, 1559, 1561, 1563, 1564	
MARTINO GAETANO	1534	
ARATA	1534	
PERSICO	1535, 1537	
RUINI, <i>Presidente della Commissione per la Costituzione</i>	1536, 1541, 1548, 1550, 1551, 1552	
NOBILE	1542, 1545	
BENVENUTI	1544	
COSTANTINI	1544	
DOMINÈDÒ	1544	
CARPANO MAGLIOLI	1544, 1554, 1557	
BOSCO LUCARELLI	1544	
LACONI	1544, 1545	
ROSSI PAOLO	1545	
MORO	1546	
BOZZI	1548	
PERASSI	1549	
CONTI	1552	
LA ROGGA	1552, 1557, 1564	
CLERICI	1553, 1557, 1563	
MASTINO PIETRO	1560	
ROMANO	1560, 1561, 1562, 1564	
BETTIOL	1562	
FABBRI	1564	
Votazione segreta:		
PRESIDENTE	1537, 1539, 1546	
Risultato della votazione segreta:		
PRESIDENTE	1538, 1539, 1546; 1561	
Presentazione di relazioni:		
BOZZI	1539	
PIEMONTE	1541	
PRESIDENTE	1539, 1541	
Interrogazioni (Annunzio):		
PRESIDENTE	1565, 1566	

Omissis

Omissis

PRESIDENTE. Allora riprendiamo l'esame dell'articolo 84. Se ne dia lettura.

MOLINELLI, *Segretario*, legge:

« Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere ».

PRESIDENTE. Pa
presentali a questo articolo sono stati già svolti in una seduta precedente.

L'onorevole Nobile ha presentato il seguente emendamento:

« *Sostituire l'articolo 84 col seguente:*

« 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 18 mesi siano avvenute due crisi ministeriali.

« In nessun caso, però, le Camere potranno essere sciolte prima che siano trascorsi diciotto mesi della legislatura ».

L'onorevole Nobile ha facoltà di svolgere il suo emendamento.

NOBILE. L'emendamento non è che la riproduzione di un articolo della Costituzione francese e corrisponde, su per giù, a quello presentato dall'onorevole Carpano. La sola differenza consiste nei limiti di tempo.

Nell'emendamento Carpano si stabilisce che le Camere possono essere sciolte, quando siansi verificate due crisi ministeriali nel corso di sei mesi. Con ciò si verrebbe ad ammettere la possibilità che si abbia una crisi ogni tre mesi! Purtroppo, qualche volta ciò è accaduto in Italia, ma parlarne nella Costituzione mi sembra inammissibile.

Se un emendamento del genere va approvato dall'Assemblea, vorrei, perciò, raccomandare i termini di tempo stabiliti nell'articolo 51 della Costituzione francese, che a me sembrano più ragionevoli. E non ho altro da aggiungere. A me piacerebbe veder approvata una proposta simile per due considerazioni: da un lato essa limiterebbe i poteri di scioglimento delle Camere da parte del Presidente della Repubblica; dall'altro, contribuirebbe implicitamente ad una maggiore stabilità del Governo, perchè inviterebbe le Camere ad una maggiore riflessione prima di dare per la seconda volta un voto di sfiducia.

PRESIDENTE. Prego la Commissione di esprimere il suo parere sugli emendamenti.

TOSATO. Relativamente all'articolo 84 sono stati presentati vari emendamenti.

Circa gli emendamenti presentati dagli onorevoli Benvenuti e Dominedò ho avuto occasione di esprimere il pensiero della Commissione. La Commissione è contraria ad ammettere una possibilità di scioglimento della Camera da parte del Presidente della Repubblica in via di prerogativa, cioè, secondo il significato attribuito a questo termine dai presentatori degli emendamenti, senza il concorso di un Ministro che assuma la responsabilità dell'atto del Presidente.

La Commissione resta ferma al principio fondamentale che nessun atto del Presidente possa aver luogo senza la controfirma di un Ministro responsabile.

