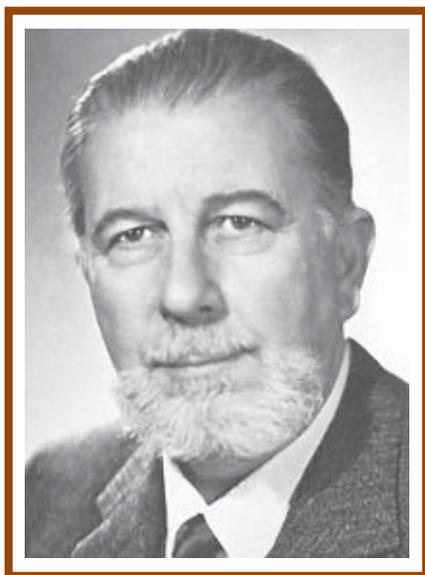


# BOZZI

discorsi parlamentari



CAMERA DEI DEPUTATI

discorsi parlamentari



# ALDO BOZZI

discorsi parlamentari  
(1946-1987)

I



CAMERA DEI DEPUTATI

*La collana dei discorsi parlamentari è a cura della Biblioteca della Camera dei deputati.*

*La presente raccolta è stata curata da: Ombretta Galeazzi, Valeria Gigliello, Lucia Panciera, Eugenio Pasquina e Costantino Petrosino, consiglieri parlamentari di biblioteca, e da Alessandro Miniero, documentarista di biblioteca, che hanno inoltre redatto le note introduttive e di raccordo ai singoli discorsi o interventi.*

*In copertina foto tratta da I deputati della VI legislatura, Camera dei deputati, 1973 (Fotostudio Cantera).*

Copyright © Camera dei deputati  
Segreteria generale - Ufficio pubblicazioni e relazioni con il pubblico  
Roma, 2010

## INDICE

<i>Introduzione di Antonio Patuelli</i>	XXV
<i>Mandati parlamentari di Aldo Bozzi</i>	XXXI

### VOLUME I

#### CONSULTA NAZIONALE

Sullo schema di provvedimento legislativo relativo all'Assemblea per la nuova Costituzione, 7 marzo 1946	3
--	---

#### ASSEMBLEA COSTITUENTE

Sulle autonomie locali, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, 29 luglio 1946	13
Sulla forma di governo, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, 5 settembre 1946	16
Sulla formazione della Camera dei deputati, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, 10 settembre 1946	20
Sulla verifica dei poteri, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, 19 settembre 1946	22
Sul potere d'inchiesta delle Camere, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, 21 settembre 1946	23
Sul Senato, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, 25 settembre e 16 ottobre 1946	25
Sulla copertura finanziaria delle leggi, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, 24 ottobre 1946	29
Su un ordine del giorno sulla Costituzione, Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria, 25 ottobre 1946	30

Sul sistema elettorale, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, 7 novembre 1946	31
Sulla procedura abbreviata di approvazione delle leggi, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, 8 novembre 1946	32
Sulla delega legislativa, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, 12 novembre 1946	34
Sulla ripartizione del territorio della Repubblica, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, 13 novembre 1946	36
Sulle leggi regionali, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, 3 dicembre 1946	37
Sui controlli sugli atti regionali, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, 11 e 12 dicembre 1946	40
Sulla convocazione delle Camere, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, 20 dicembre 1946	46
Sul Presidente della Repubblica, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione - prima sezione, antimeridiana del 4 gennaio 1947	48
Sulla Corte costituzionale, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione - seconda sezione, 13, 15, 22 e 24 gennaio 1947	49
Sulla potestà legislativa regionale, Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria, 17 gennaio 1947	54
Sul referendum regionale, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, 22 gennaio 1947	60
Sul Consiglio superiore della magistratura, Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria, 30 gennaio 1947	61
Sul progetto di Costituzione della Repubblica italiana, 4 marzo 1947	62
Sui figli nati fuori dal matrimonio, 23 aprile 1947	75
Sulle regioni, province e comuni, pomeridiana del 1°, 3, pomeridiana del 4, 8, pomeridiana del 9 e pomeridiana dell'11 luglio 1947	78
Sul Senato, 7 e antimeridiana dell'8 ottobre 1947	95
Sul riconoscimento di una indennità per i membri del Parlamento, pomeridiana del 10 ottobre 1947	98

Sulla formazione delle leggi, antimeridiana del 14 ottobre 1947	100
Sull'istituto del referendum, antimeridiana e pomeridiana del 16 ottobre 1947	105
Sui decreti-legge, 17 ottobre 1947	109
Sui poteri del Presidente della Repubblica, antimeridiana del 23 ottobre 1947	112
Sulla fiducia al Governo, antimeridiana del 24 ottobre 1947	115
Sull'indipendenza della magistratura, pomeridiana del 6 novembre 1947	117
Sul Consiglio superiore della magistratura, pomeridiana del 25 novembre 1947	130
Sulla Corte costituzionale, pomeridiana del 29 novembre 1947	131

## II LEGISLATURA

Sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia e del Ministero dell'interno, Camera dei deputati, antimeridiana del 13 ottobre 1953	135
Su un provvedimento di amnistia e indulto, Camera dei deputati, 19 novembre e 3 dicembre 1953	146
Su un contributo a favore dell'Ente per la valorizzazione dell'isola d'Elba, Camera dei deputati, I Commissione (affari interni), 25 novembre 1953	159
Sui diritti casuali, Camera dei deputati, 17 dicembre 1953	160
Sull'abrogazione del premio di maggioranza per l'assegnazione dei seggi della Camera dei deputati, Camera dei deputati, 4 giugno 1954	167
Per il decimo anniversario della liberazione di Roma, Camera dei deputati, 4 giugno 1954	170
Sulle provvidenze per la stampa, Camera dei deputati, Commissioni riunite I (affari interni) e X (industria e commercio), 4 agosto 1954 e 23 marzo 1955	171
Sullo statuto degli impiegati civili e degli altri dipendenti dello Stato, Camera dei deputati, 28 ottobre e 23 novembre 1954	179

Sui patti agrari, Camera dei deputati, pomeridiana del 30 luglio 1957	200
Sulla ricorrenza del XX settembre, Camera dei deputati, 20 settembre 1957	204
Sulla censura dei lavori teatrali e cinematografici, Camera dei deputati, I Commissione (affari interni), 15, 22 novembre, 4 e antimeridiana del 18 dicembre 1957	211
Sulla durata e sulla composizione del Senato, Camera dei deputati, antimeridiana del 20 dicembre 1957	218
Sul comprensorio di Villa Savoia, Camera dei deputati, 18 febbraio 1958	224
III LEGISLATURA	
Sulla fiducia al II Governo Fanfani, Camera dei deputati, 19 luglio 1958	227
Sulla Commissione d'inchiesta sull'«Anonima banchieri», Camera dei deputati, pomeridiana del 14 ottobre 1958	231
Su una mozione di fiducia al Governo, Camera dei deputati, pomeridiana del 4 dicembre 1958	240
Sull'efficacia <i>erga omnes</i> dei contratti collettivi, Camera dei deputati, pomeridiana del 29 aprile 1959	242
Su un provvedimento di amnistia e indulto, Camera dei deputati, pomeridiana del 13 maggio 1959	251
Sul XV anniversario della liberazione di Roma, Camera dei deputati, pomeridiana del 4 giugno 1959	262
Sull'attuazione del referendum, Camera dei deputati, 12 dicembre 1959	264
Sull'apertura di una casa da gioco a Saint Vincent, Camera dei deputati, 8 febbraio 1960	269
Sulla fiducia al Governo Tambroni, Camera dei deputati, 8 aprile 1960	272
Sulla sistemazione dei bilanci degli enti locali, Camera dei deputati, pomeridiana del 7 settembre 1960	279
Sull'oltraggio alla stele di Giacomo Matteotti, Camera dei deputati, 21 marzo 1961	281
Sullo stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione, Camera dei deputati, antimeridiana del 5 ottobre 1961	283

Sulla fiducia al IV Governo Fanfani, Camera dei deputati, 5 e 10 marzo 1962	297
Sullo statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, Camera dei deputati, antimeridiana del 27 giugno, pomeridiana del 4, 5, continuata il 6, pomeridiana del 10, 12, antimeridiana e pomeridiana del 13, pomeridiana del 17, antimeridiana del 18 luglio e 6 dicembre 1962	312
Sul piano regolatore di Roma, Camera dei deputati, 14 luglio 1962	358
Sulle promozioni dei magistrati, Camera dei deputati, IV Commissione (giustizia), 18 luglio e 30 ottobre 1962	367
Sull'istituzione dell'Ente nazionale per l'energia elettrica, Camera dei deputati, 28 luglio, 6 agosto, 14 e pomeridiana del 18 settembre 1962	377
Sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia, Camera dei deputati, 19 ottobre 1962	409
Sul rimpasto di Governo, Camera dei deputati, pomeridiana del 5 dicembre 1962	418
IV LEGISLATURA	
Sull'esercizio provvisorio del bilancio, Camera dei deputati, 27 giugno 1963	425
Sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia, Camera dei deputati, pomeridiana dell'11 settembre 1963	429
Sullo stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria e del commercio, Camera dei deputati, pomeridiana del 24 ottobre 1963	444
Sui provvedimenti per l'edilizia economica e popolare, Camera dei deputati, 29 ottobre 1963	446
Sul <i>memorandum</i> del Ministro del tesoro al Presidente del Consiglio dei ministri, Camera dei deputati, 12 giugno 1964	449
Sulla sospensione dei lavori della Camera, Camera dei deputati, 26 giugno 1964	458
Sulla fiducia al II Governo Moro, Camera dei deputati, 3 agosto 1964	461
Sulle norme in materia di contratti agrari, Camera dei deputati, antimeridiana del 3 settembre 1964	476

Sulla procedura di accertamento dello stato di impedimento del Presidente della Repubblica, Camera dei deputati, antimeridiana del 27 novembre 1964	489
Sul rimpasto di Governo, Camera dei deputati, 10 marzo 1965	501
Sul divieto di rappresentazione dell'opera teatrale <i>Il vicario</i> , Camera dei deputati, 2 aprile 1965	508
Sulle misure per agevolare la ripresa economica, Camera dei deputati, pomeridiana del 6 aprile 1965	511
Sull'intervento straordinario nel Mezzogiorno, Camera dei deputati, antimeridiana del 12 e antimeridiana del 19 maggio 1965	517
Sulla messa in stato d'accusa dell'ex ministro Trabucchi, Parlamento in seduta comune, dal 16 al 20 luglio 1965	531
Sui criteri di nomina dei magistrati di appello, Camera dei deputati, 29 novembre 1965	547
Sull'istituzione di scuole materne statali, Camera dei deputati, 19 gennaio 1966	555
Sulla fiducia al III Governo Moro, Camera dei deputati, 10 marzo 1966	557
Per un fatto personale con il deputato Covelli, Camera dei deputati, 16 marzo 1966	571
Su un incontro di Malagodi con alcuni dirigenti di aziende a partecipazione statale, Camera dei deputati, 3 maggio 1966	574
Sui fatti accaduti all'Università di Roma, Camera dei deputati, 17 maggio 1966	577
Sulle competenze accessorie previste dall'articolo 108 del codice della strada, Camera dei deputati, 22 giugno 1966	584
Sulla programmazione economica, Camera dei deputati, pomeridiana del 20 e antimeridiana del 25 ottobre 1966	586
Sul personale degli istituti di previdenza ed assistenza, Camera dei deputati, antimeridiana dell'8 febbraio 1967	600
Sulle notizie pubblicate dal settimanale <i>L'Espresso</i> , Camera dei deputati, 11 maggio 1967	606
Sulle norme relative ai referendum, Camera dei deputati, 5 luglio 1967	609

Sull'ordinamento regionale, Camera dei deputati, 10 e pomeridiana del 17 ottobre 1967, continuata fino al 31 ottobre	627
Sul Consiglio superiore della magistratura, Camera dei deputati, 29 novembre 1967	707
Sulla vicenda Sifar, Camera dei deputati, 1° febbraio 1968	724
Sul bilancio di previsione dello Stato, Camera dei deputati, pomeridiana del 21 febbraio 1968	736

## VOLUME II

## V LEGISLATURA

Sugli eventi politici-militari dell'estate 1964 e sul Sifar, Camera dei deputati, 22 e pomeridiana del 23 luglio 1968	751
Sulle modifiche al codice di procedura penale sul diritto di difesa, Camera dei deputati, IV Commissione (giustizia), 25 luglio, 2, 9 e 29 ottobre 1968	770
Sulle indagini di natura giudiziaria e amministrativa relative all'Automobile club d'Italia, Camera dei deputati, pomeridiana del 30 ottobre 1968	775
Sulla Commissione d'inchiesta sul Sifar, Camera dei deputati, 26 febbraio, 4 e 5 marzo 1969	776
Sui fatti di Battipaglia, Camera dei deputati, 16 aprile 1969	790
Sulle modifiche all'articolo 389 del codice di procedura penale in tema di istruzione sommaria, Camera dei deputati, IV Commissione (giustizia), 17 aprile 1969	797
Sull'armamento della polizia in occasione di manifestazioni politiche, sindacali e studentesche, Camera dei deputati, 30 aprile 1969	799
Sulla riforma del codice di procedura penale, Camera dei deputati, 21 e 22 maggio 1969	807
Sulle modifiche al sistema sanzionatorio in materia tributaria, Camera dei deputati, IV Commissione (giustizia), 29 maggio 1969	812
Sulle dimissioni dei deputati Novella, Degli Esposti e Lama, Camera dei deputati, 2 luglio 1969	816

Sulla proroga della Commissione parlamentare d'inchiesta sugli eventi del giugno-luglio 1964, Camera dei deputati, antimeridiana del 22 luglio 1969	819
Sulle modifiche alla normativa riguardante i magistrati di corte d'appello, Camera dei deputati, IV Commissione (giustizia), 24 settembre 1969	821
Sul rinvio delle elezioni comunali e provinciali del 1969, Camera dei deputati, pomeridiana del 16 ottobre 1969	823
Sui provvedimenti finanziari per l'attuazione delle regioni a statuto ordinario, Camera dei deputati, pomeridiana del 12 novembre 1969	830
Sullo sciopero generale del 19 novembre 1969, Camera dei deputati, antimeridiana del 19 novembre 1969	841
Sull'introduzione del divorzio, Camera dei deputati, 24 e 26 novembre 1969	843
Sulla questione alto-atesina, Camera dei deputati, 3 dicembre 1969	861
Sulle pensioni di invalidità degli avvocati e procuratori, Camera dei deputati, IV Commissione (giustizia), 17 dicembre 1969	871
Sulla fiducia al III Governo Rumor, Camera dei deputati, 14 aprile 1970	873
Sulla nomina ad aggiunto giudiziario, Camera dei deputati, IV Commissione (giustizia), 6 maggio 1970	888
Sulla concessione di amnistia e di indulto, Camera dei deputati, 19 maggio 1970	890
Sulla proroga della delega al Governo per il riordino dell'amministrazione dello Stato, Camera dei deputati, 21 e 22 settembre 1970	902
Ancora sull'introduzione del divorzio, Camera dei deputati, 24 novembre 1970, continuata fino al 1° dicembre	906
Sulle modifiche ed integrazioni dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, Camera dei deputati, 19, antimeridiana del 20, pomeridiana del 21 e 23 gennaio 1971	920
Sulla Commissione d'indagine richiesta dal deputato Scalfari, Camera dei deputati, pomeridiana del 20 gennaio 1971	926
Sulla delega al Governo per la riforma tributaria, Camera dei deputati, 28 gennaio 1971	930
Sul nuovo Regolamento della Camera, Camera dei deputati, antimeridiana del 2, antimeridiana del 3, antimeridiana del 4, antimeridiana del 16 e antimeridiana del 18 febbraio 1971	933

Sui fatti di Catanzaro del febbraio 1971, Camera dei deputati, 5 febbraio 1971	955
Sulle dimissioni del ministro Reale, Camera dei deputati, antimeridiana del 9 marzo 1971	959
Sulla revisione del Concordato, Camera dei deputati, 7 aprile 1971	960
Sulla manifestazione svoltasi a Roma il 14 marzo 1971 a favore delle Forze armate, Camera dei deputati, 20 aprile 1971	972
Sulla vicenda giudiziaria di William Berger e sulla morte di sua moglie, Camera dei deputati, 23 aprile 1971	974
Sulle somme raccolte dalla RAI a favore delle popolazioni terremotate del Belice, Camera dei deputati, 23 aprile 1971	977
Sull'approvazione degli statuti delle regioni, Camera dei deputati, antimeridiana del 3 maggio 1971	979
Sull'edilizia residenziale pubblica, Camera dei deputati, 18 maggio 1971	985
Sulla nomina dei magistrati di corte d'appello a magistrati di Cassazione, Camera dei deputati, IV Commissione (giustizia), 26 maggio e 21 luglio 1971	987
Sull'approvazione dello statuto della Regione Abruzzo, Camera dei deputati, 14 luglio 1971	991
Sulla contraffazione delle opere d'arte, Camera dei deputati, IV Commissione (giustizia), 20 e 21 luglio 1971	994
Sullo scioglimento del contratto di agenzia, Camera dei deputati, IV Commissione (giustizia), 21 luglio 1971	998
Sull'approvazione dello statuto della Regione Calabria, Camera dei deputati, 22 luglio 1971	1000
Sull'attuazione dell'ordinamento regionale, Camera dei deputati, 30 settembre 1971	1003
Sulla riforma dell'ordinamento universitario, Camera dei deputati, 28 ottobre, 10, 12, 17 e 23 novembre 1971	1012

## VI LEGISLATURA

Sul finanziamento pubblico dei partiti politici, Camera dei deputati, 8 aprile 1974	1033
---	------

Sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente, Camera dei deputati, 2, 11 luglio 1974 e 6 marzo 1975	1042
Sul potenziamento dei servizi per l'amministrazione finanziaria, Camera dei deputati, 9 agosto 1974	1056
Sull'avvio della riforma sanitaria, Camera dei deputati, 10 agosto 1974	1063
Sulla modificazione delle norme a favore dei dipendenti dello Stato ed enti pubblici ex combattenti ed assimilati, Camera dei deputati, 11 agosto 1974	1068
Sulla fiducia al IV Governo Moro, Camera dei deputati, 5 dicembre 1974	1077
Su un decreto-legge sui servizi pubblici radiotelevisivi, Camera dei deputati, 14 gennaio 1975	1086
Sulla riforma dei servizi pubblici radiotelevisivi, Camera dei deputati, 24 marzo 1975	1097
Sulle modifiche alla disciplina della campagna elettorale, Camera dei deputati, 21 aprile 1975	1104
Sulle disposizioni a tutela dell'ordine pubblico, Camera dei deputati, 5 maggio 1975	1108
Sull'istituzione di una commissione d'inchiesta sui trattamenti retributivi e normativi del pubblico impiego, Camera dei deputati, 26 novembre 1975	1118
Sull'eccezionale situazione dei servizi della Cassa depositi e prestiti, Camera dei deputati, 22 gennaio 1976	1124
Sulla fiducia al V Governo Moro, Camera dei deputati, 20 febbraio 1976	1129
Sulla regolamentazione dell'interruzione volontaria di gravidanza, Camera dei deputati, 29 marzo 1976	1138
Sulla partecipazione dei cittadini nell'amministrazione del comune, Camera dei deputati, 5 aprile 1976	1144
Sulle modifiche al procedimento elettorale per le elezioni politiche, regionali, comunali e provinciali, Camera dei deputati, 6 maggio 1976	1148
Sulla richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti del deputato Saccucci, Camera dei deputati, 8 giugno 1976	1151

## VII LEGISLATURA

Sul bilancio di previsione e sul rendiconto generale dello Stato, Camera dei deputati, 22 ottobre 1976	1155
Sulla situazione della giustizia, Camera dei deputati, 26 novembre 1976	1159
Sulla revisione dei Patti lateranensi, Camera dei deputati, pomeridiana del 30 novembre 1976	1166
Sulla regolamentazione dell'interruzione volontaria di gravidanza, Camera dei deputati, 11, 20 e 21 gennaio 1977	1179
Sulla delega al Governo in materia di norme di polizia ferroviaria, Camera dei deputati, 18 maggio 1977	1192
Sui problemi riguardanti l'amministrazione della giustizia, Camera dei deputati, 31 maggio 1977	1194
Sulla parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro, Camera dei deputati, 30 giugno 1977	1199
Sulla ricostruzione nelle zone del Friuli-Venezia Giulia colpite dal terremoto del 1976, Camera dei deputati, 7 luglio 1977	1201
Sulla riforma della disciplina militare, Camera dei deputati, 19 luglio 1977	1204
Sull'istituzione del Servizio per le informazioni e la sicurezza, Camera dei deputati, 26 e 27 luglio 1977	1210
Sulla riforma delle norme sui giudizi di legittimità costituzionale, Camera dei deputati, 15 settembre 1977	1220
Sulle nomine degli organi direttivi degli enti pubblici, Camera dei deputati, antimeridiana del 22 settembre 1977	1226
Sul rinnovo dei consigli comunali e provinciali, Camera dei deputati, 9 novembre 1977	1233
Sull'istituzione del Servizio sanitario nazionale, Camera dei deputati, 19 dicembre 1977 e 12 gennaio 1978	1239
Sui danni subiti dall'altoforno Italsider a Taranto, Camera dei deputati, 12 gennaio 1978	1246
Sul rapimento di Aldo Moro e sull'uccisione degli agenti della sua scorta, Camera dei deputati, 4 aprile 1978	1248
Ancora sulla regolamentazione dell'interruzione volontaria della gravidanza, Camera dei deputati, 6 e 13 aprile 1978, continuata fino al 14 aprile	1251

Sulla riforma della disciplina relativa ai procedimenti di accusa contro le alte cariche dello Stato, Camera dei deputati, 3 maggio 1978	1255
Sulle norme per la prevenzione e la repressione di gravi reati, Camera dei deputati, 16 maggio 1978	1262
Su un provvedimento di amnistia e di indulto, Camera dei deputati, 28 luglio 1978	1266
Sul nuovo ordinamento della scuola secondaria superiore, Camera dei deputati, 28 settembre 1978	1273
Sul finanziamento dei cosiddetti "enti inutili", Camera dei deputati, 17 ottobre 1978	1276
Sul caso Moro e sulla lotta al terrorismo, Camera dei deputati, 27 ottobre 1978	1279
Su un provvedimento di transizione sul personale universitario, Camera dei deputati, 14 dicembre 1978	1283
VIII LEGISLATURA	
Sull'elezione dei membri della Commissione parlamentare per i procedimenti di accusa, Camera dei deputati, antimeridiana del 9 agosto 1979	1289
Sul ritiro e cancellazione dall'ordine del giorno di un disegno di legge, Camera dei deputati, 25 settembre 1979	1293
Sugli espropri per l'esecuzione dei lavori del centro siderurgico di Gioia Tauro, Camera dei deputati, 4 ottobre 1979	1294
Sul conto consuntivo delle spese interne e sul progetto di bilancio delle spese interne della Camera dei deputati, Camera dei deputati, 10 ottobre 1979	1296
Sulle dichiarazioni del Governo e sulle mozioni concernenti le installazioni missilistiche in Europa, Camera dei deputati, 6 dicembre 1979	1307
Sull'istituzione del Commissariato per l'assistenza al volo, Camera dei deputati, pomeriggio dell'11 dicembre 1979	1310
Sul riordinamento della docenza universitaria, Camera dei deputati, 15 e 18 dicembre 1979	1314
Sulla ristrutturazione dei servizi di assistenza al volo, Camera dei deputati, 5 e 13 marzo 1980	1322
Sulle dichiarazioni alla stampa del ministro Evangelisti, Camera dei deputati, 7 marzo 1980	1330

Sulla fiducia al II Governo Cossiga, Camera dei deputati, 20 aprile 1980	1334
Sulla situazione iraniana, Camera dei deputati, 8 maggio 1980	1338
Sulla pubblicazione dei verbali dell'interrogatorio del brigatista Patrizio Peci e sull'arresto del questore Silvano Russomanno, Camera dei deputati, 21 maggio 1980	1340
Sul nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza, Camera dei deputati, 18 giugno e 17 luglio 1980	1344
Sull'affidamento al Ministro di grazia e giustizia della responsabilità della correttezza tecnica delle leggi, Camera dei deputati, 23 giugno 1980	1353
Sull'uccisione del sostituto procuratore della Repubblica di Roma Mario Amato, Camera dei deputati, 27 giugno 1980	1359
Sui problemi della giustizia, Camera dei deputati, 29 luglio 1980	1361
Sulla conversione in legge del decreto-legge 3 luglio 1980, n. 288, concernente disposizioni in materia tributaria, Camera dei deputati, 27 agosto 1980, continuata fino al 28 agosto	1365
Sulle provvidenze per il personale della magistratura, Camera dei deputati, Commissioni riunite I (affari costituzionali) e IV (giustizia), 23 settembre e 27 novembre 1980	1367
Sulla fiducia al Governo Forlani, Camera dei deputati, 25 ottobre 1980	1370
Sulla riforma dell'editoria, Camera dei deputati, 11 novembre 1980 e 17 marzo 1981	1374
Sulle dimissioni del deputato Pannella, Camera dei deputati, 12 novembre 1980	1377
Sull'uccisione del dirigente della Marelli Renato Briano, Camera dei deputati, 14 novembre 1980	1379
Sui contratti agrari e fondi rustici, Camera dei deputati, pomeriggio del 18 novembre 1980	1381
Sulla vicenda dei petroli e sul caso Pecorelli, Camera dei deputati, 21 novembre 1980	1385
Sul terremoto nell'Italia meridionale, Camera dei deputati, 25 novembre 1980	1393

Sul conto consuntivo delle spese interne e sul progetto di bilancio delle spese interne della Camera dei deputati, Camera dei deputati, 15 dicembre 1980	1395
Sull'uso delle armi da parte delle Forze dell'ordine, Camera dei deputati, 26 gennaio 1981	1400
Sulla legge finanziaria 1981, Camera dei deputati, 27 febbraio 1981	1402
Sul comportamento di alcuni magistrati e sui provvedimenti disciplinari, Camera dei deputati, 6 aprile 1981	1405
Sull'ordinamento giudiziario militare di pace, Camera dei deputati, 29 e 30 aprile 1981	1410
Sul sequestro di Ciro Cirillo e sull'assassinio di due uomini della sua scorta, Camera dei deputati, antimeridiana del 6 maggio 1981	1415
Sulla relazione annuale della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, Camera dei deputati, pomeridiana del 6 maggio 1981	1418
Sugli interventi in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981, Camera dei deputati, 7 maggio 1981	1420
Sulla Loggia massonica P2, Camera dei deputati, 19 maggio 1981	1422
Sulla fiducia al I Governo Spadolini, Camera dei deputati, 11 luglio 1981	1426
Sull'assassinio dell'ingegnere Giuseppe Taliercio, Camera dei deputati, 13 luglio 1981	1431
Sul finanziamento pubblico dei partiti politici, Camera dei deputati, 27 luglio, 12 ottobre, continuata fino al 14, e 15 ottobre 1981	1433
Sugli accordi contrattuali del personale civile dei ministeri e dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e miglioramenti economici al personale escluso dalla contrattazione, Camera dei deputati, 29 luglio 1981	1438
Sull'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Loggia massonica P2, Camera dei deputati, I Commissione (affari costituzionali), 16 settembre 1981	1441
Ancora sulla Loggia massonica P2, Camera dei deputati, 29 settembre 1981	1443

Sulla procedura di esame delle proposte di modifica del Regolamento della Camera, Camera dei deputati, 4 novembre 1981	1446
Sulla pubblicità della situazione patrimoniale dei titolari di cariche elettive e di cariche direttive di alcuni enti, Camera dei deputati, 3 dicembre 1981	1453
Sulle associazioni segrete e sullo scioglimento della Loggia P2, Camera dei deputati, 4 dicembre e notturna del 9 dicembre 1981	1455
Sulla concessione di amnistia e indulto, Camera dei deputati, 15 e 18 dicembre 1981	1460
Sulla deliberazione dell'esistenza dei presupposti di necessità ed urgenza di un decreto-legge, Camera dei deputati, notturna del 22 dicembre 1981	1464
Sulle rappresentanze militari, Camera dei deputati, 28 gennaio 1982	1466
Su eventuali violenze delle Forze dell'ordine ai danni di soggetti arrestati durante operazioni antiterroristiche, Camera dei deputati, 15 febbraio 1982	1469
Sulle presunte violenze subite da detenuti accusati di terrorismo, Camera dei deputati, 23 marzo 1982	1471
Ancora sul caso Cirillo, Camera dei deputati, 23 marzo 1982	1474
Sull'omicidio del professore Aldo Semerari e sul caso Cirillo, Camera dei deputati, 2 aprile 1982	1477
Sulla legge finanziaria 1982, Camera dei deputati, 6 aprile 1982, continuata fino all'8 aprile	1480
Sulla legge quadro sul pubblico impiego, Camera dei deputati, I Commissione (affari costituzionali), 22 aprile e 17 giugno 1982	1482
Sul bilancio dello Stato, Camera dei deputati, 26 aprile 1982, continuata fino al 29 aprile	1488
Sulla crisi anglo-argentina nell'Atlantico meridionale, Camera dei deputati, antimeridiana dell'11 maggio 1982	1490
Sulle dimissioni del deputato Melega, Camera dei deputati, 12 maggio 1982	1495
Di nuovo sul caso Cirillo, Camera dei deputati, 5 luglio 1982	1497

Sull'arresto di cinque appartenenti alla Polizia di Stato, Camera dei deputati, antimeridiana del 6 luglio 1982	1500
Sulla repressione dell'evasione fiscale e l'agevolazione della definizione delle pendenze in materia tributaria, Camera dei deputati, 30 luglio 1982	1502
Sulla fiducia al II Governo Spadolini, Camera dei deputati, antimeridiana del 2 settembre 1982	1506
Sulla crisi del II Governo Spadolini, Camera dei deputati, 13 novembre 1982	1509
Sulla fiducia al V Governo Fanfani, Camera dei deputati, 16 dicembre 1982	1512
Sulla situazione dell'ordine pubblico in relazione ad alcune manifestazioni sindacali, Camera dei deputati, 24 gennaio 1983	1515
Sulle nomine dei vertici dell'ENI, Camera dei deputati, 1° febbraio 1983	1517
Sulla frana di Ancona, Camera dei deputati, 25 febbraio 1983	1520
Sulla cessazione degli effetti della XIII disposizione transitoria della Costituzione, Camera dei deputati, notturna dell'8 e notturna del 15 marzo 1983	1522
Sui rapporti tra la procura della Repubblica di Roma e il Consiglio superiore della magistratura, Camera dei deputati, pomeridiana del 18 marzo 1983	1526
Sul bilancio dello Stato, Camera dei deputati, 28 marzo 1983	1530
 IX LEGISLATURA	
Sulla formazione del I Governo Craxi, Camera dei deputati, 12 agosto 1983	1535
Sulle autorizzazioni a procedere in giudizio e all'arresto del deputato Antonio Negri, Camera dei deputati, 20 settembre 1983	1538
Sulle mozioni istitutive della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, Camera dei deputati, 3 e 12 ottobre 1983	1542
Sull'elezione dei membri della Commissione parlamentare per i procedimenti d'accusa, Camera dei deputati, 6 ottobre 1983	1551
Sui distacchi e sulle attività di magistrati in uffici amministrativi diversi dal Ministero di grazia e giustizia, Camera dei deputati, 23 novembre 1983	1553

Sulla nomina del presidente e dei membri della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, Camera dei deputati, 24 novembre 1983	1555
Sulla conversione del decreto-legge sul costo del lavoro, Camera dei deputati, 6 aprile 1984	1557
Sulla intesa con le chiese rappresentate dalla Tavola valdese, Camera dei deputati, 9 luglio 1984	1560
Sulla riforma del codice di procedura penale, Camera dei deputati, 18 luglio 1984	1564
Sul trattamento economico dei magistrati, Camera dei deputati, 26 luglio 1984	1568
Sulla verifica di Governo, Camera dei deputati, 1° agosto 1984	1571
Sull'autorizzazione a procedere in giudizio del deputato Almirante, Camera dei deputati, 11 dicembre 1984	1574
Sull'attentato terroristico al treno Napoli-Milano, Camera dei deputati, 27 dicembre 1984	1576
Sulla nuova disciplina delle prerogative dei membri del Parlamento, Camera dei deputati, pomeridiana del 28 febbraio, 13 marzo e 17 luglio 1985	1578
Sulla revisione del Concordato tra la Repubblica italiana e la Santa Sede, Camera dei deputati, 20 marzo 1985	1584
Sull'istituzione del Ministero dell'ambiente, Camera dei deputati, pomeridiana del 24 luglio 1985	1586
Sulle modifiche al sistema per la elezione del Consiglio superiore della magistratura, Camera dei deputati, 31 luglio e pomeridiana del 13 novembre 1985	1588
Sulle comunicazioni del Governo, Camera dei deputati, 2 agosto 1985	1594
Sulla conversione del decreto-legge di proroga delle elezioni per il rinnovo del Consiglio superiore della magistratura, Camera dei deputati, 26 settembre 1985	1597
Sulla politica estera del Governo, Camera dei deputati, antimeridiana del 6 novembre 1985	1599
Sulle interpellanze concernenti le dichiarazioni del Presidente del Consiglio su alcune sentenze, Camera dei deputati, 17 dicembre 1985	1602

Sulla conversione in legge del decreto-legge 29 novembre 1985, n. 685 sulla custodia cautelare, Camera dei deputati, notturna del 24 gennaio 1986	1606
Sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, Camera dei deputati, 25 marzo, 3, 15 e antimeridiana del 16 aprile 1986	1608
Sulle dimissioni del deputato Spadaccia, Camera dei deputati, 18 settembre 1986	1615
Sulla riforma dei procedimenti di accusa per reati ministeriali e del Presidente della Repubblica, Camera dei deputati, antimeridiana dell'8, 15, 16 ottobre 1986 e 28 gennaio 1987	1616
Sulla discussione concernente il bilancio dello Stato per l'anno 1987, Camera dei deputati, 20 novembre 1986	1623
Sulle dimissioni del deputato Pannella, Camera dei deputati, pomeridiana del 3 dicembre 1986	1626
Sull'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria, Camera dei deputati, 11 dicembre 1986	1627
Sulla modifica del Regolamento della Camera concernente la composizione dell'Ufficio di Presidenza, Camera dei deputati, 21 gennaio 1987	1629
Sulle disposizioni per il funzionamento del Ministero dell'ambiente, Camera dei deputati, I Commissione (affari costituzionali), 3 marzo 1987	1631
Sulla conversione del decreto-legge 18 marzo 1987, n. 92 concernente il trattamento economico del personale militare, Camera dei deputati, 12 maggio 1987	1634
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI	
Sulla costituzione della Commissione, Camera dei deputati - Senato della Repubblica, Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, 30 novembre 1983	1636
Sulla discussione generale, Camera dei deputati - Senato della Repubblica, Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, 13 dicembre 1983	1640
Sulla conclusione della discussione generale, Camera dei deputati - Senato della Repubblica, Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, 9 febbraio 1984	1642
Commemorazione del vicepresidente della Commissione senatore Sandulli - Sulle comunicazioni del presidente, Camera dei deputati - Senato della Repubblica, Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, 16 febbraio 1984	1656

Sulle comunicazioni del presidente, Camera dei deputati - Senato della Repubblica, Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, 17 maggio 1984	1672
Sull'ordine dei lavori, Camera dei deputati - Senato della Repubblica, Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, 24 maggio 1984	1678
Sui temi concernenti il Governo, Camera dei deputati - Senato della Repubblica, Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, 29 maggio 1984	1682
Sui problemi delle fonti normative, Camera dei deputati - Senato della Repubblica, Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, 5 giugno 1984	1685
In morte del senatore Bisaglia, Camera dei deputati - Senato della Repubblica, Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, 28 giugno 1984	1697
Sull'incontro con una delegazione della Conferenza dei presidenti delle regioni, Camera dei deputati - Senato della Repubblica, Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, 11 luglio 1984	1699
Sul tema dei partiti politici, Camera dei deputati - Senato della Repubblica, Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, 19 luglio 1984	1703
Sulla prima relazione ai Presidenti delle Camere, Camera dei deputati - Senato della Repubblica, Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, 26 luglio 1984	1707
Sui lavori della Commissione - Sui problemi costituzionali concernenti il Capo dello Stato, Camera dei deputati - Senato della Repubblica, Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, 25 settembre 1984	1710
Sulla presentazione della relazione conclusiva, Camera dei deputati - Senato della Repubblica, Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, 25 ottobre 1984	1716
Sull'esame della relazione conclusiva, Camera dei deputati - Senato della Repubblica, Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, 15 novembre 1984	1718
Sulle deliberazioni riguardanti la relazione conclusiva, Camera dei deputati - Senato della Repubblica, Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, 16 gennaio 1985	1721
Sul sistema elettorale, Camera dei deputati - Senato della Repubblica, Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, 28 gennaio 1985	1726
Sulla votazione della relazione conclusiva, Camera dei deputati - Senato della Repubblica, Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, 29 gennaio 1985	1727
X LEGISLATURA	
Commemorazione di Aldo Bozzi, Camera dei deputati, 11 novembre 1987	1731
<i>Indice dei nomi</i>	1737



## INTRODUZIONE

«Nelle fasi di crisi e nei momenti di maggiori difficoltà occorre mirare alto e rifarsi ai principi», così Aldo Bozzi insegnava a chi gli era più vicino.

I principi a cui si riferiva erano innanzitutto quelli del costituzionalismo liberale e democratico di cui, per tutta la vita, fu rigoroso cultore e maestro.

Bozzi fu intensamente uomo del Novecento che percorse quasi tutto: nacque a Roma nel 1909 da una famiglia di tradizioni risorgimentali (un avo, Giuseppe, aderente alla Carboneria, fu anche condannato a 24 anni di reclusione), da Giuseppe (che era magistrato) e da Teresa La Rosa (Giuseppe e Teresa, come i genitori, chiamò poi i suoi due figli).

Nel 1930 si laureò in giurisprudenza all'Università di Roma con una tesi di diritto civile; quindi fece pratica forense e fu assistente di Filippo Vassalli alla cattedra di diritto civile. Nel 1933, dopo aver superato il concorso in magistratura, fu assegnato alla Pretura penale di Roma e poi all'Ufficio del massimario della suprema Corte di cassazione. Nel 1940 vinse il concorso per referendario al Consiglio di Stato e durante la guerra fu assegnato alla magistratura militare.

Nei terribili anni 1943 e 1944 operò in clandestinità nella Resistenza a Roma.

Fu sempre giurista e come professione preferiva definirsi “Consigliere di Stato” (come scrisse il 29 giugno 1946 nella scheda di neoeletto deputato all'Assemblea costituente) e poi Presidente di sezione del Consiglio di Stato, ma fu anche docente universitario insigne di Istituzioni di diritto pubblico all'Università di Roma ed autore di successo del suo fondamentale volume di “Istituzioni di diritto pubblico” che continuamente aggiornava con nuove edizioni a seconda delle novità legislative od anche solo delle più innovative prassi parlamentari. Ma Aldo Bozzi, per oltre quarant'anni, fu soprattutto ed intensamente un insigne parlamentare della Repubblica Italiana, uomo di Stato e di governo ed esponente di punta del liberalismo italiano. Il suo volto, con la barba risorgimentale (inizialmente nera a “pizzo” e poi bianca), fu per decenni assai popolare per l'opinione pubblica italiana.

Aldo Bozzi fu strettissimo collaboratore di Meuccio Ruini fin dagli anni antecedenti e preparatori di quella che sarebbe divenuta poi l'Assemblea costituente. Infatti Aldo fu anche collaboratore di Ruini al Ministero (senza portafoglio) del primo (nei conteggi del postfascismo) Governo Bonomi, fra il giugno ed il dicembre del 1944, dopo il secondo Governo del Maresciallo Badoglio. Poi, nel 1945, nel Governo Parri, Bozzi fu capo di gabinetto sempre di Ruini che questa volta era Ministro della ricostruzione. Con Ruini iniziò a preparare le linee costituzionali per la nuova Italia.

Ivanoe Bonomi era allora il Presidente del CLN (Comitato di Liberazione Nazionale) di un'Italia ancora divisa in due e profondamente travagliata dalla guerra. Bonomi era stato già Presidente del Consiglio nel 1921-22 prima di Luigi Facta e di Benito Mussolini e fu il leader antifascista e postfascista della Democrazia del lavoro, una formazione presente soprattutto al centro-sud che si rifaceva alla cultura del liberalismo democratico e sociale e della quale Ruini fu, con Bonomi, l'esponente di massimo rilievo.

Nel 1944, quando Roma fu liberata, Bozzi divenne segretario generale del comitato civile per la ripresa della vita amministrativa. L'anno seguente, quando il Palazzo di Montecitorio riaprì per ospitare la Consulta nazionale, Bozzi vi iniziò la sua lunga esperienza parlamentare come designato dalla Democrazia del lavoro.

La Democrazia del lavoro fu uno dei sei partiti del CLN. Alle elezioni del 2 giugno 1946 la Democrazia del lavoro si presentò assieme al Partito liberale italiano (rifondato, animato e presieduto da Benedetto Croce) e ad illustri personalità del prefascismo liberale come Luigi Einaudi, che era anche Governatore della Banca d'Italia (nominato su proposta del Ministro del tesoro Marcello Soleri, uno degli ultimi allievi di Giovanni Giolitti), Vittorio Emanuele Orlando (il "Presidente della Vittoria" della Prima guerra mondiale) e Francesco Saverio Nitti, economista di gran seguito, Ministro del tesoro con Giolitti e poi Presidente del Consiglio nel terribile primo dopoguerra.

In quell'ampia alleanza liberale e democratica Aldo Bozzi venne eletto all'Assemblea costituente per la circoscrizione del Lazio, tessendo rapporti politici umani che conservò fedelmente fino alla morte.

Alla Costituente Bozzi fece parte della Commissione dei 75, presieduta proprio da Meuccio Ruini, che redasse il testo-base di Costituzione della Repubblica che fu discusso ed approvato dall'Aula. A Montecitorio conobbe e frequentò i grandi leader dell'Italia liberale anche prefascista come Benedetto Croce e Vittorio Emanuele Orlando (il grande costituzionalista che Bozzi sempre definì suo maestro) e sviluppò indirizzi istituzionali di sintesi fra la ricerca della ripresa della continuità con il parlamentarismo dell'Italia liberale prefascista ed il tentativo di esprimere anche indirizzi nuovi di più evoluta libertà e democrazia costituzionale.

Per tutta la sua oltre quarantennale esperienza parlamentare, la «bussola Bozzi» fu la novità nella continuità del grande filone del parlamenta-

rismo e del costituzionalismo liberale e democratico di cui Bozzi stesso è divenuto il principale esponente nella seconda metà del Novecento, congiunzione vivente fra il parlamentarismo liberale prefascista e quello promotore della Repubblica.

Bozzi alla Costituente fu attentissimo anche nei dettagli e presentò un numero considerevole di emendamenti che svolse con competenza, passione ed efficacia, ma sviluppò innanzitutto ragionamenti ampi e complessi, a cominciare dall'ordine del giorno, nella seduta plenaria del 25 ottobre 1946, sulle linee di fondo per la redazione della Costituzione. Quel documento rappresenta la sintesi delle riflessioni e delle elaborazioni maturate in lunghi mesi con Meuccio Ruini, a cominciare dalla fase della clandestinità, anche con la convergenza di esponenti di altri settori della Costituente. Bozzi puntava ad una Costituzione il più possibile semplice e chiara, con disposizioni concrete non solo sui principi ed il funzionamento delle Istituzioni, ma anche sulle problematiche economiche e sociali. Inoltre per Bozzi doveva essere chiarissimo che le norme contenute nella Costituzione avrebbero avuto una nitida superiore forza e supremazia su tutte le altre disposizioni, per evitare il ripetersi degli equivoci permessi dallo Statuto albertino che era stato superato ed anche stravolto da semplici disposizioni di legge o addirittura da prassi.

Insomma Bozzi ebbe sempre in mente un modello di Stato non autoritario, ma autorevole, garante dei doveri e dei diritti dei cittadini.

Ma l'intenso e prestigioso lavoro di Bozzi alla Costituente non fu sufficiente ad assicurargli l'elezione alla Camera dei deputati nelle successive elezioni del 18 aprile 1948, che si svolsero in un clima di fortissima contrapposizione fra la Democrazia cristiana ed il fronte social-comunista.

Nel '48 il mondo liberale si presentò alle elezioni travagliato e diviso nell'innaturale alleanza con l'Uomo qualunque, che fu avversata innanzitutto da Benedetto Croce e che fu voluta da alcuni alla ricerca di una presunta e fallace scorciatoia verso un facile successo che puntualmente non arrivò; anzi l'insuccesso fu cocente e perfino Bozzi non entrò a Montecitorio, ma nel quinquennio 1948-53 non rimase inattivo e si impegnò a contribuire a riportare il liberalismo italiano alla linea più coerente al pensiero di Benedetto Croce e di Luigi Einaudi, contribuendo al Manifesto del 1951, che raccolse le firme più illustri della cultura, dell'economia e della politica liberale e democratica del postfascismo.

Bozzi si candidò anche al Comune di Roma, venne eletto consigliere e divenne assessore nelle giunte di centro dell'epoca, sviluppando una presenza ed un prestigio nella città che furono determinanti per tutte le sue successive numerose elezioni.

Dal 1953 al 1987 Bozzi fu uno dei più illustri parlamentari della Repubblica, ascoltattissimo soprattutto nei momenti di particolare difficoltà dell'Aula. In quasi trentacinque anni Bozzi fu Questore della Camera, Sottosegretario, Ministro dei trasporti nel Governo Andreotti-Malagodi del

1972-73, per oltre vent'anni Capogruppo liberale a Montecitorio con un prestigio indiscusso al punto che il suo studio di Capogruppo del PLI, al sesto piano del palazzo dei gruppi parlamentari di Via Uffici del Vicario, è da decenni noto come "sala Bozzi" nella quale sono stati vissuti momenti decisivi della storia migliore della cosiddetta prima Repubblica.

In particolare Bozzi, per poco più di un anno, fra l'autunno 1983 e l'inizio 1985, fu Presidente della prima Commissione parlamentare per le riforme istituzionali che nacque con confusi intenti di ammodernamento della Costituzione. Bozzi non ebbe intendimenti confusi o populistici, ma perseguì un nitidissimo tentativo di verifica dell'applicazione della Costituzione della Repubblica dopo un quarantennio, nel tentativo di non stravolgere, ma di conservare l'impianto fondamentale, correggendo le disfunzioni che si erano palesate negli anni ed aggiornando tutto ciò che si era dimostrato inapplicabile od ormai anacronistico.

Quel lucido e patriottico ingente sforzo di realizzare le riforme possibili si scontrò innanzitutto con la dialettica politica già divenuta miope, con spinte massimaliste, semplicistiche e demagogiche che già emergevano e con tentativi di ricerca di egemonie che erano, invece, stati rifiutati persino da Alcide De Gasperi dopo l'enorme successo elettorale del 1948.

L'insegnamento politico ed anche umano di Bozzi anche in quella fase fu che le riforme istituzionali non possono né debbono essere pensate con intenti punitivi o per privilegi verso qualcuno, ma realizzate su principi generali ed astratti applicabili nelle più diverse, imprevedute ed imprevedibili fasi.

Nel 1985 non fallì la Commissione Bozzi, ma l'ultimo tentativo valido di riforma delle istituzioni nella continuità della Repubblica e ciò favorì la decadenza della democrazia che maturò fra la fine degli anni Ottanta e gli anni Novanta con l'infinita transizione verso una sempre più evanescente nuova democrazia che trova la sempre maggiore disaffezione dei cittadini, che sempre meno partecipano alla vita delle istituzioni anche nei momenti elettorali.

Aldo Bozzi, in oltre quarant'anni di vita politica, seguì sempre i suoi originari principi ispiratori, fu sostenitore coerente del centrismo di De Gasperi ed Einaudi, fu oppositore dell'avventuroso scivolamento verso destra del governo Tambroni e del primo centro-sinistra nazionalizzatore, fu nettamente contrario alla confusa realizzazione del regionalismo del 1970 ed al consociativismo del compromesso storico per motivi alti di principio, perché il consociativismo fa innanzitutto venir meno la corretta dialettica fra maggioranza ed opposizione.

Nel 1971 Bozzi fu coautore e relatore in Aula sul nuovo Regolamento di Montecitorio. Inoltre partecipò con la consueta autorevolezza ed imparzialità a varie commissioni parlamentari d'inchiesta.

Bozzi fu in prima linea nella battaglia civile contro il terrorismo, mai lasciandosi andare alla ricerca di scorciatoie fallaci e pericolose, ma cercando

di far rientrare anche le forze più estreme in una corretta logica e dialettica parlamentare.

Nel 1978, nelle votazioni del Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica successore di Giovanni Leone, Bozzi raccolse significativi consensi e per qualche tempo si nutrì la speranza di una convergenza sul suo nome.

Poi Bozzi fu propugnatore di quelle convergenze culturali e politiche fra le varie famiglie della democrazia occidentale che hanno permesso di superare la fase consociativa ed hanno assicurato lo sviluppo degli anni Ottanta.

Contemporaneamente alle più nitide distinzioni della corretta dialettica fra maggioranza ed opposizione, Bozzi fu sempre patriotticamente ed istituzionalmente sostenitore dei principi costituzionali e del loro consolidamento, al di là degli schieramenti, come avvenne anche nei momenti più complessi e sulle materie più innovative come lo Statuto dei lavoratori.

Bozzi fu sempre nitidamente ed equilibratamente liberale anche nei diritti civili, pure nelle battaglie all'epoca più complesse e controverse, come il divorzio, sul quale fu determinante non meno dei primi firmatari della legge Fortuna-Baslini.

Sui temi della laicità dello Stato Bozzi fu un Maestro di equilibrato laicismo, nella limpida tradizione di Cavour, Marco Minghetti, Francesco Ruffini e Benedetto Croce, per libera Chiesa e libero Stato, cercando sempre di evitare sia gli scontri, sia il cedimento sui principi fondamentali delle classiche distinzioni liberali.

Parallelamente all'impegno parlamentare, Aldo Bozzi fu per decenni al vertice del Partito liberale italiano, prima, per circa un decennio, come vicesegretario generale vicario del leader Giovanni Malagodi negli anni Sessanta, poi come Capogruppo a Montecitorio per oltre vent'anni e come Presidente nazionale del PLI dal 1979.

In tutti i suoi incarichi Bozzi dette un contributo decisivo: assai frequentemente le riunioni che presiedeva si concludevano con l'approvazione di un documento, stringato ed esauriente al tempo stesso, scritto dallo stesso Bozzi in corso di riunione, sintetizzando sia i principi, sia gli indirizzi emersi dal dibattito con la tradizionale impostazione liberale democratica.

Bozzi non fu mai un uomo di apparato e di organizzazione di partito: concepiva il partito come un'associazione di ideali, come comitato elettorale e non come macchina organizzativa e burocratica.

Fra le tante soddisfazioni che raggiunse, non realizzò, però, un sogno che coltivò con grande riservatezza negli ultimi mesi di vita. Alcuni più illustri liberali della storia della Repubblica erano stati, infatti, nominati Senatori a vita, come l'economista Cesare Merzagora ed il poeta e premio Nobel Eugenio Montale.

Dopo l'elezione di Francesco Cossiga alla Presidenza della Repubblica nel 1985, fu a lungo attesa una nomina plurima di senatori vitalizi (una co-

siddetta “informata”) che, però, si fece attendere fino al 1991. Bozzi sperò di essere fra i prescelti per poter continuare ad operare in Parlamento dove aveva sviluppato appieno il suo impegno di vita<sup>(1)</sup>.

Aldo scomparve il 1° novembre 1987: la sua salma venne vegliata nella Sala Gialla di Montecitorio, attigua alla Sala della Lupa dove venne proclamata solennemente la Repubblica Italiana; il funerale si svolse in Piazza Montecitorio. L'orazione ufficiale fu svolta da Giovanni Malagodi, con gli interventi di Giulio Andreotti e di Giancarlo Pajetta, suo avversario di sempre, che lo salutò come «cittadino esemplare».

Ora, in un ideale Pantheon liberale, Giovanni Malagodi ed Aldo Bozzi continuano ad insegnarci i principi del liberalismo democratico: Malagodi da economista ed umanista, erede morale di Giovanni Giolitti, Benedetto Croce e Luigi Einaudi, mentre Aldo Bozzi continua ad essere il faro del costituzionalismo liberaldemocratico che fece sognare i patrioti ottocenteschi e chi nel Novecento non si piegò alle dittature e si impegnò per una nuova democrazia più liberale e più democratica.

ANTONIO PATUELLI

---

(1) Il Presidente Cossiga procedette all'attesa nomina di senatori a vita nel maggio 1991, quando erano già scomparsi sia Aldo Bozzi, sia, da poche settimane, Giovanni Malagodi. Il Presidente Cossiga nominò ben due senatori a vita liberaldemocratici: Giovanni Agnelli e Giovanni Spadolini.

## ALDO BOZZI

(Roma, 22 febbraio 1909 – 1° novembre 1987)

### *Attività alla Consulta nazionale*

Designato dal Partito democratico del lavoro, Bozzi acquisisce il titolo di consultore in base al decreto luogotenenziale del 22 settembre 1945. È assegnato alla II Commissione affari politici e amministrativi con decreto luogotenenziale del 25 settembre 1945.

### *Attività all'Assemblea costituente*

È eletto per la lista Unione democratica nazionale nel collegio XX (Roma). Proclamato il 28 giugno 1946, Bozzi è componente della Giunta delle elezioni, della Commissione per la Costituzione, della II Sottocommissione, della Commissione parlamentare per la vigilanza sulle radiodiffusioni e della Commissione speciale per l'esame del disegno di legge sulla soppressione del Senato.

### MANDATI PARLAMENTARI

#### *Camera dei deputati*

II	legislatura	15 giugno 1953	Circoscrizione XIX Roma
III	legislatura	3 giugno 1958	Circoscrizione XIX Roma
IV	legislatura	7 maggio 1963	Circoscrizione XIX Roma
V	legislatura	29 maggio 1968	Circoscrizione XIX Roma
VI	legislatura	19 maggio 1972	Circoscrizione XIX Roma
VII	legislatura	2 luglio 1976	Circoscrizione XIX Roma
VIII	legislatura	13 giugno 1979	Circoscrizione XIX Roma
IX	legislatura	7 luglio 1983	Circoscrizione XIX Roma

### INCARICHI PARLAMENTARI

#### *Camera dei deputati*

##### II legislatura

Componente della Giunta del Regolamento dal 1953 al 1955

Componente della I Commissione affari interni dal 1953 al 1958

Componente della V Commissione difesa dal 1954 al 1955

Componente della Commissione speciale per l'esame del disegno di legge n. 568 «Ordinamento ed attribuzioni del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro» dal 2 marzo 1954

### III legislatura

Componente della Giunta del Regolamento dal 1958 al 1963

Componente della I Commissione affari costituzionali dal 1958 al 1963, vicepresidente dal 15 aprile 1959 al 15 maggio 1963

Componente della Commissione speciale per l'esame della proposta di legge Lucifredi ed altri n. 195 «Norme generali sull'azione amministrativa» dal 16 ottobre 1958

Componente della Commissione speciale per l'esame del disegno di legge n. 2076, delle proposte di legge nn. 247, 248, 933, 1172, 1714, 1903 e della proposta d'inchiesta parlamentare n. 582, concernenti la tutela della libertà di concorrenza dal 31 maggio 1960

Componente della Commissione parlamentare per il parere al Governo sulle norme delegate relative alla concessione in proprietà degli alloggi costruiti dallo Stato ovvero con il suo concorso o contributo dal 29 luglio 1958

Componente della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla «Anonima banchieri» dal 22 ottobre 1958

Presidente della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla costruzione dell'aeroporto di Fiumicino dal 15 maggio 1961

### IV legislatura

Questore della Camera dei deputati dal 1963 al 1968

Componente della Giunta del Regolamento dal 1963 al 1968

Componente della I Commissione affari costituzionali dal 1963 al 1968

### V legislatura

Componente della Giunta per il Regolamento dal 1968 al 1972

Componente della IV Commissione giustizia dal 1968 al 1972

Componente della Commissione parlamentare per il parere al Governo sulle norme delegate relative al riordinamento dell'amministrazione dello Stato, al decentramento delle funzioni e al riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti statali dal 26 luglio 1968

Presidente del gruppo parlamentare del Partito liberale italiano dal 18 gennaio 1971 al 24 maggio 1972

### VI legislatura

Componente della I Commissione affari costituzionali dal 1972 al 1976

Componente della Commissione speciale per l'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge recante provvidenze per le popolazioni del Friuli colpite dal terremoto dal 19 maggio 1976

Componente della Commissione parlamentare per il parere al Governo sulle norme delegate relative al riordinamento dell'amministrazione dello Stato, al de-

centramento delle funzioni e al riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti statali dal 30 maggio 1972

Componente della Commissione parlamentare per il parere al Governo sui decreti delegati concernenti norme in favore dei dipendenti dello Stato ed enti pubblici ex combattenti ed assimilati dal 19 novembre 1974

Presidente del gruppo parlamentare del Partito liberale italiano dal 26 maggio 1972 al 26 giugno 1972

#### VII legislatura

Componente della I Commissione affari costituzionali dal 1976 al 1979

Componente della Commissione speciale incaricata dell'esame, in sede referente, del disegno di legge n. 696 concernente istituzione e ordinamento del Servizio per la informazione e la sicurezza dal 28 gennaio 1977

Componente della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi dal 4 agosto 1976

Presidente del gruppo parlamentare del Partito liberale italiano dal 15 luglio 1976 al 19 giugno 1979

#### VIII legislatura

Componente della Giunta per il Regolamento dal 1979 al 1983

Componente della I Commissione affari costituzionali dal 1979 al 1983

Componente della IV Commissione giustizia dal 1982 al 1983

Componente della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica P2 dal 10 novembre 1981

Presidente del gruppo parlamentare del Partito liberale italiano dal 5 luglio 1979 all'11 luglio 1983

#### IX legislatura

Componente della Giunta per il Regolamento dal 1983 al 1987

Componente della I Commissione affari costituzionali dal 1983 al 1987

Presidente della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali dal 24 novembre 1983 al 29 gennaio 1985

Presidente del gruppo parlamentare del Partito liberale italiano dal 5 ottobre 1983 al 1° luglio 1987

#### INCARICHI DI GOVERNO

Sottosegretario di Stato alle finanze dal 9 luglio 1955 al 15 maggio 1957 (I Governo Segni); Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile dal 26 giugno 1972 al 7 luglio 1973 (II Governo Andreotti)



VOLUME I  
1946-1968



# CONSULTA NAZIONALE



CONSULTA NAZIONALE

SULLO SCHEMA DI PROVVEDIMENTO LEGISLATIVO  
RELATIVO ALL'ASSEMBLEA PER LA NUOVA COSTITUZIONE

Seduta del 7 marzo 1946

*Caduto il regime fascista, gli eventi bellici e politici non consentono nell'immediato di costituire un nuovo organismo parlamentare.*

*La Consulta nazionale, istituita nell'aprile del 1945, non è, infatti, organo di rappresentanza politica legittimato a procedere all'esame e all'approvazione di atti normativi con valore di legge, ma è organo ausiliario del Governo, titolare della potestà legislativa. In linea generale la richiesta di pareri alla Consulta rientra nella discrezionalità del Governo, fatta eccezione per i progetti di bilancio e dei rendiconti consuntivi dello Stato, per le leggi elettorali e, salvo i casi di urgenza, in materia di imposte, per i quali la richiesta di parere è obbligatoria.*

*I consultori sono nominati dal Governo e da esso direttamente assegnati alle singole commissioni.*

*Aldo Bozzi è nominato consultore il 22 settembre 1945, su designazione del Partito democratico del lavoro ed è assegnato alla Commissione degli affari politici e amministrativi.*

*Il 1° marzo 1946 il Presidente del Consiglio De Gasperi sottopone alla Consulta lo schema di decreto legislativo che integra e modifica il decreto-legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, relativo all'Assemblea per la nuova Costituzione dello Stato, al giuramento dei membri del Governo ed alla facoltà del Governo di emanare norme giuridiche.*

*La decisione di abbinare alle elezioni per l'Assemblea costituente un referendum popolare per la scelta sulla forma istituzionale dello Stato, disposta dall'articolo 1 dello schema di provvedimento, rende necessarie alcune modifiche al decreto di Salerno nella parte concernente le funzioni di Capo dello Stato fino all'entrata in vigore della nuova Costituzione. Il provvedimento, inoltre, sottrae alla competenza legislativa del Governo la materia dei trattati internazionali e quella elettorale, rende responsabile il Governo di fronte all'Assemblea costituente, determina data e luogo della prima convocazione dell'Assemblea, stabilisce la durata e la disciplina del suo funzionamento, prima che l'Assemblea stessa ne stabilisca direttamente le norme.*

*Bozzi riconosce nel provvedimento il primo atto della ricostruzione politica e sociale del Paese e ne sottolinea la portata storica in relazione all'affermazione del principio della sovranità popolare, alla quale soltanto si riconosce la legittimazione, direttamente attraverso il referendum e indirettamente attraverso l'Assemblea costituente, a creare la nuova Costituzione dello Stato. La scelta di effettuare il referendum istituzionale prima dell'inizio dei lavori dell'Assemblea potrà rendere possibili, secondo Bozzi, forme di collaborazione tra «partiti che sono sostanzialmente affini, ma che ancora oggi sono, a volte artificiosamente, divisi per la maggiore accentuazione che taluno di essi pone, a differenza di altri, sulla questione istituzionale».*

*In relazione alla questione dei limiti formali e sostanziali dei poteri dell'Assemblea costituente, recati dall'articolo 3 del progetto, Bozzi ritiene che tali limiti sarebbero stati più efficaci, se fossero stati sottoposti all'approvazione del popolo, in quanto il Governo in carica rappresenta un minus rispetto alla forza politica e giuridica della futura Assemblea, diretta espressione della volontà popolare, che quindi potrà infrangere i limiti posti alla sua attività.*

**Bozzi.** Colleghi Consultori, io mi limiterò a sottoporre all'attenzione dell'Assemblea e del Governo alcune considerazioni suggerite dallo studio del progetto che è stato sottoposto al nostro parere. E lo farò con spirito di obiettività e di serenità, quale credo che sempre si convenga a chi parla da questi banchi e specialmente quando sia in discussione una materia delicata come è l'attuale.

Questo progetto rappresenta il punto di incontro e di conciliazione di tendenze diverse, a volte opposte, e che anzi, originariamente, apparivano irriducibili: inevitabile manifestazione di un Governo costituito da una coalizione tanto eterogenea. Perciò, sotto questo profilo, l'equilibrio sul quale il progetto poggia è oltremodo instabile. Le disposizioni, in un certo senso, reciprocamente si condizionano, sicché le mutazioni, le alterazioni di ordine sostanziale, che taluno intendesse proporre, minaccerebbero di far naufragare la compagine delle norme e di rispingere in mare alto, e purtroppo assai burrascoso, tutta questa scottante questione.

Io non dirò che il progetto sia un capolavoro di scienza o di arte del diritto. Era veramente assai difficile dar mano, in una situazione come la presente, a capolavori del genere. E non oserei nemmeno affermare che esso sia perfetto dal punto di vista della tecnica legislativa. Lacune ve ne sono; e sono state anche, in parte, autorevolmente segnalate, come quella che riguarda la disciplina dell'organo che dovrà pronunciare i risultati del referendum; e vi sono anche mende di carattere letterario e ineleganze giuridiche. Si pensi a quell'orribile avverbio, col quale s'inizia l'articolo primo. Ma, al di sopra di queste imperfezioni, che hanno un valore addirittura marginale, noi dobbiamo guardare alla sostanza politica del provvedimento e inquadralo nel momento storico che attraversiamo.

Innanzitutto, questo progetto costituisce, a mio modo di vedere, il primo vero atto della ricostruzione politica e sociale del nostro Paese. Esso esprime un concetto solenne, di un alto valore storico, afferma cioè il principio della sovranità popolare alla quale soltanto si riconosce la legittimazione, direttamente attraverso il referendum, indirettamente attraverso l'Assemblea costituente, a creare la nuova costituzione dello Stato.

È questa la prima volta nella storia d'Italia che il popolo è chiamato a compiere questa alta e difficile funzione. Io vorrei che tutti i partiti cooperassero perché questo secondo risorgimento della Patria si svolgesse in modo diverso da quello con cui si svolse il primo, nel cui processo di formazione e di sviluppo intervennero forze interne ed esterne che lo allontanarono dalla diretta fonte della coscienza e della volontà popolare.

L'attuale situazione italiana, sotto il profilo giuridico e politico, è estremamente anomala. Nella magistrale relazione dell'illustre Presidente della Commissione parlamentare, il progetto è stato, con senso acuto, messo per così dire a fuoco ed inserito nella fase storica instauratasi in Italia dopo il crollo del regime fascista: situazione anomala che spiega i tanti compromessi che si sono dovuti adoperare per dare vita al progetto. L'attuale fase costituzionale è caratterizzata da questo fatto: che né al momento del crollo del fascismo né successivamente è intervenuto un atto rivoluzionario che abbia costituito una frattura o una lacerazione violenta degli schemi costituzionali precedenti. Vi è stata, al posto della rivoluzione, l'azione legalitaria; taluno direbbe la rivoluzione sostanziale attraverso la legge, nel rispetto di quella che era la costituzione precedente, nel rispetto della continuità. Sicché l'Assemblea è chiamata a risolvere, in una forma che forse è nuova nelle crisi dei Paesi europei, un problema di successione da una ad altra costituzione; vorrei dire che quest'Assemblea non è chiamata ad uccidere un uomo morto; come fece ad esempio l'Assemblea di Weimar dopo che la rivoluzione aveva abbattuto l'impero e instaurata la repubblica, ma è chiamata a decidere sulla sorte di un ordinamento che, sia pure nel suo apparato esteriore, è ancora vivo, e a creare una nuova forma che di quest'apparato dovrà prendere il posto.

Situazione costituzionale, adunque, anomala, provvisoria e quindi necessariamente incerta; ogni situazione è oggi condizionata alla prossima manifestazione della volontà popolare.

Bisogna trarsi fuori da questa incertezza e da questa provvisorietà. È un'esigenza avvertita da tutti i partiti e da tutti gli uomini pensosi dei destini della patria. Bisogna addivenire a nuove forme che possano rappresentare un ordinamento pubblico stabile e duraturo. Dal precario, dal provvisorio, nel quale noi ci troviamo in forza di eventi che è inutile ed anacronistico rivalutare o criticare, noi dobbiamo procedere verso nuovi istituti che costituiscano quella certezza, che è garanzia dell'ordine giuridico.

Inquadrato in questa visione generale, io credo che l'esame del provvedimento potrà essere rapido.

Come voi sapete, il progetto demanda alla consultazione diretta popolare la decisione sulla forma istituzionale dello Stato: monarchia o repubblica.

Non riaprirò la questione, che ha diviso in un primo momento i partiti, se questo referendum fosse consentito dalla legge del giugno 1944, la quale, sia detto fra parentesi, è una legge ordinaria e quindi modificabile con leggi successive; né dirò se fosse preferibile il referendum preventivo o il successivo o a mezzo dei lavori dell'Assemblea. Sono questioni tutte ormai superate e sulle quali io credo politicamente opportuno non riaccendere il dibattito. Voglio semplicemente sottolineare che, a mio modo di vedere, una volta entrati nell'ordine di idee del referendum preventivo, cioè del referendum che precede l'inizio dei lavori dell'Assemblea, forse sarebbe stato preferibile scindere non solo logicamente, ma anche cronologicamente, i due momenti della manifestazione della volontà popolare, quello diretto alla scelta della forma istituzionale e quello diretto alla elezione dei membri che dovranno costituire l'Assemblea.

Questa successione cronologica delle due manifestazioni di volontà avrebbe dato modo all'elettore di scegliere con più ponderata cognizione di causa le persone alle quali affidare il mandato della costruzione sostanziale dello Stato democratico.

In ogni caso, questo referendum preventivo presenta indiscutibilmente due vantaggi. Innanzi tutto esso rende possibile che si arrivi all'Assemblea costituente dopo che è stata superata, per la manifestazione diretta del popolo, la scottante questione che tanto divide i partiti, repubblica o monarchia; sicché potrà rendere possibili forme di collaborazione fra i partiti che sono sostanzialmente affini, ma che ancor oggi sono, a volte artificiosamente, divisi per la maggiore accentuazione che taluno di essi pone, a differenza di altri, sulla questione istituzionale. In secondo luogo questo referendum preventivo renderà possibile, come esattamente è stato rilevato nella relazione della Commissione parlamentare, la pronta istituzione di uno stabile ed efficace potere esecutivo, senza del quale nessun reggimento può dare frutti operosi.

La seconda parte del progetto concerne la determinazione dei poteri dell'Assemblea costituente o, come altri preferisce dire, la determinazione dei limiti formali e sostanziali della sua attività.

Io qui vorrei richiamare una questione d'ordine generale; ed è questa: se la fissazione di tali limiti formali e sostanziali poteva essere efficacemente compiuta da una legge del governo attuale.

Fortemente dubito dell'esattezza della risposta affermativa che è stata data a questo quesito. Il Governo attuale, per quanto indirettamente espressione della volontà popolare, senza dubbio rappresenta, direi così, un *minus* rispetto alla forza politica e giuridica insieme che avrà la futura Assemblea costituente. Dal maggiore potrebbe, domani, essere vinto il meno.

Io avrei preferito che questo progetto, nella parte in cui contiene la determinazione dei poteri dell'Assemblea costituente, fosse stato demandato

all'approvazione diretta del popolo; sicché sarebbe avvenuto che il popolo, nel momento in cui dava vita alla nuova Assemblea, la conformava in una certa guisa, con una sfera da esso predeterminata di competenza e di potestà; e non vi sarebbe stato il pericolo che domani l'Assemblea costituente, nella sua non coercibile sovranità, infrangesse questi pretesi limiti che noi crediamo di porre alla sua attività.

Nella relazione dell'onorevole Presidente del Consiglio si dice che all'ordine di idee, che io ho brevemente delineato, non si è potuto aderire, perché il sottoporre questo complesso di norme alla consultazione popolare avrebbe creato serie difficoltà non si sarebbe, fra l'altro, potuto individuare se l'eventuale diniego del popolo fosse diretto a questa o a quella norma o a tutto intero il progetto. Indiscutibilmente, questa è una considerazione pratica apprezzabile; ed ha un grande valore anche l'impegno assunto dai partiti di rispettare i limiti da essi oggi posti. Ma tuttavia permane il dubbio poc'anzi prospettato, anche di fronte alla possibilità di nuove forze, di nuovi equilibri di rapporti politici che dovessero mutare quelli che oggi sono sullo scacchiere. Senza compiere atto rivoluzionario, ma nell'orbita del diritto, la Costituente potrebbe infrangere i vincoli contenuti in questo progetto.

In ogni caso, mi sembra certo che un limite l'Assemblea dovrà rispettare, ed è quello relativo alla forma istituzionale. La forma istituzionale, repubblicana o monarchica, che il popolo direttamente sceglierà, rappresenta una barriera che l'Assemblea non potrà superare.

Ma qui si pone un interrogativo: qual è la misura, il contenuto di questo limite? Questo interrogativo trae ragion d'essere dall'ultimo comma dell'articolo 2, che sembra presenti oscurità e dubbiezze di interpretazione. In altri termini: il suffragio popolare, che darà il suo assenso alla forma monarchica – perché questa è l'ipotesi contemplata dall'ultimo comma dell'articolo 2 – dovrà significare assenso per la forma monarchica quale oggi storicamente è, nel paradigma delle norme albertine, oppure dovrà considerarsi come assenso dato all'istituzione monarchica, direi astrattamente considerata, come forma o categoria istituzionale?

Io penso che sia più esatta questa seconda interpretazione. Fermo il limite del rispetto della forma monarchica, l'Assemblea potrà essere libera nella sua sovranità di dare a questa forma qualsiasi contenuto. E vorrei dire che questa disposizione, che sembra oscura, rappresenta in un certo senso una valvola di sicurezza. Nell'ipotesi di una prevalente maggioranza monarchica, la questione probabilmente non ha seria ragion d'essere; ma se vi fosse una maggioranza monarchica scarsa, allora quella norma potrebbe dar modo di arrivare ad adattamenti, di arrivare a soluzioni di compromesso, che salvando l'istituzione regia, evitassero tuttavia il permanere di stati d'animo, che potrebbero nuocere a quella antagonistica collaborazione che deve dar vita alla nuova costituzione.

A proposito della istituzione del capo provvisorio dello Stato, si è da taluno – e io non so se un emendamento in tal senso sarà proposto in que-

sta sede – si è da taluno pensato che, al momento della convocazione dei comizi elettorali, dovesse essere accantonata l'istituzione regia. Io vi dico che, personalmente, avrei visto con piacere che si determinasse una situazione di questo genere, che rappresenta una forma di neutralità a garanzia di tutti. Sarebbe stata un'affermazione forse simbolica, formale più che sostanziale. Ma per concretare praticamente questo ordine di idee non vi è lo strumento giuridico idoneo. Nella situazione politica quale si è attuata dopo l'8 settembre e dopo la legge del giugno 1944, manca la possibilità giuridica al Governo di rompere il compromesso istituzionale, che sta a base del funzionamento dei pubblici poteri; occorrerebbe un atto di forza unilaterale, che sarebbe specialmente e politicamente assai pericoloso, perchè potrebbe determinare un attrito, ed anzi una vera lotta, con la istituzione regia, acutizzando una situazione che è nell'intendimento di tutti non esasperare, ma risolvere con metodo legalitario.

Per quanto riguarda la distinzione tra attività costituente e attività legislativa, io penso che in definitiva la sistemazione data dal progetto, salvo qualche emendamento che si potrà sottoporre in sede di discussione degli articoli, risponde ad un concetto esatto. È chiaro che l'Assemblea costituente è esclusivamente chiamata ad elaborare la nuova costituzione. È difficile definire quando e fino a qual segno una materia sia o no costituzionale; e, evidentemente, in questa situazione, non ci può essere altro tribunale idoneo per tale definizione al di fuori dell'Assemblea medesima. Quindi, la Costituente dovrà formare le leggi costituzionali, che son quelle che essa riterrà di dover qualificare tali, e il Governo eserciterà la funzione legislativa ordinaria. Io non so se l'Assemblea crederà di dover stabilire in precedenza quali siano le materie costituzionali o se vorrà risolvere questo problema con provvedimenti di volta in volta; ma ho l'impressione che l'aver riservato al Governo l'attività legislativa ordinaria rappresenti una soluzione da approvare. È da rilevare, però, che la situazione che si verrà a determinare potrà essere in certo senso peggiore di quella attuale, poichè, mentre oggi il Governo nella attività di legislazione è sorretto – sia pure con forza di parere – da una Assemblea tecnico-politica quale è la nostra, per l'attività di legislazione ordinaria, durante il periodo della Costituente, non avrà questa collaborazione.

Si potrebbe pensare a lasciare in vita la Consulta; ma, in ogni caso, sarà bene rendere obbligatorio l'intervento dell'Assemblea per talune materie anche ordinarie (leggi del bilancio, imposte).

Io avrei preferito che fossero state sottoposte al nostro esame anche le norme di esecuzione, le norme che danno i dettagli di applicazione del referendum popolare. Viceversa, l'articolo 8 demanda al Presidente del Consiglio e ai Ministri dell'interno e per la Costituente l'elaborazione di queste regole, che hanno una grande importanza.

Mi permetto di segnalare un punto: saranno i due atti di manifestazione della volontà popolare, per la decisione della forma istituzionale e per

la designazione dei rappresentanti all'Assemblea, uniti contestualmente nello stesso documento, ovvero si procederà per schede diverse? Io preferirei questa seconda soluzione. E temo che, si arriverà all'altra soluzione del documento unico, questo povero elettore, disabituato ad operazioni del genere, sarà posto in grande imbarazzo; egli sarà costretto a mettere cinque, sei, forse sette segni sull'unica scheda: segno per la repubblica o la monarchia; segno di lista, segni di preferenza, e così via. Lo poniamo di fronte ad una complessa serie di difficoltà.

In ogni caso, se si addivenisse all'idea del documento unico, penserei che il problema della validità dovrebbe essere risolto in questo senso: quando una delle due manifestazioni di volontà fosse invalida, dovrebbe rimanere valida l'altra manifestazione.

Colleghi Consultori, la mia disamina è stata molto rapida. Ed io potrei con maggiore serenità dare la mia approvazione a questo progetto, se non sentissi il travaglio d'un dolorante problema, che voglio sottoporre alla vostra attenzione. Il problema di coloro che non potranno partecipare alla decisione sulla forma istituzionale e alla formazione dell'Assemblea costituente. Io dico di coloro che saranno i reduci, e che oggi sono ancora confinati in campi di concentramento; io dico dei cittadini di Trieste e della Venezia Giulia.

Penso che questa massa di gente, la cui coscienza civile e politica si è maturata alla scuola del dolore, e che si aggira ancora sui 400 mila, quando domani tornerà, a costituzione elaborata, potrà avanzare critiche aspre e domandarci conto del nostro operato. Bisogna evitare questi futuri, ma certi, fermenti di discordia civile. E quindi io pregherei ancora una volta il Governo perchè svolgesse, proprio in vista delle elezioni, opera di più intensa attività per il ritorno in Patria dei nostri fratelli. Ed in ogni caso ritengo che assai utile sarebbe sottoporre la Costituzione, che sarà elaborata, ad un referendum di approvazione, che possa tener conto della volontà di coloro che non furono in grado di partecipare alla formazione dell'Assemblea.

Vi è poi il problema di Trieste e della Venezia Giulia. Credo che a nessuno sfugga che l'assenza, supinamente accettata, dall'Assemblea costituente dei deputati di Trieste e della Venezia Giulia potrebbe essere interpretata come un atto di rinuncia ai nostri diritti nazionali o di implicita acquiescenza di una situazione di fatto, contro la quale noi, invece, protestiamo. In qualche modo bisogna porre riparo a questa vacanza forzata. Su questo punto tutti dovremmo essere d'accordo.

Ho sentito che molti partiti intendono porre nelle loro liste candidati della Venezia Giulia, o nelle liste circoscrizionali o in quelle nazionali. È senza dubbio il sintomo della sensibilità dei nostri partiti per questo dramma della vita nazionale. Ma penso che vi dovrebbe essere un'affermazione direi maggiormente solenne da parte dello Stato; e perciò sottopongo questa mia idea: se non fosse possibile adottare una forma di integrazione, per

cooptazione, dell'Assemblea costituente, la quale, in una delle sue prime manifestazioni, dovrebbe, con criteri che saranno studiati, chiamare nel suo seno i tredici deputati che la legge elettorale assegna alla Venezia Giulia.

Collegli Consultori, i lavori della nostra Consulta volgono al termine; non spetta a me fare il bilancio consuntivo di questa attività; ma credo che noi potremo ascrivere al nostro attivo il fatto di avere, sia pure nei modesti limiti della nostra attività consultiva, partecipato alla creazione di questo primo organo veramente democratico: l'Assemblea costituente. E volge anche al tramonto, placidamente, il sistema non sempre idilliaco dei Comitati di liberazione nazionale e del Governo di coalizione, che hanno avuto le loro luci gloriose e anche le loro ombre. Ed io sento che se noi, nell'opera che ci accingiamo a svolgere, nella lotta, che è pur necessaria, e che ognuno di noi impegnerà a difesa del proprio partito e della propria idea, sapremo mantenerci animati da quello spirito, veramente eroico, di solidarietà nazionale che ci animò contro il fascismo e contro i tedeschi nel periodo della lotta clandestina, noi potremo veramente segnare una nobile pagina nella nuova storia d'Italia. (*Applausi*)

# ASSEMBLEA COSTITUENTE



ASSEMBLEA COSTITUENTE - COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE - II SOTTOCOMMISSIONE  
SULLE AUTONOMIE LOCALI

Seduta del 29 luglio 1946

*Eletto all'Assemblea costituente, Aldo Bozzi entra a far parte della Commissione per la Costituzione, composta da settantacinque membri, nominati dal Presidente Saragat, rispettando il principio della rappresentanza proporzionale. La Commissione, presieduta da Meuccio Ruini, è incaricata di redigere il progetto della nuova Carta costituzionale e procede nei suoi lavori suddividendosi in tre sottocommissioni. Bozzi è assegnato alla II Sottocommissione, che si occupa dell'ordinamento costituzionale della Repubblica.*

*Il 29 luglio continua la discussione\* sulle autonomie locali. Bozzi si pronuncia in favore di un maggiore decentramento delle funzioni politiche ed amministrative, che non deve tuttavia tradursi semplicemente nella sostituzione del centralismo statale con un centralismo di carattere regionale. Deve, invece, essere contestualmente potenziato il ruolo dei comuni e mantenuto quello della provincia «diventata un centro di attività e di interessi che è oggi difficilmente sradicabile».*

**Bozzi** ritiene che dalla discussione fino ad ora svoltasi un punto di partenza possa risultare pacifico e comune a tutti: l'esigenza di una maggiore espansione delle autonomie locali. I diversi punti di vista si cominciano a delineare quando si tratta di dare consistenza al contenuto giuridico – poteri e limiti – di queste autonomie.

Concorda sulla necessità di dare un colpo decisivo al centralismo burocratico: ma non soltanto a quello statale, sibbene anche ad ogni altra forma di centralismo che comunque potesse soffocare, comprimere, mortificare la libera espansione e la vitalità delle autonomie locali. Con un sistema che sostituisse al centralismo statale un centralismo regionale, non verrebbe raggiunto lo scopo desiderato, anzi, sotto alcuni profili, quello regionale potrebbe essere peggiore del centralismo statale.

---

\* I dibattiti nella Commissione per la Costituzione e nella II Sottocommissione sono riportati nel testo del resoconto sommario.

Appunto per ovviare a queste conseguenze, occorre, a suo avviso, prendere le mosse dall'ente locale primigenio: il comune.

Ritiene che una riforma della struttura comunale dovrebbe soprattutto impennarsi, da un lato su di una discriminazione, con effetti giuridici, dei comuni in funzione non soltanto della quantità della popolazione, ma anche della diversa natura dell'aggregato sociale – ed ognuno pensa già al comune rurale – e dall'altro sulla necessità di svincolare il comune dalla maglia rigida dei controlli attuali; controlli oggi in gran parte accentrati nella autorità prefettizia.

