CAMERA DEI DEPUTATI N. 1441-A

RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI - ORGANIZZAZIONE DELLO STATO - REGIONI - DISCIPLINA GENERALE DEL RAPPORTO DI PUBBLICO IMPIEGO)

(RELATORE **LABRIOLA**)

SULLA

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI SENATORI

BRANCA, GALANTE GARRONE, MAFFIOLETTI, VENANZI, VIVIANI, FERRALASCO, MANCINO

APPROVATA DAL SENATO DELLA REPUBBLICA IN PRIMA DELIBERAZIONE

nella seduta del 5 maggio 1977 (Stampato n. 350)

Trasmessa dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera il 10 maggio 1977

—

Modifica dell'articolo 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, recante norme sui giudizi di legittimità costituzionale

Presentata alla Presidenza il 13 giugno 1977

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La proposta di legge n. 1441, di iniziativa dei senatori Branca ed altri, approvata dal Senato della Repubblica ed ora sottoposta alla deliberazione della Camera in prima lettura, essendo proposta di legge costituzionale, interviene per esplicita affermazione dei proponenti, che si legge nella relazione del relativo disegno di legge (n. 350 del Senato, comunicato il 25 novembre 1976), a porre norme sulla disciplina del procedimento introduttivo dei giudizi di costituzionalità, in seguito alla sentenza della Corte costituzionale n. 226 del 1976.

Con questa sentenza, la Corte costituzionale afferma il principio secondo il quale la Corte dei conti, nell'attività di controllo esercitata istituzionalmente sugli atti del Governo, ed in particolare sui decreti presidenziali nei quali assumono forma le leggi delegate, è titolare della potestà di attivazione del procedimento di controllo della legittimità costituzionale della legge di delega, in virtù della quale è posto in essere l'atto con forza di legge del Governo, e cioè la legge delegata.

Il relatore ritiene di dover rendere espliciti gli argomenti ed i motivi per i quali si perviene ad esprimere piena adesione alla proposta di legge Branca, secondo i seguenti specifici profili:

a) ampiezza dell'oggetto dell'atto legislativo proposto, poiché si esclude la potestà di attivazione del giudizio di costituzionalità per ogni fattispecie riconducibile all'attività di controllo, sia preventivo, sia successivo, sia previsto propriamente nell'articolo 100 della Costituzione (dalla quale norma derivano i poteri di controllo sugli atti del Governo posti e disciplinati nell'ordinamento), sia previsto dagli articoli 125 (primo comma, controllo di legittimità sugli atti amministrativi della regione, controllo di merito limitato alla richiesta di riesame) e 130 (controlli sugli atti degli enti locali);

b) finalità perseguite in ordine ai rapporti tra organi costituzionali per quanto attiene all'esercizio di funzioni costituzionali tipicamente devolute ad essi;

c) scelta della legge costituzionale a preferenza dell'atto legislativo ordinario;

d) altri elementi, attinenti ad alcune esigenze di politica legislativa, richiamate da varie parti a sostegno del principio affermato dalla sentenza della Corte costituzionale, e del quale la proposta di legge Branca esclude l'ammissibilità e l'opportunità.

a) Mentre la sentenza n. 226 afferma un principio la cui efficacia può apparire, a prima vista, limitata e specificamente circoscritta alla ipotesi del decreto presidenziale con il quale viene emanata la legge delegata, la proposta di legge n. 1441 assume come oggetto l'intera attività di controllo, nella sua previsione costituzionale, al fine evidente di escludere inderogabilmente che ad essa si connetta la potestà di attivazione del giudizio di costituzionalità, ogni qualvolta il controllo sia esercitato in virtù di norme comunque poste nell'ordinamento.