Per quanto riguarda l'emendamento presentato dall'onorevole Costantini secondo il quale «il Presidente della Repubblica può sciogliere le Camere con il consenso espresso dei rispettivi Presidenti» la Commissione è dolente di dover esprimere un apprezzamento negativo. Quando mai i Presidenti delle Camere vorranno assumersi la responsabilità di accordare al Presidente l'assenso per lo scioglimento delle Camere? Quando mai

questi Presidenti, eletti dalle Camere, vorranno assumersi questa responsabilità di fronte ai membri delle Camere? L'emendamento proposto affida ai Presidenti un compito estraneo alle loro funzioni, e li mette, senza ragione, in una situazione impossibile. Praticamente, l'onorevole Costantini se ne renderà conto, lo scioglimento delle Camere non avrà mai luogo, e se avverrà, avrà luogo quando i Presidenti siano sicuri del consenso delle Camere. (*Interruzione del deputato Costantini*).

Secondo l'emendamento dell'onorevole Nitti i Presidenti delle Camere non dovrebbero essere nemmeno sentiti. Ora, è evidente onorevole Nitti, che il testo della Commissione rappresenta precisamente una transazione: transazione nei limiti del possibile per conservare la natura e gli scopi dell'istituto tra due tendenze opposte, la tendenza che vuol subordinare assolutamente la possibilità del Presidente di sciogliere le Camere all'assenso di organi diversi da quelli del Governo, e l'altra tendenza che vuol realizzare puramente e semplicemente la discrezionalità del Presidente col suo Governo per lo scioglimento delle Camere. Il progetto rappresenta questo tentativo di conciliazione nel senso che per un atto così importante si deve bensì sentire il parere dei Presidenti delle Camere, salvo però l'apprezzamento che di esso faranno il Governo e soprattutto il Presidente della Repubblica. L'emendamento dell'onorevole Nitti però — leggo meglio — vuole anche limitare il potere del Capo dello Stato allo scioglimento della Camera dei deputati. Ora, la Commissione non può accogliere tale proposta.

L'emendamento presentato dall'onorevole Nitti ha una sua ragion d'essere in relazione alla sua proposta originale relativamente al Senato. L'onorevole Nitti suggeriva, come ricordate, un Senato avente una durata maggiore della durata della Camera dei deputati, e soprattutto un Senato rinnovabile parzialmente ogni biennio o triennio. Ora, dato che l'Assemblea ha respinto questo suggerimento, escludendo il rinnovamento parziale del Senato, non v'è alcuna ragione di limitare lo scioglimento alla Camera dei deputati, escludendone la possibilità per il Senato. Non sarebbe più giustificato, questo trattamento diverso per le due Camere.

Secondo l'onorevole Colitto bisognerebbe precisare che il Presidente può sciogliere entrambe le Camere o anche una di esse.

Il testo della Commissione è generico, dice semplicemente: il Presidente può scio-

gliere le Camere. Ma io credo che il testo del progetto comprenda implicitamente questa proposta esplicita fatta dall'onorevole Colitto.

Faccio una ipotesi. La Camera dei deputati dura cinque anni, il Senato sei anni. Nel giro di poche legislature l'elezione del Senato, salvo scioglimenti anticipati, potrà cadere dopo due o tre anni da quella della Camera dei deputati; e con l'elezione del Senato manifestarsi una situazione politica totalmente cambiata, cambiata tanto da infirmare il valore rappresentativo della Camera dei deputati, eletta precedentemente.

Ritengo che in questo caso, il Presidente della Repubblica possa sciogliere soltanto la Camera dei deputati, e non il Senato appena uscito dal suffragio popolare.

Comunque, la Commissione non è contraria a questa precisazione proposta dall'onorevole Colitto.

Secondo l'emendamento presentato dall'onorevole Carpano ed altri, il Presidente della Repubblica potrebbe, sì, sciogliere le Camere, ma non prima di un anno dalla loro elezione, e nel caso che si siano verificate due successive crisi di Governo, in seguito a voto di sfiducia, nel periodo di un semestre.