Sotto quest'ultimo punto di vista, precisa che non si tratta di eliminare ogni controllo, dato che la necessità di un controllo può ritenersi giustificata se non altro dal fatto che la sua esistenza acuisce il senso di responsabilità della autorità al controllo stesso sottoposta, ma di creare un sistema di controllo, indiscutibilmente di legittimità, forse anche di merito, che non sia espressione di un prepotere centrale. Oggi la vita dei comuni è grama, non solo per la pressoché generale deficienza di mezzi economici e finanziari, ma anche in conseguenza degli eccessivi controlli.

Per ciò che riguarda la provincia, concorda con l'opinione di coloro che ritengono dovere questo ente rimanere in vita, tanto nell'ipotesi che si voglia dar luogo alle autonomie regionali, quanto in quella contraria.

Precisa che intende parlare della provincia come persona giuridica di diritto pubblico, soggetto di autarchia e di autonomia insieme, cioè di poteri che si esplicano nel campo amministrativo e normativo, prescindendo quindi dal secondo aspetto, vale a dire da quello di circoscrizione amministrativa, a capo della quale sta il prefetto. Storicamente la provincia come ente autarchico territoriale è stata trapiantata in Italia in seguito alla riorganizzazione amministrativa che seguì l'occupazione francese nei primi anni del secolo scorso. In fondo non si tratta che del dipartimento francese che si è portato in Italia. Tuttavia, la provincia è diventata un centro di attività e di interessi che è oggi difficilmente sradicabile. Tentare di eliminare la provincia significherebbe andare incontro a resistenze, attive e passive, che renderebbero difficile il compito.

Ritiene che anche nell'ambito della regione la provincia possa a buon diritto sussistere come persona giuridica di diritto pubblico, soggetto di autarchia, soprattutto in quanto potrà servire da tramite tra il comune e la regione, contribuendo ad evitare un accentramento regionale. Oggi i comuni sono gravati di funzioni complesse, cui non sempre possono adempiere. Molti dei compiti dei comuni potrebbero essere attribuiti alle provincie, le quali dovrebbero essere soprattutto viste, a suo avviso, come consorzi di comuni.

È pertanto favorevole a conservare la provincia, come organo di attuazione della funzione amministrativa della regione, e come forma di decentramento intraregionale.

Viene poi il problema della regione. Se la regione si deve creare, essa deve essere munita di una autonomia politica o legislativa, perché altrimenti si creerebbe una superstruttura non giovevole.

Quindi, bisogna attribuire alla regione una potestà normativa primaria, cioè la potestà per la regione di creare delle leggi formali; oltre che leggi secondarie, di adattamento e di attuazione.

Si deve creare la regione dappertutto?

Quando si parla di autonomia regionale si considerano la Sicilia, la Sardegna e la Val d'Aosta; ma è vero che una esigenza nella stessa misura e intensità, sia avvertita da tutte le altre regioni?

Propone di configurare la regione facoltativa; cioè la Costituzione dovrebbe stabilire alcuni principi fondamentali, e poi dovrebbe essere rimesso ad un atto di libera determinazione, di libera volontà, delle provincie di chiedere uno statuto regionale, che dovrebbe essere sottoposto all'approvazione degli organi parlamentari riuniti.

Si può obiettare: ma così si verrebbe a creare uno Stato di varia struttura.

Precisa la sua proposta nel senso di rimettere alle regioni non soltanto la composizione di ogni eventuale conflitto territoriale; ma rimettere alla loro volontà, manifestata col referendum, l'esistenza stessa del nuovo ente.

Pensa che questo sistema consentirebbe di risolvere la questione con un gradualismo che permetterebbe di fare delle esperienze. La costituzione spagnola segue un orientamento di questo genere.

In fondo non si può rispettare l'esigenza di una perfetta architettura giuridica, ma si debbono piegare gli schemi giuridici alle reali esigenze degli aggregati sociali.

Concludendo: potenziamento dei comuni, svincolandoli dal regime dei controlli quale oggi è; varietà di tipi di comune, a seconda della varietà dell'aggregato sociale; mantenimento della provincia come persona giuridica pubblica soggetto di autarchia e di autonomia e come strumento capace di evitare l'affermarsi di un accentramento regionale; affermazione della regione (Ente dotato anche di potestà legislativa primaria), come espressione di libera manifestazione degli stessi aggregati provinciali.

ASSEMBLEA COSTITUENTE - COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE - II SOTTOCOMMISSIONE  
SULLA FORMA DI GOVERNO

Seduta del 5 settembre 1946

*Iniziato l'esame dell'ordinamento della Repubblica, uno dei più importanti problemi, che la II Sottocommissione deve affrontare, è quello della forma di governo e del rapporto tra poteri. Mortati, relatore per la Sottocommissione sul tema «potere legislativo», nella seduta del 3 settembre 1946 premette alla trattazione specifica dei tre poteri alcune considerazioni di carattere generale da sottoporre alla discussione, prima fra tutte la «necessità di una Costituzione non meramente rappresentativa, ma di una Costituzione in cui il popolo abbia un potere operante».*

*I membri della II Sottocommissione esaminano vari tipi di governi democratici, soffermandosi in particolare sui sistemi: presidenziale, direttoriale e parlamentare.*

*Sostenitori dell'uno o dell'altro regime di governo si trovano tuttavia concordi sulla necessità di individuare un sistema atto a garantire una relativa stabilità di governo e ad evitare degenerazioni parlamentaristiche.*

*Bozzi nel suo intervento afferma che il fine da perseguire è un testo costituzionale, che assicuri un equilibrio stabile e un'intima collaborazione fra i diversi poteri, che traggono la loro legittimazione dalla volontà popolare.*

**Bozzi** osserva che le relazioni dell'onorevole Mortati e dell'onorevole Conti e l'intervento dell'onorevole Einaudi, nella cui esposizione si sentiva circolare la vita vissuta, hanno in sostanza posto in evidenza come i due sistemi, presidenziale e parlamentare, nella prassi, nella consuetudine non siano poi così opposti l'uno all'altro come, secondo uno schematismo troppo rigido, potrebbe apparire: vi sono dei temperamenti e dei tentativi di avvicinamento, sia in linea di fatto, sia mediante la predisposizione di specifici congegni costituzionali. Sussistono però dei connotati costituzionali che individuano e differenziano l'un regime dall'altro.

Senza fare una esposizione di diritto pubblico comparato, come ha già fatto egregiamente il collega La Rocca, rileva che il tipo presidenziale, nel suo modello classico nord-americano, è caratterizzato da questo fatto, che il Presidente è il Capo effettivo, il titolare, il padrone – come è stato qui detto con una frase assai efficace – del potere esecutivo. Vi è separazio-

ne netta fra esecutivo e legislativo; onde le possibilità di attriti, di disarmonie, ecc. e, quindi, le difficoltà di agire del regime presidenziale, e la mancanza costituzionalmente organizzata di un controllo parlamentare sull'esecutivo.

Un tipo diverso è il sistema parlamentare in cui si ha una compenetrazione e una collaborazione fra esecutivo e legislativo, tanto che si è potuto parlare di confusione di poteri anziché di divisione: vi si attua una divisione di lavoro e di funzioni.

Le idee che esporrò non sono nuove e nemmeno peregrine; ma sarebbe un errore ricercare di proposito ciò che è peregrino e ciò che è nuovo. Bisogna richiamarsi ai vecchi principi collaudati dall'esperienza; vedere le deformazioni, le degenerazioni che questi principi hanno subito per varie cause, e porre dei rimedi, affinché queste cause non si riproducano.

Il fine che si deve perseguire è quello di foggiare una Costituzione che renda possibile un equilibrio stabile e un'intima collaborazione fra i diversi poteri. Il principio fondamentale – come ha esattamente sottolineato l'onorevole La Rocca – deve essere che ogni potere attinge la sua fonte di legittimazione dal popolo. Da qui deriva la necessità della collaborazione fra i poteri per l'attuazione di questa unica volontà popolare che sottostà ad ogni potere. Al popolo deve essere riservata una funzione d'intervento diretto ed attivo nelle decisioni politiche; ed esso deve costituire l'ultima istanza alla quale si può ricorrere per la risoluzione delle crisi e la riequilibrio dei poteri. L'equilibrio naturalmente presuppone un congegno costituzionale di controlli e di limiti. Ogni potere deve essere efficiente nella sfera delle sue attribuzioni, ma non deve essere dominato, né a sua volta dominare gli altri poteri, altrimenti l'equilibrio verrebbe meno.

L'esigenza che più spiccatamente si è manifestata anche dopo la guerra del 1914-18, è quella del rafforzamento del potere esecutivo sotto il profilo della stabilità e dell'efficienza. Ciò non fu possibile in alcuni Paesi, come in Italia, per varie ragioni e soprattutto per le degenerazioni parlamentari. Si disse allora che era la crisi della democrazia; viceversa la crisi era rappresentata dal parlamentarismo, da questa forma patologica del sistema parlamentare. Il parlamentarismo rompe l'equilibrio: il potere legislativo, degenerando, prese il sopravvento sull'esecutivo; onde quelle facili crisi, con la conseguente instabilità del potere esecutivo che tutti conosciamo e che hanno poi aperta la via all'affermazione dei regimi dittatoriali. Rottura, quindi, di equilibrio per il prepotere del legislativo sull'esecutivo, con conseguenti effetti funesti.

Ma altrettanto gravi e funesti sarebbero gli effetti qualora l'equilibrio si dovesse rompere in senso inverso, se cioè si creasse un sistema in cui costituzionalmente il potere esecutivo avesse una posizione di preminenza sul potere legislativo. Perciò egli è contrario al sistema presidenziale, che rappresenta una forma di accentramento di poteri la quale, trapiantata in Italia, potrebbe tralangiare in forme dittatoriali. La migliore difesa contro il pe-

ricolo di futuri regimi autoritari e dittatoriali sta appunto nel rafforzamento dell'esecutivo. Ma bisogna vedere come il rafforzamento dell'esecutivo si possa ottenere nel quadro di un regime parlamentare; ed a suo avviso ciò deve ottenersi attuando una forma di collaborazione fra il legislativo e l'esecutivo: questo in tanto potrà essere forte ed efficiente in quanto tragga di continuo la fiducia dal legislativo.

Si dice che vi è il pericolo delle crisi. Anzitutto è da dire che le crisi non sempre sono un male; alle volte sono il rimedio per sanare un male, per ricostituire quell'equilibrio ch'era stato infranto da un dissidio determinatosi fra questi poteri. Le crisi sono un male, una forma patologica del sistema parlamentare, quando siano artificiosamente create, quando siano manifestazioni della degenerazione del sistema parlamentare, cioè, di quel prepotere del Parlamento sull'esecutivo. Quindi occorre preoccuparsi di congegnare dei dispositivi che rendano impossibile o per lo meno attenuino il manifestarsi delle crisi artificiali. Ritiene perciò che occorra orientarsi verso una architettura costituzionale che, schematicamente e senza entrare in particolari, riservandone la discussione ad altre sedi, espone così:

*a)* si deve attribuire una posizione di indipendenza al Presidente della Repubblica, che dovrebbe essere eletto non già dal popolo (perché ciò darebbe una eccessiva autorità al Capo dello Stato, turbando quel rapporto di equilibrio di cui ha parlato) e nemmeno soltanto dal Parlamento riunito in un organo risultante dalla somma della Camera dei Deputati e del Senato (perché ciò porterebbe all'inconveniente in senso contrario, di far dipendere troppo sommestamente il Capo dello Stato dalle due Camere), ma da un Collegio misto costituito dal Parlamento, cioè dalle due Camere, e da rappresentanti di altre forze sociali, secondo criteri che potranno essere determinati e studiati in seguito. Inoltre, il Capo dello Stato deve essere il titolare di una potestà effettiva – concetto messo bene in evidenza ieri dall'onorevole Ambrosini – perché è estremamente pericoloso creare organi meramente decorativi, inutili. Tutto ciò che è inutile può essere anche dannoso e pericoloso. E tra i poteri che il Capo dello Stato dovrebbe avere è quello di nomina del Primo Ministro e di scioglimento della Camera dei Deputati. In sostanza il Capo dello Stato dovrebbe essere il supremo moderatore della vita politica, titolare di quella che è stata definita “potestà neutra”;

*b)* il Governo deve avere la fiducia delle due Camere, ossia di quell'organo che si potrebbe chiamare l'Assemblea nazionale. L'idea dell'onorevole Mortati, che, per assicurare la stabilità del Governo, questo dovrebbe avere una durata minima, irriducibile – egli proponeva due anni, quasi come in un sistema direttoriale – non gli appare accettabile. La vera forza dell'esecutivo deve essere attinta dalla fiducia immanente espressa dal legislativo che detiene e manifesta la volontà popolare. Vi sono i pericoli delle crisi; ma le crisi artificiali si eliminano mediante altri congegni costituzionali, disciplinando, cioè, costituzionalmente l'istituto del voto di fiducia. In quasi

tutte le Costituzioni del dopo-guerra vi è una disciplina del voto di fiducia, al fine di evitare le crisi di sorpresa, macchinate nei corridoi dei Parlamenti. Anche nella legge che governa la nostra Assemblea Costituente, all'articolo 3 vi è una certa disciplina, da tenere in considerazione, del voto di fiducia. In sostanza i principi fondamentali sono questi: che la mozione di sfiducia deve essere scritta e sottoscritta da un certo numero di Deputati e motivata; deve essere comunicata preventivamente a tutti i Deputati; deve venire in discussione dopo che i Deputati ne abbiano avuto conoscenza. La mozione di sfiducia, per determinare la caduta del Ministero dovrebbe conseguire una maggioranza qualificata. Si porrebbe così un freno alle crisi artificiose e si assumerebbero più nettamente le responsabilità di fronte al Paese. Si può pensare anche che, dopo un secondo voto di sfiducia, il Parlamento automaticamente si sciogliesse;

c) si deve, infine, dare rilievo costituzionale autonomo alla figura del Primo Ministro. Se non si ha paura delle parole, è in sostanza la figura del Cancelliere; del Cancelliere che qui attinge il titolo della sua legittimazione dalla Camera e indirettamente quindi dalla volontà popolare.

Non si nasconde che l'adozione del sistema parlamentare a tipo Primo Ministro può incontrare in Italia delle difficoltà, soprattutto per il sistema pluralistico dei partiti e per la necessità – qui si fa una facile profezia – che per molto tempo ancora i governi siano costituiti sulla base di coalizioni. Perciò non è facilmente prevedibile che le forze politiche che entrano nella coalizione possano accettare la loro subordinazione alla figura del Primo Ministro. Ma egli pensa che se fosse accettato questo sistema del Primo Ministro, il quale dovrebbe esprimere la direzione politica generale nel Governo ed esserne il responsabile, si potrebbe forse avere un correttivo pratico a quegli inconvenienti che dai regimi dei governi di coalizione scaturiscono, come l'esperienza anche assai recente insegna.

Conclude questa breve delineazione del suo punto di vista, affermando sinteticamente che propende per un sistema a base parlamentare con correttivi intesi a mantenere uno stabile equilibrio e una collaborazione fra i poteri attraverso il rinsaldamento dell'esecutivo.

ASSEMBLEA COSTITUENTE - COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE - II SOTTOCOMMISSIONE  
SULLA FORMAZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

Seduta del 10 settembre 1946

*Nella II Sottocommissione si apre il dibattito sulla formazione e sul funzionamento della seconda Camera. In particolare si discute se la scelta del sistema elettorale debba essere fissata nel testo costituzionale o demandata alla stessa legge elettorale.*

*La proposta del relatore Conti, da cui prende origine la discussione, prevede che la Camera dei deputati sia composta da cittadini di ambo i sessi, dell'età di almeno venticinque anni, eletti per quattro anni, a suffragio universale, uguale, diretto e segreto, ma rimanda alla legge elettorale l'individuazione del sistema di elezione. Cappi crede che il principio della rappresentanza proporzionale meriti di essere inserito nella Costituzione, Lussu è contrario a tale inserimento perché sul sistema elettorale esistono «serie divergenze».*

*Bozzi interviene concordando con quanto detto da Lussu.*

**Bozzi** concorda con quanto ha detto l'onorevole Lussu. Non gli sembra conveniente inserire in una Costituzione, che per di più sembra sarà una Costituzione rigida, il meccanismo del sistema elettorale. Un mutamento di opinione su questo punto comporterebbe una revisione della Costituzione col particolare procedimento che sarà stabilito; e ciò non gli sembra consigliabile.

L'onorevole Mortati ritiene che questo debba costituire uno dei presupposti dell'essenza stessa della Costituzione; contro di che egli pensa che, assai più del meccanismo elettorale, sia il principio dell'organizzazione della vita pubblica in forma di partiti che può influire sull'essenza della Costituzione.

*Il dibattito si sposta sull'opportunità di fissare nella Costituzione l'età dell'elettorato attivo. Si apre una discussione piuttosto vivace tra coloro che ritengono necessaria l'indicazione dell'età, in quanto essa comporta l'esercizio di un diritto fondamentale, come afferma il relatore Conti, e coloro che eviterebbero di cristallizzare l'età nel testo costituzionale.*

*Tosato formula due proposte: l'esclusione dal diritto di voto per coloro che non esercitano un'attività lavorativa e l'inserimento di un riferimento al carattere obbligatorio del voto.*

*Bozzi interviene contro la proposta di Tosato.*

**Bozzi** osserva che i due problemi, se si debba limitare il diritto di voto a coloro che non esplicano una attività lavorativa e se l'esercizio del diritto di voto debba essere obbligatorio, hanno indubbiamente un valore costituzionale.

Il primo attiene alla titolarità del diritto; il secondo all'esercizio del diritto medesimo. Tralasciando per ora quest'ultimo, riguardo al primo teme che si rischi di fare una enunciazione accademica, ed anche pericolosa sotto il riflesso della disciplina giuridica di una enunciazione di questo genere. Chi dovrà dire se il cittadino lavora o non lavora? Bisognerà creare tutto un congegno di Commissioni, di accertamenti difficilissimi, i quali potrebbero dare anche luogo ad arbitri. Perciò è contrario a far menzione di un tale principio, che sarebbe condannato a rimanere un'affermazione astratta, mentre nella Costituzione si debbono inserire principi positivi, con la consapevolezza che possano avere attuazione.

ASSEMBLEA COSTITUENTE - COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE - II SOTTOCOMMISSIONE  
SULLA VERIFICA DEI POTERI

Seduta del 19 settembre 1946

*La II Sottocommissione è chiamata ad esaminare la questione della verifica dei poteri.*

*Mortati, in contrasto con la tradizionale scelta delle assemblee rappresentative di avocare a se stesse la verifica dei poteri dei propri membri, propone che alla Camera dei deputati tale verifica sia affidata ad un tribunale composto da dieci membri: cinque designati dai cinque Uffici parlamentari che hanno il maggior numero di componenti e comunque scelti al di fuori di essi e cinque consiglieri di Stato, scelti a sorte oppure su votazione del Consiglio in assemblea plenaria. Il presidente della Corte di cassazione, secondo la proposta di Mortati, avrebbe dovuto presiedere tale tribunale.*

*Bozzi si pronuncia a favore di una composizione tecnica dell'organo, in considerazione della natura giurisdizionale dell'attività e dell'opportunità di sottrarre la verifica dei poteri all'influenza dei partiti politici.*

**Bozzi** è d'accordo sostanzialmente con l'onorevole Mortati per le ragioni esposte dall'onorevole Leone. Poiché si tratta di un'attività prettamente di carattere giurisdizionale, non vede perchè tale attività non debba essere demandata ad un organo tecnicamente composto in modo tale da garantire il compiuto svolgimento delle sue funzioni.

Non contesta l'affermazione che la Giunta delle elezioni abbia finora funzionato bene, ma la vita parlamentare oggi si basa più che altro sulla rappresentanza dei partiti, sicché maggiormente si fa sentire la necessità di sottrarre la funzione squisitamente tecnica, giuridica e sostanzialmente giurisdizionale di verifica dei poteri all'eventuale influenza dei partiti stessi.

D'altra parte, come è stato giustamente rilevato dall'onorevole Ambrosini, il nuovo sistema non verrebbe a limitare la sovranità dell'Assemblea, in quanto ogni attività concernente la verifica dei poteri è anteriore alla regolare costituzione dell'Assemblea, da cui soltanto discende la sovranità di essa.

ASSEMBLEA COSTITUENTE - COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE - II SOTTOCOMMISSIONE  
SUL POTERE D'INCHIESTA DELLE CAMERE

Seduta del 21 settembre 1946

*Nella seduta del giorno precedente la II Sottocommissione si è orientata favorevolmente all'introduzione del potere d'inchiesta della Camera nel testo costituzionale.*

*Il 21 settembre la Sottocommissione discute le modalità di esercizio di tale potere. In particolare, la discussione si sofferma sulla proposta di Mortati di assicurare un'adeguata tutela dei diritti delle minoranze, disponendo che una minoranza cospicua possa ottenere, anche contro il parere della maggioranza, la nomina di una commissione d'inchiesta. Tosato condivide la richiesta di Mortati, in quanto viene a configurare un aspetto nuovo e sostanziale della Carta costituzionale, che deve garantire alla maggioranza il diritto di governare e alle minoranze il diritto di controllare.*

*Bozzi aderendo alle posizioni espresse da Mortati e Tosato propone una nuova formulazione del testo, che sarà poi approvata.*

**Bozzi** aderendo alle osservazioni degli onorevoli Mortati e Tosato, propone la seguente formula:

«La Camera, con deliberazione di almeno un terzo dei suoi membri, può disporre l'esecuzione di una inchiesta parlamentare.

«La Commissione d'inchiesta svolge la sua attività procedendo agli esami e alle altre indagini necessarie con gli stessi poteri e gli stessi limiti della autorità giudiziaria ordinaria».

[...]

**Tosato** prospetta l'opportunità di specificare anche l'oggetto dell'inchiesta.

**Fabbri** concorda. A suo avviso il potere andrebbe limitato alle inchieste sulle amministrazioni statali e parastatali, escludendo gli affari privati.

**Bozzi** ritiene che non dovrebbero esservi limiti al potere d'inchiesta e propone la formula: «su materie di pubblico interesse».

**Presidente** pone ai voti la formula: «con deliberazione di almeno un terzo dei suoi membri».

*(È approvata).*

Pone ai voti l'insieme del primo comma che, con la giunta proposta dall'onorevole Bozzi, risulta così concepito:

«La Camera, con deliberazione di almeno un terzo dei suoi membri, può disporre l'esecuzione di un'inchiesta su materie di pubblico interesse».

*(È approvato).*

ASSEMBLEA COSTITUENTE - COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE - II SOTTOCOMMISSIONE  
SUL SENATO

Seduta del 25 settembre 1946

*La II Sottocommissione discute la composizione e le funzioni della seconda Camera.*

*Bozzi si pronuncia a favore del bicameralismo e ritiene che il Senato possa efficacemente esplicare le sue funzioni in condizioni di parità con l'altro ramo del Parlamento, se il corpo elettorale dell'uno è uguale a quello dell'altro. Per assicurare una rappresentanza adeguata delle «forze vive della Nazione, economiche, culturali ed artistiche», Bozzi suggerisce di individuare nel testo costituzionale le categorie di cittadini che potrebbero essere eletti senatori.*

**Bozzi** è favorevole al principio della parità delle funzioni, sia per quanto attiene al processo formativo delle leggi, sia per l'intervento nelle questioni politiche ed il controllo sul Governo, soprattutto considerando il problema dal punto di vista dell'equilibrio politico.

Essendosi affermato che il Senato deve avere una base politica e rappresentativa, ne consegue che per questa sua struttura esso non contraddice, ma integra e completa la rappresentanza della prima Camera. In sostanza il Senato viene a rappresentare quelle forze sociali, di cui la Camera, per la sua particolare configurazione di rappresentanza di partiti, non può esprimere in modo autonomo la volontà.

Osserva che il problema della composizione del Senato non è facile, e che esso può essere variamente risolto: così la sua struttura da alcuni viene ricollegata alle regioni, quando ancora non si sa come le regioni dovranno essere costituite; da altri invece all'intervento delle associazioni sindacali, quando non si sa ancora quale sarà la legge che regolerà la formazione ed il potere di tali associazioni.

Richiamandosi alle osservazioni degli onorevoli Tosato e Perassi, nota che, se si parla di rappresentanza delle regioni, si deve anche precisare se si intende parlare di queste come enti di diritto pubblico, come soggetti titolari di autonomia ed autarchia. Teme però che in tal modo si possa favorire il sorgere di una struttura federalistica, specialmente se si aderisce alla tesi, prospettata dall'onorevole Lussu e da altri seguita, di dare ad ogni regione una rappresentanza eguale. Si arriverebbe così facilmente alla regio-

ne considerata come un ente sovrano, come membro di uno Stato federale, il che è assolutamente da evitare. Ricorda che nell'accogliere il principio dell'ente regione si partì dal presupposto di uno Stato unitario; presupposto, che assolutamente non deve essere dimenticato.

Dissentite da quanti vorrebbero che il corpo elettorale del Senato non fosse quello stesso della Camera: se si vuole creare un Senato che possa efficacemente esplicare una funzione in condizioni di parità con la Camera, occorre che il corpo elettorale dell'uno sia eguale a quello dell'altra. Un Senato con un corpo elettorale più ristretto di quello della Camera, la quale appunto trae la sua autorità dalla volontà generale dei cittadini, sarebbe un organo privo di prestigio, che, automaticamente, anche se fosse affermato il principio della parità delle funzioni delle due Assemblee, si troverebbe in una situazione di subordinazione rispetto all'altro ramo del Parlamento. Pertanto, contrariamente a quanto è stato proposto dall'onorevole Tosato, suggerisce l'adozione di un sistema orientato verso il suffragio universale, sempre però nell'ambito della regione: in altri termini, dovrebbero essere i cittadini delle regioni e non le Assemblee regionali ad eleggere i membri del Senato, perché, se si ricollega la vita del Senato a quella delle Assemblee regionali, quali specifici corpi elettorali, qualunque mutamento queste eventualmente subissero si ripercuoterebbe sulla vita del Senato.

Occorrerebbe invece determinare nella Carta Costituzionale le categorie dei cittadini che potrebbero essere eletti senatori ed allo scopo potrebbero servire come punto di partenza le specificazioni dell'onorevole Tosato, così che la seconda Camera rappresenterebbe quelle forze vive della Nazione, economiche, culturali, artistiche ecc., alle quali spesso si è fatto riferimento.

Bisognerebbe poi procedere all'operazione più difficile, cioè al dosaggio di tali forze, per determinare quanti dovrebbero essere i rappresentanti di una data categoria e quanti quelli di un'altra. Ricorda al riguardo l'acuta osservazione già fatta dall'onorevole Rossi e poi ripresa dall'onorevole Einaudi, che in una norma statutaria non si possono cristallizzare le situazioni, tanto più che si tratta di forze vive e, come tali, in continuo movimento. Si potrebbe pertanto lasciare alle Assemblee regionali la determinazione dei seggi che in ogni regione dovrebbero essere affidati a ciascuna delle categorie previste in via generale dalla Costituzione.

Si avrebbe così una combinazione di tre principi diversi, che potrebbero dare utili risultati: 1°) il principio del suffragio universale, cioè della investitura diretta da parte del popolo, che darebbe autorità e prestigio alla seconda Camera, per cui essa verrebbe a trovarsi senz'altro in una situazione di parità con la prima; 2°) l'indicazione di categorie da considerarsi come forze vive della Nazione; 3°) l'attribuzione alle Assemblee regionali della possibilità di valutare le particolari esigenze e gli specifici aspetti della vita della regione. E naturalmente il sistema dovrebbe trovare la sua concretizzazione in una legge elettorale speciale.

Aggiunge che non è d'accordo con l'onorevole Tosato quando propone che le associazioni sindacali indichino i nomi dei candidati alle Assemblee regionali, perché così si verrebbe a costituire una Camera di rappresentanti di associazioni e di enti in genere, e non già di rappresentanti del popolo.

Seduta del 16 ottobre 1946

*La seduta si apre con la lettura da parte del presidente Terracini del quinto punto dell'ordine del giorno Perassi, che prevede un sistema misto di elezione del Senato.*

*Bozzi prende la parola e si dichiara contrario a sistemi diversi dal suffragio universale e presenta una propria formulazione.*

**Presidente** dà lettura del quinto punto dell'ordine del giorno Perassi, di cui si deve riprendere la discussione:

«5) In ciascuna Regione, i membri della seconda Camera saranno eletti:

a) per un terzo dall'Assemblea regionale, con libera scelta fra cittadini aventi uno dei requisiti di capacità e di esperienza nei diversi rami dell'attività produttiva che saranno stabiliti dalla legge concernente la elezione della seconda Camera;

b) per il resto, da delegati dei consigli comunali, ciascuno dei quali eleggerà un numero di delegati che sarà determinato in relazione al numero degli elettori iscritti nel Comune. Le modalità di applicazione saranno determinate dalla detta legge speciale.»

Precisa che da questa formula emergono tre elementi: 1°) ammissione di due diverse basi elettorali; 2°) riconoscimento di requisiti di eleggibilità che assorbono il criterio della rappresentanza delle attività produttive; 3°) elezioni di terzo grado per i due terzi dei componenti della seconda Camera di cui alla lettera b).

**Bozzi** dubita che questo sistema misto di elezione sia in perfetta armonia con le decisioni adottate nella riunione precedente.

Si dichiara contrario ad ogni forma di elezione di terzo grado e a dare vita a corpi elettorali diversi, sia quantitativamente che qualitativamente (Assemblee regionali e Consigli comunali). A parte, infatti, la notevole differenza numerica nella composizione, non può non rilevarsi una differenza qualitativa, essendo le prime organi politici, e i secondi organi essenzialmente amministrativi.

Anche prescindendo da queste considerazioni, non vede quale ragione possa consigliare una contrapposizione e forse addirittura un antagonismo, nocivo alla vita della Nazione, fra Assemblee regionali e Consigli comunali. Per altro le Assemblee regionali verrebbero sopraffatte dai Consigli comunali e a loro volta i Consigli comunali dei maggiori centri urbani da

quelli dei numerosissimi comuni minori, posto che il numero dei consiglieri comunali non è strettamente proporzionato alla popolazione locale.

Aggiunge che, investendo i Consigli comunali della funzione politica di eleggere i deputati alla seconda Camera, si trasformerebbe la fisionomia delle elezioni comunali da amministrative in politiche, con tutte le conseguenze che ne possono derivare, tra cui quella dell'accaparramento del favore dei consiglieri comunali da parte dei candidati alla seconda Camera.

Pur convenendo che, una volta scelta la via delle elezioni di secondo grado, occorra far perno sulle Assemblee regionali, rileva che l'attribuire in via esclusiva ad esse l'elezione dei deputati alla seconda Camera, se può essere in armonia con la natura politica e col funzionamento di quest'ultima, presenta il notevole inconveniente di una eccessiva ristrettezza del corpo elettorale; inconveniente ancor più rilevante dopo l'approvazione del principio della parità dei poteri fra i due rami del Parlamento.

Occorrerebbe, quindi, immettere, affianco delle Assemblee regionali, nuove forze nel corpo elettorale, per renderlo più vasto ed eterogeneo, e queste potrebbero essere costituite appunto da rappresentanti delle associazioni professionali.

All'uopo ritiene necessaria una tassativa elencazione delle categorie degli eleggibili con specificazione di requisiti, ancorati – giusta la segnalazione dell'onorevole Fabbri – a determinate condizioni che garantiscano il sicuro possesso di capacità tecniche; eleggibili che dovrebbero poi essere eletti con sistema schiettamente democratico.

**Bozzi** propone la seguente formulazione: «I membri della seconda Camera sono scelti dall'Assemblea regionale e dai rappresentanti delle associazioni sindacali e degli ordini professionali (eletti democraticamente), esistenti nella regione. La scelta può cadere fra cittadini (domiciliati nella regione) aventi uno dei requisiti di capacità ed esperienza nei diversi rami dell'attività produttiva, indicati nelle categorie previste dall'articolo x».

*Nel corso della seduta la II Sottocommissione respinge il principio che la seconda Camera sia eletta da un unico corpo elettorale ed approva la proposta che l'Assemblea regionale sia uno dei collegi, che concorre all'elezione del Senato.*

ASSEMBLEA COSTITUENTE - COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE - II SOTTOCOMMISSIONE  
SULLA COPERTURA FINANZIARIA DELLE LEGGI

Seduta del 24 ottobre 1946

*Nella Sottocommissione si apre la discussione relativa all'iniziativa legislativa. Mortati pone i due quesiti fondamentali: «a chi spetta e se deve subire qualche limitazione».*

*Quanto alla seconda questione il presidente Conti dà lettura di una proposta concordata tra Mortati e Vanoni, a cui aderisce anche Einaudi, secondo la quale le leggi che importano maggiori oneri finanziari devono provvedere ai mezzi necessari per farvi fronte.*

*Bozzi presenta una diversa formulazione in base alla quale le leggi che recano maggiori oneri per la finanza pubblica, devono indicare i mezzi per farvi fronte. Mortati e Vanoni rinunciano alla loro proposta e aderiscono a quella di Bozzi, che è approvata.*

**Bozzi**, richiamandosi alla lettera dell'articolo 43 della legge sulla contabilità di Stato, propone la seguente formula: «Nelle proposte di nuove e maggiori spese e nelle leggi che le approvano devono essere indicati i mezzi per far fronte alle spese stesse».

ASSEMBLEA COSTITUENTE - COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE - ADUNANZA PLENARIA  
SU UN ORDINE DEL GIORNO SULLA COSTITUZIONE

Seduta del 25 ottobre 1946

*Nella seduta del 25 ottobre 1946 la Commissione è chiamata a fissare le direttive di massima da seguire nella redazione del progetto di Costituzione. In particolare, occorre chiarire se, come specifica Perassi in apertura, «con venga includere nella nuova Carta costituzionale anche principi astratti, programmatici, oppure soltanto norme di concreta portata giuridica». In secondo luogo, la Commissione deve pronunciarsi sul carattere rigido o flessibile della Costituzione.*

*Bozzi presenta insieme ad altri costituenti un ordine del giorno, che sarà approvato alla fine della seduta, che contiene i principi cardine che hanno guidato la sua partecipazione alla redazione della Carta costituzionale.*

**Bozzi** informa che gli onorevoli Lombardi, Cevolotto, Fanfani, Perassi, Calamandrei, Dominedò e lui stesso hanno elaborato, trovandosi d'accordo sulla sostanza e, salvo qualche rilievo sulla forma, un ordine del giorno contenente i seguenti tre punti:

1°) la Costituzione dovrà essere il più possibile semplice, chiara e tale che tutto il popolo la possa comprendere;

2°) il testo della Costituzione dovrà contenere nei suoi articoli disposizioni concrete, di carattere normativo e istituzionale;

3°) la Costituzione dovrà limitarsi a norme essenziali di rilievo costituzionale e di supremazia sopra tutte le altre norme, lasciando lo sviluppo delle disposizioni conseguenti a leggi che non richiedano, per la loro eventuale modificazione, il ricorso al processo di revisione costituzionale.

Pensa che non occorran altre parole: per illustrare questo ordine del giorno. Ritiene che la Costituzione debba essere rigida e quindi modificabile solo con una procedura straordinaria, onde la necessità che le sue norme siano precise, ma non eccessivamente particolari. L'ordine del giorno proposto autolimita, in sostanza, i poteri dei commissari solo dal punto di vista della tecnica legislativa.

ASSEMBLEA COSTITUENTE - COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE - II SOTTOCOMMISSIONE  
SUL SISTEMA ELETTORALE

Seduta del 7 novembre 1946

*La II Sottocommissione affronta il problema, lasciato precedentemente in sospenso, della scelta del sistema elettorale nel progetto di Costituzione.*

*Bozzi interviene ricordando che, in considerazione del carattere rigido della Costituzione, è opportuno «fissare norme adattabili all'evolversi della situazione» in questa materia, lasciando al Parlamento la possibilità di legiferare senza dover necessariamente modificare la Costituzione.*

**Calamandrei** crede anch'egli che non siano da includere nella Carta costituzionale norme che determinino il sistema elettorale. Riterrebbe però opportuno che fosse preliminarmente deciso quale sia il sistema che si intende sia adottato per le elezioni, perché non si può scindere il problema costituzionale da quello del sistema elettorale: bisogna conoscere quale sarà questo sistema per poter affrontare i problemi costituzionali.

**Bozzi** crede che la questione debba essere impostata in modo diverso da quello accennato dall'onorevole Calamandrei; e che – tenendo presente il voto già espresso in precedenza di inserire nella Costituzione soltanto ciò che è essenziale – ci si debba porre la domanda se l'indicazione di un determinato sistema elettorale nella Carta costituzionale sia opportuna, o se invece, pur trattandosi di questione importante, ma meno intimamente collegata alla struttura della Costituzione, convenga non farne parola.

Fatti presenti gli inconvenienti che si avrebbero, se si ponesse la Carta costituzionale in stretta dipendenza da sistema elettorale, dichiara di essere favorevole all'inclusione nello Statuto di norme tali che consentano che la rappresentanza possa essere eletta così con un sistema come con un altro. In una Costituzione rigida, come quella che si sta elaborando, pensa che si debbano fissare norme adattabili all'evolversi della situazione, in modo che, se l'esperienza dimostrerà che il sistema elettorale scelto non è il migliore, sia possibile al Parlamento legiferare in questa materia senza necessità di modificare il testo della Costituzione.

SULLA PROCEDURA ABBREVIATA  
DI APPROVAZIONE DELLE LEGGI

Seduta dell'8 novembre 1946

*Il Comitato incaricato di coordinare le precedenti deliberazioni relative all'inserimento di una procedura abbreviata per l'approvazione delle leggi presenta alla II Sottocommissione la seguente formulazione: «Ciascuna Camera può deliberare che l'esame di una proposta di legge, previa discussione generale, sia deferita ad una Commissione, su relazione della quale procederà al voto finale su di essa, senza discussione».*

*Fabbri parla di «antidemocraticità» della disposizione, ma Perassi fa notare che vi sarebbe sempre il voto preventivo della Camera per decidere se fare ricorso alla procedura abbreviata. Calamandrei esprime forti perplessità sulla mancanza di discussione in Aula, che non consentirebbe ai deputati non facenti parte della Commissione di esprimere la propria opinione.*

*Il presidente Conti mette in votazione «il principio che sia opportuno prevedere nella Costituzione una procedura abbreviata per l'approvazione dei provvedimenti legislativi» e la Sottocommissione lo approva.*

*Vengono presentate varie formulazioni della disposizione, tra cui quella di Tosato, che propone il seguente testo: «Su richiesta del Governo, ciascuna Camera può deliberare che l'esame di un progetto di legge sia deferito ad una Commissione».*

*Bozzi interviene per presentare una propria formulazione.*

**Bozzi** concorda con l'onorevole Perassi, rilevando che nella formula proposta sono state introdotte le parole: «previa discussione», che tolgono alle Commissioni quel carattere di antidemocraticità che taluno ha creduto denunciare. In conclusione, si avrebbe una delega da parte dell'Assemblea plenaria alle Commissioni le quali, di conseguenza, funzionerebbero come organi del Parlamento stesso.

Non ritiene accettabile la proposta dell'onorevole Tosato, per cui la delega della Camera alle Commissioni risulterebbe come un fatto di rito che avverrebbe usualmente. A suo avviso invece si dovrebbe rendere moralmente obbligatoria una discussione, cioè una riflessione della Camera sugli

atti che compie; il che comporterebbe necessariamente anche una delimitazione dei compiti delle Commissioni. Ritiene in proposito che si dovrebbe forse chiedere una maggioranza qualificata per l'adozione della procedura in parola, e che sarebbe opportuno sottolineare nella norma che il compito della Commissione dovrebbe essere più di redazione che di rielaborazione del progetto dal punto di vista politico; mentre la discussione generale si dovrebbe limitare alle linee politiche, cioè all'essenza del progetto di legge. Propone quindi la seguente formulazione:

«Ciascuna Camera, esaminati in sede di discussione generale le proposte e i progetti di legge, può demandare a una o più delle Commissioni permanenti o ad una Commissione speciale, la redazione definitiva del testo, in conformità delle direttive che emergono dalla discussione generale. La Camera, su relazione della Commissione, approva o respinge la proposta o il progetto, senza procedere ad ulteriore discussione».

*Riscontrata una sostanziale uniformità di contenuti tra le formulazioni presentate da Perassi, Mortati e Bozzi, il presidente Conti chiede ai proponenti di concordare un unico testo, che sarà tuttavia respinto nel corso della stessa seduta.*

ASSEMBLEA COSTITUENTE - COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE - II SOTTOCOMMISSIONE  
SULLA DELEGA LEGISLATIVA

Seduta del 12 novembre 1946

*Perassi sottopone alla II Sottocommissione il testo elaborato dal Comitato incaricato di esaminare il problema della delega legislativa. La formulazione dispone che l'esercizio del potere legislativo non possa essere delegato al Governo se non per tempo limitato e per materie determinate.*

*Bozzi prende la parola in favore di tale testo, ma propone di aggiungere che la delega non possa essere ammessa «per le materie per la cui regolamentazione la Costituzione fa rinvio alla legge».*

**Bozzi** propone di aggiungere, alla formula di cui l'onorevole Perassi ha dato lettura, il seguente comma: «La delega non è ammessa per le materie per la cui regolamentazione la Costituzione fa rinvio alla legge».

Nella formula da lui proposta nella riunione precedente aveva fatto menzione del Consiglio dei Ministri, per evitare la possibilità di deleghe a singoli Ministri ed anche la possibilità di subdeleghe. Ma gli è stato fatto osservare che, usando la parola: «Governo», il concetto di investire della delega legislativa la collegialità dei Ministri era sufficientemente scolpito; onde non insiste nella formula già da lui proposta.

Alla proposta dell'onorevole Mannironi di elencare tassativamente nella Costituzione le materie per le quali dovrebbe essere esclusa ogni possibilità di delega legislativa non è favorevole, innanzi tutto perché la valutazione dell'opportunità di delegare al Governo la potestà legislativa su determinate materie non può essere affidata che alle Assemblee legislative; in secondo luogo perché una disposizione nel senso indicato dall'onorevole Mannironi potrebbe avere una portata o troppo vasta o troppo ristretta. A suo avviso è meglio attenersi al concetto espresso nella formula da lui proposta, vale a dire che la delega non debba essere ammessa per le materie per la cui regolamentazione la Costituzione fa rinvio alla legge, e ciò perché tali materie hanno una particolare natura, in quanto sono integrative o complementari della Costituzione stessa.

Si ha poi l'ultima questione, assai importante, della possibilità di un controllo relativamente al rispetto, da parte del Governo, dei limiti della delega parlamentare. L'onorevole Mannironi ha accennato in proposito alla

istituzione di una Commissione parlamentare; ma non ne ha precisato i poteri. Tale Commissione dovrebbe emettere un voto deliberativo o manifestare un semplice parere? Nel secondo caso si avrebbe una notevole diminuzione del prestigio del Parlamento, perché il Governo potrebbe anche prescindere dal parere della Commissione. Se invece la Commissione dovesse ratificare la delega, si andrebbe al di là del concetto di delega legislativa e si snaturerebbe un istituto di tale genere. Si potrebbe prendere in considerazione l'idea di stabilire che il Governo debba chiedere il parere, limitatamente al quesito se la delega sia stata oppure no rispettata, ad un organo, quale il Consiglio di Stato, che per sua natura è chiamato a dare pareri: ma in questo campo, a suo avviso, è meglio limitarsi al controllo politico. Quando si delega al Governo l'esercizio della potestà legislativa, è il Governo stesso che assume la responsabilità dell'emanazione di una determinata legge; e, se tale emanazione non si è tenuta nei limiti della delega, è il Governo che diventa responsabile di fronte al Parlamento, con tutte le conseguenze che possono derivarne.

Per tali, considerazioni dichiara di essere favorevole alla formula proposta dal Comitato incaricato di studiare il problema della delega legislativa, formula alla quale dovrebbe essere aggiunto il comma da lui proposto e di cui il Presidente ha dato lettura.

*Dopo un ampio dibattito ricco di precisazioni e rilievi il presidente Terracini mette ai voti la seguente formulazione: «L'esercizio del potere legislativo non può essere delegato al Governo se non per tempo limitato e per oggetti determinati e sempre che non attengano all'esercizio delle libertà personali e politiche, alle leggi complementari della Costituzione ed all'approvazione dei bilanci» e la Sottocommissione la approva.*

ASSEMBLEA COSTITUENTE - COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE - II SOTTOCOMMISSIONE  
SULLA RIPARTIZIONE DEL TERRITORIO DELLA REPUBBLICA

Seduta del 13 novembre 1946

*La II Sottocommissione discute l'articolo 1 del progetto elaborato dal Comitato di redazione sulle autonomie regionali, secondo il quale: «Il territorio della Repubblica è ripartito in Regioni e Comuni».*

*Bozzi, convinto sostenitore della centralità del Comune, presenta e svolge il seguente emendamento: «Il territorio dello Stato è ripartito in Comuni, Province e Regioni». Mortati propone di fissare anzitutto gli elementi che hanno rilevanza costituzionale, per affrontare in un secondo momento gli altri problemi, tra cui quello della ripartizione amministrativa, e presenta il seguente emendamento: «Elementi costitutivi dello Stato sono le Regioni e i Comuni».*

**Bozzi** illustra i motivi del suo emendamento, rilevando che il porre in prima linea i Comuni non è soltanto una questione di forma, ma ha un significato sostanziale. Secondo il suo punto di vista il Comune è l'organo naturale, storico e primigenio dal quale deve partire una precisa impostazione della questione autonomistica.

Confuta quindi l'osservazione dell'onorevole Tosato, rilevando che nel progetto del Comitato i Comuni e le Regioni sono considerati enti autarchici e le Province circoscrizioni amministrative. Quindi agli uni viene riconosciuta la personalità giuridica e alle altre no; dal che discende che una commistione dei due criteri nello stesso articolo non sarebbe appropriata.

Si potrebbe parlare delle Province in questo primo articolo solo se, per avventura, si venisse nella determinazione di dare loro la stessa figura giuridica dei Comuni e delle Regioni; a meno di accedere alla formulazione proposta dall'onorevole Mortati, la quale è tecnicamente più precisa, ma un po' scolastica.

*Nella seduta del giorno seguente la Sottocommissione respinge l'emendamento Bozzi e approva la formulazione del Comitato di redazione.*

ASSEMBLEA COSTITUENTE - COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE - II SOTTOCOMMISSIONE  
SULLE LEGGI REGIONALI

Seduta del 3 dicembre 1946

*La disciplina relativa all'autonomia regionale, prima di essere discussa e deliberata dalla II Sottocommissione, è esaminata e redatta in articoli da un comitato di dieci deputati membri della Sottocommissione stessa, presieduto da Ambrosini.*

*Nella seduta del 3 dicembre 1946 continua la discussione sull'articolo 12 del progetto, che dispone che i disegni di legge approvati dalle Assemblee regionali devono essere comunicati al Governo centrale ed assumono valore di legge trascorso un mese da tale comunicazione, salvo l'impugnativa, e il conseguente rinvio alla regione, da parte del Governo. Se la regione approva la legge nel medesimo testo a maggioranza assoluta dell'Assemblea regionale, il Governo può ricorrere alla Corte costituzionale. Il comma 4, dispone, infine, che le leggi della regione devono essere inserite nella Raccolta Ufficiale delle leggi e decreti dello Stato e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.*

*Mortati presenta un emendamento in base al quale il Governo, entro cinque giorni dal ricevimento, deve già provvedere alla pubblicazione di tali testi di legge nella seconda parte della Gazzetta Ufficiale. Dopo trenta giorni i disegni di legge approvati dalle regioni acquistano valore di legge e sono pubblicati a cura del Guardasigilli. Entro tale termine il Governo può richiedere un nuovo esame all'Assemblea regionale per motivi di incostituzionalità o di conflitto con l'interesse della Nazione o delle altre regioni. In caso di nuova approvazione a maggioranza assoluta da parte dell'Assemblea regionale, il Governo, nel termine di quindici giorni dal ricevimento, ha la facoltà di ricorrere per motivi di incostituzionalità innanzi alla Corte costituzionale e per motivi di conflitto con l'interesse nazionale o delle altre regioni innanzi all'Assemblea nazionale.*

*Bozzi svolge un emendamento, che introduce due elementi sostanziali di novità alla proposta di Mortati: la soppressione della fase preventiva di rinvio da parte del Governo alle Assemblee regionali, in quanto si tratterebbe di un procedimento «inutile e dannoso» che rischierebbe di acuire e drammatizzare il conflitto fra regione e Stato e la sostituzione della legge adotta-*

*ta dalla regione con una nuova legge approvata dall'Assemblea nazionale, in caso di controversia di merito.*

**Bozzi** è del parere che, innanzi tutto, i disegni di legge approvati dalle Assemblee regionali debbano essere pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica. Si tratta in sostanza di una inserzione che non può avere altro valore che quello di una notificazione, che è indispensabile perché a tutti deve essere data la possibilità di venire a conoscenza dei provvedimenti adottati dalle Regioni.

Gli sembra che tutti siano d'accordo nell'ammettere che la facoltà di impugnativa possa essere esercitata in due casi: quando dal Governo i disegni di legge regionali siano ritenuti incostituzionali o siano ritenuti in conflitto con gli interessi della Nazione o di altre Regioni. La competenza nel primo caso non può spettare che alla Corte costituzionale, che è un giudice di legittimità; nel secondo, all'Assemblea nazionale che, trattandosi di una controversia di merito, dovrebbe sostituire una sua propria legge a quella adottata dalla Regione, per giungere ad un componimento degli interessi in contrasto.

Nell'emendamento da lui proposto non si prevede poi il procedimento del rinvio, che è ammesso invece nel progetto del Comitato di redazione e negli emendamenti degli onorevoli Mortati e Rossi - Calamandrei. Con tale procedimento i disegni di legge approvati dall'Assemblea regionale e trasmessi al Governo, ove questo li ritenga contrari alla Costituzione o eccedenti i limiti di competenza della Regione, possono essere rinviati alla Assemblea regionale affinché li riesamini. Tale procedimento, a suo avviso, è inutile e dannoso, perché, oltre ad essere causa di una notevole perdita di tempo, implicando la necessità di determinate pubblicazioni, acuisce anche e drammatizza il conflitto fra la Regione e lo Stato. Nel caso in cui lo Stato ritenga che un disegno di legge regionale debba essere impugnato, è meglio che esso proceda senz'altro all'impugnativa senza rinviarlo alla Regione. È stato osservato da qualcuno che con ciò si toglierebbe alla Regione la possibilità di dirimere il conflitto; ma l'osservazione non è esatta, perché è vero proprio l'opposto, in quanto la Regione, di fronte all'impugnativa dello Stato, avrebbe sempre la possibilità di ritirare il disegno di legge e con ciò cesserebbe la materia del contendere, ossia si dirimerebbe il conflitto senza esasperarlo.

Quanto alla potestà di impugnativa dei disegni di leggi regionali, è del parere che debba essere attribuita soltanto al Governo. Nell'emendamento dell'onorevole Mortati non è precluso ad ogni singolo cittadino il diritto di impugnare la legge regionale; il che è giusto, ma soltanto quando il provvedimento regionale sia diventato legge alla stessa stregua di ogni altra legge dello Stato. Ma finché ciò non avvenga, nei diversi stadi che un disegno di legge regionale deve compiere per diventare legge, l'unico organo che possa adeguatamente valutare i vizi di legittimità o di merito di un pro-

getto di legge approvato da una Regione non può essere che il Governo. Alle Regioni dovrebbe essere conferita soltanto la facoltà di prospettare al Governo l'opportunità che esso eserciti la sua potestà di impugnativa. È per questo che nel suo emendamento è detto esplicitamente che il Governo, anche su proposta di altre Regioni, può rimettere i disegni di legge regionali all'Assemblea nazionale.

Ad attestare, infine, che sia compiuta tutta la procedura o che siano decorsi i termini per promuovere l'impugnativa, che cioè un disegno di legge regionale sia diventato legge, occorre, a suo avviso, una nuova pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, accompagnata dal visto del Ministro Guardasigilli.

ASSEMBLEA COSTITUENTE - COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE - II SOTTOCOMMISSIONE  
SUI CONTROLLI SUGLI ATTI REGIONALI

Seduta dell'11 dicembre 1946

*Nella seduta della II Sottocommissione del 9 dicembre 1946 si apre la discussione sui controlli sugli atti delle regioni. L'articolo 19, nella formulazione proposta dal comitato di dieci deputati presieduto da Ambrosini, dispone che: «Sugli atti delle Regioni, dei Comuni e degli enti locali in genere sarà esercitato il controllo di legittimità.*

*Si farà luogo al controllo di merito quando si tratti di deliberazioni che impegnino il bilancio dell'ente oltre i 5 anni in misura superiore al decimo delle entrate annuali ordinarie. Tale controllo non avrà luogo quando il corpo deliberante desideri sottoporre la deliberazione a referendum popolare.*

*Il referendum dovrà essere indetto quando sia richiesto da un ventesimo degli elettori entro un mese dalla pubblicazione della deliberazione».*

*Sulla questione dei controlli si manifestano tendenze e soluzioni varie e contrastanti. Bozzi, che ritiene tale tema «uno dei più interessanti che concernono la Regione», si dichiara favorevole al mantenimento del controllo di legittimità senza alcuna limitazione, purché l'organo controllante si limiti ad esaminare se gli atti sottoposti al suo controllo sono conformi alla legge. In relazione ai bilanci regionali Bozzi insiste sul carattere preventivo dei controlli, la cui vera ragion d'essere è nel prevenire le violazioni stesse.*

**Bozzi** osserva che nei riguardi di questo problema, che è uno dei più interessanti che concernano la Regione, si sono manifestate due tendenze: la prima che mira a sottrarre nella maggior misura possibile gli enti pubblici, e le Regioni in particolare, al controllo; l'altra che ritiene invece che un controllo vi debba essere, sia pure in misura limitata.

Dopo aver ricordato che il regime fascista aveva esasperato il controllo statale, soffocando l'autarchia e l'autonomia degli enti comunali e provinciali, perché tale controllo – che sui Comuni e sulle Provincie era esercitato dall'organo burocratico statale, cioè dal Prefetto – non era soltanto di legittimità, ma anche di merito e, per determinate materie era esercitato anche dalla Giunta provinciale amministrativa, dichiara di ritenere necessario il controllo per due ordini di considerazioni: per la natura di enti autarchici e autonomi insieme, riconosciuta tanto al Comune quanto alla Regione, e per

la concezione dello Stato di diritto, che dev'essere riaffermata. Osserva in proposito che la nozione dell'autarchia e dell'autonomia importa – rispettivamente nel campo dell'amministrazione per l'autarchia e nel campo normativo per la autonomia – che questi enti pubblici abbiano una particolare capacità di regolare da sé i propri interessi, per il raggiungimento di fini che tuttavia non sono esclusivi loro, ma sono anche comuni allo Stato, o meglio rispetto ai quali lo Stato non è estraneo; ed aggiunge che la necessità di un controllo dipende anche dalla concezione dello stato di diritto, il quale importa, nell'interesse della generalità, una determinata sorveglianza affinché tutte le attività pubbliche siano conformi al diritto.

Distingue gli enti locali e i Comuni dalle Regioni, ed osserva che l'articolo 19 si è ispirato ad una direttiva, a suo parere, esatta: quella di stabilire alcuni principi fondamentali e di rinviare i dettagli alla legge. Riconosce infatti che questa materia, ampia, delicata e complessa, dovrà essere regolata da norme inserite nella legge comunale e regionale, ma ritiene che nella presente sede si debba esaminare il quesito se siano da inserire nella Costituzione disposizioni direttive, alle quali il futuro legislatore ordinario dovrà, nella materia di cui si discute, improntare la sua attività.

Dopo aver distinto il controllo di legittimità da quello di merito, osserva che opportunamente l'articolo 19 non ha posto alcuna limitazione al controllo di legittimità, il quale non deve dare preoccupazioni, perché l'organo controllante esprime in questo settore un giudizio puramente logico e svolge un'attività vincolata dalla legge, in quanto si limita ad esaminare se gli atti sottoposti al suo controllo sono o meno conformi alla legge; mentre nel controllo di merito si fa una valutazione dell'opportunità dell'atto, una valutazione più penetrante, nella quale l'organo di controllo può sostituirsi all'organo controllato e porre la sua valutazione discrezionale al posto di quella dell'organo controllato.

Dichiara di essere favorevole al mantenimento del controllo di legittimità; ed aggiunge che il titolare di questa attività di controllo deve essere un organo, che rappresenti gli interessi comuni alla Regione e agli enti comunali, cioè un organo governativo.

Pone poi in evidenza la diversità esistente fra i Comuni e gli altri enti che vivono nella Regione, da un lato, e la Regione stessa dall'altro; e manifesta, l'opinione che rispetto ai Comuni ed agli altri enti locali che vivono nella Regione, quella nozione dell'autarchia che è stata affermata e ribadita si atteggi in modo diverso da quella in cui si atteggia rispetto alle Regioni; perché, mentre rispetto alle Regioni l'autarchia si ha solo nei confronti dello Stato e vi è una comunanza di fini fra l'ente Regione e l'ente Stato, per i Comuni e per gli altri enti locali minori, che vivono nella Regione, questa comunanza di fini non si ha soltanto nei riguardi dello Stato, ma anche rispetto alla Regione; questi enti pubblici minori, infatti, devono svolgere la loro attività di amministrazione e la loro attività normativa in conformità ai fini pubblici che persegue l'ente Regione.

Alla domanda se il controllo che si deve esercitare sugli atti dei Comuni e degli altri enti pubblici che vivono nella Regione debba essere affidato allo stesso organo che esercita il controllo sugli atti della Regione, risponde negativamente. Egli affiderebbe il controllo sull'attività pubblica dei Comuni e degli enti minori che vivono nella Regione ad un organo collegiale, eletto democraticamente in una maniera che si potrà studiare in seguito, il che costituirebbe veramente una forma nuova, di cui si potrebbe tentare l'esperimento e suscettibile di più larghi sviluppi e di più ampie applicazioni. Tale organo collegiale, presieduto da quello che è stato chiamato il Commissario del Governo per garantire la tutela dell'interesse statale, dovrebbe esercitare sempre un controllo di legittimità, ma potrebbe anche per talune materie, la cui determinazione si potrà affidare alla legge speciale, estendere la sua competenza anche al merito. Osserva, a questo proposito, che il controllo di merito per casi determinati e più rilevanti non dovrebbe destare quelle preoccupazioni che giustamente desta nel momento presente, in cui l'attività dei Comuni è imbrigliata e soffocata dal controllo di merito esercitato dal Prefetto, organo del centralismo statale; esso dovrebbe essere esercitato dalla Regione, alla quale deve stare a cuore che i Comuni e gli altri enti minori svolgano la loro attività in modo conforme agli interessi amministrativi e normativi della Regione stessa, per mezzo di un organo eletto democraticamente, che darebbe la garanzia che questo controllo sia veramente fatto nell'interesse della generalità.

Per quanto attiene alla Regione, è del parere che il controllo debba essere organizzato diversamente; e, al riguardo, si richiama a due ordini di attività, a suo avviso, importantissime.

Ricorda anzitutto che in base all'articolo 10 del progetto, i bilanci debbono essere portati all'esame ed all'approvazione dell'Assemblea regionale; ma è necessario che si faccia un esame e si eserciti un controllo – così come al centro oggi la Corte dei conti esercitava il controllo di legittimità, o meglio di legalità, sugli atti di gestione del bilancio – anche sugli atti di gestione del bilancio regionale e su tutti quegli atti che danno conto di come il pubblico denaro viene gestito. Ritiene che la forma più spiccata di garanzia, per assicurare la conformità dei singoli atti, consista in un esame preventivo, che si compia, cioè, prima che la violazione avvenga, perché la vera ragione d'essere dei controlli sta nella loro preventività rispetto all'esecuzione dell'atto. Prospetta quindi l'opportunità di fissare nella Costituzione l'istituzione di un organo di controllo sugli atti di gestione del bilancio della Regione, affinché i cittadini della Regione stessa siano sicuri che le somme che versano sono bene amministrare e spese secondo il piano esposto ed approvato nel bilancio.

Cita in secondo luogo un'altra categoria di attività normative, costituita dai regolamenti; e fa presente che, mentre per le leggi il progetto prevede varie cautele che giungono fino all'annullamento secondo una certa proce-

dura, per i regolamenti ciò non è stato considerato e non si è stabilito alcun controllo.

Premesso che sulla potestà normativa dello Stato affidata al potere esecutivo è richiesto obbligatoriamente il parere del Consiglio di Stato, il che costituisce una forma di controllo sui regolamenti, osserva che per quanto riguarda la Regione i regolamenti non sono emanati dal potere esecutivo regionale, cioè dalla Deputazione, ma, – e ciò costituisce già una forma di garanzia – dall'Assemblea regionale. Si domanda quali saranno i rimedi preventivi, o repressivi, nel caso che il regolamento superi i limiti propri dell'attività regolamentare. Può ricorrersi, come per le leggi, alla Corte costituzionale? Questo si vedrà in seguito; ma il ricorso, se pure sarà ammesso contro il regolamento violatore della legge, avrà carattere successivo, sarà determinato da un interesse individuale, in quanto l'applicazione del regolamento avrà avuto corso e il turbamento dell'ordinamento giuridico sarà avvenuto; e quindi il successivo annullamento determinerà una nuova scossa e quell'incertezza dell'ordinamento dei rapporti giuridici che è quanto di più deleterio si possa immaginare per una società civile.

Ritiene quindi necessario prevedere nella Costituzione una forma di controllo, sia pure attraverso il parere preventivo di un organo (che si determinerà in seguito), non solo sull'attività normativa esecutiva regolamentare, ma su tutto quel complesso di atti altrettanto importanti, come contratti di grande rilevanza, atti di regionalizzazione, ecc., per i quali sarà altrettanto necessario ed utile avere il parere ed il controllo di un organo.

A suo avviso, adunque, per i Comuni e per gli enti minori questo controllo dovrebbe essere esercitato da un organo collegiale, eletto democraticamente nelle forme che si stabiliranno poi. Per la Regione potrebbe essere esercitato per gli atti di gestione del bilancio da una Sezione della Corte dei conti (come è previsto nel regolamento dello Statuto siciliano); e per gli atti amministrativi regolamentari più importanti (che potranno essere determinati in seguito) questa funzione di controllo preventivo potrebbe essere demandata, attraverso l'imposizione di una richiesta di parere obbligatorio, ad una Sezione speciale del Consiglio di Stato. In tal modo si attuerebbe anche una forma di decentramento degli organi consultivi e di controllo speciali, salvo a vedere se a questi organi si debba affidare, come è previsto dall'articolo 20, anche una funzione giurisdizionale. Ricorda che l'onorevole Calamandrei, in seno alla Sezione che si occupa del potere giudiziario, ha proposto che le funzioni giurisdizionali, tanto del Consiglio di Stato quanto della Corte dei conti, siano soppresse e deferite alla autorità giudiziaria. Ritiene quindi che di questo tema non ci si possa occupare fino a quando quella Sezione non avrà fatto conoscere le proprie, deliberazioni.

Concludendo, esprime parere favorevole alla linea di massima seguita dal progetto, cioè di fissare in questo articolo i principi fondamentali, rinviando la determinazione dei casi, le modalità e le ulteriori precisazioni alla

legge, perché ritiene opportuno che fin d'ora siano fissate nell'atto costituzionale le direttive che il legislatore ordinario dovrà seguire.

Dichiara poi di essere d'accordo su quanto è proposto per il referendum, salvo a discutere sul numero delle persone che lo dovranno chiedere.

Seduta del 12 dicembre 1946

*Nella II Sottocommissione continua la discussione sui controlli sugli atti delle regioni.*

**Presidente** comunica che, a proposito dell'articolo 19, il cui esame si è iniziato nella precedente seduta, sono stati presentati – in aggiunta a quelli proposti ieri dagli onorevoli Fabbri e Tosato – i seguenti emendamenti dagli onorevoli Bozzi e Mortati:

Emendamento proposto dall'onorevole Bozzi:

I: – «Il controllo di legittimità sulle deliberazioni dei Comuni e degli enti pubblici locali esistenti nella Regione è esercitato da un organo composto di membri in maggioranza elettivi e presieduto dal Commissario del Governo.

«La legge stabilirà le modalità di costituzione e di funzionamento dell'organo di controllo, nonché i casi in cui esso potrà esser chiamato ad esprimere parere, non vincolante, sul merito delle deliberazioni dei Comuni e degli altri enti pubblici indicati nel comma precedente».

II: – «Il controllo di legittimità sui regolamenti della Regione e sulle deliberazioni di essa che importano gestione del bilancio sarà esercitato da una delegazione composta di magistrati del Consiglio di Stato e della Corte dei conti della Repubblica nonché di cittadini designati dall'Assemblea regionale.

«La legge stabilirà le modalità di Costituzione e di funzionamento della delegazione, nonché i casi in cui questa potrà esser chiamata ad esprimere parere, non vincolante, sul merito delle deliberazioni della Regione».

*Il presidente Terracini chiede alla Sottocommissione di pronunciarsi in via pregiudiziale su alcuni punti: se debba o meno esercitarsi un controllo sugli atti amministrativi della regione e in secondo luogo, se sia opportuno stabilire un controllo di legittimità. La Sottocommissione si esprime positivamente e si apre la discussione sull'opportunità di istituire anche un controllo di merito.*

*Bozzi interviene e propone un nuovo emendamento in sostituzione di quello precedente, in cui si demanda alla legge l'individuazione dei casi nei quali l'organo di controllo può esprimere il suo parere, non vincolante, sul merito delle deliberazioni della regione.*

**Bozzi** dichiara di essere, in linea di massima, non favorevole alla introduzione di un controllo di merito sugli atti della Regione, se tale control-

lo s'intende nel senso di attribuire all'organo controllante la potestà di non approvare – per valutazioni di merito o di convenienza amministrativa in genere – un atto della Regione. Sarebbe invece favorevole ad un controllo di merito che si potesse configurare sotto una forma di collaborazione, nel senso che sugli atti che, in base alla legge, potranno o dovranno essere trasmessi all'organo di controllo, questo esprimerà il suo parere non vincolante nei confronti dell'ente che ha emesso l'atto amministrativo, il quale sarà così libero di seguire o meno il parere espresso da questo organo, facendo rilevare che, in caso di parere negativo, l'organo deliberante assumerà la responsabilità dell'atto. Ritiene tale forma di controllo di merito utile alla buona amministrazione della Regione; e propone il seguente emendamento in sostituzione di quello di cui precedentemente il Presidente ha dato lettura:

«La legge stabilirà i casi in cui gli atti della Regione debbano essere inviati all'organo di controllo, affinché esso esprima il suo parere sul merito di essi. Il parere dell'organo di controllo non è vincolante per la Regione».

*La Sottocommissione non approva l'emendamento Bozzi nella versione modificata con il deputato Lami Starnuti e, con votazione per appello nominale, respinge il concetto di «controllo di merito» sugli atti della regione. La Sottocommissione, infine, approva la formulazione del primo comma dell'articolo 19, in base al quale sugli atti delle regioni sarà esercitato il controllo di legittimità nei casi previsti dalla legge.*

ASSEMBLEA COSTITUENTE - COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE - II SOTTOCOMMISSIONE  
SULLA CONVOCAZIONE DELLE CAMERE

Seduta del 20 dicembre 1946

*Alla II Sottocommissione si discute l'articolo relativo alla convocazione delle Camere, come formulato dal Comitato di redazione. In merito al principio della contemporanea convocazione di una Camera quando l'altra è convocata in via straordinaria, vengono presentati tre emendamenti sostitutivi della formulazione del Comitato.*

*Bozzi interviene e, pur riconoscendo che i tre emendamenti hanno lo stesso valore, esprime la propria preferenza per il terzo emendamento.*

*Dopo aver approvato su richiesta di Mortati il principio della contemporaneità della riunione delle due Camere, la II Sottocommissione approva l'emendamento indicato da Bozzi.*

**Presidente** mette ai voti la prima parte del 2° comma così formulata:

«Ciascuna Camera si riunisce altresì per iniziativa del suo Presidente o su richiesta motivata di almeno un terzo dei suoi membri o del Presidente della Repubblica».

*(È approvata).*

Pone quindi in discussione la seconda parte del 2° comma:

«In questo caso anche l'altra Camera è convocata dal suo Presidente, quando ciò sia richiesto dalla maggioranza della prima».

Fa presente che sono stati proposti tre emendamenti sostitutivi:

1° «Anche in questo caso la riunione delle due Camere è contemporanea»;

2° «In questo caso l'altra Camera è convocata contemporaneamente dal suo Presidente»;

3° «In questo caso è convocata di diritto anche l'altra Camera».

Rileva che tutti questi emendamenti stabiliscono la contemporaneità della riunione delle due Camere, mentre nel testo dell'articolo si faceva dipendere la convocazione dell'altra Camera dalla richiesta della maggioranza della prima.

**Bozzi** si dichiara favorevole ad adottare uno dei tre emendamenti sostitutivi che hanno tutti lo stesso valore: dovendo esprimere una preferenza, sceglierebbe però l'ultimo. Ricorda l'ampia discussione svoltasi al riguardo ed afferma che, approvato il principio della bicameralità, quando sia stata convocata una Camera, deve necessariamente funzionare anche l'altra. Ammettere che una delle due Camere possa essere convocata per una richiesta dell'altra significa, a suo giudizio, porla in una posizione di subordinazione, col che si ferisce il principio della bicameralità. Se chi ne ha l'iniziativa ritenga che una delle due Camere debba essere convocata perchè vi è motivo di mettere in moto il potere legislativo, deve intendersi automaticamente convocata anche l'altra, senza che questa convocazione sia lasciata alla discrezionalità della Camera che si è convocata per prima.

## SUL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Seduta antimeridiana del 4 gennaio 1947

*Il Comitato di redazione della prima sezione presenta alla Sottocommissione il seguente testo: «Il Presidente della Repubblica ha il comando di tutte le forze armate» (articolo 13).*

*La Rocca esprime alcune perplessità perché le Forze armate molte volte «sono state adoperate a tutela di un solo settore della Nazione e non dell'intero Paese», pertanto suggerisce di fissare una norma cautelativa, che affidi all'approvazione del Parlamento la nomina dell'organo tecnico di comando delle Forze armate. Lussu rileva che tali garanzie sono insite nella natura stessa dell'organizzazione dello Stato e delle attribuzioni conferite al Presidente della Repubblica, i cui atti devono essere controfirmati dai ministri responsabili, «i quali sono a loro volta espressione del Parlamento».*

*Bozzi interviene a favore del mantenimento dell'articolo 13, nella formulazione proposta dal Comitato.*

**Bozzi, Relatore**, premesso che una discussione sull'argomento potrebbe farsi con maggiore cognizione di causa, se si avesse una idea più precisa di quello che è il Consiglio supremo di difesa nazionale di cui parla l'articolo 15, dichiara di essere anch'egli favorevole al mantenimento dell'articolo 13 nella forma proposta, perché non vede come, nella Costituzione che si sta elaborando, il Presidente della Repubblica possa prendere iniziative di carattere militare che non siano rigorosamente controllate. D'altra parte, ritiene che la funzione del Capo dello Stato, che è essenzialmente politica, debba essere tenuta separata da quella del Capo di Stato Maggiore, che è esclusivamente tecnica; e che affidare al Presidente della Repubblica il comando delle Forze armate (ritiene inutile l'aggettivo «tutte») risponda ad un concetto non solo decorativo, ma anche sostanziale ed all'esigenza di unificare nella persona del Capo dello Stato tutti i poteri.

Concorda con l'onorevole Lussu nel ritenere che il Presidente della Repubblica non possa prendere alcuna deliberazione, se non impegnando la responsabilità del Governo; mentre è contrario alla proposta dell'onorevole La Rocca, la quale darebbe origine ad una contaminazione del criterio politico con quello tecnico.

## SULLA CORTE COSTITUZIONALE

Seduta del 13 gennaio 1947

*La seconda sezione della II Sottocommissione inizia la discussione sulla natura e sulle funzioni della Corte costituzionale. Secondo il progetto presentato dal relatore Calamandrei, a tale organo andrebbe deferito il giudizio sulla incostituzionalità di leggi e decreti. Altre proposte vorrebbero attribuire alla Corte anche la risoluzione di conflitti tra Stato e regioni.*

*Bozzi prende immediatamente la parola, per indicare i punti sui quali si dovrà svolgere la discussione.*

**Bozzi**, senza esprimere per ora la sua personale opinione, indica i punti sui quali ritiene che dovrebbe svolgersi la discussione sulla Corte costituzionale:

1°) Decidere innanzitutto se il nuovo organo debba o no essere costituito. Si sostiene, infatti, da taluno che le sue particolari funzioni di controllo potrebbero essere affidate alla Magistratura; oppure, che le eventuali incostituzionalità di provvedimenti legislativi potrebbero essere segnalate al Parlamento per la revoca.

2°) Stabilire quali debbano esserne le funzioni e quale l'efficacia delle decisioni; se, cioè, queste debbano limitarsi alla disapplicazione della norma al caso concreto o si estendano all'annullamento della norma stessa «erga omnes»; e se si debba delineare un procedimento in via incidentale unitamente a quello in via principale.

3°) Fissarne i rapporti con le Camere. Il Parlamento è l'autore della legge, e sarebbe, quindi, soggetto al controllo della Corte; onde si può domandare se è veramente necessario stabilire la soggezione incondizionata del Parlamento alla Corte o se, prima della pronuncia di annullamento di una legge, il Parlamento debba essere sentito.

4°) Decidere quali debbano essere gli attori nel procedimento davanti alla Corte: se possa essere qualsiasi cittadino (una specie di azione popolare), ovvero se debba essere un organo od ente legittimato ad agire.

5°) Stabilirne infine la composizione: se, cioè, debba essere organo politico od organo esclusivamente tecnico, oppure misto.

Seduta del 15 gennaio 1947

*Prosegue la discussione sulla Corte costituzionale. Il relatore Calamandrei riferisce sulle questioni, che si pongono in relazione al controllo di costituzionalità.*

**Calamandrei**, *Relatore*, nella ipotesi che si adotti il sistema di una Costituzione rigida, ritiene che in materia di controllo costituzionale possano presentarsi i seguenti problemi:

1. – Se il controllo sulla costituzionalità delle leggi si debba istituire:
  - a) soltanto in via incidentale (cioè nel giudizio in cui si tratti di applicare la legge a un caso concreto);
  - b) soltanto in via principale (cioè in un apposito giudizio, in cui si tratti di decidere come unico oggetto se una legge è o non è in contrasto colla Costituzione);
  - c) oppure insieme in via incidentale e in via principale.
2. – Se si ammette il controllo in via incidentale, si deve stabilire:
  - a) se al giudice si debba dare il potere di decidere la questione di incostituzionalità;
  - b) se si debba dare invece al giudice soltanto il potere di sospendere la decisione del merito, in attesa che sia decisa la questione di incostituzionalità;
  - c) quale debba essere, in tal caso, l'organo a cui si rinvia la decisione della questione di incostituzionalità;
  - d) a chi spetti il potere di sollevare la questione: se alle parti, o anche al giudice, di ufficio, o al Pubblico Ministero;
  - e) quale sia l'efficacia sulla decisione della questione di incostituzionalità sollevata in via incidentale;
  - f) quale sia l'organo a cui deve andare in ultima istanza la decisione su questa questione: se la Corte di cassazione o la Corte Suprema costituzionale.
3. – Se si ammette il controllo di costituzionalità in via principale occorre stabilire:
  - a) chi possa chiedere questo controllo;
  - b) quale sia l'organo competente a decidere (Corte Suprema);
  - c) quale sia l'efficacia della decisione (cioè se la legge dichiarata incostituzionale perda senz'altro la sua efficacia);
  - d) come la Corte Suprema debba essere composta;
  - e) se alla Corte Suprema debbano essere affidate altre funzioni.

Illustra, quindi, la differenza che passa tra controllo in via incidentale e quello in via principale.

Il controllo in via incidentale si ha quando, venuta in questione davanti al giudice, civile o penale, l'applicazione di una legge che sembri con-

traria a qualche principio contenuto nella Costituzione, la parte interessata o il giudice stesso, o il Pubblico Ministero, sollevi l'eccezione di incostituzionalità della legge, così che, prima di decidere se quella legge debba essere o meno applicata, occorre decidere se è conforme alla Costituzione. In questo caso due possono essere le soluzioni: o stabilire che il giudice ha la facoltà di applicare o non applicare la legge a seconda che la ritenga, o no, costituzionale; ovvero stabilire che il giudice deve sospendere la definizione della questione, rinviando la risoluzione del problema della costituzionalità della legge all'organo competente a decidere. Un sistema intermedio, che è quello da lui proposto, consiste nel lasciare al giudice di stabilire, caso per caso, se preferisca di decidere la questione o ritenga invece opportuno di farla decidere dall'organo competente.

Il controllo in via principale invece si ha quando si stabilisca un apposito meccanismo, per cui un qualsiasi cittadino, o un ente stabilito dalla legge possa, indipendentemente dal venire in questione l'applicabilità di una legge ad un caso concreto, provocare direttamente e immediatamente il giudizio di un organo apposito sulla costituzionalità di una legge. Questo controllo chiamasi in via principale, perché non viene come incidenza in una questione di merito, ma costituisce l'unico oggetto di un giudizio.

Nel sistema che egli ha proposto si fondono i due tipi di controllo. Il controllo in via incidentale appartiene a tutti i giudici, con efficacia limitata al caso singolo *incidenter tantum* e con facoltà di decidere o sospendere; in ultimo grado spetta ad una sezione della Corte Suprema e non, come altri ha sostenuto, alla Corte di cassazione. Il controllo principale spetta esclusivamente alla Corte Suprema costituzionale, avanti alla quale un cittadino, o il Pubblico Ministero può portare la questione della incostituzionalità di una legge. La pronuncia della Corte in via principale non toglie immediatamente vigore alla legge, ma pone gli organi legislativi di fronte alla necessità o di aderire al giudizio, abrogando la legge in questione, oppure di mettere in moto la procedura occorrente per modificare la Costituzione.

Precisa che lo stesso sistema è seguito negli Stati Uniti d'America e in Argentina, dove il giudice dichiara che la legge è incostituzionale e si rifiuta di applicarla. Del resto, anche attualmente, i giudici possono non applicare le norme contenute nei regolamenti, quando riconoscano che sono in contrasto con una legge.

*Bozzi interviene a favore della proposta Calamandrei, evidenziando in particolare l'importanza del ricorso in via principale alla Corte.*

**Bozzi** è favorevole al sistema delineato dall'onorevole Calamandrei. Come è già stato osservato, anche oggi il giudice può decidere se applicare, o no, un regolamento e, se ritiene che contrasti con la legge o ecceda i limiti assegnati alla potestà regolamentare, non lo applica.

Ritiene che il sistema Calamandrei, il quale ammette non solo il controllo in via incidentale, ma anche quello in via principale, sia utile, perché con esso si crea una specie di giurisprudenza sulla validità o invalidità di una norma di legge ordinaria, vincolandosi così, giuridicamente e moralmente, il potere legislativo a valutare l'opportunità o la necessità di abrogare o modificare una norma di legge che i giudici in più circostanze non hanno ritenuto di applicare.

Questo sistema, che è conforme a quello in uso in America e altri Stati, ha un valore non soltanto giuridico, ma anche politico, nel senso che evita la sovrapposizione di un organo giurisdizionale alla volontà del legislatore, in quanto la modificazione o abrogazione della norma verrà da parte dello stesso organo che le ha dato vita.

Naturalmente, quando il giudice si troverà di fronte ad una questione complessa, che può involgere un giudizio di carattere politico, la rimetterà al giudice supremo della costituzionalità. Ma per piccole questioni, la cui efficacia può limitarsi al caso dedotto in giudizio, trova che il sistema Calamandrei sia più cauto e non sconvolga profondamente i principi fondamentali del rispetto della volontà espressa dall'organo legislativo.

Seduta del 22 gennaio 1947

*Il relatore Calamandrei apre la seduta ricordando che prima di esaminare il problema di chi sia legittimato ad agire davanti alla Corte costituzionale, è necessario risolvere la questione relativa ai due sistemi di impugnazione: in via incidentale e in via principale. La legittimazione a ricorrere innanzi alla Corte in via principale, secondo Calamandrei, andrebbe riconosciuta alla minoranza parlamentare rimasta soccombente nella votazione di una legge da essa ritenuta incostituzionale. Infine, Calamandrei ricorda la necessità di risolvere la questione della legittimazione «di ogni cittadino come tale a portare davanti alla Suprema Corte l'impugnazione di incostituzionalità in via principale».*

*Bozzi interviene a favore del riconoscimento del diritto dei cittadini a ricorrere alla Corte.*

**Bozzi** fa osservare che quando la questione di incostituzionalità sorge come fenomeno incidentale nel corso di un giudizio, si deve avere un impulso di ufficio, per cui il giudice sospenda la causa e rinvii alla Corte Costituzionale. Per quanto riguarda invece la legittimazione nel giudizio diretto di impugnativa per incostituzionalità, è del parere che legittimato dovrebbe essere qualsiasi cittadino (azione popolare): ogni cittadino, come tale, dovrebbe poter richiedere la dichiarazione di incostituzionalità, anche ove la legge non leda direttamente un suo particolare diritto subiettivo, divenendo parte in una questione di interesse generale. Rileva, tuttavia, che

in tal caso vi è l'inconveniente che l'impugnativa potrebbe essere fatta, ad esempio, da uno squilibrato, ciò che porrebbe in condizione di discredito la Corte costituzionale, che deve invece essere un organo solenne. Un correttivo potrebbe trovarsi nella proposta, formulata dall'onorevole Calamandrei, di affidare l'impugnativa alla minoranza parlamentare; ma potrebbe anche riconoscersi questo diritto al popolo, affermando che un determinato numero di persone possa iniziare l'azione davanti alla Corte Costituzionale, come è stato fatto per il *referendum* a proposito dell'iniziativa legislativa.

Seduta del 24 gennaio 1947

*Continua la discussione sui soggetti legittimati a ricorrere alla Corte. Nella proposta del relatore Giovanni Leone l'incostituzionalità di una legge può essere dedotta e impugnata nel corso di un giudizio oppure da chiunque vi abbia interesse, entro due anni dalla sua entrata in vigore. A fronte di tale riconoscimento indiscriminato ad adire la Corte, sorge tra i membri della seconda sezione la preoccupazione di impedire il numero, potenzialmente elevato, di impugnazioni prive di qualunque fondamento.*

*Per ovviare a tale inconveniente Bozzi propone, come correttivi, accorgimenti di carattere processuale.*

**Bozzi** opina che l'inconveniente che chiunque possa impugnare la legge, anche senza fondamento, possa essere ovviato anche con accorgimenti di carattere processuale, mediante cioè un giudizio di delibazione preventiva, come avviene attualmente per le sentenze impugunate davanti alla Corte di cassazione penale. Un simile giudizio di delibazione pensa che a maggior ragione si possa instaurare nei riguardi della Corte costituzionale, vale a dire che, senza aprire il giudizio, una commissione dovrebbe preventivamente esaminare le domande di impugnazione per determinare se sia il caso o meno di sottoporle al giudizio della Corte.