Tale ampiezza appare, per la verità, opportuna, e non solo in conseguenza di una corretta organicità di disciplina costituzionale, e della esigenza di eliminare ogni e qualsiasi dubbio interpretativo, tanto più inopportuno per la delicatezza della materia. In effetti, al di là della stessa affermazione della Corte, la citata sentenza n. 226 apre un varco assolutamente generale, idoneo a far ritenere sussistente una connessione tra attività di controllo e potestà di attivazione del giudizio di costituzionalità, tanto generale quanto lo è la connessione, posta limpidamente nell'ordinamento, tra attività giurisdizionale e potestà stessa di attivazione.

Il relatore non può in questa sede né intende affrontare le questioni (di alto valore scientifico e peraltro lungi dall'avere una soluzione definitiva e pacifica nel dibattito teorico che le concerne) relative alla identificazione del controllo e della giurisdizione, e dunque degli elementi che reciprocamente le distinguono, o addirittura della ammissibilità, in sede dommatica, di una loro sostanziale identificazione. Ma certamente è stato affermato dalla Corte, con le implicazioni non solo teoriche che ognuno può apprezzare e che si valuteranno nel seguito della presente relazione, che ai fini del giudizio di ammissibilità della eccezione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte dei conti in sede di esame per l'apposizione del visto all'atto del Governo, l'attività di controllo in cui si estrinseca la

funzione è da ritenere sostanzialmente equivalente ad attività giurisdizionale. Gli elementi che sostengono tale affermazione, come il fine dell'accertamento di legalità, la sussistenza di alcune fasi assimilabili ad istituti processuali, come il contraddittorio con l'amministrazione e la motivazione delle deliberazioni conclusive, nonché la posizione di indipendenza dell'organo preposto al controllo, garantita da norme costituzionali, che richiama il noto concetto di terzietà del giudice rispetto agli interessi dedotti nel giudizio, sono per la verità non esclusivi della Corte dei conti, ma sembrano piuttosto qualificarsi come elementi naturali che qualificano soggettivamente ed oggettivamente il controllo.

Una volta affermato, e così sostenuto, il principio, non appare in alcun modo possibile circoscriverlo concettualmente, né tanto meno, sotto il profilo applicativo, alla sola ipotesi del riscontro del decreto presidenziale che emana la legge delegata.

Si sostiene che tale limitazione è assicurata per il fatto (tipico della fattispecie né comune alle altre fattispecie del controllo dal punto di vista dell'atto soggetto al riscontro) che viene in luce la comparazione tra due atti legislativi, la legge delegante e la legge delegata, e che soltanto per tale eccezionale natura dei due termini del confronto, in che consiste l'atto del controllo, può profilarsi la potestà di attivazione del giudizio di costituzionalità della Corte dei conti.

Ma in realtà l'affermazione non può non pervenire ad acquistare un'efficacia di carattere generale. Se, infatti, il controllo è sostanzialmente giurisdizione, sia pure solo al fine di ritenere sussistente la potestà di attivazione del giudizio di costituzionalità, nel controllo non possono non identificarsi tre elementi, che sono comuni a tutte le manifestazioni di tale attività di diritto pubblico. Il soggetto in posizione di indipendenza, l'attività organizzata secondo gli schemi del procedimento, la deliberazione conclusiva che si concreta nel dare atto o nel denegare la legittimità dell'atto sottoposto al controllo.

Secondo gli asseriti analogismi con la giurisdizione, non si può, con tutta evidenza, non assimilare l'atto deliberativo del controllo con la decisione giurisdizionale. L'uno, come l'altra, consiste sempre e necessariamente nell'assunzione a presupposto di una o più norme di legge, posto che la nozione di legittimità dell'atto sottoposto a controllo deriva necessariamente dalla conformità al parametro maggiore, che è appunto la norma di legge. Di qui deriva necessariamente la conseguenza, del tutto generale e comune a tutte le fattispecie del controllo, per la quale al soggetto titolare dell'attività di controllo, è ugualmente devoluta la potestà di sollevare la eccezione di legittimità costituzionale delle norme di legge, quando, secondo i noti canoni della non manifesta infondatezza e della pregiudizialità necessaria, appare di dubbia conformità costituznonale la norma che deve applicare per giudicare della legittimità dell'atto, ai fini della deliberazione del controllo. E, conviene ricordare, tale potestà si qualifica, nei confronti del soggetto stesso titolare dell'attività di controllo, come diritto-dovere di porre la questione.