Quindi, secondo questo emendamento, il potere di scioglimento del Presidente sarebbe subordinato a due condizioni: una generale, in ogni caso nessuno scioglimento prima che sia trascorso un anno dalle elezioni delle Camere stesse; seconda condizione, scioglimento possibile soltanto in quanto nel giro di un semestre siano intervenute due crisi ministeriali per voto di sfiducia delle Camere.

La Commissione osserva che, per quanto riguarda il termine di un anno — e questo vale per l'emendamento analogo, sotto questo aspetto, dell'onorevole Nobile (che propone invece un termine di diciotto mesi) — esso evidentemente ha qualcosa di arbitrario e in definitiva servirebbe a frustrare quelle esigenze che si intendono soddisfare precisamente col potere di scioglimento. Può darsi infatti che le esigenze, che giustifichino il potere di scioglimento da parte del Presidente della Repubblica, si manifestino prima di un anno o di diciotto mesi dalla elezione delle Camere.

Questa arbitrarietà di un termine vale anche per l'altro requisito positivo posto dall'onorevole Carpano: cioè lo scioglimento è possibile soltanto in quanto siano intervenute due crisi nel giro di un semestre.

Questo requisito positivo da un lato è arbitrario, dall'altro, in definitiva, potrebbe portare alla conseguenza di subordinare sempre l'esercizio del potere di scioglimento da parte del Presidente alla volontà delle Camere; perché è evidente che, se lo scioglimento è possibile soltanto in quanto le Camere votino la sfiducia al Governo due volte nel giro del semestre, le Camere che non vogliono restare sciolte, potranno facilmente rinviare il voto di sfiducia poco dopo il decorso del semestre dalla crisi precedente, rendendo così sempre impossibile lo scioglimento.

Per queste ragioni la Commissione non può accettare l'emendamento Carpano e quello, analogo, proposto dall'onorevole Nobile.

L'emendamento proposto dall'onorevole Bosco Lucarelli vorrebbe aggiungere un comma: « In tal caso i poteri delle Camere non sono prorogati fino alla riunione delle nuove Camere ».

Tutti ricordano che l'Assemblea ha approvato l'istituto della *prorogatio*, in forza del quale le Camere, anche scadute, possono essere convocate; s'intende, in circostanze straordinarie, che ne rendono opportuna, anzi necessaria, la convocazione. Secondo l'onorevole 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 delle 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 e 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.

Vengo all'emendamento dell'onorevole Romano, il quale propone di aggiungere questo comma: « Allo scioglimento delle due Camere seguirà l'elezione del Presidente della Repubblica da farsi entro sei mesi dalla elezione delle Camere stesse ». Evidentemente questo emendamento, dopo gli articoli che abbiamo già approvato, non ha più ragion d'essere e cade.

La Commissione non è aliena dall'accettare l'emendamento dell'onorevole Laconi, sebbene ritenga sia superfluo. Infatti abbiamo già votato un articolo in forza del quale non si procede ad elezione del Presidente della Repubblica nel caso in cui questa elezione cada nell'ultimo semestre di vita delle Camere. È evidente che una norma di correttezza costituzionale imporrà identica condotta da parte del Presidente della Repubblica per quanto riguarda lo scioglimento.

Tuttavia, se l'onorevole Laconi insiste, la Commissione non ha difficoltà ad accettare la sua proposta.

PRESIDENTE. Chiedo ai presentatori degli emendamenti se intendono mantenerli.

Onorevole Benvenuti, mantiene il suo emendamento?

BENVENUTI. Lo ritiro, riservandomi di ripresentarlo quando si discuterà il problema della Corte costituzionale.

PRESIDENTE. Sta bene. E lei, onorevole Costantini?

COSTANTINI. Lo mantengo.

PRESIDENTE. Onorevole Nitti, lo mantiene?

NITTI. Lo ritiro.

PRESIDENTE. E lei, onorevole Dominè?