ASSEMBLEA COSTITUENTE - COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE - ADUNANZA PLENARIA  
SULLA POTESTÀ LEGISLATIVA REGIONALE

Seduta del 17 gennaio 1947

*La Commissione per la Costituzione esamina il lavoro preparato dalla II Sottocommissione e dal Comitato di redazione sulla potestà legislativa regionale.*

*Laconi, Lami Starnuti e Bozzi presentano un emendamento sostitutivo degli articoli 4, 5 e 6 del testo predisposto dal Comitato di redazione, che sostanzialmente limita la potestà legislativa ad una funzione di attuazione e di integrazione di quella statale.*

*Bozzi interviene per illustrare l'emendamento.*

**Presidente** ricorda che, in base a quanto è stato deciso dalla Commissione, questa esaminerà le questioni che hanno implicato un dissenso sostanziale in seno al Comitato di redazione.

Per quanto riguarda le autonomie locali, in seno al Comitato di redazione vi è stato accordo pieno sul punto che, essendo state già concesse o promesse a quattro Regioni (le due grandi isole, il Trentino-Alto Adige e la Val d'Aosta) forme di autonomia particolarmente ampie, non era il caso di estendere tali forme a tutte le altre Regioni italiane per le quali si sarebbe dovuto adottare nella Costituzione un tipo comune di autonomia. Dissenso si è invece determinato sui poteri da dare alla Regione e, soprattutto su un punto, sul quale il Comitato di redazione richiama l'attenzione della Commissione. La seconda Sottocommissione, su relazione dell'onorevole Ambrosini, che ha particolarmente curato questa materia, ha stabilito che alla Regione siano date facoltà legislative.

Queste facoltà di legislazione nel primo progetto Ambrosini, avevano due manifestazioni: una per così dire esclusiva, ed una integrativa dei principi e dei criteri direttivi stabiliti dallo Stato nelle sue leggi. La Sottocommissione, ampliando questa casistica, ha creato tre tipi di legislazione: un primo tipo che può sempre chiamarsi di legislazione esclusiva, un secondo di legislazione suppletiva o concorrente, nel senso che lo Stato può, in determinati casi, stabilire i criteri entro i quali la Regione dovrà legiferare; un terzo infine di carattere integrativo, quando cioè la Regione ha facoltà di integrare con proprie norme i principi stabiliti dalle leggi dello Stato.

Si sarebbe voluto aggiungere anche un quarto caso, quello della facoltà regolamentare, ma il Comitato di redazione si è trovato di fronte a deliberazioni sostanziali che non ha potuto modificare. Ha dovuto, perciò, conservare le tre forme anzidette, salvo a far rientrare la facoltà di emanare regolamenti nella terza categoria proposta.

Queste le proposte che vengono ora portate all'esame della Commissione.

Osserva che, in primo luogo, occorre risolvere la questione di principio, cioè se sia opportuno o meno concedere alla Regione potestà legislativa esclusiva in determinate materie.

I sostenitori della prima tesi, che è stata quella che ha prevalso nella seconda Sottocommissione, hanno fatto rilevare che anche con il loro testo si tengono presenti delle limitazioni che valgono a non intaccare l'unità dello Stato. Infatti, anche per la legislazione esclusiva, è prescritto che essa deve svolgersi in armonia con la Costituzione e con i principi generali dell'ordinamento dello Stato, e con il rispetto degli interessi e degli obblighi internazionali dello Stato.

Dall'altra parte è stato risposto che una tale legislazione, sebbene entro questi limiti generali, implicherebbe una funzione legislativa vera e propria di cui verrebbe spogliato lo Stato, ed è stata sostenuta l'opportunità di concedere alla Regione soltanto una facoltà legislativa di integrazione e di attuazione «per adattare alle condizioni locali le norme generali direttive stabilite con leggi della Repubblica».

Un emendamento in tal senso, sostitutivo degli articoli 4, 5 e 6 del testo predisposto dal Comitato di redazione, è stato presentato dagli onorevoli Laconi, Lami Starnuti e Bozzi. Esso è così formulato:

«La Regione ha facoltà legislativa di integrazione e di attuazione per adattare alle condizioni locali le norme generali e direttive stabilite con leggi della Repubblica.

«Tale facoltà si esercita, oltrechè nelle materie i cui servizi sono di competenza della Regione (*di cui al successivo articolo*), nelle altre che, pur sempre entro i limiti dell'interesse regionale, concernono:

l'agricoltura, l'industria e il commercio;

le miniere e cave;

le acque pubbliche e l'energia elettrica;

l'istruzione;

le altre materie indicate da leggi speciali».

Aprè la discussione generale sulla questione di principio, invitando l'onorevole Ambrosini a voler riassumere il punto di vista che ha prevalso in seno alla seconda Sottocommissione.

**Ambrosini** fa presente che, senza dubbio, dal punto di vista teorico, appare una differenza profonda tra i vari sistemi progettati e specialmente tra quelli che erano stati presentati dal Comitato di redazione e dalla maggioranza della Sottocommissione da una parte e l'emendamento proposto dagli

onorevoli Lami Starnuti, Laconi e Bozzi dall'altra. Senonché, questa differenza, in fatto, può ridursi a ben poco quando le materie di competenza cosiddetta esclusiva della Regione siano limitate nel numero o, comunque, circondate da garanzie tali da salvaguardare in modo assoluto i principi generali della legislazione statale e quando, d'altra parte, si estenda di molto la categoria delle materie per le quali la Regione può emanare delle norme cosiddette di integrazione o di applicazione, secondo il sistema dell'emendamento in discussione.

Ricorda che la seconda Sottocommissione, durante la prima discussione generale in materia, si pronunciò in modo nettamente e decisamente favorevole alla concessione alla Regione di una vera facoltà legislativa, tanto che a grande maggioranza respinse una proposta secondo la quale la Regione avrebbe avuto soltanto la facoltà di emanare norme giuridiche. Il fatto stesso di avere differenziato nettamente le espressioni «facoltà legislativa» e «facoltà di emanare norme giuridiche», e di avere adottato la prima espressione sta a indicare qual'era il pensiero della maggioranza della Sottocommissione; pensiero al quale si attennero il Comitato di redazione per l'autonomia regionale e che la stessa Sottocommissione ribadì nell'approvare il testo definitivo, sia pur con una ulteriore differenziazione delle categorie di leggi regionali rispetto a quella più semplice che era stata proposta dal Comitato di redazione.

Non crede di dover scendere ai particolari; personalmente sarebbe stato per il mantenimento del sistema proposto dal Comitato di redazione, ma l'integrazione fatta dalla Sottocommissione può costituire una ulteriore specificazione che conferma il principio di tale sistema.

Esprime l'avviso che l'emendamento proposto dagli onorevoli Lami Starnuti, Laconi e Bozzi non sia da accettare, in quanto contrasta col carattere che si è voluto dare alle Regioni. Mette in rilievo che, costituendole come enti autonomi dotati di funzioni e poteri propri, si è voluto differenziarle e porle in un piano superiore a quello degli enti autarchici. Se quindi oggi si concedesse alla Regione soltanto la potestà di emanare norme giuridiche di integrazione, dal punto di vista concettuale e pratico si arriverebbe a non porre il nuovo ente nella categoria in cui la Sottocommissione ha deciso di collocarlo. Per compiere una effettiva riforma adeguata agli sforzi prestabiliti, bisogna compiere un deciso passo innanzi, dando alla Regione la potestà legislativa.

I sostenitori della riforma non si sono nascosti le preoccupazioni e le apprensioni che la concessione di una siffatta potestà potrebbe suscitare ed hanno esaminato la questione da tutti i punti di vista, arrivando all'elaborazione di un sistema, che, pur affermando l'autonomia della Regione, non pregiudica affatto i diritti e l'interesse superiore dello Stato anche nel campo legislativo.

Rileva anzitutto che impropriamente si è parlato di una potestà legislativa esclusiva, la quale si ha soltanto quando un determinato ente può det-

tare, su una determinata materia, norme senza alcuna limitazione od alcun controllo.

Qui, invece, la Regione non è completamente libera di dettare norme giuridiche in quanto vi sono dei limiti i quali sono precisi e tassativi: si è detto infatti che alla Regione compete questa potestà legislativa in armonia con la Costituzione ed inoltre con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato. Questa aggiunta, che a taluno può esser sembrata superflua, è stata espressamente introdotta perché i principi generali che regolano la vita dello Stato non possono essere tutti compresi nella Costituzione. Non solo, ma è stata aggiunta una limitazione ancora più significativa e che dovrebbe – a suo avviso – eliminare qualsiasi perplessità: quella che le norme emanate dalle Regioni debbono rispettare gli interessi nazionali e delle altre Regioni e gli obblighi internazionali dello Stato. Ora si domanda: se sono state poste queste limitazioni, se la potestà legislativa della Regione, pur nelle materie limitate, è così infrenata, ci può essere il pericolo che la Regione esorbiti da questi limiti e violi i principi generali che vigono nello Stato o danneggi gli interessi delle altre Regioni? Crede che questo pericolo non vi sia.

Aggiunge che questa disposizione fondamentale deve essere riguardata insieme con le disposizioni successive concernenti l'interferenza del Governo centrale sulla vita delle Assemblee regionali e sul procedimento di formazione della legge regionale. Bisogna infatti riguardare il sistema nel suo complesso, per accertare se sussistano o meno tali pericoli di un'eventuale esorbitanza della Regione nell'esercizio del potere legislativo.

Quanto alla vita dell'Assemblea regionale, è stato attribuito al potere centrale il diritto di scioglierla, quando essa compia atti contrari all'unità nazionale o gravi violazioni di legge. Passando all'esercizio della potestà legislativa della Regione, espone il sistema concreto adottato dal progetto, che dà al Governo, anzitutto, il diritto di rinviare con le sue osservazioni all'Assemblea regionale i disegni di legge da essa approvati, e successivamente, nel caso che questa li approvi nuovamente, di ricorrere contro di essi alla Corte Costituzionale per motivi di legittimità e al Parlamento per il merito, arrestando in ambedue i casi l'entrata in vigore della legge.

Occorre dunque tener presente che la legislazione della Regione è imbrigliata da vari limiti: rispetto dei principi della Costituzione e dell'ordinamento giuridico dello Stato; obbligo di non interferire e violare non solo i diritti, ma anche gli interessi dello Stato o di singole altre Regioni; sindacato dell'esercizio della potestà legislativa da parte del Parlamento. Si domanda perciò se veramente questo potere legislativo attribuito alla Regione presenti pericoli per l'unità, non solo politica, ma giuridica dello Stato, tali da dover indurre a respingere il testo della Sottocommissione e ad accettare l'emendamento proposto.

Ritiene che la costituzione del nuovo Ente sia stata progettata in una forma così precisa e marcata da fargli sentire tutto il peso della propria re-

sponsabilità. Conclude invitando la Commissione a voler tener conto delle osservazioni svolte e respingere l'emendamento proposto dagli onorevoli, Laconi, Bozzi e Lami Starnuti.

**Bozzi**, premesso che in seno alla seconda Sottocommissione, tutti i colleghi, tranne l'onorevole Nobile, il quale assunse una posizione isolata rigidamente unitaria, furono d'accordo nel senso che si dovessero ammettere le autonomie regionali, come reazione a quell'accentramento statale per tanto tempo invalso in Italia e come garanzia per la democrazia e la libertà, fa presente che tutti furono pure d'accordo sulla necessità di creare un sistema il quale desse garanzia e sicurezza che l'unità nazionale non verrebbe infranta. Ha però l'impressione – ed è per questo che ha presentato con altri colleghi l'emendamento in discussione – che il sistema di competenza amministrativa della Regione incida sull'unità dello Stato per quella che è la manifestazione prima di tale unità, cioè la funzione legislativa.

Orientamento della nuova Costituzione dovrebbe essere quello di far sì che il Parlamento nazionale non si occupasse di leggi troppo particolari, ma commettesse invece ad altri organi, come appunto la Regione, l'ufficio di integrare queste norme per adattare alle esigenze locali. Ma il sistema adottato dalla seconda Sottocommissione va molto al di là, in quanto prevede quattro tipi di competenza legislativa da attribuire alla Regione. Il primo tipo è quello che si fonda sul principio del non intervento dello Stato in determinate materie, nei confronti delle quali lo Stato può solo intervenire successivamente con una potestà di annullamento e di impugnativa; il secondo tipo concerne la sfera di competenza in cui lo Stato, come legislatore, concorre con la Regione; il terzo, concerne la sfera inerente alla potestà integrativa assegnata alla Regione; il quarto la sfera in cui invece la Regione ha una potestà regolamentare. Ora, già il determinare diverse sfere di competenza crea – a suo avviso – in tale materia delicatissima, una estrema incertezza, soprattutto fra la competenza della Regione e quella dello Stato, con tutte quelle conseguenze che facilmente si possono immaginare in un sistema in cui è prevista una facoltà di impugnativa. Per questo ritiene che tutto il sistema vada semplificato. Crede altresì che, per mantenere veramente l'unità dello Stato sul piano politico e su quello economico – sottolinea il piano economico – lo schema proposto dagli onorevoli Laconi e Lami Starnuti e da lui risponda alla giusta esigenza di tutelare l'unità dello Stato e dare insieme un giusto riconoscimento ad una sfera di competenza della Regione.

Illustra lo schema proposto, rilevando che, con esso, si stabilisce il principio che non vi possono essere materie per le quali sia negata allo Stato la potestà di dire una sua parola in materia legislativa. Alla Regione è commessa quella che si è chiamata competenza di attuazione e di integrazione. Questo è infatti il compito precipuo che deve avere la Regione: adattare le

norme direttive e generali che lo Stato intende emanare alle esigenze particolari della Regione. Ma al di là non si deve andare.

Il problema è – a suo parere – veramente fondamentale. Nella nuova struttura che si vuol dare alla Nazione, occorre mantenere l'unità dello Stato nel decentramento e non creare un sistema come quello proposto che, anche se oggi non lo è, possa scivolare domani in un sistema federale.

Ritiene che accogliendo l'emendamento si darà al nuovo ente che sorge una giusta competenza con largo decentramento amministrativo, con larga sfera di attribuzioni, mantenendolo però sempre nel campo dell'attuazione delle norme e delle direttive generali che lo Stato intende emanare.

ASSEMBLEA COSTITUENTE - COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE - II SOTTOCOMMISSIONE  
SUL REFERENDUM REGIONALE

Seduta del 22 gennaio 1947

*La Sottocommissione discute l'ultimo articolo del progetto redatto da Mortati, relativo all'applicazione del referendum nel più ristretto ambito territoriale delle regioni e dei comuni. La proposta prevede che gli statuti regionali possono disporre l'impiego del referendum per la formazione delle leggi regionali o anche per l'approvazione di singoli provvedimenti.*

*Bozzi interviene ponendo l'accento sul valore della consultazione referendaria.*

**Bozzi** ritiene indubbio che le Regioni e i Comuni possano indire un *referendum*, se ad esso si dà valore di consultazione e di parere non impegnativo. Altra cosa sarebbe se al *referendum* si intendesse dare valore deliberativo, in quanto con ciò si verrebbe a sostituire l'espressione della volontà popolare a quella degli organi che per legge sono chiamati ad esprimere la volontà giuridica, eludendo così il modo normale di formazione di questa volontà. Se il parere degli elettori dovesse essere vincolante, occorrerebbe dichiararlo esplicitamente, perchè ove è attribuzione di competenza che disciplini il modo in cui la volontà si deve manifestare, non si vede come si possa mettere da parte la legge e sentire direttamente il popolo.

ASSEMBLEA COSTITUENTE - COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE - ADUNANZA PLENARIA  
SUL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

Seduta del 30 gennaio 1947

*La Commissione discute gli emendamenti al Titolo relativo alla magistratura.*

*Giovanni Leone, presentatore di vari emendamenti, comunica alla Presidenza di mantenere quelli di carattere sostanziale fra i quali rientra l'attribuzione della vicepresidenza del Consiglio superiore della magistratura al presidente della Corte di cassazione anziché al Guardasigilli.*

*Bozzi esprime parere favorevole a tale emendamento, rilevando che il problema della magistratura è soprattutto un problema di indipendenza dal potere esecutivo, pertanto affidare la vicepresidenza del CSM al Guardasigilli equivarrebbe a determinare «un'ingerenza, diretta, continua sulla vita della magistratura».*

**Bozzi** rileva che il problema della Magistratura è soprattutto un problema di indipendenza dal potere esecutivo; ora, creando un organismo in cui la vicepresidenza, che è poi la presidenza effettiva, è affidata al potere esecutivo, si determina un'ingerenza diretta, continua, sulla vita della Magistratura la quale si riflette sull'indipendenza del singolo magistrato, che viene ad essere profondamente menomata.

L'onorevole Tosato ha eccepito che non si dovrebbe includere nel Consiglio neppure il Capo dello Stato, poichè la sua responsabilità deve, per statuto, essere coperta da quella dei Ministri. Risponde che ciò accade solo ove si possa individuare una responsabilità singola del Presidente della Repubblica come tale: qui egli interviene, invece, come membro di un collegio.

Si dichiara pertanto favorevole all'emendamento dell'onorevole Leone.

ASSEMBLEA COSTITUENTE  
SUL PROGETTO DI COSTITUZIONE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

Seduta del 4 marzo 1947

*Dal 4 al 12 marzo 1947 all'Assemblea costituente si svolge la discussione generale sul progetto di Costituzione, presentato da Ruini nella seduta del 31 gennaio 1947.*

*Bozzi dopo aver ricordato le difficoltà riscontrate dalla Commissione legate al particolare momento storico, sottopone all'Assemblea alcuni rilievi al progetto di Costituzione. Dal punto di vista della tecnica giuridica sostiene l'opportunità di inserire un preambolo, che svolga una duplice funzione: indirizzo per il futuro legislatore e criterio di interpretazione dell'ordinamento giuridico per il giudice.*

*In relazione ai contenuti del progetto di Costituzione Bozzi rileva in primo luogo l'assenza dei partiti e delle organizzazioni sindacali, che svolgono, invece, «una funzione pubblica nello Stato moderno», ed è quindi necessario che al loro interno sia attuato «il metodo democratico che è indispensabile, perché la democrazia possa, poi, informare tutta la vita dello Stato».*

*Pur rientrando tra i sostenitori del bicameralismo nell'ambito dei lavori della II Sottocommissione, Bozzi ritiene insufficienti gli elementi di differenziazione tra i due rami del Parlamento previsti nel progetto. Passa poi a sostenere l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, che ne accrescerebbe il prestigio e l'indipendenza, senza incorrere nel pericolo di un regime personale, data la distinzione tra le funzioni di Capo dello Stato e quelle di Capo del Governo.*

*Infine, pur non essendo contrario all'autonomia regionale, Bozzi giudica la potestà legislativa delle regioni vasta e non ben definita e pertanto paventa «un pauroso panorama di incertezze, di possibilità di conflitti, di impugnazione di leggi» che «è una delle cose più funeste che possano immaginarsi nella vita di uno Stato, che voglia essere uno Stato di diritto». Bisogna quindi evitare di inserire nel progetto norme vaghe ed incerte, che diano luogo a dubbi interpretativi e quindi ad impugnative innanzi alla Corte costituzionale, che «deve avere una funzione veramente elevata, senza trasformarsi in superparlamento, e deve essere invocata veramente in casi eccezionali».*

**Bozzi.** Onorevoli colleghi, si è detto molto male di questo progetto che noi siamo chiamati ad esaminare. Io ricordo di avere letto giorni fa su un quotidiano l'articolo di un professore di diritto, il quale si meravigliava altamente che uomini politici eminenti, giuristi, magistrati, avessero potuto dare il loro avallo a questo progetto, che non faceva onore all'Italia, che era stata la madre del diritto.

Si è fatta molta ironia a questo riguardo; anzi, troppa. Taluno ha detto che nel progetto vi è del buono e del nuovo, ma che il buono non è nuovo e il nuovo non è buono.

Ora, io non voglio assumere il ruolo di difensore, volontario o di ufficio, ma nemmeno mi sento propenso a far da pubblico accusatore; e non soltanto perchè ciò significherebbe assumere la difesa o l'accusa di se stesso.

L'Assemblea Costituente si trovava inizialmente in una posizione difficile. Essa non aveva un testo sul quale portare la sua attenzione; non vi era un progetto predisposto dal Governo. Altre Costituenti hanno discusso su progetti governativi. Non vi erano nemmeno progetti elaborati da Partiti. Occorreva, adunque, un punto di partenza; e si nominò una Commissione: la Commissione dei «75». Secondo me, questa ha dato una interpretazione estensiva al compito che le aveva affidato l'Assemblea. Secondo il mio punto di vista – che ebbi anche occasione di manifestare – la Commissione dei «75» avrebbe dovuto soltanto delineare l'architettura fondamentale, la struttura essenziale, direi quasi le nervature del progetto; e portare poi questo elaborato all'esame dell'Assemblea Costituente, che era l'organo al quale il popolo aveva demandato la funzione di costruire la nuova Carta.

Viceversa, la Commissione ha lavorato in estensione e in profondità; ha dilatato la sfera delle sue attribuzioni e ha, perciò, sottratto a voi tutti la possibilità di una indagine diretta più larga. Ma è da soggiungere, per la verità, che questo modo di procedere, se per alcun verso può sembrare un difetto, ha avuto anche i suoi vantaggi. Lo ha accennato il nostro illustre Presidente, onorevole Terracini, quando ha detto che oggi si presenta al nostro esame un testo, che porta in sé già composti, risultato del lavoro fecondo delle Commissioni, alcuni dissidi, elise alcune frizioni; presenta punti di equilibrio e di incontro che in questa sede si sarebbero potuti raggiungere con maggiori difficoltà.

Noi, o colleghi, siamo in una fase storica di trapasso fra un mondo che è tramontato o volge al tramonto e un altro che si affaccia, si delinea all'orizzonte, con luce incerta. Noi disponiamo delle macerie del primo, ma non ancora vediamo nettamente delineati gli schemi del secondo. Siamo in una fase di fermento e di travaglio, non solo nel nostro Paese, ma nell'Europa e nel mondo.

Due concezioni vediamo in contesa sulla scena: una che dirò – per brevità – occidentale, ispirata a una certa visione della vita, al rispetto dei valori dello spirito, a certi postulati filosofici, religiosi, economico-sociali,

che danno una fisionomia in largo senso liberale al modo di vita dei singoli e della società; e, per converso, un'alta concezione – che dirò orientale – ispirata a principi affatto diversi, collettivistici in gran parte e deterministici. E i popoli, nella lotta fra queste concezioni, non hanno ancora trovato il loro punto di equilibrio, *l'ubi consistam*. Si comporranno esse in una sintesi? O l'una prevarrà sull'altra? E quale?

La guerra è stata in gran parte la figlia di questa grande crisi dell'umanità; ma, a sua volta, è la madre di nuovi disorientamenti ed impone l'ansiosa ricerca di nuovi assetti.

Noi siamo dunque nel bel mezzo di un dramma, che direi cosmico; e a queste ragioni di carattere generale si aggiungono difficoltà tutte nostre, nazionali. Noi non abbiamo nella nostra storia precedenti, al di fuori della Repubblica romana, di Costituenti popolari; la Francia, nel corso della sua storia, conta numerose Costituzioni, alcune delle quali fondamentali non solo per la vita di quel popolo, che se le dette, ma di tutti i popoli. Noi usciamo dall'incubo profondo della tirannide, che ha durato tanto, e ha lasciato un solco che non agevolmente si può eliminare; usciamo da una disfatta militare e da una crisi istituzionale. Tre eventi formidabili. Non abbiamo, perciò, ancora una classe politica dirigente, che possa esprimere la coscienza popolare e sospingerne, al tempo stesso, il moto.

Siamo, dunque, chiamati a darci la Costituzione in un momento di grande crisi e di grande difficoltà. Che cosa vogliamo? Quale posizione prenderemo nella lotta fra libertà e tirannide? Ci vorremo avviare verso una società socialista; o resteremo fedeli agli schemi liberali?

La funzione di una Costituzione, secondo il mio modesto parere, dovrebbe essere quella di tradurre in formule giuridiche un processo rivoluzionario già compiuto. Così è stato della Costituzione russa, che è venuta nel 1936, dopo circa 20 anni di esperienze rivoluzionarie, che erano entrate nel vivo della coscienza di quel popolo; e quella Costituzione dura; ha superato anche il vaglio della guerra.

Noi, viceversa, dovremmo foggare una Carta costituzionale quasi strumento per agevolare e indirizzare una rivoluzione che non si è fatta; rivoluzione – intendiamoci – non nel senso tradizionale e un po' quarantottesco della parola, che ci richiama alle barricate o, per aggiornarci, ai mitra, ma rivoluzione che si attua attraverso le formule della legge. Le rivoluzioni, oggi, si possono fare, a tavolino.....

Questo è il compito nuovo e, secondo me, in gran parte anomalo, della nostra Costituzione; ed è per ciò che noi, prima nella Commissione, oggi in Assemblea, abbiamo incontrato e incontreremo difficoltà, che dipendono dalla attuale fase storica. Ma questa ambientazione storica deve servire a qualcosa; deve servire a porre dei limiti e delle direttive a noi stessi.

L'onorevole Lucifero or ora ha parlato di Costituzione interlocutoria – è frase brillante – come di certe sentenze del giudice, che non posson dire subito chi abbia ragione e chi abbia torto e preparano i mezzi per la sta-

tuizione definitiva; il che significa che il popolo fra non molto dovrebbe darsi un'altra Costituzione. Io mi auguro che questo non sarà. Ma il dubbio è di molti. Pervasi da un profondo spirito di pessimismo – che è uno dei mali endemici del nostro popolo – molti rievocano la sorte ingloriosa toccata alla Costituzione di Weimar. Si fanno paralleli fra l'ambiente storico, nel quale venne elaborato e foggato quel documento, apprezzabile come documento di dottrina, e il nostro. Si dice che, come la Costituzione di Weimar non ebbe, non poté avere radici profonde e fu quasi una vernice esterna che non prese corpo con la materia sulla quale era posta, così la nostra Costituzione di oggi non potrà essere l'espressione genuina d'un indirizzo popolare e d'una coscienza collettiva matura, che non esistono.

Io vorrei dire, in sintesi, che la nostra Carta costituzionale dovrebbe, innanzi tutto, formulare e consacrare quei principi che si possono ritenere saldamente acquisiti alla coscienza giuridica, politica e sociale del nostro popolo; ma nello stesso tempo essa dovrebbe dare un indirizzo e un orientamento per l'avvenire.

Noi dobbiamo tracciare anche le vie dell'avvenire, ponendo le mete che oggi vogliamo siano raggiunte domani. In questo senso mi sembra che l'onorevole Togliatti ebbe a dire, in una delle discussioni della Commissione, che la Costituzione doveva anche essere un ponte verso l'avvenire.

Il problema si pone allora come problema di fini e di mezzi; e va affrontato e risolto con chiarezza e lealtà.

Come si è lavorato nella Commissione? Io credo che vi sia stato un difetto di origine. È mancata, inizialmente, una discussione generale. Era stato proposto dal nostro infaticabile e sagace Presidente, l'onorevole Ruini, il tema pregiudiziale: si faccia una discussione generale su quelli che debbano essere le basi di impostazione; i principi direttivi della Costituzione. Non si aderì a questa idea, e la Commissione dei «75» si divise in Sottocommissioni, le quali lavorarono ciascuna un po' nel suo chiuso; e l'opera di coordinamento venne dopo, ma si dovette esercitare necessariamente su quello che ormai era il frutto del lavoro, qualche volta la faticosa conquista, delle singole Sottocommissioni. Ora, io penso che se, pregiudizialmente, si fosse portata la discussione su alcuni principi fondamentali, molti di quelli che io rileverò come errori sarebbero stati evitati.

Io farò la mia critica serenamente, con obiettività, pervaso dall'ansia di dare un apporto, sia pure il più modesto, per il miglioramento di questo testo.

È mancata, onorevoli colleghi, innanzi tutto, una discussione sul punto se la Costituzione dovesse essere rigida o flessibile. Si dette da tutti per ammesso che dovesse essere rigida. Io non verrò a sostenervi che era meglio configurarla flessibile; vi sono ragioni teoriche e soprattutto pratiche che consigliano il tipo della Costituzione rigida; per quanto questa rigidità – che non è cadaverica, come diceva un mio amico, ironizzando, l'altro giorno – sia, nel progetto, molto relativa, perchè il procedimento di revi-

sione, come vedremo in sede opportuna, è di tanto facile esperimento che di poco si differenzia dal procedimento proprio della legislazione ordinaria. Già, la vita, l'efficienza, il prestigio, la durata di una Costituzione non dipendono nemmeno, secondo me, dal fatto che essa sia di tipo rigido o di tipo flessibile, ma piuttosto dal grado di civiltà del popolo, dalla maturità, dal senso di responsabilità degli organi costituzionali che il popolo esprime. Abbiamo due esperienze in senso contrario: quella della Costituzione inglese, che è flessibile, quella della Costituzione americana, che è rigida; ed entrambe durano nel tempo e sono onorate dai cittadini.

L'aver omesso la discussione generale sulla rigidità ha condotto a questo: che non si è fermata l'attenzione su alcuni connotati giuridici che debbono rivestire le norme che si inseriscono in una Costituzione rigida. Il tema fu prospettato, mi pare, dall'onorevole Perassi, in sede di Assemblea dei «75». Una Costituzione rigida presuppone, come postulato, che le norme abbiano una determinata conformazione, abbiano una determinata struttura. Esse debbono essere norme giuridiche precise, debbono presentare l'attitudine ad una immediata applicazione. Non solo: debbono anche essere norme che contengano principi fondamentali; il costituente, in una Costituzione rigida, non deve assolutamente indulgere a tutto ciò che è particolare, a tutto ciò che può essere contingente e che deve essere rimesso al legislatore ordinario, il quale ha il compito di seguire e di esprimere nella legge il moto progressivo della società.

Ora, ripeto, i connotati giuridici che avrebbero dovuto avere le norme non sono stati precisati; ed è questo un difetto di struttura, che si proietta su tutta la Costituzione. Ed è su questo punto che io credo noi dovremo, nel nostro riesame, portare particolarmente la nostra attenzione.

La Costituzione si apre con la dichiarazione dei diritti; dichiarazione che è la parte fondamentale di ogni moderna Costituzione, perché è nella precisazione dei rapporti fra l'individuo e lo Stato e gli altri aggruppamenti che si muovono e vivono nella società organizzata, è in questa determinazione di rapporti che si coglie la fisionomia del tipo di Stato a cui si vuol dar vita. Se noi assegnamo un maggior margine di libertà all'individuo, avremo un sistema improntato a certe caratteristiche; se noi, viceversa, daremo allo Stato una potestà di intervento più efficace e intensa in una serie varia di rapporti, configureremo un diverso tipo di Stato. Il problema degli organi e dei poteri è collegato con il tipo di Stato che da quella determinazione di rapporti vien fuori. Ora, evidentemente, una Costituzione moderna non si poteva limitare all'enunciazione dei classici diritti di libertà. Intendiamoci: questa consacrazione era indispensabile; l'esperienza recente dimostra come questi principi possano essere violati e soppressi. Ma occorre, accanto ai tradizionali diritti di libertà, che impongono un limite negativo, porre quelli che, con frase non del tutto propria, si dicono «diritti sociali». Sono i principi, che rispondono alla esigenza della giustizia sociale, alla quale nessuno oggi si può sottrarre. Può essere sentita più o

meno profondamente dell'altra esigenza della libertà, ma è sempre comune a tutti. Questi diritti sociali si ispirano ad un diverso principio, al principio di eguaglianza, inteso nel senso propulsivo, attivo, direi, dinamico della parola; che è più precisamente il principio della solidarietà.

Nella prima parte della Costituzione noi leggiamo affermazioni le più varie di codesti diritti sociali. Ed è, o colleghi, a questo proposito che si pone un problema di impostazione, che deriva dall'osservazione che i cosiddetti diritti sociali non configurano spesso diritti o interessi legittimi in senso stretto.

Noi abbiamo una nozione tecnico-giuridica del diritto, che è come una medaglia. Ha il suo rovescio, che è il dovere. Il diritto è una posizione giuridica subiettiva, munita di sanzione, che dà a colui che ne è titolare la possibilità di agire innanzi al giudice contro un altro soggetto, privato o pubblico, tenuto a un determinato atteggiamento. Noi abbiamo del pari una nozione tecnico-giuridica dell'interesse legittimo. Vi sono, viceversa, in questa parte della Costituzione, enunciazioni di tendenze – che io in questo momento non discuto nel merito – enunciazioni di tendenze, di propositi, di mete alle quali si vuole arrivare domani. Il che, naturalmente, renderà necessaria non solo l'emanazione di apposite norme giuridiche sostanziali, ma la conformazione della struttura economico-sociale, in guisa tale che si renda possibile la traduzione in atto di questi principi. Ciò potrà avvenire, per alcuni principi, domani, per altri, in un domani più lontano; per altri, forse mai. Il diritto al lavoro si è potuto realizzare in Russia, perchè questo paese offre il tipo di una società socialista. Da noi, è il voto di una tendenza. Parlarne, oggi, nella Costituzione come diritto può essere, a tacer d'altro, pericoloso, per le amare delusioni cui darebbe luogo di certo! Pensate ai due milioni circa di disoccupati!

Il problema di tecnica giuridica, che io pongo all'Assemblea è questo: principi di questo genere, programmatici, tendenziali, finalistici, aspirazioni, devono essere collocati accanto a quelle norme che hanno un contenuto squisitamente e meramente legale e normativo, o viceversa essi devono essere più acconciamente sistemati in una sede a sé, che potrebbe essere il Preambolo della Costituzione? Badate, si sono chiamati diritti, ma diritti non sono. Anche la confusione terminologica si traduce spesso in confusione sostanziale. Si è detto che relegarli nel Preambolo significherebbe sminuirne l'importanza. Si è considerato da taluni il Preambolo quasi come la soffitta della Costituzione, nella quale si pongono i principi inutili, che servono soltanto a fare bella mostra di sé e che non verranno mai tradotti in pratica.

In una intervista apparsa ieri sulla *Voce Repubblicana*, l'onorevole Grieco diceva che la Costituzione comincia dall'articolo primo e che tutto ciò che non è nell'articolo primo e negli articoli che seguono, non è Costituzione. Io mi permetto di dissentire. La Costituzione comincia dal Preambolo. Il preambolo ha una sua propria rilevanza giuridica. In che consiste

questa rilevanza? Agisce in due direzioni: come indirizzo per il futuro legislatore, il quale dovrà conformare la sua attività in modo tale da dare attuazione a quelle norme di tendenza; come criterio di interpretazione, per il giudice e per l'amministratore, dell'ordinamento giuridico esistente. Dal Preambolo scaturisce una fonte di vita nuova, non solo per il futuro, ma anche per il presente.

Ora io penso che se noi verremo nell'ordine di idee di creare un Preambolo nel quale potranno trovare sistemazione più adeguata questi principi programmatici, queste aspirazioni, noi snelliremo la Costituzione ed eviteremo molte di quelle confusioni che oggi si devono lamentare. Naturalmente, non tutto ciò che non è in senso stretto diritto, si deve mettere nel Preambolo. Una Costituzione non è soltanto un Codice di norme positive; ma non può essere nemmeno una tavola di astrazioni. Qui la questione è di valutazione e di misura. Noi potremo esaminare, ed è naturalmente un'indagine che non si può compiere adesso senza trascendere dai limiti di questa discussione generale, quelle situazioni giuridiche che abbiano una maggiore o minore consistenza normativa, quelle che si possono tradurre domani, in base alla valutazione che oggi si può fare del domani, e quelle viceversa che hanno bisogno di una più profonda e radicale trasformazione delle società, e quindi veramente rappresentano una tendenza verso la quale noi potremo andare, ma che non potrà essere raggiunta se non in un lontano domani.

Un altro punto che io voglio segnalare alla vostra attenzione, e che è sempre di carattere strutturale ed investe tutto il progetto, è questo: delimitazione dei rapporti fra norma costituzionale e norma ordinaria.

Il collega Lucifero ha detto che in questo progetto vi è mezzo Codice civile, mezzo Codice penale e credo anche mezzo Codice di procedura. È esagerato; ma che in realtà in questo progetto vi siano molte disposizioni che, con grande utilità, potrebbero essere trasferite in altra sede, è una verità nella quale tutti dobbiamo convenire.

Qual è il criterio per distinguere la norma costituzionale dalla ordinaria? Un criterio predeterminato non esiste. È un problema affidato alla classe dirigente che è chiamata a fare la Costituzione, e lo risolve, direi di volta in volta, a seconda della valutazione dei fini e degli interessi politici. Comunque, io vorrei suggerire di tener presente un detto di saggezza: «Nel dubbio, astienti». Se abbiamo il dubbio, se una norma sia costituzionale o ordinaria, optiamo per considerarla norma ordinaria. Non poniamo pericolose ipoteche sul futuro; non imbrigliamo oggi quello che dovrà essere il naturale sviluppo della legislazione.

Questo progetto si muove fra due poli: da una parte attinge vette sublimi: ed è l'esaltazione della personalità umana, che è il motivo dominante della prima parte; poi finisce quasi nelle norme regolamentari. Vi è un articolo che parla del trattamento igienico sanitario, qualcun altro accenna al trattamento da farsi ai detenuti. Vi sono poi troppi riferimenti a istitu-

ti contingenti. Non intendo scendere ad esemplificazioni particolari. Negli articoli che disciplinano la scuola, si richiamano istituti vigenti: la parificazione, l'esame di stato. Cosa significano queste parole? Tutto e nulla. Bisogna vedere quello che si mette dentro a queste frasi. La parificazione può comportare l'adempimento di certe condizioni e può non importare niente al di fuori di un semplice decreto. Vi è un articolo in questa parte del regolamento scolastico in cui si dice che l'istruzione primaria deve essere di almeno otto anni, cosicché se, domani, si vuole ridurre a sette bisogna modificare la Costituzione!

*Una voce all'estrema sinistra.* Diminuire no, aumentare sì!

**Bozzi.** Ora io francamente trovo che vi sono principi che devono essere rimandati alla legislazione ordinaria; per esempio i principi sul matrimonio. Vedete, quando si è posta la questione della indissolubilità, voi lo ricordate, io votai per l'indissolubilità del matrimonio; ma restavo fermo alla pregiudiziale, che cioè questa fosse materia non da Costituzione. E così tutta la disciplina dei figli nati fuori dal matrimonio. Ma questa è materia da Codice civile! Io penso con grande trepidazione a quello che avverrà nella legislazione se dovrà aver vigore l'articolo 25 del progetto! Sconvolgeremo il Codice civile.

Vi sono principi che sono ormai saldamente acquisiti, stabilmente radicati nella coscienza giuridica collettiva. Così è di alcuni canoni sulle sentenze, sull'ordinamento dei giudizi; è inutile trasferirli in sede costituzionale. Vi è taluno che possa dubitare che le decisioni del giudice debbono essere motivate? Vi sono invece altri principi che sono più immediatamente legati al corso, progressivo dei tempi, allo svolgersi del moto sociale, e questi principi non è bene consacrarli nella Costituzione, perchè altrimenti noi esporremo questo documento in troppi mutamenti, a troppe revisioni, che ne farebbero perdere prestigio e autorità.

Un'altra critica è questa: è troppo largo l'uso del rinvio alla legge. Il rinvio alla legge a volte è utile; ma avviene, in taluni articoli del progetto, che il rinvio esaurisca il contenuto della norma. Ed allora, domando: che ragione vi è di fare una norma costituzionale quando il contenuto di questa norma lo dovremo apprendere dal legislatore ordinario? Vi cito un esempio; il Consiglio economico, che è un istituto che potrà avere molta importanza. Nella Costituzione vi è solo l'affermazione che vi sarà un Consiglio economico. Ma come sarà costituito e quali ne saranno le funzioni noi lo apprendiamo dalla legge. E questo è un istituto costituzionalmente disciplinato?

Un'altra critica, che corre sulle labbra di tutti, è quella del compromesso. Facile critica. In una situazione politica come l'attuale, di fronte a forze così eterogenee, il compromesso è inevitabile; direi che è un bene. La questione è il vedere come si adopera l'arte del compromesso. Non dobbiamo creare una Costituzione di maggioranza, la Costituzione di una classe o di

un partito o di una tendenza. La mia aspirazione è che si possa dar vita alla Costituzione di tutti gli italiani.

Il compromesso è inevitabile, adunque. Bisogna vedere, dicevo, come questo strumento si adoperava. Ora, non sempre è stato adoperato bene. Per esempio, vi sono norme contraddittorie. Mi permetterò di citare un esempio. Vi è un articolo, il 64, dove si dice che ogni membro del Parlamento e quindi anche della Camera dei Senatori, rappresenta l'intera nazione, senza vincolo di mandato. È la ripetizione di un principio tradizionale. Ma ve ne è un altro, il 117, secondo comma, nel quale, a proposito dello scioglimento del Consiglio regionale, si dice che questo scioglimento avverrà su deliberazione della Camera dei Senatori, ma che a queste deliberazione non potranno partecipare i Senatori interessati. Questo principio, evidentemente, contraddice nettamente quell'altro, perché se i Senatori, come ogni membro del Parlamento, rappresentano l'intera nazione e non la regione o il collegio che li ha eletti, non vi è alcun motivo per escluderli dalla partecipazione alla deliberazione sullo scioglimento del Consiglio regionale.

Ma codesti sono rilievi marginali, che possono essere facilmente eliminati.

Vi sono più profonde disarmonie. Guardate l'istituto della famiglia. La famiglia è tutelata dal progetto solennemente, come elemento fondamentale per la salvezza morale e la prosperità della Nazione. Frasi molto nobili ed elevate. Ma, subito dopo, si fa un trattamento ai figli nati fuori del matrimonio uguale a quello dato ai figli nati nel matrimonio. Ed allora la tutela della famiglia legittima è o non è?

Vi è un articolo in tema di rapporti economici che dice che l'iniziativa privata è libera, salvo il rispetto di certi limiti. È il concetto di libertà: cioè ad ogni individuo è attribuita una sfera di autonomia nella quale egli liberamente si muove, salvo certi divieti. Ma vi è un altro articolo in cui il progetto fa obbligo allo Stato di dettare le norme ed i controlli necessari perché le attività economiche possano essere amministrare e coordinate a fini sociali. E allora c'è da domandare: quale dei due principi vige? Il principio improntato ad una concezione liberale, sia pure opportunamente temperata, oppure il principio di intervento statale?

In un altro modo il compromesso si è manifestato; e non bene. Si sono create norme vaghe, indeterminate, a volta confuse, a margini sfumati. È una forma di compromesso, perché quando non si vuole affermare un principio nettamente, lo si diluisce, lo si denicotinizza, direi. Ma questo crea incertezza.

Vi è tutta una serie di principi nei quali sembra che lo Stato debba sempre intervenire e intensamente. In un articolo apparso sul *Giornale d'Italia* di ieri, don Luigi Sturzo suonava un campanello d'allarme su questa parte del progetto, e diceva: Badate che qui abbiamo una statalizzazione invadente e oppressiva. Forse un esame più approfondito farebbe vedere che questi principi, data la loro vaghezza e la loro elasticità, possono dire molto, ma possono dire anche poco e a volte possono dire anche niente. Si vuol

creare forse una disciplina in bianco, in modo che il contenuto ne sarà dato dalla maggioranza che governerà? Qual tipo di incerto statuto è mai questo?

Io vedo in ciò un attentato alla tutela delle minoranze; che è uno dei fini precipui di ogni Costituzione democratica.

Ora io voglio passare rapidamente ad un altro aspetto: alla struttura e all'ordinamento della Repubblica. Qui, vorrei dire, notiamo un più spirabile aere.

Osservo però che non è stata data soddisfazione a quella che io reputo una delle esigenze fondamentali della democrazia moderna. Taluno ha potuto dire che questo è un progetto ottocentesco. Forse non è esatto. Io trovo due grandi assenti in questo progetto: i partiti e le organizzazioni sindacali. Oggi la vita dello Stato poggia su queste forze: sulle forze organizzate del lavoro e sulle forze dei partiti. Bisogna constatare il fenomeno, se anche può dispiacere. I partiti hanno una funzione pubblica nella vita dello Stato moderno, talché alcune Costituzioni li disciplinano giuridicamente. Il problema fondamentale è questo: attuare nell'interno dei partiti il metodo democratico che è indispensabile, perchè la democrazia possa, poi, informare tutta la vita dello Stato. Io non vedo, nel progetto, i rapporti tra lo Stato, i partiti e le forze del lavoro. Bisogna evitare che questi due ultimi elementi si possano porre fuori e contro lo Stato. Vi è un articolo, lo so, onorevole Tupini, l'articolo 47, nel quale si parla dei partiti sotto il profilo del principio di libertà; ed è l'unico articolo nel quale, in certo senso, si delinea quella democrazia alla quale la Repubblica si vorrebbe ispirare e che definirò democrazia occidentale.

Un altro punto sul quale io penso che noi dovremo soffermarci e a lungo, è quello del Senato; anzi, dirò meglio, del bicameralismo, che presuppone due Camere, fondate su principi politici diversi, autonome nel loro funzionamento. Vi erano due tendenze opposte nella Commissione; la tendenza che, seguendo un sillogismo apparentemente rigoroso, portava all'affermazione di una sola Camera come unica detentrica della volontà popolare che si manifesta attraverso il suffragio universale; e una tendenza, alla quale ho partecipato anch'io, che riteneva necessaria, invece, accanto alla Camera dei Deputati, un'altra Camera.

Io credo ancora alla teoria degli antagonismi costituzionali; e perciò dico, e non entro nel merito, che, così come è stata creata nel progetto, la Camera dei Senatori non presenta elementi netti di differenziazione con la Camera dei Deputati. Vi è soltanto l'elemento dell'età per l'elettorato attivo e per l'elettorato passivo. È un primo passo, ma un passo che non segna una demarcazione; non vedo, cioè, un principio politico diverso che giustifichi la ragion d'essere del Senato e lo renda atto alla sua fondamentale funzione di equilibrio nella vita dello Stato. Le categorie sono così vaste che, come la pietà divina, comprendono tutto sotto le loro ali; e non segnano perciò nemmeno esse un criterio di differenziazione.

Un terzo punto desidero accennare: l'istituto del Capo dello Stato, del Presidente della Repubblica. Creato un sistema che, sotto l'apparenza bicamerale, è nella sostanza un sistema unicamerale, il Capo dello Stato viene ad esser posto in una posizione di dipendenza dalla Camera. Questo rappresenta veramente un grave pericolo: siamo sul piano inclinato del regime di Assemblea, che è una delle forme dittatoriali più pericolose.

Credo che dovremo rimeditare questo punto per giudicare se non sia preferibile che il Capo dello Stato venga eletto direttamente dal popolo. Si è detto, ed anch'io ho partecipato a questa opinione, che ciò potrebbe presentare un pericolo: l'investitura troppo vasta, troppo popolare, potrebbe dare al Capo dello Stato la sensazione di essere titolare di poteri personali. Pericolo, cioè, di dittatura. Ma credo che questo pericolo non esista. Non esiste se noi, come è e come ritengo debba rimanere, terremo distinte le funzioni di Capo dello Stato da quelle di Capo del Governo, e non faremo del Presidente della Repubblica anche un Cancelliere, secondo lo schema delle repubbliche presidenziali.

Un pericolo di regime personale, dittatoriale, può esistere là dove nell'unica persona del Capo dello Stato si cumuli anche la funzione di Primo Ministro; ma dove c'è distinzione il pericolo non si presenta. Viceversa, si avrebbe il grande vantaggio di dare al Capo dello Stato una posizione di prestigio e di indipendenza, sicché egli potrà essere veramente il titolare di quella che è stata definita una potestà neutra, il grande moderatore dei supremi poteri.

Sotto questo stesso profilo ritengo sia stato un errore non dare al Capo dello Stato la possibilità di partecipare al processo formativo della legge, negandogli la potestà di sanzione. Si dice: il Capo dello Stato non negherà mai la sanzione. Ma questa non è una buona ragione per togliergli la titolarità di un tal potere, che significa tenerlo estraneo dalla funzione più importante nella vita dello Stato: fare le leggi. Il Presidente della Repubblica, secondo il Progetto, si limita a promulgare la legge, si limita ad una funzione esecutiva; egli esprime una volontà, ma una volontà che si trova su un piano di esecuzione.

Onorevoli colleghi, io vorrei, prima di concludere questa mia breve delineazione panoramica, esprimervi quella che è la più viva apprensione del mio animo di uomo politico e di giurista. Io ho la preoccupazione, ora che il progetto è composto nei suoi vari elementi e lo vedo a distanza, io ho la preoccupazione che questo progetto possa ingenerare una grande incertezza nell'ordinamento giuridico. È questo uno dei mali più funesti che possano affliggere una società civile. Una grande incertezza, dicevo, non solo per le modalità di trapasso, di saldatura, di sutura con l'ordinamento giuridico esistente, ma per la necessità che avremo di fare delle leggi complementari, senza di che la Costituzione non potrà avere esecuzione. Avremo contrasti tra le leggi attuali e le norme della Costituzione, e ci dovremo porre e dovremo risolvere questo quesito: le norme dell'ordinamento giuri-

dico attuale, che siano in contrasto con le norme della Costituzione o anche con quei tali principi soltanto programmatici e tendenziali, dovranno intendersi automaticamente abrogate o dovremo attendere che il legislatore futuro intervenga per compiere questa abrogazione? Tutti problemi formidabili. Ma l'incertezza più grave e permanente scaturisce dalla struttura stessa del sistema proposto. Io mi richiamo alle norme programmatiche, alle norme vaghe, incerte, e a volte, come diceva don Sturzo, nebuloze, ideologiche e demagogiche magari. E domando: quando domani si cercherà di tradurle in legge, non sorgerà necessariamente una serie di dubbi, di interpretazioni diverse, di discussioni, di distinzioni, che si risolveranno in quelle famose questioni di costituzionalità per cui è dato a talune persone, particolarmente legittimate, il potere di impugnare la legge dinanzi alla Corte costituzionale.

Più noi inseriremo nel progetto norme vaghe ed incerte, indefinite e nebuloze, e più daremo vita a incertezze di interpretazione, che, sul piano positivo, si potranno tradurre in impugnative della norma, così che noi non sapremo più da quali leggi saremo governati; e i rapporti giuridici staranno sempre sotto la spada di Damocle della dissoluzione.

Ora, la Corte costituzionale deve avere una funzione veramente elevata, senza trasformarsi in superparlamento, e deve essere invocata veramente in casi eccezionali.

E c'è anche un'altra considerazione. Noi abbiamo una gerarchia di norme: norme costituzionali, e fra queste ve n'è qualcuna irrevocabile, e quindi supercostituzionale; poi le norme costituzionali in senso proprio (e qui si pone il problema – ed a questo riguardo richiamo l'attenzione dei tecnici del diritto – se per avventura alle leggi a cui fa rinvio la Costituzione, non si debba dare un valore particolare, che direi para-costituzionale); poi leggi ordinarie. È chiaro che ogni gerarchia, importando una subordinazione, può dar luogo a problemi di validità e quindi a possibilità di impugnativa. Ma il peggio si verifica quando dall'ordinamento dello Stato passiamo all'ordinamento della regione; ed esaminiamo i rapporti reciproci.

Io sono stato contrario alla regione concepita nel modo onde è stata concepita nel progetto. Discuteremo in altro momento se non sia vero che essa spezza l'unità politica ed economica dello Stato. Io ammetto la necessità di un ampio decentramento amministrativo, che credo sia la sola esigenza veramente sentita dalla coscienza nazionale, ed ammetto anche un certo decentramento normativo, che si può affidare utilmente alle regioni entro limiti di attuazione e di integrazione della legge statale; e così si realizzerà, onorevole Lucifero, anche quel decentramento legislativo, a cui lei faceva riferimento, e che è una delle condizioni fondamentali perché i Parlamenti possano vivere. Ma se noi accanto alle leggi dello Stato poniamo le leggi della Regione, la quale ha, nel progetto, una competenza vasta e non ben definita, e se teniamo presente che la legge dello Stato potrà essere impugnata dalla Regione e la legge della Regione potrà essere impugnata dallo

Stato e potranno esservi conflitti tra Regione e Regione, – sicché io mi domandavo, venendo qui oggi, se, per avventura, non dovremo risolvere anche questioni inerenti allo statuto personale e reale dei cittadini, che son cittadini dello Stato e delle Regioni, soggetti a diversi ordinamenti giuridici – voi vedete come dinanzi a noi si apra un pauroso panorama di incertezze, di possibilità di conflitti, di impugnazione di leggi. Il che, ripeto, è una delle cose più funeste che possano immaginarsi nella vita di uno Stato, che voglia essere uno Stato di diritto.

Onorevoli colleghi, io ho dato uno sguardo panoramico a questo progetto. Ho voluto essere ligio alle istruzioni impartite dal nostro Presidente: esaminare i punti che si proiettano su tutta la struttura del sistema.

Questo progetto credo che non dovrà essere sottoposto ad approvazione. Non dimentichiamo che è un progetto. Vi dico francamente ed obiettivamente: esso è sempre un buon punto di partenza, spesso è anche un buon punto di arrivo. Noi lo dovremo sottoporre a riesame, serenamente: nella forma, perché anche la forma e la tecnica lasciano a desiderare; ma, soprattutto, nella sostanza. Volendo definirla in poche parole, l'opera che dovremmo compiere sarà soprattutto un'opera di deflazione. Ma dobbiamo, attraverso il nostro dibattito, richiamare sul progetto l'attenzione dell'opinione pubblica. Io ho la sensazione che il Paese non senta profondamente ciò che noi stiamo facendo. Non vorrei che la Costituzione possa essere qualche cosa di posticcio, qualche cosa che viene dall'alto, sia pure fatta da noi che veniamo dal basso. Dobbiamo interessare l'opinione pubblica. Sarà solamente questa che darà l'avallo definitivo; e la interesseremo se sapremo condurre un dibattito elevato, sereno e profondo.

Si parla tanto, oggi, della necessità di consolidare la Repubblica. È diventata una sorta di frase di rito: il consolidamento della Repubblica. Si invocano leggi speciali per il consolidamento della Repubblica. Ebbene, io credo sinceramente che il miglior modo per servire la Repubblica è quello di fare delle buone leggi e, soprattutto, una buona Costituzione.

Così soltanto ogni italiano, monarchico o repubblicano, potrà ritrovare in questa legge fondamentale dello Stato il punto per la pacificazione, e potrà riprendere il cammino nel solco del progresso, nella libertà e nel lavoro. (*Applausi – Congratulazioni*).

ASSEMBLEA COSTITUENTE  
SUI FIGLI NATI FUORI DAL MATRIMONIO

Seduta del 23 aprile 1947

*La questione dei figli illegittimi è ampiamente trattata sia nella I Sottocommissione sia in Assemblea. Pur trovando un sostanziale accordo sulla necessità di garantire una maggiore protezione ai figli nati fuori dal matrimonio e di vietare, ad esempio, nomi e dati anagrafici infamanti, molti oratori manifestano la loro opposizione ad una equiparazione assoluta tra i figli legittimi e quelli nati fuori dal matrimonio.*

*Bozzi insieme a Grassi presenta un emendamento sostitutivo, che estende i doveri dei genitori di mantenere, educare e istruire la prole solo ai figli illegittimi, per i quali la legge ammette il riconoscimento volontario o giudiziale. Agli altri figli nati fuori dal matrimonio la legge deve assicurare uno stato che escluda inferiorità morali e sociali.*

*Durante lo svolgimento dell'emendamento Bozzi afferma che alla categoria dei figli naturali appartengono varie tipologie e che non è possibile ammettere l'uguaglianza di ciascuna di esse ai figli legittimi, senza scardinare la tutela della famiglia legittima «società di diritto naturale che precede lo Stato stesso».*

**Bozzi.** Mi riallaccio a quanto or ora ha detto l'onorevole Merlin, per richiamare l'attenzione dell'Assemblea sulla delicatezza di questo argomento dei figli nati fuori del matrimonio. La disposizione, che è presentata al nostro esame, sia quella del testo originario, sia quella della seconda edizione, dirò così, ha contenuto veramente normativo, ed incide su un complesso di rapporti, che è regolato dalla legge civile, e lo sconvolge. I due testi del progetto, salvo lievi differenze formali, riproducono lo stesso concetto, che è ispirato all'idea di portare su un piano di eguaglianza non pure morale e sociale ma anche giuridica, i figli nati fuori del matrimonio e i figli nati nel matrimonio. Se noi ci mettiamo su questo piano, scardiniamo – secondo me – quella che è l'affermazione base che impronta di sè questo Titolo dei rapporti etico-sociali: la tutela della famiglia legittima, società di diritto naturale che precede lo Stato stesso e ne limita, in certo senso, la potestà, e diamo vita a contraddizioni ed incertezze.

Mi rendo conto delle esigenze, non soltanto sentimentali, che devono spingerci ad una maggiore considerazione verso i figli nati fuori del matrimonio; ma dobbiamo anche tener presente che nella categoria dei figli naturali sono compresi diversi tipi, diverse sottocategorie. Vi sono i figli adulterini; i figli incestuosi, i quali nascono da un fatto che è spesso delittuoso. Ora, ammettere, senza alcuna distinzione, l'eguaglianza di tutte le categorie di figli naturali con i figli legittimi, a me pare non rispondente alla nostra coscienza civile e morale ed in contrasto con gli stessi fini politici che la famiglia, fondata sul matrimonio, deve raggiungere come cellula primigenia dello Stato.

Nel secondo testo si dice che è dovere dei genitori mantenere, educare ed istruire la prole, anche se nata fuori del matrimonio. Ora, perchè si possa avere questo dovere, occorre evidentemente identificarne il soggetto; il dovere è come una medaglia, che ha il suo rovescio. Se v'è il soggetto di un dovere, vi deve essere il soggetto del diritto correlativo, di un diritto naturalmente azionabile. Allora noi ammettiamo che anche i figli incestuosi possano fare la ricerca della paternità per costringere il genitore a mantenerli, ad educarli e ad istruirli. Riconosciamo loro uno *status* familiare.

A me sembra che questo indirizzo sia eccessivo. Il nostro codice civile, come l'onorevole Orlando poc'anzi ricordava, si è spinto abbastanza innanzi sulla via della tutela dei figli naturali. Ammette, in taluni casi, il riconoscimento degli adulterini ed anche degli incestuosi. La base dovrebbe essere, per me, sempre quella del riconoscimento, volontario o giudiziale. Talune distinzioni e limitazioni sono indispensabili, e vi penserà il legislatore ordinario. Altrimenti, con diverse parole, riproduciamo la Costituzione sovietica, che non distingue fra illegittimi e legittimi.

Questa, adunque, dovrebbe essere la linea della nostra Costituzione. Sarà poi compito del legislatore ordinario valutare se il riconoscimento possa essere ammesso in casi più ampi.

Ma per i figli non riconoscibili o comunque non riconosciuti c'è indubbiamente un'esigenza sociale e morale. E questa esigenza è tenuta presente nell'emendamento presentato dall'onorevole Grassi e da me. Noi diciamo che a questi altri figli deve essere dalla legge assicurata una certa situazione che escluda quelle valutazioni di inferiorità sociali e morali, che tristemente ancor oggi si fanno.

Noi proponiamo che a questi figli sia fatta dalla legge una situazione per cui si venga a togliere loro quello che appare di – per così dire – infamante. Abolire, ad esempio, quell'«N.N.» che è un orribile marchio. In questa materia tanto delicata, la quale ha per anni ed anni affaticato giuristi e sociologi, bisogna procedere cauti, senza improvvisazioni, senza cedere facilmente al sentimento o, peggio, al sentimentalismo. Il nostro emendamento si muove per una linea giuridica che contempera le due

esigenze: la tutela, preminente, della famiglia legittima e la protezione degli illegittimi.

*Bozzi ritira l'emendamento e aderisce a quello presentato da Umberto Merlin, che rinvia al legislatore ordinario l'individuazione delle norme che assicurano l'efficace protezione dei figli nati fuori dal matrimonio.*

*L'Assemblea vota per appello nominale e approva l'emendamento presentato da Zotta, secondo il quale «la legge assicura ai figli illegittimi ogni tutela giuridica e sociale, compatibile con i diritti dei membri della famiglia legittima».*

ASSEMBLEA COSTITUENTE  
SULLE REGIONI, PROVINCE E COMUNI

Seduta pomeridiana del 1° luglio 1947

*L'Assemblea costituente, esaurita tra il 27 maggio e il 27 giugno la discussione generale sulle regioni, le province e i comuni, passa all'esame degli articoli.*

*Nella seduta del 1° luglio Ruini, a nome del Comitato di coordinamento, presenta il nuovo testo che unifica gli articoli 109, 110 e 111 del progetto di Costituzione, in cui convergono due ordini di questioni: la potestà legislativa che spetta alle regioni e le funzioni amministrative delle regioni e delle province.*

*L'Assemblea tratta innanzitutto la questione della potestà legislativa delle regioni, per la quale vengono presentati numerosi emendamenti. In seno alla Commissione dei Settantacinque la maggioranza si era orientata a riconoscere tre tipologie di potestà legislativa: esclusiva, concorrente e di integrazione e di attuazione delle leggi dello Stato. Tuttavia per ottenere il più ampio consenso delle forze politiche, il nuovo testo formulato dal Comitato riconosce alle regioni la potestà di emanare norme legislative nei limiti delle direttive o dei principi generali stabiliti con leggi della Repubblica per un elenco prefissato di materie. Le leggi della Repubblica possono demandare alla regione il potere di emanare norme per la loro esecuzione.*

*Bozzi svolge due emendamenti a difesa dell'unità dello Stato, che «si manifesta soprattutto attraverso l'unità dell'indirizzo politico e del sistema legislativo, che lo traduce in atto».*

**Presidente.** L'onorevole Bozzi ha presentato il seguente emendamento:

*«Al primo comma sopprimere la parola: generali».*

Ha facoltà di svolgerlo.

**Bozzi.** Onorevoli colleghi, con le precedenti votazioni noi abbiamo stabilito il principio che la Regione esiste. Si tratta ora di dare volto a questo nuovo ente; io credo che l'argomento che adesso è in discussione, quello cioè della potestà legislativa, o potestà normativa, come preferirebbe dire l'onorevole Preti, è l'argomento centrale del tema della Regione. L'unità dello Stato si manifesta soprattutto attraverso l'unità dell'indirizzo politico

e del sistema legislativo, che lo traduce in atto. Noi dobbiamo evitare di creare una pluralità di fonti di produzione giuridica, che possano essere in contrasto fra di loro e, quel che sarebbe più grave, in conflitto con la legge dello Stato, espressione della sovranità. Noi dobbiamo evitare ogni incertezza nell'ordinamento giuridico; le società vivono e prosperano quando sia chiara e giusta la regolamentazione dei rapporti giuridici. Tutti concordemente vogliamo mantenere salda ed integra l'unità nazionale, secondo la solenne affermazione fatta nel primo comma dell'articolo 106, già votato.

Bisogna dare attuazione a questo comune intendimento.

Io debbo obiettivamente riconoscere che il testo proposto dal Comitato, e illustrato or ora dall'onorevole Ruini, rappresenta un notevole progresso rispetto alla formulazione precedente del progetto, che attribuiva alla Regione tre forme di potere legiferante (la così detta competenza esclusiva, la concorrente e la integrativa), forme non ben definite nei lineamenti caratteristici e differenziali, e talvolta anche tra loro contrastanti. Oggi noi abbiamo raggiunto questo risultato: che alla Regione è assegnata una sola fonte di produzione giuridica. Non vi nascondo, tuttavia, che ho non lievi perplessità in ordine alla interpretazione dell'articolo proposto. E siccome in esso ricorrono, come vedremo, termini di tecnica giuridica, io vorrei che, per un dovere di lealtà verso noi stessi e verso gli altri, noi addivenissimo ad una interpretazione comune, concorde, perché non si potesse ripetere quello che è già avvenuto altra volta. Ad esempio, nel corso dei lavori della seconda Sottocommissione – e l'illustre Presidente di questa Assemblea lo ricorda – in occasione dell'articolo 109, oggi abbandonato, che contemplava la competenza esclusiva della Regione, i commissari non furono mai chiaramente d'accordo se questa competenza fosse veramente esclusiva; tant'è che l'onorevole Ambrosini, relatore e padre di quell'articolo, escluse che si trattasse di competenza esclusiva e lo esclude anche in questo momento con chiari cenni.

Io vorrei, che fossimo d'accordo sul valore, sul significato tecnico-giuridico, che fossimo d'accordo, in sostanza, sul significato delle parole. Temo cavalli di Troia attraverso i chiaroscuri delle formule giuridiche!

Non credo che si possa negare all'ente Regione una potestà normativa: altrimenti questo ente verrebbe privato di ogni sua autonomia e considerato al di sotto dei Comuni, delle Province e di ogni altro ente pubblico, che possono dettar norme giuridiche. Autonomia significa appunto potestà di darsi un proprio ordinamento giuridico, potestà di stabilire regole di condotta. La questione è piuttosto di misura: direi di quantità e di qualità. Tutto dipende dalla natura e dalla efficacia di questa potestà normativa.

Io vorrei dirvi rapidissimamente, il modo con cui io interpreto il primo comma dell'articolo proposto; dell'elencazione sulle materie ci occuperemo più tardi.

Secondo il mio punto di vista, questo articolo concede alla Regione una potestà che non avrei difficoltà di chiamare anche legislativa: dirla legislativa o normativa non ha importanza, perché anche i regolamenti sono leggi in senso sostanziale e contribuiscono a costituire l'ordinamento giuridico. Bisogna vedere, come dicevo, la natura, il contenuto delle norme regionali; quindi la questione terminologica, sulla quale si è soffermato l'onorevole Preti, mi pare che non abbia decisivo rilievo. Dicevo, dunque, che questo primo comma concede alla Regione una potestà legislativa, o normativa, che è strettamente subordinata alle leggi dello Stato. Subordinata, innanzi tutto, nel senso che la Regione non può legiferare se non esista una legge dello Stato che abbia stabilito direttive o principi generali in quella data materia.

Il testo oggi proposto – come l'onorevole Ruini potrà far fede – differisce dall'articolo 110 del progetto originario, nel quale si diceva (si era parlato di «legislazione concorrente») che la Regione poteva emanare norme legislative con l'osservanza dei principi e delle direttive che lo Stato ritenesse di stabilire. Quindi, per l'articolo 110, se, per ipotesi, lo Stato non emanava delle sue leggi direttive o generali, la Regione aveva egualmente potestà legislativa. In altri termini, per l'articolo 110, la Regione aveva potestà di creare un diritto obiettivo, anche nel caso – dirò così – di sinergia legislativa dello Stato.

Mi pare che questa interpretazione non sia più ammissibile per l'articolo oggi proposto, nel quale si dice che la Regione può emanare norme legislative «nei limiti delle direttive e dei principi generali stabiliti con leggi della Repubblica».

Credo, in conclusione, che si debba affermare questo principio: che se non esistono leggi della Repubblica, sempre per quelle determinate materie, alla Regione sia preclusa ogni potestà legislativa. Questa, secondo me, è una caratteristica essenziale, perché qualifica la potestà normativa della Regione come una potestà subordinata e condizionata alla esistenza di leggi della Repubblica.

Ma la potestà normativa della Regione non solo è condizionata all'esistenza delle leggi della Repubblica, ma è limitata, anche, per altro verso, nel suo contenuto. Essa, infatti, si deve svolgere nei limiti delle direttive e dei principi generali stabiliti dalle leggi statali. Ecco allora che insorge in me, nella mia coscienza di modesto giurista, un dubbio; e mi appello ai giuristi di questa Assemblea perché lo chiariscano, giacché queste interpretazioni autentiche, sia pure contestuali, avranno valore anche per dirimere future incertezze e, quel che è più grave, futuri conflitti. Qual è il significato del termine norme direttive, quale il significato del termine principi generali? Sono i principi generali dell'ordinamento di cui parlano le preleggi? Io penso si debba senz'altro escluderlo.

Evidentemente – ed in ciò sono confortato anche dall'interpretazione letterale – sono i principi generali stabiliti per ciascuna delle materie, che se-

guono nel secondo comma, cioè i principi stabiliti nelle singole leggi che regolano quelle materie. Ma norme direttive e principi generali sono la stessa cosa o sono due concetti diversi?

Secondo la mia interpretazione – ed anche su ciò chiederei chiarimenti – sono, due categorie giuridiche diverse. Le norme direttive sono, sì, norme giuridiche, ma norme che non sono obbligatorie e vincolanti di per se stesse, non sono cioè norme di cui siano destinatari direttamente i cittadini, non sono regole di condotta *erga omnes*; ma sono invece mere norme di orientamento che si rivolgono al futuro legislatore, nella specie alla Regione, perché conformi la sua attività legislativa a quei precetti, a quelle direttive.

*Una voce a sinistra.* E chi le emana queste norme?

**Bozzi.** La Repubblica, lo dice l'articolo. Ora, vorrei, a questo punto, dichiarare che, secondo me – ed è questo un aspetto importante che probabilmente non farà piacere ai regionalisti ad oltranza – queste direttive potrebbero anche avere un carattere negativo, proibitivo, nel senso cioè che potrebbero dire: su queste date materie, la Regione non potrà emanare norme di sorta.

Fu questo punto accennato in sede di Sottocommissione e fu proprio un giurista di parte democristiana che diede e sostenne codesta interpretazione. Su ciò richiamo pertanto la vostra attenzione.

I principi così detti generali sono norme giuridiche nel senso più stretto, quindi obbligatorie immediatamente; ma leggi, tuttavia, le quali ammettono una possibilità di sviluppo legislativo; sono norme che, più o meno largamente, lasciano, dirò così, delle zone in bianco, dei margini in bianco che debbono essere integrati.

Ora, se veramente le norme direttive sono una categoria giuridica di contenuto diverso dai principi generali, è chiaro che lo Stato, per quelle materie, potrà emanare o norme direttive o principi generali.

Questo è molto importante; e rappresenta una maggiore tutela della sovranità e della potestà legislativa dello Stato. Lo Stato può emanare adunque – secondo una sua valutazione discrezionale di politica legislativa – delle semplici norme direttive, degli orientamenti ovvero leggi vere e proprie, lasciando margini più o meno vasti alla potestà di attuazione o di integrazione della Regione. La latitudine di queste zone in bianco è rimessa allo Stato. In altri termini, questo articolo compie una divisione del lavoro legislativo: per talune materie lo Stato, nella sua sovranità legislativa espressa dal Parlamento, emana leggi che sono o direttive o leggi di principio; la Regione emana norme di attuazione, di concretizzazione di quelle direttive, ovvero norme di svolgimento e di sviluppo di quei principi.

Qui insorge un altro dubbio: questa potestà normativa della Regione (per amore di tesi i regionalisti ad oltranza possono anche chiamarla esclusiva) è garantita dalla Costituzione? Senza dubbio, sì. Ma come si potrà far va-

lere questa garanzia? Dinanzi a quale giudice? Dinanzi alla Corte costituzionale? (Vedo che l'onorevole Nitti fa cenni di dissenso per poca fiducia in quest'organo). Dinanzi al giudice ordinario?

Io veramente credo che questa possibilità di garanzia esista, ma penso che non potrà darla un organo giurisdizionale. Quale sarà il giudice di legittimità il quale potrà dire che lo Stato ha emanato leggi che non sono semplicemente direttive o che sono andate al di là dei principi generali? Una indagine di tal natura implica necessariamente una, valutazione di merito, non è più indagine di legittimità; e tanto più è inammissibile in quanto è una valutazione di merito squisitamente politico.

E allora si dirà: non c'è garanzia? No, la garanzia esiste. Essa, più che dal testo della Costituzione, sarà data dalla coscienza regionale, se veramente si formerà; verrà dalla prova che le Regioni daranno; dal loro grado di utilità. Se la prova sarà favorevole, lo Stato stesso limiterà l'estensione del suo potere legislativo, affidando alla Regione un più ampio potere di intervento, normativo. Deriverà questa garanzia dal Senato (se sarà mantenuto, come auspicio), che sarà in gran parte costituito dei rappresentanti della Regione, e di questa, in sede politica, tutelerà gli interessi.

In sostanza, l'interpretazione che io do all'articolo proposto è questa: la Regione può dettar norme di diritto per certe materie, ma sempre che esistano per esse leggi dello Stato e nei limiti lasciati in bianco dallo Stato medesimo. Il sindacato sull'osservanza di questi limiti, da parte dello Stato, può essere esercitato dalla Regione in sede politica, soprattutto preventivamente a mezzo del Senato.

Io faccio invito formale all'onorevole relatore e al Comitato di redazione perché diano un'interpretazione autentica, contestuale, a questo testo. Io desidererei sapere se la mia interpretazione è esatta o no.

Inquadrato così l'articolo proposto, si spiega la ragione del mio emendamento. Io voglio togliere la parola «generali»; è già assai difficile definire cosa siano i principi; se dovremo definire anche cosa siano i principi generali, aumentiamo le difficoltà e creiamo incertezze e possibilità di conflitti funesti. Non solo: ma diamo la sensazione di volere troppo restringere la potestà legislativa unitaria dello Stato che, secondo me, deve essere tenuta in primo piano.

Prima di finire, vorrei chiedere un chiarimento ancora: abbiamo qui sott'occhio un elenco di materie. Saranno mantenute, ridotte o ampliate; lo vedremo. Io faccio fin da adesso ampie riserve. Ma sono materie sulle quali esiste tutta una legislazione, che non è solo di principio, ma anche minuta. Io mi domando, e domando a voi: il giorno in cui entrerà in vigore la Costituzione che ne avverrà di questa legislazione? Varranno soltanto i principi generali, sicché la Regione avrà facoltà di legiferare nei limiti dell'attuazione e dell'integrazione, oppure questa legislazione continuerà ad aver vigore finché lo Stato non la abroghi? Io penso che dovrebbe esser fermo il principio che la Regione non possa mai abrogare la legge dello Stato.

Concludo questo mio intervento, che è stato di carattere un po' ampio; è nell'interesse di tutti di non trincerarsi dietro formule di incerta interpretazione ed io penso che nessuno voglia inserire di straforo, le proprie particolari teorie. Se v'è un accordo sul testo, che sia chiaro e preciso! (*Applausi*).

**Presidente.** Onorevole Bozzi ella ha presentato anche un secondo emendamento, così concepito:

«Le leggi della repubblica stabiliscono il termine entro il quale la Regione deve esercitare la potestà legislativa prevista dal primo comma».

Sarà bene che svolga anche questo emendamento.

**Bozzi.** Abbiamo visto che lo Stato ha la potestà legislativa che dovrebbe essere limitata alle norme direttive e ai principi generali. Si domanda: se la Regione non svolge quella sua potestà normativa, di sviluppo, di attuazione su quelle determinate materie, cioè se la Regione è inerte legislativamente, cosa si deve fare?

Col mio emendamento si stabilisce un termine entro il quale la Regione deve svolgere la sua funzione legislativa, col sottinteso che, ove non adempia tale funzione entro il termine stabilito, le norme ulteriori saranno poste in essere dallo Stato. (*Commenti*).

Seduta del 3 luglio 1947

*L'emendamento al primo periodo dell'articolo 109, presentato da Tosato, secondo il quale la regione emana norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle singole leggi dello Stato, viene posto in votazione ed approvato senza l'aggettivo «singole» come proposto da Perassi. Bozzi interviene contro la soppressione dell'aggettivo, che allargherebbe la competenza normativa delle regioni e per converso restringerebbe quella dello Stato.*

**Bozzi.** Voterò contro l'emendamento dell'onorevole Perassi, perché ritengo che l'emendamento che era stato suggerito dall'onorevole Tosato avesse un valore sostanziale; togliendo ora la parola «singole» si allarga la competenza normativa delle Regioni, e per converso, si restringe, la potestà legislativa dello Stato. Quei tali principi, infatti, che erano definiti prima come generali, ed ora come fondamentali, potrebbero essere desunti non dalle singole leggi relative a ciascuna delle materie indicate, ma da un complesso di leggi. Vengono in certo senso ad identificarsi con i principi generali dell'ordinamento giuridico, il che è proprio quello che noi non vogliamo, come disse anche l'onorevole Tosato. Quindi io sostengo l'aggettivo proposto dall'onorevole Tosato che elimina, secondo me, un dubbio fondamentale.

Seduta pomeridiana del 4 luglio 1947

*L'Assemblea esamina la seconda parte del testo unificato degli articoli 109, 110 e 111 relativa all'elencazione delle materie per le quali si conferisce la potestà legislativa alle regioni. La prima voce delle materie si riferisce a «Ordinamento degli uffici ed enti amministrativi della Regione». Bozzi presenta un emendamento soppressivo delle parole «ed enti amministrativi», in quanto tale espressione non è consueta nel linguaggio giuridico e potrebbe, pertanto, generare margini di incertezza. La votazione dei numerosi emendamenti presentati è rinviata alla seduta dell'8 luglio 1947.*

**Bozzi.** Onorevoli colleghi, io ho proposto, nella prima voce delle materie indicate in questo articolo, la soppressione delle parole «ed enti amministrativi». La prima voce dice: «Ordinamento degli uffici ed enti amministrativi della Regione». La ragione di questo mio emendamento soppressivo probabilmente sta nel fatto che non sono riuscito a cogliere esattamente il significato di questo inciso «ed enti amministrativi». Mi domando: si vuol dire ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione? Ciò che regge il concetto fondamentale è «l'ordinamento», ovvero si tratta di due cose distinte? Ossia la competenza della Regione si estende tanto all'ordinamento degli uffici della Regione quanto agli enti amministrativi? Quindi penserei che la prima cosa che sia da fare è quella di chiarire, perché non possiamo discutere là dove vi è ragione di dubbio e di incertezza sulla interpretazione. Cosa sono poi gli enti amministrativi della Regione? L'espressione «enti amministrativi», non è la più consueta nel linguaggio della legge e della dottrina. Si usa parlare di regola di «enti pubblici»; anche come proprietà di linguaggio, inserire una parola che non è familiare, può creare una ulteriore ragione di incertezza, che si deve eliminare. Ma se l'interpretazione è nel senso che la Regione può emanare anche norme circa l'ordinamento degli enti amministrativi, mi domando: quali sono questi enti? Le Provincie e i Comuni? Direi di no, perché di Provincie e di Comuni si parla nella seconda voce della elencazione. E se fossero Provincie e Comuni, non capisco perché si debba attribuire alla Regione la potestà di dettare norme di ordinamento di questi enti autarchici. Noi abbiamo mantenuto la Provincia come ente autarchico, alla pari dei Comuni; sottrarre alla autonomia della Provincia e del Comune, che oggi hanno la possibilità di dettare appunto quelle norme che reggono i loro uffici, la loro struttura, le loro funzioni, è una stortura giuridica. Quelle norme rientrano nei poteri di autonomia di ogni ente pubblico. Desidererei, soprattutto, adunque, un chiarimento. Si tratta, invece, che la Regione può stabilire norme sugli enti pubblici? La cosa non è meno grave. Vi rendete conto che l'ente pubblico ha una somma di poteri; il concederli e il disciplinarli deve competere solo allo Stato. L'ente pubblico non è soltanto l'ente pubblico della Regione. Che cosa vuol dire «della Regione»? Questa

particella «della» che cosa significa? Quale legame di pertinenza denota con la Regione? È un ente pubblico che sta nella Regione o un ente pubblico della Regione, considerato cioè come ufficio, come organo della Regione?

Tutto ciò non è chiaro. È meglio toglier via la frase.

Seduta dell'8 luglio 1947

*Il Comitato di coordinamento, esaminato l'emendamento Bozzi, propone di sostituire le parole «ed enti amministrativi» con le parole «e degli enti istituiti dalla Regione». Bozzi esprime parere contrario, in quanto si conferirebbe indirettamente alle regioni il potere di creare enti con personalità giuridica, potestà riservata allo Stato. Laconi viene incontro alla preoccupazione di Bozzi e propone la formulazione «ed enti amministrativi dipendenti dalla Regione», che sarà approvata dall'Assemblea.*

**Bozzi.** Mi pare che l'emendamento proposto dal Comitato, pur risolvendo in parte i miei dubbi, sollevi un altro problema. Infatti, quando esso dice: «enti amministrativi istituiti dalla Regione» conferisce indirettamente alla Regione potere di creare enti con personalità giuridica, mentre oggi gli enti pubblici si creano attraverso una procedura che è statale. Io non potrei approvare una siffatta potestà conferita alle Regioni.

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

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Ruini, Presidente della Commissione per la Costituzione.** La Regione può provvedere alle sue funzioni sia attraverso uffici, sia attraverso enti creati *ad hoc*, che possono avere una certa autonomia ma sono sempre pararegionali. Ad ogni modo, il Comitato ha esposto le sue idee sopra una questione che non sembra estremamente importante. L'Assemblea decida come crede.

**Laconi.** Chiedo di parlare.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Laconi.** È pur necessario venire incontro alla preoccupazione che l'onorevole Bozzi ha testè manifestata; è tanto più necessario, in quanto nella sostanza tutta la Commissione è d'accordo, e penso sia d'accordo tutta l'Assemblea. Si tratta di trovare una definizione che non si presti ad interpretazioni errate. Io credo che potrebbe essere così formulata: «enti amministrativi dipendenti dalla Regione». Probabilmente questa definizione è quella che dà luogo a minori equivoci. Comunque, se non si crede di trovare in

questo istante una soluzione, si voti con la riserva di rimettere al Comitato di redazione una migliore formulazione. Sia inteso, all'atto di votare, che da questi enti amministrativi (io chiedo al Presidente della Commissione di chiarire esplicitamente il punto) sono escluse la Provincia ed i Comuni, in modo che l'equivoco resti formale. Riguardo alla modifica che ho proposto, chiedo al Presidente della Commissione che esprima il suo parere.

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

**Presidente**. Ne ha facoltà.

**Ruini**, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Sul punto che Province e Comuni non sono fra gli enti amministrativi, il cui ordinamento può essere legislativamente regolato dalle Regioni, sono stato molto esplicito poco fa. In quanto alla parola «dipendenti» l'accetterei, perché viene incontro alla proposta dell'onorevole Bozzi che, credo, non insisterà nel suo emendamento. Potremo così votare: «ordinamento degli uffici ed enti amministrativi dipendenti dalla Regione».