In conseguenza di ciò sembra opportuna e corretta la scelta operata dalla proposta di legge n. 1441 circa l'ampiezza del diniego di potestà di attivazione del giudizio di costituzionalità, con riferimento ad ogni e qualsiasi atto di controllo.

b) Le finalità di natura istituzionale, che la proposta di legge n. 1441 si prefigge di conseguire, sono molteplici, corrispondono ad altrettante conseguenze della citata decisione della Corte costituzionale, ed il relatore, nell'illustrarle sinteticamente, dichiara di condividerle tutte pienamente.

La prima di esse concerne il sistema posto nell'ordinamento costituzionale per la disciplina dell'atto introduttivo del giudizio di costituzionalità, del quale si intende ripristinare la organicità, allo stato scossa.

Conviene ricordare che il sistema vigente per la disciplina dell'atto introduttivo del giudizio di costituzionalità risulta da una scelta politica molto precisa, operata dal legislatore costituzionale, con il carattere della organicità e della tipicità, che non appare utilmente modificabile, se non con altra scelta altrettanto tipica ed organica, e non certamente con atti unilaterali, che, il relatore è obbligato a rilevarlo, non hanno natura legislativa, neppure peraltro possono definirsi di carattere interpretativo.

A quest'ultimo riguardo anzi va nettamente distinta la tendenza, affermatasi con crscente sicurezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale, mirante ad interpretare estensivamente i requisiti soggettivi (come quelli obiettivi) della eccezione incidentale, dal principio affermato ora con il ritenere sussistente la potestà di attivazione nell'attività di controllo della Corte dei con-

ti sugli atti del governo. Questo principio non si presta a collocarsi in quella tendenza, che in sé appare opportuna ed ammissibile, perché, nel rispetto dell'ordinamento, applica pienamente lo spirito garantista della Costituzione repubblicana, risolvendo positivamente ogni dubbio che possa porsi, a sbarramento e negazione di quello stesso spirito garantista, circa il riconoscimento della qualità di giudice *a quo* a soggetti, per fare gli esempi più comuni e noti, che solo occasionalmente esercitano funzioni giurisdizionali, anche se non appartengono all'organizzazione giurisdizionale in senso proprio, e talvolta neppure rivestono normalmente pubbliche funzioni.

La disciplina dell'eccezione incidentale è posta dunque secondo una determinata scelta del legislatore costituzionale, con la quale si conciliano le esigenze, ugualmente apprezzate, di rendere operante la tutela del rispetto della gerarchia delle fonti legislative, e dunque della supremazia delle norme costituzionali e dei valori politici di cui sono portatrici, e di assicurare la piena efficacia delle leggi, sottraendole alla vulnerazione prodotta da un sistema di ricorribilità tanto facilmente azionabile da prestarsi a pratiche strumentali che avrebbero anche il non secondario, ulteriore effetto, di rendere assai difficile, se non addirittura di paralizzare, la delicata funzione esercitata dalla Corte costituzionale. Questo punto di equilibrio, ricorda da vicino, si può al riguardo osservare, un altro punto di equilibrio, tradizionale nel diritto pubblico moderno, e convalidato dalla Carta costituzionale repubblicana, affermato nell'istituto del giudicato, nel quale si risolve necessariamente il principio della azionabilità del diritto giudiziario del soggetto.

Tale è il vigente sistema, che, rispetto ai modelli offerti dal diritto comparato, e principalmente i due più comuni della ricorribilità diffusa e della ricorribilità concentrata, è costituito assumendo elementi dell'uno e dell'altro, in una forma mista.

Ed è il sistema in sé che consente di replicare a quanti, in varie sedi, da quella parlamentare a quella culturale, osservano che è opportuna ogni modifica del sistema vigente, che sia capace di ampliare l'azionabilità della garanzia del controllo di costituzionalità.