DOMINÈ. Lo ritiro, ma a proposito di questo emendamento debbo una parola di risposta all'onorevole Orlando, il quale mi ha fatto l'onore di un apposito intervento.

Mi è sembrato, in primo luogo, che l'onorevole Orlando collegasse eccessivamente l'ipotesi prospettata nel mio emendamento a quella delle prerogative in via personale. Viceversa, fra i due casi, a prescindere dal distacco obiettivo, vi è questo divario: che nelle prerogative in via strettamente personale, classiche e tradizionali, è senza altro esclusa la controfirma del Governo, mentre qui la controfirma è sempre possibile, anche se non necessaria, agli effetti della validità.

In secondo luogo, l'obiezione che la proposta in parola risulti inconciliabile col principio di irresponsabilità, viene del tutto meno quando invece si postuli un'ipotesi di responsabilità a seguito dell'esercizio di questo potere autonomo e indipendente; ciò che espressamente mi riservavo di fare.

In terzo luogo, ed ultimo, la proposta, piuttosto che rivolta al passato, appare protesa verso il futuro, in quanto tendente ad accogliere un aspetto del potere presidenziale del Capo dello Stato per inserirlo organicamente nel sistema del Governo parlamentare da noi adottato.

Mi rendo conto che questo tentativo di sintesi possa forse eccessivamente turbare lo schema già predisposto dalla Commissione, e perciò, in omaggio alla maggioranza prevalsa nell'ambito del mio Gruppo, non insisto a che l'emendamento sia posto in votazione.

PRESIDENTE. L'emendamento dell'onorevole Colitto è stato accettato dalla Commissione.

Onorevole Carpano Maglioli, mantiene il suo emendamento?

CARPANO MAGLIOLI. Lo mantengo.

PRESIDENTE. E lei, onorevole Bosco Lucarelli?

BOSCO LUCARELLI. Dopo le dichiarazioni della Commissione, che devono essere intese come una interpretazione autentica, secondo le quali in questi casi le Camere funzionerebbero solo per gli atti di ordinaria amministrazione, non insisto nel mio emendamento.

PRESIDENTE. L'emendamento dell'onorevole Romano è stato assorbito.

Onorevole Laconi, mantiene l'emendamento?

LACONI. Lo mantengo.

PRESIDENTE. Onorevole Nobile, mantiene l'emendamento?

NOBILE. Ritiro il mio emendamento in quanto sostanzialmente non differisce da quello dell'onorevole Carpano Maglioli al quale mi associo. Vorrei però, quando verrà in votazione l'emendamento Carpano, proporre che sia votato per divisione, separando quanto concerne il termine di tempo.

PRESIDENTE. Dobbiamo ora passare alla votazione.

LACONI. Chiedo di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LACONI. Il nostro Gruppo voterà favorevolmente all'emendamento che porta il mio nome, in quanto è stata approvata nell'articolo 81 la disposizione che in caso di scioglimento delle Camere i poteri del Presidente sono automaticamente prorogati. Se noi a questo punto non stabilissimo un certo limite nella facoltà del Presidente, riguardo allo scioglimento delle Camere, il Presidente della Repubblica avrebbe la possibilità di fare un piccolo colpo di stato legale, e cioè potrebbe sciogliere le Camere per avere prorogati i poteri e avvalersi di questo potere prorogato per influenzare le nuove elezioni. Se domani il Presidente della Repubblica, allo scadere del suo mandato, si trovasse con due Camere le quali in modo evidente non gli fossero favorevoli, egli potrebbe benissimo sciogliere le Camere e prorogare i suoi poteri per avere nuove Camere che potrebbero essere a lui più favorevoli.

Ora, questo sarebbe tanto più grave se per caso non dovesse passare l'emendamento dell'onorevole Carpano, perché allora il diritto di scioglimento del Presidente sarebbe senza limiti in quanto il Presidente potrebbe sciogliere le Camere appena elette. Siccome una tradizione democratica in Italia non vi è ancora, penso che non sia male di stabilire delle clausole a questo riguardo.