**Presidente**. Pongo allora in votazione la prima parte del primo alinea: «Ordinamento degli uffici».

*(È approvata).*

Pongo ora in votazione la seconda parte del primo alinea nella formulazione proposta testè dalla commissione:

«ed enti amministrativi dipendenti dalla Regione».

*(È approvata).*

*Durante l'esame della seconda parte del testo unificato degli articoli 109, 110 e 111 relativa all'elencazione delle materie sottoposte alla potestà legislativa della regione, Bozzi interviene due volte per dichiarare voto contrario all'inclusione dell'urbanistica e delle linee automobilistiche di interesse regionale nell'elenco stesso.*

**Bozzi**. Voterò contro l'inclusione dell'urbanistica fra le materie per le quali è devoluta una certa competenza legislativa alla Regione. Sotto l'espressione «urbanistica», in realtà, si comprende una somma di poteri e di facoltà che oggi, in gran parte, per ciò che riguarda le attività locali, sono demandati ai Comuni.

Faccio mia la preoccupazione che per altra materia ha espresso l'onorevole Tega. Per esempio, prendiamo i regolamenti edilizi comunali, che hanno una stretta connessione con la materia urbanistica, tanto che l'ultima legge urbanistica del 1942 espressamente riconferma la competenza specifica dei Comuni, in tema di regolamenti edilizi; affidando questa materia alla Regione, non potrà avvenire domani che la Regione sottragga questa potestà normativa ai Comuni? *(Commenti al centro).*

Connesso a questa potestà normativa, nel sistema che è stato proposto, vi è l'esercizio della funzione amministrativa. Oggi, continuando sullo stesso esempio, le licenze di costruzioni sono rilasciate dai Comuni. E questa è un'altra facoltà prevista dalla legge del 1942. Domani, potrà darsi che la Regione accentri. Questa è in sostanza una preoccupazione di carattere generale, perchè mentre vogliamo smantellare l'accentramento statale, corriamo l'alea di creare un accentramento regionale, che sotto parecchi aspetti potrebbe essere peggiore del primo. Non solo, ma in materia urbanistica vi è un complesso di aspetti per i quali è necessaria una legislazione unitaria. Io richiamo, sorvolando, la vostra attenzione sulle espropriazioni per pubblica utilità. Voi sapete che la materia urbanistica comporta espropriazioni; domando: la Regione, disciplinando questa materia, sia pure con norme ristrette nell'ambito dei principi fondamentali delle leggi dello Stato, non potrà creare disparità fra Regione e Regione? Io credo che togliendo questa materia alla Regione non si sminuisca la potestà legislativa del nuovo ente.

E vorrei, per ultimo, fare una osservazione che può avere valore anche per altre materie. Se noi togliamo qualche voce alla potestà normativa della Regione, non per questo non potremmo affidare alla Regione funzioni amministrative su quelle stesse materie. Io penso che il legame che si è voluto creare, per cui le funzioni amministrative devono necessariamente esercitarsi in quelle materie sulle quali la Regione ha anche potestà normativa, non è esatto. Vi possono essere materie sulle quali la Regione non abbia potestà normativa e tuttavia abbia una certa competenza amministrativa, attuando quel decentramento amministrativo, che è nei voti di tutti.

[...]

**Bozzi.** Desidero fare questa dichiarazione di voto, anche per giustificare la mia richiesta di votazione per divisione. Le ragioni per cui voterò contro l'inclusione delle linee automobilistiche sono quelle che ha acutamente esposte il Presidente della Commissione, onorevole Ruini. Io richiamo l'attenzione dell'Assemblea su un punto solo: nella materia delle linee automobilistiche, è necessario uno stretto, rigoroso coordinamento con tutti gli altri mezzi di trasporto, soprattutto con le ferrovie dello Stato. Se diamo alla Regione la potestà di disciplinare e di concedere linee automobilistiche, noi aggraviamo gli oneri per le ferrovie dello Stato, stabilendo delle concorrenze fra servizi automobilistici e servizi ferroviari, che possono oggi essere eliminati per l'unitarietà della disciplina statale.

D'altra parte, onorevoli colleghi, non vale ripetere il solito argomento che lo Stato può con le sue direttive imporre alla Regione di regolare la materia delle linee automobilistiche in modo che non possa incidere sul bilancio dello Stato.

Questo, se anche teoricamente è ammissibile, importerebbe una tale difficoltà di esame, una impugnativa continua della legge della Regione e un controllo così penetrante sull'attività amministrativa della Regione, che francamente questa concessione di potestà normativa e amministrativa sarebbe veramente illusoria e, quel che è peggio, fonte di incertezze e di contrasti. Io, perciò, voterò contro.

Seduta pomeridiana del 9 luglio 1947

*Bozzi annuncia il proprio voto a favore della soppressione del tredicesimo alinea del testo unificato degli articoli 109, 110 e 111, relativo all'inserimento delle acque pubbliche ed energia elettrica nell'elenco di materie sottoposte alla potestà legislativa della regione. L'Assemblea procede alla votazione nominale e l'emendamento soppressivo è approvato.*

**Bozzi.** Io voterò per la soppressione di questo alinea, anche nella formulazione dell'onorevole Uberti, la quale non mi sembra diversa da quella originaria. Infatti, dire: «in quanto la disciplina non contrasti col regolamento statale e coll'interesse delle altre Regioni», significa richiamare un principio di ordine generale che deve essere limitativo di tutta la potestà normativa della Regione. L'attività normativa della Regione incontra sempre queste barriere: essa non deve essere in contrasto col regolamento dello Stato e con l'interesse delle altre Regioni. Richiamare questo principio specificatamente nella regolamentazione legislativa delle acque pubbliche significa, sia pure indirettamente, che, per altre materie, questo vincolo non sussiste o sussiste in modo affievolito. Mi sembra che le ragioni esposte dagli onorevoli Einaudi, Nitti e da altri colleghi, siano decisive. Vi è la necessità impellente di disciplinare in modo unitario questa materia: gli interessi particolari dei Comuni, delle Province e delle Regioni potranno e dovranno essere tenuti in conto, ma sempre nel quadro della valutazione unitaria. Io credo – e richiamo su ciò l'attenzione dell'Assemblea – che inserire questa materia costituirebbe un grave pericolo per l'economia nazionale.

Seduta pomeridiana dell'11 luglio 1947

*L'Assemblea vota l'emendamento presentato da Renato Morelli che alla fine dell'elenco di materie previste nel testo unificato degli articoli 109, 110 e 111 chiede di inserire: «sempre che le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni». Bozzi interviene a favore dell'emendamento, che sarà approvato.*

**Tosato.** Soltanto per una chiarificazione circa l'esistenza di limiti di merito alla legislazione regionale. Questa va intesa nel senso che la legisla-

zione regionale trova un limite nell'interesse delle altre Regioni e nell'interesse generale dello Stato; siamo tutti d'accordo su questo punto; ma il problema non è sul limite, ma sul terreno tecnico. Il problema è, tecnicamente, di procedura, e per questo va esaminato sotto il profilo dell'articolo 118.

**Bozzi.** Chiedo di parlare.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Bozzi.** A me sembra, contrariamente a quanto ha detto l'onorevole Tosato, che il problema non sia di procedura, ma di sostanza: incide sulla qualificazione della potestà legislativa della Regione. Nel momento in cui la Costituzione conferisce un potere di dettare leggi alla Regione, e lo precisa con un limite estrinseco, che è quello che abbiamo segnato nel primo comma, è necessario anche un limite di merito, che attiene alla quantità, per così dire, di questa potestà legiferante della Regione. La questione di procedura verrà dopo se e in quanto ci sarà un limite di sostanza, che noi dobbiamo fissare proprio in questa sede. Direi di più: che questa precisazione è indispensabile, anche se non ci dovesse essere la possibilità di un controllo costituzionale. È, in altri termini, una direttiva, un orientamento che lo Stato dà alla Regione. Esso dice alla Regione: puoi fare delle leggi, ma esse incontrano questo limite: non violare gli interessi della Nazione e delle altre Regioni. Se ci potrà essere una possibilità di sanzione è un altro problema. Ciò non toglie che questa necessità d'imposizione di un limite chiaro e preciso, che tranquillizzi sulla unità del sistema legislativo debba essere posto. Perciò voterò a favore dell'emendamento Morelli.

*Bozzi presenta e svolge un emendamento all'articolo 112 del progetto di Costituzione, relativo all'attività amministrativa della regione. Sia il testo originario che quello proposto da Mortati e fatto proprio dal Comitato di coordinamento, stabiliscono un collegamento, che Bozzi non condivide, tra la potestà normativa ed amministrativa della regione. Inoltre, Bozzi si chiede quali limiti sovrintendono alla potestà amministrativa della regione, al fine di assicurare oltre all'unità legislativa anche quella amministrativa del Paese. Mortati e Ruini intervengono per chiarire i dubbi sollevati da Bozzi, che si dichiara soddisfatto e ritira l'emendamento.*

**Presidente.** Vi è un altro emendamento presentato dagli onorevoli Bozzi, Colitto, Crispo, Villabruna, Morelli Renato, Preziosi, Cifaldi, Bencivenga, Fresa, Caroleo, Condorelli:

«Le Regioni, le Provincie ed i Comuni provvedono all'amministrazione nelle materie indicate dalle leggi della Repubblica».

L'onorevole Bozzi ha facoltà di svolgerlo.

**Bozzi.** Onorevoli colleghi, noi dobbiamo oggi affrontare il secondo argomento di maggiore importanza, nel tema della Regione. Abbiamo finora trattato della potestà normativa ed abbiamo tutti sentito la necessità di fissare alcuni limiti.

Adesso passiamo al secondo capitolo: la competenza amministrativa della Regione, cioè l'attività che attiene all'esecuzione delle leggi. Le leggi non sono dichiarazioni accademiche; hanno importanza in quanto si traducano in atto; quindi, la necessità di stabilire l'organo, l'ufficio che deve amministrare, che deve eseguire le leggi e dare soddisfazioni, nei limiti di esse, ai pubblici interessi.

Io, che pure non passo per un regionalista, sento la necessità di un decentramento amministrativo. (*Approvazioni al centro*). Però sento altrettanto imperiosa la necessità di chiarezza.

Ora, mi sembra che, tanto nel testo originario, quanto – sia pure in minor grado – nel testo proposto dal collega professore Mortati ed accettato ora dal Comitato di redazione, si stabilisca un collegamento, che io non approvo, fra potestà normativa della Regione e potestà amministrativa. Si dice: la Regione ha competenza di amministrare in quelle materie nelle quali ha competenza di far leggi; quindi, non solo in quelle particolarmente elencate, ma in tutte quelle altre per le quali con leggi speciali lo Stato potrà delegare l'esercizio del potere legiferante alla Regione.

**Mortati.** No, no.

**Bozzi.** Credo di sì; l'articolo proposto si riferisce al primo comma dell'articolo sulla potestà normativa della Regione, che comprende anche la possibilità di delega di cui ho detto.

Ora, mi sembra che questo collegamento tra competenza amministrativa e competenza normativa sia un difetto di impostazione e causa di incertezze. Io credo che non sia da escludere che alla Regione possa essere attribuita potestà di amministrare, anche in materie per le quali essa non abbia potestà normativa.

Noi ieri abbiamo, per esempio, escluso dalla potestà normativa della Regione le materie dell'industria e del commercio, ma io non vedrei nulla di male che su queste materie fosse conferita alla Regione stessa una certa competenza amministrativa. I Comuni già oggi ne sono titolari.

Questo articolo poi mi sembra limitativo. L'interpretazione che io ne do è questa: le materie che possono amministrare le Regioni, le Province e i Comuni sono quelle, e soltanto esse, previste per rinvio in questo articolo; donde la conseguenza che le leggi della Repubblica possono distribuire la potestà di amministrare fra Regione, Province e Comuni, ma soltanto nell'ambito delle materie elencate. Ma questo è un errore, e grave. Si pensi che oggi il Comune ha scopi illimitati; si può dire che sia suscettivo di massima espansione, che è paragonabile soltanto con quella dello Stato.

Ma vorrei, in modo particolare, che la Commissione mi desse un chiarimento intorno ad un altro mio dubbio, che stimo di qualche rilevanza. Noi abbiamo stabilito una potestà normativa delle Regioni, la quale è indiscutibilmente una potestà subordinata ai fini fondamentali dello Stato; la Regione, cioè, si muove con le sue leggi entro zone che sono predeterminate dalle leggi dello Stato e – secondo quanto abbiamo oggi aggiunto – con vincoli di merito, perchè la Regione non può mai dettare norme che contrastino con l'interesse dello Stato o di altre Regioni. Ma la potestà amministrativa della Regione è del pari subordinata, così come la potestà normativa? In sostanza, come noi abbiamo cercato di assicurare una unità legislativa, cercheremo di assicurare anche l'unità amministrativa, cioè l'unità nell'esecuzione delle leggi? E come cureremo l'attuazione amministrativa dei principi fondamentali che sono riservati alla potestà legislativa dello Stato? Questo è un dubbio, egregi colleghi, che si pone alla mia coscienza di giurista; è un dubbio che è balzato ai miei occhi non appena ho letto quest'articolo, e che desidero mi venga chiarito.

**Ruini**, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Benissimo.

**Bozzi**. Io desidero, in altri termini, sapere quali saranno i rapporti fra gli uffici autarchici regionali e gli organi burocratici dello Stato, se esisteranno ancora.

Ma qui la visuale dei dubbi si allarga. Onorevoli colleghi, ho l'impressione che abbiamo dimenticato un punto importante, o non lo abbiamo tenuto nella giusta luce. Noi abbiamo istituito la Provincia come ente autarchico: ebbene, non è questa una introduzione di poco momento; è questo, invece, un istituto che incide nella struttura di tutto il sistema di autonomie che abbiamo creato.

Non solo, ma si parla anche di altri enti locali, che non si sa bene quali potranno essere. Ora, quale sarà la distribuzione dei compiti? Che cosa sarà la Regione? Lo Stato amministra; ma amministrano anche le Regioni, le Province, i Comuni e gli altri enti. Dov'è l'ordinamento di questo complesso sistema? Qual è la linea? Accentreremo noi forse le funzioni amministrative nella Provincia, così che la Regione sarà quasi un consorzio obbligatorio di Province e avrà prevalentemente una funzione di coordinamento? Io vedo, per esempio, nell'emendamento dell'onorevole Mortati, un'alinea che mi fa pensare che le funzioni amministrative saranno prevalentemente esercitate dalle Province e dai Comuni, sia pure attraverso una delega delle Regioni. Ora, io dico: un decentramento vivo e reale lo vogliamo tutti; tutti sentiamo i danni di un accentramento statale, opprimente alcune volte. Ma perché un decentramento possa avvenire è necessario che noi riorganizziamo, con una visione organica e completa, non solo la competenza degli enti locali, ma le competenze amministrative dello Stato. Si impone, cioè, una riforma completa della pubblica amministrazione, stata-

le e indiretta, come si chiama da taluni quella dei Comuni e delle Province.

Ed ecco la ragione del mio emendamento: facciamo un articolo di rinvio. I Comuni, le Province, le Regioni avranno la competenza amministrativa nelle materie che saranno indicate dalla legge. E con ciò – e il Presidente onorevole Ruini me ne può far fede – non propongo, in definitiva, cosa diversa da quanto non sia stabilito nell'articolo 8 delle Disposizioni transitorie e di attuazione, là dove si dice che con legge della Repubblica sarà regolato il trapasso delle funzioni dallo Stato alle Regioni.

In altri termini, perché questa riforma possa avere cominciamento, attuazione e sviluppo, è necessaria una legge organica. E allora dico: non pregiudichiamo il problema con affermazioni che potrebbero domani turbare la linea di quella che deve essere una riforma organica. Attendiamo questa riforma del decentramento amministrativo, del quale oggi dovremmo solo affermare la necessità e stabilire l'impegno per il futuro legislatore.

**Mortati.** Chiedo di parlare.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Mortati.** Desidero eliminare il possibile equivoco, quale può desumersi dalle parole dell'onorevole Bozzi. Il mio emendamento, quando fa riferimento alle materie indicate nel primo comma del precedente articolo, intende riferirsi alle materie comprese nell'elencazione, escludendo cioè quelle indicate genericamente, come delegabili dal legislatore ordinario. Queste ultime, dando luogo ad una competenza temporanea, e sempre revocabile, perciò non istituzionale, della Regione, non possono importare un passaggio automatico di competenza amministrativa.

Se me lo permette l'onorevole Presidente, vorrei ancora precisare molto brevemente la ragione di questo parallelismo fra potere legislativo e potere amministrativo della Regione. In sostanza, noi abbiamo voluto con questa proposta dare un primo avviamento al principio del decentramento amministrativo dello Stato; abbiamo voluto, cioè, nella stessa Costituzione affermare un criterio del passaggio alla Regione di tutte quelle attività amministrative inerenti a materie per cui essa ha potere esclusivo di legislazione integrativa dei principi.

Ciò dovrebbe consentire l'eliminazione degli uffici locali dello Stato per interi gruppi di materie, iniziando la decongestione dell'Amministrazione statale in modo razionale.

[...]

**Ruini, Presidente della Commissione per la Costituzione.** Comincio col rispondere all'onorevole Bozzi sulle questioni minori che ha sollevato con la consueta acutezza. Egli esprime il dubbio che siano attribuite alla Regione

tutte le funzioni amministrative corrispondenti non solo alle materie tassativamente indicate dall'articolo precedente per la potestà legislativa della Regione, ma anche alle «altre materie» in cui pure può essere accordata eguale facoltà. L'intento del Comitato è proprio di evitare che avvenga tale estensione; ed è in vista di ciò che nell'ultimo testo proponiamo di dire materie «elencate», e cioè indicate nell'elenco, non comprese genericamente nelle «altre materie». Comunque, se sarà necessario un chiarimento maggiore, lo potremo fare in sede di coordinamento. Nulla vieta che delle «altre materie» si possa fare un comma a sé, in modo che non possa più sorgere il menomo dubbio.

L'onorevole Bozzi si preoccupa poi (e la sua preoccupazione mi sembra condivisa dall'onorevole Codignola) che ai Comuni ed alle Province non possano essere attribuite altre funzioni oltre a quelle indicate nell'articolo precedente. Non è così. Quest'articolo considera solo le funzioni amministrative, spettanti in via di massima alla Regione, che possono da leggi dello Stato essere trasferite alle Province ed ai Comuni. Ma questi enti possono e debbono avere altre funzioni e compiti attribuiti ad essi da leggi dello Stato. Lo dice il successivo articolo 121, che definisce più direttamente (qui nel 112 si parla di Regione) la figura delle Province e dei Comuni. Il dubbio degli onorevoli Bozzi e Codignola non regge. Del resto potranno, in occasione dell'articolo 121, proporre, se lo credono necessario, formulazioni anche più esplicite nel senso desiderato.

Altra preoccupazione dell'onorevole Bozzi: che, dove la Regione ha funzioni legislative ed amministrative, si debbano sopprimere gli uffici centrali. È chiaro che, quando dati servizi passano dallo Stato alle Regioni, dovranno passare alle Regioni dati uffici ed il relativo personale. Ma è altrettanto chiaro che quando si danno alle Regioni funzioni legislative ed amministrative, ad esempio, sull'agricoltura e sulle foreste, non deve con ciò intendersi soppresso il Ministero dell'agricoltura e delle foreste. Lo Stato, che stabilisce i principi generali della legislazione in siffatte materie, deve evidentemente conservare funzioni di vigilanza e di controllo. Sarà un compito diverso da quello di prima; si dovranno evitare doppioni e pesantezze burocratiche; ma insomma vi saranno anche uffici centrali.

Su questi tre punti l'onorevole Bozzi può essere tranquillo.

Veniamo al problema principale: il nesso fra le potestà legislative e le funzioni amministrative delle Regioni. Questo nesso non è indispensabile, siamo d'accordo; si poteva (l'ho già detto in un altro intervento) far due elenchi ben distinti di materie di competenza legislativa, e di funzioni amministrative. Ma quante difficoltà ed incertezze. E sarebbe giovato — proprio contro gli intendimenti dell'onorevole Bozzi — irrigidire anche le funzioni amministrative in un elenco di Costituzione?

Che cosa si è fatto? Si è tenuto presente che un nesso, sia pure non inscindibile, esiste fra le materie in cui la Regione pone le mani, sia come legislazione secondaria, sia come gestione. Dacché ci voleva un criterio, si

è preso questo; ma subito dopo si è provveduto alla possibile disgiunzione, in quanto leggi ordinarie dello Stato possono trasferire ad altri enti locali le funzioni che, essendo connesse alla sua potestà legislativa, erano attribuite, come principio e schema, alla Regione. In altri interventi ho spiegato, e non mi ripeterò, come si sia realizzato l'accordo fra regionalisti e provincialisti, che temevano venisse spogliato, a vantaggio dell'altro, il loro ente. In sostanza, onorevole Bozzi, si è rinviata effettivamente la definitiva distribuzione di compiti fra Regione, Provincia e Comune, alla legislazione ordinaria, che provvederà gradualmente e sistematicamente.

Questo è savio rinvio, onorevole Bozzi. Non si può invece accettare il suo, che non vorrebbe neppur dare un primo schema delle funzioni della Regione, così che questa sorgerebbe del tutto teoricamente ed astrattamente; ossia in realtà non comincerebbe a vivere, se non quando una legge fondamentale avesse risolto il problema dell'attribuzione dei suoi compiti. Invece, come ha ideata questa nascita il Comitato, e come risulterà dalle Disposizioni transitorie, Province e Comuni conserveranno le funzioni che hanno attualmente, e la Regione assumerà quelle altre che corrispondano alle sue funzioni legislative; salvo che, in virtù dell'articolo 112 che ora discutiamo, trasferisca alcune di queste agli enti minori. È il sistema più elastico possibile; risponde, onorevole Bozzi, alla concezione con cui io ho inteso la creazione della Regione; ed è sistema che, col riordinamento degli enti e di tutta la vita locale, apre orizzonti più vasti che la visione, limitata alla sola Regione, dell'onorevole Bozzi.

**Presidente.** Onorevole Bozzi, è soddisfatto?

**Bozzi.** Dopo i chiarimenti dell'onorevole Ruini, che ritengo valgano a dare una interpretazione autentica al testo, ritiro il mio emendamento perché mi ritengo soddisfatto.

ASSEMBLEA COSTITUENTE  
SUL SENATO

Seduta del 7 ottobre 1947

*L'Assemblea esamina l'articolo 55 del progetto di Costituzione relativo alle modalità di elezione del Senato. Vengono presentati due ordini del giorno: Lami Starnuti e Nitti, che sempre sulla base del suffragio universale e diretto, propongono il primo il sistema proporzionale e il secondo il sistema uninominale. L'Assemblea ha precedentemente respinto un ordine del giorno, che riprendeva il contenuto di un emendamento presentato da Perassi, che disponeva l'elezione indiretta del Senato. Il respingimento di tale ordine del giorno consente di passare alla votazione dell'ordine del giorno presentato da Nitti (firmato anche da Bozzi), che è approvato con 190 voti favorevoli e 181 contrari.*

*Acquisita la scelta del sistema di elezione del Senato, si apre un ampio dibattito su tre questioni: la base elettorale, i collegi elettorali ed il numero di senatori per ogni regione.*

*Bozzi interviene sul problema della determinazione del numero dei senatori.*

**Bozzi.** Concordo con quanto ha detto l'onorevole Laconi.

Qui si tratta di vedere l'interpretazione del testo dell'ordine del giorno che abbiamo votato e la compatibilità del contenuto di questo ordine del giorno con l'articolo 55.

Ora, mi pare che la votazione negativa sull'ordine del giorno Perassi, e la votazione affermativa sull'ordine del giorno Nitti escludano nel modo più tassativo che l'Assemblea possa in qualsiasi modo, sia pure sotto la forma indiretta dell'interpretazione autentica, ritornare sulla sua determinazione. Questi due ordini del giorno, uno respinto, l'altro votato, escludono che si possa votare o interpretare il terzo comma dell'articolo 55.

In altri termini, il Senato non può essere costituito né con l'elezione da parte dei Consigli comunali, né con l'elezione in base al suffragio universale col sistema proporzionale, perché il meccanismo di elezione del Senato dev'essere esclusivamente quello del sistema uninominale: e questo ha voluto affermare l'ordine del giorno Nitti.

Resta la questione accennata dall'onorevole Mortati e ripresa dall'onorevole Laconi, cioè la determinazione del numero dei senatori.

Il secondo comma dell'articolo 55 dice che a formare il numero dei senatori si procede con un duplice sistema: l'attribuzione di un senatore per ogni 200.000 abitanti e una quota fissa di senatori. Questo è un problema impregiudicato dal punto di vista formale.

Forse se si volesse sottilizzare – ma io non ne ho vaghezza – si potrebbe dire che anche la quota fissa è esclusa dall'ordine del giorno Perassi, perché nella prima parte si dice che i senatori devono essere eletti nel numero di tre per ogni Regione.

**Perassi.** Non è un numero fisso.

**Bozzi.** È quanto meno dubbio se l'onorevole Perassi abbia voluto mettere l'accento sulla elezione da parte del Consiglio regionale, oppure sulla quota fissa: sicché possiamo dire che sul secondo comma dobbiamo ancora votare, cioè dobbiamo ancora votare sul modo di costituzione del numero dei senatori da eleggere, in base alla proposta di una quota fissa e di un senatore per ogni 200 mila abitanti.

Resta la questione del primo comma.

Io, signor Presidente, proporrei di suggerire che non si addivenisse adesso alla votazione del primo comma perché il primo comma – lei ricorda meglio di me come si venne a questa formula un po' vaga – quando dice che il Senato è eletto a base regionale, in fondo non dice niente. Si volle escludere una affermazione che portasse a considerare la Regione come ente, perché si disse che si sarebbe così costituito un Senato di carattere regionale. Comunque, l'espressione ha la sua ragion d'essere in quanto si siano votati il primo ed il secondo capoverso.

Ora, il secondo capoverso dell'articolo 55 è caduto. Resta da vedere se rimane ferma la quota fissa dei senatori che spettano ad ogni Regione.

Se l'Assemblea voterà questa quota fissa di senatori attribuita ad ogni Regione come tale, noi potremo prendere in esame se sia da votare il primo comma o nella formulazione proposta o in un'altra più confacente.

Seduta antimeridiana dell'8 ottobre 1947

*Bozzi interviene sulla necessità di chiarire più precisamente il significato della formulazione recata dal 1° comma dell'articolo 55 del progetto di Costituzione: «il Senato della Repubblica è eletto a base regionale».*

**Bozzi.** Ieri nel mio intervento avevo fatto cenno dell'opportunità che del primo comma si parlasse dopo la votazione del secondo ed oggi ho visto che l'onorevole Presidente ha ripreso questo concetto e l'ha proposto quasi formalmente all'Assemblea. Ora questo primo comma, sebbene venga per primo, è in sintesi il proemio, come diceva ieri l'onorevole Ruini, di quel che era il contenuto dell'articolo 55 del progetto della Commissione dei

Settantacinque. Ora questo articolo 55 è stato già in parte distrutto nella sua parte fondamentale, che è l'ultimo comma dell'articolo. Che cosa significa dire: «Il Senato è eletto a base regionale»? L'espressione: «a base regionale» – ed io ricordo i lavori della seconda Sottocommissione – è una espressione vaga e incerta. Può significare due cose: può significare che si assume la Regione come una circoscrizione elettorale; può significare che le Regioni, come enti di diritto pubblico, concorrono alla formazione del Senato. Questo ultimo concetto era quello espresso nell'ultimo comma, in quanto i Consigli regionali eleggevano, sia pure per una frazione ed una quota, i senatori. Quest'ultimo concetto è venuto meno.

Come possiamo affermare senz'altro, aprioristicamente che il Senato è eletto a base regionale, se non sapremo se vi sarà un numero fisso di senatori attribuito alla Regione, indipendentemente dal rapporto di un senatore ogni 200 mila od ogni 250 mila abitanti? Come potremmo votare preventivamente questo concetto se non sapremo il contenuto di queste parole: «a base regionale»? Può essere che quando avremo determinato il modo di formazione e di elezione del Senato e dei senatori, vi sarà una base regionale ed allora metteremo questo primo comma come un proemio; ma se la frase dovesse essere svuotata di contenuto, mi sembra che votare in anticipo sia una cosa, non dirò tanto inutile, onorevoli colleghi, ma dannosa perché dopo si potrebbe dire: abbiamo già affermato che il Senato deve avere base regionale e bisogna dare assolutamente un contenuto a questa espressione che di per sé è troppo vaga.

Quindi, onorevole Presidente, ritornerei sulla proposta che feci ieri, così *per incidens*, e le darei un carattere formale.

ASSEMBLEA COSTITUENTE  
SUL RICONOSCIMENTO DI UNA INDENNITÀ  
PER I MEMBRI DEL PARLAMENTO

Seduta pomeridiana del 10 ottobre 1947

*L'Assemblea costituente esamina l'articolo 66 del progetto di Costituzione, secondo il quale «i membri del Parlamento ricevono un'indennità fissata dalla legge».*

*Calamandrei presenta un emendamento sostitutivo diviso in tre commi. Il primo propone che l'indennità possa essere determinata in misura più alta in mancanza di altri redditi, il secondo comma vieta il conferimento di incarichi retribuiti nell'Amministrazione centrale o locale dello Stato in favore dei membri delle Camere, pena la decadenza dall'ufficio di parlamentare. Tali incarichi potranno essere assegnati solo in caso di pubblica utilità e con deliberazione di ciascuna Camera (comma 3).*

*Bozzi interviene per precisare che la decadenza dalla carica di parlamentare non deve essere fissata dalla Costituzione, visto che precedenti decisioni dell'Assemblea hanno già affidato alla legge ordinaria il compito di determinare i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore.*

*Calamandrei ritira il primo comma dell'emendamento, l'Assemblea approva l'articolo 66 nel testo presentato dalla Commissione per la Costituzione. Per i commi 2 e 3 dell'emendamento presentato da Calamandrei, aggiuntivi al testo dell'articolo 66, è richiesta la votazione a scrutinio segreto e l'Assemblea non li approva.*

**Bozzi.** Onorevoli colleghi, io vorrei precisare un argomento formale che è stato delineato anche attraverso la discussione di questa mattina. Questa mattina – l'onorevole Calamandrei era assente, se non erro – noi abbiamo approvato l'articolo 62 in cui è detto che la legge determina i casi di incompatibilità con l'esercizio della funzione di deputato o di senatore. Ora, quanto è sancito nel testo dell'emendamento dell'onorevole Calamandrei si risolve in un caso di decadenza, e io non vedo perché noi questa specifica figura la dobbiamo fissare nella Costituzione, mentre tutte le altre cause di ineleggibilità e di incompatibilità, che possono anche essere gravi, le dobbiamo rinviare alla legge.

Io credo che la legge è la sede opportuna, perché tutte le figure di ineleggibilità e di incompatibilità preventive o successive di decadenza siano previste, anche perché la legge ha una maggiore mobilità della Costituzione. Mentre la Costituzione è qualche cosa che deve, o dovrebbe, restare senza modificazioni più a lungo possibile, la legge subisce le influenze dei tempi, delle visioni politiche che mutano, e quindi può meglio adattarsi alle diverse situazioni. Cosicché quello che diceva l'onorevole Ruini acquista veramente rilievo, perché oggi esiste, si può dire, un controllo dello Stato su tutti gli enti. Infatti, chi ha pratica di cose di diritto, sa quanto è difficile stabilire se ci sia il controllo e la vigilanza, e dove sia questo controllo. Si tratta di questioni molto astruse, perché oggi lo Stato interviene dappertutto, oggi non vi sono limiti alla sfera di ingerenza dell'attività statale nell'attività privata. Qual è oggi l'ente che, in un certo senso, non si possa dire che sia controllato dallo Stato?

Io credo che questi problemi seri e meritevoli di studi profondi, che sono stati sottoposti al nostro esame dalla proposta dell'onorevole Calamandrei, vadano risolti in quella legge speciale che si occuperà delle cause di ineleggibilità e incompatibilità.

ASSEMBLEA COSTITUENTE  
SULLA FORMAZIONE DELLE LEGGI

Seduta antimeridiana del 14 ottobre 1947

*L'Assemblea discute l'articolo 67 del progetto di Costituzione, che assegna l'esercizio della funzione legislativa collettivamente alle due Camere.*

*Bozzi presenta e svolge un emendamento sostitutivo, in base al quale la funzione legislativa è esercitata collettivamente dal Presidente della Repubblica e dalle Camere. Secondo Bozzi la decisione di affidare al Capo dello Stato soltanto il potere di promulgare le leggi, equivale sostanzialmente ad escluderlo dalla «formazione del più importante atto della vita di uno Stato: la legge».*

*Dopo un ampio dibattito l'Assemblea decide con votazione per divisione di sospendere l'esame e la votazione della formulazione dell'articolo proposta dalla Commissione dei Settantacinque. La discussione è ripresa nella seduta del 23 ottobre 1947 e Bozzi ritira il proprio emendamento.*

**Bozzi.** Onorevoli colleghi, il mio emendamento – sulla cui redazione formale non insisto perché richiamo la vostra attenzione sulla sostanza – concerne un problema che, per me, ha un notevole rilievo.

Questo progetto di Costituzione esclude completamente il Presidente della Repubblica dalla funzione legislativa, perchè affida al Capo dello Stato soltanto il potere di promulgare le leggi.

Io non voglio in questo momento addentrarmi in una discussione teorica, per vedere in che l'atto giuridico «promulgazione» differisca dall'atto «sanzione», ma è certo che la promulgazione non è un'attività che incida nel processo di formazione delle leggi, ma è un atto – dirò così – di accertamento sul piano esecutivo, con il quale il Capo dello Stato documenta che la legge si è formata e dà regolarmente ordine che la legge abbia esecutorietà.

Porta la legge – dirò così – dal piano interno al piano esterno, verso i soggetti destinatari della norma.

In seno alla Sottocommissione si discusse molto se il Capo dello Stato dovesse avere potestà di intervento nel processo di formazione della legge, e ricordo il progetto dell'onorevole Conti, che dava al Presidente della Repubblica il potere di intervenire mediante la sanzione. Nella stesura de-

finitiva il Capo dello Stato è mantenuto fuori. Secondo me questo è un errore.

Il progetto affida al Capo dello Stato soltanto la potestà di intervenire nel caso in cui, per dissidio fra la volontà di una Camera e la volontà dell'altra, non si sia potuta formare quell'atto complesso che è la legge. In questo caso (articolo 70 del progetto) il Presidente della Repubblica ha il potere di indire il *referendum*.

Ora, se il Presidente della Repubblica deve essere – come dovrebbe essere – a capo di tutti i poteri, colui che impersona lo Stato nei tre poteri, nelle sue tre funzioni fondamentali, io non vedo perché il Presidente della Repubblica debba essere tenuto estraneo alla formazione del più importante atto della vita di uno Stato: la legge.

Egli, secondo il progetto, esprime la volontà dello Stato come potere esecutivo, anche nei confronti dei paesi stranieri; non è estraneo nemmeno alla funzione giudiziaria, perché con un suo atto, la grazia o l'indulto, può modificare una sentenza irrevocabile.

Si dice che in un regime veramente democratico la legge deve essere l'espressione delle Camere che sono le depositarie della volontà popolare. Io credo che questo concetto è indiscutibilmente esatto, ma tuttavia non può portare alla conseguenza di escludere il Presidente della Repubblica da una qualsiasi forma di intervento nella formazione della legge.

Per esempio, la Costituzione di Weimar, che pure non dà al Presidente del Reich il potere di sanzione, tuttavia gli conferisce il potere di intervenire, sia pure *ab extra*, in quanto egli può arrestare il procedimento di perfezionamento della legge; e dice l'articolo 73 della Costituzione di Weimar che le leggi votate dal Reichstag devono essere prima della pubblicazione sottoposte a *referendum*, se così decide nel termine di un mese il Presidente del Reich. Ciò significa che il Capo dello Stato ha un potere di intervento che si esplica sia pure in una forma negativa.

E la stessa Costituzione francese, nel testo, che diversifica dal progetto, all'articolo 36 dice che, nel termine fissato per la promulgazione, il Presidente della Repubblica può domandare alle due Camere una nuova deliberazione che non può essere rifiutata.

Tutta questa varietà di forme dimostra una cosa che sta alla base di questo mio intervento, che noi non possiamo escludere radicalmente il Presidente della Repubblica da questo atto importantissimo, che è la formazione della legge. Vogliamo dare a lui il potere di sanzione, che è un modo diretto di partecipare? Vogliamo dargli invece la possibilità di richiamare l'attenzione delle due Assemblee, secondo lo schema francese? Ovvero la potestà di esprimere un veto? Comunque io credo che il Capo dello Stato non possa essere mantenuto estraneo alla formazione della legge.

Si è detto che nel regime parlamentare, poiché le manifestazioni di volontà di un Capo dello Stato comportano la responsabilità governativa, è impossibile che si determini un conflitto fra Capo dello Stato e Camera,

perché se il Governo deve essere appoggiato dalla fiducia parlamentare, è impossibile che si determini un conflitto per cui il Capo dello Stato neghi la sanzione. Io voglio richiamare la vostra attenzione sul fatto che questo problema da me prospettato ha due rilievi: uno di carattere formale (in questa materia la forma è anche sostanza), perché mantenere estraneo il Presidente della Repubblica da questo atto fondamentale che è la legge, è una diminuzione, secondo me, del prestigio stesso del Presidente della Repubblica; un altro sostanziale, perché nel sistema del progetto all'articolo 72, che dovremo prendere in esame e che è molto delicato, affidiamo al popolo, che consideriamo esattamente come un organo costituzionale, il potere di arrestare l'entrata in vigore di una legge votata dal Parlamento.

Quindi riconosciamo che, sebbene una legge sia votata regolarmente dall'una e dall'altra Camera, il popolo possa in una certa misura intervenire e arrestare effettivamente questa legge. Ora domando perché questo potere di arresto non lo dobbiamo riconoscere al Presidente della Repubblica, che noi dobbiamo configurare come l'organo supremo che, per la sua eminente posizione, può sentire le correnti del Paese, che possono rivelarsi in contrasto con l'interpretazione che ne ha dato il Parlamento.

Può essere un caso limite: comunque la stessa Costituzione lo prevede, perché ammette che una legge votata dal Parlamento possa essere arrestata da una manifestazione della volontà popolare. Infine se noi diamo al Capo dello Stato la possibilità di sciogliere le Camere, considerandolo moderatore ed arbitro della soluzione di conflitti tra Paese e Parlamento, possiamo ammettere che nello spazio di un mese può esservi tale mutamento, per cui una legge votata dal Parlamento stesso non incontra l'approvazione popolare, e il Capo dello Stato possa rendersi interprete delle correnti popolari e richiamare su di esse la volontà del Parlamento perché rimediati sul problema.

Io vorrei che su questo tema, che mi sembra molto delicato e che è connesso con una certa configurazione che si vorrà dare al Capo dello Stato (sarà eletto dalle due Camere o dal popolo?), si concentrasse l'attenzione dell'Assemblea. Non so se dobbiamo tenerlo accantonato per rimeditarlo quando avremo dinanzi la figura del Capo dello Stato in tutta la sua interezza, o se vogliamo affrontarlo adesso.

Comunque, insisto perché il mio emendamento sia preso in esame.

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

**Ruini, Presidente della Commissione per la Costituzione.** L'onorevole Bozzi ha richiamato l'attenzione dell'Assemblea sopra un problema che non fu posto (almeno nei termini in cui egli lo ha posto ora) nei lavori della Commissione, di cui egli faceva parte. L'avrebbe potuto sollevare allora.

**Lami Starnuti.** Fu posto e respinto.

**Ruini, Presidente della Commissione per la Costituzione.** Ad ogni modo non in questa forma. Io credo (l'avevo già accennato in un mio precedente intervento e vi tornerò sopra in seguito) che possa considerarsi il riconoscimento di qualche maggior potere del Capo dello Stato di fronte alle leggi, ma non posso accettare la formula che ha steso l'onorevole Bozzi e che è una riproduzione dell'articolo 3 dello Statuto albertino: «Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal re e dalle due Camere». Questo risponde a tutta una concezione che abbiamo superata. Quando uno dei piloni della Costituzione era il re, la Corona, si comprendeva la sua partecipazione come terzo ramo del Parlamento alla funzione legislativa. Ciò risaliva alla concezione inglese; ma anche là ormai certe frasi hanno un sapore, oserei dire, letterario più che giuridico; lo ammette anche il Dicey, uno dei maggiori studiosi della Costituzione inglese. Se oggi, anche col re, nella classica Inghilterra, non si può dire esattamente che la funzione legislativa è esercitata collettivamente, e per così dire alla pari, fra lui ed il Parlamento, si può tanto meno dirlo in una Repubblica, per il Capo dello Stato.

La formula dell'onorevole Bozzi, che sembra ormai inesatta ed arcaica; fa intervenire il Capo dello Stato come partecipe, allo stesso modo del Parlamento, alla funzione legislativa, che egli, il Capo dello Stato, può soltanto regolare e frenare. Non partecipa alla formazione delle leggi chi non la vieta. Oso dire che – anche dando al Capo dello Stato la sanzione delle leggi – ciò non implicherebbe la necessità di riesumare la impostazione dello Statuto albertino.

Il nostro progetto di Costituzione si è limitato a dare al Presidente della Repubblica la promulgazione delle leggi. Sanzione e promulgazione sono due istituti giuridici diversi fra loro, ma non così estremamente diversi, da non potere trovare un punto comune, per così dire, intermedio che sia strettamente, correttamente giuridico, e consenta al Capo dello Stato un intervento notevole e giusto di fronte alla funzione legislativa, intervento dall'esterno, non dall'interno della funzione stessa che spetta al Parlamento; intervento che può spettare al Capo dello Stato come supremo regolatore ed equilibratore dei poteri.

Mi sia consentito ricordare ciò che dicevo il 19 settembre all'Assemblea: «L'istituto della sanzione si comprendeva meglio; quando il re era considerato come il terzo ramo del Parlamento. È meno ammissibile ora; e del resto se si crede di concedere al Capo dello Stato, nel caso di suo dissenso con le Camere sopra una legge, la facoltà di chiederne il riesame ed eventualmente di ricorrere al *referendum* – facoltà che gli è riconosciuta in caso di dissenso legislativo fra le due Camere – ciò si potrebbe fare, anche attenendosi al solo compito della promulgazione».

Mi sembra, da alcuni punti del suo discorso, che l'onorevole Bozzi si possa accontentare di qualcosa di simile; ed in ciò può aver ragione ed es-

sere utile il suo richiamo; ma lo prego di rinunciare alla sua formula. Delibereremo a suo tempo meditatamente e tranquillamente. E potremo trovare soluzioni, che ammettendo un suo intervento di fronte alle leggi, non siano in contrasto con la figura del Capo dello Stato, in uno Stato parlamentare, e con la più corretta concezione repubblicana e democratica, che anima il nostro progetto.

**Bozzi.** Chiedo di parlare.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Bozzi.** All'inizio del mio intervento avevo detto che non insistevo sulla redazione formale, ma che facevo una questione di sostanza, che si riassumeva in ciò: la necessità che il Presidente della Repubblica, non sia del tutto estraneo all'esercizio della funzione legislativa.

**Ruini, Presidente della Commissione per la Costituzione.** Non deve partecipare alla formazione.

**Bozzi.** Il problema politico e costituzionale è questo: il progetto di Costituzione tiene il Capo dello Stato fuori del processo che conduce alla formazione della legge.

Questo è un errore. Bisogna trovare una forma di intervento del Capo dello Stato.

Io avevo detto inizialmente che non facevo questione di sanzione. Posso aderire all'idea dell'onorevole Ruini, purchè il problema venga ripreso in esame.

ASSEMBLEA COSTITUENTE  
SULL'ISTITUTO DEL REFERENDUM

Seduta antimeridiana del 16 ottobre 1947

*L'Assemblea esamina l'articolo 72 del progetto di Costituzione, che nel testo proposto dalla Commissione introduce il referendum preventivo e il referendum abrogativo. Il primo comma dispone che l'entrata in vigore di una legge che non sia stata dichiarata urgente a maggioranza assoluta, o che non sia stata approvata da ciascuna Camera a maggioranza dei due terzi, è sospesa quando entro 15 giorni dalla sua pubblicazione, cinquantamila elettori o tre Consigli regionali domandano che sia sottoposta a referendum popolare. Il referendum ha luogo se nei due mesi dalla pubblicazione della legge l'iniziativa ottiene l'adesione di cinquecentomila elettori o di sette Consigli regionali.*

*Bozzi presenta un emendamento soppressivo di tale comma e nel suo intervento richiama l'attenzione dell'Assemblea sul rischio di bloccare le leggi votate dal Parlamento «vero ed unico rappresentante della volontà popolare», attraverso un «ostruzionismo extra parlamentare», che genererebbe grande incertezza nell'ordinamento giuridico.*

*L'Assemblea approva la proposta di soppressione.*

**Bozzi.** Onorevoli colleghi, mi pare che la proposta fatta dall'onorevole Codacci Pisanelli sia condizionata ad una decisione che non abbiamo ancora preso e quindi futura ed incerta, cioè l'istituzione della Corte costituzionale. Quindi, in questa sede, tale proposta non si può prendere in esame.

Ho proposto la soppressione del primo comma dell'articolo 72. Questo primo comma dà al popolo e a tre Consigli regionali la possibilità di arrestare l'entrata in vigore di una legge, cioè di un atto legislativo che ha già riportato l'approvazione delle due Camere, e noi abbiamo visto ieri sera come le due Camere debbano concorrere con funzione di parità alla formazione dell'atto legislativo.

La legge non è ancora pubblicata, quindi non è efficace. Interviene la richiesta di cinquantamila cittadini o di tre Consigli regionali ed arresta, per lo meno per due mesi, l'entrata in vigore del provvedimento, che è stato approvato dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica, che sono l'espressione della sovranità popolare.

Io trovo questo sistema estremamente pericoloso perché fa perdere – secondo il mio punto di vista – quella che è la linea di ciò che noi vogliamo costruire.

Siamo in un sistema di democrazia parlamentare, in cui il Parlamento, eletto a suffragio universale diretto, è il vero ed unico rappresentante della volontà popolare; eppure ad un certo momento il popolo si sovrappone ed impedisce che i suoi rappresentanti diano esecuzione alla loro volontà, deliberata nella forma della legge.

Nella Costituzione di Weimar, alla quale evidentemente questo articolo si è ispirato, vi era qualche cosa di simile – mi rivolgo al professor Mortati che è profondo conoscitore di quella Costituzione, oltre che di altre – ma quel sistema era congegnato diversamente. Nella Costituzione di Weimar si poteva avere un *referendum*, in quanto un terzo dei deputati avessero chiesto la sospensione della pubblicazione della legge. In sostanza, si configurava la tutela delle minoranze. Poteva darsi che la maggioranza parlamentare facesse una legge sopraffattrice della minoranza ed allora la voce di protesta sorgeva dal seno stesso del Parlamento per chiedere il *referendum* popolare. E questa richiesta di un terzo dei deputati doveva essere appoggiata da un decimo degli elettori. Una configurazione completamente diversa.

Oggi noi creiamo un sistema pericolosissimo: bastano cinquantamila elettori o tre Consigli regionali perché la legge votata dalla Camera dei deputati o dal Senato venga arrestata, per lo meno per due mesi.

Richiamo la vostra attenzione sul testo dell'articolo 72. Possiamo creare l'ostruzionismo extra parlamentare. Col sistema dei partiti di massa, questi partiti hanno cinquantamila firme dei loro iscritti a loro disposizione e basta che le presentino perché nessuna legge vada più avanti e si determini la più grande incertezza nell'ordinamento giuridico.

Ora, se si fa una legge, è perché si debbono soddisfare determinate esigenze, perché vi è un interesse collettivo, e vi provvede il legislatore.

E vengo ai tre Consigli regionali. Io non sono stato favorevole a dare ai Consigli regionali una autonomia politica; vedevo più le Regioni nel piano amministrativo e ritengo tuttora che una certa utile funzione esse possano svolgere soltanto in quel settore. Ma veramente, onorevoli colleghi, noi concepiamo che tre Consigli regionali possano opporsi alla volontà degli eletti del Parlamento? Io richiamo l'attenzione dell'Assemblea sul pericolo che deriverebbe da ciò e pertanto la invito a sopprimere questa forma di *referendum* sospensivo, che è contrario al principio della democrazia parlamentare e che sicuramente ingenererebbe un conflitto fra Regioni e Parlamento, che potrebbe essere veramente esiziale. (*Approvazioni*).

Seduta pomeridiana del 16 ottobre 1947

*L'Assemblea esamina l'istituto del referendum abrogativo che nel testo presentato dalla Commissione (articolo 72, comma 2 del progetto) può essere richiesto da cinquecentomila elettori o sette Consigli regionali, per l'abrogazione di una legge vigente da almeno due anni.*

*La votazione del comma avviene per divisione. Molti deputati si dichiarano favorevoli all'abolizione della frase «vigente da almeno due anni». In particolare Fausto Gullo propone che la richiesta di referendum possa essere avanzata per leggi vigenti da non più di sei mesi.*

*Bozzi interviene contro tale proposta, in quanto la legge non entrerebbe in vigore per tutto il tempo in cui sarebbe ammesso l'esercizio del diritto di richiesta del referendum.*

*L'Assemblea approva il secondo comma dell'articolo 72 del progetto senza alcuna indicazione di durata della vigenza della legge.*

**Bozzi.** Onorevoli colleghi, le cose che ha detto l'onorevole Gullo mi sembrano esatte, ma le trovo ormai in contrasto irrimediabile con la votazione già avvenuta, perché gli argomenti che egli ha addotto sono contro il "referendum" abrogativo. Ormai l'Assemblea a grande maggioranza ha ammesso questo principio.

Che cosa propone ora l'onorevole Gullo?

Propone che il "referendum" abrogativo – cioè questa manifestazione di volontà popolare diretta a togliere efficacia ad una legge votata dai due rami del Parlamento – possa essere espletato entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge medesima.

Io vorrei far notare all'Assemblea che questo suggerimento dell'onorevole Gullo è estremamente pericoloso perché la legge non entrerebbe in vigore fino a quando non fosse certo che il *referendum* non verrà chiesto.

Quindi per più di sei mesi, perché sei mesi occorrono per chiedere il *referendum* e poi un altro paio di mesi almeno occorrono per mettere in moto e concludere la macchinosa procedura del *referendum*; quindi per lungo tempo non si saprebbe se una legge votata dal Parlamento è o non è in vigore, con gli effetti funesti che ciascuno di noi intende: la incertezza assoluta dell'ordinamento giuridico!

E allora dato che il principio del *referendum* abrogativo è stato ormai ammesso, penso che cosa migliore è mantenere il testo secondo la linea del Progetto: cioè il *referendum* abrogativo può essere effettuato nei confronti di una legge che abbia già due anni di vita. Dopo due anni di applicazione si può vedere – al vaglio dell'esperienza – se sia o no il caso di chiedere l'abrogazione di questa legge.

D'altra parte, onorevole Gullo, l'abrogazione di una legge la può fare anche il Parlamento. Io vorrei dire che questo *referendum* abrogativo

verrà effettuato assai di rado; se una funzione avrà, questa sarà funzione – a mio parere – di stimolo, perché quando cinquecentomila elettori o sette Consigli regionali, con una certa solennità, chiederanno che una legge venga abrogata, gli organi legislativi, se saranno torpidi, si sveglieranno, e lo stesso Governo dovrà prendere l'iniziativa di rivedere la legge. Quindi, una funzione di stimolo. Io ritengo opportuno che, anziché aderire alla formula Gullo, si aderisca al testo che garantisce quanto meno una certa stabilità.

ASSEMBLEA COSTITUENTE  
SUI DECRETI-LEGGE

Seduta del 17 ottobre 1947

*L'Assemblea discute la formulazione dell'articolo 74-bis, in materia di decretazione d'urgenza, elaborata dal Comitato dei diciotto.*

*Bozzi, insieme a Cevolotto, presenta ed illustra la seguente formulazione dell'articolo 74-bis: «Quando nei casi straordinari di urgente e assoluta necessità, il Governo emani provvedimenti aventi valore di legge, essi devono essere presentati alle Camere, appositamente convocate anche se sciolte, nel termine di cinque giorni, e perdono efficacia se non siano convertiti in legge entro novanta giorni».*

*Bozzi prende atto del fatto che il decreto-legge si impone come una necessità, non riconducibile soltanto a fatti eccezionali come le guerre, e quindi propone che sia la stessa Costituzione a «regolarlo ed arginarlo perché esso non straripi, così come in altri momenti è accaduto».*

*La proposta decade perché Bozzi aderisce al testo formulato dalla Commissione.*

**Bozzi.** Onorevoli colleghi, le ragioni che hanno portato alla redazione del testo sui decreti-legge sono state lucidamente esposte dal Presidente della Commissione, onorevole Ruini.

Due tesi erano e sono ancora in campo: quella la quale crede che nella Costituzione non si debba assolutamente parlare di decreto-legge e quella la quale crede che nella Costituzione si debba prevedere questa forma di legiferazione, pur straordinaria, e contenerla con una disciplina rigorosa.

Il non parlarne affatto, dato che la Costituzione, come da quasi tutti è riconosciuto, è rigida, significherebbe che il Governo, il quale adottasse un provvedimento di urgenza, verrebbe a porre in essere una norma incostituzionale, con tutte le conseguenze che da questa incostituzionalità deriverebbero, prima di tutte la possibilità di impugnativa e l'incertezza nell'ordinamento giuridico.

Si dice: a questa situazione si può porre riparo mediante un intervento successivo del Parlamento, non preveduto dalla Costituzione, mediante il ricorso al *bill* d'indennità.

Ora, in Commissione è stato rilevato stamane che la figura del *bill* di indennità presenta vari inconvenienti, che sono stati anche ieri ricordati dal-

l'onorevole Codacci Pisanelli. Ma, soprattutto, il *bill* di indennità mal si adatta ad una Costituzione rigida, perché la norma creata dal Governo contro la Costituzione è una norma incostituzionale; ed il Parlamento, che volesse sanare questa incostituzionalità, verrebbe di necessità a modificare la Costituzione; ed in ogni caso non verrebbe tolto l'inconveniente che ci si troverebbe di fronte ad una norma inizialmente incostituzionale e quindi priva di ogni efficacia.

Piuttosto, è sembrato conveniente disciplinare l'istituto, vorrei dire, disciplinare questo *bill* d'indennità, renderlo necessario, determinarne le modalità con rigore. Perché da tutti si è osservato che il fenomeno dei decreti-legge, nonostante le proteste, nonostante gli idealismi sul Parlamento, si impone come una necessità, che non è dovuta soltanto a situazioni particolari, quali le guerre. Se osserviamo la vita del nostro istituto parlamentare dal 1848 in poi, vediamo che, sia pure con un gettito maggiore o minore, il fenomeno del decreto-legge è sempre esistito. Si è tentato di giustificarlo talvolta ricorrendo alla figura della delega implicita o tacita, che scaturirebbe dal sistema parlamentare, fondato sulla fiducia. Tesi, questa, assai discutibile e meno accolta. Da altri si è detto che il fondamento della decretazione di urgenza sta nello stato di necessità, che è esso stesso una fonte di diritto superiore alla legge: la necessità infrange ogni barriera.

Ora, certo, in un Parlamento che si curasse, non dico esclusivamente, ma prevalentemente della sua funzione legislativa, il decreto-legge dovrebbe avere una scarsa applicazione; ma purtroppo l'esperienza insegna che spesso nei Parlamenti il momento politico prevale su quello legislativo. Faccio notare che nell'attuale fase storica della società nazionale, in cui lo Stato interviene sempre più intensamente (e qui non è questione di essere liberali o socialisti; basta constatare il fenomeno) nella regolamentazione dei rapporti sociali ed anche dei rapporti economici, si determinano spesso delle situazioni di contingenza tali che è necessaria un'azione pronta ed alle volte segreta.

Richiamo soprattutto l'attenzione della Camera sul requisito della segretezza. L'onorevole Ruini ha ricordato giustamente un esempio, che è sintomatico, di tutta una serie di analoghe situazioni: un'azione di intervento sulle borse pensate mai che si possa portare alla discussione delle Camere? Un provvedimento legislativo che deve determinare un certo intervento dello Stato nella materia delle borse, renderebbe impossibile il successo, ove mancassero l'immediatezza e la segretezza del provvedimento. Di fronte al fenomeno che è sempre esistito, non solo in Italia, e sempre esisterà, per cui il Governo che rappresenta la continuità dell'azione dello Stato si trova in situazioni che gli impongono la urgente necessità di legiferare, abbiamo pensato che fosse cosa migliore prevedere il fatto, regolarlo ed arginarlo perché esso non straripi, così come in altri momenti è accaduto. D'altra parte, bisogna ricordare che il fenomeno assunse proporzioni preoccupanti quando non vi era una disciplina del decreto-legge e questo era

svincolato da forme e modalità restrittive. Poi venne la legge n. 100 del 1926: ma allora si era in un'altra situazione. Il Parlamento non era più il Parlamento, per cui quella disciplina, che poteva essere apprezzabile, non aveva più il clima necessario per poter avere la giusta applicazione.

Cosa proponiamo noi in sostanza? Proponiamo che la figura del decreto-legge debba essere contemplata nella Costituzione. Non contemplarla significherebbe escluderla e significherebbe che, se il Governo l'adottasse, creerebbe norme incostituzionali, con tutte le conseguenze disastrose che sono agevolmente immaginabili.

Disciplinarla: ma come? Innanzi tutto limitando le ipotesi. Non è possibile fare una casistica: non si possono prevedere e catalogare i casi d'urgenza e di necessità che si manifestano nelle forme più svariate, secondo l'evolversi delle situazioni e l'imporsi dei fenomeni politici e sociali. Quindi abbiamo detto: «nei casi straordinari di assoluta ed urgente necessità», col che sottolineiamo che l'assoluta ed urgente necessità è il fondamento di questo potere, ed inoltre, che la straordinarietà dei casi è un limite politico rimesso alla correttezza – il problema è anche di costume – del Governo, che può comportare un controllo politico del Parlamento.

Non basta, perchè il Governo, che ha emanato il decreto-legge, ha il dovere di convocare subito le Camere – entro cinque giorni mi pare sia detto nel nostro schema – anche se sciolte; e ricordo che le Camere sciolte, continuano ad esercitare i loro poteri fino a che non avvenga la convocazione delle altre Camere. Vi è un controllo, adunque, immediato del Parlamento: l'esame delle Camere è subito eccitato. Ma vi è un'altra limitazione, perchè il provvedimento del Governo perde efficacia, se non è convertito in legge nel termine di sessanta giorni dalla sua emanazione.

Ora, voi vedete che questo complesso di limitazioni rende veramente eccezionale l'adozione del decreto-legge e garantisce quelli che devono essere i diritti del Parlamento, in quanto questo interviene subito e controlla.

Naturalmente, questa possibilità di decretare di urgenza è limitata alle leggi ordinarie. In questo, io accetto il punto di vista dell'onorevole Codacci Pisanelli. Non so se sia il caso di dirlo espressamente; io penserei di no, ma non è configurabile che il Governo decreti di urgenza in materia costituzionale. In questa materia costituzionale vi è tutta una procedura speciale, per cui credo che nessuno potrebbe mai pensare che il Governo possa legiferare con ordinanza di urgenza in materia di questo genere.

Quindi, io credo che, circondato dalle garanzie alle quali ho fatto riferimento, l'istituto del decreto-legge possa e debba anzi trovare introduzione nella Costituzione. Fra le due vie, è quella che vede la situazione realisticamente, che constata un fenomeno e cerca di limitarne, mettendo delle maglie rigide, quelle che sono le esasperazioni e le esagerazioni che si sono verificate nel passato.

ASSEMBLEA COSTITUENTE  
SUI POTERI DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Seduta antimeridiana del 23 ottobre 1947

*L'Assemblea discute l'articolo 71 del progetto di Costituzione. La formulazione prevede che le leggi siano promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione e che se le Camere ne dichiarano l'urgenza, ciascuna a maggioranza assoluta dei suoi membri, la legge è promulgata nel termine fissato dalle Camere stesse. Infine, le leggi entrano in vigore non prima del ventesimo giorno successivo alla loro pubblicazione.*

*Bozzi presenta e svolge un emendamento in base al quale il Presidente della Repubblica entro il termine previsto per la promulgazione può, con messaggio motivato, chiedere alle Camere una nuova deliberazione. Secondo l'emendamento la promulgazione è dovuta se le Camere confermano la precedente deliberazione a maggioranza assoluta dei propri membri.*

*Il Capo dello Stato, secondo Bozzi, deve poter esprimere un suo apprezzamento attraverso un messaggio motivato, finalizzato a richiamare l'attenzione del Parlamento sull'approvazione delle leggi. Il mancato riconoscimento di tale veto sospensivo finirebbe per esautorare completamente la figura del Presidente della Repubblica.*

*L'Assemblea vota per appello nominale l'emendamento Bozzi, escluse le parole finali «a maggioranza assoluta dei loro membri» e lo approva. Bozzi ritira la parte finale del proprio emendamento.*

**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 rimeditino 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 rimeditino. 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 rimeditino 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 pro-

posta, 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.

ASSEMBLEA COSTITUENTE  
SULLA FIDUCIA AL GOVERNO

Seduta antimeridiana del 24 ottobre 1947

*L'Assemblea discute l'articolo 87 del progetto di Costituzione. Il Comitato di redazione della Commissione per la Costituzione sottopone all'Assemblea il seguente testo suddiviso in tre commi: «Primo Ministro e Ministri debbono avere la fiducia del Parlamento.*

*Entro otto giorni dalla sua formazione, il Governo si presenta all'Assemblea Nazionale per chiederne la fiducia.*

*La fiducia è accordata su mozione motivata, con voto nominale ed a maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea».*

*Bozzi, insieme a Nitti, presenta due emendamenti e li svolge.*

**Presidente.** Gli onorevoli Nitti e Bozzi hanno presentato i seguenti emendamenti:

*«Sostituire il primo comma col seguente: Il Governo deve avere la fiducia del Parlamento».*

*«Sopprimere il secondo e il terzo comma».*

In assenza dell'onorevole Nitti, ha facoltà di svolgere l'emendamento l'onorevole Bozzi.

**Bozzi.** Il primo emendamento proposto dall'onorevole Nitti e da me ha un carattere meramente formale: anzichè dire: «Primo Ministro e Ministri», si dice: «Il Governo» perchè nell'articolo precedente è detto come è costituito il Governo.

L'altro emendamento da noi presentato mira appunto a sopprimere il secondo e terzo comma.

Vi sono enunciazioni superflue o pericolose. Perché fare obbligo al Governo di presentarsi alle Camere entro 8 giorni? Se circostanze di forza maggiore lo costringessero a presentarsi entro un termine maggiore, che cosa succederebbe? Qual è la sanzione? La decadenza del Governo, forse? Evidentemente non è il caso di inserire una norma di questo genere nella Costituzione.

Anche l'ultimo comma, dove si dice che la fiducia è accordata su mozione motivata, appare superfluo. Si capisce che la fiducia fa seguito ad

una discussione che traccia implicitamente le linee del compito governativo. La fiducia si dà sulla base delle dichiarazioni del Governo. Motivata può essere, invece, la mozione di sfiducia.

Valore maggiore ha invece l'ultimo alinea, dove si richiede per la fiducia la maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea. Questa maggioranza assoluta è per noi eccessiva; può essere difficile raggiungerla. Cosa succederà allora? Perché vogliamo rendere tanto difficile la costituzione del Governo? Noi proponiamo la soppressione.

*Dato lo stretto legame tra gli articoli 87 e 88 del progetto, Tosato propone di affrontare congiuntamente l'argomento della fiducia e della sfiducia al Governo e annuncia che al termine della presentazione dei numerosi emendamenti, la Commissione per la Costituzione presenterà un nuovo testo in materia.*

*Nella seduta pomeridiana dello stesso giorno l'Assemblea costituente approva il testo concordato dalla Commissione per la Costituzione che sostituisce gli articoli 87 e 88 del progetto.*

ASSEMBLEA COSTITUENTE  
SULL'INDIPENDENZA DELLA MAGISTRATURA

Seduta pomeridiana del 6 novembre 1947

*Dal 6 al 15 novembre 1947 in Assemblea si apre la discussione sulle linee generali sul Titolo IV, relativo alla magistratura, e sul Titolo VI, relativo alle garanzie costituzionali, la cui trattazione per decisione dell'Assemblea è stata abbinata.*

*Bozzi interviene, soffermandosi innanzitutto sul principio dell'indipendenza della magistratura, che non riguarda semplicemente lo stato giuridico dei giudici, ma interessa tutti i cittadini «nei loro beni e nel loro onore». L'allargamento della sfera dei diritti civili e politici sarebbe mera enunciazione accademica, secondo Bozzi, se non fosse accompagnata dalla previsione nella stessa Carta costituzionale di quegli strumenti atti a garantire tali libertà. Il fatto che «non sempre la magistratura è apparsa a noi sul quel piedistallo ideale sul quale la vorremmo sempre vedere», è dovuto proprio alla posizione «di non assoluta indipendenza in cui essa era». L'indipendenza, infatti, non viene tanto dalle formule costituzionali, ma è «il riflesso della situazione generale politica del Paese. In uno Stato libero la magistratura è libera, in uno Stato di servitù la magistratura non può non essere serva».*

*Bozzi passa poi a sostenere che lo status di indipendenza del giudice non deve essere circoscritto ai rapporti con il potere esecutivo e con quello legislativo, ma deve realizzarsi anche nei confronti della gerarchia interna giudiziaria. Il giudice, infatti, non deve avere superiori nel senso gerarchico del termine, ma deve ubbidire solo alla legge e alla propria coscienza.*

**Bozzi.** Onorevoli colleghi, non mi intratterrò, come ha fatto l'onorevole Turco, su un tema particolare, se pure di alta importanza, quale quello della giuria; ma cercherò di dare uno sguardo panoramico ai Titoli del progetto, che sono all'ordine del giorno.

Dico subito che sul tema trattato dall'onorevole Turco io sono perfettamente d'accordo con lui; tuttavia ritengo che il problema della giuria non debba essere risolto in sede di Carta costituzionale, perché la giuria è giudice ordinario e la questione se essa debba esistere o no e, eventualmente, con quali competenze e limitazioni è questione da Codice di procedura penale o da legge sull'ordinamento giudiziario, così come è stato fino ad oggi.

Io vorrei, come dicevo, occuparmi del problema centrale, della indipendenza della Magistratura: tema di somma rilevanza, anche se la desolazione di questi banchi possa far pensare che non tutti la sentono. Tema che non interessa una particolare categoria di pubblici funzionari. Qui noi non stiamo ad esaminare lo stato giuridico ed economico dei magistrati, quasi essi reclamassero per se stessi speciali provvidenze, come un settore, il più qualificato, il più nobilmente qualificato, della vasta famiglia dei pubblici funzionari. Noi affrontiamo oggi uno dei problemi fondamentali in uno Stato democratico: il problema della giustizia, il problema della attuazione della legge; cosa che interessa tutti i cittadini, nei loro beni, nel loro onore. Perchè, amici e colleghi, sarebbe enunciazione puramente accademica l'affermazione dei diritti di libertà, che noi abbiamo sancito nella prima parte di questa Carta costituzionale, sarebbe enunciazione accademica l'allargamento della sfera dei diritti civili e politici del cittadino verso lo Stato, se nella Costituzione non forgiassimo in pari tempo uno strumento valido, che sapesse dare garanzia di questi beni a tutti i cittadini ed a ciascuno di essi, se occorre, anche contro lo Stato, quando lo Stato dei diritti e delle libertà dei singoli si facesse violatore.

Io devo dire che vi è oggi un diffuso stato d'animo contro la Magistratura. Vorrei ricordare, quasi come attestazione autentica, le parole pronunziate in questa Assemblea da uno dei più illustri giuristi viventi e membro autorevole dell'Assemblea medesima, l'onorevole Calamandrei, il quale, in sede di discussione generale sul progetto di Costituzione, ebbe a dire: «Il Consiglio Superiore della Magistratura che, secondo il progetto proposto da me, avrebbe dovuto essere composto unicamente di magistrati eletti dalla stessa Magistratura, sarà invece composto per metà di elementi politici, eletti dagli organi legislativi. In realtà, chi ha impedito all'auto-governo della Magistratura di affermarsi in pieno non sono stati tanto gli argomenti dei colleghi sostenitori dell'opinione contraria, quanto è stato Sua Eccellenza il procuratore generale Pilotti; la Magistratura deve ringraziare proprio lui dell'ostilità con cui è stata accolta, ecc., ecc.».

Ora io, miei amici, non intendo – Dio me ne guardi! – rivangare qui il «caso Pilotti».

Mi piace soltanto ricordare quanto ha scritto uno spirito libero e arguto: che, se l'atteggiamento del procuratore generale Pilotti, quell'atteggiamento che è stato criticato tanto duramente, fosse stato tenuto nei confronti, non già del Presidente della Repubblica, ma, poniamo, onorevole Conti, di Umberto II, il repubblicano onorevole Calamandrei avrebbe, probabilmente, esaltato l'indipendenza del magistrato, il quale...

**Ruggiero.** Non l'avrebbe fatto in quel caso.

**Bozzi.** ...il quale, anche di fronte al re, sapeva tenere alta l'indipendenza del potere che rappresentava. Di questo, adunque, non voglio parlare;

mettiamo da parte gli argomenti contingenti, legati a situazioni di uomini, che passano. Altri argomenti, vorrei dire visti *sub specie aeternitatis*, noi dobbiamo tener presenti, perché ci guidino nello studio e nell'elaborazione di questo tema fondamentale: l'amministrazione della giustizia.

La Magistratura – lo dico io che da essa provengo ed ancor oggi vesto la toga, ed appartengo idealmente alla magistratura per una lunga generazione di famiglia – in questi ultimi 25 anni, per chi ne guardi la complessiva attività svolta, non merita forse né esaltazioni, spesso retoriche o demagogiche, ma nemmeno stroncature.

Rifacciamoci ai tempi, o signori. Vi sono state sentenze in cui evidentemente la bilancia ha pencolato, sotto il peso della pressione politica; ma, nell'insieme, la giustizia, specialmente la giustizia resa dai piccoli, dai modesti magistrati, è stata buona. Vorrei dire che, se vi è stata qualche deviazione, non è stata tanto nel non rendere giustizia in casi singoli, quanto in un atteggiamento generico, specialmente nella giurisprudenza della Corte di cassazione, in un atteggiamento generico che si potrebbe chiamare di conformismo. Il giudice, cioè, ha cercato non tanto, come dovrebbe essere suo compito, di interpretare la legge, ma di indagare lo spirito del sistema politico, l'indirizzo desiderato dal Governo, lo scopo politico-sociale che questo voleva fosse raggiunto. Potrei ricordarvi casi tipici: la giurisprudenza sulla clausola oro, e sul potere liberatorio della moneta; alcune sentenze sul rapporto di impiego privato. La legge fu interpretata in un certo modo per conformarsi all'indirizzo politico del regime.

D'altra parte, o signori, se non sempre la Magistratura è apparsa a noi su quel piedistallo ideale sul quale la vorremmo sempre vedere, dobbiamo domandarci: non è forse ciò dipeso, sia pure in parte, dalla posizione di non assoluta indipendenza in cui essa era?

Dopo la caduta del fascismo la Magistratura ha ritrovato in pieno il suo antico spirito di indipendenza, che, credete a me, non viene tanto dalle formule della Costituzione, dalle norme dell'ordinamento giudiziario, quanto da un abito mentale e morale, che è soprattutto il riflesso della situazione generale politica del Paese. In uno Stato libero la Magistratura è libera, in uno Stato di servitù la Magistratura non può non essere serva, anche se lo Statuto la proclami sovrana e indipendente!

Lo so; in questi ultimi anni la Magistratura ha emanato sentenze molto criticate in sede politica; io non mi sentirei di sottoscrivere questa o quella; non dico come uomo politico, ma anche come giurista. Ma in questa grande crisi della legalità (perché oggi il fenomeno più acuto e più grave della nostra società è la crisi della legalità), in questa profonda incertezza che ci travaglia, in questa fase di trapasso fra un mondo che non è ancora del tutto tramontato ed un altro che si delinea e si va faticosamente formando, non pensate che questo complesso di fattori non potesse non ripercuotersi anche sugli organi che hanno il compito di attuare la legge? Incertezze, anche deviazioni forse, ve ne sono state. Ma a chi va attribui-

ta la colpa? Tenete anche presente, o colleghi, che non tutte le leggi oggi sono tecnicamente perfette. La tecnica legislativa lascia molto a desiderare. Qui, più volte, è stata sollevata la questione dell'applicazione dell'ultimo decreto di amnistia. Bisogna riconoscere francamente che questo decreto tecnicamente non era ben fatto; e bisogna riconoscere che, perlomeno in gran parte, il giudice si è trovato in difficoltà obiettive di interpretazione, che hanno potuto dare luogo ad applicazioni che a volte son potute sembrare aberranti.

Ma, tutto questo è ancora particolare. Noi oggi lavoriamo per creare il nuovo Stato, uno Stato di democrazia costituzionale. In questo Stato, quale è la posizione che assegneremo alla Magistratura?

Io ricordo che nelle sedute della seconda Sezione della seconda Sottocommissione, presieduta dall'illustre onorevole Conti, vi fu un argomento che si poneva sempre contro l'indipendenza della Magistratura, un argomento del quale si fece paladino l'onorevole Laconi: la Magistratura è conservatrice e, quindi, reazionaria e retriva; bisogna, perciò, renderla più diretta e genuina espressione del popolo, tenerla sotto il controllo del popolo, che è l'unico depositario della sovranità. Ebbene, o signori, non vi meravigliate se io dico che la funzione della Magistratura, la funzione del giudice dev'essere proprio funzione conservatrice; conservatrice non nel senso in cui si parla di conservatorismo sul piano politico, ma conservatrice nel senso di garanzia e di custodia dello Stato democratico e dell'ordinamento giuridico.

Vediamo le cose più da vicino. Quali sono le parti della politica, quali sono le parti della giustizia? La politica finisce il suo compito nel momento in cui si traduce nella legge; la politica esaurisce la sua funzione nell'atto in cui crea la norma obiettiva che si inserisce nell'ordinamento giuridico dello Stato. Questo è il compito della politica; questa è la funzione del popolo, se noi per popolo non intendiamo, con visione frammentaria che non è democratica, questa o quella manifestazione espressa da questa o da quel partito, da questa o da quella categoria, ma intendiamo la riduzione di queste diverse manifestazioni nell'unità dello Stato, che è appunto la volontà unica del popolo, che si manifesta nei modi previsti dalla Costituzione.

In un regime di democrazia costituzionale non può esservi antitesi fra Stato e popolo.

Ora, se le parti della politica finiscono nell'atto in cui si crea la legge, quale è la funzione del giudice? La funzione di interpretare questa legge e di applicarla, funzione di conservare la legge, consacrazione della volontà popolare. Se il giudice si facesse esso stesso legislatore, e volesse attuare la legge non secondo la lettera e lo spirito di essa, obiettivamente fissati, ma secondo i suggerimenti mutevoli della cosiddetta coscienza popolare, influenzati da fuggevoli maggioranze o da altro, allora non avremmo più una società civile regolata dalla legge, ma una società regolata dal criterio del caso per caso, cioè regolata dall'arbitrio. Questa è la funzione conservatrice, non nel senso retrivo, reazionario, del giudice. Volete cambiare la legge?

Si aprono nuovi orizzonti o vi è un impeto di nuove correnti sociali? Non è compito del giudice di tradurle in atto, se prima il legislatore non le abbia elevate a norma di diritto. Il giudice ha un solo dovere: di conservare, applicandolo, l'ordinamento giuridico creato dal popolo. Questa è democrazia sana e costituzionale.

E, badate, la funzione del giudice è vincolata, perché egli non è nemmeno libero di interpretare (amico Persico, sento sottovoce le tue critiche) la legge come vuole. Il legislatore interviene e regola e detta esso stesso le norme, onde la interpretazione della legge deve avvenire.

Non c'è quindi nessun campo di arbitrio del giudice: la stessa legge dà le norme di interpretazione, il giudice svolge un'attività vincolata dallo stesso legislatore.

L'onorevole Turco, nel suo discorso di poco fa, è caduto in una certa contraddizione, perché ha esaltato l'indipendenza del giudice, ma ha criticato l'indipendenza assoluta dell'Ordine giudiziario, come se l'indipendenza del giudice si potesse realizzare del tutto al di fuori della Magistratura, cioè del complesso di organi in cui il giudice si inserisce, indipendente. Egli è per la semi-indipendenza; il che vale tanto quanto dire per la non indipendenza. Ora, la indipendenza della Magistratura e del giudice è un problema già risolto dal popolo nell'atto in cui esso si dà una Costituzione di democrazia costituzionale.

Ma, che cosa significa indipendenza? Indipendenza, di chi? Indipendenza da che? Secondo me, il problema fondamentale è l'indipendenza del giudice, l'indipendenza del singolo giudice che *dicit jus* ed applica alla fattispecie concreta la norma astratta di legge, che compie – avvicinandosi in qualche momento veramente alla divinità – la difficile funzione di giudicare il suo simile, di condannarlo o di assolverlo, del giudice che risolve i conflitti patrimoniali, del giudice che reintegra sempre il diritto offeso, anche contro lo Stato.

Indipendenza del giudice, che è la cosa più importante, credete a me; indipendenza che si deve realizzare (ed è questo un punto che vorrei richiamare alla vostra particolare attenzione), non solo nei confronti del potere esecutivo e del potere legislativo, ma si deve realizzare anche nei confronti della gerarchia interna giudiziaria. Questo è un aspetto sul quale, forse, l'attenzione non è stata a sufficienza portata: indipendenza anche dai superiori. Il magistrato non deve avere superiori, nel senso gerarchico della parola; egli deve ubbidire soltanto alla propria coscienza e alla legge. (*Approvazioni*). Al disopra, non vi deve essere gerarchia; e questo punto è, con solennità, affermato nella Costituzione.

Ma noi dobbiamo far sì che la formula abbia contenuto e che l'affermazione di indipendenza istituzionale diventi norma di vita, si inserisca *in interiore homine*.

Vedete: io vi dirò cose che possono sembrare meschine; ma, secondo me, che sono vissuto nell'ambiente e ne conosco un po' da vicino gli uomini,

esse hanno importanza notevole, forse maggiore di tante formule che sono inserite nel progetto. V'è un complesso di motivi, economici, psicologici, a volte anche di vanità, che influiscono sulla coscienza o, senza affiorare nella coscienza, sul subcosciente del giudice. Che è un uomo, vive nella vita, sente le influenze della società. Vorremo isolarlo, metterlo sotto una campana pneumatica? È una cosa difficile, anzi impossibile. Ma qualche cosa si può e si deve fare: smorzare, diminuire quelli che sono i motivi che, in base all'esperienza, noi sappiamo più direttamente e più profondamente incidono nell'anima del magistrato.

Non crediate che dica cosa miserevole; ma quando io sostengo che il magistrato non deve avere onorificenze, io lo sottraggo ad uno dei motivi che l'esperienza ha dimostrato avere maggiore influenza su di lui. Ormai noi, indirettamente, abbiamo affermato che la Repubblica distribuirà onorificenze.

**Nitti.** Spero di no!

**Bozzi.** I magistrati non devono avere onorificenze: il giudice che non si è mai venduto per denaro, non si venderà nemmeno per le onorificenze.

*Una voce a sinistra.* Ma s'imboscherà nei Ministeri!

**Bozzi.** Ma credete a me che l'idea della commenda – ieri della corona d'Italia, domani della Repubblica, non so quale nome avrà – esercita grande seduzione su molti. I giudici vivono in povertà e in onestà; amano queste chincaglierie, come le chiamava un alto magistrato a me molto caro. E pur di averle non esitano a fare anticamera nei Gabinetti dei Ministri. Ma poi v'è l'esame comparativo con il collega che è commendatore ed è meno anziano o, peggio ancora, v'è il caso del presidente che è cavaliere e del giudice che è commendatore!... Tutto questo complesso di inferiorità crea una situazione psicologica di disagio, di difficoltà, di indebolimento di quello stato di serenità per cui il giudice si deve sentire pago soltanto della nobile missione che a lui è affidata: difficile privilegio che gli deve saper dare l'amore di vivere solo con se stesso.

Ma vi sono problemi più sostanziali, come quello dell'iscrizione ai partiti politici. Noi abbiamo combattuto, in sede di seconda Sottosezione, una battaglia e abbiamo affermato nel progetto, che il giudice non deve essere iscritto a partiti politici, né ad associazioni segrete.

Ma si obietta: il giudice non può forse avere una sua opinione politica? Certo che la deve avere; ma lo *status* di iscritto, di gregario e, peggio, di capo, di esponente di un partito, oggi che i partiti, per intrinseca necessità, si vanno sempre più organizzando su un piano di rigida disciplina e di gerarchia, è indubbio che potrebbe esercitare sulla sua coscienza o sulla sua subcoscienza un'innegabile influenza. E quando anche il giudice riuscisse a rendersi immune, con la sua dirittura, da simili debolezze, chi po-

trebbe mai togliere il dubbio, il sospetto alla pubblica opinione che il magistrato, in quella o in quell'altra controversia, si sia regolato in quel modo e non in altro perché l'imputato o la parte era di quel certo partito e non di altro?

Onorevoli colleghi! Noi dobbiamo circondare del più grande prestigio la figura del magistrato e dobbiamo eliminare tutte le cause che, sia pure ingiustamente, possano dar motivo a sospetti o a riserve, che non ferirebbero il singolo, ma l'istituto in se stesso.

V'è poi un altro problema che sono costretto ad indicarvi usando un'espressione assai brutta: bisogna «sburocratizzare» la Magistratura. Bisogna sburocratizzarla non solo nei confronti degli altri impiegati dello Stato, perché il giudice è lo Stato in una delle manifestazioni della sua sovranità, è la legge vivente; ma bisogna sburocratizzarla anche nei riguardi dell'interna organizzazione. Dovrà dunque cadere la gerarchia interna, nel senso che non vi dovranno esser gradi, ma distinzioni di funzioni.

Oggi avviene invece purtroppo che i giudici sentano notevolmente l'influenza del loro presidente, del «capo», come usa dire. Il Codice di procedura stabilisce, ad esempio, che il presidente, nella sua qualità di anziano deve votare per ultimo: è il *primus inter pares*. Tutti sanno che ciò invece non avviene, o avviene di rado. Il presidente dice per primo la sua opinione e questo naturalmente pone il giudice di grado inferiore in una situazione di disagio.