Questa opinione, in sé apprezzabile, non può essere condivisa per il sacrificio necessario di importanti valori politici ed istituzionali che comporta. L'allargamento dell'azionabilità delle garanzie non può, in alcun modo, compromettere l'efficacia e la idoneità al perseguimento dei suoi fini della funzione legislativa anche considerando l'importanza politica e costituzionale dell'atto legislativo, come anche di altre attività che risalgono alla direzione politica del paese. E ciò avviene, senza dubbio, quando si attribuisca indiscriminatamente alla attività di controllo la potestà di sollevare l'eccezione. Più coerente, a questo punto, sarebbe l'attribuzione ad ogni soggetto di tale potestà, alla identificazione, cioè, di un'azione popolare di denuncia della illegittimità costituzionale delle leggi.

Ma ciò che preme rilevare è che, indipendentemente da ogni valutazione politica di merito, esiste la questione della via consentita per ogni eventuale modifica, che non può non essere quella dell'intervento delle Camere con la manifestazione tipica delle loro funzioni, e cioè con un atto legislativo. In ogni tempo, ma soprattutto in un momento di grande mobilità politica e sociale come quello attuale, esiste un valore intrinseco nella osservanza delle regole istituzionali che va sancito, e difeso con intransigenza.

Questo valore è una importante premessa perché i cambiamenti, da tutti desiderati al di là delle opnioni diverse circa il senso e la qualità dei cambiamenti stessi, possano avvenire in modo compatibile con le regole della convivenza democratica ed in particolare nel più assoluto rispetto delle garanzie che il principio di legalità offre soprattutto alle minoranze. E poiché il mutamento della disciplina dell'attivazione del procedimento di controllo della costituzionalità delle leggi concerne questioni fondamentali nel sistema costituzionale, è apprezzabile ogni iniziativa che, come la proposta di legge 1441, mira a riaffermare, a parte il merito delle questioni sollevate, la necessità che ogni modifica avvenga per decisione del Parlamento, e che ogni modifica, prodotta non per decisione del Parlamento, sia a sua volta eliminata per effetto di un atto del Parlamento.

Altra implicazione istituzionale a cui reagisce, opportunamente, la proposta di legge 1441, è quella relativa alla pienezza della responsabilità politica di organi costituzionali, Governo e Parlamento, in riferimento all'esercizio della potestà legislativa da parte del Governo.

Quando si attribuisce alla Corte dei conti, in sede di controllo, la potestà di atti-

vazione del giudizio di costituzionalità viene a porsi una forma di procedimento incidentale che, a parte le considerazioni prima menzionate, produce determinati effetti perché insorge in via preventiva, contrariamente alla forma consueta di quel procedimento, che è quella successiva.

Se l'atto del Governo è un atto con forza di legge, come nella specie trattandosi di decreto presidenziale emanante una legge delegata, il divieto di registrazione con riserva equivale ad una vera e propria clausola sospensiva dell'atto legislativo, non dovuta ad alcuna assunzione di responsabilità di organi costituzionali, non incidendo su di essa né la volontà del Governo, né la volontà del Parlamento, né la volontà del Capo dello Stato. Si tratta di un evento assai grave, in nessun modo compatibile con i princìpi del vigente sistema costituzionale.

Non vi è dubbio che, quando si ammette che il controllo della Corte dei conti equivale a giurisdizione, ai fini della ammissibilità della eccezione di legittimità costituzionale, si deve necessariamente ammettere che alla Corte dei conti è fatto divieto non solo di concedere il visto se la questione venga giudicata non manifestamente infondata, ma addirittura di concludere comunque il procedimento di controllo. La Corte dei conti è obbligata, secondo tale concezione, all'atto previsto inderogabilmente per qualsiasi giudice di fronte alla questione di legittimità costituzonale: deve, cioè, sospendere il procedimento, rinviare gli atti alla Corte costituzionale, ed attendere la sentenza del giudizio di costituzionalità. Per conseguenza il Governo è impedito a disporre la registrazione con riserva dell'atto, che, se è atto con forza di legge, si trova di fronte ad uno sbarramento che lo priva di ogni idoneità ad acquisire i suoi effetti, e che dura per il tempo del procedimento di controllo di costituzionalità.