ROSSI PAOLO. Chiedo di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ROSSI PAOLO. Volevo precisare che il nostro Gruppo voterà il testo della Commissione salvo l'emendamento dell'onorevole Laconi, che accetta, e voterà contro tutti gli altri emendamenti. È un problema grave questo, che abbiamo accuratamente esaminato. Non c'è nessun dubbio che nel sistema della nostra Costituzione lo scioglimento anticipato sia una necessità. Si potrebbe pensare diversamente se avessimo ammesso il sistema della legislatura breve, ma con Ca-

mere che durano cinque o sei anni e con la mutevolezza della pubblica opinione in Italia, sarebbe impossibile immaginare un sistema diverso. Lo scioglimento è inevitabile. Si deve osservare che l'istituto dello scioglimento è postulato necessario dell'altro istituto che è rappresentato dal *referendum* popolare introdotto dalla nostra Costituzione. Sarebbe un assurdo intollerabile ed un evidente pericolo politico che una maggioranza parlamentare battuta da un massiccio *referendum* popolare potesse e dovesse sopravvivere per cinque o sei anni. Ammesso il principio ci pare che la formula più esatta sia quella concordata dalla Commissione e riteniamo pertanto che gli altri emendamenti siano nettamente da respingere.

All'autorevole parola dell'onorevole Orlando si può rispondere che non occorre stabilizzarsi su formule scientifiche; tanto più che, avendo già votato l'articolo 84, abbiamo escluso la interpretazione di un potere personale del Presidente della Repubblica, ed abbiamo creato, non un atto di prerogativa, ma un atto di Governo circondato da una garanzia nuova: la garanzia del parere favorevole dei Presidenti delle due Assemblee.

E vengo all'emendamento presentato dall'onorevole Costantini, nei confronti del quale osservo che le Camere non hanno una naturale tendenza al suicidio, e che, se si dovesse ottenere sempre che i due Presidenti di entrambe le Camere si dichiarassero favorevoli allo scioglimento anticipato della Camera che rappresentano, non arriveremmo mai ad ottenere lo scioglimento quando dall'esito di elezioni parziali la coscienza pubblica deducesse l'assoluta necessità di un mutamento di Governo.

Ma l'emendamento dell'onorevole Carpano è quello che più ci ha preoccupato. Io a questo vorrei opporre la seguente considerazione: supponga l'onorevole Carpano che tre crisi successive rivelino l'impossibilità di costituire un Governo. Abbiamo il caso del comune di Roma, per esempio: può darsi che lo stesso succeda sul piano nazionale... (*Interruzione del deputato Carpano Maglioli*).

Ma, onorevole Carpano, qui non c'è la possibilità, di nominare un Commissario.

Si può nominare un Commissario per l'amministrazione del comune di Roma, ma non per l'amministrazione dell'Italia. Ed io suppongo che se, come si è proposto, non potranno votare i membri del Governo e la maggioranza effettiva è soltanto di quattro o cinque voti, possano anche manifestarsi quattro o cinque successivi dinieghi di fidu-

cia. Ed allora cosa può fare il Capo dello Stato se non può ricorrere alle nuove elezioni? È un caso che si può anche verificare e bisogna, necessariamente, valutarlo.

Del resto dico all'onorevole Carpano: delle due l'una: o le crisi non si verificheranno ed allora è evidente che non c'è bisogno dello scioglimento; o vi saranno crisi multiple, ed allora sarebbe pericoloso porre un limite di tempo prima del quale non sia possibile procedere allo scioglimento.

Del resto, mi pare ovvio che il Presidente della Repubblica, che è anch'egli figlio della stessa maggioranza, sarà estremamente cauto nel valersi di questa facoltà, così come sarà estremamente cauto il Governo. C'è il mito di Saturno nella leggenda, ma non c'è il mito opposto dei figli che mangino il padre: i membri del Governo sono figli della maggioranza e si suppone che non possano battersi contro la maggioranza che li ha espressi. Credo che il Presidente sarà estremamente cauto nel valersi di questa somma sua facoltà. Se poi la maggioranza nuova gli darà ragione tanto meglio; se gli darà torto tanto peggio per lui. Farà come tanti altri Presidenti: se ne andrà.