Onorevoli colleghi, bisogna davvero che l'uomo, in certi momenti, attinga una forza quasi divina per resistere anche al suo superiore; e noi non possiamo sempre pretendere dal giudice, che è uomo, manifestazioni di questa forza.

Perciò sarà anche necessario che la progressione in carriera sia, di regola, affidata a criteri obiettivi; ai concorsi, soprattutto.

Ma vi è poi anche un'altra questione: quella cui accennava poc'anzi l'amico Musotto: l'imboscamento dei giudici! Non c'è stato mai Guardasigilli il quale sia stato capace di condurre a termine questa grande operazione chirurgica, di riportare i giudici, tutti i giudici, nelle preture, nei tribunali, nei processi, nelle corti. I giudici non sempre amano di fare i giudici!

Preferiscono i Ministeri, i Gabinetti, le Segreterie particolari. Ci sono Magistrati che sono arrivati in Cassazione dopo anni ed anni di codesta diserzione! Tutti si lamentano che i giudici sono pochi; mi duole che non sia qui il Guardasigilli: io dico che i giudici sono sufficienti. Già molte funzioni nella riforma dell'ordinamento giudiziario potranno essere tolte ai giudici e date ad altri funzionari; ma io vorrei che, costituzionalmente, si fissasse questo principio fondamentale: che il giudice non deve essere distolto dalla sua funzione, che è quella di render giustizia. Non giudici nei Gabinetti dei Ministri, non giudici nelle Commissioni, non giudici che — ahimè! —, alle volte sospinti dalle necessità, elemosinino di far parte di questa o di quella Commissione di esame, di questa o di quella Commissione per lo studio di

un determinato progetto, di questo o quel Consiglio. Dico, ahimè sospinti dalla necessità, perché le loro condizioni economiche sono di povertà: di povertà che dev'essere, per la dignità della funzione, dissimulata. Questo veramente sarà uno dei punti più fondamentali nella riforma che noi tentiamo di dare all'ordinamento giudiziario.

Ma tutto questo non è sufficiente; onorevole Turco, perché il magistrato si inserisce in una organizzazione, fa parte di un potere, che è sovrano.

Qual è il posto che noi daremo a quello che, con frase non del tutto felice, anzi, non propria secondo il mio punto di vista, è chiamato ancora «Ordine giudiziario»? Quale è l'indipendenza, per usare un'espressione tecnica, l'indipendenza funzionale di questo cosiddetto Ordine giudiziario? Dico espressione non felice, perché è tolta di peso dallo Statuto albertino, per il quale – residuo di una mentalità proveniente dalla Rivoluzione francese, che vedeva i tribunali con molto sfavore – la funzione della giustizia era quasi una funzione delegata, delegata dal sovrano. Poi, con l'evolvere dei tempi, mutarono le cose, ma l'impostazione originaria era questa: si parlava di potere legislativo e di potere esecutivo, ma non di potere giudiziario, ma di Ordine giudiziario, perché si considerava la giustizia come delegata dal re; diversamente da quanto già, per esempio, aveva fatto, con una maggiore larghezza di impostazione, lo Statuto belga del 1831, che parlava di potere giudiziario. Noi abbiamo mantenuto questa frase quasi per paura di usare la parola potere. Ebbene, il potere giudiziario è un potere dello Stato, perché è una manifestazione della sovranità dello Stato.

Come è stata garantita l'indipendenza funzionale dell'Ordine giudiziario? Non bene. Si è fatto un tentativo; il progetto si è fermato a metà, un po' per preoccupazioni del tipo «caso Pilotti», un po' per motivi di diverso genere, più profondi, inerenti a una visione politica che io non condivido. In fondo, il progetto dice questo: l'autogoverno della Magistratura è affidato alla stessa Magistratura.

Qui bisogna intendersi. Che cosa è questo autogoverno che mette tanta paura a qualcuno? Ma, signori, non è già che al Consiglio superiore della Magistratura si dia – come taluno forse crede e come taluno ha sostenuto – la potestà di dettarsi esso stesso le leggi della sua vita. Ma no! Molti credono che l'autogoverno significhi questo: che il Consiglio superiore della Magistratura sia un potere legiferante.

L'autonomia qui è intesa in senso non tecnico; è soltanto una potestà amministrativa. È questo il punto che voglio sottoporre alla vostra attenzione. L'accordo che molti ritengono (ed io per primo fra questi) necessario tra potere giudiziario e potere legislativo, ha già la sua prima realizzazione in ciò: è il Parlamento, ossia il potere legislativo, che detta la legge fondamentale della Magistratura, l'ordinamento giudiziario. Insomma, il Consiglio superiore non è *legibus solutus*, è un organo di amministrazione. Si è voluto dire: l'amministrazione della magistratura, anziché affidarla al Ministero della giustizia, al potere esecutivo, l'affidiamo ai magistrati medesi-

mi. Ma amministrazione che si muove nei limiti e nello spirito della legge che fa il Parlamento.

Ed ecco, vedete, il primo raccordo fondamentale: la Magistratura vive sulla base e in conformità della legge che fa il Parlamento. Siamo in regime di democrazia costituzionale. La Magistratura, potere dello Stato, si amministra da sé, come il Parlamento o, per fare altri esempi, come la Corte dei conti, istituto paraparlamentare. Lo *status* dei magistrati, l'assunzione in carriera, le promozioni, i trasferimenti da sede a sede, i passaggi da funzione a funzione, tutto quel complesso di attività, che si designa come governo e disciplina della Magistratura, è affidato alla Magistratura medesima.

Ma l'organo di amministrazione è inadeguato. Come è composto? Del Presidente della Repubblica, che lo presiede, e di due vicepresidenti: uno di diritto, il primo presidente della Corte di cassazione, l'altro eletto dall'Assemblea; e poi di un numero di membri, metà eletti dagli stessi magistrati, in categorie determinate dalla legge, metà eletti dall'Assemblea Nazionale, cioè dalle due Camere riunite.

Io non ho niente da obiettare circa la presidenza del Presidente della Repubblica; è il sistema della Costituzione francese. Il Presidente della Repubblica, che è capo del potere esecutivo, che noi abbiamo voluto non fosse mantenuto del tutto estraneo al potere legislativo; partecipa anche alla vita della Magistratura, del terzo potere dello Stato. Dà decoro e lustro all'organo, e riafferma l'unità dello Stato, che in lui si impersona.

Comunque, è qui da sottolineare che il Presidente della Repubblica interviene nell'organo di autogoverno in quella forma che l'amico Dominèdò direbbe «in via di prerogativa», perchè certamente i suoi atti non sono garantiti dalla responsabilità governativa; d'altra parte non ve ne sarebbe bisogno, perchè, partecipando il Presidente della Repubblica ad un organo collegiale, non ha risalto individuale la manifestazione della sua volontà, che concorre a formare, assieme a quella degli altri membri, la volontà unitaria del collegio.

Poi vi sono due vicepresidenti. Ma che cosa significano due vicepresidenti? Noi dobbiamo pensare che, di fatto, il Presidente della Repubblica non potrà intervenire nel normale svolgimento della vita del Consiglio superiore della Magistratura. Come si divideranno i compiti questi due vicepresidenti, l'uno tecnico, l'altro politico? E non sente ognuno come i componenti politici potranno essere in conflitto, se non permanente, frequente con i membri tecnici? La politica farà come il lupo: *superior stabat lupus!*...

Io credo che se non vogliamo creare un regime di semi-indipendenza (la peggiore delle soluzioni), bisogna far sì che il Consiglio superiore della Magistratura sia composto esclusivamente di magistrati.

Io sento le obiezioni, sento l'eco viva delle obiezioni fatte in sede di Sottocommissione, sento adesso le critiche e le riserve mosse dall'onorevole Turco. Vi sono frasi che hanno fortuna. Una è questa: la Magistratura può

diventare una «casta», una casta che si può porre fuori dello Stato, domani contro lo Stato; può perfino disapplicare, come sussurrava or ora, impaurito quasi, l'onorevole Ruggiero, le leggi dello Stato. L'onorevole Ruini teme una forma di «mandarinato». Ma veramente vogliamo discutere di questo? Per il fatto che si crea il Consiglio superiore della Magistratura, che già esiste, al quale il Guardasigilli onorevole Togliatti dette una configurazione veramente democratica con la legge del maggio 1946, perché si dà vita a quest'organo, prenderebbe forma concreta il pericolo che il magistrato possa rifiutarsi di applicare la legge! Ma perché questo non può avvenire anche oggi? Ma le leggi le applica il Consiglio superiore o le applicano i singoli collegi, i singoli giudici? Temete, per caso, che il Consiglio possa dettare norme circa l'interpretazione e l'applicazione della legge? E non protestate quando ciò vien fatto dal potere esecutivo!

Se, onorevole Ruggiero, dovesse avvenire ciò che lei teme vorrebbe dire che si avrebbe lo sfacelo dello Stato. Se noi possiamo credere come veramente realizzabile l'ipotesi che i magistrati ad un bel momento non applichino le leggi dello Stato, allora lo Stato è in frantumi. Non è più questione di Costituzione. Siamo veramente nella notte, nelle tenebre più profonde. Ma di contro a questo pericolo immaginario noi abbiamo il grande vantaggio, certo, di avere veramente una Magistratura indipendente dal potere esecutivo e quindi quelle garanzie, che io ho detto individuali, acquistano maggiore rilievo per il fatto che vi è la coindipendenza costituzionale dell'organo.

La funzione giurisdizionale non è *super partes*, è al di fuori delle parti. Il potere che la esercita non può non essere indipendente in senso assoluto.

Il magistrato che elegge esso stesso il Consiglio che dovrà amministrare il suo stato giuridico, la sua vita di funzionario, si sente maggiormente garantito, non ha bisogno di ricorrere al Ministro Tizio o al Ministro Caio.

Ma ritorno a un tema al quale ho dianzi fatto riferimento: il collegamento con gli altri poteri dello Stato. Ci deve essere e si attua per due forme, per due raccordi. Uno è quello che ho indicato dianzi: la legge sull'ordinamento giudiziario che è fatta dal Parlamento; quindi una influenza, dirò così, preventiva, esercita l'organo rappresentativo della volontà popolare sulla vita della Magistratura, fissando i limiti della potestà di amministrazione del Consiglio superiore e la vita stessa della Magistratura come ordine. Il secondo raccordo è il Ministro della giustizia. Il Ministro della giustizia non deve scomparire (è detto nel progetto); il Ministro della giustizia ha una serie di compiti vastissimi. Già dovrebbero tornare alla sua competenza gli affari di culto, ma poi ha tutte le questioni professionali, gli ausiliari della Magistratura, del giudice (cancellieri, ufficiali giudiziari), materia che va trattata in perfetto accordo con il Consiglio superiore perché i giudici non funzionano se non funzionano bene i cancellieri e gli ufficiali giudiziari. Non solo, ma il Consiglio superiore della Magistratura, nella mia concezione, deve essere un organo soltanto deliberante; guai se

diventasse esso stesso un Ministero; guai se trasferissimo il Ministero da Via Arenula a Piazza Cavour: sarebbe la stessa situazione, forse peggiore.

L'amministrazione, come parte di preparazione e poi di esecuzione dei provvedimenti, dovrebbe restare al Ministero di grazia e giustizia. Il Consiglio superiore è organo deliberante, che dice la sua parola definitiva nella materia dello *status* dei giudici, (Pubblico ministero compreso) sottraendola per sempre all'influenza del Ministro, del potere esecutivo. Il Ministro, poi, che acquisterà il maggiore rilievo costituzionale di Guardasigilli, risponderà al Parlamento del buon andamento dell'amministrazione della giustizia.

Egli avrà il potere di promuovere l'azione disciplinare contro i magistrati, e giudicherà su questa azione la sezione che sarà designata dal Consiglio superiore della Magistratura con potestà giurisdizionale, così come è detto nella legge Togliatti del 1946.

Quindi voi vedete che questa possibilità di casta chiusa fuori e contro lo Stato non esiste. È una ipotesi irreali, che non può essere nemmeno adottata come argomento polemico. Si infrange da se stessa. Io quindi credo, senza entrare in particolari, che noi dobbiamo dare alla Magistratura questa indipendenza con coscienza tranquilla, sicuri che la Magistratura saprà adempiere al difficile compito.

Ma, prima di terminare, volevo accennare a due altri punti, rapidissimamente.

Il sistema creato colloca l'Ordine giudiziario in una posizione che non è costituzionalmente appropriata. Dico, soprattutto, con riferimento alla Corte costituzionale. Noi abbiamo creato una Costituzione rigida. Nessuno ne ha mai discusso *ex professo*, ma si dà da tutti per ammesso che la Costituzione debba essere rigida, e sarà rigida. Quindi, necessita di un organo che compia il sindacato sulla costituzionalità intrinseca della legge. Quale deve essere questo organo? Badate che qui siamo di fronte a uno dei problemi più importanti di tutta la Costituzione. Io vi dico che ho molto riflettuto. Io ho partecipato alla formazione di questa parte del progetto, ma ho riesaminato tutti gli aspetti e tutte le soluzioni, e devo onestamente dirvi che la soluzione adottata non mi soddisfa. Noi abbiamo creato una Corte costituzionale che è un organo politico, che è un super Parlamento. Questo è estremamente pericoloso. Se, per ipotesi, la maggioranza del Parlamento, messasi sul piano inclinato della dittatura, vota una legge contro la Costituzione, noi non avremo la possibilità che la Corte dichiari l'incostituzionalità della legge, perchè il Parlamento stesso forma la Corte costituzionale, e quindi l'elemento politico della maggioranza sarà presente anche in sede di Corte costituzionale. Noi sconvolgiamo tutto il sistema che vogliamo creare, non so se consapevolmente o inconsapevolmente. Questo è estremamente pericoloso. La Corte costituzionale deve essere un organo strettamente giurisdizionale, non organo politico; deve compiere un procedimento logico di accertamento: esaminare se la norma corrisponda o no, violi o no

la Costituzione è un'opera che deve essere rimandata ai tecnici dell'amministrazione della giustizia, ordinaria e speciale. Vogliamo creare un organo a sé e non affidarlo alla Corte di cassazione. Va bene. Comunque, la Corte costituzionale non deve essere un organo politico perché, altrimenti, noi creeremo un super Parlamento: cosa pericolosissima, specialmente se tenete presente la natura di certe norme costituzionali che noi abbiamo inserito nella prima parte della Costituzione. Norme vaghe, norme direttive, norme programmatiche. Quando il legislatore ordinario dovrà dare concreta forma a queste aspirazioni, a queste tendenze, quale sarà il giudice che potrà dire se veramente questo compito è stato felicemente compiuto, è stato compiuto con rispondenza, con fedeltà alle norme costituzionali?

Ed un ultimo punto voglio toccare: quella della Corte di cassazione. Io ho letto un ordine del giorno che mi ha meravigliato, e mi ha addolorato e preoccupato, perché l'ho visto firmato da deputati di molti settori, il che mi fa temere che potrà passare.

Si vuole frazionare la Corte di cassazione.

Onorevoli amici, c'è la necessità dell'unità della giurisdizione. Non mi fermo su questo punto. Ma se dovessero essere approvati i concetti inseriti in quell'ordine del giorno romperemmo l'unità delle giurisdizioni, perché questa si realizza soprattutto attraverso l'organo supremo di interpretazione e di attuazione della legge.

Si è detto che la Cassazione esercita una funzione pedagogica. Giustissimo! Vogliamo rompere l'unità dell'ordinamento giuridico, ripristinando le vecchie Cassazioni? No, signori! Erano cinque; saranno 14, perché verrà l'onorevole Lussu che dirà giustamente: «Perché volete che la Sicilia abbia la sua Cassazione e la Sardegna no?» (*Interruzioni - Commenti*).

Avremo la Cassazione della Val d'Aosta.

Ora, onorevoli colleghi, questa della Cassazione unica non è una legge fascista. Molti dicono: «È stata adottata nel 1928: *ergo, delenda est*. Porta lo stemma del littorio, via!». Signori questo è un dato puramente cronologico. Fin dal 1862 (non mi voglio soffermare; ne discuteremo partitamente quando prenderemo in esame questo ordine del giorno) vi è un progetto Minghetti, che è di una attualità impressionante per l'unità; il progetto Pisanelli; e il progetto del 1919 del guardasigilli Mortara, il più grande processualista. Vi cito sulla dottrina, Calamandrei, che ha un'opera classica: *La Cassazione civile*, e che sostiene in questa la sua idea della Cassazione unica.

Si dice: «Vi è pericolo della immobilizzazione della giurisprudenza». No! Noi vogliamo l'uniformità della giurisprudenza; vogliamo che a Torino non si dica cosa contraria di quella che si dice a Palermo; non vogliamo vulnerare il principio che tutti i cittadini sono uguali davanti alla legge. Ma volere l'uniformità della giurisprudenza, non significa cristallizzare il giusto moto progressivo di essa. Cambiare la giurisprudenza, sì, ma avvedutamente, e non per esigenze che possono essere regionali, extragiuridiche, di politica regionalista. Vi dico che se questa questione dell'unità della Cassa-

zione è suffragata da ragioni tecniche validissime, oggi se ne aggiunge una, decisiva di per sé sola. Oggi abbiamo creato le Regioni, che sono enti dotati di autonomia politica; non voglio ancora una volta parlarne male; ma abbiamo anche detto che la Repubblica deve essere una e inscindibile. Come vogliamo tradurre in atto questa unità e inscindibilità, se non attraverso questi due principi: che la legge del Parlamento è superiore alla legge della Regione; che la funzione suprema d'interpretare il diritto deve essere uguale per tutto il territorio? Questo è il tessuto connettivo costituzionalmente più importante per mantenere l'unità dello Stato.

Io vorrei pregare gli amici di riflettere su questo punto. Io ho fiducia. Sono certo, onorevoli colleghi, che l'Assemblea, per lo meno nei giorni che verranno, sentirà la profonda importanza di questo tema. Noi stiamo creando il vero strumento di difesa dei diritti e delle libertà. Non creiamo prerogative a persone: vogliamo una Magistratura che sia soltanto al cospetto della sua coscienza e della legge, quale che essa sia. La legge, una volta creata, non appartiene a questo o a quel partito, a questa o a quella tendenza, che pur l'ha voluta; appartiene allo Stato, al popolo; il giudice ha il dovere di applicarla secondo coscienza. Noi vogliamo eliminare le pressioni politiche e le ingerenze di partiti e di Governo sull'amministrazione della giustizia. Perciò ci rivolgiamo a tutti gli spiriti anelanti a vera libertà e a vera dignità di istituti civili! (*Applausi - Congratulazioni*).

ASSEMBLEA COSTITUENTE  
SUL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

Seduta pomeridiana del 25 novembre 1947

*L'Assemblea esamina l'articolo 97 del progetto di Costituzione, che al secondo comma disciplina la composizione del Consiglio superiore della magistratura.*

*Bozzi interviene per esprimere il proprio voto contrario all'emendamento presentato da Preti, che propone di affidarne la vicepresidenza al Ministro di grazia e giustizia.*

**Bozzi.** Onorevoli colleghi, voterò contro l'emendamento dell'onorevole Preti, il quale tende ad affidare la vice-presidenza del Consiglio Superiore della Magistratura al Ministro di grazia e giustizia. Ciò non solo per le considerazioni svolte or ora dal collega Leone, ma perché, affidando la vicepresidenza, che di fatto sarebbe la Presidenza al Ministro Guardasigilli, faremmo un passo non verso l'indipendenza, ma a ritroso. (*Rumori a sinistra*). Oggi il Consiglio Superiore della Magistratura non ha, né in qualità di Presidente, né come membro, il Ministro della giustizia; ed io ricordo ai colleghi di sinistra che nella riforma del Consiglio Superiore della Magistratura, fatta nel maggio del 1946 dal Ministro onorevole Togliatti, non si pensò di introdurre come membro il Ministro Guardasigilli.

Per queste considerazioni voterò contro l'emendamento dell'onorevole Preti.

ASSEMBLEA COSTITUENTE  
SULLA CORTE COSTITUZIONALE

Seduta pomeridiana del 29 novembre 1947

*Sulla votazione dell'articolo 127 del progetto di Costituzione, relativo alla composizione della Corte costituzionale, viene richiesta la verifica del numero legale. Ruini, presidente della Commissione per la Costituzione, propone, per economia di tempi, di passare all'esame dell'articolo successivo, relativo alle modalità di instaurazione dei giudizi di legittimità costituzionale innanzi alla Corte.*

*Bozzi interviene per esprimere il proprio dissenso rispetto a tale decisione, in quanto i poteri decisionali riconosciuti alla Corte non possono prescindere dalla composizione della Corte stessa.*

**Bozzi.** Onorevole Presidente, io sono animato dalla intenzione di far presto, ma in pari tempo dall'intenzione di far bene. Penso che noi non possiamo discutere dei poteri di decisione di questo organo supremo, se non sappiamo come l'organo è costituito, perchè, evidentemente, la composizione della Corte riverbera la sua influenza su quelli che saranno i poteri di decisione della Corte medesima. Se nella composizione avrà la prevalenza, secondo l'opinione espressa da qualche settore di questa Assemblea, l'elemento politico, i poteri di decisione potranno essere orientati in un senso; se invece avrà la prevalenza l'elemento tecnico-giurisdizionale, i poteri di decisione saranno diversi. Ho l'impressione che noi discuteremo gli emendamenti senza avere presente questo punto fondamentale, che costituisce un presupposto.



## II LEGISLATURA



CAMERA DEI DEPUTATI

SULLO STATO DI PREVISIONE DELLA SPESA DEL  
MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA E DEL MINISTERO  
DELL'INTERNO

Seduta antimeridiana del 13 ottobre 1953

*L'ordine del giorno della seduta reca il seguito della discussione degli stati di previsione della spesa dei Ministeri della giustizia e dell'interno per l'esercizio finanziario 1953-54. In Aula è presente il Ministro di grazia e giustizia, Antonio Azara.*

*Bozzi svolge un ampio intervento sulla crisi del diritto nel Paese, lamentando innanzitutto la mancata attuazione della Costituzione e l'eccesso di legislazione che caratterizza l'ordinamento giuridico. Ne deriva il rallentamento dell'azione amministrativa e una grave carenza di certezza del diritto, che «è fonte di disagio, di ingiustizia, di sfiducia dei cittadini e, in definitiva, di discredito dello Stato». Bozzi si sofferma, in particolare, sulla mancata introduzione dell'ordinamento regionale e della Corte costituzionale, organo coesistente ad una Costituzione rigida.*

*A tale stato di cose, secondo Bozzi, si deve reagire da un lato affrontando con coraggio e determinazione le questioni che si frappongono alla piena attuazione della Carta costituzionale e dall'altro razionalizzando lo stato della legislazione attraverso: la riduzione del numero delle leggi, il miglioramento delle tecniche di legislazione e la redazione di testi unici per precisi ambiti di materia.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, vorrei richiamare l'attenzione della Camera e del Governo su un problema che ritengo di primaria importanza per la validità della democrazia e del nostro Stato. Il fondamento d'uno Stato civile sta nella certezza del diritto, nella certezza dell'ordinamento politico. È questa una verità morale, sociale, politica, che l'esperienza quotidiana dimostra e di cui insigni pensatori, partendo da punti di vista diversi, dal Savigny al Carnelutti, dal Lopez De Oñate al Calamandrei, hanno dato scientifica conferma. Senza certezza, intesa come obiettività, non v'è mondo del diritto, non v'è giustizia, non v'è possibilità di edificare uno Stato in cui i cittadini possano essere posti, come devono essere, al riparo dall'arbitrio dei pubblici poteri e dalle sopraffazioni del più forte.

Ora, la crisi del diritto in Italia è grave. Forse essa è il riflesso di una crisi più generale della nostra società, è il riflesso dell'attuale situazione di transizione fra un mondo che si avvia a scomparire e un altro che si è già nettamente affacciato all'orizzonte; e forse è anche vero ciò che dicono filosofi e sociologi, che ogni epoca è in crisi perché la storia stessa altro non è che crisi perenne. Ma noi uomini politici non possiamo essere paghi di codeste astratte e generali considerazioni; noi abbiamo un compito difficile e concreto, che è quello di dare ordinamento civile, nel segno della libertà, del benessere, della giustizia, al popolo; e quindi ci dobbiamo preoccupare delle proporzioni di questo fenomeno dell'incertezza del diritto e studiare con buona volontà i modi per eliminarlo o quanto meno per correggerlo.

Il 1° gennaio 1948 l'Italia, uscita nelle tragiche condizioni, che nessuno dovrebbe mai dimenticare, dalla dittatura e dalla guerra, si dette una nuova Costituzione, alla quale molti lavorarono con nobiltà d'intenti e con ricchezza di competenza, convinti che quel documento dovesse costituire la prima pagina d'una novella epoca della nostra storia. Noi oggi invece ci troviamo di fronte a una situazione ben diversa e dobbiamo fare amare considerazioni. Infatti della Costituzione si può dire questo: che al tempo stesso essa è e non è; è, perché non è stata abrogata o modificata in alcuna delle sue parti; non è, perché ad essa è stata data esecuzione in scarsissima misura. Dirò di più: la Costituzione non è conosciuta; è oggetto di critiche eccessive, qualche volta di disprezzo (soprattutto – consentitemi di dirlo – da parte di coloro che non la conoscono). L'onorevole Turchi nel suo intervento di venerdì ha accennato ad alcuni fatti che dimostrano l'ignoranza della Costituzione. Anch'io potrei portare altre testimonianze, veramente molto sconcertanti. Quale presidente di commissioni d'esame per l'ammissione nelle carriere statali di gruppo A, ho dovuto constatare che giovani laureati in giurisprudenza ignoravano, ad esempio, quando la Costituzione repubblicana era entrata in vigore, ed avevano le più strane e peregrine idee sul modo di elezione del Capo dello Stato e sulle sue funzioni, sul Parlamento e sulla nuova struttura costituzionale. Il vicepresidente onorevole Leone si domandava l'altro giorno se la colpa di ciò fosse da attribuire agli insegnanti o agli alunni. Forse è degli uni e degli altri; comunque, il problema non ci riguarda in questo momento in cui basta rilevare il fatto della diffusa ignoranza della nostra Carta fondamentale.

V'è poi una forma che vorrei dire di resistenza, che si esercita in modo più passivo che attivo, contro la lettera e, quel che più conta, contro lo spirito della Costituzione: la resistenza di taluni settori dell'apparato burocratico, determinata forse non tanto da sentimento politico cosciente o subcosciente, quanto da quell'amore alla *routine*, da quella mentalità del *quiete non movere*, che è nostro vizio endemico e una delle cause del cattivo funzionamento dei pubblici uffici.

Io non voglio fare qui la difesa della Costituzione, per quanto sarebbe assai facile dimostrare che quel documento, nel suo insieme, è altamente

apprezzabile e offre gli elementi sicuri per costruire e rendere stabile una moderna democrazia.

Io voglio denunciare questa situazione d'incertezza che è fonte di disagio, d'ingiustizia, di sfiducia del cittadino verso i pubblici poteri e, in definitiva, di discredito dello Stato; questa situazione per cui oggi noi non sappiamo se la Costituzione sia stata rinchiusa in ghiacciaia, se appartenga di già, in sostanza, alla storia del diritto ovvero se sia ancora un documento vivo ed operante che impegna il cittadino, il giudice, il pubblico amministratore, il legislatore.

Un acuto giurista che ella, onorevole guardasigilli, conosce molto bene, e che fu altissimo magistrato e ministro della giustizia, ha definito la nostra Costituzione, la «Costituzione fluida». Voi comprendete come dalla «Costituzione fluida» alla «democrazia fluida» il passo sia assai breve.

La Costituente volle che la Costituzione fosse rigida; il che significa che essa è gerarchicamente sovraordinata a tutto il sistema delle leggi del nostro paese: sta al vertice delle leggi come la cuspide d'una piramide. Non è immutabile, come qualcuno crede; può essere modificata, sia pure attraverso una procedura particolare.

Costituzione rigida significa inoltre che al cittadino è garantito il diritto di ricorrere ad un giudice speciale, che è la Corte costituzionale, per impugnare le leggi che eventualmente la violino. Delle norme che essa contiene (queste premesse, che possono apparire scolastiche, sono indispensabili per le cose che dovrò dire fra breve) alcune sono precettive cioè hanno efficacia cogente immediata, senza bisogno di ulteriori interventi legislativi per la loro attuazione, altre – e sono la maggior parte – sono soltanto programmatiche e, cioè, si rivolgono al legislatore e gli fanno obbligo di emanare i provvedimenti necessari per l'esecuzione dei comandi costituzionali. Si noti bene che l'attività del legislatore diretta ad attuare la Costituzione non è libera nel tempo e nel contenuto, ma costituisce un dovere giuridico e politico preciso, vincolato nel termine e nella sostanza dell'adempimento.

Noi dobbiamo constatare dolorosamente l'inerzia dell'esecutivo e del legislativo negli anni che vanno dal 1948 al 1953, e dobbiamo anche lamentare una certa tattica dilatoria per la quale alcuni progetti di attuazione della Costituzione sono stati insabbiati, nonostante che si trovassero già in una fase avanzata del loro *iter*. Si può, in conclusione, dire che la nostra Costituzione non può funzionare come Costituzione rigida perché non sono state emanate le norme di esecuzione e non può funzionare come Costituzione flessibile in quanto congegnata appunto come Costituzione rigida. Di qui la fluidità, l'incertezza, il disagio generale, le sostanziali ingiustizie.

Mai forse nella storia d'Italia si è verificata una situazione simile; bisogna riandare col pensiero (ma l'ambiente storico era in gran parte diverso) agli anni che vanno dal 1848, dopo la concessione dello Statuto albertino, al 1851.

Ora, bisogna assolutamente uscire dal limbo dell'incertezza, da questo stato amletico in cui il nostro ordinamento giuridico si dibatte; bisogna superare le riserve mentali, le diffidenze, ogni forma di resistenza. Se riteniamo che l'esperienza abbia già rivelato nella Costituzione qualche ramo secco, ebbene, abbiamo il coraggio di affrontare risolutamente il problema e di recidere quel ramo. I grandi popoli, come la Francia, hanno mutato più volte nel corso della loro storia la Costituzione!

Io dovrei fare un lungo e troppo noioso discorso se volessi soltanto elencare, pur senza commento, quelle che si potrebbero chiamare le «inadempienze costituzionali»; le quali, come ho già accennato, stanno più nel non fare che nel fare. Consentitemi un rapido esame. La Corte costituzionale, che è connotato essenziale d'una Costituzione rigida, non è stata fino ad oggi creata: speriamo che ciò avvenga al più presto possibile; le regioni, che dovrebbero conferire una diversa fisionomia strutturale allo Stato, sono sulla carta, ma non nella realtà: è stata emanata la legge sulla costituzione e sul funzionamento degli organi della regione, ma manca ancora la legge elettorale per i Consigli e manca ancora, ciò che politicamente ha il maggior rilievo, la decisa volontà di dar vita a questi nuovi enti, a queste nuove forme di autonomia, essendo troppo palesi i pericoli a cui possono condurre: quindi, il problema delle regioni è innanzi tutto un problema politico, di sincerità politica; il Consiglio superiore della magistratura, onorevole guardasigilli, organo costituzionale posto a garanzia dell'ordine giudiziario, naviga anch'esso nel gran mare del forse; il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, che potrebbe essere la stanza di compensazione dei conflitti sociali, è caduto anch'esso sul terreno di quella tale tattica dilatoria di cui facevo dianzi cenno; la disciplina dei sindacati e del diritto di sciopero segna il passo; il disegno di legge relativo alle attribuzioni degli organi del Governo e all'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, presentato nella precedente legislatura e decaduto, non mi risulta sia stato fino ad oggi ancora riproposto; le disposizioni concernenti il numero e le attribuzioni dei ministeri sono ancora allo studio; le norme sull'indipendenza del Consiglio di Stato e sulla Corte dei conti e dei loro componenti di fronte al Governo non sono ancora emanate; le giunte provinciali amministrative in sede giurisdizionale continuano a funzionare in quel modo non egregio che avvocati e giuristi conoscono, sebbene la Costituzione preveda la loro soppressione e la loro sostituzione con altri organi di giustizia amministrativa locale; il sistema dei controlli, su cui si è intrattenuto l'onorevole Turchi, di merito e di legittimità, sugli enti locali è ancora esercitato dagli organi governativi, sebbene anche qui la Costituzione preveda una radicale riforma; e l'elencazione potrebbe continuare.

Notate, onorevoli colleghi, che la nostra Costituzione non cadde nel vuoto giuridico; trovò un ordinamento di leggi creato in gran parte sotto il regime fascistico. Talune di queste leggi sono state abrogate dalla Costituzione

per la loro incompatibilità con norme precettive; ma altre, e sono la maggior parte, sono rimaste in piedi, per quanto contrastino apertamente con lo spirito della Costituzione. Sono numerose disposizioni contenute nella legge di pubblica sicurezza, nel codice penale, disposizioni che riguardano la libertà del cittadino, alle quali ha accennato or ora anche l'onorevole Amadei, la garanzia della difesa nelle procedure penali, l'attività della polizia giudiziaria, che dovrebbe essere, per l'articolo 109 della Costituzione, alle dirette ed esclusive dipendenze organiche e funzionali dell'autorità giudiziaria, mentre ancora non lo è.

Qualche esempio più concreto può giovare. Onorevole guardasigilli, è ancora vigente l'articolo 57 del codice penale che configura (cosa che non temerei di definire mostruosa!) la responsabilità obiettiva del direttore per i reati commessi a mezzo della stampa periodica: norma che è in contrasto con l'articolo 27 della Costituzione, per cui la responsabilità penale è personale. Ma il peggio si è che in quel progetto preliminare di nuovo codice penale, al quale è stato fatto poc'anzi cenno da altri oratori, e nel disegno di legge sulla stampa voi avete tolto questa forma di responsabilità obiettiva, ma avete introdotto un'altra forma di responsabilità obiettiva: per colpa. Una colpa che è esclusa soltanto dalla forza maggiore o dal caso fortuito, cioè una colpa che ricorre sempre. E avete creato questa costruzione anomala: la responsabilità del direttore di stampa periodica a titolo colposo anche per reati dei quali l'autore può rispondere soltanto a titolo di dolo, come l'ingiuria e la diffamazione.

Un altro esempio: esiste nella legge del 1923, sullo stato giuridico degli impiegati pubblici, un articolo (il primo, se non ricordo male) che attribuisce ai ministri la facoltà di negare l'ammissione ai concorsi con decreto non motivato e insindacabile. Fu una innovazione del fascismo, perché la legge Giolitti del 1908 non conteneva una disposizione del genere. Io dubito assai della costituzionalità di tale facoltà, che mi sembra in contrasto con l'articolo 51 della Costituzione. Ma in ogni caso, anche di fronte alle pronunce della giurisprudenza amministrativa in ordine all'interpretazione dell'articolo 1 della legge del 1923, io riterrei indispensabile un pronto intervento legislativo che, quanto meno, disciplinasse e circoscrivesse l'esercizio del potere dei ministri in modo da evitare quegli abusi che ognuno può facilmente intendere.

Queste considerazioni, onorevoli colleghi, non sono astratte, non sono malinconiche riflessioni di un uomo di toga o di studi che fa anche l'uomo politico; esse sono l'espressione di una esigenza insopprimibile, e noi liberali, combattendo questa battaglia per la certezza del diritto e per l'attuazione della Costituzione, sappiamo di combattere per la difesa della democrazia, per il prestigio dello Stato, per la giustizia per tutti!

Guardate quanto valore concreto abbiano queste mie considerazioni. In questi giorni un fatto ha commosso in vario senso l'opinione pubblica: la cattura e il deferimento al tribunale militare dei giornalisti Aristarco e Renzi,

sotto l'accusa di vilipendio delle forze armate. Io non avrò il cattivo gusto di entrare nel merito della sentenza di condanna. Vi dirò anzi che sono personalmente convinto che la competenza a giudicare spettasse proprio al tribunale militare; ciò a norma del diritto vigente. Ma il problema si pone in altri termini: questo diritto ancora vigente, che si fonda – notate – su un codice del 1941, è conforme alla Costituzione? È conforme a quell'articolo 103, che l'onorevole Capalozza or ora ha analizzato con tanta dovizia d'informazioni, per cui, come sapete, i «tribunali militari in tempo di pace hanno giurisdizione soltanto per i reati militari commessi da appartenenti alle forze armate»?

Basta leggere i lavori preparatori della Costituzione per convincersi che l'articolo 103 impegnava, sul piano politico e giuridico, il legislatore a conformare il codice penale militare al precetto della Costituzione nel senso di sottoporre alla giurisdizione militare soltanto i militari «in attività di servizio» e non anche quelli in congedo come Aristarco e Renzi, che avessero commesso reati «tipicamente» militari.

Quest'obbligo non è stato adempiuto. Conseguenze? Conseguenze gravi, onorevole guardasigilli: i due imputati sono stati sottratti al loro giudice naturale che avrebbe dovuto essere – se la Costituzione fosse stata attuata tempestivamente – quello ordinario; ha reso obbligatorio un mandato di cattura che per il codice comune è soltanto facoltativo; ha esposto gli imputati a una sanzione più grave perché il reato di vilipendio delle forze armate è punito dal codice comune con una pena da uno a sei anni, e da quello militare con una pena da due a sette anni.

È per queste ragioni che il gruppo liberale ha aderito alla proposta di legge dell'onorevole Luzzatto che, appunto, mira ad adeguare la legge ordinaria al precetto dell'articolo 103 della Costituzione.

Nel campo delle inadempienze costituzionali mi consenta, onorevole ministro dell'interno, verso il quale noi guardiamo con fiducia, di segnalare quella che riguarda le confessioni religiose diverse dalla cattolica.

Le costituzioni sono dettate a tutela delle minoranze, le maggioranze spesso sono tentate ad andare contro le costituzioni! Ora, fra i diritti di libertà, il più antico forse, e certamente fra i più fondamentali, è quello di libertà religiosa.

Io mi auguro che l'onorevole ministro dell'interno vorrà seguire in questo delicato settore una politica conforme alla lettera e allo spirito della Costituzione, che ha profondamente innovato le leggi del 1929 e del 1939, le leggi postconcordatarie. Si stabiliscano le intese, previste dall'articolo 8 della Costituzione, con le rappresentanze delle confessioni religiose diverse dalla cattolica e sulla base di tali intese si regolino i rapporti con lo Stato; si rispetti il diritto di riunione nei termini stabiliti dalla Costituzione e in ossequio all'interpretazione datane dalla Corte di cassazione; si riconosca la libertà di professare la propria fede religiosa, di farne propaganda e di esercitarne il culto: unico limite al riguardo è il rispetto del buon costume, e

ognuno sa che il concetto di «buon costume», è affatto diverso da quello di «ordine pubblico», al quale troppo spesso le autorità governative locali ricorrono per impedire manifestazioni di rito delle religioni acattoliche.

Onorevole guardasigilli, vorrei richiamare la sua attenzione – sempre su questo tema – sull'articolo 326 del progetto preliminare di codice penale. Non so se questo progetto abbia ancora valore; ma, comunque, è un documento che dobbiamo tener presente. L'articolo 326 costituisce una pericolosa deviazione dalla Costituzione, dico una deviazione non volendo pensare che sia sintomo d'una certa intolleranza religiosa; esso configura l'ipotesi di «fedi religiose in contrasto con l'ordine pubblico». Io domando a me stesso e all'onorevole guardasigilli: Che cosa significa «fedi religiose in contrasto con l'ordine pubblico»? Qui si considera la fede in sé, non la manifestazione, non la esteriorizzazione, non le forme di culto. Io ho l'impressione che si voglia stabilire un sindacato, quasi di natura teologica, da parte dei nostri giudici penali, su un atto intimo dello spirito, della coscienza, quale è la fede religiosa.

Io pregherei vivamente di rivedere queste posizioni, che stimo senz'altro ingiustificate. Ognuno dev'essere convinto che un indirizzo legislativo o esecutivo non conforme alla tutela delle minoranze religiose, nello spirito della Costituzione, non sarebbe degno d'un popolo civile, e, quel che è peggio, nuocerebbe a quella pace religiosa che noi tutti vogliamo. Il Governo certamente non ignora che una crociata per il rispetto della Costituzione nei confronti delle confessioni acattoliche è condotta da nobili spiriti di sicuro, autentico, profondo sentimento cattolico.

Un'altra causa generatrice d'incertezza del nostro ordinamento giuridico è costituita dallo stato della nostra legislazione. Vi sono troppe leggi: a volte mal coordinate se non contraddittorie, a volte formulate con una tecnica non precisa, a volte affatto superate dai tempi.

Chi ha pratica di amministrazione attiva e di tribunali sa quanto sia difficile accertare le leggi regolatrici d'una determinata fattispecie. Non si esagera dicendo che, qualche volta, si compie un atto di fede. Il disordine legislativo determina, a sua volta, lentezza nell'azione amministrativa, e quella diffidenza del cittadino verso la pubblica amministrazione che è un male da eliminare.

Una indagine condotta dalla Corte dei conti ha accertato che le disposizioni di legge che, direttamente o indirettamente, riguardano la materia delle pensioni, dal 1895 al 1927, erano ben 604. Io non ho svolto ricerche per sapere quante se ne siano aggiunte dal 1927 ad oggi! Mi basta constatare quale sia il numero delle pratiche di pensioni esistenti ancora: sono ben 371 mila quelle da prendere in esame e sono 238 mila quelle che hanno avuto una liquidazione soltanto provvisoria e che attendono ancora quella definitiva!

Quali i rimedi di fronte a questa situazione caotica della nostra legislazione?

Credo che le vie da seguire potrebbero essere tre, e vi accenno molto rapidamente: legiferare di meno; legiferare secondo una tecnica migliore; procedere al coordinamento e alla riunione in testi unici delle leggi riguardanti la stessa materia.

È agevole constatare come talvolta in uno stesso documento legislativo si ritrovino promiscuamente inserite sia disposizioni tipiche di legge, sia disposizioni regolamentari, sia, quello che è ancora più deprecabile, disposizioni che avrebbero potuto costituire oggetto d'istruzioni ministeriali.

Bisogna tener nettamente distinta la competenza normativa del legislativo da quella dell'esecutivo. È questa una esigenza di tutti i tempi, ma resa maggiormente evidente e pressante in questa nostra fase storica in cui i Parlamenti hanno compiti più politici che legislativi. Il campo del legislativo deve essere riservato all'emanazione delle leggi in senso tecnico, cioè delle norme primarie che enunciano i principi generali; all'esecutivo il compito di colmare, per così dire, le zone in bianco e di dare esecuzione alla legge mediante i regolamenti. Se si seguirà questa ripartizione di competenza, noi otterremo maggiore chiarezza e stabilità dei testi legislativi ed eviteremo il ricorso al Parlamento per modificare norme di contenuto regolamentare.

Ma per realizzare convenientemente questa divisione di competenza, è necessario anche qui dare attuazione a un precetto della Costituzione, a quella disposizione XVI che richiede la revisione e il coordinamento delle norme costituzionali preesistenti con la nuova Costituzione; in particolare, è necessario rivedere la legge n. 100 del 1926 sui poteri normativi del Governo.

So che l'onorevole ministro dell'interno ha iniziato una intelligente opera di riassetto di taluni rami dell'amministrazione a cui presiede. Ciò dimostra che molte provvidenze, soprattutto per semplificare e coordinare i servizi e i metodi di lavoro, non abbisognano di leggi; bastano istruzioni. So anche che l'onorevole Lucifredi si è mosso su questa strada.

Per il riordinamento dei pubblici uffici (per scendere al concreto), noi non siamo contrari alla delega legislativa: ne discuteremo a suo tempo i limiti e i principi direttivi, ma intanto, mentre si mettono in cantiere nuove leggi, noi vorremmo che venissero bene applicate le buone leggi esistenti. Non è una pretesa eccessiva. Ad esempio, v'è la legge che regola la composizione e il funzionamento dei Gabinetti dei ministeri. Non è applicata. In forma palese o velata, in misura maggiore o minore, noi tutti sappiamo che i Gabinetti oggi sono inflazionati, che il capo gabinetto esautorava i direttori generali. Sappiamo, tutti noi che abbiamo esperienza dell'amministrazione attiva, che questa è una delle cause del cattivo funzionamento dei nostri uffici, una delle cause che concorre ad alimentare l'ingerenza della politica nell'amministrazione che oggi ha assunto proporzioni di gran lunga maggiori di quelle che il Minghetti lamentava circa 80 anni fa; è causa anche di malcontento nei funzionari direttivi, perché il gabinettismo, come si dice, è diventato una specie d'industria delle carriere.

Applichiamo allora queste buone leggi esistenti! Occorre poi legiferare meglio, secondo una tecnica più accessibile a tutti. Guardate, onorevoli colleghi (può sembrare che vada fuori argomento, ma così non è), ho innanzi a me il disegno di legge sui passaporti presentato giorni fa al Senato dal Governo. Nella breve relazione che precede si richiama l'articolo 16 della Costituzione, il quale dice testualmente che «ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge». Subito dopo questo richiamo la relazione commenta: «Questi obblighi non devono naturalmente essere tanto onerosi da frustrare il diritto».

Giustissimo. Ma quando io leggo il disegno di legge, m'imbatto in un articolo 3 che dice: «Il passaporto può essere negato per violazione dei doveri di cui agli articoli 2, 4, 53, 54 della Costituzione». Se avete un po' di pazienza desidero leggere questi articoli.

L'articolo 2 della Costituzione dice: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

Dunque, il passaporto potrebbe essere discrezionalmente negato dal ministro degli affari esteri se il richiedente non avesse adempiuto a questi doveri di solidarietà politica, economica e sociale, che sono norme d'indirizzo generico, non doveri precisi e determinati. Tanto vale dire allora che il rilascio del passaporto è nell'arbitrio del potere esecutivo!

E leggo l'articolo 4: «La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società».

Dunque, il passaporto potrebbe essere negato se il cittadino non svolgesse nessuna attività o nessuna funzione o se, pur svolgendo un'attività o una funzione, essa non fosse tale da concorrere al progresso materiale o spirituale della società. I poveri diavoli, in sostanza, non possono avere il passaporto.

Articolo 53: «Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività».

Dunque, il passaporto potrebbe essere negato al nullatenente, che non paga le tasse. Il passaporto sarebbe, in sostanza, un privilegio dei ricchi.

Ma v'è l'articolo 54: «Tutti i cittadini hanno il dovere di esser fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi. I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge».

Qui la cosa è pericolosa, poiché s'introduce un criterio di valutazione politica affidato discrezionalmente a un organo del potere esecutivo, al ministro degli affari esteri, che di regola ne delega l'esercizio ai prefetti e ai

questori, un criterio di discriminazione fra i cittadini, che credo nessuna parte di questa Camera possa approvare.

Io sono perfettamente convinto che questo articolo 3 del disegno di legge sui passaporti sia sfuggito all'attenzione degli organi del Governo, e se io ne ho parlato l'ho fatto per confermare ciò che dianzi dicevo, per dimostrare cioè come spesso le leggi siano mal costruite e come esista un'azione di resistenza contro la Costituzione in taluni apparati burocratici.

E qui cade in acconcio domandarsi se non risponderebbe a una migliore organizzazione (il problema riguarda soprattutto lei, onorevole guardasigilli) restituire al Ministero di grazia e giustizia quell'Ufficio legislativo che oggi siede presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Il ministro guardasigilli, specialmente dopo che sarà istituito il Consiglio superiore della magistratura, dovrebbe assumere sempre più nettamente la fisionomia e la funzione di tutore e garante della legalità in seno al Consiglio dei ministri; quindi dovrebbe avere alle sue dirette dipendenze codesto ufficio che è lo strumento per la preparazione delle leggi e per il coordinamento delle varie norme che costituiscono l'intero ordinamento.

Vi sono poi, onorevole ministro dell'interno, leggi superate dal tempo, anacronistiche, che bisogna sostituire. Accenno soltanto alla legge comunale e provinciale. L'onorevole Tozzi Condivi ha esattamente osservato nella sua relazione che nulla di più confuso esiste nella legislazione odierna e che l'interprete deve fare oggi la scelta in tre gruppi di legislazione rispondenti a tre momenti diversi: alla legge del 1915, prefascista; al testo unico del 1934, fascista; a leggi successive alla liberazione, che hanno richiamato in vita parzialmente il testo unico del 1915; ad altre ancora che hanno posto nuove disposizioni: una legislazione veramente caotica, un labirinto nel quale si perdono amministratori e impiegati comunali meno provveduti.

Inoltre, io penso, onorevole ministro dell'interno (ma non voglio svolgere compiutamente questo concetto), che non si possa fare una legge unica per tutti i comuni e forse anche per tutte le province d'Italia. Alla mia esperienza di magistrato ho aggiunto quella recente di assessore al comune di Roma: non si può ammmistrare il comune di Roma con la stessa legge che regola il più piccolo comune d'Italia. E questo valga anche per altri grandi comuni: soprattutto per ciò che riguarda la ripartizione delle competenze fra i vari organi deliberanti.

Ma gli è, poi, onorevole ministro dell'interno, che questo problema della legge comunale e provinciale non può essere visto isolatamente dal problema più generale delle autonomie regionali: non possiamo procedere a compartimenti stagni. Risolviamo il punto politico pregiudiziale, cioè se le regioni abbiano o non abbiano da essere. Soltanto quando avremo risolto questo problema potremo esaminare e sistemare compiutamente quello delle autonomie comunali e provinciali.

**Macrelli.** Lo ha già risolto la Costituzione.

**Bozzi.** Non basta risolverlo sulla carta, amico Macrelli: bisogna risolverlo nella realtà.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, questo mio intervento ha voluto essere soltanto una indicazione: l'indicazione d'un problema fondamentale, d'una esigenza insopprimibile dei popoli civili: quella della certezza del diritto, che si risolve poi nella giustizia per tutti. Ma debbo aggiungere che questa giustizia, questo grande sentimento, questo anelito profondo dell'uomo, non potrà essere mai soddisfatto se l'azione esecutiva degli organi centrali e periferici del Governo, degli enti pubblici – dei troppi enti pubblici che affliggono come una piovra l'amministrazione italiana e il contribuente – non sarà improntata a quella imparzialità che è solennemente affermata nell'articolo 97 della Costituzione.

Non bastano le buone leggi; occorrono buoni giudici e buoni amministratori!

Noi abbiamo inteso con vivo compiacimento l'onorevole Presidente del Consiglio quando, nelle comunicazioni del Governo del 23 agosto, ha affermato testualmente che «nessuna discriminazione deve esistere tra gli italiani dinanzi alla legge e alla pubblica amministrazione in ragione di concezioni politiche o sindacali o di altra natura».

Date, onorevole ministro dell'interno, istruzioni precise in questo senso ai vostri uffici centrali e periferici; controllate l'azione di talune prefetture che sembrano talvolta essere al servizio, più che dello Stato, d'un partito se non addirittura d'una oligarchia di partito; esaminate se rispondano sempre a criteri di imparzialità o se viceversa non siano inquinati da ingerenze politiche taluni provvedimenti che sospendono o rimuovono sindaci, che sciogliono consigli comunali, che chiedono il proscioglimento dalla garanzia amministrativa; taluni provvedimenti che impongono la sostituzione, in materia di finanza locale, dal sistema di riscossione ad appalto a quello per riscossione diretta; indagate con quali criteri talvolta si distribuiscono i fondi destinati all'assistenza pubblica.

Onorevoli colleghi, la situazione politica in Italia, dopo il risultato del 7 giugno, è estremamente delicata. Noi siamo in un equilibrio che deve essere mantenuto con grande saggezza; verrebbero giorni funesti per tutti, se noi dovessimo sbandare verso posizioni estreme, se il paese dovesse essere diviso in fronti opposti. Vi sono ancora forze di autentica democrazia che possono evitare questa frattura. Noi liberali crediamo che il primo strumento per difendere lo Stato democratico sta nel rispetto della Costituzione e della legge: della legge uguale per tutti. (*Vivi applausi – Congratulazioni*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SU UN PROVVEDIMENTO DI AMNISTIA E INDULTO

Seduta del 19 novembre 1953

*Il 22 settembre 1953 il Governo presenta il disegno di legge recante delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e indulto (C. n. 153) e il disegno di legge sulla liberazione condizionale per i reati politici commessi entro il 18 giugno 1946 (C. n. 152).*

*Nella seduta del 19 novembre l'Assemblea decide di discutere congiuntamente i due provvedimenti e di procedere all'esame degli articoli a partire dal disegno di legge C. n. 153.*

*Aperta la discussione sulle linee generali interviene il deputato Riccio, che rileva la mancanza di un vero e proprio obiettivo politico che giustifichi l'amnistia e si riserva di proporre emendamenti. Bozzi prende la parola per chiarire la posizione del suo gruppo di appartenenza, criticando innanzitutto l'eccessivo ricorso a provvedimenti di clemenza, in particolare a partire dal 1944. Tuttavia, a fronte del bisogno di pacificazione esistente nel Paese e delle aspettative sorte durante la gestazione lunga e travagliata del provvedimento stesso, i liberali si dichiarano favorevoli ad un largo provvedimento di clemenza per i reati politici nello spirito dell'articolo 2 del disegno di legge relativo all'indulto, mentre sulla proposta di amnistia, recata dall'articolo 1, Bozzi formula numerosi rilievi di merito.*

*Infine, esprime le proprie perplessità sulla legittimità costituzionale del provvedimento in esame, in quanto si tratta di «un compiuto testo di legge, per cui al Capo dello Stato resterà soltanto l'esercizio del potere di promulgazione che non è atto di funzione legislativa».*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, in Italia, dalla proclamazione del regno ad oggi, cioè in 88 anni, sono stati emanati 195 decreti di amnistia e di indulto per reati comuni, politici, militari, finanziari, e di condono di punizioni disciplinari comminate a carico di dipendenti pubblici; 33 ne sono stati adottati dal 1944 ad oggi.

Una media di 2,2 provvedimenti di clemenza all'anno; una media di 3,6 dal 1944! Non ho elementi in ordine agli atti di clemenza elargiti in altri Stati, ma ho ragione di ritenere che l'Italia batta, in questa materia, il primato. Sconfortante constatazione, che ha potuto far dire a taluno essere, il

nostro, il paese in cui, periodicamente, si celebra il bacchanale della delinquenza, e segno, senza dubbio, di crisi profonde e ricorrenti e di lacerazioni sociali e politiche della nostra società e, in definitiva, di assai scarsa consistenza della nostra organizzazione giuridica.

Io non voglio qui fare sfoggio di facile erudizione richiamando le idee di quegli eminenti pensatori, come Kant, Beccaria, Filangeri, per citare i maggiori, che contrastarono il fondamento dell'amnistia, reputandola causa che fa sminuire l'autorità della legge e dello Stato e perdere efficacia alla sanzione punitiva.

Diceva Beccaria che «uno dei più grandi freni dei delitti non è la crudeltà delle pene, ma la infallibilità di esse; il far vedere agli uomini che si possono perdonare i delitti, o che la pena non è la necessaria conseguenza, è un fomentare la lusinga dell'impunità».

Ma una discussione di questo genere, a sfondo filosofico e sociologico, sarebbe nella nostra sede vana accademia.

L'amnistia è un istituto di diritto positivo, previsto dal codice penale e dalla Costituzione; del resto, ognuno sa che le leggi penali sono fatte non solo avendo riguardo alla media degli individui, ma anche in riferimento alla media delle situazioni politiche, economiche e sociali del popolo per cui sono dettate; sì che se, per eventi straordinari che esorbitano dal quadro delle condizioni medie dell'esistenza collettiva, se per effetto di guerre o di rivoluzioni o di altri perturbamenti profondi, si rompe l'equilibrio e si altera il clima che la legge penale ebbe presenti, questa si rivela inadatta alle mutate e transitorie situazioni, e si rende necessario un correttivo particolare. Di qui l'amnistia, che il nostro relatore onorevole Colitto ha chiamato, dal punto di vista sociale, una valvola di sicurezza.

Il problema è di vedere se di codesto potere, legittimo nel suo fondamento positivo, si faccia buon uso o cattivo uso; se il suo esercizio si mantenga nei limiti imposti dalla necessità di riadattamento della norma a situazioni eccezionali, ovvero se ecceda da essi. Ed è un problema di squisita valutazione politica che richiede nel legislatore senso di equilibrio, scevro da sentimentali cedimenti, per la tutela dei superiori interessi che stanno a base d'ogni civile ordinamento: l'esorbitanza degli atti di amnistia o di condono dai limiti della necessità o l'eccessiva loro frequenza scuotono la fiducia nell'autorità dello Stato, che si manifesta nel comando della legge e della sentenza, aumentano negli onesti lo scetticismo verso la forza protettrice del diritto o attenuano nei disonesti il potere inibitorio della punizione.

Ora, un esempio di siffatta deviazione sembra a me sia offerto proprio dal progetto sottoposto al nostro esame. Un atto di clemenza, anche ampio, venne reclamato, in occasione della discussione sulle dichiarazioni del Governo, da tutti i settori della Camera; l'onorevole Pella, nel suo discorso del 19 agosto, preannunciò la presentazione di un provvedimento di larga umanità nell'intento di contribuire alla distensione degli animi; ma riaffermò anche l'esigenza di difendere la maestà della legge.

Il provvedimento avrebbe dovuto trovare giustificazione e, al tempo stesso, limite in questa istanza politica: la pacificazione tra gli italiani dopo tanta lotta civile, dopo tanto travaglio e turbamento delle coscienze, dopo tanto rinfocolare di odi e di passioni, che avevano sconvolto l'equilibrio sociale e morale, per cui era da presumere ragionevolmente che molti delitti rappresentassero più il frutto di codesto *pathos* politico che l'espressione di una coscienza e d'una volontà delinquenziale. Giustificazione e limite avrebbe dovuto essere il reato politico, inteso in una accezione meno ristretta di quella stabilita dall'articolo 8 del codice penale. Invece, sia il progetto del Governo sia, e ancor di più, quello elaborato dalla Commissione hanno voluto ristabilire la pacificazione non soltanto fra la società e gli autori di reati politici, commessi durante il marasma drammatico e a volte tragico che afflisse il paese dal giugno 1940 al giugno 1946 – che è provvedimento saggio e necessario – ma pur anche la pacificazione tra la società e... i delinquenti comuni! Sembra che ben 17 mila di costoro beneficino del provvedimento: una inflazione, onorevole guardasigilli, che svisciva la moneta dell'onestà, e che non può non preoccupare gravemente! E il peggio si è questo: che ormai è diffusa in Italia quasi la coscienza del diritto ad ottenere l'atto di clemenza; per cui in taluni penitenziari i detenuti per reati comuni hanno protestato con scioperi della fame o in altra forma, contro il diniego o il ritardo del provvedimento di clemenza!

So bene che, talvolta, il delitto è da addebitarsi, più che all'uomo che lo commette materialmente, alla società in cui egli vive, se questa è mal congegnata, se la miseria batte alle porte di troppe case, se non sono ancora del tutto spenti i focolai di infezione morale accesi dalla guerra e dalle passioni civili; e so anche che l'equità, per antica sentenza, è spesso un sano e necessario correttivo della legge, dello stretto diritto, è il *supplementum iustitiae* che serve appunto a rendere umano il volto spesso troppo severo della giustizia. Con quella sorta di lirismo di cui si compiace, l'onorevole Pella ebbe a dire che la clemenza è «il volto cristiano della giustizia». Ma io penso che sarebbe pericoloso indulgere con mollezza a questa concezione di positivismo estremista o di regola francescana, buona per aggregati diversi dalla società nazionale moderna. Io non sarei contrario ad un più largo uso del potere di grazia; sarei favorevole, soprattutto, ad una revisione del sistema delle pene, che ne diminuisse il limite minimo che appare oggi per talune fattispecie troppo pesante, nonché del processo, tale da consentire al giudice una più ampia potestà discrezionale nella commisurazione della pena e da concedergli, entro condizioni e limiti meno angusti di quelli attuali, anche la facoltà di perdono.

Ma l'amnistia, che non guarda il volto del reo e non accerta la sua personalità, che procede per categorie di delitti o secondo la misura astratta della pena, che toglie all'innocente il diritto di farsi riconoscere tale, in forma piena, dal giudice, e fa beneficiare viceversa il reo confesso, non meritevole di particolare benevolenza, è uno strumento che va adoperato con

estrema cautela, potendo il suo cattivo uso risolversi nel danno della stessa società, per il cui vantaggio il provvedimento di clemenza dovrebbe, invece, essere preordinato.

Ampie amnistie per reati comuni non sono mancate dal 1944 ad oggi; basti ricordare quella del 22 giugno 1946, n. 4, che comprese i reati per i quali la legge comminava una pena detentiva sola o congiunta a pena pecuniaria, non superiore nel massimo a cinque anni, oppure una pena pecuniaria; e non sono mancati i provvedimenti di indulto, sino a quello recente del dicembre 1949.

Del resto, io non so intendere perché per i reati politici si assuma il 18 giugno 1946 come termine oltre il quale ogni atto di clemenza non troverebbe giustificazione, in quanto la vita collettiva, dopo quella data, aveva riacquisito il suo ritmo di normalità, sebbene sia ben noto che delitti politici o collegati con situazioni di emergenza sociale o sindacale sono stati commessi anche oltre il giugno 1946, e si conceda, invece, amnistia per reati comuni posti in essere sino al 18 agosto, secondo il pensiero del Governo, o (peggio ancora!) sino al 21 settembre 1953, secondo il pensiero della Commissione!

Se, poi, taluno volesse ricordare – come è stato fatto ieri sera da un parlamentare in un articolo apparso su un giornale di Roma – che, in definitiva, l'amnistia giova anche a sfollare i nostri arcaici penitenziari ed a sfoltire gli uffici giudiziari, gravati di migliaia e migliaia di processi, quasi volendo assumere questa ragione come argomento, sia pure complementare e sottinteso, a suffragio del progetto, noi tutti saremmo costretti a trarre assai amare considerazioni sull'amministrazione della giustizia in Italia e sulla validità ed efficienza del nostro Stato!

In conclusione, noi liberali siamo favorevoli a un largo provvedimento di clemenza per i reati politici nello spirito che anima l'articolo 2 del progetto della Commissione, salvo a renderne più precisa la formula; e anzi io propenderei ad estendere il condono alle pene accessorie con maggiore larghezza di quanto non faccia l'articolo 2.

Siamo favorevoli, perché riteniamo sia giunta finalmente l'ora della concordia e della solidarietà nazionale, pur nella necessaria dialettica della lotta politica. Questo atto di umana giustizia che lo Stato democratico compie, senza discriminazioni, nei confronti di tutti coloro che, nell'impeto dell'arroventata passione di parte, violarono la legge penale, non vuole e non può essere il giudizio della storia, e nemmeno può in qualche modo influirvi, e non offusca affatto la nobiltà della Resistenza, ai cui valori noi, fedeli alla religione della libertà e della giustizia, vogliamo ispirarci.

Nei riguardi dell'amnistia per reati comuni, che a distanza di oltre otto anni dalla fame della guerra non rivelano con questa né con gli eventi conseguenti alcuna diretta o indiretta connessione, le premesse da noi svolte ci dovrebbero portare, invece, a un assoluto diniego. Ma noi non amiamo perdere il senso della realtà. Purtroppo, questo provvedimento, che avreb-

be dovuto agire con il meccanismo rapidissimo dei decreti-catenaccio, ha avuto una gestazione lunga e travagliata; aspettative sono sorte, stati di animo di attesa e di fiducia si sono creati; non possiamo del tutto deluderli! Vorrei dire che si è giunti ad un punto in cui la discussione e il giudizio non consentono più quella assoluta libertà che sarebbe stata desiderabile. Noi perciò scenderemo all'esame di merito; ma in questo ci ispireremo a un criterio che non vorrei dire di rigore, bensì di giustizia per la difesa della società.

Mi sia consentito, però, di esprimere, a nome del gruppo a cui appartengo, il voto che più non s'indulga alla facile suggestione di provvedimenti di clemenza non giustificati da autentica necessità: si realizzi una più umana giustizia attraverso la via maestra di opportune riforme del sistema punitivo e processuale e non per quella, sempre traversa, dell'anonimo perdono collettivo!

Onorevoli colleghi, il progetto appare fondato su un discutibile fondamento politico, ma non meno gravi sono le riserve e le critiche che esso suscita sul piano tecnico-giuridico. In questa sede di discussione generale, non mi è consentito scendere a un'analisi particolareggiata di ciascuna norma; i miei colleghi di gruppo ed io la compiremo quando verranno in esame i singoli articoli. Qui mi limiterò a rilevare alcuni punti fondamentali che attengono, per così dire, all'architettura generale.

A) Limite della pena per l'amnistia di reati comuni. — In ordine ai criteri per la determinazione del limite della pena ai fini dell'applicabilità dell'amnistia si è già intrattenuto l'onorevole Riccio, che ha detto cose assai apprezzabili. Due tendenze tenevano il campo: la proposta del Governo di fissare, per i reati dolosi, il massimo della pena edittale di tre anni; la proposta di alcuni commissari di elevarlo a cinque. Il contrasto è stato risolto ricorrendo... alla media aritmetica: si è fissato il massimo in quattro anni! Non conosco provvedimenti di amnistia che abbiano adottato questa misura; la maggior parte contempla tre anni o un limite anche inferiore; rarissimi sono quelli che fissano la pena massima in cinque anni.

È vero che i reati punibili con pena di quattro anni non sono molti, ma è anche vero che fra essi si annoverano illeciti di particolare gravità, come gli atti di libidine violenta (articoli 521 e 520 del codice penale), l'istigazione alla prostituzione d'una discendente, della moglie, della sorella (articolo 532, primo comma, del codice penale), alcune forme di falsità (ad esempio, gli articoli 476 e 482 del codice penale).

Anche nei confronti dei reati colposi, il progetto governativo prevedeva l'amnistia per quelli punibili con la reclusione sino a tre anni; ma la Commissione anche qui si è messa sulla china dell'inflazione e ha elevato la pena edittale sino a cinque anni. Dico subito, e mi duole di dissentire in questo punto dall'amico e collega Colitto, che non ritengo giustificata questa estensione.

E ciò per un triplice ordine di ragioni:

1°) Perché essa farebbe rientrare nelle maglie dell'amnistia anche l'omicidio, che, pur se commesso a titolo di colpa, è fatto troppo grave, per il quale repugna la rinuncia completa dello Stato alla pretesa punitiva.

2°) Perché l'imprudenza degli utenti della strada, che è una delle più diffuse cause di omicidi colposi, è fenomeno dilagante in Italia, e miete vittime ogni giorno più numerose, come tristemente insegnano le statistiche, per cui si rende necessaria una politica di rigore più che d'indulgenza.

3°) Per la tutela degli interessi economici degli aventi diritto della vittima, i quali si vedrebbero privati di quella forma di risarcimento che l'articolo 185 del codice penale definisce «non patrimoniale», risarcimento che assume a volte misura considerevole e che presuppone appunto l'accertamento giudiziale del reato.

Si legge nella relazione che i reati coperti dall'amnistia, quelli previsti dal codice penale, sarebbero 241, oltre a tutte le contravvenzioni; ma non credo che il meccanismo del progetto, quale è stato foggato dalla Commissione, autorizzi, con sicurezza, una tale affermazione. V'è un articolo 3 che, più che costituire una novità in materia di amnistia, rappresenta una rivoluzione radicale dei principi, che non può non suscitare le più ampie riserve.

Il criterio tradizionale, per stabilire il computo della pena edittale, ribadito sostanzialmente in tutti i decreti di amnistia del dopoguerra, sino a quello del dicembre 1949, era questo: si ha riguardo alla pena stabilita dalla legge per ciascun reato consumato o tentato; non si tiene conto dell'aumento della pena dipendente dalla continuazione; si tiene conto, invece, dell'aumento della pena dipendente dalle circostanze aggravanti, esclusa la recidiva; e non si calcola la diminuzione della pena dipendente da circostanze attenuanti, fatta eccezione per l'età.

Ed era questo il criterio proposto dal Governo; ma la Commissione ha voluto cambiare rotta, e ha deciso che delle circostanze aggravanti non si debba tener conto qualora concorrano con esse circostanze attenuanti, le quali, valutate ai sensi dell'articolo 69 del codice penale, vengano dichiarate prevalenti o equivalenti, e che si debba valutare la diminuzione della pena dipendente dalle circostanze attenuanti, calcolando la diminuzione nella misura massima consentita dalla legge.

Ora, codesto sistema proposto dalla Commissione può condurre ad aberranti conseguenze, che io qui, schematicamente, voglio denunciare:

1°) L'amnistia in apparenza comprende i reati puniti con pena non superiore a quattro anni, ma in realtà può estendersi a tutti i delitti puniti con un massimo di 16 anni. Infatti, a norma dell'articolo 67 del codice penale, quando concorrano più circostanze attenuanti, la pena può essere ridotta sino a un quarto. Dato questo meccanismo, i reati amnestiabili vengono a costituire la massima parte di quelli previsti dalle leggi penali vigenti.

2°) Il secondo, e forse più grave, inconveniente è questo: il progetto rilascia al giudice una sorta di cambiale in bianco, si affida al suo potere discrezionale (non dirò al suo arbitrio). Ora, l'amnistia è un provvedimento

to politico collettivo, i cui caratteri fondamentali debbono essere la generalità e l'imparzialità; perciò essa deve aver riguardo al titolo del reato e alla pena in astratto.

Il progetto, invece, rinuncia a questa necessaria predeterminazione obbiettiva; sì che potrebbe accadere, ad esempio, che anche i reati di peculato e di concussione venissero amnistiati qualora il giudice ritenesse esservi il concorso di circostanze attenuanti, una delle quali potrebbe essere la cosiddetta «generica», che è completamente avulsa da elementi obiettivi, da coefficienti estrinseci di concreto e sicuro riferimento; e potrebbe accadere di peggio: che un giudice dichiarasse estinto, ad esempio, un delitto di rapina aggravata valutando che ricorrano più circostanze attenuanti prevalenti sulle aggravanti, e che altro giudice negasse l'amnistia d'un furto semplice quando ricorra una sola circostanza aggravante generica che egli ritenga prevalente sulla attenuante della estrema tenuità del danno!

Chi ha esperienza di *routine* giudiziaria sa bene che queste ipotesi non sono teoriche ma pratiche, e possono presentarsi con facilità.

3°) Il progetto crea un sistema di incertezza; può determinare sperequazioni di trattamento, secondo il temperamento del giudice chiamato ad applicare l'amnistia.

Potremo avere giudici di «manica larga», che concedono benevolmente attenuanti o che ritengono con indulgenza queste prevalenti sulle aggravanti, e giudici più rigorosi. Soprattutto, il progetto costringerebbe il magistrato a una valutazione di merito, a scrutare il processo in tutti gli elementi di fatto, e ciò in contrasto con la funzione stessa dell'amnistia, la quale dovrebbe agire, per così dire, in modo istantaneo e pregiudiziale, in ogni stato e grado del giudizio, secondo la formula del codice, tenendo presente il capo di imputazione in riferimento alla pena edittale indicata nel decreto presidenziale.

4°) L'applicazione del sistema ideato dal progetto non porterebbe nemmeno al decongestionamento degli uffici giudiziari. Il giudizio di equivalenza o di prevalenza fra le circostanze aggravanti e attenuanti e la concessione di queste ultime esige il dibattimento. E non è esagerato prevedere una nuova massa d'impugnazioni contro le sentenze che avessero negato il riconoscimento di circostanze attenuanti o la prevalenza di queste sulle aggravanti.

In conclusione, noi pensiamo che si debba tornare al sistema proposto dal Governo, collaudato dalla esperienza; e non già, onorevole Berlinguer, per feticismo verso la legge qual è e verso la tradizione, che pure è ragione di forza e di garanzia, non per meschina mentalità conservatrice, ma per amore sincero della certezza del diritto e della giustizia uguale per tutti.

B) Esclusioni oggettive. — Tanto il progetto del Governo quanto quello della Commissione hanno adottato il criterio di escludere dalla amnistia alcuni reati che, per ragion della pena edittale, vi sarebbero rientrati. È un criterio, mi si consenta di dirlo, necessariamente arbitrario, che si affida a

valutazioni che si potrebbero chiamare di «estetica» dei delitti. Io rispetto il gusto del Governo e della Commissione in questa materia; ma ritengo assai difficile che la coscienza collettiva possa intendere perché debbano essere esclusi dal beneficio i delitti di falso giuramento e di falsa testimonianza e non anche quello di falsa perizia o interpretazione; perché debba essere esclusa l'agevolazione alla prostituzione e debbano essere inclusi i delitti di atti osceni o di tratta alla prostituzione di donne e di minori; perché debba andare esente dall'amnistia il fatto di chi viola le disposizioni per il controllo delle armi, e debba poterne beneficiare il delitto di lesioni semplici; perché debba essere esclusa la corruzione per un atto di ufficio ed inclusi, viceversa, il furto, la truffa, l'appropriazione indebita, talune fattispecie di delitti contro la fede pubblica o contro l'amministrazione della giustizia, come la simulazione di reato, la frode processuale, il favoreggiamento personale; e il discorso potrebbe continuare.

La verità è, onorevoli colleghi, che la via delle esclusioni oggettive è la via fatale dell'arbitrio, e quindi dell'ingiustizia.

Non v'è che un criterio sicuro a cui affidarsi, quello della pena. La sanzione dà la misura obiettiva della gravità dei fatti e della loro pericolosità sociale, secondo la valutazione che lo Stato ne fa in un determinato momento storico.

C) Delitti col mezzo della stampa. — Tra le esclusioni, la più ingiustificata appare quella relativa al reato di diffamazione, che credo non abbia precedenti. Taluno ha sospettato che di proposito si sia voluto usare un particolare rigore contro determinate persone od organi di stampa, che cioè sia stato fatto uso di un argomento *ad personam* che sconvolge, come è ovvio, il criterio fondamentale d'ogni legge che ha da essere norma generale ed astratta.

Io non voglio dar credito a codesto sospetto, ma l'esclusione resta, obiettivamente, senza plausibile legittimazione.

Forse si è pensato che la diffamazione è un reato di particolare odiosità perché offende, e a volte addirittura uccide, la persona morale. Ma qui potremmo ripetere il discorso dianzi accennato sulla fallacia del metodo che fa ricorso all'estetica dei delitti per affrontare e risolvere il problema dei limiti d'un provvedimento di clemenza.

Nessuno di noi si sente di certo disposto ad assumere in astratto la difesa del reato di diffamazione; ma io domando perché questo debba essere escluso dall'amnistia e vi debba, invece, rientrare l'ingiuria, con attribuzione di un fatto determinato, compiuta in presenza di più persone, o l'oltraggio a pubblici ufficiali o il vilipendio della bandiera, o il vilipendio della religione e delle tombe e altre offese pubbliche a valori individuali e collettivi di grande rilievo.

Nessuna esclusione, adunque, dal beneficio, di carattere oggettivo; e vorrei dire anche nessuna inclusione speciali di reati che superino il massimo della pena assunto in via generale come limite dell'applicabilità dell'amni-

stia. Ma una eccezione noi sentiamo dover proporre; ed è in favore dei direttori e dei redattori responsabili o degli editori e stampatori di pubblicazioni incriminate, quando nei loro confronti si proceda in forza dell'articolo 57 del codice penale. Parlando sui bilanci dell'interno e della giustizia, io ebbi l'onore di richiamare l'attenzione della Camera e del Governo sull'urgente necessità di abolire la sopravvivate mostruosità giuridica della responsabilità obbiettiva, in contrasto irriducibile con il principio della responsabilità personale sancito dall'articolo 27 della Costituzione.

Oggi i direttori o i redattori responsabili, gli editori e gli stampatori possono esseri chiamati, e lo sono di frequente, a rispondere di reati commessi col mezzo della stampa da altri; e rispondono, in forza di tale loro qualità, anche se non conoscevano o volevano il fatto, a titolo di dolo, in concorso eventualmente con gli autori ed unici responsabili dell'illecito. La coscienza giuridica ha già condannato questa aberrazione; il progetto di legge sulla stampa e quello preliminare di codice penale hanno configurato, al posto della responsabilità obbiettiva, una forma autonoma di responsabilità per colpa, che può essere criticabile sotto diversi profili di tecnica giuridica, ma che comunque è assai meno grave e riconduce la responsabilità nel solco della tradizione civile.

*D) Reati commessi dai minori degli anni 18.* — Credo che si debba concordare sulla opportunità di concedere amnistia con più larga generosità agli imputati minori degli anni 18. Si tratta di una generazione sfortunata che conobbe nell'infanzia e nell'adolescenza il tormento della guerra, della lotta civile, l'angoscia della fame, che vide spesso attorno a sé distruzioni e morte, che più profondamente subì, nell'animo non ancora temprato alle battaglie della vita, tutte le inquietudini e tutti i turbamenti del dramma dei nostri tempi.

Noi confidiamo che il perdono dello Stato varrà a ricondurre questa gioventù traviata sulla via dell'onore; ma è proprio in forza di tali considerazioni che pensiamo essere ingiustificate, per i minori degli anni 18, ancor più di quanto non lo siano per tutti gli altri imputati, le esclusioni oggettive dal beneficio dell'amnistia contemplate sotto l'alinea *a)* dell'articolo 1.

*E) Reati militari.* — In linea di massima, noi siamo favorevoli alla esclusione dalla amnistia dei reati militari: qualche fattispecie particolare, che venne prospettata in Commissione, potrà essere esaminata in sede di emendamenti. Alle ragioni di carattere generale esposte all'inizio, sulla eccessiva frequenza delle amnistie e sul danno sociale che essa può produrre, altre se ne aggiungono che più direttamente attengono alla natura propria di quella istituzione che è l'esercito, la quale, anche nella concezione dello Stato democratico moderno, non può prescindere da vincoli di particolare disciplina.

Non è inutile ricordare che un provvedimento di amnistia di reati militari punibili con una pena detentiva non superiore nel massimo a tre anni fu emanato nel marzo 1947; e che nel dicembre 1949 venne elargito, anche

per i reati militari, un ampio condono. Un'altra amnistia, o anche un semplice indulto non avrebbe oggi una convincente giustificazione; e temo anzi che, politicamente, potrebbe nuocere, data la delicatezza del momento, allo sforzo di organizzazione che le nostre forze armate vanno compiendo. L'efficienza degli eserciti non si fonda soltanto sui mezzi materiali, ma si alimenta anche d'uno spirito speciale ed esige una concezione più rigorosa del dovere.

Tuttavia, una proposta io vorrei avanzare, una proposta che mira ad eliminare una sperequazione e un'ingiustizia, lamentate da più parti. Mi riferisco ai reati di assenza dal servizio.

Il decreto n. 132 del marzo 1948 concesse amnistia ai reati di assenza dal servizio a condizione che il colpevole, dopo l'8 settembre 1943 ed anteriormente al 1° maggio 1945, si fosse spontaneamente presentato alle armi o fosse spontaneamente ritornato nelle forze armate regolari nazionali o alleate o avesse partecipato all'attività bellica in reparti di patrioti. Il decreto n. 4 del giugno 1946 estese l'amnistia, secondo l'interpretazione ormai costante datane dal tribunale supremo militare, agli assenti dal servizio che avessero adempiuto all'obbligo di presentazione o di rientro al corpo o di combattimento entro il 23 luglio 1946.

Questi decreti hanno creato una situazione assurda, che va corretta. Avviene ad esempio che chi si è assentato dal servizio nel giugno 1940 può beneficiare dell'amnistia se si sia spontaneamente costituito il 23 luglio 1946, non ne gode se si sia spontaneamente costituito il 7 settembre 1943! Tutte le assenze dal servizio, anche le più brevi, cessate per atto di spontanea repipiscenza prima dell'8 settembre 1943, sono colpite dal rigore della legge di guerra. Tanto più grave appare questa situazione in quanto i due decreti del 1946 non pongono come condizione per godere del beneficio il fine politico patriottico della partecipazione alla guerra di liberazione; infatti, il tribunale supremo militare ha giudicato applicabile l'amnistia anche a coloro che si siano assentati dal servizio dopo l'8 settembre 1943 purché si siano costituiti entro il 23 luglio 1946.

La nostra proposta di estendere il beneficio concesso dal decreto n. 132 del 1946 a coloro che si siano spontaneamente costituiti anche prima dell'8 settembre 1943, mira, come ho detto, a stabilire identità di trattamento per fatti sostanzialmente identici, e non è tanto una nuova amnistia quanto l'estensione, a fine di perequazione e di giustizia, di un atto di clemenza già concesso.

F) Condono delle misure di sicurezza. — Infine, qualche riserva va fatta in ordine al condono delle misure di sicurezza che, nel regolamento fatto dall'articolo 4, non appare molto chiaro, soprattutto se riferito alla disciplina dell'articolo 210 del codice penale. Le misure di sicurezza hanno un loro fondamento autonomo e una loro specifica funzione; non credo accettabile il loro condono che prescinda dal presupposto dell'accertamento della cessata pericolosità del reo.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, io non so se il procedimento adottato dal Governo e dalla Camera nella elaborazione di questo progetto sia perfettamente ortodosso dal punto di vista costituzionale. Il nostro statuto, innovando su quello albertino, stabilisce che l'amnistia e l'indulto sono concessi dal Presidente della Repubblica su legge di delegazione delle Camere: è, si noti, una procedura necessaria, non facoltativa. La legge di delegazione consiste nel trasferimento al Governo dell'esercizio della funzione legislativa, con determinazione di principi e di criteri direttivi e per oggetto definito.

Noi, invece, siamo andati al di là dei limiti tracciati dall'articolo 76 della Costituzione; noi stiamo elaborando un compiuto testo di legge, per cui al Capo dello Stato resterà soltanto l'esercizio del potere di promulgazione che non è atto di funzione legislativa.

Ma, messi su questa strada, noi dobbiamo adesso, con serena obiettività, senza indulgere ad interessi particolari, comporre le divergenze che si notano tra il progetto del Governo e quello della Commissione, e introdurre quelle modificazioni che possano servire al fine, che tutti ci siamo proposti, della distensione degli animi nell'interesse del paese, che va faticosamente risalendo dall'abisso in cui era caduto, e in una più umana visione della giustizia non disgiunta dalla ferma difesa della società nazionale (*Vivi applausi - Congratulazioni*).