La proposta di legge n. 1441, nel porre nuovamente fuori dell'attività del controllo la potestà di attivazione del procedimento di accertamento di legittimità costituzionale, provvede al tempo stesso a restituire al Governo la pienezza dell'esercizio della potestà legislativa, così come la costituzione prevede e disciplina.

Il relatore non può non sottolineare la gravità della eccezione, introdotta nel sistema, al principio generale secondo cui il limite del rifiuto di registrazione degli atti del Governo da parte della Corte dei conti sta nel potere del Governo di disporre la registrazione con riserva di tali atti, obbligandosi solo al riesame da parte del consiglio dei ministri. Le eccezioni a tale principio, tassativamente previste dalla legge che disciplina le attribuzioni della Corte dei conti, nelle ipotesi cosidette di rifiuto assoluto, non sono certo riferite ad atti di rilevanza consistente, e di esse si giunge a dubitare quanto alla conformità con il sopravvenuto ordinamento repubblicano. Il potere della registrazione con riserva non può essere attenuato con questa eccezione, senza porre in discussione la pienezza delle funzioni costituzionali del Governo, a tutela della quale è predisposto, e senza alterare indebitamente il rapporto tra Corte e Governo, trasferendolo fuori della ausiliarietà.

In modo parallelo si ripristina il corretto rapporto tra Parlamento e Governo, nel quadro generale dell'attività di ispezione politica. L'attribuzione agli organi preposti al controllo, ed in particolare alla Corte dei conti, della potestà di attivazione del giudizio di costituzionalità, comporta la sottrazione al controllo del Parlamento degli atti con forza di legge del Governo. Su questi atti le Camere esercitano un controllo politico, che è di merito ma può anche essere di legittimità: proprio per il fatto che, nella ipotesi della eccezione di legittimità costituzionale di tali atti sollevata dalla Corte dei conti, si instaura un procedimento in via preventiva, l'atto con forza di legge del Governo, pur essendo posto in essere dall'organo costituzionale competente, e pur avendo superato positivamente il vaglio del Capo dello Stato, che lo emana mediante il decreto presidenziale, viene ad essere sottratto al controllo stesso del Parlamento.

Si tratta di una ulteriore conseguenza del menzionato principio, in forza della quale si delinea una interposizione della Corte dei conti tra Governo e Parlamento, che opportunamente viene superata con il disposto della proposta di legge n. 1441. Tale interposizione, lungi dal risolvere l'annosa questione del rapporto di ausiliarietà della Corte, se cioè debba istituirsi tra essa e il Governo, o tra essa ed il Parlamento, o con ambedue gli organi costituzionali, la complica, cacciandola in un vicolo cieco senza vie di uscita.

Infatti si deve ricordare brevemente che la questione del rapporto di ausiliarietà della Corte dei conti suscita interesse, ed

attende ancora una soluzione legislativa sodisfacente auspicata giustamente da molte parti compresi gli stessi ambienti della Corte, ma nel senso di pervenire alla maggiore idoneità di quel rapporto rispetto alla migliore esplicazione delle funzioni di maggiore rilevanza di organi costituzionali, come il Governo o il Parlamento. Il principio, verso il quale reagisce negativamente la proposta di legge 1441, si muove nel senso diametralmente opposto, perché non realizza quella maggiore idoneità funzionale delle attribuzioni devolute alla Corte dei conti né per quanto concerne il Governo e le sue funzioni (esercizio di potestà legislativa), né per quanto riguarda il Parlamento e le sue funzioni (esercizio della ispezione politica sugli atti del Governo, sugli atti con forza di legge in ispecie, che sono, giova ricordarlo, manifestazioni dell'indirizzo politico), ma finisce, certo involontariamente, con l'attribuire alla Corte stessa una funzione di natura costituzionale che è impropria.