MORO. Chiedo di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MORO. Dichiaro che il nostro Gruppo ritenendo che il potere di scioglimento delle Camere sia uno strumento indispensabile per adeguare la rappresentanza popolare ai reali mutamenti dell'opinione pubblica, al di fuori della durata normale delle legislature, voterà in favore dell'articolo 84 e contro tutti gli emendamenti modificativi.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento sostitutivo dell'onorevole Costantini:

« Il Presidente della Repubblica può sciogliere le Camere col consenso espresso dei rispettivi Presidenti ».

(*Non è approvato*).

Pongo ora in votazione il testo della Commissione con l'emendamento Colitto, accettato dalla Commissione:

« Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere entrambe le Camere o anche una sola di esse ».

(*È approvato*).

Passiamo alla votazione dell'emendamento presentato dall'onorevole Carpano Maglioli

e altri, tendente ad aggiungere al testo ora votato le seguenti parole:

« 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 ».

Su questo emendamento è pervenuta una richiesta di votazione per scrutinio segreto degli onorevoli Maltagliati, Laconi, Vernocchi, Giacometti, Fedeli Aldo, Pistoia, Scoccimarro, Sicignano, Corbi, Grieco, Pesenti, Gallico Spano Nadia, Fedeli Armando, Saccenti e altri.

Votazione segreta.

PRESIDENTE. Indico la votazione segreta.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
TARGETTI

(*Segue la votazione*).

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la votazione e invito gli onorevoli Segretari a procedere alla numerazione dei voti.

(*Gli onorevoli Segretari numerano i voti*).

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TERRACINI

Risultato della votazione segreta.

PRESIDENTE. Comunico il risultato della votazione a scrutinio segreto:

Presenti e votanti	309
Maggioranza	155
Voti favorevoli	116
Voti contrari	193

(*L'Assemblea non approva*).

Hanno preso parte alla votazione:

Alberti — Aldisio — Allegato — Amadei — Ambrosini — Amendola — Angelini — Arata — Arcaini — Arcangeli — Assennato — Azzi.

Bacciconi — Baldassari — Balduzzi — Baracco — Barbareschi — Bardini — Barontini Anelito — Basile — Bastianetto — Bazoli. — Bei Adele — Bellato — Bellusci — Belotti — Bencivenga — Bennani — Benvenuti — Bernamonti — Bertola — Bertone — Bettiol — Bianchi Bruno — Bianchini Laura — Bocconi — Boldrini — Bonomi Paolo — Bordon — Bosco Lucarelli — Bovetti — Braschi — Bubbio — Bulloni Pietro.

Caccuri — Calamandrei — Camangi — Camposarcuno — Candela — Caporali — Cappa Paolo — Cappi Giuseppe — Cappugi — Carbonari — Carboni Enrico — Caronia — Carpano Maglioli — Carratelli — Cassiani — Castelli Edgardo — Castelli Avolio — Cavalli — Cavallotti — Cerreti — Cevolotto — Chatrian — Chiaramello — Chiarini — Chieffi — Ciampitti — Ciccolungo — Cimenti — Cingolani — Clerici — Coccia — Codacci Pisanelli — Colitto — Colombi Arturo — Colombo Emilio — Condorelli — Conti — Coppa Ezio — Coppi Alessandro — Corbi — Corbino — Corsanego — Corsini — Cosattini — Costa — Costantini — Cremaschi Carlo — Cremaschi Olindo.

D'Aragona — De Gasperi — Del Curto — Delli Castelli Filomena — De Maria — De Michele Luigi — De Michelis Paolo — De Palma — De Unterrichter Maria — De Vita — Di Fausto — Dominedò — Donati — D'Onofrio — Dossetti.

Einaudi — Ermini.