Seduta del 3 dicembre 1953

*L'Assemblea passa all'esame degli articoli del disegno di legge C. n. 152.*

*Bozzi annuncia il voto contrario del gruppo liberale all'emendamento presentato da De Francesco, secondo il quale «Il Presidente della Repubblica è delegato a concedere, ai sensi dell'articolo 79 della Costituzione, amnistia e indulto ai fini della più larga pacificazione nazionale, tenendo conto degli elementi risultanti dalle discussioni parlamentari sull'oggetto». Bozzi ribadisce le riserve già espresse sulla legittimità costituzionale della procedura seguita dal Governo e dalla Commissione giustizia nella elaborazione del progetto di amnistia, tuttavia ritiene che l'emendamento De Francesco non aderisca alla lettera e allo spirito della Costituzione, in quanto configura di fatto una delega in bianco al Capo dello Stato.*

**Bozzi.** La Camera forse ricorderà che le prime riserve in ordine alla legittimità, dal punto di vista costituzionale, della procedura seguita tanto dal Governo quanto dalla Commissione nella elaborazione di questo progetto di amnistia partirono da questi banchi, e precisamente da me, e furono poi riprese dall'onorevole Macrelli.

Ma il nostro punto di vista era, ed è, completamente diverso da quello ora formulato dall'onorevole De Francesco. Noi ritenevamo, e riteniamo,

che l'articolo 79 della Costituzione si riallacci per rinvio all'articolo 76; pensiamo cioè che esso disciplini una vera e propria delegazione legislativa.

È ovvio, onorevole De Francesco, che nell'articolo 79 non era necessario ripetere che la delegazione dovesse avvenire mediante predeterminazione di criteri, perché questo concetto era stato già inserito nell'articolo 76, che disciplina la figura generale della delega.

E vorrei farle notare, poi, che altro è l'«autorizzazione» ed altro è la «delegazione». Difatti, la nostra Carta costituzionale, quando volle adottare la figura giuridica dell'autorizzazione, lo ha detto, e lo ha detto espressamente: nell'articolo 80, per esempio, in tema di autorizzazione alla ratifica di trattati; ecco la figura dell'autorizzazione, che è completamente diversa da quella della delega legislativa.

Noi abbiamo leggi di autorizzazione, leggi di approvazione, leggi di delegazione. E, se ella, onorevole De Francesco, approfondisce i suoi studi sui lavori preparatori – dei quali ha ricordato or ora, per comodità di tesi, soltanto uno stralcio – vedrebbe che questa questione fu dibattuta; e, quando venne scartata la parola «autorizzazione», non fu già per levare di mezzo un termine e sostituirlo con un altro, quasi che entrambi fossero equivalenti o fungibili; ma fu adottata l'espressione «delegazione» perché questa esprimeva un concetto giuridico, e politico insieme, completamente diverso da quello di autorizzazione.

In sostanza, il sistema adottato dalla Costituzione fu, per così dire, di mediazione fra quella corrente che voleva riservare esclusivamente al Capo dello Stato, secondo lo schema dello statuto albertino, la prerogativa di concedere l'amnistia, e l'altra corrente che voleva, viceversa, riservare al legislativo il potere di togliere qualificazione d'illiceità a taluni fatti che in precedenza lo stesso legislativo aveva considerato reati.

Da questa divergenza di opinioni nacque appunto la mediazione: la delega legislativa, che postula l'intervento del Parlamento, nei limiti fissati dall'articolo 76, e quello del Governo. E, quando l'articolo 79 parla di Capo dello Stato, assume ovviamente questo termine nel significato di capo del potere di governo; ossia si riferisce al Governo.

Pertanto, secondo il nostro punto di vista, si tratta d'una delega legislativa: e si può anche dire una delega *sui generis*, ma non nel senso indicato dall'onorevole De Francesco, ma in questo altro: che, mentre per l'articolo 76 la delegazione, che le Camere possono fare al Governo dell'esercizio di funzioni legislative, è un atto volontario e facoltativo, per l'articolo 79 è un atto obbligatorio. In sostanza, quando le Camere intendono prendere l'iniziativa d'un'amnistia non possono ricorrere ad altro strumento giuridico che a quello della delegazione. In questo senso l'articolo 79 diverge dalla delegazione dell'articolo 76; ma, per quanto riguarda il contenuto, i due istituti mi sembrano perfettamente identici.

E allora che cosa è successo? Quale è il punto che noi abbiamo criticato e forse potremmo lamentare ancora se non vi fossero evidenti ragio-

ni di altra natura politica che ci impediscono di spingere fino alle estreme conseguenze la nostra critica? Vi è stato un vizio per eccesso: cioè il Parlamento ha fatto più di quello che avrebbe potuto e dovuto fare. Vi è stata un'ingerenza eccessiva del legislativo sull'esecutivo. Ma, se le cose stanno in questo senso, noi non possiamo accettare l'emendamento De Francesco, perché esso parte da una configurazione giuridica e politica che non crediamo aderente alla lettera e allo spirito della Costituzione, e considera il potere di amnistia come una prerogativa presidenziale di cui il Parlamento «autorizza» l'esercizio. Si pone, cioè, fuori della delega. L'emendamento ever-sivo dell'onorevole De Francesco cade in un vizio opposto, per difetto, perché rinvia al Presidente la formulazione del provvedimento sulla base dei principi emersi dai lavori di questa Assemblea; i quali non costituiscono veramente nè criteri nè principi direttivi, perché in quest'aula, in questi giorni in cui si è dibattuto il problema dell'amnistia, abbiamo ascoltato le opinioni più diverse e più contrastanti, tesi che spesso si elidono l'una con l'altra. Ragione per cui credo che nessuno di noi si sentirebbe in grado di enucleare dal confuso dibattito fino ad oggi svolto alcun principio o criterio generale sicuro e vincolante. Daremmo un potere in bianco e porremmo in grave difficoltà il Capo dello Stato! Per queste ragioni, pur mantenendo in linea di principio, come ammonimento per l'avvenire, le riserve fatte nel nostro intervento, siamo contrari all'emendamento dell'onorevole De Francesco.

*De Francesco prende atto delle dichiarazioni di voto contrarie all'emendamento e lo ritira.*

*L'11 dicembre l'Assemblea respinge a scrutinio segreto le disposizioni concernenti l'amnistia. Nella seduta del 12 dicembre la Camera approva gli articoli relativi all'indulto e il testo proposto dalla Commissione giustizia e dal Governo del disegno di legge C. n. 152.*

*Il successivo 17 dicembre il Senato discute e approva i due provvedimenti con modificazioni, tra le quali la reinclusione dell'amnistia nel disegno di legge C. n. 153. La Camera approva le modifiche del Senato il 18 dicembre 1953 (legge 18 dicembre 1953, n. 920 e legge 18 dicembre 1953, n. 921).*

CAMERA DEI DEPUTATI - I COMMISSIONE (AFFARI INTERNI)  
SU UN CONTRIBUTO A FAVORE DELL'ENTE  
PER LA VALORIZZAZIONE DELL'ISOLA D'ELBA

Seduta del 25 novembre 1953

*Nella I Commissione si apre, in sede legislativa, la discussione sulle linee generali sulla proposta di legge presentata da Gennai Tonietti Erisia ed altri, «Contributo a favore dell'Ente per la valorizzazione dell'isola d'Elba» (C. n. 41). Il provvedimento dispone l'erogazione di un contributo annuo, a partire dall'esercizio finanziario 1953-54, di lire 25 milioni all'Ente per la valorizzazione dell'isola d'Elba, in considerazione della situazione di crisi economica dell'isola. In particolare, 12 milioni devono essere assegnati ai quattro comuni minerari della zona, ripartiti in base alla popolazione censita, affinché provvedano al miglioramento dell'attrezzatura ricettiva dell'isola.*

*Bozzi interviene esprimendo parere favorevole all'erogazione del contributo, ma ritiene che sia necessario porre un termine finale all'erogazione stessa.*

**Bozzi.** Sono d'accordo in linea di massima sul provvedimento. Vorrei solo chiedere al relatore se non ritenga opportuno di limitare a un determinato numero di anni la concessione del contributo. Infatti, pure essendo favorevole a tale contributo, riterrei opportuno porre un termine finale, che non farei coincidere con la durata dell'Ente, che è di 30 anni. Questo Ente dovrebbe provvedere in seguito da solo ai propri bisogni. Si può concepire un contributo dello Stato; ma un contributo che accompagni l'Ente per tutta la vita non mi sembra un buon sistema.

*Al termine della seduta il provvedimento è approvato con 32 voti favorevoli e 4 contrari. Il Senato approva definitivamente la proposta il 17 marzo 1954 (legge 31 marzo 1954, n. 82).*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUI DIRITTI CASUALI

Seduta del 17 dicembre 1953

*In Assemblea inizia il riesame, chiesto dal Presidente della Repubblica con messaggio motivato ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione, della proposta di legge che proroga il termine del 31 dicembre 1953, fissato dalla legge del 14 febbraio 1953, n. 49, per la riscossione dei diritti e compensi cosiddetti casuali dovuti al personale degli uffici dipendenti dai Ministeri delle finanze e del tesoro e dalla Corte dei conti.*

*Nel messaggio presidenziale si afferma che tutte le giustificazioni addotte in difesa del mantenimento di tali diritti, fatto salvo il caso dei conservatori delle ipoteche, sono prive di fondamento, in quanto si tratta di servizi resi nell'interesse pubblico e che pertanto non possono gravare sui privati.*

*Il messaggio è esaminato dalla Commissione finanze e tesoro. Sullo riferisce all'Assemblea, dando atto che la maggioranza della Commissione condivide molte valutazioni del messaggio presidenziale, ma riconosce che non si possono privare ex abrupto migliaia di impiegati di emolumenti, che percepiscono abitualmente. Pertanto propone di mantenere i diritti casuali fino all'emanazione delle norme relative al nuovo statuto degli impiegati civili e dipendenti dello Stato, stabilendo però adeguati controlli e pubblicità sulla riscossione.*

*Durante la discussione vengono presentati due ordini del giorno: il primo (Malagodi e altri), che impegna il Governo a non estendere i diritti casuali oltre i casi esistenti e a non istituirne di nuovi e l'altro (De Vita), che impegna il Governo a presentare urgentemente un disegno di legge relativo ai miglioramenti economici dei dipendenti statali.*

*Bozzi interviene sull'ordine del giorno De Vita, ritenendo che non possa essere messo a votazione, ai sensi dell'articolo 81 del Regolamento della Camera.*

**Bozzi.** A me sembra che quanto ha detto l'onorevole Laconi non metta perfettamente a fuoco il problema sottoposto al nostro esame. Qui non si stabilisce un dialogo, come l'onorevole Laconi ha detto, con il Presidente della Repubblica, nemmeno considerato nella veste di... suocera. Il Presidente della Repubblica, attraverso il suo messaggio, ha obbligato la Camera a un riesame della legge sui «casuali». Quindi, i termini del nostro dibattito, i termini della nostra decisione sono ben precisati: è quella legge

che noi dobbiamo prendere in esame. È logico che il Presidente della Repubblica, dovendo motivare il messaggio mediante il quale rinvia la legge per un'ulteriore meditazione delle Assemblee, indichi delle ragioni, ma il tema del nostro dibattito è sempre e soltanto la legge già votata dal Parlamento.

Ora io domando: dal momento che il Governo ha manifestato la sua direttiva sulla materia, relativa al trattamento economico dei dipendenti statali, e l'ha manifestata presentando al Senato un disegno di legge, cioè assumendo un vincolo preciso, quale valore può avere l'ordine del giorno De Vita, con il quale oggi la Camera dovrebbe impegnare sulla stessa materia il Governo?

E domando ancora: in un sistema bicamerale è perfettamente ortodosso l'atteggiamento d'un ramo del Parlamento, che mentre nell'altro ramo si discute un determinato oggetto e non si è ancora definitivamente pronunciato, interviene nella questione? Non è un problema di legittimità costituzionale che pongo, ma vorrei dire di correttezza costituzionale.

Per quanto concerne, poi, la questione della pertinenza o meno dell'ordine del giorno proposto, vorrei richiamare alla vostra attenzione l'articolo 81 del regolamento, il quale definisce l'ambito dell'ordine del giorno e quindi la possibilità della sua messa in votazione. Esso dice: «Durante la discussione generale» – ed è il caso nostro – «o prima che si apra possono essere presentati ordini del giorno concernenti il contenuto della legge, che ne determinino o ne modifichino il concetto o servano di istruzione alle Commissioni».

**Laconi.** Non si possono cancellare otto anni di vita parlamentare!

**Bozzi.** Non voglio cancellare niente, ma non voglio nemmeno cancellare il regolamento! Queste questioni si fanno quando sorgono contrasti; la giurisprudenza si crea di fronte a fattispecie concrete. Ora a me sembra, senza entrare nel merito dell'ordine del giorno De Vita, che esso non tocchi la legge sui «casuali» se non marginalmente, perché non ne determina né modifica il contenuto. Apre un altro problema, un problema diverso, che è quello che si sta dibattendo dinanzi al Senato, e che noi prenderemo in esame quando perverrà alla Camera. Ed ora un'ulteriore considerazione di merito.

Il problema sollevato dall'onorabile De Vita è un problema grosso. Noi potremo anche concordare con il suo punto di vista, ma vorremmo pensarci su. Vorremmo conoscere e valutare come ha detto l'onorevole ministro Scoca, quali sono gli impegni di ordine finanziario. Questa è una prova di serietà. Quindi, senza volere respingere nel merito l'ordine del giorno De Vita, noi riteniamo che sia oggi quanto meno inopportuno, se non addirittura poco corretto, che esso sia sottoposto a votazione.

*Il Presidente dichiara improponibile l'ordine del giorno De Vita, ai sensi dell'articolo 81 del Regolamento, in quanto non concerne il contenuto della legge in discussione, né ne determina o ne modifica il concetto, né serve di istruzione per le commissioni.*

*Preti prende la parola sostenendo che il Presidente della Repubblica dovrebbe limitare i messaggi al Parlamento a motivi di mera costituzionalità e non entrare nel merito delle leggi approvate.*

*Bozzi replica ritenendo che il Capo dello Stato abbia usato legittimamente la sua potestà di messaggio.*

**Preti.** Questo è il quarto messaggio presidenziale con il quale viene rinviata una legge alla Camera. I tre precedenti messaggi del Presidente della Repubblica erano tutti fondati su motivi di costituzionalità: la legge cioè veniva rinviata al Parlamento in quanto si affermava la violazione esplicita di una norma costituzionale. Oggi siamo di fronte ad un caso assolutamente nuovo, in quanto nel messaggio presidenziale si critica la legge per ragioni di merito; ed è proprio perché siamo di fronte ad un caso assolutamente nuovo che io sento il dovere di prendere la parola.

Ho già espresso il mio avviso in sede di Commissione ed ho trovato consenzienti molti colleghi, a cominciare dall'onorevole Di Vittorio. Il relatore onorevole Sullo viceversa, nella sua relazione, afferma che i dubbi da me affacciati in quella sede sono assolutamente infondati, in quanto gli atti dell'Assemblea Costituente starebbero a dimostrare che anche per motivi di merito una legge può essere rinviata al Parlamento.

Io mi rifarò alle origini dell'articolo 74 della Costituzione, di quell'articolo cioè che stabilisce il diritto di veto del Presidente della Repubblica. Esso trae origine da un emendamento proposto in sede di Assemblea Costituente dall'onorevole Bozzi, il quale chiese che fosse introdotto nella Costituzione il rinvio al Parlamento di una legge da parte del Presidente della Repubblica sia per motivi di costituzionalità, essendo il Presidente della Repubblica il supremo garante e custode della Costituzione, sia per ragioni di merito. Questa seconda specie di rinvio veniva concepito dall'onorevole Bozzi per il caso che una legge non trovasse il consenso popolare e determinasse un conflitto tra Parlamento e paese. Verificandosi questa ipotesi, egli riteneva utile dare al Presidente della Repubblica la possibilità di rinviare la legge al Parlamento.

L'onorevole Bozzi aggiunse: «Naturalmente il Presidente della Repubblica eserciterà sempre questo diritto sotto la responsabilità ministeriale». Non credo però che con questa frase l'onorevole Bozzi intendesse significare che il veto dovesse presupporre la proposta ministeriale e presentarsi pertanto come un potere sostanzialmente governativo.

Giustamente fu osservato, sempre in sede di Assemblea Costituente, dall'onorevole Benvenuti che il veto non avrebbe mai servito a rimediare al conflitto fra Parlamento e paese, dato che il Governo, il quale è il comi-

tato esecutivo della maggioranza parlamentare, non avrebbe mai controfirmato un messaggio di sconfessione del Parlamento di fronte al paese.

Il relatore onorevole Tosato si dichiarò favorevole all'istituto del rinvio presidenziale, sia che fosse fondato su motivi di costituzionalità sia su motivi di merito. Ma l'onorevole Tosato, dichiarando di accettare il rinvio per motivi di merito, espresse un concetto completamente diverso da quello dell'onorevole Bozzi. Egli prospettò infatti l'ipotesi di una legge che contrastasse con la politica generale del Governo e disse che in questo caso il Governo, anziché dare le dimissioni, poteva servirsi del Presidente della Repubblica per rinviare la legge al Parlamento. In sostanza l'onorevole Tosato affermò che il rinvio presidenziale dovesse essere in realtà un potere governativo, così come accade di moltissimi atti che sono solo formalmente presidenziali. Il Presidente della Commissione dei 75 onorevole Ruini non si pronunciò con precisione sopra i limiti e la natura del rinvio presidenziale, anche se è da presumere che egli propendesse per una interpretazione restrittiva del diritto di veto.

Di fronte a tanta incertezza e a così patenti contraddizioni, che si rilevano dagli atti dell'Assemblea Costituente, non credo si possa ricavare dagli atti medesimi – come dice l'onorevole Sullo – una vera e propria *ratio legis*. E pertanto io credo che dobbiamo interpretare noi l'articolo 74 della Costituzione, prescindendo da quella che può essere stata l'opinione del proponente onorevole Bozzi o quella del relatore onorevole Tosato.

Del resto, anche questo quarto messaggio del Presidente della Repubblica si ispira ad una particolare interpretazione della legge costituzionale, che non è né quella data dall'onorevole Tosato, che concepiva il veto come atto formalmente presidenziale ma sostanzialmente governativo, e nemmeno quella data dall'onorevole Bozzi, che ammetteva il veto solamente in quel caso a cui ho alluso io prima.

È in ragione dell'incertezza da me descritta che noi siamo tenuti a dare ora il nostro parere in materia. E dirò pertanto che, a mio avviso, il controllo di merito del Presidente della Repubblica sulla legge non esiste; il che significa che non è ammesso il veto presidenziale per motivi di merito. Noi dobbiamo interpretare questo articolo 74 inquadrandolo nell'architettura generale della Costituzione, e tenendo conto dello spirito di quella Corte costituzionale che oggi possediamo per intero e che viceversa non era stata votata che in parte quando votammo sei anni fa l'articolo 74.

Orbene, noi ci troviamo di fronte all'articolo 70 della Costituzione, il quale ci ammonisce che la funzione legislativa è esercitata esclusivamente dalle Camere. Nessun altro organo partecipa a questa funzione. Quando il Presidente della Repubblica viene a sindacare, come è stato fatto con questo quarto messaggio presidenziale, le ragioni politiche che hanno indotto le Camere ad esprimere un certo voto, criticando l'opportunità del voto medesimo, praticamente, a mio avviso, il Capo dello Stato si comporta come terzo ramo del Parlamento. Ma, mentre il re, secondo lo statuto albertino,

era in realtà il terzo ramo del Parlamento, la stessa cosa non si può dire oggi del Presidente della Repubblica.

Il veto per ragioni di merito instaura un dialogo polemico – volere o no – fra Presidente della Repubblica e Parlamento, così come accade molte volte che si instauri un dialogo polemico tra Camera dei deputati e Senato, quando le due Assemblee non si trovano d'accordo sul medesimo testo legislativo. Basta del resto osservare l'attuale contingenza: ci troviamo oggi di fronte ad un Parlamento il quale apporta alcune leggere modifiche al testo in precedenza approvato, ma, in sostanza, ribadisce il suo atteggiamento politico in evidente contrasto con quello che è il contenuto e lo spirito del messaggio presidenziale. Ed io credo proprio che è questo contrasto, questo dialogo polemico fondato su ragioni politiche, che non è compatibile con lo spirito della nostra Costituzione.

Il Capo dello Stato è il tutore della Costituzione; ed è proprio per questo che appare logico il veto presidenziale fondato su motivi di costituzionalità. Egli è nello stesso tempo il simbolo dell'unità nazionale. È perciò che ad esso non si addice il veto fondato su motivi di merito, il quale ne viene a indebolire il prestigio e non lo tiene – come è indispensabile – al di sopra delle polemiche parlamentari.

Naturalmente, non intendo con questo (e l'ho detto anche dinanzi alla IV Commissione) porre una pregiudiziale, e non intendo affermare che le Camere avrebbero dovuto non riesaminare il disegno di legge e confermare addirittura il testo primitivo. Siamo in un campo in cui regna molta incertezza, ed è comprensibilissimo che la Presidenza della Repubblica abbia interpretato in una certa maniera l'articolo 74 della Costituzione. Sarebbe stato quindi assolutamente irragionevole tenere un atteggiamento diverso da quello che consapevolmente hanno tenuto le Camere. Ma, poiché le costituzioni non sono complete e perfette il giorno in cui vengono varate dalle assemblee costituenti *ad hoc*, e poiché possiamo dire che le costituzioni si definiscono a poco a poco attraverso la prassi, è per ciò che mi son sentito in dovere – in questa prima occasione – di sollevare il problema, per evitare che il silenzio di tutti valga a confermare una interpretazione secondo la quale il veto presidenziale può fondarsi pure su ragioni di merito.

Molti possono ritenere che la cosa non abbia nessuna importanza, dal momento che abbiamo trovato il modo di risolvere bene, con generale consenso, il problema che è sorto dal messaggio del Presidente della Repubblica. Ma siamo di fronte a una vera e propria questione di principio: domani potrebbero presentarsi altri casi. Ed è proprio in vista di quello che potrebbe avvenire domani che io mi sento in dovere di affermare che il veto del Presidente della Repubblica è ammissibile solamente quando è fondato su motivi di costituzionalità.

**Bozzi.** Chiedo di parlare.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Bozzi.** L'onorevole Preti ha sollevato una questione di grande importanza e di carattere pregiudiziale sebbene poi non ne voglia trarre conseguenze in ordine al voto; ma la sostanza del problema è quella che è. Sostiene l'onorevole Preti che l'articolo 74 della Costituzione, in base al quale il Presidente della Repubblica prima di promulgare la legge può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione, vada interpretato nel senso che il potere del Capo dello Stato possa essere esercitato soltanto nel caso in cui egli riscontri nella legge ordinaria una violazione della Costituzione, cioè limiti i poteri del Capo dello Stato al caso d'illegittimità costituzionale, con esclusione di ogni suo intervento per motivi di merito.

Ora, a me sembra che questa interpretazione non sia fondata.

L'articolo 74 venne inserito nella Costituzione in luogo del potere di sanzione che il vecchio statuto albertino conferiva al re. Per lo statuto albertino la legge era un atto complesso che risultava dalla manifestazione della volontà dei due rami del Parlamento congiuntamente a quella del re. La volontà del re si esprimeva appunto attraverso la sanzione, che era atto di valore legislativo. La Costituzione repubblicana, invece, ha voluto che la legge fosse il risultato di due sole volontà: della Camera e del Senato; ne restava fuori il Capo dello Stato. Ad una corrente dell'Assemblea Costituente sembrò eccessivo mantenere il Presidente fuori da qualunque intervento in materia legislativa; ed allora venne proposta questa forma di veto sospensivo provvisorio, il messaggio, che non incide, a rigore, nel processo di formazione della legge, ma opera, per così dire, *ab extrinseco* e sospende temporaneamente l'entrata in vigore della legge, ritardandone la promulgazione.

Ora, io domando all'onorevole Preti, per quanto abbia il massimo rispetto della sua opinione, su quale fondamento egli poggi la sua interpretazione. L'articolo 74, che io vi ho letto, non limita in alcun modo il potere del Presidente della Repubblica. Esso dice che il Presidente può chiedere una nuova deliberazione della Camera: non specifica e non individua in alcun modo i motivi che possono essere posti a base del messaggio, motivi di ordine costituzionale o motivi di merito. E voi comprendete che in una Costituzione rigida, di fronte a una norma che non pone limitazioni, non possiamo essere noi ad introdurre in modo da ridurre il potere d'intervento del Capo dello Stato. Ognuno sa che i lavori preparatori non hanno valore decisivo nella interpretazione delle norme giuridiche, ma pure qualche valore essi hanno: e i lavori preparatori, come ha dichiarato lo stesso onorevole Preti, sono contro la sua interpretazione perché concordemente venne detto all'Assemblea Costituente, che questo potere poteva essere esercitato in due casi per ragioni d'illegittimità (violazione costituzionale) e per ragioni di merito. S'intende che le ragioni di merito presentano la più varia casistica, che va dall'esempio portato da me, e ricordato

or ora dal collega Preti, ad altri, che in quella sede non furono indicati, ma che tutti si riassumono nella definizione di «motivi di merito».

Stando così le cose, mi sembra che questo problema dei limiti d'intervento del Capo dello Stato sia necessario risolverlo formalmente, perché noi non possiamo mantenere il dubbio sulla legittimità dell'uso fatto dal Presidente nel caso concreto della sua potestà di messaggio.

La parte per la quale ho l'onore di parlare ed io pensiamo che il Capo dello Stato ha esercitato il suo potere nel rispetto della Costituzione, e pensiamo che il voto che questa Camera darà sarà un voto che convaliderà consapevolmente e solennemente l'esattezza dell'interpretazione da me delineata e la legittimità del messaggio inviatoci dal Presidente della Repubblica. (*Approvazioni*).

*Durante la stessa seduta il provvedimento è approvato nell'ultimo testo della Commissione con un emendamento proposto dal Governo ed è approvato definitivamente dal Senato nella seduta del 19 dicembre 1953 (legge 27 dicembre 1953, n. 948).*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULL'ABROGAZIONE DEL PREMIO DI MAGGIORANZA  
PER L'ASSEGNAZIONE DEI SEGGI  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

Seduta del 4 giugno 1954

*In Assemblea inizia la discussione della proposta di legge presentata da Nenni ed altri, recante l'abrogazione della legge 31 marzo 1953, n. 148, (punti dal I al IV) (C. n. 1), nota anche come "legge truffa" ed applicata nelle consultazioni elettorali del 7 giugno 1953.*

*Bozzi, pur essendo favorevole all'abrogazione del contestato premio di maggioranza, propone una sospensiva ed invita il Governo a presentare entro il 4 luglio successivo un disegno di legge che, abrogando la legge 31 marzo 1953, n. 148, fornisca una nuova ed organica disciplina elettorale, ispirata a criteri di proporzionalità. Secondo Bozzi, infatti, se la legge vigente venisse abrogata, come proposto dal provvedimento in esame, il Paese si troverebbe temporaneamente privo di una legge elettorale.*

*Il Presidente del Consiglio Scelba accetta la sospensiva, ma questa viene respinta con voto a scrutinio segreto.*

*La proposta di legge è approvata il 9 giugno con un emendamento aggiuntivo che prevede che l'elezione della Camera venga effettuata sulla base delle disposizioni previste dal Testo Unico 5 febbraio 1948, n. 26, e dal punto V della legge n. 148. In seguito, il Senato approva il provvedimento all'unanimità e senza discussione (legge 31 luglio 1954 n. 615).*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, anch'io credo che non sia utile indugiare su un esame retrospettivo, che il nostro illustre Presidente ha voluto definire storico...

**Presidente.** Storico non in senso solenne.

**Bozzi.** D'accordo. A me pare che gli atteggiamenti che si sono fino a questo momento delineati pongono in evidenza, salvo talune opinioni divergenti circa la struttura da dare alla nuova legge elettorale, un orientamento concorde su due punti fondamentali: 1°) abrogare la legge del 31 marzo 1953; 2°) foggare la nuova legge elettorale ispirandola a criteri di maggiore proporzionalità.

L'opinione dei maggiori gruppi della Camera e anche quella del Governo è in questo senso. La questione che oggi ci divide è sul metodo che si deve seguire per giungere all'abrogazione della legge 31 marzo 1953. E cioè: si deve seguire la proposta dell'onorevole Nenni procedendo alla abrogazione immediata della legge del 1953, o questa abrogazione deve risultare per la incompatibilità con il nuovo sistema elettorale che noi dovremo creare?

Io credo, onorevoli colleghi, che è inutile riprendere spunti polemici sulla legge del 1953. Ha detto or ora l'onorevole Nenni che su di essa si è pronunciato il corpo elettorale. Noi dichiariamo – e lo dichiariamo fermamente e senza riserve – che desideriamo l'abrogazione della legge del 1953, ma nello stesso tempo, con pari fermezza, dichiariamo che non siamo favorevoli alla legge del 1948; perché, se la legge del 1953 poté da taluni settori della Camera essere definita una «legge truffa», io penso che questo appellativo, con maggiore esattezza e con maggiore rispetto del diritto penale applicato alla politica, si potrebbe usare per la legge del 1948, la quale contiene un premio, che, per essere invisibile, non è meno offensivo dei principi della proporzionalità. Anzi, fra la legge del 1953 e la legge del 1948 vi è questa differenza: che la legge del 1953 dichiarava apertamente all'elettore quale era il sistema e l'elettore poteva approvarlo e non approvarlo, ma il sistema era chiaro nella sua struttura e nel suo meccanismo; mentre la legge del 1948, sotto l'apparenza, sotto il velame o meglio l'artificio del rispetto del principio della proporzionalità, introduceva surrettiziamente un grosso premio per le liste maggiori, del quale tutti siamo a conoscenza.

Discutiamo adunque sul metodo. D'accordo sull'abrogazione, d'accordo sul principio di costruire la nuova legge elettorale ispirandola al criterio della proporzionalità. Se noi però aderissimo alla proposta dell'onorevole Nenni, cioè di procedere immediatamente all'abrogazione della legge 31 marzo 1953, creeremmo nel campo della disciplina elettorale per la formazione della Camera dei deputati il vuoto giuridico. Non avremmo alcuna disciplina.

**Di Vittorio.** Perché?

**Bozzi.** Onorevole Di Vittorio, se ella ha la bontà di ascoltarmi e se mi lascia svolgere il mio pensiero, mi auguro di poterla convincere.

Se noi aderissimo alla proposta dell'onorevole Nenni – ripeto – di abrogare immediatamente la legge del marzo 1953, noi creeremmo il vuoto giuridico. Infatti, nella proposta dell'onorevole Nenni è compresa anche l'abrogazione del n. III della legge del 1953, il quale n. III dice che l'articolo 59 del testo unico del 1948 è abrogato. Ora, abrogando la legge del 1953, faremmo rivivere la legge del 1948 in tutti i suoi punti meno che in quello relativo all'articolo 59 perché abrogato: e i morti non rivivono, nemmeno se si tratti di legge, salvo che non volessimo manifestare espressamente la volontà di far rinascere l'articolo 59, ma con ciò manifesteremmo espli-

citamente la volontà di far rivivere in *toto* la legge del 1948, che viceversa affermiamo di non volere. Questo articolo 59, in sostanza, viene ad essere tolto dal meccanismo della legge del 1948, per cui quella legge elettorale non potrebbe funzionare. Noi saremmo senza legge elettorale. Alle stesse conseguenze, anzi a conseguenze ancora più gravi, si giungerebbe qualora si aderisse all'idea dell'onorevole Togliatti, prospettata nella stampa di oggi, di procedere addirittura all'abrogazione della legge del 1948.

Ora io pongo all'attenzione della Camera questo quesito: è possibile, nel nostro regime costituzionale, non avere una legge che regoli la formazione della Camera dei deputati? Non è possibile. Noi abbiamo un articolo della nostra Costituzione (prego di portare attenzione su questo argomento: può essere che io sia in errore, e sarò lieto di potermene convincere), abbiamo l'articolo 88 della Costituzione, il quale conferisce al Presidente della Repubblica il potere di sciogliere, sentiti i Presidenti delle due Camere, l'uno o l'altro ramo del Parlamento. Se noi creassimo, come ho già detto, il vuoto giuridico, il nulla in materia di legge elettorale, noi espropriremmo il Capo dello Stato dell'esercizio di questa sua facoltà. Nè varrebbe dire che oggi le contingenze politiche non sono tali da far vedere imminente uno scioglimento delle Camere. Su questo potremmo essere tutti d'accordo. Ma qui la questione è di principio. Qui la questione assume un profilo di rispetto costituzionale, al quale tutti noi siamo tenuti.

Se così stanno le cose, essendo già allo studio altre proposte di legge d'iniziativa parlamentare ed essendo già stato annunciato dal Governo per bocca dell'onorevole Russo nella Commissione dell'interno, che il Governo sta elaborando un suo disegno di legge in questa materia, io credo che noi potremmo e dovremmo procedere all'abrogazione della legge del 1953 attraverso la preparazione e l'approvazione della nuova legge elettorale. (*Interruzione del deputato Pajetta Gian Carlo*). Onorevole Pajetta, io ho detto molto chiaramente che noi siamo contrari alla legge del 1953 creda alla sincerità di queste mie parole. Ma non si può creare il nulla. Noi dobbiamo assolutamente avere una legge elettorale. Approvando oggi la proposta di legge Nenni, noi non diamo al nostro ordinamento giuridico lo strumento per creare la Camera. Cioè, ripeto, espropriamo il Presidente della Repubblica dell'esercizio di una sua prerogativa costituzionale. Questo, noi che dobbiamo osservare la Costituzione, non lo possiamo fare.

Quindi io penso che la Camera potrebbe portare la sua attenzione sull'ordine del giorno da me presentato, con il quale si ribadisce l'opportunità di abrogare la legge del 1953 e nello stesso tempo si impegna il Governo a presentare entro il termine di trenta giorni un disegno di legge che sia ispirato ai criteri della maggiore proporzionalità. Noi discuteremo questo disegno, e lo discuteremo eventualmente insieme con le altre proposte di iniziativa parlamentare, e così per questa via maestra potremmo procedere, come è nei voti di tutti, all'abrogazione della legge del 1953.

CAMERA DEI DEPUTATI  
PER IL DECIMO ANNIVERSARIO  
DELLA LIBERAZIONE DI ROMA

Seduta del 4 giugno 1954

*A dieci anni di distanza la Camera ricorda la liberazione di Roma e le vittime dell'eccidio di La Storta.*

*Bozzi prende la parola evidenziando innanzitutto il significato della lotta per la liberazione e il contributo dei liberali a tutte le fasi della Resistenza, che non è «odio di classe o di fazione, ma anelito alla libertà, culto profondo per la democrazia».*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, dieci anni fa, dopo un lungo assedio ed un'aspra battaglia alla quale — è bene ricordarlo — aveva partecipato con slancio generoso ed eroico anche un corpo di liberazione italiano, Roma usciva dall'incubo dell'oppressione e riconquistava, con la libertà, ordinamenti civili. Questo grande episodio seguiva alla lotta sostenuta da militari e civili a porta San Paolo, alla insurrezione generosa del popolo napoletano, apriva la via al grande movimento di liberazione del nord. La Liberazione non fu né un dono né una imposizione: fu l'atto consapevole di un popolo che, dopo tanti anni di dittatura, dopo una guerra che esso non aveva voluto, voleva darsi un ordinamento civile nella libertà e nella collaborazione fra le genti. I valori della Resistenza sono immanenti, e noi a questi ideali vogliamo mantenerci fedeli. La concepimmo e la concepimmo ancora, la Resistenza, non come odio di classe o di fazione, ma come anelito alla libertà, come culto profondo per la democrazia. Da questa Resistenza trasse origine quello che ben possiamo considerare il secondo Risorgimento della patria. Noi liberali alla lotta della Resistenza demmo in tutte le sue fasi il contributo creativo del nostro pensiero e della nostra azione, e vogliamo ancora operare, con la stessa fede di ieri, per il rafforzamento dello Stato, nella libertà e nel progresso, per dare a tutti i cittadini un più alto tenore di vita, per vedere un'Italia che riprenda la via della sua posizione di grandezza, inserita, in un vincolo di solidarietà e di eguaglianza, fra tutti i popoli liberi dell'occidente.

CAMERA DEI DEPUTATI - COMMISSIONI RIUNITE I (AFFARI INTERNI) E X (INDUSTRIA E COMMERCIO)  
SULLE PROVVIDENZE PER LA STAMPA

Seduta del 4 agosto 1954

*La proposta di legge di Agrimi ed altri recante «Provvidenze per la stampa» (C. n. 743) è assegnata in sede legislativa alle Commissioni riunite interni e industria, che la esaminano nelle sedute del 4 agosto 1954, 23 marzo, 22 aprile e 2 dicembre 1955.*

*Il provvedimento eleva, a decorrere dal 16 gennaio 1951, la misura dei due contributi dovuti dalle cartiere nazionali e loro consorzi, dagli importatori e dai produttori di cellulosa all'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta, che ha il compito di fornire a prezzo ridotto la carta ai giornali. La proposta realizza la sanatoria del decreto ministeriale 15 gennaio 1951, con il quale erano stati aumentati i contributi a favore dell'Ente nazionale per la cellulosa, dichiarato illegittimo dalle sezioni unite della Corte di cassazione.*

*Bozzi, relatore per la I Commissione, interviene ponendo una questione pregiudiziale, che non sarà approvata.*

**Bozzi, Relatore per la I Commissione.** Ritengo necessario, prima di iniziare la relazione sulla proposta di legge, sollevare una questione preliminare in merito alla portata del provvedimento. Per tale ragione, col consenso del Presidente, io limiterei per ora la mia relazione a quanto è indispensabile per prospettare questo punto procedurale, poiché, se dovesse essere risolta la questione in senso positivo, sarebbe inutile allargare il campo del dibattito.

L'oggetto della proposta di legge degli onorevoli Agrimi ed altri — io credo che siano rappresentati tra i proponenti tutti i settori della Camera — è noto. Si tratta, in sostanza, di una proposta che mira a dare valore di legge, con una certa retroattività, al contenuto di alcuni decreti emanati dal Ministro dell'industria e del commercio nel 1951, relativi ai due tipi di contributi che debbono essere versati all'Ente della cellulosa. Occorre tener presente che non si tratta di una conversione in legge di questi decreti ministeriali, ma di una proposta che fa proprio il contenuto di questi decreti e dà a quelle norme una determinata retroattività.

Come tutti i colleghi sanno, l'Ente della cellulosa trae i suoi mezzi di alimentazione economica, in primo luogo, da un contributo annuo dello Stato — stabilito nella legge fondamentale del 1940, che poi ha subito delle

variazioni e modificazioni circa la misura dello stesso, variazioni però, che, ai fini della questione preliminare, non hanno rilevanza – in secondo luogo, da un contributo proporzionale sull'importo netto delle fatture emesse dalle cartiere nazionali, dai loro consorzi e dagli importatori, in corrispondenza delle cessioni di carta e cartoni di ogni tipo; contributo, quindi, a carico dei produttori in Italia di fibre tessili artificiali; in terzo luogo, infine, da un contributo sulla cellulosa, sia importata, sia prodotta in Italia e destinata a impieghi diversi da quello di fibre tessili artificiali.

Queste sono le fonti economiche di vita dell'Ente.

Ora, la questione pregiudiziale che sollevo è questa: siamo noi competenti in sede di Commissione legislativa a deliberare su questa materia, oppure siamo in uno di quei casi nei quali sussiste la competenza diretta dell'Assemblea plenaria?

Si tratta di una questione di grande importanza, che va anche al di là della fattispecie che oggi si presenta e che involge un problema d'ordine generale.

Di grande importanza, perché, sebbene io non abbia approfondito questo punto, ho il dubbio – e come tale lo prospetto alla Commissione – che questa questione di competenza potrebbe eventualmente essere adottata come un vizio di legittimità del provvedimento che potremmo adottare. Quindi eventualmente – ripeto che non ho approfondito dal punto di vista giuridico costituzionale questa questione – un motivo di impugnazione della legge, qualora non fosse stata deliberata dall'organo competente.

Quali sono le norme che dobbiamo tener presenti per risolvere questo caso? Innanzi tutto l'articolo 72 della Costituzione, il quale, riferendosi a quelle procedure cosiddette decentrate, che poi si risolvono nell'esame in commissioni in sede deliberante, stabilisce che il regolamento fissa in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Quindi il regolamento dei due rami del Parlamento ha il potere di stabilire in quali casi possono essere adottate queste procedure, chiamiamole così, decentrate.

Però, lo stesso articolo 72 della Costituzione, nel suo ultimo comma, pone questa norma precisa: «La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi».

Quindi l'articolo 72 della Costituzione pone una limitazione al potere delle Camere di disciplinare le procedure decentrate; cioè esclude tali procedure nei casi indicati nell'ultimo comma dell'articolo stesso.

Senonché l'articolo 40, ultimo comma, del regolamento della Camera, a differenza di quanto si nota nel regolamento del Senato, dice: «Il presente articolo non si applica ai disegni di legge in materia costituzionale ed

elettorale e a quelli di delegazione legislativa, autorizzazione a ratificare trattati internazionali, approvazione di bilanci e consuntivi, nonché ai progetti in materia tributaria».

Questo articolo, come si vede, riproduce l'ultimo comma dell'articolo 72 della Costituzione, ma aggiunge una limitazione, che è quella relativa ai progetti in materia tributaria. Il che significa che la Camera, nel fare uso di quei poteri che l'articolo 72 le conferisce, nel suo potere di autonomia, s'è imposta una limitazione, escludendo che i progetti in materia tributaria possano essere esaminati e approvati dalle commissioni in sede deliberante.

Allora sorge il quesito: la proposta di legge sottoposta al nostro esame e alla nostra deliberazione, involge o meno materia tributaria? Se dessimo a questa domanda una risposta affermativa, sarebbe evidentemente applicabile l'articolo 40 e cesserebbe la competenza della Commissione, perché la competenza spetterebbe alla Camera in forma diretta. Se la risposta dovesse essere in senso negativo, la nostra competenza deliberante sussisterebbe.

Ora a me pare che la risposta debba essere affermativa.

Io potrei riferirmi, per l'autorità dell'organo e per l'importanza degli argomenti addotti, a quanto hanno deciso su questo punto lo Sezioni Unite della Corte di Cassazione, investite dell'impugnativa circa la legittimità dei decreti del Ministro dell'industria e del commercio emessi nel 1951, i quali sono precisamente alla base di tutta questa nostra discussione.

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno chiaramente dimostrato che «il legislatore, nel disciplinare il complesso fenomeno di alimentazione dell'Ente, ha voluto ricondurlo sul piano generale di carattere tributario. Onde il problema della misura e dell'adeguamento dei contributi, o ricadenti sull'importo delle fatture emesse dalle cartiere e loro consorzi o da importatori, o posti a carico dei produttori di fibre tessili artificiali, o ricadenti sui quantitativi di cellulosa prodotti nella Repubblica e destinati a impieghi diversi, è un vero e proprio problema di imposizione e modificazione di tributi».

Seguono due lunghe pagine della sentenza, nelle quali si dà la dimostrazione giuridica di questa affermazione. Il carattere di tributi delle norme in oggetto, costituisce quindi il *prius* del ragionamento delle Sezioni Unite per giungere all'affermazione di incostituzionalità dei decreti ministeriali, poiché in base all'articolo 23 della Costituzione v'è la impossibilità di disciplinare questa materia mediante un atto amministrativo, quale è il decreto ministeriale.

È evidente, quindi, che la qualificazione di tributi è il presupposto logico e indispensabile, sulla base del quale le Sezioni Unite della Cassazione hanno costruito il loro ragionamento che porta, come conclusione, alla dichiarazione di incostituzionalità dei decreti emessi.

Ed è ovvio. Perché è vero che comunemente, per una distinzione dottrinale, queste forme di imposizione si chiamano «contributi» e non «tributi»; ma non per questo esulano dalla materia tributaria. Sono dei con-

tributi, così come, con larga analogia, vi sono i contributi di miglioria, che sono dei tributi veri e propri, perché si tratta di imposizioni che derivano non soltanto dalla potestà d'imperio dello Stato – che è il fondamento generale di qualunque imposizione tributaria – ma derivano altresì da una particolare posizione di alcuni soggetti – nella specie le industrie cartiere, ecc. – ai quali da queste imposizioni deriva una situazione di particolare vantaggio. La dottrina e la giurisprudenza riportano comunemente questa categoria di imposizioni in quella più ampia dei tributi.

Se così è, ritornando alle premesse del mio discorso, noi siamo evidentemente in pieno nell'articolo 40, ultimo comma, del regolamento della Camera e non so a quali conseguenze si potrebbe arrivare, qualora compissimo una deviazione – non voglio dire una violazione – dall'applicazione del regolamento.

Che si tratti di tributi e non di prestazioni di carattere consortile, credo che sia fuori di dubbio. Ci sono delle imposizioni che gli appartenenti a una associazione o a un consorzio applicano per volontà dei soci o per volontà della legge. Ma in questi casi il fenomeno opera all'interno; mentre, nella specie, il fenomeno opera anche all'esterno, anche al di là dei soci obbligatori del consorzio.

C'è – debbo dirlo per scrupolo di obiettività – c'è soltanto un dubbio da prospettarsi, ed è questo: quando i compilatori del nostro regolamento – io ho cercato di fare delle indagini, ma non ho trovato elementi che mi potessero soddisfare – quando i compilatori del nostro regolamento hanno aggiunto questo alinea «nonché ai progetti in materia tributaria», hanno inteso riferirsi a quella materia tributaria che possiamo considerare più strettamente attinente ai bilanci di cui si parla immediatamente prima (e queste sono gestioni fuori bilancio) oppure – come io propenderei a ritenere per una interpretazione sistematica di tutto l'organo giuridico e soprattutto del regolamento della Camera in relazione alla Costituzione di cui rappresenta una applicazione – hanno inteso riferirsi a quella dizione ampia dell'articolo 23 della Costituzione, in cui si parla di «prestazioni personali o patrimoniali», dizione che è ancora più vasta del vecchio articolo 30 dello Statuto albertino, in cui si parlava di «tributi»?

Questa è la questione preliminare, che ho creduto di dover esporre e che sottopongo all'esame e alla decisione della Commissione. Credo che sia inutile scendere al merito della proposta di legge, se prima non avremo superato questa pregiudiziale.

Seduta del 23 marzo 1955

*Le Commissioni riunite riprendono la discussione del provvedimento e Bozzi interviene in qualità di relatore per la I Commissione.*

*Dopo aver ricordato i motivi che lo hanno spinto a presentare la questione pregiudiziale, Bozzi passa ad esaminare il merito della proposta. In parti-*

*colare denuncia che attraverso tale proposta di legge si realizza una «deviazione della funzione tradizionale e ancora propria del Parlamento», che ha il compito di frenare e controllare il potere esecutivo nelle spese e nell'imposizione patrimoniale ai cittadini, in quanto spetterebbe al Governo – accertata l'illegittimità del decreto ministeriale – provvedere alla sanatoria di un proprio provvedimento dichiarato illegittimo.*

**Bozzi, Relatore per la I Commissione.** Mi limiterò ad esporre brevemente il mio punto di vista sulla proposta di legge dell'onorevole Agrimi.

L'onorevole Agrimi ha trasferito in sostanza nella sua proposta le disposizioni del decreto emanato dal Ministro dell'industria e commercio nel gennaio del 1951, che eleva la misura di due dei contributi previsti dalla legge del giugno 1940 a favore dell'Ente per la cellulosa e la carta.

Questo decreto ministeriale del 1951 è stato dichiarato illegittimo dalle Sezioni unite della Corte di cassazione, il motivo della illegittimità è stato ravvisato nella violazione dell'articolo 23 della Costituzione, entrata in vigore la Costituzione – hanno detto le Sezioni unite – ogni prestazione patrimoniale, a norma dell'articolo 23, deve essere imposta per legge. Il decreto ministeriale ha pertanto violato il principio della «riserva di legge» di qui la sua incostituzionalità.

L'onorevole Agrimi propone una legge: *a)* che prevede una prestazione patrimoniale con effetto retroattivo, da una data che coincide con quella stabilita nel decreto ministeriale illegittimo, *b)* mira, nella sostanza, a sanare il vizio del decreto del 1951 dopo la pronuncia definitiva, da parte dell'autorità giudiziaria, della sua incostituzionalità.

Ritengo opportuno, a questo punto, ricordare la questione pregiudiziale da me formulata nella precedente seduta. È vero che su di essa la Commissione ha votato, respingendola ma poiché la questione involge un problema fondamentale di principio e può implicare conseguenze in ordine costituzionale in relazione alla legittimità della legge, qualora fosse approvata in questa sede, io confido che la Commissione vorrà tornarvi su dopo più approfondita riflessione.

Desidero nuovamente enunciarla, secondo il mio punto di vista, che mi sembra trovi conforto nella decisione delle Sezioni unite, la proposta di legge dell'onorevole Agrimi ha per oggetto materia tributaria: anche i contributi previsti a favore dell'Ente per la cellulosa e la carta sono delle prestazioni patrimoniali, a cui taluni soggetti sono tenuti in forza di uno speciale *jus imperi* conferito dalla legge all'Ente medesimo. Dato ciò, a norma dell'ultimo comma dell'articolo 40 del regolamento della Camera dei deputati, la proposta esula dalla competenza delle Commissioni parlamentari in sede deliberante.

Che poi la «materia tributaria», di cui parla l'articolo 40, possa non essere connessa con i bilanci dello Stato, è chiarito dal confronto tra la norma del regolamento e l'articolo 72 della Costituzione.

Non mi sembra che possa aver rilevanza la circostanza – dedotta nella seduta precedente dall'onorevole Giolitti – per cui, non avendo la Camera fatta opposizione, all'atto dell'annuncio da parte del suo Presidente del deferimento della proposta alle Commissioni in sede legislativa, si sarebbe ormai radicata la competenza di queste, e l'eccezione non potrebbe essere più formulata in quanto vi sarebbe preclusione. Non mi sembra che il punto di vista dell'onorevole Giolitti abbia fondamento, perché il Presidente della Camera non può modificare il regolamento, né può modificarlo la Camera attraverso l'atto negativo della «non opposizione» al quale l'onorevole Giolitti si è richiamato.

Desidero inoltre – e questo risponde alla eccezione alla quale ha accennato il nostro Presidente – attirare l'attenzione delle Commissioni sul fatto che essendo all'ordine del giorno della Commissione Industria, assegnata in sede referente, la proposta di legge presentata dagli onorevoli Dosi, Faletti, De' Cocci e Graziosi, che in parte verte su materia identica a quella della proposta Agrimi ed in parte è in concorso con questa, sarebbe doveroso procedere all'abbinamento, così come è previsto dall'ultimo comma dell'articolo 133 del regolamento.

Si tratta, infatti, di un obbligo imposto dal regolamento, che implica soltanto l'accertamento sulla identità o sulla concorrenza della materia.

Passando, poi, al merito della proposta dell'onorevole Agrimi, desidero fare alcune osservazioni e sollevare in proposito talune riserve.

La prima osservazione, di carattere generale, è questa: la proposta Agrimi rappresenta, a mio avviso, uno degli esempi del processo di deviazione della funzione tradizionale e ancora propria del Parlamento, deviazione a cui da tempo assistiamo. I Parlamenti nacquero con lo scopo prevalente di frenare e controllare il potere esecutivo nelle spese e nell'imposizione di prestazioni patrimoniali ai cittadini. Sarebbe stato logico, e anche più corretto, che – accertata l'illegittimità del decreto ministeriale del gennaio 1951 – il Governo, che ne ha la responsabilità, avesse preso l'iniziativa di provvedere alla situazione derivata dall'emanazione del suo provvedimento; l'iniziativa, invece, viene presa dal Parlamento per convalidare sostanzialmente l'esercizio incostituzionale di un potere tributario.

Le riserve, che la proposta Agrimi solleva, attengono, inoltre, anche a principi di correttezza costituzionale; e basta enunciarli per rendersi conto della loro importanza, che trascende il caso particolare sottoposto al nostro esame.

Il nostro ordinamento costituzionale si ispira al principio della divisione e della coordinazione dei poteri, attraverso il cui armonico esercizio soltanto possono coesistere l'autorità dello Stato e la libertà dei cittadini.

È esatto che la sentenza definitiva del giudice – salvo la pronuncia della Corte Costituzionale – non ha valore *erga omnes* per cui non è inibito al potere legislativo di provvedere in maniera difforme dalla sentenza con carattere di generalità, eccezione fatta per i rapporti coperti dal giudicato; ma

è anche esatto che un tale intervento legislativo non è in perfetta armonia con il principio della divisione e della coordinazione dei poteri costituzionali. Il problema, infatti, non si pone in termini di legittimità, ma in termini di opportunità, o meglio di correttezza, nell'esercizio del potere.

Del pari, il principio della irretroattività delle leggi, se non è un principio costituzionale (salvo, entro certi limiti, per la materia penale), è tuttavia un principio direttivo del nostro ordinamento giuridico positivo al quale si può derogare con estrema cautela, soprattutto quando – come nel caso in esame – si tratta di stabilire imposizioni patrimoniali.

Io mi rendo conto delle ragioni peculiari che spiegano la proposta Agrimi: del fatto che i contributi sono stati riscossi – e sono stati riscossi in base a un titolo formale di apparente legittimità; della difficoltà di procedere al rimborso dei contributi medesimi, che – almeno in gran parte – si dice essere stati trasferiti sui consumatori; della necessità, in particolare, di non far mancare a taluni settori editoriali gli aiuti che sono stati erogati secondo una prassi antica e che sembrano essere indispensabili alla loro vita.

Ma tutte codeste preoccupazioni, sul merito delle quali non intendo intrattenermi, avrebbero potuto, e dovuto, consigliare un intervento del Governo che sanasse la situazione creatasi *medio tempore* senza incidere sui principi fondamentali che debbono sorreggere uno Stato ordinato a diritto, attraverso un compiuto riassetto dell'ente di cui si discute, disciplinando chiaramente la natura, la misura e i limiti dell'intervento dello Stato in favore dell'industria editoriale.

Prima di chiudere questa mia relazione desidero richiamare l'attenzione della Commissione sulla necessità di provvedere prontamente al riordinamento dell'Ente per la cellulosa e la carta. Questo ente è una delle espressioni del corporativismo fascistico; nacque sotto un regime economico e politico che dovrebbe essere nelle cose, e non soltanto nelle parole, diverso da quello che noi vogliamo.

Sono note le critiche che si muovono, vorrei dire con rara concordia di opinioni, in ordine alla sua struttura e al suo funzionamento: la proposta degli onorevoli Dosi ed altri rappresenta un notevole tentativo di riassetto dell'ente. Su questa linea, in parte, si era posto il Governo quando, nel 1949, con il disegno di legge n. 362, che non poté essere approvato, ne propose la trasformazione in «Ente per la cellulosa e per la stampa».

È necessaria, in sostanza, una disciplina organica, che precisi e delimiti gli scopi dell'Ente, le sue attività e le sue funzioni: che gli dia una struttura democratica, che stabilisca con precisione i suoi poteri in favore dell'editoria giornalistica, scolastica e culturale; che sottoponga la sua gestione economica ai necessari controlli dello Stato.

Credo che la migliore e più autorevole conferma al fondamento di questa mia ultima richiesta si trovi in alcuni brani della relazione dell'onorevole Cappa, Presidente della Commissione Industria sul disegno di legge

relativo allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria e del commercio per l'esercizio finanziario 1954-55.

Giova qui, a conclusione, rileggere quei brani. «Si è accennato, all'inizio di questa relazione, all'esistenza di diversi enti che, pur gravitando intorno al Ministero dell'industria, non hanno alcun collegamento con il bilancio dello stesso. Non vi è dubbio che per poter dare un giudizio completo sull'attività del Ministero occorrerebbe considerare anche l'attività di questi Enti. Dopo il completo documento presentato al Parlamento dalla Corte dei conti nel 1953 e che si riferiva al controllo effettuato sui bilanci a tutto il 1950, nessuna esauriente documentazione sui detti Enti è stata sottoposta al Parlamento, e non resta pertanto che attendere, come auspicabile, che ciò sia fatto.

Vorrei qui citare solo il caso dell'Ente della cellulosa e della carta, la cui attività è attualmente in discussione nella stessa opinione pubblica. Il bilancio dell'Ente è superiore, sempre secondo gli elementi forniti dall'amministrazione, al bilancio del Ministero dell'industria. Per il consuntivo 1953, contro entrate per 2.551 milioni, vi sono spese per 2.522 milioni. L'Ente si alimenta con contributi sulle fibre tessili artificiali, sulla cellulosa importata e di produzione nazionale e con un'imposta del 3 per cento sul fatturato carta. Le spese sono costituite per 1.7 miliardi dalle «provvidenze in favore della stampa», da 235 milioni per il funzionamento dell'Ente e da ben 51 milioni da «spese per gli altri fini istituzionali dell'Ente».

Non è chi non veda, da queste poche cifre, la sproporzione fra la larghezza di mezzi devoluti a questo settore e la deficienza delle provvidenze per tanti altri settori, non certo meno meritori. Né si può trascurare di affermare, ancora una volta, che è compito e diritto del Parlamento, per adempiere completamente alla sua preminente funzione di controllo sulla spesa pubblica, poter controllare settori così notevoli della stessa spesa.

*Nella seduta del 2 dicembre 1955 è approvato un nuovo testo che diverge dalla proposta originaria in quanto è abolito il principio della retroattività.*

*La proposta di legge trasmessa al Senato è approvata senza modificazioni (legge 28 marzo 1956, n. 168).*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLO STATUTO DEGLI IMPIEGATI CIVILI E  
DEGLI ALTRI DIPENDENTI DELLO STATO

Seduta del 28 ottobre 1954

*Dal 28 ottobre al 3 dicembre 1954 l'Assemblea esamina il disegno di legge di delega al Governo per l'emanazione di nuove norme relative allo stato giuridico ed economico degli impiegati civili e degli altri dipendenti dello Stato (C. n. 1068), che contiene i principi di un fondamentale riassetto dell'apparato burocratico secondo un indirizzo più adeguato ai moderni criteri di organizzazione amministrativa, già approvato dal Senato.*

*Luzzatto presenta un ordine del giorno di carattere pregiudiziale che ritiene incostituzionale il disegno di legge. Dopo un'ampia illustrazione del proponente, parlano contro Almirante e Agrimi, mentre a favore prende la parola Gullo.*

*Bozzi, relatore per la maggioranza, incentra il suo intervento sul significato costituzionale della riserva di legge e dei limiti previsti dall'articolo 76 della Costituzione alla delega legislativa.*

**Bozzi, Relatore per la maggioranza.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, devo innanzi tutto manifestare una certa delusione, perché, forse presumendo troppo della mia persona, io pensavo che la mia relazione scritta potesse essere sufficiente a sgombrare il terreno dalle preoccupazioni di carattere costituzionale che erano state avanzate e ampiamente discusse in Commissione; abbiamo, invece, sentito ripeterle qui, una per una, dall'onorevole Luzzatto che, per più di un'ora e mezzo, ha dato prova ulteriore della sua tenacia e della sua abilità dialettica.

Francamente, è molto difficile rispondere, perché tanto nel discorso dell'onorevole Luzzatto quanto in quello dell'onorevole Gullo v'è stata una notevole commistione, e vorrei dire anche una contaminazione, di aspetti diversi; nei due interventi, infatti, alle osservazioni costituzionali in senso rigoroso se ne sono unite spesso altre di opportunità: il tutto dominato dalla polemica politica e dalla sfiducia profonda che i due oratori hanno verso questo Governo. Ancora più difficile poi è rispondere all'onorevole Gullo; egli è un fine conoscitore delle leggi e un abile parlamentare, ma tuttavia ho rilevato in lui, *absit iniuria verbis*, vaste zone di ombra, in ordine alla conoscenza della pubblica amministrazione italiana.

È ovvio che, se non si conosce esattamente lo stato attuale della pubblica amministrazione, se non si sa che oggi vi è la polverizzazione della competenza, se non si sa che oggi nella pubblica amministrazione regna l'anonimato, per cui ogni responsabilità dovrebbe risalire addirittura al ministro, non si può avvertire quanto sia innovatore quel principio del disegno di legge, che ella, onorevole Gullo, ha considerato irrilevante, secondo il quale a ogni grado corrisponde una funzione e a ogni funzione una responsabilità. Questa ignoranza rende difficile il dialogo.

Si è, dunque, eccitata una pregiudiziale d'incostituzionalità; cioè si è chiamata la Camera a giudicare se questo disegno di legge, con il quale si autorizza il Governo a emanare norme aventi valore di leggi formali, sia conforme o no alla Costituzione. Il problema è questo: andando domani dinanzi alla Corte costituzionale, che ancora non esiste, o andando oggi dinanzi al giudice ordinario o amministrativo a norma, se non erro, della settima disposizione transitoria della Costituzione, il giudice potrebbe ravvisare in questa legge di delegazione o nei decreti legislativi che ne seguiranno una deviazione dalla Costituzione, tale che possa colpire l'una e gli altri d'illegittimità?

Questo è l'unico profilo di cui noi ci dobbiamo occupare. L'onorevole Luzzatto ha invocato l'ordinamento costituzionale in generale per dedurre l'incompatibilità con esso di questa legge. Io qui desidero dire molto chiaramente che se nella mia relazione ho creduto di premettere due paragrafi, nel primo dei quali si fa rapidamente, per così dire, la diagnosi dei mali della pubblica amministrazione in Italia, e nel secondo si fa una schematica delineazione della struttura che alla pubblica amministrazione e all'apparato burocratico la Costituzione stessa intende dare, è perché io credo fermamente nella necessità che a quei mali si debba porre riparo e a questa delineazione costituzionale si debba fare ossequio. Sono convinto che questo disegno di legge corrisponda nella lettera e nello spirito al precetto costituzionale; ed è perciò che ho assunto l'incarico di farne il relatore.

Che cosa si dice, in sostanza, dai sostenitori della pregiudiziale d'incostituzionalità? Si dice che v'è una serie di articoli, il 95, il 97 e altri, i quali impongono che la materia dei pubblici uffici e anche lo stato giuridico dei pubblici dipendenti siano disciplinati per legge. Se ne deduce un principio di carattere generale: ogni qual volta la Costituzione pone una riserva di legge, non v'è possibilità di delegazione legislativa.

Veda, onorevole Gullo, questa è una tesi. Le dirò di più: è esattamente la proposta che io feci in sede di seconda sottocommissione all'Assemblea Costituente. Se ella ha la bontà di rileggere i lavori preparatori, vedrà che il costituente Bozzi propose un emendamento proprio in questo senso, che cioè la delegazione fosse vietata ogni qual volta la Costituzione ponesse una riserva di legge. Se non che, tanto in sede di sottocommissione quanto in sede di Assemblea plenaria, questo criterio non venne adottato; né vennero adottati altri emendamenti restrittivi, altre proposte

limitative formulate, ad esempio, dall'onorevole Terracini, allora presidente della seconda sottocommissione; prevalse l'idea che dovesse essere il Parlamento, nella sua sensibilità politica, a stabilire quali materie potessero essere delegate e quali no.

Sarebbe stato un recare offesa al Parlamento – si disse – se la Costituzione l'avesse imbrigliato in quello che è l'esercizio d'una sua potestà sovrana.

Si comprende, onorevole Luzzatto, che le leggi costituzionali non sono delegabili; ma qui si tratta di delegazione in materia di leggi ordinarie. Quello delle leggi costituzionali è tutto un altro capitolo, e nessuno ha mai pensato alla possibilità di delegazione in questo settore.

Si può allora affermare che la Costituzione consente la delegazione al Governo dell'esercizio della funzione legislativa che abbia per oggetto la produzione di norme giuridiche sostanziali. Essa non pone limiti; questi possono essere dettati, di volta in volta, soltanto dal Parlamento sovrano.

L'articolo 72 è malamente invocato, giacché anche se si volesse aderire – e qui potrei anche propendere con l'onorevole Gullo a ritenere l'esistenza d'un *tertium genus* di norme, che si qualificerebbero per la natura della materia più che per la fonte di creazione, e cioè le leggi «in materia costituzionale» – con ciò i termini del problema non verrebbero spostati in suo favore, onorevole Gullo, perché l'ultimo comma dell'articolo 72 rappresenta un'eccezione, non già alla possibilità di delegazione, ma soltanto al comma precedente, ossia non vuole che per questo tipo di leggi in materia costituzionale si applichi quella che la dottrina ha chiamato la procedura decentrata, la procedura dinanzi alle Commissioni in sede legiferante. Questo e non altro è il significato dell'ultimo comma dell'articolo 72 della Costituzione.

L'onorevole Gullo ha domandato: ma allora, che valore ha il richiamo che di frequente la Costituzione fa alla legge? La risposta l'ha data in parte l'onorevole Lucifredi; questo è l'istituto della riserva della legge. Ma bisogna aggiungere una cosa: che è una riserva di legge garantita dalla Costituzione. Il che significa che il Costituente ha voluto impedire che il potere esecutivo in determinate materie potesse agire mediante lo strumento del regolamento. Non è esatto che il regolamento sia soltanto quello di esecuzione, che presuppone una legge: vi possono essere regolamenti di organizzazione, regolamenti indipendenti, che prescindono da una legge specifica. A questi tipi si riferiva appunto la legge n. 100 del 1926 sull'organizzazione dei pubblici uffici.

Questo è il significato del richiamo che la Costituzione fa alla legge. V'è una materia riservata alla potestà regolamentare e v'è una materia riservata alla potestà legislativa. Quindi, una divisione fondamentale. Il costituente ha voluto stabilire che, per certi casi in cui potesse essere dubbia, come appunto nella materia che c'interessa, la discriminazione della competenza fra legislativo ed esecutivo, dovesse essere riconosciuta e garantita costituzionalmente la competenza del legislativo.

Articolo 76: qui non ho ancora afferrato (per mia deficienza, e me ne perdoni l'onorevole Luzzatto) la sostanza della distinzione fra principi e criteri. Ho detto nella relazione, un po' celiando, che è così sottile ed evanescente che lo stesso onorevole collega che l'ha proposta non l'ha saputa precisare. La Costituzione è, sì, onorevole Luzzatto, un documento giuridico, ma un documento giuridico fatto da uomini politici, i quali non sempre adoperano la terminologia dei tecnici del diritto. V'è sempre un'ispirazione politica. Criteri e principi: è un modo diverso per dire lo stesso concetto fondamentale: e cioè si tratta di quelle norme direttive o, se non piace questa espressione, di quei binari di cui ha parlato l'onorevole Lucifredi, al quale ho rubato questa espressione. Sono le direttive che il legislatore dà all'esecutivo nell'atto in cui lo autorizza a legiferare.

Andando al fondo del problema, mi pare che in tutto l'atteggiamento dell'opposizione vi sia una non esatta conoscenza dell'istituto della delega legislativa; anzi, una sfiducia verso questo istituto: si dice che esso è una abdicazione dei poteri del Parlamento, una rinuncia definitiva, un caso eccezionale.

Ma, se riscontriamo tutti i lavori dell'Assemblea Costituente (io mi sono preoccupato di riguardarli), quella formula negativa sulla quale con tanta sottigliezza ha lavorato l'onorevole Luzzatto – «non può essere autorizzato se non» – esprime una sola preoccupazione, politica e giuridica insieme: quella di vietare la delega dei pieni poteri.

Quella formula fu adottata per evitare la delegazione dei pieni poteri; ma entro i limiti fissati dall'articolo 76 e con le modalità in questo precisate, la delega è una delle forme di esercizio della funzione legislativa del Parlamento. Si capisce che non è un istituto normale in un sistema democratico che si fonda sul Parlamento, ma non è, per esempio, tanto eccezionale quanto lo è il decreto-legge.

Non si può essere *pro* o *contra* l'istituto della delega per un giudizio astratto, o peggio per un preconceito; la questione è di vedere se sia opportuno o no ricorrervi. Ma con ciò si esce dai limiti della costituzionalità e si entra nel merito. La questione è di farne buon uso, di indicare quei famosi criteri direttivi o principi direttivi in modo ben delimitato, che costituisca un vincolo preciso per l'esecutivo.

Ora, gli oggetti e i criteri e principi direttivi vi sono o non vi sono? Ci potremmo a lungo attardare a discutere sui 16 o 17 numeri dell'articolo 2. Ma si capisce, onorevole Luzzatto, che una legge non è uno schema scolastico. Io ammiro l'onorevole Lucifredi, il quale ha dimenticato a un certo momento di essere professore per fare il legislatore pratico.

Che cosa si vuole, onorevole Luzzatto? Che si indichino in un articolo gli oggetti; in un altro i principi; in un altro ancora gli evanescenti criteri? Ma in una formulazione legislativa gli oggetti possono ben essere indicati accanto ai criteri. L'interessante è che vi siano gli uni e gli altri. Si dice: gli oggetti sono all'articolo 2 e non sono all'articolo 1. Siano all'arti-

colo 2 e non all'articolo 1, non importa; l'interessante è che vi siano. Ora, l'affermare che non vi siano oggetti francamente io direi che è una affermazione audace, se non temeraria.

Per i criteri e i principi direttivi debbo ripetere ciò che dissi in Commissione: che taluni di essi sono più vasti e penetranti, altri sono meno vasti e meno penetranti ed anche, se volete, meno precisi. Ma il problema che noi in questa sede di esame di costituzionalità ci dobbiamo porre è un altro: esistono essi o non esistono? Noi possiamo immaginare tanti principi direttivi per questo o quell'aspetto dello stato giuridico od economico, ma qui dobbiamo vedere se il disegno di legge contenga quel tanto che è indispensabile per assicurare la presenza di un limite al potere legiferante del Governo; non possiamo negare la costituzionalità della delega sol perché il nostro desiderio di vedere inserito un certo principio non è stato appagato: questo è, ovviamente, un problema di merito.

Ora, se anche in qualcheduno dei numeri dell'articolo 2 notiamo una indicazione meno ampia di quella che si riscontra in altri numeri, dobbiamo tuttavia riconoscere che i principi direttivi sono sempre presenti e sufficienti. Anche per ciò che concerne il famoso n. 16, non è fondata l'accusa di carenza assoluta di principi e criteri direttivi; questi in parte sono contenuti nello stesso n. 16: perché non sono formule vaghe o di stile le ultime espressioni che vi si leggono, ma sono direttive ben precise e impegnative, di carattere etico e giuridico. Ma poi, per questa zona di materia, i criteri si desumono dai principi generali che informano il disegno di delegazione e si desumono dalla Costituzione. Notate, infine, che questa legge-delega non cade nel vuoto; qui non v'è un terreno completamente vergine; qui v'è già una legislazione, v'è una elaborazione giurisprudenziale che è una elaborazione per tanti aspetti progressiva. Questa legge-delega — dicevo — incide su una situazione disciplinata da tempo.

Ho fatto riferimento, nella relazione scritta, alla giurisprudenza del Consiglio di Stato. Credo di non errare se vi dico che i ricorsi accolti dal Consiglio di Stato sono più di quelli respinti. Ciò purtroppo significa che v'è un'amministrazione che funziona male; ma significa anche che v'è un organo che sa tutelare il cittadino di fronte alla pubblica amministrazione; significa, infine, che la giurisprudenza amministrativa è all'altezza dei tempi nuovi. Sarebbe interessante esaminare la statistica dei ricorsi accolti e di quelli respinti; e sarebbe altresì interessante vedere a quanti di questi accoglimenti il Governo abbia dato esecuzione. Ma questo è un altro aspetto, che qui non entra.

V'è dunque una materia che è già regolata. Si capisce allora perché, di fronte a situazioni di questo genere, l'indicazione dei principi e criteri possa essere qualche volta meno precisa: perché si fa riferimento alla legislazione esistente, che può essere riveduta, modificata, ma non profondamente innovata.

A me sembra, onorevoli colleghi, che questo disegno di legge sia perfettamente costituzionale. Io sono convinto che gli impiegati ne trarranno vantaggio, morale e materiale, perché esso affronta e risolve unitamente i due aspetti principali: il profilo economico e lo stato giuridico.

Fino ad ora il difetto fondamentale (è una critica che si muove ai governi passati) è stato nell'aver dissociato questi due aspetti e nell'aver proceduto per tappe, non in una visione organica del problema. Noi dobbiamo finalmente uscire – e gli impiegati, intelligentemente, devono comprendere questa necessità – dal provvisorio, dal frammentario, dal «domani vedremo», dal «domani cercheremo di far meglio»; dobbiamo dare un assetto non voglio dire permanente, perché non v'è nulla di permanente nelle cose della vita, ma d'una certa stabilità: garantire i diritti, gl'interessi legittimi dei pubblici dipendenti, in un quadro in cui si tuteli anche l'interesse dell'amministrazione, che è l'interesse di tutta la collettività.

Personalmente sono convinto che noi, attraverso questo strumento, daremo attuazione alla Costituzione e, realizzando i due principi fondamentali, che sono giuridici, politici ed etici allo stesso tempo, della imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione, garantiremo la legalità nella cosa pubblica e rafforzeremo la fiducia del cittadino verso lo Stato. (*Applausi al centro*).

**Presidente.** Il Governo ha dichiarazioni da fare?

**Tupini, Ministro senza portafoglio.** Mi rimetto a quanto esposto dall'onorevole Bozzi.

**Presidente.** Pongo in votazione l'ordine del giorno Luzzatto:

«La Camera, ritenendo che il disegno di legge recante delega al Governo per l'emanazione delle norme relative al nuovo statuto degli impiegati civili e degli altri dipendenti dello Stato non sia compatibile con l'ordinamento costituzionale della Repubblica, passa all'ordine del giorno».

(*Non è approvato*).

Seduta del 23 novembre 1954

*Bozzi, relatore per la maggioranza, afferma che il provvedimento in discussione rispetta i dettami costituzionali, in quanto traccia limiti chiaramente indicati dalle singole norme, per la successiva azione dell'esecutivo. Ammette che il progetto non è rivoluzionario, ma attua la riforma secondo una graduale progressione logica, che parte dall'affermazione della responsabilità di ogni singolo dipendente statale, sottraendolo alla dipendenza di partito o di colore, e si potenzia con l'istituzione del Consiglio superiore della pubblica amministrazione.*

**Bozzi**, *Relatore per la maggioranza*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signori ministri, nasconderei la verità se non dicessi che anch'io mi trovo in un certo stato di disagio perché io so degli accordi che sono in corso soltanto quanto ne sa ogni persona che legga i giornali (*Si ride a sinistra*). Quindi, mi limiterò a rispondere agli interventi che sono stati fatti e terrò conto degli elementi che sembrano ormai pacificamente acquisiti in ordine al trattamento economico.

Abbiamo assistito, nel Parlamento e fuori di qui, a una – scusatemi – non nobile gara di concorrenza fra le maggiori e le minori organizzazioni sindacali. Io non parlo a nome di nessuna organizzazione sindacale. Vorrei parlare, se me lo consentite, a nome di quella grande massa di dipendenti pubblici che sono fuori dai partiti politici, pur avendo un'idea politica, e che sono anche fuori dalla vita attiva delle organizzazioni sindacali, pur avendo, ovviamente, una loro preferenza per questa o per quella organizzazione.

Io non so quanto in definitiva questa gara sindacale di concorrenza, questa corsa al traguardo, abbia giovato alla disciplina del grave e annoso problema della burocrazia in Italia, disciplina che tutti auspichiamo stabile e impostata su organici criteri.

Si è fatto torto all'onorevole Scelba di aver sentito soltanto i sindacati di una parte. Io non sono il difensore né d'ufficio né privato dell'onorevole Scelba, ma mi rendo conto della sua situazione quasi drammatica: egli si trovava da una parte l'onorevole Santi e dall'altra l'onorevole Pastore. Si poteva far... santificare; ha preferito invece farsi... pastorizzare! È la via che egli doveva naturalmente scegliere!

Ma, andando al vivo del dibattito, mi pare che questo ci pone di fronte a due tesi diametralmente opposte: l'una l'abbiamo sentita or ora riecheggiare nella parola elegante e pacata dell'onorevole Almirante, il quale ha detto: «Questa legge è assai modesta; non soltanto non è rivoluzionaria, ma in sostanza non apporta nessuna sostanziale modificazione; questa legge è un complesso di parole, è una parafrasi della situazione esistente». Ed è una campana. Dall'altra campana abbiamo sentito un suono perfettamente opposto: «Questa legge è la più grande insidia che si tenda a danno dei pubblici dipendenti, perché la delega, che per la sua genericità equivale sostanzialmente al conferimento di pieni poteri (e qui il tema della «cambiale in bianco» ritorna di continuo come una nota dominante!), è uno strumento pericolosissimo di asservimento di tutto l'apparato burocratico alla volontà del Governo, anzi al dominio, al predominio, all'egemonia del partito che nel Governo ha la maggioranza.

Due tesi dianetralmente opposte, dunque.

**Pieraccini**. Ma non in contrasto.

**Bozzi**, *Relatore per la maggioranza*. Non in contrasto perché entrambe mirano alla negazione della delega.

E, per minimizzare l'importanza di questa riforma, l'onorevole Almirante ha creduto di poter tessere l'elogio della legge del passato regime, e ha detto: «Vedete, anche in quel volume di studi sui problemi della pubblica amministrazione, edito a cura della Presidenza del Consiglio, che rispecchia il pensiero del Governo, si dice che in fondo la legge del 1923 era una buona legge».

Vorrei rispondere all'onorevole Almirante (evidentemente è andato anche lui in trincea a raggiungere l'onorevole Pastore!) due cose: innanzi tutto, che quel volume non rappresenta né in forma ufficiale né in forma ufficioso, il pensiero del Governo: è soltanto una raccolta di considerazioni, di schemi, di monografie, materiale suscettibile di riesame e di ulteriori meditazioni; che, poi, quella parte della legge del 1923, alla quale si riferisce la relazione da lui ricordata, era sì, forse, la parte meno cattiva, ma era tale proprio perché era la disciplina ereditata dalla legislazione precedente.

E vorrei ricordare anche all'onorevole Almirante – e lo dico con la stessa pacatezza con cui egli ha pronunciato il suo discorso – che tutti i difetti che si lamentano sul ventennio fascistico non derivarono dalla legge del 1923 sui pubblici impiegati. Quella legge non servì completamente la «rivoluzione». Vi fu, infatti, un momento, nel 1925, se non erro, in cui il regime fascistico, per liquidare gli impiegati, dovette creare un nuovo strumento, e fu quello che provvide al licenziamento di coloro le cui idee non erano conformi alle così dette «direttive generali del governo».

E vorrei infine ricordare all'onorevole Almirante che può essere, se le statistiche sono esatte (io ho sempre una scarsa fiducia nelle statistiche, ma ammettiamo che in questo caso siano esatte!) che la polizia oggi conti un numero di unità superiore a quello della data da lui citata (data fausta perché faceva parte dell'era fascista!), ma è anche esatto che oggi la polizia è al servizio dello Stato e non d'un partito, la polizia garantisce la libertà di tutti, anche la sua libertà onorevole Almirante, la sua libertà, ad esempio, di fare in questa Camera il discorso che ha fatto, di elogio del fascismo, senza correre il pericolo che uscendo da quest'aula ella possa essere acciuffato dai suoi avversari politici, cacciato in un'automobile, portato nell'agro romano e spedito al creatore. Questa polizia oggi non porta più ai tribunali speciali, né porta al confino o all'esilio.

Allora, onorevole Almirante, ella ci dice «In questa riforma manca il motivo dominante, manca l'idea centrale, manca l'idea-forza ispiratrice, manca l'idea dello Stato». Ma lei non la ritrova questa idea perché questo che noi stiamo costruendo non è lo Stato che ella vuole, perché identifica lo Stato con il Governo e il Governo con il partito. Ma qui lo Stato c'è: è quello che noi abbiamo delineato nella Costituzione e che, sia pure attraverso sforzi e difficoltà che dipendono da tanti elementi storici, cerchiamo di foggare e di calare nella realtà: è uno Stato, onorevole Almirante, in cui i partiti hanno diritto di cittadinanza e svolgono la loro dialettica, è uno Stato in cui veramente la legge è uguale per tutti, è uno Stato – per tor-

nare al campo della burocrazia – nel quale per partecipare a un concorso non è necessario esibire per lo meno ufficialmente la tessera d'un determinato partito.

**Pieraccini.** Per lo meno ufficialmente!

**Bozzi, Relatore per la maggioranza.** Questo onorevole Almirante, è lo Stato che noi vogliamo e che ella non sa ritrovare perché soggiace ancora alla suggestione di quello che io chiamerei il «complesso nostalgico».

Allora, vediamo questa legge Signori, ho l'impressione che si dimentichi sempre che siamo di fronte a un disegno di legge-delega. Si può essere contro l'istituto della delega, il che vuol dire porsi contro la Costituzione, la ragion d'essere d'una legge-delega sta proprio in ciò: in una certa discrezionalità, in una certa elasticità nel lasciare un'area normativa in bianco al Governo. Ché, se noi pretendessimo che tutte le disposizioni fossero inserite nella legge di delegazione, allora noi daremmo al provvedimento una fisionomia completamente diversa noi avremmo soltanto il nome della delega ma la sostanza di una legge completa.

E allora si muovono tante critiche proprio perché c'è questo presupposto errato: che la legge di delegazione debba contenere una normazione ampia e registrare tutti i principi e tutti i criteri direttivi che rispondano al gusto o alla visione politica particolare di ogni parlamentare o di ogni settore della Camera.

Invece, ciò che la legge di delegazione deve successivamente contenere per rispondere al precetto costituzionale è la delineazione fondamentale di quel complesso di principi che il Parlamento vuole che il Governo traduca in atto. Questa è la funzione della legge di delegazione; la quale, del resto, risponde a una esigenza insopprimibile di tutti i Parlamenti moderni, quella del decentramento legislativo, esigenza di cui parla anche la nostra Costituzione nell'articolo 5. Accanto al decentramento amministrativo, che si articola nelle varie forme che voi conoscete, v'è il decentramento legislativo, di cui questa della legge di delega è una delle forme di manifestazione.

È veramente una parafrasi della situazione esistente il disegno di legge in esame? Io vi dico con tutta obiettività, con assoluta serenità che questo disegno costituisce un passo avanti nel cammino della riforma della pubblica amministrazione. È un passo necessario.

Io condivido il punto di vista espresso da molti nel senso che la riforma della pubblica amministrazione non si esaurisce nella revisione dell'apparato burocratico, dello stato giuridico ed economico dei pubblici dipendenti. Questo concetto è scritto nella mia relazione, ed è cosa ovvia. Ma è ovvia anche la risposta che il Governo e noi della maggioranza vi diamo: non avevamo il proposito di riformare tutta la pubblica amministrazione.

È inutile che voi ci attribuiate una determinata idea che noi non abbiamo per avere poi il pregio di combatterla da vittoriosi. Non ci siamo oggi preoccupati di porre mano a tutta la riforma dell'amministrazione: riforma, tuttavia, di cui sentiamo la necessità e anche l'urgenza. Siamo nell'ordine di idee d'una riforma generale, e nella visione organica di questo riassetto muoviamo i primi passi, di cui questo forse è il più notevole: la riforma dell'apparato burocratico.