La proposta di legge n. 1441, infine, ripristina una delimitazione dell'attività di controllo che appare necessaria ed opportuna, nel senso che, rispetto alla questione incidentale di legittimità costituzionale, allontana dal controllo una connessione funzionale destinata ad alterarne il contenuto e la finalità.

Il controllo ha i suoi fini istituzionali che non sono quelli della giurisdizione: ciò concorre a rendere ragione dei motivi per i quali, nel sistema adottato, la seconda è chiamata a collaborare nel giudizio di costituzionalità, mentre il primo no.

In termini politici, basterà ricordare che il controllo viene esercitato non solo sugli atti del Governo e della pubblica amministrazione, ma anche degli enti autarchici territoriali, ed in particolare di quelli provvisti di maggiore e più intensa autonomia. Quando si ammetta, in queste ipotesi, l'eccezione di legittimità costituzionale sollevata in sede di controllo, e dunque in via preventiva, si può appieno constatare quali conseguenze siano prevedibili, e non certo tali da meritare sottovalutazione o consenso.

c) La scelta della legge costituzionale appare ispirata a varie esigenze.

In primo luogo, trattandosi di una proposta di modifica e di integrazione di altra legge costituzionale, essa non può non seguire il rango della legge che si propone di integrare e di modificare; peraltro formalmente la proposta di legge costituzionale n. 1441 non si riconosce come legge di interpretazione autentica, anche se resta aperta la questione se lo sia, sul piano sostanziale.

Il relatore deve ricordare che altre proposte di legge, ugualmente ispirate alla necessità di introdurre norme nella disciplina di attivazione del giudizio di costituzionalità in conseguenza della sentenza n. 226 del 1976 della Corte costituzionale, sono state presentate in Parlamento. Una di esse, la proposta n. 855, che detta norme di interpretazione autentica sull'atto e sul procedimento del controllo della Corte dei conti, ai fini del diniego della potestà di sollevare eccezione di legittimità costituzionale, è di fatto assorbita dalla proposta di legge in esame. L'altra proposta, n. 656, dispone la sottrazione al controllo stesso degli atti con forza di legge.

Su tali proposte, la Corte dei conti, valendosi di apposite norme vigenti prima della Costituzione repubblicana, ha manifestato il proprio parere negativo. Indipendentemente dai motivi addotti, che sono di politica istituzionale e se ne è fatto cenno e contestazione nella presente relazione, nel parere della Corte si nega che la questione possa definirsi con legge ordinaria, tanto che è da prevedere che la Corte, anche dopo una legge ordinaria del Parlamento che provvedesse a denegarle in via di interpretazione la potestà di attivare il giudizio di costituzionalità, continuerebbe a ritenersene titolare. Poiché non è il caso di dar vita ad una disputa scientifica e ad una situazione di perdurante incertezza e di contrasti pratici, si profila la necessità di un atto politico del Parlamento che assuma la forma di legge costituzionale.

Infine il relatore deve osservare che, disponendo la proposta di legge n. 1441 a qualificare sotto il profilo dell'eccezione di legittimità costituzionale, gli atti previsti dalle leggi che danno esecuzione alle norme costituzionali espressamente richiamate, di cui agli articoli 100, 125 e 130 della Costituzione, la scelta della legge costituzionale appare, se non obbligatoria, quanto meno la più corretta.

d) Da varie parti è stata sollevata la questione della opportunità di ammettere il principio più volte ricordato, e che al contrario la proposta di legge n. 1441 esclude tassativamente, allo scopo non solo di rafforzare genericamente il sistema di azionabilità del giudizio di legittimità costituzionale, obiezione a cui si è replicato, ma

anche di ottenere questo risultato con riferimento specifico alla vigilanza sull'applicazione delle norme costituzionali di cui all'articolo 81 della Costituzione (copertura obbligatoria della spesa, indicazione del capitolo di bilancio), alla quale Parlamento e Governo si sottrarrebbero con frequenza crescente, e con grave danno per la politica economica e per gli interessi sociali del paese.