Fabbi — Fabriani — Facchinetti — Fanfani — Fantuzzi — Faralli — Farina Giovanni — Farini Carlo — Fedeli Aldo — Fedeli Armando — Federici Maria — Ferrarese — Ferrari Giacomo — Ferrario Celestino — Ferreri — Filippini — Fiore — Fiorentino — Firrao — Fogagnolo — Foresi — Fornara — Fuschini.

Gabrieli — Galati — Gallico Spano Nadia — Garlato — Gasparotto — Gavina — Germano — Gervasi — Geuna — Ghidetti — Giacchero — Giacometti — Giolitti — Giordani — Gonella — Gorreri — Gortani — Grassi — Grazi Enrico — Grazia Verenin — Grieco — Grilli — Gronchi — Guerrieri Emanuele — Guerrieri Filippo — Gui — Guidi Cingolani Angela.

Imperiale — Iotti Leonilde.

Jervolino.

Laconi — Lami Starnuti — Landi — La Pira — La Rocca — Lizier — Lombardi Carlo — Longhena — Longo — Lozza — Lussu.

Maffi — Magnani — Magrini — Maltagliati — Malvestiti — Mancini — Mannironi — Manzini — Marazza — Mariani Enrico — Martinelli — Martino Enrico — Martino Gaetano — Marzarotto — Mastino Gesumino — Mastino Pietro — Mattarella — Mazza — Meda Luigi — Medi Enrico — Mezzadra — Miccolis — Micheli — Minio — Molinelli — Momiigliano — Montagnana Rita — Monterisi — Monticelli — Montini — Morandi — Moranino — Morelli Renato — Moro — Mortati — Moscatelli — Murgia.

Nasi — Negarville — Nicotra Maria — Nobile Umberto — Nobili Tito Oro — Novella. Orlando Camillo.

Pajetta Gian Carlo — Pajetta Giuliano — Pallastrelli — Paolucci — Pastore Raffaele — Pat — Pecorari — Penna Ottavia — Perassi — Perrone Capano — Pesenti — Petrilli — Piccioni — Piemonte — Pistoia — Pollastrini Elettra — Ponti — Pressinotti — Preti — Priolo — Pucci.

Quarello — Quintieri Adolfo.

Raimondi — Rapelli — Reale Eugenio — Recca — Restagno — Restivo — Ricci Giuseppe — Riccio Stefano — Rivera — Rodi — Rodinò Ugo — Rognoni — Romano — Rossi Giuseppe — Rossi Maria Maddalena — Rossi Paolo — Rubilli — Ruggeri Luigi — Ruini — Russo Perez.

Saccetti — Salerno — Sampietro — Santi — Scalfaro — Scarpa — Scelba — Schiratti — Scoca — Scoccimarro — Segni — Sforza — Sicignano — Siles — Spallicci — Spataro — Stampacchia — Stella — Storchi — Sullo.

Tambroni Armaroli — Targetti — Tavianini — Tega — Terranova — Tessitori — Titomanlio Vittoria — Togliatti — Togni — Tomba — Tonello — Tosato — Tosi — Tozzi Condivi — Trimarchi — Tupini — Turco.

Uberti.

Valenti — Vernocchi — Veroni — Vicentini — Vigna — Villani.

Zaccagnini — Zanardi — Zerbi — Zotta — Zuccarini.

Sono in congedo:

Abozzi — Angelucci.

Cairo — Caldera — Caristia — Carmagnola — Caroleo — Caso — Cavallari.

De Caro Raffaele — Dozza — Dugoni.

Guariento.

Jacini.

Lazzati.

Mentasti.

Pignatari — Porzio.

Ravagnan — Romita — Rumor.

Sardiello.

Si riprende la discussione del progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento dell'onorevole Laconi, accettato dalla Commissione, tendente ad aggiungere il seguente comma:

« Non può usare di tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato ».

(È approvato).

L'articolo 84 risulta nel suo complesso, salvo coordinamento, così approvato:

« Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere entrambe le Camere o anche una sola di esse.

« Non può usare di tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato ».

Omissis