Ma che cosa si voleva? Una rivoluzione integrale? O forse non è meglio camminare nel solco della tradizione, che in Italia (lo dobbiamo riconoscere), per merito della nostra amministrazione e dei nostri impiegati, è tradizione di nobiltà, inserendo in essa tutte le modificazioni, tutte le idee nuove, tutti i correttivi che l'esperienza ha insegnato e suggerisce di giorno in giorno? Non è forse vero che la grandezza degli individui e dei popoli sta nella tradizione che continua e continuando si rinnova?

In che consiste questa riforma? Vi pare piccola cosa l'aver affermato il principio della responsabilità? Questa è una questione di sostanza; oggi (ed è scritto in tutti i libri e ne hanno parlato tutte le commissioni di riforma: ultima quella del Forti) si lamenta, nell'amministrazione italiana, la polverizzazione delle responsabilità; queste, in definitiva, dovrebbero risalire al ministro, il quale può rispondere soltanto in sede politica con quelle forme di sanzioni che voi tutti conoscete.

Questo progetto, dunque, mira ad attuare un principio nuovo, altamente morale: l'individuazione delle attribuzioni di ciascun funzionario, e, connessa con questa attribuzione di funzioni, l'affermazione della sua responsabilità. Il funzionario veramente acquista tutta la dignità di organo dello Stato, che pensa, vuole e agisce per lo Stato e assume la responsabilità integrale dei suoi atti.

Io dico soprattutto a voi di sinistra: «Voi avete lamentato che questo disegno non rafforza l'indipendenza del pubblico dipendente rispetto al Governo, e avete detto che io, sì, ho fatto, nella mia relazione, una descrizione dei principi fondamentali, dal punto di vista costituzionale, della pubblica amministrazione, ma poi l'ho lasciata lì e l'ho fatta quasi come se si trattasse d'un abito che si poteva adattare a un manichino ma che, portato invece su un corpo umano, rivelava difetti e grinze.

No, signori, ecco la traduzione in atto del principio dell'indipendenza del funzionario rispetto al Governo: il principio della responsabilità. Quando le sfere di attribuzione e la connessa responsabilità sono determinate dalla legge, si può dire che il funzionario non dipende dal Governo, ma dalla legge che gli affida quelle funzioni. Per cui voi vedete che il principio della gerarchia permane, sì, perché è cardine di ogni organizzazione di lavoro, e soprattutto dell'organizzazione statale, ma si atteggia in modo particolare. Un esempio: il sindacato che l'inferiore può muovere sull'ordine del superiore, che è una delle maggiori ragioni dell'indipendenza (cioè l'inferiore che può dire al superiore: «Questo ordine io non lo eseguo perché è con-

tro la legge ed esula dalle mie attribuzioni»), in questa riforma trova garanzia e ampliamento.

Ed ella trova, onorevole Almirante, che questa sia riforma di poco momento? Ella pensa che non abbia rilievo il fatto che gli impiegati, invece di essere inquadrati nei gruppi *A*, *B* e *C*, vengano classificati in carriera direttiva, di concetto o esecutiva. Qui non si pone una questione terminologica né si mira soltanto a togliere la brutta denominazione dei gruppi fondata sulle lettere dell'alfabeto. Questa nuova definizione si riconnette con tutto il sistema, in cui non tanto il titolo di studio è a base dell'ordinamento delle carriere quanto la funzione attribuita dalla legge. Ma, per sminuire il valore della riforma l'onorevole Almirante soggiunge: «Non vi possono essere responsabilità senza sanzioni». Questo è ovvio; si capisce che le sanzioni vi saranno! Intanto v'è l'articolo 28 della Costituzione.

Ritorna l'errore che travaglia tanta parte delle critiche: si crede che questa sia la legge delegata. No: questa è la legge di delegazione. Quello delle sanzioni è un concetto implicito, naturale, che troverà attuazione e svolgimento in sede di leggi delegate.

Vogliamo mettere tutto nella legge di delegazione, o vogliamo lasciare una certa area, un certo spazio di normazione al Governo, una volta che siamo entrati nel proposito di affidargli questa investitura legislativa?

E vi pare ancora piccola cosa l'idea del Consiglio superiore della pubblica amministrazione? Qui si esce dal campo della riforma dello stato giuridico e si fa un passo innanzi verso la riforma della organizzazione dei pubblici uffici. Si crea, sia pure in un modo ancora non compiutamente definito, l'organismo che deve evitare quello che oggi è tra i maggiori inconvenienti dell'amministrazione italiana cioè la difficile individuazione delle attribuzioni tra questa e quella branca di uffici.

Voi sapete che i conflitti, le duplicazioni, le incertezze di competenza, tra ministero e ministero, sono molte, dipendenti in gran parte da questa legislazione che ci aggroviglia, che è spesso mal costruita e anche contraddittoria.

Ecco l'organo: il Consiglio superiore della pubblica amministrazione; organo nuovo che si richiama ad istituti similari operanti in Francia e in Inghilterra invocato da tutte le categorie impiegatizie. Il Consiglio dovrà intanto curare il coordinamento delle diverse attività e dire la sua parola su tutte le questioni generali concorrenti il personale. Questo organo probabilmente dovrà essere migliorato, i suoi compiti potranno essere ampliati al collaudo dell'esperienza; ma intanto la prima pietra del nuovo edificio è gettata. Ed è piccola cosa questa?

Andiamo avanti! Il sistema degli scatti economici? Guardate, onorevoli colleghi, non ne parlo dal punto di vista economico: ne parlerò, sotto questo profilo, in un secondo momento. Voglio parlarne, ora, dal punto di vista della funzionalità dell'amministrazione. L'aver dato ad ogni pubblico dipendente la certezza di ottenere periodicamente e senza limitazioni uno

scatto economico, indipendentemente dall'avanzamento nei gradi e anche indipendentemente dalla misura dello stipendio del grado superiore, non rappresenta soltanto un grande vantaggio di ordine economico, ma è anche, e vorrei dire soprattutto, una riforma di notevole importanza per il funzionamento dei pubblici uffici, essa consentirà la scelta dei migliori, in quanto la progressione economica dei dipendenti viene ad essere disancorata dalla progressione nel grado.

Questa è veramente una grande riforma: non sarà rivoluzionaria, non sconvolgerà il mondo, ma è una grande cosa che darà tranquillità economica e morale agli impiegati, e consentirà, come vi dicevo, la selezione dei migliori.

Che cosa avviene oggi? Siamo tutti uomini: molti di noi vivono nelle amministrazioni e sanno che talvolta le promozioni sono conferite *pietatis causa*, per dare la possibilità di conseguire un miglioramento economico. Quando questa debolezza sarà eliminata attraverso il sistema degli scatti economici periodici (salvo deviazioni particolari, che, onorevole Di Vittorio, nessuna legge umana potrà mai eliminare!), noi avremo veramente la selezione dei migliori, la ascesa, nei quadri direttivi della burocrazia, di coloro che hanno capacità, volontà, dedizione, sentimento di servire (io non ho paura di dire questa parola, che ha in se una grande nobiltà) lo Stato.

E si esaurisce qui la riforma? No. Essa assicura il trattamento unico, e ne parleremo fra poco; assicura la possibilità di passare dalla carriera inferiore a quella superiore anche se non si possiede il titolo di studio (grande aspirazione, questa, dei pubblici dipendenti!), e la possibilità di passare da una ad altra amministrazione; crea i corsi di perfezionamento che concorreranno a formare quadri selezionati. Questi corsi rispondono, onorevoli colleghi, a una esigenza profonda: quella di mantenere la pubblica amministrazione sempre a contatto con la vita, con le forze vive del paese. La pubblica amministrazione, in Italia, ha sofferto forse per troppo tempo d'una grave crisi; vi è necessità di rompere talune paratie stagnhe che separano i pubblici dipendenti dal ritmo della vita. Ecco, quindi, i corsi di perfezionamento, i corsi di aggiornamento, che sono la fonte di ricambio continuo che evita il naturale deformamento professionale a cui è soggetto chi, per anni e anni, deve svolgere una determinata mansione.

Allora, dov'è, onorevoli colleghi della sinistra, il pericolo di fare di questo apparato uno strumento al servizio del Governo? Dove è dunque la minaccia, che voi immaginate, d'un asservimento della burocrazia al Governo, se attraverso questa legge si potenzia proprio l'indipendenza del pubblico funzionario, se si aumenta il suo potere di sindacare l'ordine superiore, se lo si eleva e si mantiene a dignità di organo responsabile? Non basta, onorevoli colleghi della sinistra, fare delle critiche, dire che il Governo pretende una cambiale in bianco, quasi i pieni poteri; occorre dare contenuto e sostanza alle critiche per convincere i pubblici dipendenti della bontà delle vostre affermazioni.

Noi siamo qui, credetelo, con purità di intenti, per dare attuazione alla Carta costituzionale. Siamo qui per dare il nostro contributo d'intelletto e di esperienza al fine di creare una burocrazia migliore, che sia all'altezza delle tradizioni di nobiltà che sono caratteristiche dell'amministrazione italiana, per adeguare al costo della vita e alla dignità del funzionario, compatibilmente con le difficoltà della fase storica attuale, il trattamento economico.

Sono state mosse critiche particolari. L'onorevole Lizzadri ha detto: «Voi vi volete servire di questa legge per licenziare gli impiegati». L'ottimo amico, il ministro Tupini, ha più volte ripetuto che nessun impiegato sarà licenziato: su questo punto è stato assunto formale impegno dinanzi al Senato, e noi ve lo ripetiamo qui, dinanzi alla Camera. Anzi, al Senato, nella relazione del mio collega senatore Zotta, è detto che probabilmente gli impiegati saranno aumentati... (*Interruzione del ministro del tesoro*); così ha detto l'onorevole Zotta. L'esperienza italiana, del resto, in questa materia insegna che revisione di organici non ha mai significato riduzione; quando si parla di revisione di organici, la revisione è intesa nel senso di... aumento. La frase «industria degli organici», non l'ho inventata io, ma è vecchia di decenni! L'onorevole Lizzadri, però, tenace, insiste, nonostante tutte codeste assicurazioni!

Ho letto in questi giorni (ma non so se si debba credere più ai giornali!) che in Russia è stata compiuta una grossa operazione di licenziamento, per cui molti impiegati sarebbero stati mandati nei campi di lavoro.

**Lizzadri.** Parlate della Russia soltanto quando vi fa comodo.

**Bozzi, Relatore per la maggioranza.** Pensavo che ella avesse letto quella notizia e che avesse confuso, dicendo che in Italia si vorrebbe operare quello che sembra si stia facendo in Russia...

**Di Vittorio, Relatore di minoranza.** Non mi risulta. Del resto, sui giornali si leggono tante cose!

**Bozzi, Relatore per la maggioranza.** Sul *Messaggero*, sul *Corriere della sera* e su altri giornali si legge questa notizia: «Migliaia di statali in Russia licenziati ed occupati nelle fattorie». Non so, ripeto, se la notizia sia esatta o meno...

**Tupini, Ministro senza portafoglio.** Noi questo non lo faremo!

**Di Vittorio, Relatore di minoranza.** Prendiamo atto delle vostre affermazioni: ve le ricorderemo al momento opportuno.

**Spallone.** È falso.

**Tupini, Ministro senza portafoglio.** È falso che noi non licenzieremo gli impiegati?

**Spallone.** Io mi riferivo alla notizia citata dall'onorevole Bozzi. Comunque, voi non potrete licenziare nessun impiegato perché noi non ve lo permetteremo.

**Tupini, Ministro senza portafoglio.** Perché la legge non lo permette e perché siamo in uno Stato democratico.

**Di Vittorio, Relatore di minoranza.** In Russia non vi è disoccupazione, ma solo il problema di una migliore utilizzazione per tutti.

**Tupini, Ministro senza portafoglio.** Anche in Italia non vi sarebbe disoccupazione con il lavoro forzato!

**Di Vittorio, Relatore di minoranza.** Questa è roba da «mostra dell'aldilà».

**Bozzi, Relatore per la maggioranza.** Onorevole Di Vittorio, mi pare un po' azzardato sostenere che una migliore utilizzazione degli impiegati dello Stato possa esser quella di dar loro la zappa o il trattore al posto dei libri e della penna!

**Di Vittorio, Relatore di minoranza.** Ma questo non è vero; è una notizia del *Messaggero*.

**Bozzi, Relatore per la maggioranza.** Comunque, è una nota polemica che ho voluto inserire nel dialogo con il simpatico onorevole Lizzadri.

Desidero dire ai colleghi dell'opposizione: non nego che in taluni dei vostri interventi voi abbiate detto delle cose apprezzabili, ma voi le avete travolte e sommerse in un mare di critiche tutte preconcrete: il pregiudizio della sfiducia generale! Avete tanto insistito sul tema della ...cambiale in bianco. Ma in ogni legge di delegazione, se vuole essere tale, è necessario un ambito di discrezionalità. I criteri direttivi in questo disegno sono sufficienti: riconosco che talvolta sono un po' meno precisi e forse più elastici, ma ciò si riscontra nella parte che non rappresenta la delineazione essenziale della riforma, in quella parte che – per ripetere una parola che ho sentito più volte usare in questo dibattito – è marginale: è il settore più tecnico e che pertanto deve essere rimesso alla potestà legislativa del Governo da noi delegata.

Vi è poi la questione del trattamento economico. Anche a questo riguardo si è fatta un'affermazione molto azzardata, ispirata da intenti polemici: non so chi dovrebbero essere i destinatari di questa affermazione, perché io stimo i dipendenti pubblici, i quali non credono a certe esagerazioni in uno o in altro senso; vedono la realtà, sono abituati a vivere di fatti, ad incontrarsi e scontrarsi di continuo con le difficoltà della vita. Si è detto: «Questa legge non assicurerà nessun miglioramento». È una esagerazione (una delle tante che fanno perdere il pregio delle poche verità da voi dette). È esatto che la legge non reca alcun miglioramento, ma è al-

trettanto esatto che sono stati già dati degli acconti, vi sono state due imposizioni tributarie per reperire i fondi, vi sono 27 miliardi e mezzo già accantonati, e vi sono impegni precisi di Governo per dare un migliore trattamento economico.

E allora perché dire che non vi sarà alcun miglioramento economico? Possiamo discutere se questo miglioramento sia adeguato o non, se debba essere effettuato corrispondendo a tutti un *plafond* di 5 mila lire mensili o con criterio diverso; ma qui entriamo nel campo delle valutazioni di merito e dobbiamo fare i conti con tante altre questioni. Ma non dite agli impiegati dello Stato che questa legge non assicura loro alcun miglioramento. Essi sono intelligenti e non vi crederanno.

**Di Vittorio**, *Relatore di minoranza*. Si è detto soltanto che non sta scritto nella legge.

**Bozzi**, *Relatore per la maggioranza*. Questo era inutile dirlo. Nessuno ha mai sostenuto che sia scritto nella legge.

**Gava**, *Ministro del tesoro*. Vi sono delle ragioni per cui non si poteva scrivere.

**Bozzi**, *Relatore per la maggioranza*. Noi qui non siamo, onorevole Di Vittorio, come a scuola per dare un voto a questa legge: darle dieci, nove o sei (non so quale voto io le darei). Questa legge adempie alla sua funzione, e ciò è quel tanto che basta. Non dimentichiamo il punto di partenza, questa legge è destinata a morire, ad essere travolta per così dire dalla legge definitiva. Essa è uno strumento, un itinerario, ciò che conta è l'obiettivo.

Parliamo un po' adesso, e parliamone senza facile demagogia, del trattamento economico.

Da sinistra, da destra e anche dal centro – parlo con imparzialità e con assoluta libertà: non so perché hanno scelto un relatore liberale – sono stati presentati molti emendamenti, con i quali si chiedono naturalmente degli aumenti. I parlamenti, nacquero per infrenare i governi nelle loro spese un po' arbitrarie; oggi sono i governi che devono infrenare i parlamenti: si è capovolta la situazione. La vera origine storica dell'articolo 81 della Costituzione – che io non so perché non debba essere applicabile anche in tema di emendamenti a carattere finanziario (ma questo è un discorso che ci porterebbe lontano e che forse potremo fare in sede di Giunta per il regolamento) – è proprio questa, porre un limite alla corsa, a volte sfrenata, dei parlamentari nel chiedere nuove spese, scaricando poi sul Governo il compito di ricercare i mezzi per farvi fronte.

Noi abbiamo sentito oggi l'onorevole Santi il quale ha affermato che il trattamento economico è modesto, ma al tempo stesso ha detto che le fonti di reperimento, alle quali sembra che il Governo, voglia fare ricorso, non sono adatte.

**Santi**, *Relatore di minoranza*. Le abbiamo indicate sempre.

**Bozzi**, *Relatore per la maggioranza*. Insomma, questi quattrini dove si devono prendere? Volete anche voi dire con l'onorevole Selvaggi quella frase tanto ricca di fascino ma anche tanto inconsistente «Nelle pieghe del bilancio»?

**Pieraccini**. Aumentando le imposte dirette.

**Bozzi**, *Relatore di maggioranza*. Queste pieghe le vogliamo svolgere insieme e vedere cosa nascondono? Parliamoci chiaro, io so la profonda situazione di disagio in cui si trovano i dipendenti statali, perché ci vivo in mezzo. Ma so che bisogna avere anche un senso di viva responsabilità. Avessi visto un emendamento o un intervento costruttivo, nel quale si fosse detto: «Chiediamo tanto, attraverso questa fonte precisa d'imposizione diretta» (*Commenti a sinistra*).

**Pieraccini**. Ve l'abbiamo detto: aumentate le aliquote delle imposte dirette.

**Di Vittorio**, *Relatore di minoranza*. Sui grandi redditi.

**Pieraccini**. Non si tratta in fin dei conti che di reperire i 15 miliardi di differenza; il che non è possibile.

**Bozzi**, *Relatore per la maggioranza*. Io stesso, nella Commissione interni, avanzai una idea, che allora non fu raccolta: operare in più tempi questo miglioramento.

**Pieraccini**. Lo proposi anch'io.

**Bozzi**, *Relatore per la maggioranza*. Tanto meglio. Io dissi: se non ci sono i fondi necessari, assicurate fin da oggi l'aumento definitivo, in modo che i dipendenti possano avere una sicurezza del loro domani economico (e questa, credo, sia una esigenza che bisogna rispettare, ministro Gava). Facciamo l'operazione in più fasi: questo frazionamento ha i suoi vantaggi: rende meno difficile il reperimento dei fondi ed attenua le ripercussioni fatalmente negative che sul mercato può avere l'afflusso immediato di 150 miliardi. Credo che nessuno potrà negare queste ripercussioni. Gli impiegati hanno senso di responsabilità: essi non solo prendono lo stipendio ma pagano anche le tasse, e fumano e vanno al cinema e ascoltano la radio e comprano merci; sanno bene che se si desse un miglioramento che poi dovesse essere inghiottito nella spirale degli aumenti dei prezzi, ciò sarebbe veramente una beffa per loro e un danno per tutta l'economia nazionale.

E allora io, in linea di massima, pur non conoscendo con precisione i termini dell'accordo di cui parla la stampa, non sarei sfavorevole al frazionamento nel tempo del nuovo integrale trattamento.

Io vedo, comunque, dalla approvazione delle leggi delegate in ordine al trattamento economico, derivare questi miglioramenti sostanziali per i pubblici dipendenti: 1°) determinazione d'un trattamento unico fondamentale con l'inserzione in esso delle seguenti voci: stipendio, indennità di presenza, indennità di funzione, carovita base.

**Gava**, *Ministro del tesoro*. Esatto.

**Pieraccini**. Trenta ore di straordinario, no?

**Bozzi**, *Relatore per la maggioranza*. Dico le cose certe, non le cose che ancora sono in discussione. 2°) Realizzazione di uno stipendio unico a parità di grado. Ciò si otterrà attraverso il livellamento della indennità di funzione degli attuali gruppi B e C con quella del gruppo A, in corrispondenza dei rispettivi gradi. E anche questo è un miglioramento notevole.

**Gava**, *Ministro del tesoro*. Questo è già pacifico, come è stato detto anche al Senato.

**Bozzi**, *Relatore per la maggioranza*. 3°) Un ulteriore vantaggio i dipendenti pubblici trarranno dal fatto che il lavoro straordinario verrà commisurato sullo stipendio conglobato e quindi verrà ad essere ricompensato in misura maggiore di quella attuale. 4°) Inoltre, la situazione verrà migliorata per il sistema degli scatti periodici. Si tenga conto che l'aumento per gli scatti viene oggi commisurato sul solo stipendio, mentre domani verrà commisurato sul nuovo stipendio conglobato. Già di per sè questo elemento sarà causa di vantaggio economico. Si consideri, ad esempio, che attualmente gli stipendi base dei gradi più bassi (fino al decimo) costituiscono certamente meno della metà degli emolumenti complessivi. Se poi, come è auspicabile, la rivalutazione per ogni scatto sarà maggiore di quella attuale, che varia dal 2 al 4 per cento dello stipendio base, il miglioramento economico sarà ancor più rilevante.

**Santi**, *Relatore di minoranza*. È d'accordo l'onorevole Gava?

**Gava**, *Ministro del tesoro*. D'accordo: gli scatti saranno commisurati allo stipendio conglobato.

**Bozzi**, *Relatore per la maggioranza*. Infine, un'altra causa di miglioramento economico sarà rappresentata dal fatto che la tredicesima mensilità non verrà più commisurata, come oggi avviene, sullo stipendio e sul carovita, ma sullo stipendio conglobato.

**Gava**, *Ministro del tesoro*. Esatto.

**Di Vittorio**, *Relatore di minoranza*. Ma è proprio per tutto questo che abbiamo chiesto il conglobamento.

**Bozzi**, *Relatore per la maggioranza*. Per gli insegnanti, oltre al trattamento economico differenziato di cui da molte parti si è giustamente parlato, si otterrà l'inserzione nel trattamento unico fondamentale della indennità di presenza per l'intero anno anziché per i soli mesi di attività di servizio, come oggi avviene.

**Gava**, *Ministro del tesoro*. Solo questo importa quattro miliardi di spesa.

**Bozzi**, *Relatore per la maggioranza*. Per i pensionati, la liquidazione sullo stipendio conglobato importerà un beneficio non indifferente. Oggi infatti la liquidazione avviene soltanto su alcune delle voci componenti la retribuzione.

Onorevoli colleghi, non si tratta di piccole cose, se si guardano con onestà ed obiettività. Se si considera tutto il quadro le 5 mila lire immediatamente corrisposte, la rivalutazione del trattamento economico dei gradi più elevati, che non potrà mancare (e su questo punto mi permetterò di insistere fra breve), l'aumento della tredicesima mensilità, l'aumento del lavoro straordinario, delle pensioni, il sistema degli scatti che darà tranquillità di carriera, voi vedete che si crea un complesso di disposizioni di grande vantaggio. Forse esse non daranno ancora quel tenore di vita che tutti auspichiamo, forse manterranno ancora molti impiegati, specie nelle grandi città, in situazione di difficoltà, ma noi tutti dobbiamo onestamente riconoscere che si è fatto uno sforzo notevole in una fase in cui la nostra politica economica è diretta verso un indirizzo produttivistico (*Approvazioni al centro*).

Io vedo la riforma solidalmente congiunta nei suoi aspetti amministrativi, giuridici ed economici. Sarebbe un grave errore, sarebbe frustrare lo spirito della legge-delega il voler operare una dissociazione dell'aspetto economico da quello giuridico: ricadremmo nel frammentario, nel provvisorio, che è stato per tanti anni causa di grave nocimento per l'amministrazione pubblica.

E consentite che io insista sulla necessità di compiere la rivalutazione dei trattamenti economici. Io non posso, a questo riguardo, essere certo d'accordo con l'onorevole Selvaggi, il quale ha sostenuto che l'aumento debba essere inversamente proporzionale ai gradi. Ma l'onorevole Selvaggi, io penso, non si è reso esattamente conto delle cose che diceva. Egli porterebbe all'esasperazione quell'appiattimento che è già in atto: condurrebbe all'abolizione di quella gerarchia che è indispensabile, come vi dicevo, in ogni organizzazione di lavoro: mortificherebbe lo stimolo alla progressione. In definitiva, quanto egli propone si risolverebbe nel cattivo andamento dei pubblici uffici.

Questa rivalutazione è indispensabile: ed io credo sia stata anche una delle ragioni della riforma. Onorevoli colleghi, prima di terminare questa non troppo ordinata risposta (giacché non credevo di dover parlare questa sera: non dirò che sono stato colto di sorpresa, ma non ero preparato a questo intervento), consentitemi di dire una parola circa la questione che si è tanto dibattuta sul valore degli emendamenti e degli ordini del giorno.

Ordini del giorno ed emendamenti sono due cose diverse. Nessuno può sostenere che l'ordine del giorno abbia lo stesso valore dell'emendamento: il primo ha un valore politico; il secondo giuridico. Se i colleghi ne vogliono le prove, noi le ritroviamo nell'articolo 84 del nostro regolamento, ultimo comma.

**Gava, Ministro del tesoro.** Siamo d'accordo.

**Bozzi, Relatore per la maggioranza.** Ivi è detto che «non si potranno riproporre sotto forma di emendamenti o di articoli aggiuntivi gli ordini del giorno respinti nella discussione generale». Se vi fosse identità sostanziale tra ordini del giorno ed emendamenti, questa norma sarebbe ingiustificata, perché la preclusione dovrebbe essere bivalente respinto o accolto un ordine del giorno, questo non dovrebbe essere più ammesso sotto la forma diversa dell'emendamento.

Ma io soggiungo: poniamo che noi votassimo un ordine del giorno in questa materia di legge-delega e il Governo non lo traducesse in atto. Domani in sede di Corte costituzionale (che non esiste) o in sede di tribunale ordinario o amministrativo (a norma della disposizione VII della Costituzione) potrebbe farsi questione di illegittimità costituzionale per non avere la legge-delega fatto ossequio ad un principio direttivo fissato in un ordine del giorno? Onestamente, dovremmo dire di no.

Ma, signor Presidente mi permetterei di spingere un po' più a fondo questa questione. È un'idea che mi tormenta da alcuni giorni, studiando questo problema. Che cosa sono questi ordini del giorno? Sono, in realtà, dei fossili delle sopravvivenze storiche d'un regolamento che era fondato sul sistema delle tre letture. Allora avevano una piena ragion d'essere; ma una utilità l'ordine del giorno può avere ancora oggi in due casi 1°) quando il progetto viene rinviato alla Commissione; 2°) quando si tratti di legge-delega.

Questi ordini del giorno, invece, che si votano alla fine della discussione generale, quando non si sa ancora se si passerà alla discussione degli articoli, sono veramente qualcosa di anacronistico. Che cosa significa l'ordine del giorno che dovrebbe determinare o modificare il concetto della legge? Ma la modificazione o la determinazione del concetto della legge si fa modificando la legge, si fa incidendo nella sostanza normativa, non con l'ordine del giorno!

Ripeto, è una sopravvivenza che deriva dal sistema delle tre letture. Quando si tornava in Commissione, allora l'ordine del giorno esplicava una funzione ben precisa, in quanto dava una norma direttiva. Oggi è un istituto quasi inutile. Tuttavia, secondo me, come ho avuto occasione di accennare, poiché le norme giuridiche hanno una loro elasticità e spesso, nell'evolvere del tempo, possono soddisfare esigenze nuove, che non esistevano al momento in cui vennero create, proprio in materia di legge-delega l'ordine del giorno, entro certi limiti, può avere rilevanza, un valore che è politico ma impegnativo.

Può l'ordine del giorno, quando evidentemente non contrasti con la legge e quando non sia nemmeno in contrasto con un uguale ordine del giorno o emendamento votato dall'altro ramo del Parlamento, costituire un criterio dirò così sussidiario, complementare per l'elaborazione della legge delegata e impegnativo per il Governo; tanto più impegnativo nel caso del disegno al nostro esame, in cui c'è una Commissione parlamentare che ne può controllare l'osservanza. È vero poi, onorevoli colleghi, che il Parlamento, votando una legge-delega, non abdica ai suoi poteri. Questa è un'idea sbagliata: qui non v'è rinuncia definitiva; il Parlamento ha sempre la possibilità di ritornare sulla materia delegata, di modificare la norma elaborata dal Governo, qualora veda che questo non si sia attenuto a quella che fu la volontà del Parlamento.

Quindi, penso che questi ordini del giorno potranno avere una utilità. Con ciò non intendo dire che gli emendamenti non verranno discussi. Gli emendamenti verranno discussi. Non c'è nella mia relazione, non c'è un'affermazione del Governo, in questo senso. Siete voi che ci avete attribuito propositi non esatti per comodità di polemica.

**Santi**, *Relatore di minoranza*. L'ha detto il Governo al Senato.

**Bozzi**, *Relatore per la maggioranza*. Abbiate pazienza! Al Senato gli emendamenti sono stati accettati, la legge è venuta modificata rispetto al testo originario.

**Tupini**, *Ministro senza portafoglio*. Il Governo può accettare o rifiutare, le Camere decidono nella loro sovranità.

**Pieraccini**. Non si tratta della discussione, ma del fatto politico che non volete accettare emendamenti.

**Bozzi**, *Relatore per la maggioranza*. Io sono certo che questa legge darà un miglioramento economico sensibile e apprezzabile ai pubblici dipendenti; sono sicuro che le leggi delegate (e noi vigileremo perché esse rispondano non solo alla lettera e allo spirito della legge di delegazione, ma soprattutto alla lettera e allo spirito della Costituzione) compiranno un passo notevole verso quella riforma generale della pubblica amministrazione che

è nei voti di tutti per migliorare la situazione dei pubblici dipendenti, per elevare la loro dignità, per vivificare il loro senso di responsabilità al servizio della nazione, per ristabilire la fiducia del cittadino verso lo Stato. (*Vivi applausi al centro*).

*Nella seduta del 17 dicembre 1954 il Senato discute le modifiche apportate dalla Camera e le approva (legge 20 dicembre 1954, n. 1181).*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUI PATTI AGRARI

Seduta pomeridiana del 30 luglio 1957

*Il Presidente del Consiglio Zoli chiede che siano messi all'ordine del giorno della seduta pomeridiana del giorno successivo i tre progetti di legge, concernenti la regolamentazione dei contratti agrari. Zoli ricorda all'Assemblea che non è più possibile differire una decisione su tale argomento, di cui era stata dichiarata l'urgenza già al momento della presentazione dell'esecutivo alle Camere.*

*Il deputato Degli Occhi del Partito nazionale monarchico esprime immediatamente la propria contrarietà a tale richiesta, ritenendo invece prioritaria la discussione e l'approvazione dei bilanci.*

*Nel suo intervento Bozzi prende atto della coerenza del Presidente del Consiglio, ma ricorda che l'indicazione dei patti agrari tra le priorità dell'esecutivo era stata una delle ragioni che avevano indotto il gruppo liberale a non accordare la fiducia al Governo. Bozzi lamenta la mancanza di un indirizzo chiaro da parte del Governo in materia e chiede quindi, data la straordinaria importanza dell'argomento, di non avviare la discussione.*

**Bozzi.** Va dato atto all'onorevole Presidente del Consiglio della sua coerenza, perché quando egli, in giugno, prospettò il programma del Gabinetto da lui presieduto disse chiaramente che vi avrebbe incluso, con un certo ordine di priorità, l'argomento dei patti agrari; precisò anche che non intendeva porre la questione di fiducia su alcuno dei punti del disegno di legge del ministro Colombo e, per sovraccarico, aggiunse che avrebbe aderito ai noti emendamenti dei deputati sindacalisti della democrazia cristiana.

Queste dichiarazioni dell'onorevole Zoli costituirono una delle ragioni (non la sola) che indussero il gruppo liberale a negare la fiducia al Governo. Posizione coerente quella del Presidente del Consiglio; posizione coerente quella dei liberali.

Mi meraviglio, dunque, che l'onorevole Degli Occhi manifesti oggi il suo stupore per la richiesta dell'onorevole Presidente del Consiglio di voler discutere la regolamentazione dei patti agrari. L'onorevole Degli Occhi quando, nel giugno scorso, accordò la fiducia al Governo, nonostante le nette

e sdegnate ripulse dei voti monarchici e missini da parte dell'onorevole Zoli, doveva intendere benissimo a quale sorta di conseguenze il suo gruppo sarebbe andato incontro. Viceversa, i monarchici sembrano oggi confusi e pentiti.

**Covelli.** Saremmo confusi se fossimo nel partito liberale. La vostra posizione nasce da un desiderio insoddisfatto. Dovreste vergognarvi.

**Presidente.** Onorevole Covelli, la prego di moderarsi e di non interrompere l'oratore. Se parla adesso, che cosa dirà quando verrà il suo turno?

**Bozzi.** Forse l'onorevole Covelli non ha udito bene. Io ho detto che i monarchici di Covelli ed i «missini» si mostrano confusi e pentiti...

**Covelli.** Ma chi glielo ha detto?

**Presidente.** Onorevole Covelli, allora la cancello dall'elenco degli iscritti a parlare.

L'ora del tempo e la non dolce stagione dovrebbero indurre a maggiore moderazione.

**Bozzi.** Dicevo che, attraverso le dichiarazioni del collega, onorevole Degli Occhi, si è rivelato un nuovo stato d'animo nei monarchici nazionali, che ho definito con quei due aggettivi («confusi e pentiti»); comprendo che questi possano non piacere all'onorevole Covelli, ma non so trovarne altri per qualificare, con correttezza parlamentare, il moto di reazione o di repipiscenza dell'onorevole Covelli. Monarchici e missini mostrano di aver capito (era tempo!) che la loro politica di mero dispetto, che concorse ad ostacolare l'approvazione dell'equilibrato compromesso sui patti agrari, pone le condizioni per regalare al paese una disciplina di gran lunga peggiore, socialistoide e demagogica.

Però, detto questo sulla indubbia coerenza dell'onorevole Presidente del Consiglio nel tener fede al programma esposto, io non posso tacere che la sua proposta d'inserire immediatamente all'ordine del giorno il tema dei patti agrari (anzi, la prosecuzione nel dibattito, perché la discussione generale è stata già conclusa, grazie a Dio!) desta viva sorpresa. Vi sono obblighi costituzionali importanti che dobbiamo adempiere: si chiamano i bilanci. Potrei ricordar male, ma mi sembra che dei bilanci assegnati in prima lettura alla Camera dei deputati, ne siano stati approvati soltanto due, oltre a quelli finanziari; ne abbiamo molti altri, assegnati a noi in prima lettura, e poi v'è l'esame di quelli che il Senato ha già approvati: un lavoro di vasta mole. Ora, la discussione dei bilanci è, nella democrazia parlamentare, fatto di fondamentale importanza, che serve a controllare e indirizzare la politica del Governo.

**Nenni Pietro.** V'è ancora tempo fino ad ottobre.

**Bozzi.** Onorevole Nenni, se i bilanci li vogliamo discutere seriamente, il solo mese di ottobre non basta!

E credo che ognuno di noi debba aver presente che ci sono problemi di fondo sui quali è doveroso soffermarsi adeguatamente. Problemi, per esempio, di politica estera: v'è un fermento generale, nuovi panorami si schiudono, interessi italiani sono in giuoco. Basta leggere la stampa per averne la consapevolezza precisa. Non credete necessario che il Parlamento dica su di essi la sua parola tempestivamente?

Questi, sì, sono problemi urgenti. Quello dei patti agrari si trascina stancamente da una legislatura all'altra, da una sessione all'altra. L'argomento della urgenza, che ella, onorevole Presidente del Consiglio (scusi se polemico un pochino con l'avvocato Zoli!), ha creduto di poter invocare riferendo alcuni brani delle relazioni alle proposte di legge, è un argomento che si ritorce con facilità: se quelle proposte, definite urgenti, giacciono da anni e anni, i fatti hanno dimostrato che l'urgenza non esiste: è una urgenza fluida, per così dire, in ordine alla quale ci si può intendere oggi come ci s'intese per il passato.

Ma veda, onorevole Presidente del Consiglio, noi temiamo, e glielo diciamo con tutta franchezza e lealtà, perché a franchezza e a lealtà vogliamo improntare la nostra opposizione, noi temiamo che l'ansia da lei manifestata nell'imporre la discussione dei patti agrari con tanta non spiegabile fretta nasconda un divisamento politico. Ella lo ha smentito, ma mi consenta di dirle che non del tutto fuggate sono le nostre preoccupazioni al riguardo. Il Governo, messa da parte l'estrema destra, vuol fare un giro di valzer con la sinistra dell'onorevole Nenni? Noi ci troviamo di fronte ad un Governo – mi perdoni, onorevole Zoli – che è una sorta di oggetto misterioso, un rebus permanente, perché noi dobbiamo ancora scoprire quale sia la maggioranza che lo sorregge. Ella, onorevole Zoli, che è un giurista, ha creato una formula nuova, quella della «minoranza precostituita». (*Si ride*). Io l'affido, questa formula, ai costituzionalisti. Vedrà che se ne troverà pure qualcuno, in questa Italia che la retorica ufficiale chiama ancora la «patria del diritto», che saprà apprezzarla. Ad un certo momento, ella sembrò rifiutare i voti della estrema destra e si dimise; poi invocò il «dovere civico» di accettare, e tornò innanzi al Parlamento, pur dichiarando a parole di rifiutare i voti monarchici e «missini». Li accetta questi voti o no? Vuole quelli della sinistra? Vuole barcamenarsi tra gli uni e gli altri? V'è una situazione d'incertezza che si risolve in un equivoco permanente: questo è il Governo dell'equivoco.

Andando al problema dei patti agrari, onorevole Zoli, si può sapere qual è l'indirizzo del Governo? Ella ha detto: «Deciderà la Camera, la Camera è sovrana». Questa è una cosa tanto ovvia che è proprio inutile ricordarla. Il Parlamento può benissimo dissentire dal Governo, il quale ne trarrà le conseguenze. Questo Governo, che muore e risuscita come Lazzaro, pro-

babilmente non ne trarrebbe alcuna, perché esso, qualunque cosa accada, sta come torre ferma. (*Si ride*).

Ella, per altro, afferma che il Governo è ansioso di risolvere taluni problemi. Ma un Governo in un regime parlamentare ha una sua volontà, ha un suo indirizzo politico, ha un suo disegno da difendere. Difenderà il suo Governo il disegno di legge del ministro Colombo? Io lo paragono, questo disegno, a una fragile barchetta – mi scusi l'onorevole Colombo – abbandonata ai marosi, oppure, se egli preferisce altra immagine, a una specie di scatola a sorpresa. Non si sa infatti che ne potrà venir fuori, quali atteggiamenti demagogici o contraddittori potranno prendere il campo durante l'*iter* della discussione, per cui una parte potrà essere votata dalla sinistra, un'altra dalla destra. Ed è questo dei patti agrari un argomento di fondamentale importanza.

Queste sono le ragioni politiche di fondo che ci consigliano di attendere ancora prima di discutere il problema dei patti agrari, nella speranza che si possa aver una chiarificazione, un indirizzo più preciso o meno confuso che possa dare garanzia a noi, all'agricoltura italiana, al paese. Si tratta, ripeto, d'un tema di straordinaria importanza, i cui riflessi generali vanno al di là dell'ambito dell'argomento dei patti agrari.

Vede, onorevole Zoli, dopo il clima idilliaco, tutto infiorato, diffuso in quest'aula dal discorso dell'onorevole Pella, sono venute le note dolenti portate dal suo intervento. Ed è strana coincidenza che si debba parlare dei patti agrari, in questa forma tanto incerta, piena di incognite per molti aspetti paurose, proprio dopo che la Camera ha approvato il trattato del mercato comune europeo, che è affermazione di concorrenza e di libertà e perciò contraddice nella sua impostazione agli indirizzi vincolistici che alla disciplina legislativa dei patti agrari si vorrebbe dare.

Perciò noi vivamente raccomandiamo alla Camera di rimeditare su questo tema, che non presenta un carattere di urgenza quale si vorrebbe prospettare, e che porterebbe ad una discussione di un clima di profonda incertezza, in un clima nel quale il posto dell'equilibrio, onorevole Presidente del Consiglio, è stato preso dall'equilibrismo.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA RICORRENZA DEL XX SETTEMBRE

Seduta del 20 settembre 1957

*La Camera ricorda la breccia di Porta Pia del 20 settembre 1870.*

*Bozzi prende la parola per primo con un lungo intervento che ripercorre la storia del Paese a partire da un evento di portata storica non solo per lo Stato, ma anche – secondo Bozzi – per la Chiesa cattolica a cui restituisce la «sua vera missione: la missione spirituale». Poi passa a ricordare il messaggio ideale, etico e politico del Risorgimento, che ha avuto il merito di ricondurre l'Italia nel cerchio della civiltà europea.*

*Tornando all'oggi, in uno scenario in cui operano due grandi partiti «entrambi, per ragioni diverse, estranei al solco storico del Risorgimento», mentre i partiti che da esso traggono ispirazione e programma, vedono fortemente ridotte le proprie quote di rappresentanza, Bozzi lamenta «fenomeni di pericolosa confusione spirituale e politica».*

*Il gruppo liberale, nelle parole di Bozzi, ribadisce la propria adesione ad un'idea di Stato libero e moderno, «che vuol dire uno Stato autonomo nel rispetto della religione».*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, vi sono, nella vita dei popoli, eventi storici che assurgono a un valore non transeunte quasi fonti perenni di ideale ispirazione e guida sempre chiara e preziosa per l'avvenire. Tale è la ricorrenza del XX settembre, che oggi vogliamo rievocare e celebrare nel Parlamento, suprema espressione e garanzia al tempo stesso di libertà.

Le nazioni, come gli individui, sono grandi se sanno sentire il culto della tradizione: della tradizione che non è un peso da portare stancamente dietro, ma è forza viva, feconda, propulsiva, che conforta e alimenta la volontà innovatrice.

Il XX settembre 1870 chiudeva un capitolo della storia d'Italia. Non interessa se il fatto che portò l'Italia a Roma attraverso la breccia di Porta Pia non si compì in quella atmosfera di romantico eroismo che fu propria del '48, del '49, del '60, e se esso si giovò piuttosto delle note vicende internazionali che tolsero allo Stato pontificio, con la sconfitta francese di Sédan, la forza militare che ancora, sia pur malamente, lo sorreggeva.

Quel fatto segnava un grande evento storico: grande per lo Stato, grande – possiamo dirlo – anche per la Chiesa cattolica. Con la caduta del potere temporale, infatti, si dava la capitale all'Italia unita, designazione che proveniva dalla sua storia millenaria; ma si restituiva anche la Chiesa alla sua vera missione: la missione spirituale. A chi volesse approfondire l'indagine storica non sarebbe forse difficile ritrovare questa verità: che l'acquisizione e il rafforzamento del potere temporale si compirono, a causa di vicende particolari, contro la volontà stessa delle menti più provvedute della gerarchia ecclesiastica, che sentivano non intrinseco al magistero religioso il governo temporale.

Il movimento spirituale e politico che tendeva a realizzare la separazione dei due poteri si alimentava anche di profonda fede religiosa. Erano nei liberali cattolici il senso dei pericoli e il ricordo dei danni che il potere temporale aveva recato alla Chiesa e alla fede stessa, mischiandole nelle contese terrene, nelle guerre, negli interessi vari e mutevoli della società. Roma capitale non voleva essere un'offesa al Papato ed alla religione cattolica.

Questo era il sentimento e la volontà del Cavour quando diceva «Scomparsa che sia la questione irritante del temporale, il Papa sarà a Roma più potente che nol furono mai i suoi predecessori»; questo era il sentimento e la volontà di cattolici praticanti, che sapevano conciliare la fede e la libertà, ciò che è di Cesare e ciò che è di Dio, come Alessandro Manzoni che votava in Senato per Roma capitale d'Italia.

Il corso successivo degli eventi ha dato testimonianza della veridicità della profezia del Cavour, e oggi la questione del potere temporale del Pontefice, dopo i patti lateranensi del 1929 che la maggioranza dei costituenti volle recepiti nello statuto repubblicano, è questione storicamente superata.

Altri sono i problemi che oggi si pongono, per la cui soluzione è viva ancora la lezione del Risorgimento.

A chi guardi, onorevoli colleghi, nella prospettiva del tempo, il processo formativo dell'unità nazionale, si dischiude un panorama straordinario e meraviglioso; poiché in esso confluiscono e si compongono ispirazioni diverse, correnti di pensiero dialetticamente opposte, la cattolica liberale e la razionalistica, la repubblicana e la monarchica, la federalista e la rigidamente unitaria, la azione di rivoluzionari e di cospiratori e la saggezza diplomatica di ministri e l'avvedutezza e lo slancio patriottico dei Savoia.

Gli è che codeste varietà di pensiero e di azione eran tutte egualmente nutrite e sorrette da un alto e nobile e imperioso sentire, la religione della patria: della patria che i grandi artefici del Risorgimento volevano indipendente, unita e libera; ragione per cui, di fronte all'ideale comune, cedevano concetti e aspirazioni particolari. È lezione sempre ricorrente della storia che gli uomini che profondamente credono nei valori dell'umanità si uniscano insieme, facendo temporanea rinuncia alle loro inclinazioni politiche o sociali, ogni qualvolta la libertà sia spenta o in pericolo. Di ciò noi

abbiamo fatto esperienza anche nei tempi recenti, durante la fase eroica della Resistenza, in cui si sentì vibrare il palpito dei valori risorgimentali.

Dal Risorgimento viene ancora oggi a noi un messaggio ricco d'insegnamento ideale e d'indicazioni etiche e politiche. Ne sminuisce infatti e falsa il significato chi riduce quel processo storico nello schema angusto d'una concezione materialistica, a un fatto, o a una serie di fatti, attraverso ai quali si sarebbe operato l'assorbimento, da parte del Regno di Sardegna, dei diversi Stati e delle regioni della penisola; questa concezione territorialistica priva il Risorgimento di ogni afflato etico e spirituale e spezza il nesso di continuità storica che lo ricongiunge alle grandi correnti di pensiero e di azione del passato prerisorgimentale, che costituirono le premesse ideali e politiche del processo conclusivo unitario.

Il Risorgimento fu un fatto della coscienza italiana, individuale e collettiva; fu una sublime manifestazione dello spirito umano. In esso domina, sì, l'ispirazione nazionale, ma in una visione più larga, europeistica, dei problemi che i tempi nuovi ponevano ai popoli liberi.

Il Risorgimento s'inserisce nel corso autentico della nostra storia e riconduce l'Italia nel cerchio della civiltà europea, sulla linea del progresso europeo da cui si era appartata. Come è stato autorevolmente detto, le stesse formulazioni estreme del Gioberti («primato») e del Mazzini («missione») non sono se non manifestazioni e trasformazioni – e sia pure parziali travisamenti – di questa esigenza europea che s'impone all'Italia.

Il XX settembre 1870 non vide risolti tutti i problemi che nel corso del Risorgimento erano emersi, con maggiore o minore evidenza; ma il messaggio che l'Italia unita, con Roma capitale, affidava alle generazioni future, per lo sviluppo del pensiero e dell'azione risorgimentali, era chiaro e impegnativo. La libertà, l'unità, l'indipendenza erano state conquistate. Si trattava di proseguire l'opera, di costruire lo Stato: lo Stato concepito non soltanto come amministrazione, come organismo giuridico chiamato a soddisfare bisogni pubblici, ma lo Stato concepito, soprattutto, come espressione autonoma della coscienza collettiva. Il Risorgimento non fu, come da taluno a torto si afferma, un mero movimento di *élites*; ma è pure esatto che nel processo risorgimentale l'azione di quelle che oggi da molti sono chiamate le masse popolari non fu sempre presente o non fu presente in tutte le fasi di esso con eguale intensità e con eguale forza d'influenza sul corso degli eventi.

Ed è anche esatto che, nonostante il pensiero del Cavour e delle più illuminate menti liberali, nonostante la legge sulle guarentigie al Sommo Pontefice, vero monumento di sapienza politica, che di quel pensiero fu la giuridica consacrazione, l'unità d'Italia si compì in posizione polemica, e si dovrebbe dire di aperto conflitto, con la Chiesa cattolica.

Di qui i problemi di fondo del post-risorgimento, problemi politici ed etici, concretatisi nell'esigenza di costituire e cementare l'unità morale, l'unità della coscienza nazionale, che richiedeva sia la più larga ed effettiva

immissione del popolo nel nuovo Stato, poiché libertà significa, in definitiva, partecipazione al potere, sia il superamento della frattura spirituale fra la società «nera» e la società «bianca», senza che ciò importasse abdicazione dell'autorità e dell'autonomia dello Stato. Ai quali problemi altro se ne aggiungeva, che pur pensatori del Risorgimento avevano già posto, e più fortemente di tutti il Pisacane, il problema sociale di elevare il tono di vita di larga parte della popolazione, soprattutto delle regioni del sud, condannata, per troppo lunga tradizione di malgoverno, a condizioni di miseria profonda che sminuiva il valore sostanziale della conquistata libertà.

A quest'opera difficile di edificazione materiale e morale si dedicarono le generazioni dei nostri padri. Ma è doveroso riconoscere, guardando al quadro complessivo degli eventi, che essa fu condotta avanti con fede e con saggezza. Si lamentarono, è vero, deviazioni ed errori; parve talvolta che al clima eroico del Risorgimento si fosse sostituita un'atmosfera piatta e burocratica; che la nobiltà dei motivi ideali fosse stata soppiantata da una visione angusta delle cose nazionali. Era forse fatale che così fosse. Ma l'Italia continuò a camminare, sia pur lentamente, sia pur faticosamente, per la via del progresso.

La pubblica amministrazione si dette la sua struttura; fu garantita la legalità della cosa pubblica; opere grandiose d'interesse collettivo furono compiute; fu raggiunto il pareggio del bilancio e assicurata la stabilità monetaria, fu trovato un *modus vivendi* con la Chiesa cattolica, attraverso adattamenti empirici, che pur erano nobilitati dalla fedeltà assoluta ai principi, poiché nè Stato nè Governo abbandonarono la loro posizione di aconfessionalità; dopo anni di polemica e di astensionismo, i cattolici deposero le loro pregiudiziali e parteciparono apertamente e sempre più attivamente alla vita politica, con che veniva a finire, o fortemente si sminuiva, il dilaceramento lamentato innanzi fra settori diversi della società nazionale; il suffragio elettorale venne notevolmente allargato; anche per influenza del socialismo, che combatteva allora la sua battaglia umanitaria fuori dei rigidi schemi scientifici del marxismo, larghe provvidenze sociali consentirono il miglioramento del tenore di vita delle categorie dei cittadini più depresse economicamente; la cultura fiorì; il moto d'inserzione della vita nazionale nel circolo di quella europea si andò sempre più affermando.

In sostanza, lo Stato si andava costruendo come Stato di diritto; la coscienza unitaria e morale degli italiani si andava facendo; un costume di probità, nella gestione della cosa pubblica, si era già consolidato; le masse popolari andavano acquistando coscienza della loro funzione e s'inserivano come elemento attivo e determinante nella vita pubblica, affrettando il più intimo processo di adesione fra società e Stato.

E questo mirabile progredire si svolse nella libertà, nell'ordine costituzionale, entro lo schema dello Stato liberale e democratico, attraverso la dialettica, sempre più viva e fervida, dei partiti politici, per l'incitamento e sotto il presidio della volontà popolare espressa dal Parlamento. Per cui,

dato il sistema, non mai intaccato nella struttura, deviazioni, crisi, errori, che pur non mancarono, e a volte anche gravi, poterono essere contenuti, superati, corretti.

In questo clima morale, politico e sociale, nel rispetto delle libertà parlamentari, l'Italia giunse a Vittorio Veneto. Seguì una lunga fase di arresto nel processo di sviluppo dei valori risorgimentali. Le guerre, come le rivoluzioni, esasperano i termini dei problemi sociali e ne affrettano le soluzioni; ma quando queste si vogliono realizzare contro la libertà e la democrazia fuori del Parlamento, che della libertà e della democrazia è espressione e tutela, i popoli abbandonano la via augusta del progresso e s'incamminano fatalmente per quella del decadimento morale, politico e sociale. Così avvenne all'Italia.

Ogni regime dittatoriale reca in se stesso il germe della propria dissoluzione; presto o tardi, e sia pure dopo fiammate di appariscenti splendori, esso crolla come uno scenario vecchio, trascinando nella guerra o nella rivoluzione civile, sempre nel lutto e nella miseria, i popoli oppressi.

«La migliore delle dittature – ebbe a dire Vittorio Emanuele Orlando – è sempre peggiore della peggiore delle democrazie». Queste cose noi ricordiamo senza odio e senza rancore. Troppo questa nostra generazione ha sofferto perché essa non debba oggi sentire il valore inestimabile della concordia civile, che la lotta politica, ragione di libertà, alimenta e sorregge. Ma noi vorremmo che i nostri figli intendessero, con piena e responsabile coscienza, di quali e quanti mali sia sempre causa il distacco dei popoli dalla religione della libertà!

Dopo la triste esperienza della dittatura, dopo la fase decennale, che ormai si è conclusa, della ricostruzione, noi siamo chiamati oggi a un compito positivo che implica una scelta precisa: quello di edificare lo Stato italiano moderno.

Profonde trasformazioni sono avvenute nelle forze politiche dagli anni che precedettero il fascismo ad oggi. La caduta della monarchia è apparsa a taluno come la rivincita dello spirito guelfo, debellato il XX settembre 1870; ad altri, come il mezzo per aprire la via a nuove esperienze dittatoriali, nell'ambito di una più vasta ed oppressiva concezione imperialista.

In altri paesi il trapasso da uno ad altro regime istituzionale causò, di regola, insurrezioni e conflitti; da noi si svolse nell'ordine, lasciando soltanto un'eco di rimpianto e di nostalgie, che le nuove generazioni avvertono sempre più fievolemente: sentimento o sentimentalismo, senza dubbio nobile, ma ormai ai margini della realtà attuale dei problemi nazionali e internazionali. Segno, questo, non già di scetticismo, d'insensibilità o d'indifferenza, ma di matura coscienza collettiva che ha saputo sentire, al di sopra delle forme, il valore determinante della sostanza politica, economica e sociale.

Un nuovo capitolo della storia d'Italia sta per aprirsi; la pagina nuova è sospesa nel volgersi. Il monito del Risorgimento deve essere ancora pre-

sente e vivo alla coscienza degli italiani, che appare, per larghi strati, spaurita o smarrita. Con la politica negativa dell'«anti», non si può costruire lo Stato moderno. Questa politica fu un'esigenza di ieri, quando il problema era di sopravvivere; non può bastare oggi che dobbiamo, nei rapporti interni e internazionali, affermare una coerente e netta volontà positiva di costruzione.

Alla caduta del fascismo, noi trovammo operanti sulla scena nazionale due grossi partiti, entrambi, per ragioni diverse, estranei al solco storico del Risorgimento; mentre i partiti che più direttamente traevano ispirazioni e sostanza di programma da esso furono ridotti in modeste proporzioni di rappresentatività, quasi isole eroiche sperdute in un grande mare tempestoso.

Forze eversive, collegate con interessi non schiettamente nazionali, insidiano, in forme diverse, libertà e democrazia poiché le considerano non già come valori permanenti, tutela dell'umana personalità e condizione di progresso, ma come meri strumenti di una politica totalitaria nei suoi obiettivi finali. D'altra parte, il partito che dichiara d'ispirarsi al Cristianesimo, in taluni dei settori che compongono il suo complesso e non armonico organismo, appare talvolta dominato troppo direttamente da pregiudiziali e da spirito confessionali che non sempre si armonizzano con i principi moderni e con la coscienza moderna che hanno sancito lo Stato autonomo e indipendente.

Noi assistiamo a fenomeni di pericolosa confusione spirituale e politica. Da un canto, v'è l'atteggiamento di alcune autorità ecclesiastiche che, ingerendosi nelle cose politiche, combattono i partiti laici che pur contano, nella stragrande maggioranza, proseliti fedeli al cattolicesimo, e sembrano quasi considerare ancora la libertà, per ripetere l'espressione di una enciclica famosa, come «delirio»; d'altro canto, v'è l'atteggiamento, già denunciato, di alcune correnti del partito di maggioranza, grazie a Dio vivamente contrastate dalle menti in esso più aperte e liberali, l'atteggiamento che fa apparire il partito come il detentore esclusivo, sul piano delle realizzazioni politiche, della fede religiosa cattolica, per cui si corre il rischio di confondere la sua azione con il pensiero e con l'insegnamento della Chiesa e quindi di rendere questa corresponsabile d'una ispirazione che a volte, e polemiche recenti lo confermano, è in contrasto con la profonda concezione e la nobile pedagogia della Chiesa medesima.

Non vorremmo che, dopo tanto volger di anni e di vicende dal XX settembre 1870, si dovesse riproporre in Italia, in forme nuove, per colpa di eccessi e deviazioni, il vecchio problema dell'unità morale, nella libertà di coscienza, degli Italiani.

L'anticlericalismo fu una delle più tristi e nefaste eredità del Risorgimento. Non vogliamo che rinasca. Il Risorgimento fu profondamente religioso, e non v'è antitesi tra laicità, per chi sappia ciò che essa filosoficamente significa, e cattolicesimo.

L'effettiva conciliazione tra potere politico dello Stato e autorità religiosa, nella indipendenza delle rispettive sfere di azione, deve costituire un punto sicuro e non reversibile nello spirito nazionale. Riguardato politicamente, il problema di fondo, nella presente fase storica, sta nel ritrovare una formula d'intesa, stabile e leale, tra forze laiche e forze cattoliche. Il che postula, da parte delle prime, l'abbandono di ogni superstite e irrazionale ispirazione o reminiscenza anticlericale e giacobina; da parte delle seconde, l'affrancazione da suggestioni e ingerenze confessionali.

Questo problema sentì un grande cattolico, Alcide De Gasperi, che seppe trarre l'Italia dall'abisso in cui era caduta, reinserendola nel grande circuito della vita europea; egli sentì la necessità di una intima e sostanziale collaborazione, in posizione di uguaglianza, tra le forze cattoliche e le laiche, non come espediente momentaneo di Governo, ma come esigenza spirituale, e quindi politica, dei nostri tempi; egli avvertì i pericoli insiti nella egemonia del potere da parte d'un partito cattolico che fosse avulso dalla profonda ispirazione liberale, che è ormai radicata nella coscienza nazionale.

Noi liberali, fedeli agli ideali del Risorgimento, che sentiamo in *interiore homine*, come sostanza viva del nostro essere politico, ci batteremo per costruire uno Stato libero e moderno, che vuol dire uno Stato autonomo nel rispetto della religione; ci batteremo perché la libertà sia difesa tutta intera, perché essa o tutta intera sta o tutta intera cade, non essendo concepibile una libertà dello spirito disgiunta da quella politica, o queste libertà disgiunte da quella economica; ci batteremo perché lo Stato di diritto si imponga, perché l'amministrazione pubblica sia imparziale, essendo la formula semplice e solenne della legge uguale per tutti la più valida delle garanzie per l'espandersi della umana personalità, perché le autonomie locali, presidio anch'esse di libertà, siano sviluppate senza tuttavia indulgere a istituti che spezzerebbero la unità nazionale; ci batteremo contro lo statalismo, il paternalismo, il collettivismo, tutte quelle forme monopolistiche di accentramento del potere economico, si attuino esse dallo Stato o da altri enti pubblici o da privati, le quali, negando o intralciando le manifestazioni della libera iniziativa, impediscono il progresso sociale e la elevazione delle categorie economicamente più depresse; ci batteremo perché non ci siano sbandamenti nell'esercizio dei poteri che la Costituzione affida ai diversi organi dello Stato, ci batteremo con lealtà, senza i tentennamenti o gli slittamenti che da molte parti oggi si paventano, perché l'ideale, che allora potè sembrare utopia, degli uomini del Risorgimento, di una Europa unita, si traduca in realtà, in forma di collaborazione organica, politica ed economica, tra i popoli liberi.

Questo, noi crediamo, è il messaggio, ancora vivo, del Risorgimento. (*Applausi*).

CAMERA DEI DEPUTATI - I COMMISSIONE (AFFARI INTERNI)  
SULLA CENSURA DEI LAVORI TEATRALI  
E CINEMATOGRAFICI

Seduta del 15 novembre 1957

*Il disegno di legge «Revisione dei film e dei lavori teatrali» (C. n. 2306) è assegnato, in sede legislativa, alla I Commissione affari interni, congiuntamente alle proposte di legge: «Norme integrative alle disposizioni concernenti la vigilanza governativa sulle pellicole cinematografiche», presentata dal deputato Calabrò (C. n. 1518) e «Regolamentazione della censura e provvidenze per il teatro di prosa», di iniziativa del deputato Luciana Viviani (C. n. 1136). L'esame prende avvio il 23 ottobre 1957.*

*La Commissione accoglie la proposta del relatore Gaspari di scegliere come testo base per la discussione il disegno di legge governativo.*

*Bozzi interviene sulla questione di carattere pregiudiziale relativa alla legittimità di tale disegno di legge rispetto all'ultimo comma dell'articolo 21 della Costituzione, che vieta le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e le altre manifestazioni contrarie al buon costume, riservando alla legge l'individuazione delle modalità di prevenzione e repressione delle violazioni.*

**Bozzi.** Se non vado errato, è necessario risolvere una questione di carattere pregiudiziale: legittimità, o meno, del disegno di legge governativo, in relazione all'ultimo comma dell'articolo 21 della Costituzione.

Non c'è dubbio che questo comma prevede provvedimenti adeguati a prevenire e reprimere le violazioni. Quindi, un intervento preventivo è ammesso dalla Costituzione.

Quali sono le violazioni? Evidentemente le violazioni sono: le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume. Quindi, l'intervento dell'autorità amministrativa deve essere diretto a prevenire o reprimere queste violazioni, cioè gli attentati al buon costume.

Ora, a me sembra che, mentre il disegno di legge governativo è estensivo, la proposta di legge Viviani sia restrittiva. Infatti, la proposta Viviani fa coincidere il buon costume col concetto di oscenità. L'oscenità, invece, pur muovendosi sempre nell'area del buon costume, ne individua soltanto uno degli aspetti, forse quello più grave; quindi è un concetto restrittivo.

Ho, d'altra parte, l'impressione che sia estensivo il progetto del Governo, perché questo enumera: soggetti e scene contrari al buon costume e all'ordine pubblico o che offendano la nazione, il sentimento religioso e le pubbliche istituzioni.

Quindi, parlando prima di buon costume, poi di tutti gli altri beni che meritano una tutela, si comprende, facilmente che, secondo il concetto del Governo, gli altri beni non rientrano nel buon costume, ma sono una aggiunta al concetto di buon costume.

Secondo me si debbono distinguere due casi. Ci sono delle violazioni che possono costituire reato e quelle che non lo sono. Probabilmente il vilipendio alla religione, alla nazione e alle pubbliche istituzioni potrebbero essere configurati come reati, del resto già previsti dal codice penale e, quando questi si avverino, non c'è dubbio che debba essere esercitata un'azione preventiva. È evidente, quindi, che le violazioni di cui parla la Costituzione debbono riguardare un'altra sfera di beni, che non quelli penalmente tutelati, ma che per la loro natura meritano essere considerati. Violazioni di questo genere, non essendo penali, dovevano trovare la loro regolamentazione nella stessa costituzione, che intese proteggere un qualche cosa di più, del semplice sentimento comune nella coscienza media collettiva, la cui violazione non costituisce reato.

Che cosa è il buon costume? Su questo punto bisogna intendersi. Certo non è soltanto l'oscenità. Non dimentichiamo che la Costituzione, oltre che un documento giuridico, è anche un documento politico, specialmente per questa parte che tratta delle libertà che, in una società civile, sono il regolamento ed il limite dei rapporti comuni. Quindi, credo che, forse, nel concetto di «buon costume» possano ben rientrare, se non tutte, almeno talune delle enunciazioni che sono contenute nell'articolo 2 del disegno di legge governativo perché, evidentemente, nel buon costume di una società civile va compreso il rispetto per le opinioni altrui ed il rispetto per gli ordinamenti. Non so se ci rientri l'ordine pubblico....

**Resta**, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio*. Tra i *boni mores* è compreso anche l'ordine pubblico.

**Bozzi**. Se, per esempio, in un film si illustrano o anche si esaltano onestamente le manifestazioni di una religione diversa dalla cristiana e dalla cattolica, si commette offesa alla religione? E a quale religione? Che cosa significa offesa alla religione? A quella dell'articolo 7 della Costituzione, oppure offesa al sentimento religioso? Sorge quindi una questione di merito, che è un po' difficile a risolvere.

Con ciò non intendo fare nessuna proposta. Ho soltanto questa intuizione: che la proposta Viviani sia restrittiva e che quella del Governo sia estensiva; anzi, vorrei dire, esplicitamente estensiva, perché accanto alla nozione di buon costume aggiunge altri cinque o sei enunciati, e fa, così,

comprendere che, secondo il punto di vista del Governo, questi ultimi non rientrano nel buon costume, e direi con poco discernimento, da parte dell'estensore del progetto.

Seduta del 22 novembre 1957

*La Commissione esamina l'articolo 1 del disegno di legge C. n. 2306, che sottopone a nulla osta del Consiglio dei ministri la proiezione di film, le rappresentazioni teatrali di qualunque specie, nonché l'esportazione di film nazionali. Il nulla osta è rilasciato previa revisione dei film e dei lavori teatrali da parte di speciali commissioni di primo e di secondo grado.*

*Agrimi presenta un emendamento interamente sostitutivo dell'articolo 1, che dispone l'applicazione del regime di controllo recato dal disegno di legge all'esportazione di qualunque film, senza distinguere tra nazionali e non nazionali.*

*Bozzi esprime le proprie perplessità sull'emendamento Agrimi e richiama l'attenzione della Commissione sul fatto che il concetto di buon costume varia nel tempo e nello spazio. Pertanto propone il mantenimento del testo governativo, eliminando però ogni riferimento all'esportazione delle produzioni cinematografiche, in quanto, secondo Bozzi, ogni Paese deve essere libero di tutelarsi «secondo le proprie leggi, la propria moralità, il proprio convincimento».*

*Agrimi rinuncia all'emendamento e la Commissione approva il testo del Governo.*

**Bozzi.** Io ho qualche dubbio sulla bontà dell'emendamento Agrimi. In sostanza noi, qui, stiamo studiando una legge che rappresenti l'applicazione dell'articolo 21 della Costituzione ove è prevista la forma del controllo preventivo. Quindi, tuteliamo il buon costume; il buon costume, naturalmente, quale lo vediamo noi, in quanto non esiste un concetto assoluto del buon costume. Il buon costume è l'espressione, o più ancora, una valutazione che si riferisce ad un determinato ambiente, a un determinato periodo storico e che muta nel tempo e varia nello spazio.

Dato e non concesso che nella espressione «buon costume» vadano comprese tutte le cose elencate all'articolo 2, prendiamo il caso del sentimento religioso; ammettiamo che questo tema sia trattato in un film che deve andare all'estero, mi domando e domando: la commissione italiana valuterà il sentimento religioso rapportandosi a quello italiano o terrà conto del sentimento dei popoli o del popolo straniero cui il film verrà proiettato? Vedete bene quanto difficile e serio sia il problema.

Vorrei, poi, richiamare l'attenzione della Commissione su un'altra questione e, cioè, sul fatto che l'approvazione di una norma limitativa o restrittiva potrebbe avere anche dei riflessi economici molto pericolosi. Infatti, il capitale straniero che dovrebbe essere impiegato in Italia per una

determinata produzione verrebbe, certamente, distratto da una simile politica della vigilanza o censura e cercherebbe altri ambienti o nazioni, ove ci fossero meno vincoli o divieti.

Concludendo, io manterrei il testo governativo, salvo apportarvi quella precisazione sul termine «nazionale» di cui si è parlato. La mia opinione personale – non faccio questione di pregiudiziali o di emendamenti – è che tutto quanto riguarda l'esportazione dovrebbe essere lasciato fuori da questa legge. Noi abbiamo il compito di vigilare su quanto si proietta in Italia; ogni paese, poi, si tutelerà come meglio ritiene e secondo le proprie leggi, secondo la propria moralità, il proprio convincimento e così via. Non compete a noi di sviluppare con questa legge il tema di una lezione pedagogica o morale! Unico dovere è quello di tutelare i nostri interessi.

Seduta del 4 dicembre 1957

*Bozzi interviene nella discussione relativa all'articolo 2 del disegno di legge, soffermandosi nuovamente sull'interpretazione dell'ultimo comma dell'articolo 21 della Costituzione e sui limiti da attribuire alla locuzione «buon costume».*

**Bozzi.** Vorrei svolgere alcune considerazioni sulla interpretazione dell'articolo 21 della Costituzione e, precisamente, del comma che più da vicino ci interessa.

Dissi altra volta che, a mio avviso, l'espressione «buon costume» non si poteva interpretare né nel senso restrittivo della proposta Viviani né nel senso estensivo proposto dal Governo.

Perché l'articolo 21 vuole tutelare, in questo comma, il buon costume? Perché il buon costume rappresenta un patrimonio fondamentale comune alla grande maggioranza dei cittadini. Esso è veramente il tessuto minimo ed indispensabile di un ordinamento civile. Vi possono essere casi-limite, ma, naturalmente, né il costituente né il legislatore si preoccupano di queste situazioni. Quell'articolo tutela quindi il buon costume, interpretandosi questa espressione con una certa latitudine, diciamo pure evolutiva, secondo l'interpretazione della coscienza collettiva di un determinato paese in un determinato momento. Tutti gli altri beni (ordine pubblico, religione, istituzione, ecc.) rappresentano anch'essi dei beni importantissimi in una società civile ma, tuttavia, suscettibili di diverse valutazioni e politiche e religiose. Si possono avere in Italia diverse concezioni della religione o delle istituzioni pubbliche, mentre univoca è la interpretazione che viene data ai *boni mores*, intesi come moralità.

Non vedo, pertanto, perché siano ammesse certe affermazioni sui giornali o in un comizio e non, invece, in un film. Non so se l'azione diffusiva di un giornale sia inferiore a quella di un film...

**Resta**, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Enormemente inferiore!

**Bozzi**. Il problema non è di quantità, ma di qualità. Non si può dire che il giornale è più o meno venduto...

**Resta**, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Mi riferisco proprio alla qualità.

**Bozzi**. Io intendo la norma dell'articolo 21 della Costituzione – che non è di facile interpretazione – in questo modo.

Senza fare una proposta – ma solo per portare un argomento in questa discussione, che temo non si esaurirà in questa sede – non so se sia il caso di enunciare una dizione di questo genere: lasciare la espressione «buoni costumi» e dire che, se la commissione ravvisa nella proiezione del film gli estremi del reato, cioè il superamento di quei limiti che il codice penale pone a talune manifestazioni nell'interesse della collettività, la questione sia deferita alla autorità giudiziaria, nelle forme che si vedranno, per apporre il suo eventuale nulla-osta. So bene, onorevole Lucifredi, che non è perfetto il potere esecutivo e, nemmeno, il potere giudiziario...

**Resta**, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Non confondiamo l'uno con l'altro.

**Bozzi**... ma abbiamo un ordine costituito in cui certe attribuzioni sono proprio del potere giudiziario ed altre dell'esecutivo.

Io interpreterei la norma dell'articolo 21 in questo modo: la tutela del «buon costume», come patrimonio comune a tutti i cittadini, deve avere una regolamentazione diversa da quella prevista per tutti gli altri beni in quanto, in una società civile, questi ultimi sono suscettibili di diverse valutazioni, dal punto di vista politico e religioso e trovano, pertanto, un limite alla loro manifestazione solo quando integrino gli estremi del reato.

Dato che ho la parola, signor Presidente, vorrei fare alcune altre considerazioni, sempre sulla formulazione dell'articolo 2, che non mi soddisfa anche sotto un altro profilo e, precisamente, là dove dice che «non può essere rilasciato il nulla-osta per la proiezione e rappresentazione in pubblico di film o di lavori teatrali nei quali siano riprodotti soggetti e scene...», ecc. Basterebbe che un film, in tutto e per tutto perfetto dal punto di vista più ortodosso, contenesse una scena o un soggetto incriminabile, perché la commissione legittimamente usasse del diritto di negare il nulla-osta a tutto il film. Mi si dice che ciò non avviene perché si opera un taglio in quella scena o in quel soggetto. Se ciò si verifica, di fatto, non vedo che difficoltà vi sarebbe ad introdurre anche il principio nella legge. Si ponga come condizione, per l'ammissione del film, la eliminazione di quella scena

o di quel soggetto. Non bisogna dimenticare che la lavorazione di un film comporta un notevole impegno finanziario...

**Resta**, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Occorre stare attenti a non introdurre norme che possano determinare abusi...

**Bozzi**. Ma non bisogna nemmeno fornire all'esecutivo – con tutto il rispetto che ho per esso – lo strumento per possibili abusi! A mio avviso, non sono una scena o un soggetto che possano costituire titolo per negare il nulla-osta a tutto un film. E, se di fatto avviene così, non vedo quale difficoltà vi sia nell'introdurre nella legge una norma siffatta.

Seduta antimeridiana del 18 dicembre 1957

*I deputati Luzzatto e Ferri presentano un complesso emendamento interamente sostitutivo dell'articolo 2 del disegno di legge, relativo alle modalità di esercizio del controllo preventivo. In particolare l'emendamento prevede oltre alle commissioni di revisione di primo e di secondo grado, l'intervento del tribunale di Roma, su istanza della commissione, che con propria ordinanza entro trentuno giorni dichiara se nel film sono presenti elementi oggettivi di reato.*

*Il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Resta accoglie i principi di tale emendamento e rielabora una parte del disegno di legge, tuttavia data la necessità di provvedere, annuncia la presentazione di un decreto-legge prima delle vacanze natalizie, che terrà conto delle discussioni svolte e in particolare dell'emendamento Luzzatto-Ferri.*

*Bozzi prende la parola, per esprimere le proprie perplessità rispetto all'emendamento.*

**Bozzi**. Se non erro questa nostra discussione ha preso lo spunto da una perplessità di carattere costituzionale, in merito alla precisazione dei limiti contenuti nella formula «buon costume».

Mi pare che l'emendamento Luzzatto parta dalla considerazione che, nella espressione «buon costume», anche interpretandola con una certa latitudine, non si possano comprendere alcuni casi per cui si è pensato di creare un altro organismo, di controllo preventivo. Così l'incostituzionalità, che crediamo di aver cacciato dalla porta, rientra dalla finestra. La Costituzione parla soltanto di offesa al buon costume e non pone limiti al controllo relativo; ma nello stesso tempo pone un limite obiettivo, cioè non si può andare al di là della tutela preventiva del bene «buon costume».

Ora, il fatto che, ad un certo momento, la tutela di questo bene «buon costume» la trasferiamo dalla commissione amministrativa ad un diverso or-

gano – sia pure giudiziario ma che esercita una funzione amministrativa anche perché nel caso non svolge funzioni giurisdizionali – crea un vasto problema, né risolve completamente le mie perplessità.

Tuttavia, dopo aver espresso questo mio scrupolo di coscienza, che è sorto dall'aver ascoltata l'esposizione di tutti i punti di vista, penso che, forse, limitando l'esame del Ministero all'ipotesi di reato, il caso appaia veramente diverso e rientri nell'ambito della Costituzione in quanto, in sostanza, si tratta di un accertamento obiettivo di fatti che, se avvenuti, costituiscono reato passibile di difesa repressiva. Di qui la possibilità di una difesa preventiva visto che non è detto che in un ordinamento civile si debba attendere la perpetrazione del reato per intervenire.

[...]

**Bozzi.** Al punto in cui sono giunte le cose non so se sia il caso di riprendere in esame la proposta fatta in una delle prime riunioni, cioè di limitarsi alla formula della Costituzione, che dice «fatto lesivo del buon costume». Sarà la Commissione ad interpretare la latitudine di questo concetto, che è eccessivamente restrittivo nella proposta della onorevole Viviani ed eccessivamente estensivo nella interpretazione del progetto governativo.

Per quanto riguarda l'articolo successivo, relativo alla composizione della Commissione, penso che, probabilmente, vada rivisto il rapporto tra i componenti dell'ordine amministrativo e di quello giudiziario.

Debbo dire, tuttavia, che sono veramente preoccupato del fatto che con il sistema Luzzatto-Ferri venga abolita la garanzia giurisdizionale amministrativa; fatto grave, in questa materia, perché un conto è il controllo della Corte di cassazione ed altro è quello del Consiglio di Stato che dispone del sindacato di legittimità attraverso quello strumento preminente dell'eccesso di potere di cui la Cassazione non può disporre.

Quindi, ricapitolando, non so se il problema possa risolversi limitando il decreto-legge alla formula del «buon costume» oppure rivedendo la composizione della commissione.

*Il disegno di legge è approvato con numerose modificazioni nella seduta del 14 marzo 1958. Il Senato non procederà all'esame del provvedimento.*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA DURATA E SULLA COMPOSIZIONE DEL SENATO

Seduta antimeridiana del 20 dicembre 1957

*In Assemblea inizia la discussione del disegno di legge costituzionale recante modifiche all'articolo 57 della Costituzione (C. n. 3316), già approvato dal Senato. Il disegno di legge originario prevedeva anche la riduzione della durata della legislatura da sei a cinque anni equiparandola a quella della Camera, ma il Senato respinge questa modifica e limita la riforma soltanto alla integrazione del numero di senatori.*

*Nella seduta del 19 dicembre Lucifredi, in qualità di relatore per la Commissione interni della Camera, sottolinea che la riforma così come approvata dal Senato si riduce ad un semplice aumento quantitativo dei componenti dell'altro ramo del Parlamento e non soddisfa le esigenze di integrazione qualitativa originariamente contemplate dal disegno di legge. Pertanto conclude proponendo il non passaggio agli articoli, per poter riesaminare l'intera questione nella legislatura successiva.*

*Nella seduta del 20 dicembre si discute la proposta della Commissione. Bozzi, convinto sostenitore del bicameralismo e quindi della necessità di una riforma più ampia del Senato, interviene a favore del non passaggio agli articoli, in quanto il Senato ha eluso i problemi di fondo e piuttosto che fare una cattiva riforma è meglio non farla.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, questa vicenda della cosiddetta riforma del Senato, che, dopo essersi stancamente trascinata per alcune sedute innanzi alla Commissione interni, fa oggi il suo ingresso un po' frettoloso in quest'aula, suggerirebbe considerazioni severe ed amare, che soltanto il clima di distensione spirituale prenatalizia riesce in parte a mitigare.

Credo che nessuno vorrà farsi paladino della tesi d'una sorta di preclusione che impedirebbe ad un ramo del Parlamento di occuparsi dei provvedimenti legislativi riguardanti la struttura o il funzionamento dell'altro ramo. Questa preclusione non trova fondamento né nella legge né nella prassi né in altre regole, che potremmo dire di correttezza o di buon vicinato. In un sistema bicamerale, quale è il nostro, che si poggia su due Camere elettive, fornite di parità di poteri e di funzioni, entrambe deter-

minanti ai fini di stabilire l'indirizzo politico, l'autonomia della Camera è assoluta rispetto a quella del Senato, e viceversa. Del resto, quel tanto di prassi che si è formata durante i dieci anni di vita della Costituzione repubblicana (poiché quella derivante dallo statuto albertino non è, ovviamente, invocabile) conferma la piena autonomia di valutazione e di decisione di ciascuno dei due rami del Parlamento. Ricorderò che il Senato ebbe ad occuparsi *funditus* della legge del 1953 che riguardava la elezione della Camera dei deputati, e se ne occupò con tanta vivacità (il clima prenatalizio suggerisce l'eufemismo) da rivelare l'impossibilità di sopravvivenza dell'organo, per cui fu necessario al Capo dello Stato adottare il provvedimento di anticipato scioglimento.

**Pajetta Gian Carlo.** Non parli di corda in casa dell'impiccato!

**Bozzi.** Del resto, qui non si tratta di discutere una legge ordinaria; qui si tratta di una riforma costituzionale, e la stessa Costituzione prevede ed esige, e lo esige evidentemente non come espressione di pura forma di cortesia, una procedura speciale fondata sul sistema della doppia lettura in ognuno dei due rami del Parlamento.

E non credo nemmeno, onorevoli colleghi, che alcuno di noi vorrà considerare preclusa o annullata la sua potestà di libera critica e di autonoma valutazione per il fatto che la cosiddetta riforma di cui si discute ha avuto, in Senato, un consenso generale o quasi generale. Senza dubbio, questo è un fatto politico di cui ciascuno deve tener conto, ma non siamo al punto da trarre da esso argomento per la mutilazione dei nostri poteri. Chi ragionasse diversamente, ucciderebbe il bicameralismo nella sua profonda funzione e nella sua stessa ragione di vita. Il bicameralismo si fonda sulla necessità del ripensamento e della più matura riflessione; e ciò richiede autonomia e libertà. Questa considerazione vale nei confronti di ogni provvedimento legislativo, ma ha un peso maggiore quando si tratti d'una proposta di riforma costituzionale.

Ciò premesso, onorevoli colleghi, ripeterò ciò ch'ebbi a dire in Commissione interni, che la proposta di legge sottoposta al nostro esame richiama l'oraziano: *parturiunt montes, nascetur ridiculus mus!* In verità, il titolo della proposta non parla di riforma, ma di modifiche all'articolo 57 della Costituzione. È una specie di pudore del quale dobbiamo dare atto; ma siffatta presentazione nominalistica non cambia l'essenza della cosa. Non cambia l'essenza della cosa, poiché questa proposta non ci è presentata come una sorta di riforma-stralcio, ossia come l'anticipazione, la prima tappa d'una più ampia revisione dell'istituto da attuare in un secondo momento. È, invece, nel pensiero apertamente espresso dei senatori, l'unica riforma del Senato utile e possibile: per convincersene basta leggere i lavori svoltisi nella Commissione del Senato, basta avere presente l'intervento del vicepresidente senatore Molè del 22 novembre 1957, nel quale sono indica-

ti i «capisaldi», come egli stesso ebbe a definirli, della riforma. Il Senato ha respinto il punto relativo al pareggiamento della durata del mandato fra Camera e Senato; ha respinto ogni forma d'integrazione qualitativa, qual era prospettata, sia pure in guisa diversa, nel disegno di legge governativo e nella proposta Sturzo. Il Senato ha considerato essenziale alla riforma un solo aspetto: quello dell'aumento del numero dei suoi componenti.

La riforma si esaurisce tutta qui: aumentare, sembra di 80 elementi, il numero dei senatori; aumentarli, per giunta, firmando una specie di cambiale in bianco, perché s'ignora la legge elettorale in base alla quale l'incremento desiderato si potrà realizzare.