Ne fa esplicito cenno la citata sentenza n. 226 della Corte costituzionale, e ancora la Corte dei conti, che riprende tale argomento nel parere negativo sulle proposte di legge a cui si è fatto cenno. La questione è stata autorevolmente ripresa su alcuni organi di stampa, ed inoltre se ne sono fatti assertori gruppi politici in Parlamento.

Il relatore ricorda che si è osservato in primo luogo che vi è, preliminarmente, incertezza sull'effettivo contenuto di quelle norme costituzionali. Ma, indipendentemente da ciò, si tratta di stabilire se l'esigenza politica, così delineata, corrisponda poi alla soluzione sostenuta.

Che una politica economica sia più o meno inclinata alla dilatazione della spesa pubblica non è questione giuridica ma politica, né le norme di cui all'articolo 81 della Costituzione pervengono a statuire princìpi di rigidità su simili apprezzamenti, dei quali sono esclusivi titolari Governo e Parlamento, forze sociali sindacali e produttive. Chi ha queste responsabilità deve assumersele sempre e con pienezza né può spartirle con organi dello Stato che, nel merito delle politiche economiche e sociali, sono del tutto incompetenti.

La questione poi della legalità di tali politiche ben circoscritta al solo profilo della osservanza delle norme costituzionali, sia per gli atti con forza di legge del Governo, sia delle leggi del Parlamento, può essere oggetto di una disciplina garantista, che tenga conto della difficoltà pratica, stante l'attuale sistema del procedimento incidentale di legittimità costituzionale, che si verifichi concretamente, e tempestivamente, il controllo di costituzionalità.

Ma si tratta di un problema tipico di politica legislativa: ricordiamo perciò quanto già osservato, che è necessario, per impostarlo e risolverlo correttamente, di una assunzione di responsabilità politica del Parlamento che si estrinseschi in una legge. Ogni altra soluzione è surrettizia, e non può non destare un vivissimo allarme e la appropriata, comprensibile reazione, di cui è prova la proposta di legge n. 1441 che, anche alla luce di tali ulteriori considerazioni, è ancora una volta meritevole di pieno consenso.

Quando tale problema sarà posto, ma certo in altra sede, e si ricercheranno le soluzioni, nello spirito garantista che non si vuole negare né sottovalutare, si verificherà che anche nel merito la via indicata di attribuire ad un organo di controllo, che è privo di responsabilità politiche, la potestà di adire la Corte Costituzionale, non appare conforme in ogni caso ai princìpi del sistema, ed alla necessitsà che, il Governo per la sua parte ed il Parlamento per la sua, siano posti in grado di esercitare con pienezza le funzioni di cui sono titolari.

Da qualche parte, infine, per un malinteso senso dell'indipendenza degli organi di controllo, si è reagito negativamente alla proposta di legge n. 1441, come alle altre cui si è fatto cenno.

Si tratta di un equivoco, o di una errata concezione sulle questioni aperte circa l'ordinamento della Corte dei conti.

Tali questioni esistono, sia sotto il profilo della migliore disciplina delle attribuzioni dell'organo, sia sotto il profilo della posizione che gli spetta nel sistema. Esse vanno risolte certo aumentando l'efficacia delle funzioni della Corte e realizzando effettivamente la pienezza della indipendenza. Ma non è con l'attribuzione di compiti che non sono propri, né con la distorsione del rapporto di ausiliarità, che tali fini, pienamente condivisi da un largo schieramento politico e culturale, si perseguono.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

ARTICOLO UNICO.

All'articolo 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, è aggiunto il seguente comma:

« Nell'esercizio dei poteri di controllo preventivo o successivo, previsti dagli articoli 100, 125 e 130 della Costituzione, nonché da altre norme costituzionali o di legge ordinaria, non si possono sollevare questioni di legittimità costituzionale ».

TESTO DELLA COMMISSIONE

—

ARTICOLO UNICO.

Identico.