Ora, onorevoli colleghi, questo, che è stato considerato, è uno soltanto dei profili del problema del Senato, ed è, diciamolo francamente, il profilo meno rilevante. Il Senato, durante questa legislatura, ha funzionato egregiamente, l'apporto ch'esso ha dato nella elaborazione delle leggi è stato prezioso. E se taluno ha lamentato, e non a torto, che i senatori sono gravati di troppo lavoro, ciò è da ricercarsi, come è stato precisato dal senatore Condorelli nell'altro ramo del Parlamento, nel fatto che, senza alcuna plausibile giustificazione, si è attuata al Senato, come del resto si verifica largamente alla Camera, una forma di monopolio delle relazioni da parte del gruppo di maggioranza.

Non si pone mano alla riforma della Costituzione per eliminare un mero inconveniente, che può essere riparato per altra via!

Il problema del Senato è un problema serio e complesso. Esso affaticò i costituenti: e si può dire che sin dal giorno di entrata in vigore della Costituzione si pose negli ambienti politici, tra i cultori di discipline di diritto pubblico, si pose innanzi alla coscienza nazionale l'esigenza d'una riforma di fondo.

Questa riforma è imposta dall'essenza stessa del bicameralismo, nella cui necessità noi profondamente crediamo. Poiché non v'è bicameralismo vero là dove le due Camere si fondino sulla stessa formula politica, là dove, mancando qualsiasi sostanziale ed effettiva differenziazione di struttura qualitativa e di funzioni, il Senato si risolve nel doppione della Camera. In Italia il bicameralismo è più apparente che reale: e in verità noi abbiamo un sistema monocamerale articolato su due organi diversi.

I problemi di fondo, come tutti sanno, sono due (e li accenno con grande rapidità): 1° durata delle due Camere. Opinioni diverse qui tengono il campo. Secondo il mio personale punto di vista, la questione dovrebbe essere risolta nel senso d'un rinnovamento parziale, su base elettiva, del Senato a certe scadenze; ciò per una esigenza fondamentale di continuità. 2° Struttura qualitativa, che dovrebbe consentire, con le dovute garanzie di scelta, l'inserzione nel Senato delle «forze vive» come ebbe a chiamarle Luigi Einaudi, operanti nel paese, in numero maggiore di quello oggi previsto dalla Costituzione, forze vive tratte dalla vita politica, del mondo della scienza, della cultura e del lavoro, dall'amministrazione civile e militare,

dalla magistratura, le quali, staccate dalla rigida disciplina dei partiti, che sempre più minaccia oggi di ridurre il Parlamento ad assise partitocratica di esecutivi, dovrebbe costituire una riserva di equilibrio e di saggezza a garanzia d'un sano regime democratico.

Una struttura qualitativa del Senato, diversa da quella attuale, trarrebbe seco necessariamente, se pur non formulata in alcuna legge, attraverso la prassi ed il costume, che in materia costituzionale hanno grande rilevanza, trarrebbe seco, dicevo, una differenziazione nelle funzioni del Senato rispetto a quelle della Camera, oppure una certa accentuazione di talune funzioni di fronte ad altre, con grande utilità per il sistema bicamerale e per il reggimento democratico.

Ora, onorevoli colleghi, è profondo il rammarico nostro nel constatare l'angustia dei termini con la quale il Senato ha imposto e risolto il problema della riforma. Esso ha eluso le aspettative della pubblica opinione; e le ha eluse in forma tanto più grave in quanto ha ripudiato ogni altro aspetto del problema che non fosse quello del numero, rendendo in tal guisa estremamente difficile il riesame organico della situazione nella prossima legislatura.

Credo che tutti dovremmo convenire su questo punto: non essere degno d'un paese in cui i valori della democrazia siano in onore, d'un paese serio, modificare la Costituzione a puntate, inserendo le riforme come i capitoli d'un romanzo d'appendice; non è serio, soprattutto, quando la questione è aperta, quando il dibattito è vivo, quando soluzioni idonee sono state elaborate, quando la coscienza pubblica esige, e lo rivela per forme chiare, non espedienti di compromesso, suggeriti da interessi particolari malamente intesi, ma un assetto organico e funzionale nuovo e stabile.

Perciò, il gruppo liberale dice: «Se si deve fare una cattiva riforma, meglio nessuna riforma».

Rimediterà sul problema il prossimo Parlamento, che potrà, anche su questo punto, trarre ispirazione e direttiva dalla volontà popolare, innanzi alla quale, nella prossima consultazione elettorale, il problema stesso sarà necessariamente portato. Non è buona regola dare corso a riforme di tanta importanza nel clima già arroventato della imminente battaglia elettorale!

Ma, onorevoli colleghi, il mio discorso sarebbe monco, se io non dicesi anche che questa vicenda della cosiddetta riforma del Senato ha un suo sottofondo, ormai del resto a tutti noto.

Il Governo, o meglio taluni uomini di questo Governo *rebus* (poiché in Italia non abbiamo un Governo, come espressione di volontà unitaria, ma abbiamo soltanto ministri che parlano ognuno un linguaggio proprio e, quel che è più grave, operano secondo vedute proprie!), il Governo dicevo, o taluni ministri di esso vogliono lo scioglimento anticipato del Senato, che è potestà affidata all'alta valutazione del Capo dello Stato; lo vuole, e lo ha dichiarato apertamente, il segretario del partito di maggioranza relativa. Per cui, in un modo o nell'altro, bisogna trovare la via che costituisca come

l'avallo, giuridico o politico, per l'anticipato scioglimento. Innanzi al Senato sembrò che la via più acconcia fosse quella di varare la «piccola riforma», la quale, dimostrando l'insufficienza organica del Senato, dava titolo all'operazione di anticipato scioglimento; innanzi alla Camera si muta rotta: si riconosce finalmente che questa proposta è un piccolo mostro politico, e allora si abbandona la strada della «piccola riforma», cercando di mettere su una sorta di conflitto tra Camera e Senato, nella speranza di arrivare allo stesso risultato: l'anticipato scioglimento. Ma conflitto politico qui non esiste; esiste una divergenza su un problema senza dubbio importante, ma pur sempre una divergenza che rientra nella normale dialettica del bicameralismo.

In sostanza la riforma del Senato, si faccia in un modo o nell'altro la revisione della Costituzione, da cosa seria viene avvilita a mero strumento politico, ad espediente per il raggiungimento dell'interesse del partito di maggioranza: si gioca con la Carta costituzionale, così come si gioca in campo politico, fra destra e sinistra.

Qui non intendo entrare nel merito della questione, se, *rebus sic stantibus*, sia preferibile o no procedere alla consultazione elettorale in un tempo solo o in due tempi. Non si è formata ancora al riguardo alcuna esperienza. Dico soltanto che i pretesti ed i sotterfugi sono mezzi deteriori; che la migliore furbizia, anche politica, è sempre la lealtà e che la via maestra è più agevole di talune scorciatoie.

Anche in questa vicenda noi dobbiamo, con rammarico che diventa amarezza, constatare la carenza del Governo, la discrasia che lacera il partito di maggioranza relativa, lo scarso sentimento, nell'uno o nell'altro, dei valori profondi dello Stato.

Il Governo è stato inerte, come uno spettatore innanzi ad uno spettacolo che non lo riguarda; ha abbandonato il suo disegno di legge, che pure costituiva uno dei punti del suo programma, pensa in un modo al Senato, in un altro, opposto, alla Camera.

Questo non è un Governo che abbia un suo indirizzo politico, una sua volontà politica, una sua qualsiasi influenza sul Parlamento: è un collegio di notai che si limita a registrare, qualunque sia, maggioranza di estrema destra e di estrema sinistra, la volontà del Parlamento. È la politica più deteriore del «qualunqueismo»; taluno l'ha definita «trasformismo», ma io non mi sentirei disposto a ripetere questa definizione per non offendere l'augusta memoria di Agostino Depretis!

Il senatore Zoli, novello Giano bifronte, che si regge con i voti dell'estrema destra e fa l'occholino di triglia all'estrema sinistra o ad uno dei settori di essa, ignora l'istituto costituzionale della fiducia. La fiducia è affare che non lo riguarda; egli è un registratore: registra la volontà del Parlamento, registra la volontà del Presidente della Repubblica. Registra e va avanti! Così, ad esempio, per restare nel tema, è vero che il potere di anticipato scioglimento delle Camere o di una di esse rientra nelle attribui-

zioni altamente discrezionali del Capo dello Stato (e si tratta, ovviamente, di discrezionalità squisitamente politica, dalla quale esula ogni considerazione tecnica), ma è anche vero che il Presidente del Consiglio ha il dovere costituzionale di controfirmare il decreto presidenziale di anticipato scioglimento. E la firma non costituisce atto dovuto, di pura cortesia, meramente formale; la firma implica assunzione di responsabilità. Non giochiamo, quindi, a nasconderci dietro questa o quella volontà, della Camera, del Senato o del Capo dello Stato; il Governo senta l'obbligo di assumere chiaramente le sue responsabilità!

Signor Presidente, onorevoli colleghi, una profonda incertezza, un senso di provvisorietà grava da tempo sul paese; questa crisi trova nell'attuale incredibile vicenda della riforma del Senato ulteriore e chiara conferma. Non è questo il clima migliore per procedere a una riforma di tanta importanza.

Per le ragioni che ho delineato, tecniche ma anche profondamente politiche, il gruppo liberale, a mio nome, dice «no» alla progettata, angusta (espressione ancora una volta eufemistica!) riforma del Senato. (*Applausi*).

*La proposta della Commissione è respinta con votazione segreta. Dopo numerose modifiche il provvedimento è approvato e inviato al Senato col nuovo titolo di «Modifiche agli articoli 57, 59 e 60 della Costituzione». Il Senato decide lo stralcio delle norme modificatrici dei tre articoli della Costituzione in tre distinti disegni di legge da esaminare separatamente e contemporaneamente, ma tali disegni non saranno approvati.*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUL COMPENSORIO DI VILLA SAVOIA

Seduta del 18 febbraio 1958

*Bozzi interviene per ringraziare Andreotti, Ministro delle finanze, per la risposta affermativa alla sua interrogazione sulla donazione del comprensorio di Villa Savoia al Comune di Roma e sulla destinazione del comprensorio stesso ad uso pubblico.*

**Bozzi.** Ringrazio l'onorevole ministro delle finanze per le parole che ha voluto rivolgere al mio indirizzo, ma soprattutto per la sostanza della sua risposta affermativa. Credo di poterlo ringraziare anche a nome della cittadinanza romana, che potrà assai presto godere di questo notevole comprensorio di cui Roma ha tanto bisogno.

### III LEGISLATURA



CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA FIDUCIA AL II GOVERNO FANFANI

Seduta del 19 luglio 1958

*Dopo le elezioni del 25 maggio 1958, l'incarico di formare il primo governo della terza legislatura è affidato a Fanfani, che il 1° luglio presenta alle Camere il suo secondo gabinetto, costituito da una coalizione tra democristiani e socialdemocratici.*

*Nella seduta del 19 luglio si conclude il dibattito sulla fiducia alla Camera. Prima del passaggio alla votazione intervengono i deputati Roberti (MSI) e Achille Corona (PSI) contro la consuetudine vigente alla Camera di escludere gli astenuti ai fini del calcolo del quorum della votazione. La coalizione non ha, infatti, una maggioranza precostituita e conta sull'astensione determinante dei deputati del gruppo repubblicano.*

*Bozzi prende a sua volta la parola, soffermandosi innanzitutto sul contrasto tra tale consuetudine ed il terzo comma dell'articolo 64 della Costituzione. Non vi è dubbio, secondo Bozzi, che tale contrasto debba essere risolto nel senso della prevalenza della norma di rango costituzionale, tanto più in considerazione della diversa disciplina applicata al Senato, che considera presenti i senatori che dichiarano di astenersi. Tale divergenza tra i due rami del Parlamento, che poteva essere accettata nel periodo statutario, quando il Senato "non faceva crisi", non è più ammissibile nel vigente sistema di bicameralismo perfetto.*

**Bozzi.** Signor Presidente e onorevoli colleghi, credo che vi siano poche cose da aggiungere a quelle dette dall'onorevole Roberti e or ora dall'onorevole Corona. Vorrei soltanto sottolineare l'importanza non soltanto giuridica, ma politica del problema relativo all'interpretazione del terzo comma dell'articolo 64 della Costituzione: problema che va al di là dei termini posti sull'attuale dibattito, poiché potrebbe involgere questioni di legittimità costituzionale anche in ordine alle leggi approvate in passato. Ovviamente, il problema sollevato dall'onorevole Roberti – valutazione degli astenuti al fine di determinare il *quorum* per la validità delle deliberazioni – non può essere considerato alla stregua d'un atto interno della Camera – uno dei cosiddetti *interna corporis* – per il quale non sia consentito il controllo di legittimità costituzionale. Infatti, la norma intorno alla quale si discute, è

inserita nella Costituzione, incide nel processo di formazione di tutte le deliberazioni delle Camere, che riguarda l'esistenza o la validità delle leggi.

È un problema di grande importanza. Vorrei aggiungere poi, signor Presidente, che noi ci troviamo dinanzi a un articolo della Costituzione, il 64, che presenta i caratteri della norma precettiva, cioè perfetta, d'immediata applicazione, d'una norma che non ha bisogno di ulteriori interventi regolamentari o legislativi per avere attuazione. Ponendosi quindi un contrasto tra una norma costituzionale perfetta, qual è questa in esame, e una norma del nostro regolamento, non vi è dubbio che debba prevalere la norma costituzionale.

Che cosa si può dire contro la tesi dell'onorevole Roberti? La dizione letterale, invece, è di quelle che non ammettono discussioni! Dicono i pratici: *in claris non fit interpretatio*. Ella, onorevole Presidente, che è un professore di diritto, sa che questa dei pratici non è formula dommaticamente esatta; però essa rende bene l'idea quando si tratti di disposizioni normative di tale chiarezza ed evidenza, da non consentire, senza scivolare nel cavillo, contestazioni o dispute in ordine alla loro interpretazione.

Ho voluto ricercare i lavori preparatori dell'articolo 64: è doveroso riconoscere che la parola «presenti», che è il pomo dell'attuale discordia, ha un'origine misteriosa! Questa parola nasce a un certo momento nel chiuso del Comitato di coordinamento della Carta costituzionale. Comunque, è certo che nella seduta del 10 ottobre 1947 l'articolo 64 è posto in votazione dinanzi all'Assemblea ed è approvato; ed è certo che il presidente della Commissione dei 75, onorevole Ruini, richiama sulla norma l'attenzione dell'Assemblea e sottolinea la volontà di questa di voler porre taluni limiti all'esercizio del potere di autonomia delle Camere nella disciplina dei propri regolamenti. Il consenso dell'Assemblea, quindi, v'è stato. Aveva l'Assemblea costituente la consapevolezza precisa della innovazione che apportava a un sistema che durava da cento anni?

Questo tipo di indagini introspettive con effetto retroattivo non lo possiamo compiere. Noi dobbiamo esaminare la norma per quella che è. La legge, tanto la legge ordinaria quanto la costituzionale, ha una sua autonomia esistenza, svincolata dai lavori preparatori; noi la dobbiamo interpretare e applicare quale a noi si presenta, nella sua lettera e nel suo spirito, secondo i noti canoni ermeneutici.

È possibile, onorevoli colleghi, invocare una prassi o una consuetudine in senso contrario? Io vorrei, innanzitutto, contestare la esistenza di una consuetudine al riguardo, ovviamente dopo il 1° gennaio 1948, se assumiamo il termine consuetudine nel rigore giuridico proprio della parola.

L'onorevole Roberti e l'onorevole Corona hanno ricordato taluni dati secondo cui, di recente, la norma del regolamento sarebbe stata interpretata in senso conforme al testo letterale della Costituzione, considerando cioè gli astenuti come presenti ai fini del *quorum*; ma, se anche queste deviazioni non vi fossero state, io credo che non ci troveremmo mai di fronte

a una consuetudine, che nel nostro ordinamento ha la rilevanza di fonte di produzione giuridica. Ci troveremmo piuttosto di fronte ad un'attività di valore diverso che può essere considerata soltanto come uno degli elementi formativi della consuetudine; ci troveremmo cioè di fronte ad una mera prassi, al ripetersi di atti nei quali manca l'elemento soggettivo, la coscienza e la volontà di produrre *ius novum*. Non v'è stato mai interesse concreto (la Camera non è un'accademia di giuristi!) a sollevare la questione che è oggi sul tappeto.

In ogni caso, signor Presidente e onorevoli colleghi, seppur si trattasse d'una consuetudine, la consuetudine contro una norma costituzionale, e per giunta d'una Costituzione rigida, non è, secondo il mio punto di vista, ammissibile.

Quando la Costituzione (articolo 64, terzo comma) dice che le deliberazioni debbono essere adottate con la maggioranza dei «presenti», coloro che dichiarano di astenersi debbono essere computati appunto come presenti, in quanto, con il loro atteggiamento, attestano la loro presenza attiva. Non vedo come si possa interpretare diversamente la norma.

Forse, onorevoli colleghi, se si volesse spingere l'indagine (ed io farò soltanto un accenno al riguardo, perché non mi pare questa la sede più opportuna e soprattutto perché non mi sembra il momento più favorevole e data la giustificata stanchezza generale), si potrebbe trovare una ragion d'essere a questa norma se noi la inserissimo nei principi che regolano la nostra Costituzione. Limite l'accenno al campo che oggi ci riguarda, cioè al voto di fiducia.

Noi vediamo che la nostra Costituzione mira a garantire la stabilità dei governi, ma mira a garantirla attraverso il conferimento ai governi d'una fiducia che dev'essere motivata. La stabilità trova la sua legittimazione in questa investitura parlamentare. Ora, l'atteggiamento di astensione dal quale potrebbe dipendere la fiducia può conferirle quella motivazione che lo statuto esige? L'astensione non esprime una posizione d'indifferenza, quando non sia addirittura di diffidenza, come è nel voto dei repubblicani, secondo le esplicite dichiarazioni dell'onorevole Reale? V'è nell'astensione un'affermazione che possa legittimare politicamente la fiducia? Questo è il problema di fondo, il problema politico e giuridico al tempo stesso.

Certo, signor Presidente e onorevoli colleghi, può sembrare strano che l'astensione venga paragonata per intero al no; questo infatti sarebbe il risultato, qualora gli astenuti fossero considerati presenti; qualora, invece, essi fossero sottratti dal *quorum*, la situazione sarebbe per il 50 per cento sì e per il 50 per cento no. Ma se è strano considerare quelli degli astenuti come voti negativi, è altrettanto strano, come ha detto poco fa l'onorevole Malagodi, considerarli, sia pure al 50 per cento, come voti positivi. Evidentemente nel pensiero profondo della Costituzione v'è un scarso favore per l'astensione; di qui il sistema di rigore posto nel terzo comma dell'articolo 64: solo chi si astiene sa le conseguenze a cui la sua indifferenza

può condurre; le deve preventivamente valutare. Se vuole evitarle, deve assumere un atteggiamento positivo. La Costituzione esige, ripeto, una stabilità fondata sulla chiarezza di posizioni politiche, non appoggiata ad equivoci che insidiano, come un vizio occulto, la nascita e la vita del Governo. La riprova della bontà di questa mia impostazione si ha applicando il criterio di considerare gli astenuti come presenti alla mozione di sfiducia; in questo caso gli astenuti, votando «no», concorrono a mantenere la stabilità del governo; anche la sfiducia, infatti, dev'essere motivata, e la caduta del gabinetto deve derivare dall'espressione palese e netta di volontà politica.

D'altra parte, noi ci troviamo in una situazione delicata anche per altro profilo, a causa della differente disciplina che in ordine a questa punto fondamentale esiste tra Camera e Senato. Una siffatta divergenza poteva forse essere ammissibile sotto l'impero dello statuto albertino, quando la funzione politica del Senato non era allo stesso livello di quella della Camera dei deputati (ricordate il detto: «Il senato non fa crisi»); ma oggi è veramente inconcepibile. Oggi abbiamo un sistema bicamerale che poggia sull'identità di funzioni politiche tra i due rami del Parlamento. Ora, è legittimo sotto l'aspetto costituzionale e politico che in un ramo del Parlamento la fiducia si raggiunga attraverso un determinato computo e nell'altro ramo attraverso un computo diverso? Tutti sanno che, seguendo il sistema del Senato, l'attuale Governo non raggiungerebbe probabilmente in quest'aula il voto di fiducia. Vogliamo dar vita a una fiducia piena e a una fiducia semipiena, che vuol dire poi inesistente?

Questa è una questione veramente grave. Noi attendiamo, signor Presidente, che essa venga risolta. Se si può farlo oggi, se la questione sarà posta ai voti, il nostro voto sarà nel senso che io ho indicato. Se ella proporrà che la questione sia deferita alla Giunta del regolamento o a quella Commissione mista tra Senato e Camera di cui ella ha preannunciato la costituzione nell'ultima riunione della nostra Giunta, noi aderiremo, anche per deferenza verso di lei, a questo punto di vista. Ma chiediamo, per una o per altra via, una pronta chiarificazione anche per le conseguenze d'ordine politico che possono riflettersi sulla vita dell'attuale Governo, al quale noi negheremo, com'è stato già dichiarato, la nostra fiducia.

*L'Aula approva la mozione di fiducia al Governo con 295 voti favorevoli, 287 contrari e 9 astenuti.*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA COMMISSIONE D'INCHIESTA  
SULL'«ANONIMA BANCHIERI»

Seduta pomeridiana del 14 ottobre 1958

*La Camera discute la proposta di legge presentata da Malagodi per l'istituzione di una Commissione d'inchiesta, formata da quindici deputati e quindici senatori, per esaminare le responsabilità degli organi politici e amministrativi dello Stato in ordine al caso dell'«Anonima banchieri» (C. n. 318).*

*Tra il 1949 e il 1958 Giovanni Battista Giuffrè, ex-cassiere di banca, mette a segno una grave truffa, ai danni di centinaia di piccoli risparmiatori dell'Emilia-Romagna. La sua attività consiste in una raccolta di fondi a catena con corresponsione di interessi estremamente elevati (fino al 100 per cento), che vengono corrisposti prelevando parte dei capitali di nuovo afflusso. La dura denuncia da parte degli organi di stampa verte, in particolare, sul comportamento degli organi preposti al controllo del credito e al controllo fiscale, che evidentemente non sono stati in grado di intercettare tempestivamente l'attività condotta dalla cosiddetta «Anonima banchieri».*

*In Assemblea la discussione sulle linee generali inizia l'8 ottobre, ma viene rinviata per permettere alla Commissione affari costituzionali di pronunciarsi sull'ammissibilità di un emendamento presentato da Targetti, in ordine ai poteri e alle limitazioni della Commissione d'inchiesta. Nella seduta del 14 ottobre l'emendamento Targetti è dichiarato inammissibile dalla I Commissione.*

*Bozzi presenta insieme al deputato Reale un emendamento in base al quale i pubblici ufficiali e gli incaricati di un pubblico servizio sono tenuti a deporre innanzi alla Commissione d'inchiesta sui fatti di cui sono a conoscenza per ragioni d'ufficio, con l'unico limite del segreto militare e del segreto politico. Nel suo intervento Bozzi svolge l'emendamento e affronta la delicata questione dei poteri della Commissione d'inchiesta.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, io sono rimasto veramente impressionato dall'intervento or ora concluso del collega onorevole Tesaurò, il quale si erge a depositario assoluto del verbo giuridico; a un certo momento egli mi ha chiamato direttamente in causa, quale responsabile di un grave peccato di contraddizione, perché io, quale ex sottosegretario per le finanze, sarei (come dire?) coautore d'un certo articolo 15 della legge

10 gennaio, 1957, n. 3 (notate, legge delegata), il quale articolo, disciplinando il segreto d'ufficio, farebbe crollare miserevolmente l'emendamento proposto da me e dall'onorevole Reale.

L'onorevole Tesauro non ha letto qui l'articolo 15, e ha mostrato in ciò molta prudenza. Che cosa dice questa disposizione? Dice una cosa ovvia che, se anche non fosse scritta, dovrebbe essere ugualmente rispettata in base ai principi elementari che regolano l'organizzazione dei pubblici uffici; dice che i dipendenti statali debbono mantenere il segreto sulle attività che svolgono nell'adempimento delle loro mansioni. Ma nei confronti di chi va osservato il segreto? Nei confronti di tutti – soggiunge l'articolo 15 – meno che nei confronti di coloro ai quali spetta il diritto di conoscere l'andamento delle cose della pubblica amministrazione. Difende, in sostanza, il pubblico funzionario contro i curiosi. Il Parlamento, nel caso Giuffrè, è un impertinente curioso? Intanto, l'articolo 15 stabilisce il diritto, dico il diritto, per taluni soggetti, di penetrare nei segreti d'ufficio: e note che esso impone il segreto soltanto quando le rivelazioni di atti possano recare danno all'amministrazione o ai terzi. Mi sembra che l'onorevole Tesauro abbia adoperato un *boomerang*! Poiché il problema che qui ci interessa è proprio questo: ha o non ha, una Commissione d'inchiesta parlamentare, qual è quella disciplinata dalla proposta Malagodi, il potere di alzare il velo sui misteriosi segreti d'ufficio? Il rivelarli reca nocimento all'amministrazione o reca vantaggio a quel buon andamento di essa che la Costituzione protegge?

**Presidente.** Onorevole Bozzi, mi scusi se la interrompo, ma desidero ringraziarla, perché ella sta centrando il problema. Mi consenta la Camera che io richiami l'attenzione sull'interpretazione degli articoli 352 del codice di procedura penale e 15 della legge delegata del 1957 ai fini della fissazione dei limiti del potere giudiziario in questa materia e di una eventuale deroga da parte dell'Assemblea a questi limiti.

**Bozzi.** Spero di poter continuare su tale strada, signor Presidente. Ho l'impressione che questa mattina in I Commissione e oggi in aula siano state fatte osservazioni non sempre del tutto fondate, soprattutto circa la natura del potere d'inchiesta. Infatti, ho sentito parlare di *ius singulare*, di riserva di giurisdizione, di garanzia costituzionale del giudice precostituito. Ma, onorevoli colleghi, la Commissione d'inchiesta parlamentare non è un giudice e di fronte ad essa non vi sono imputati.

*Una voce al centro.* Non condanna nessuno.

**Bozzi.** Non assolve né condanna nessuno. Il voler considerare l'inchiesta alla stregua d'un giudizio è un errore fondamentale che ne involge altri (*abyssus abyssum invocat!*), e fa arrivare alle conseguenze veramente aberranti dianzi prospettate, a nome della maggioranza democristiana, dall'onorevole Tesauro. L'inchiesta parlamentare è preordinata al conseguimento

d'una cognizione o d'una serie di cognizioni in ordine a un oggetto determinato. Essa è un mezzo per aver notizia di dati e di elementi di fatto. Questo carattere è comune a ogni tipo d'inchiesta (la dottrina le cataloga in vari gruppi), anche a quella che mira a indagare sull'andamento dei servizi pubblici o sulla condotta del Governo o dell'amministrazione. L'inchiesta non si conclude con un provvedimento; la sua è un'attività d'indagine e di raccolta, che può preparare l'adozione di provvedimenti di competenza del legislativo o dell'esecutivo. È certo che dalla relazione dell'inchiesta potranno derivare ulteriori conseguenze d'ordine politico per la valutazione che ciascuna delle Camere, autonomamente, potrà fare, o anche d'ordine giudiziario (civile o penale) o disciplinare; ma queste non sono le conseguenze tipiche dell'inchiesta: questi sono effetti eventuali e in certo senso accessori, poiché in sé e per sé l'inchiesta ha altra e diversa finalità: raccogliere elementi per accertare se (restiamo al «caso Giuffrè») ricorrono fenomeni di disfunzione obiettiva, ossia connessi con l'organizzazione di certi settori della pubblica amministrazione, e per individuare, eventualmente, manchevolezze o colpe di singoli dipendenti. Ma l'inchiesta si ferma qui. Il resto, se vi sarà, spetta ad altri organi e ad altri uffici.

Ognuno vede, quindi, come la funzione d'una Commissione d'inchiesta sia profondamente distinta da quella propria dell'autorità giudiziaria, civile o penale: questa accerta responsabilità individuali, in base alla stretta applicazione della legge, e assolve o condanna; quella accerta fatti obbiettivi e condotta di singoli, in base a regole di legge o tratte dal principio del buon andamento della pubblica amministrazione, ma non adotta provvedimenti, e al più formula proposte a chi ha competenza a prenderle in considerazione. E ognuno vede del pari come la deliberazione d'una inchiesta parlamentare politica non possa essere confusa con la questione di fiducia, che ha nella nostra Costituzione una precisa e autonoma disciplina, intesa a garantire la stabilità dei governi e a porli al riparo da azioni parlamentari che non sono previste come mezzi per la revoca della fiducia. Una questione di fiducia potrà essere posta in seguito, sulla base delle risultanze dell'inchiesta, ma questa è una di quelle conseguenze eventuali di cui ho fatto cenno prima, e che spettano alla valutazione delle due Camere in forma autonoma.

Se questi principi, che ho rapidamente delineato, sono esatti, ha fondamento la tesi del relatore onorevole Lucifredi, dell'onorevole Tesaurò, del ministro onorevole Del Bo, secondo la quale l'inchiesta del tipo Giuffrè (poiché di questa discutiamo) incontrerebbe nei suoi poteri di accertamento un disco rosso, una barriera non valicabile costituita dal segreto d'ufficio? L'argomento degli avversari è questo: la Commissione d'inchiesta ha gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria, sia che essa venga disposta autonomamente da ciascuna Camera, sia che venga adottata con la forma della legge, e poiché l'autorità giudiziaria penale non può violare il segreto d'ufficio, lo stesso limite incombe sulla Commissione d'in-

chiesta. Il quale argomento, come avete ascoltato, fa leva sull'articolo 352 del codice di procedura penale.

Si dice, rivolti all'onorevole Targetti, all'onorevole Reale e a me: «Voi volete attribuire alla Commissione poteri maggiori di quanti ne ha il giudice; voi violate i diritti della personalità umana, costringendo coloro che potrebbero legittimamente esimersi a rendere testimonianza; voi violate la Costituzione!» Terribile accusa! Ma è fondata? Io credo di no. Che cosa è mai questo segreto d'ufficio? È forse un bene assoluto, che valga *erga omnes*, un principio non mai derogabile? E a tutela di quale interesse il segreto d'ufficio è concesso?

Onorevoli colleghi, io vi prego di ricordare quanto è avvenuto in questa aula pochi giorni or sono, quando furono discusse le interrogazioni e le interpellanze sul «caso Giuffrè». Abbiamo ascoltato i ministri Andreotti e Preti fare dichiarazioni sulla attività degli uffici dipendenti dai loro Ministeri; essi lessero documenti riservati e delicati. Hanno violato il segreto d'ufficio o non lo hanno violato? Credo che, se dovesse prevalere la tesi Lucifredi, Tesaurò e Del Bo, si potrebbero porre problemi di responsabilità perché, se un obbligo di segreto sussiste, non vedo perché debba valere soltanto nei confronti della Commissione parlamentare d'inchiesta e non anche dei ministri! Ma gli onorevoli Andreotti e Preti hanno fatto bene, secondo me, a leggere quegli atti, e non hanno violato alcuna norma: hanno reso omaggio al Parlamento nell'esercizio più rilevante del suo potere ispettivo.

E perché allora, se il segreto d'ufficio è sacro, l'eccezione non fu sollevata nei confronti dei ministri? Che cosa è mai questo obbligo di segretezza che esiste e non esiste? Esso o è o non è.

Ma il segreto d'ufficio è veramente un bene di valore assoluto che vale verso tutti e che non può essere mai svelato? La risposta affermativa è un assurdo logico e giuridico: non sussiste segreto d'ufficio, ad esempio, del direttore di divisione nei confronti del suo direttore generale o di questo nei confronti del ministro! La verità è che vi sono situazioni in cui l'interesse pubblico che il segreto d'ufficio tutela deve cedere di fronte a un interesse pubblico prevalente.

Questa mattina, in sede di Commissione, ho prospettato alcuni esempi che dovrebbero rendere palese l'incongruenza di considerare il segreto d'ufficio un *tabù*. Prendete il segreto professionale dei sanitari. L'articolo 365 del codice penale dispone che, se nell'esercizio di una professione sanitaria appaiano casi che possano presentare i caratteri d'un delitto punibile d'ufficio, il medico ha l'obbligo di farne referto all'autorità giudiziaria; e l'omissione costituisce reato. Questa forma, dunque, squisitissima di segreto professionale, il segreto del sanitario, cade di fronte a una esigenza prevalente, all'interesse punitivo. Non è chi non veda l'assurdità della situazione d'un medico che, instaurato il processo penale sulla base del referto da lui avanzato, potesse valersi, in qualità di testimone, del disposto del-

l'articolo 352 del codice di procedura penale e affermasse di non potere rivelare i fatti di cui è a conoscenza, e che denunciò, perché questi costituiscono segreto d'ufficio. Qui più che di considerazioni giuridiche si tratta di una questione di logica giuridica, anzi di logica comune. L'accertamento della verità nel processo penale prende senz'altro il sopravvento nei confronti del segreto d'ufficio. Un altro esempio...

**Lucifredi.** Consideri la posizione dell'avvocato invece di considerare quella del medico e pensi un po' dove si andrebbe a finire.

**Bozzi.** Onorevole Lucifredi, la cosa non muterebbe. Ne parleremo fra poco a proposito dell'ultimo comma dell'articolo 351 del codice di procedura penale.

Dicevo, un altro esempio: esiste il reato di spionaggio. Ammettiamo che venga denunciata una persona per atti di spionaggio in quanto avrebbe trafugato alcuni piani dello stato maggiore militare, consegnandoli al nemico. È possibile pensare che il capo di stato maggiore, interrogato in veste di testimone dal magistrato, si trincerò dietro il segreto d'ufficio? Un'applicazione della legge in questo senso equivarrebbe a porre una barriera all'opera della giustizia. Del resto, se si dà uno sguardo a tutti i reati contro la pubblica amministrazione (peculato, malversazione e simili), che comportano spesso accertamenti su attività dei pubblici uffici, non può non rilevarsi come un'interpretazione differente da quella da me data condurrebbe a risultati assurdi. Lo stesso segreto bancario, del quale si è tanto parlato questa mattina in Commissione e al quale si è riferito così insistentemente l'onorevole Lucifredi, cade di fronte all'interesse di ordine pubblico. Soccorre a questo proposito, onorevole Lucifredi, l'articolo 340 del codice di procedura penale, in base al quale l'autorità giudiziaria può sequestrare atti e valori, anche se custoditi nelle cassette di sicurezza; e così cade il segreto gelosissimo della corrispondenza e delle comunicazioni: in tal senso dispone l'articolo 339 dello stesso codice.

Insomma, nessun ostacolo di segreto d'ufficio esiste di fronte al pubblico interesse prevalente. Ma la conferma della bontà di questo mio modo di ragionare si trova proprio nel codice di procedura penale, agli articoli 351 e 352, i quali tutelano il segreto professionale e il segreto d'ufficio non in maniera assoluta, come se si trattasse d'un oracolo impenetrabile, e consentono legittimamente l'indagine sugli atti da esso coperti. Innanzi tutto, il segreto non è un dovere cogente, poiché la legge stabilisce che il giudice non può obbligare il teste a deporre, ma è ovvio che questo, se crede, può deporre; in secondo luogo, l'invocazione del segreto, professionale o d'ufficio, non è, di per sé solo, motivo sufficiente per rifiutare la testimonianza: se il giudice ritiene non fondato il motivo, sorge l'obbligo della deposizione, e chi insiste nell'atteggiamento negativo commette delitto ai sensi dell'articolo 372 del codice penale, per falsa testimonianza. Ciò è detto più

chiaramente, per l'ipotesi di segreto professionale, nell'articolo 351 del codice di rito, ma vale anche per il segreto d'ufficio, sia pure attraverso una procedura diversa.

Come vedete, onorevoli colleghi, al giudice penale non è precluso il potere di conoscere i segreti professionali o d'ufficio, quando i fatti che essi coprono siano indispensabili al fine di accertare la verità e di rendere giustizia.

Se quel parere esiste nell'autorità giudiziaria, vorremo noi negarlo alla Commissione d'inchiesta in un caso, come quello Giuffrè, in cui tutta l'indagine si sostanzia nella raccolta di documenti, nell'esame testimoniale di pubblici dipendenti?

**Gui.** Che bisogno c'era allora dell'emendamento?

**Bozzi.** Esatto, onorevole Gui. Noi non ne sentivamo il bisogno, tanto è vero che la norma, intorno a cui oggi si contende, non esisteva nella originaria proposta Malagodi. Questa mattina, però, onorevole Gui, in I Commissione abbiamo assistito a una presa di posizione ufficiale da parte del Governo che ci ha veramente impressionato, per cui ciò che all'inizio poteva sembrare superfluo è diventato, in virtù di eventi successivi, necessario e anzi indispensabile. Questa mattina dunque, l'onorevole ministro Del Bo ha detto alcune cose importanti: in primo luogo, che il Governo riteneva incostituzionale l'emendamento Targetti o quante altre formulazioni avessero lo stesso contenuto sostanziale; in secondo luogo, che il Governo non poteva accettare alcun impegno che potesse obbligarlo, sia pure in guise diverse da quelle d'un articolo di legge, a esonerare i funzionari dal segreto d'ufficio; in terzo luogo (e su questo richiamo l'attenzione della Camera, perché è estremamente grave), che il Governo avrebbe consentito ai funzionari di riferire alla Commissione d'inchiesta solo sugli atti che essi avevano posto in essere in esecuzione di ordini impartiti dai ministri.

Onorevoli colleghi, non vi accorgete della enorme assurdità di questa presa di posizione che veramente supera le divisioni di parte politica e investe l'essenza e la dignità stessa dell'istituto parlamentare? In pratica, se fosse accettato il punto di vista governativo l'indagine sarebbe rimessa ai ministri, i quali sceglierebbero a loro esclusivo libito le cose che potrebbero essere riferite e quelle che potrebbero essere taciute. Strana concezione davvero della funzione ispettiva del Parlamento nella sua manifestazione più penetrante, la Commissione d'inchiesta! Ancor più strana perché noi sappiamo che di atti ordinati dai ministri nel caso Giuffrè non ve ne sono stati; potremmo dunque chiudere l'inchiesta prima di aprirla, per mancanza di oggetto su cui indagare.

È peregrina distinzione quella fra atti ordinati e atti non ordinati: in virtù di essa, il ministro dovrebbe rispondere politicamente, dinanzi al Parlamento, soltanto degli atti che egli ha ordinato non di quelli che i diretto-

ri generali o altri funzionari compiono in forza delle direttive del ministro, nell'ambito della loro competenza. Ma, di grazia, chi è allora il responsabile di questi atti? Francamente la cosa mi pare grave, ed è per questo che su di essa richiamo l'attenzione del Parlamento e, in particolare, dei colleghi costituzionalisti che non mancano in quest'Assemblea.

Ritengo dunque, signor Presidente, che non si tratti di derogare alla disposizione dell'articolo 352 del codice di procedura penale; noi siamo in sede d'interpretazione e di applicazione di quell'articolo. O forse, onorevoli colleghi, noi dovremmo ridurre il nostro potere d'indagine, come è stato detto, a quello di sequestrare delle carte? E quali carte potremmo sequestrare se dovessimo rinunciare al potere di sentire, in ordine alla redazione di esse, i direttori generali dei ministeri, ad esempio, o l'intendente di finanza o il comandante del corpo delle guardie di finanza? Non pensano i colleghi alla enormità di tutto questo?

*Una voce a sinistra.* Hanno paura!

**Bozzi.** Quando una norma giuridica (mi auguro che l'onorevole Tesauro queste cose le insegni all'università) ci fa arrivare a conseguenze assurde, l'errore è nostro, che non abbiamo saputo interpretare la norma. Se una Commissione di questo tipo non può sentire testimoni, o se, per essere più esatti, i testimoni si possono rifiutare di rispondere, trincerandosi dietro il segreto d'ufficio; se la Commissione deve sottostare alla discrezionalità, per non dire all'arbitrio, del potere esecutivo, che può rispondere e non rispondere, allora io dico che è preferibile non farla nascere!

Ma vi è poi una considerazione di fondo, di carattere più generale. È veramente strano, onorevole Degli Occhi, che ella, monarchico, abbia assunto una posizione perfettamente contrastante con la prassi dello statuto di Carlo Alberto.

**Degli Occhi.** Ma siamo in repubblica! (*Si ride*).

**Bozzi.** Qui si verificano posizioni di questo genere: che ella, onorevole Degli Occhi, assume un atteggiamento al mille per mille repubblicano, anche se assurdo; e il mio amico onorevole Reale, repubblicano, sostiene viceversa la tesi che fu applicata sotto la monarchia, che era una tesi logica! Sotto il regime monarchico si ebbero inchieste famose, come quella sulle spese per il palazzo di giustizia in Roma, sulle spese di guerra, sulle terre liberate; e in tutte le leggi che le deliberarono fu inserita una norma che proscioglieva i pubblici dipendenti dall'obbligo del segreto d'ufficio!

Senza discutere se il nostro sia un regime di assemblea o un regime misto, mi sembra che dovrebbe ricevere il comune consenso questa affermazione: che nella nuova Costituzione v'è stato un aumento del potere del Parlamento. Ebbene, noi avremmo creato l'articolo 82 per ridurre i poteri del Parlamento nella sua funzione ispettiva: un cammino a ritroso rispetto

a conquiste storicamente consolidate! Con la conseguenza, estremamente assurda ed illogica, che il Governo può fare un'inchiesta amministrativa, nella quale naturalmente il segreto d'ufficio non vige, e noi non possiamo condurre un'inchiesta servendoci degli stessi poteri dei ministri! Noi possiamo sentire i ministri Andreotti e Preti esporre notizie coperte dal segreto d'ufficio, mentre il Parlamento questo non lo può fare. E allora, questo segreto d'ufficio ha due facce...

**Degli Occhi.** La Costituzione ha aumentato anche i poteri della magistratura.

**Bozzi.** Ma qui la magistratura non c'entra; qui non si toglie nulla alla magistratura. Ella, evidentemente, non ha sentito la prima parte del mio intervento.

Ritengo che ormai sia indispensabile approvare una norma che dichiari il potere della Commissione d'inchiesta di svolgere gli accertamenti necessari anche attraverso le deposizioni dei pubblici dipendenti, non vincolati al segreto. Altrimenti, consentire che una Commissione nasca per accecarla nel momento stesso in cui vede la vita è cosa, oltre che anti giuridica, impolitica, veramente fuori di quello stato di diritto di cui ho tanto sentito parlare questa mattina, il quale richiede che su tutti i fatti si accerti la verità per correggere errori e manchevolezze o per punire colpevoli: naturalmente nei limiti della tutela della persona umana, che non ha nulla a che vedere con il segreto d'ufficio. La persona umana si difende difendendo la causa della verità!

Far nascere una Commissione di questo tipo, privandola dei mezzi di vita, è veramente un insulto, direi una beffa; ed è una cosa che non può essere degna di questo Parlamento.

A conclusione, io leggo l'emendamento da me presentato insieme con l'onorevole Reale, il quale è così formulato:

«La Commissione avrà tutti i poteri d'indagine e di accertamento attribuiti al magistrato inquirente dal codice di procedura penale. Ai fini degli accertamenti indicati nei primi due commi del presente articolo i pubblici ufficiali e impiegati e gli incaricati di un pubblico servizio si intendono tenuti a deporre sui fatti da loro conosciuti per ragioni di ufficio, salvo le limitazioni previste nel secondo comma dell'articolo 352 del codice di procedura penale».

Nella sua prima parte, l'emendamento riproduce la formula dell'emendamento Targetti. Quanto poi alle limitazioni richiamate nell'ultima alinea, chiarisco che esse si riferiscono al segreto militare e al segreto politico, che qui non sono affatto in discussione.

L'emendamento (al quale mi auguro che lo stesso onorevole Targetti vorrà aderire) intende rappresentare non una deroga ma un'applicazione dell'articolo 352. Ha un valore meramente dichiarativo, sottolineato dall'espres-

sione «si intendono». In sostanza, il Parlamento considera in linea generale, data la natura dell'inchiesta, che ogni motivo di segreto d'ufficio non sia in questo caso fondato; non v'è un obbligo valido di segretezza. Crediamo di difendere con la nostra proposta la Costituzione e di prospettare un'interpretazione che assicura il raggiungimento dello scopo d'interesse pubblico per il quale la Costituzione medesima prevede l'istituzione di Commissioni d'inchiesta parlamentare. Queste, onorevole Tesauro, hanno un limite che è sempre lo stesso, siano esse adottate per deliberazione autonoma, non legislativa, di ciascuna Camera o per atto formale di legge; ma noi quel limite rispettiamo, perché non rivendichiamo poteri maggiori di quelli di cui potrebbe disporre l'autorità giudiziaria, la quale ha la possibilità di considerare non fondato il segreto d'ufficio.

Mi auguro, signor Presidente e onorevoli colleghi, che su questa questione si raggiunga un onorevole accordo; onorevole per tutti. Il problema non è di maggioranza o di opposizione. Ho sentito stamane affermare in Commissione e poi ripetere oggi che si porrebbe da noi una questione di fiducia; il problema invece, a mio avviso, prescinde da ogni impostazione politica ed è di natura prevalentemente amministrativa. Le proiezioni d'ordine politico potranno esservi domani; ma saranno di maggiore o minore intensità a seconda di quanto decideremo oggi. Sarà la parte che appoggia il Governo, se negherà alla Commissione d'inchiesta i poteri da noi richiesti nella fedele interpretazione della Costituzione e della legge e, soprattutto della logica comune, a dare una colorazione politica a un fatto che era nato viceversa sotto altra veste e con altra sostanza. (*Applausi*).

*La Camera vota contro l'ammissibilità costituzionale dell'emendamento Bozzi-Reale ed approva, nella stessa seduta, la proposta di legge con 411 voti favorevoli e 65 contrari.*

*Il Senato approva senza modificazioni il testo trasmesso dalla Camera nella seduta del 17 ottobre (legge 18 ottobre 1958, n. 943).*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SU UNA MOZIONE DI FIDUCIA AL GOVERNO

Seduta pomeridiana del 4 dicembre 1958

*La Camera discute la conversione in legge del decreto-legge 17 ottobre 1958, n. 938, recante il mantenimento in vigore, nella misura del 50 per cento, della sovrimposta addizionale sulla benzina (C. n. 406). Dopo le repliche dei relatori e del Ministro delle finanze Preti, è approvato a scrutinio segreto un emendamento Cortese Guido e altri, inteso ad abolire la sovrimposta a partire dal 31 dicembre 1958.*

*Ancora una volta i cosiddetti "franchi tiratori" mettono in difficoltà l'esecutivo, che pur non essendo obbligato a dimettersi, è costretto a prendere atto della fragilità della propria maggioranza parlamentare.*

*I gruppi che sostengono l'esecutivo presentano una mozione di fiducia (Gui-Saragat) al Governo presieduto da Fanfani, sulla quale si apre la discussione.*

*Bozzi prende la parola sulla proponibilità della mozione stessa, ricordando che la Costituzione non contempla l'istituto della mozione di fiducia ad un Governo, che già gode della fiducia del Parlamento ed invita l'esecutivo a trarre le conseguenze politiche più opportune dall'esito del voto, senza cercare soluzioni alternative in contrasto addirittura con il buon senso.*

**Bozzi.** Viene improvvisamente posta una questione di gran delicatezza dal punto di vista costituzionale e politico. Noi liberali diciamo subito che non siamo contrari ad un dibattito in questa sede; se poi, onorevole Laconi, la democrazia cristiana crede di farlo anche nelle aule del suo gruppo, questo è affar suo. Noi democraticamente vogliamo che i dibattiti si svolgano nella sede competente, che è questa; ed avremmo anche piacere che per lo meno dibattiti di tanta importanza si svolgessero dinanzi ad una rappresentanza di ministri un po' maggiore di quella che ora noi vediamo dinanzi a noi.

**Presidente.** Vorrei precisare che in questo momento è riunito il Consiglio dei ministri. Il ministro Del Bo è qui per esprimere il pensiero del Governo sulla discussione della mozione.

**Bozzi.** In realtà la Costituzione non prevede l'istituto della mozione di fiducia per modificare un rapporto di fiducia già esistente; prevede solo la

mozione di sfiducia. La prassi ha integrato il sistema stabilendo che il Governo, quando lo crede ed anche sull'argomento che crede – e noi, soprattutto nella passata legislatura, abbiamo dato una certa interpretazione estensiva a questo punto – possa porre la questione di fiducia.

Ma francamente, da un punto di vista, non vorrei dire nemmeno costituzionale, per non scomodare e disturbare queste cose tanto sacre, dirò quindi da un punto di vista di logica ed anche di buon senso, se non addirittura di senso comune, non vedo come un gruppo possa incaricarsi di dare la fiducia al Governo che costituzionalmente la possiede già.

Qui ci avvolgiamo in una contraddizione quasi insanabile. Il Governo, in forza del voto che ha ricevuto poco fa, può dimettersi, può non dimettersi; non ha l'obbligo giuridico-costituzionale di dimettersi: è questa una questione rimessa alla sua sensibilità e alla sua discrezionalità politica. Ma che cosa succede adesso? Succede che il Governo non si dimette, però sente la debolezza della sua situazione; non ne trae direttamente le conseguenze ed affida ai gruppi che lo sorreggono l'incarico di correggere questa situazione abnorme.

Ora, qui francamente v'è una contraddizione politica straordinaria, qui mi pare veramente che si voglia, attraverso questo strumento, raggiungere uno scopo che è contrario alla Costituzione, contrario al regolamento: che si voglia cioè correggere immediatamente, attraverso un voto palese, quelli che sono i risultati ottenuti su una legge attraverso il voto segreto. Tragga il Governo le sue conseguenze, ma non cerchi di rafforzare la sua debolezza attraverso strumenti che sono contrari alla logica.

*Dopo un ampio dibattito sulle dichiarazioni rese dal Presidente del Consiglio Fanfani alla Camera dei deputati, il 6 dicembre l'Aula approva la mozione Gui-Saragat con 294 voti favorevoli e 286 contrari.*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULL'EFFICACIA ERGA OMNES DEI CONTRATTI COLLETTIVI

Seduta pomeridiana del 29 aprile 1959

*Il 24 aprile si apre la discussione generale sul disegno di legge «Norme per l'attribuzione di efficacia generale ai contratti collettivi esistenti per garantire un minimo di trattamento economico e normativo ai lavoratori» (C. n. 567), presentato il 19 novembre 1958 dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale Vigorelli. Il disegno di legge delega al Governo il compito di emanare le norme di rango legislativo, che rendano obbligatoria erga omnes l'applicazione dei contratti collettivi.*

*In Aula vengono presentate due relazioni, una di maggioranza che propone un nuovo testo, che delega il Governo a fissare per legge i trattamenti minimi e a renderli obbligatori uniformandoli ai contratti collettivi di categoria e una di minoranza, che dà conto del dissenso, in particolare dei liberali, contrari a rendere obbligatori erga omnes i contratti collettivi con modalità diverse da quelle previste dall'articolo 39 della Costituzione.*

*Nella seduta pomeridiana del 29 aprile Bozzi critica duramente il testo proposto dalla XIII Commissione (lavoro e previdenza sociale). Imporre al Governo il dovere di recepire attraverso atti aventi forza di legge le clausole dei singoli accordi economici e dei contratti collettivi, per garantirne l'obbligatorietà per tutti i lavoratori appartenenti ad una determinata categoria, configura, secondo Bozzi, «un eccesso di potere legislativo», in quanto l'articolo 39 della Costituzione, ancorché inattuato, dispone un percorso diverso per conferire tale obbligatorietà. Il testo della Commissione costituirebbe un tentativo del legislatore ordinario di aggirare il dettato costituzionale, che non è ammissibile.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge sottoposto al nostro esame suscita una serie di preoccupazioni d'ordine politico ed economico e di riserve d'ordine giuridico. Noi liberali, secondi a nessuno, sentiamo l'esigenza di porre riparo alle sperequazioni che sussistono tra lavoratori e lavoratori, l'esigenza di assicurare un salario giusto ed una disciplina normativa a ogni contratto di lavoro individuale. Coloro che ci accusano di insensibilità per questo problema umano e sociale non conoscono la nostra dottrina e si servono dei più triti luoghi comuni, non degni

di una civile polemica politica, per ergersi a paladini, *coûte qui coûte*, secondo la demagogica moda dei tempi, del più avanzato progressismo! Ma il progresso, quello vero, quello che dura, si raggiunge prestando ossequio alla legge.

Questo disegno rispetta o no la più fondamentale delle leggi, la Costituzione? Noi crediamo di no. E non siamo, affermando questa tesi, degli isolati stravaganti né dei fanatici e vani cultori della forma astratta. La forma è qui sostanza di cose e i profili di legittimità costituzionale si fondono e confondono con preoccupazioni di ordine politico, economico e sociale.

Sin da quando nel 1951 l'onorevole Rubinacci, allora ministro del lavoro, predispose uno schema che nel dare attuazione organica all'articolo 39 della Costituzione proponeva un articolo, il 42 se non ricordo male, che in via transitoria attribuiva efficacia *ultra partes* ai contratti collettivi esistenti, si è sollevata una larga disputa circa la legittimità costituzionale e la validità politica e sociale di tale norma. Se n'è occupata la stampa; se ne sono occupati studiosi di diritto pubblico anche in convegni indetti proprio sul particolare tema della contrattazione collettiva. E il dibattito si è riaperto dopo le note proposte degli onorevoli Pastore e Di Vittorio, formulate durante la passata legislatura.

Anche l'atteggiamento tenuto dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, che, come Ponzio Pilato, si è rifiutato, come se fosse affare che non lo riguardasse (assai strana concezione!), di esprimere il suo avviso sulla costituzionalità del progetto, c'induce a pensare che in seno a quel consesso dovessero al riguardo sussistere notevoli perplessità.

Chi ha seguito in questi giorni i lavori della I e della XIII Commissione sa bene quali e quante siano state le critiche e le riserve prospettate da colleghi di diversi settori. La lucida relazione di maggioranza riecheggia, con onestà di cui va data lode all'estensore, l'illustre presidente della XIII Commissione, onorevole Rubinacci, il travaglio che fu ed è in molti dei commissari. Nessuna voce si è mai levata per negare la bontà del fine da raggiungere; i contrasti riguardano il metodo seguito per raggiungere quel fine.

Il problema di fondo sta proprio qui. Perché scegliere una via traversa e non quella maestra indicata dall'articolo 39 della Costituzione? Noi liberali invociamo l'attuazione di questo precetto. E non è la nostra una richiesta astratta: abbiamo predisposto, voi lo sapete, una proposta di legge al riguardo, una proposta che era all'ordine del giorno della Commissione e che il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro ha esaminato esprimendo un parere largamente favorevole. Noi chiediamo il rispetto della Costituzione, che significa autonomia e libertà dei sindacati, autodisciplina, legittimazione a stabilire la contrattazione collettiva *erga omnes* senza ingerenze di forze politiche o di governo. Chi oserà dire che sia la nostra una posizione retriva?

Perciò, onorevoli colleghi, riproponendo all'attenzione della Camera e del paese le nostre eccezioni, anche se isolati, noi adempiamo un dovere che profondamente sentiamo nella nostra coscienza; siamo certi di gettare un

seme che darà, se non oggi, domani, i suoi frutti: è questa una forma di collaborazione critica della quale Governo e maggioranza non potranno non darci atto. Non presenteremo un ordine del giorno di non passaggio agli articoli, che sarebbe, dato lo schieramento parlamentare, inutile cosa; ma ciò non sminuisce il valore ed il significato del nostro atteggiamento.

In che consistono, dunque, le nostre critiche? Cercherò di essere breve e chiaro. Il disegno di legge elaborato dalla XIII Commissione ha una strutturazione più abile di quella predisposta dal Governo. Il progetto dell'ex ministro Vigorelli attribuiva efficacia *ultra partes* ai contratti collettivi cosiddetti di diritto comune stipulati dalle associazioni sindacali esistenti e delegava al Governo il compito di emanare le norme legislative atte a stabilire tale generale obbligatorietà al fine di «garantire un minimo di trattamento economico e normativo ai lavoratori». Il progetto della Commissione, invece, ha congegnato una delega al Governo di diverso contenuto, imponendogli il dovere di recepire in propri autonomi provvedimenti legislativi le clausole dei singoli accordi economici e dei contratti collettivi per il medesimo fine sopra indicato.

In sostanza, secondo il progetto governativo il contratto di diritto comune si convertiva, in forza della legge delegata, in contratto obbligatorio per tutti gli appartenenti alla categoria; secondo il nuovo testo questa conversione non si opera: il contratto resta di diritto comune, ma la legge delegata ne assume il contenuto e perciò il comando legislativo è obbligatorio per tutti i lavoratori di ciascuna categoria.

Ora, onorevole Rubinacci, questa ingegnosa strutturazione, elaborata dalla XIII Commissione, è in certo senso una confessione, onesta confessione, della crisi che vi ha travagliato; ma, secondo me, non regge. Di operazioni di questo tipo si sono occupati i giuristi di tutti i tempi. I romani ne davano una definizione precisa: la chiamavano *fraus legi*. I moderni costituzionalisti, che sono più sottili ed eleganti anche nella terminologia, l'hanno battezzata in altro modo; la chiamano «eccesso di potere legislativo». Il quale si ha appunto quando il legislatore ordinario si propone di raggiungere un fine che la Costituzione non gli consente; nel caso nostro (qui, ovviamente, non si può entrare in disquisizioni dottrinali) direi piuttosto che non di eccesso di potere legislativo si tratti, ma di violazione della legge costituzionale per incompetenza del legislatore ordinario. Il sindacato della Corte costituzionale non dovrebbe essere dubbio.

Infatti, onorevoli colleghi, qual è il valore giuridico dell'articolo 39 dello Statuto repubblicano? Mi sembra chiaro. Esso assegna alle rappresentanze unitarie dei sindacati registrati la legittimazione a stipulare contratti collettivi valevoli per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce. È un'attribuzione di competenza costituzionalmente garantita. L'unico sistema per conferire questa obbligatorietà *erga omnes* è quello previsto dall'articolo 39. Da ciò deriva che la legge ordinaria non può istituirne uno diverso.

E cosa mai ha fatto, nella sostanza, la XIII Commissione? Ha visto l'ostacolo costituzionale e ha cercato di aggirarlo; ha visto che il corpo era gobbo e ha cercato di confezionare un vestito che nascondesse la gibbosità. Questa è la *fraus legi*.

**Rubinacci**, *Relatore per la maggioranza*. Il potere legislativo è illimitato.

**Bozzi**. Illimitato no: vi è il rispetto della Costituzione. Se voi, poi, volete dire che il legislatore ordinario può emanare norme in materia di lavoro, dite cosa esattissima, ma non rispondete alla mia impostazione. Io non aderisco a quella teoria, che pur ha autorevoli sostenitori, secondo la quale sussisterebbe a favore delle rappresentanze unitarie di sindacati una riserva normativa nel senso che sarebbe sottratta alla legge la disciplina della materia relativa ai rapporti di lavoro. Non aderisco a questa teoria, perché la considero in contrasto con il sistema costituzionale concernente le fonti di produzione giuridica, il qual sistema vede, dopo la Costituzione, la legge al primo posto in quella che è stata chiamata «la scala delle durezze normative»; il contratto collettivo è subordinato non soltanto alla legge ordinaria, ma anche al regolamento.

Non è ammissibile in un ordinamento che assume il lavoro a fondamento dello Stato e che pone al legislatore doveri di interventi a favore dei prestatori d'opera, non è ammissibile, dicevo, pensare a un disco rosso che sbarrì la via alla legge. Non esiste, a parer mio, una riserva esclusiva di normazione in materia di lavoro a favore dei sindacati, i quali si noti hanno, in base all'articolo 39, un potere negoziale libero, sicché essi potrebbero anche restare inerti e lasciare senza disciplina uno o più settori di lavoro. Del resto, l'esperienza legislativa, già affermatasi sotto l'impero del sistema corporativo fascistico, registra ampi interventi legislativi in materia di rapporti di lavoro: così il libro quinto del codice civile. Ed anche nel restaurato regime democratico noi più volte abbiamo dettato norme intese a disciplinare rapporti di lavoro tipici o particolari aspetti del rapporto di lavoro in generale.

Ma, come dicevo, onorevoli colleghi, il mio discorso è un altro. Io non pongo in un aspetto diverso il problema della riserva normativa; sostengo che il legislatore ordinario non possa tradurre, né per via diretta né attraverso delega al Governo, in provvedimento legislativo il contenuto di contratti collettivi. Questi, con la connessa efficacia *erga omnes*, possono essere prodotti soltanto dalle rappresentanze dei sindacati registrati, che esprimono la maggioranza dell'organizzazione di settore, nelle forme e nei modi previsti dall'articolo 39. Chi nega questa riserva, in tal modo concepita, vanifica in sostanza l'autonomia e la funzione del sindacato, perché ammette che, anche quando sarà data attuazione al precetto costituzionale, il legislatore ordinario potrà eluderne il valore assumendo a contenuto della legge quello di un contratto collettivo minoritario.

Volete la riprova della bontà di questo modo di pensare? La traggo da un'altra norma della Costituzione, dall'articolo 41, il quale, tutelando la libertà della iniziativa economica, garantisce il potere negoziale dei soggetti di fronte alla legge. Questa può controllare, limitare, coordinare l'esercizio dell'autonomia negoziale, non può annullarla sostituendovi il proprio dettato. E che cos'è il contratto collettivo, se non manifestazione di autonomia negoziale di soggetti di diritto, non interessa precisare se privati o pubblici? Ora il disegno di legge governativo cozzava frontalmente con l'articolo 39; il testo elaborato dalla XIII Commissione cerca di aggirare l'ostacolo, di cui ha consapevolezza, e trasforma in legge dei contratti che sono stati formati senza le garanzie e i controlli voluti dalla norma costituzionale.

*Una voce dal centro.* Ma i sindacati registrati non esistono e non esistono nemmeno le rappresentanze unitarie.

**Bozzi.** È esatto; ma questa obiezione, a mio avviso, non legittima l'intervento legislativo. Perché? È chiaro: in un sistema di Costituzione rigida l'ordinamento delle fonti di produzione giuridica è quello che è, il suo valore è immediatamente operante e va rispettato.

Se è esatto che l'articolo 39 riserva all'autonomia delle rappresentanze sindacali la normazione collettiva *erga omnes*, questa sfera di competenza deve essere tutelata, e non può la legge invaderla sol perché ci si trovi in situazione di carenza non essendo stato ancora attuato per l'organizzazione sindacale il regime previsto dalla Costituzione. Il Costituente su questo punto non determinò una disciplina transitoria. In altri casi lo ha fatto: così, tra le disposizioni transitorie e finali, voi trovate la VII, che disciplina la situazione giuridica in attesa della emanazione della nuova legge sull'ordinamento giudiziario e del funzionamento della Corte costituzionale; trovate la VI e l'VIII, le quali, stabilendo un termine (meramente ordinatorio, com'è noto) entro il quale il legislatore ordinario deve procedere rispettivamente alla revisione delle giurisdizioni speciali e alla indizione delle elezioni dei consigli regionali, fanno intendere che, fino a quando tali eventi, ai quali è subordinata l'introduzione del *novus ordo* costituzionale, non si saranno adempiuti, la situazione resterà disciplinata dalle norme vigenti.

Ora, quando la stessa Costituzione non stabilisce le regole transitorie, non può stabilirle il legislatore ordinario: ciò significherebbe introdurre una deroga alla norma costituzionale. Ogni riserva normativa si presenta, per così dire, con una doppia faccia: una è quella che attribuisce la competenza a una certa fonte; l'altra è quella che inibisce ad ogni altra fonte di produrre norme nel settore riservato. Ora, di questi due aspetti, non essendo operativo il primo, il secondo indiscutibilmente può esserlo. L'articolo 39, di per sé solo, senza bisogno di ulteriori interventi che ne completino il disegno, assegna alla potestà contrattuale collettiva dei sindacati la tutela costituzionale nei confronti del legislativo e dell'esecutivo. Il legislatore che

predispone una fonte normativa extra-sindacale per la creazione di contratti collettivi viola quell'articolo e viola al tempo stesso il principio costituzionale dell'autonomia negoziale con cui l'articolo 39 intimamente si riconnette.

Nella relazione dell'onorevole Rubinacci e negli interventi dei colleghi che hanno difeso il progetto è stata prospettata questa tesi: «Ci troviamo in una situazione di necessità; v'è un'urgente ragione sociale che impone l'intervento della legge per eliminare sperequazioni e ingiustizie; si tratta d'una fase di passaggio, in attesa della sistemazione organica e definitiva della materia che si avrà con l'attuazione dell'articolo 39».

Ora, se un argomentare di questo tipo vuol significare che la necessità può legittimare la violazione della Costituzione, nessuno può accettarlo; come non è ammissibile l'assunto che chiamerei della «incostituzionalità transitoria». La violazione esiste o non esiste. In evidente contraddizione è incorso or ora l'onorevole Roberti, il quale, dopo aver sostenuto l'incostituzionalità del provvedimento, lo ha giustificato coprendolo con la sanatoria dello stato di necessità.

Se poi il discorso vuol essere politico, di politica sociale, la risposta è un'altra. Ed è questa: la carenza di normazione collettiva *erga omnes* dura dal 1944, dalla data di soppressione dell'ordinamento corporativo fascistico. Che questa situazione vada normalizzata non v'è dubbio; ma normalizzata, non rabberciata; e per normalizzarla non v'è strada diversa dalla maestra, che riconosca libertà ed autonomia ai sindacati, ponendoli al riparo di illecite ingerenze. Dopo tanto letargo, qual è il motivo che spinge a bruciare le tappe, varando una legge di cui tutti, in misura maggiore o minore, dichiarandolo o sottacendolo, avvertono l'incostituzionalità?

Notate che questa legge non eliminerà completamente le sperequazioni, perché essa non si estende a tutti i lavoratori, ma soltanto a quelli appartenenti alle categorie alle quali si riferiscono i contratti collettivi esistenti: resta esclusa una vasta area di lavoratori. Notate, inoltre, che l'urgenza è invocata oggi quando la situazione non presenta forse quegli aspetti angosciosi ed acuti, di sperequazioni tra un proletariato protetto ed un proletariato indifeso, che si riscontravano qualche anno fa: oggi, attraverso lo strumento, duttile e più aderente alle concrete realtà economiche, degli accordi aziendali, molte situazioni sono state sanate.

Ma noi non neghiamo l'esistenza del problema e nemmeno la necessità di risolverlo prontamente: un problema che interessa non i lavoratori soltanto, ma anche le imprese per stabilire una parità nei costi, ossia la liceità della concorrenza, che è fattore prezioso per l'incremento della produzione e il miglioramento della qualità dei prodotti. Le nostre critiche riguardano, lo ripeto, il metodo che s'intende seguire.

Siamo schietti, onorevoli colleghi. Avete ascoltato quanto hanno detto il socialista onorevole Santi e il «missino», onorevole Roberti? Vi sono organizzazioni sindacali potenti che non vogliono l'attuazione dell'articolo 39 della

Costituzione. In questa sede tutti si rifanno a questa norma. Sarà applicata al più presto, si dice, ma in altre sedi il discorso è stato ed è l'opposto. Perché questo atteggiamento negativo nei confronti dell'articolo 39? Non intendo fare indagini sottili, ma mi sembra evidente che si ha timore di contarsi. Si preferisce la forza affidata alla presunzione a quella che si fonda sul controllo del numero. Veramente vien fatto di ricordare che troppe volte la parola serve a nascondere il pensiero! E allora, di quale transitorietà si discute? Già in Italia non v'è nulla di più definitivo di ciò che si presenta come transitorio; noi abbiamo una legislazione nei più diversi settori ricca di disposizioni transitorie, spesso legata ad un termine finale: eppure quella transitorietà diventa spesso cronica e le proroghe provvedono a perpetuare discipline normative create con una precisa data di scadenza!

Qui vi è il disegno politico di rinviare alle calende greche l'attuazione dell'articolo 39 della Costituzione. Non se ne chiede l'abrogazione o la modificazione: lo si mette nel frigorifero!

Ma io vorrei, prima di trarre le considerazioni conclusive, porre una domanda al collega ed amico Rubinacci. Cosa dovrà fare il Governo? Ho portato con me alcuni contratti collettivi, che la diligente Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia ha raccolto e pubblicato. Non so bene quanti siano tutti i contratti collettivi nazionali esistenti: non credo di esagerare se affermo che superano i cento.

Come si comporterà il Governo nell'esercizio della eterodossa delega legislativa conferitagli dall'articolo 1? Veramente non la invidio, onorevole ministro Zaccagnini!

Il Governo deve raggiungere un fine esattamente indicato: «assicurare minimi inderogabili di trattamento economico e normativo nei confronti di tutti gli appartenenti ad una medesima categoria». Mutuando la terminologia dal diritto penale, direi che questo è il dolo specifico del... reato legislativo che s'intende consumare! Il Governo, per attuare quello scopo, recepirà *sic et simpliciter* tutte le clausole esistenti, ovvero potrà sceverare le une dalle altre?

**Rubinacci**, *Relatore per la maggioranza*. Mi riservo di darle una risposta nella mia replica, onorevole Bozzi.

**Bozzi**. Grazie. Se la recezione sarà totale, noi creeremo (e non ve n'è veramente bisogno tanto irta di complessità e di contraddizioni è la legislazione esistente!) la più strana legiferazione. Più di cento contratti che diventano leggi: contratti che contengono norme minute, secondarie, marginali, rispondenti a situazioni particolarissime. Se, viceversa, il Governo potrà distinguere norma da norma, il pericolo sarà, per altro verso, ancor più grave. Noi ci accingiamo a firmare una cambiale in bianco.

Questa delega legislativa, onorevoli colleghi, malamente s'inquadra nello schema dell'articolo 76 della Costituzione. L'istituto della delegazione pre-

suppone che il Parlamento trasferisca all'esecutivo l'esercizio di una potestà legislativa di cui sia titolare; e presuppone, inoltre, che il Parlamento stabilisca i criteri e i principi ai quali la normazione dell'esecutivo si deve uniformare. Ora, dato e non concesso (come amano dire gli avvocati) che qui si abbia una materia delegabile, dove sono i principi e i criteri direttivi? Si risponde: sono inseriti, abbondantemente, nei contratti collettivi. Ma la determinazione di questi criteri e principi postula una valutazione autonoma da parte del legislativo delegante; può ammettersi che *ob relationem* si rinvii ad altro documento, ma non si può consentire la carenza di ogni diretta valutazione da parte del Parlamento. E, nel caso nostro, chi ha mai compiuto, in Commissione o qui in aula, una propria valutazione che rispecchi la volontà generale, che dev'essere l'anima della legge?

Se il Governo dovrà compiere una mera operazione di recezione sostanziale, quale area di normazione viene ad essergli riservata? Sussiste delega quando l'esecutivo è costretto a dare soltanto veste di legge a un documento normativo già fabbricato da altri soggetti?

Riguardata la situazione anche da questi angoli, si ha la conferma di ciò che all'inizio si diceva, che, cioè, attraverso questo espediente si viene a conferire obbligatorietà *erga omnes* a contratti collettivi formati senza le garanzie volute dal Costituente; si ha la violazione dell'autonomia negoziale.

Quali sono le conseguenze di un siffatto modo di procedere? Gravi dal punto di vista politico, economico e sociale. Si pietrifica nello schema rigido della legge la normazione collettiva, che dev'essere invece riservata allo strumento agile, pieghevole alle diverse e particolari esigenze economiche e sociali, del contratto. I contratti avevano un termine, che rispondeva evidentemente a necessità obiettive comuni alle parti; la legge li rende eterni! Per modificare una clausola occorrerà una legge. È vero che l'ultimo comma dell'articolo 7 del progetto prevede la possibilità di modificazione mediante contratti collettivi; ma questi atti non avranno efficacia *erga omnes*, sicché risorgeranno le sperequazioni nell'ambito della categoria; e le modificazioni potranno aver luogo «soltanto a favore dei lavoratori». Cosa significa questa ultima clausola? Qui si è smarrita la dinamica del contratto, che è un accordo, una composizione d'interessi contrastanti o comunque diversi. Nella negoziazione un trattamento di minor favore del precedente su un punto particolare può essere accettato come contropartita d'un trattamento più favorevole su altro aspetto.

Io temo, onorevoli colleghi, che il rimedio che si appresta sia peggiore del male a cui s'intende porre riparo. Noi apriamo la via a dispute infinite!

In un gustoso aneddoto Benedetto Croce racconta il caso occorso a un ufficiale borbonico: era un ufficiale che, sebbene di cavalleria (cose di questo genere succedono in tutti i tempi!), era maldestro nel montare e smontare di cavallo. Si preparava una parata militare con la presenza del re. Il povero ufficiale, all'avvicinarsi del sovrano, doveva montare in sella, sgua-

nare la sciabola e salutare il monarca. Si esercitò a lungo; ma, nel giorno stabilito, sbagliò l'operazione. Montato a cavallo si trovò con il viso rivolto verso la parte deretana della bestia! Non vorrei, onorevoli colleghi, che a questo disegno di legge dovesse toccare la stessa sorte che amareggiò l'ufficiale borbonico.

Concludendo, noi liberali indichiamo la giusta via: applichiamo l'articolo 39 della Costituzione. Questa norma tutela l'autogoverno dei sindacati. L'autonomia sindacale s'inserisce nella struttura pluralistica del nostro ordinamento statale; è la difesa organica di certi interessi degli individui facenti parte di quelle «formazioni sociali» che la Costituzione stessa, all'articolo 2, garantisce nell'esistenza e nello sviluppo; la riserva normativa a favore delle rappresentanze unitarie dei sindacati si riallaccia a quelle forme di decentramento che pur la Costituzione, all'articolo 5, riconosce e promuove. Ma, al disopra di ogni riserva costituzionale, noi liberali denunciemo il pericolo, per oggi nella fase così detta transitoria e anche per domani quando si avrà (se si avrà!) l'attuazione organica dell'articolo 39, il pericolo d'interventi del legislativo e dell'esecutivo, investito di poteri di assurda delega, nel campo della contrattazione collettiva. Noi apriamo la strada al peggior arbitrio: l'arbitrio del potere politico, il quale potrebbe scegliere questo o quel contratto, minoritario o di comodo, e renderlo obbligatorio per tutta la categoria mettendogli addosso la veste della legge che, per essere una fonte prevalente sul contratto collettivo, renderebbe sterile l'attività dei sindacati.

Dalla dittatura economica alla politica il passo è breve. Questo vogliono i sindacalisti? In questo modo si difende la libertà e l'autonomia sindacale?

La nostra voce è isolata in quest'aula, lo sappiamo; ma abbiamo voluto egualmente elevarla, non soltanto per salvare la nostra anima, ma nella speranza che essa giunga a chi ha ancora potere d'intervenire e in ogni caso alla intelligente e sensibile coscienza del paese. (*Applausi - Congratulazioni*).

*Nella seduta del 30 aprile il testo del disegno di legge è approvato con il nuovo titolo proposto dalla Commissione «Norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori», con 456 voti favorevoli e 19 contrari.*

*Il Senato approva il provvedimento nella seduta del 24 giugno 1959 (legge 14 luglio 1959, n. 741).*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SU UN PROVVEDIMENTO DI AMNISTIA E INDULTO

Seduta pomeridiana del 13 maggio 1959

*Nella seduta antimeridiana del 13 maggio 1959 l'Aula inizia l'esame di un disegno di legge (C. n. 1016) e di tre proposte di legge: Pertini ed altri (C. n. 444), Degli Occhi (C. n. 660) e Gonella Giuseppe e Manco (C. n. 954), recanti delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e indulto. Oggetto specifico dell'atto di clemenza sono i reati politici commessi dall'8 settembre 1943 al 18 giugno 1946.*

*A seguito di un accordo fra i presidenti dei gruppi parlamentari l'Aula rinuncia alla discussione generale e passa direttamente all'esame degli articoli. Nella seduta pomeridiana dello stesso giorno continua la discussione relativa all'articolo 1 del provvedimento.*

*Bozzi nel suo intervento ribadisce le perplessità già espresse in occasione dell'esame di analoghi provvedimenti. Si sofferma in particolare sul ruolo del Parlamento e del Presidente della Repubblica nella formazione dell'atto ai sensi del dettato costituzionale. Quanto al merito del provvedimento lamenta l'eccessivo ricorso all'istituto dell'amnistia, che deve essere un fatto eccezionale giustificato da autentiche esigenze sociali, economiche e politiche. Bozzi ricorda all'Assemblea che l'esigenza di pacificazione nazionale a seguito degli eventi bellici era stata già alla base di altri provvedimenti di amnistia, che evidentemente, non hanno ottenuto lo scopo annunciato. Per sanare eventuali casi singoli, Bozzi suggerisce il ricorso ad altri strumenti di clemenza, come la grazia.*

*Infine, denuncia un'altra causa di crisi dell'amministrazione della giustizia: la «grande fioritura» di figure di reato, anche in quei campi in cui non sempre è possibile rinvenire una responsabilità personale. Andrebbero, invece, ridotti i casi di sanzione detentiva, ampliati quelli a cui si applica una sanzione pecuniaria e soprattutto bisognerebbe consentire un più largo accesso alla conciliazione amministrativa.*

**Bozzi.** Quando, oltre cinque anni fa, nel dicembre 1953, discutemmo in quest'aula sull'ultimo provvedimento di amnistia e d'indulto, l'onorevole Macrelli ed io sollevammo talune riserve in ordine alla correttezza costituzionale della procedura seguita.

Domandammo quali fossero le rispettive sfere di competenza del Parlamento e del Presidente della Repubblica nella formazione dell'atto di amnistia e d'indulto. Oggi la questione si ripropone in termini più aperti, con il carattere che le è proprio di pregiudizialità: l'ha affrontata con chiarezza la relazione della Commissione, ne hanno parlato quasi tutti i colleghi nei loro interventi di oggi. Io mi permetterò di esprimere un mio punto di vista personale che, dopo più matura riflessione, modifica la tesi che ebbi l'onore di esporre cinque anni or sono.

Si tratta d'interpretare l'articolo 79 della Costituzione, il quale afferma un principio nuovo rispetto a quello fissato dallo statuto albertino. La novità consiste in ciò: sotto il regime monarchico la potestà di amnistia (ch'era compresa nella nozione di «grazia») spettava esclusivamente al re nella sua veste di capo dell'esecutivo, come prerogativa connessa con il particolare titolo della sua investitura: il Parlamento era mantenuto estraneo; oggi, invece, dopo il mutamento istituzionale, amnistia e indulto hanno assunto la sostanza di atti legislativi e le Camere intervengono (vedremo in quale misura) nella loro produzione. Su questo punto non dovrebbe sorgere dubbio: anche la collocazione dell'articolo 79, posto sotto il titolo relativo al Parlamento e sotto la sezione che disciplina la formazione delle leggi, ne dà conferma. Le perplessità concernono altri aspetti; e possono essere riassunte nei seguenti interrogativi:

1°) Il potere di amnistia e d'indulto è stato attribuito alla competenza propria del Presidente della Repubblica, subordinandone però l'esercizio ad un atto del Parlamento che l'articolo 79 definisce di delegazione e che in realtà assume il contenuto tipico dell'autorizzazione?

2°) Ovvero la «legge di delegazione» s'inquadra nella figura della delegazione legislativa disciplinata dall'articolo 76?

Se si aderisce alla prima costruzione, le conseguenze inevitabili, a mio modo di vedere, sono queste: la competenza del Presidente è libera nell'*an* in quanto egli, salvo le responsabilità d'ordine politico, potrebbe non esercitare il potere di cui è titolare, ma non libera sul come, in quanto il contenuto dell'atto di amnistia e d'indulto dovrebbe essere conforme a quello voluto dal Parlamento; inoltre il provvedimento presidenziale non avrebbe sostanza legislativa, ma assumerebbe quella dell'atto politico. Alla quale costruzione non credo si possa aderire, perché essa sposta per così dire il centro di gravità del provvedimento dal Parlamento al Capo dello Stato, che è cosa contraria all'intento dei costituenti.

E ancor meno mi sembra accettabile la seconda, che riconduce l'articolo 79 nello schema generale dell'articolo 76. Innanzi tutto, la potestà di delegazione postula un potere proprio del Parlamento di cui questo trasferisce l'esercizio, per tempo limitato e per oggetti definiti, al Governo, e nella fattispecie dell'articolo 79 non v'è una competenza esclusiva delle Camere, poiché esse non potrebbero da sole fabbricare una legge di amnistia o d'indulto: si tratta d'una delegazione imposta dalla Costituzione, non discrezionale, ma dovuta; inoltre, l'articolo 76 affida all'organo delegato un'area normativa, che può essere più o

meno ampia e che si deve svolgere in conformità dei principi e criteri direttivi determinati dal Parlamento, ma un'area che non può essere annullata dal delegante senza sconvolgere la struttura della delegazione, laddove nella fattispecie della quale parliamo l'attività normativa è esaurita dal Parlamento e al delegato possono essere affidati aspetti assai marginali; infine – ed è questo argomento di notevole rilevanza – l'articolo 76 attribuisce l'esercizio della potestà normativa al Governo, ossia a un organo collegiale, mentre l'articolo 79 l'attribuisce a un organo individuale.

A me sembra che l'interpretazione meglio aderente alla lettera e alla *ratio* di quest'articolo sia la seguente: la Costituzione ripartisce la competenza normativa in materia di amnistia e di indulto fra due organi, il Parlamento che dà vita alla legge di delegazione, il Presidente della Repubblica che emana l'atto di concessione. Si tratta di due provvedimenti normativi, il primo dei quali ha anche la forma della legge, il secondo ne ha soltanto la sostanza; essi non si fondono in un atto complesso unico, restano autonomi. Ma l'atto del Presidente è libero nell'*an*: in linea giuridica egli potrebbe rifiutarlo; non potrebbe però modificarne il contenuto. Sotto questo profilo, *mutatis mutandis*, l'atto di concessione richiama la sostanza della sanzione regia. Dalla mia interpretazione discendono questi effetti di carattere politico e giuridico: l'iniziativa dell'amnistia e dell'indulto e il contenuto del provvedimento non competono più al Capo dello Stato; anche se il Governo prenda l'iniziativa della proposta, la deliberazione in ordine al se e al come del provvedimento rientra nelle attribuzioni esclusive del Parlamento; il Capo dello Stato può rinviare alle Camere, a norma dell'articolo 74, la legge di delegazione, prima della promulgazione, anche se l'iniziativa fu del Governo; l'atto presidenziale è meramente riproduttivo del provvedimento del Parlamento, ma è legge in senso materiale, costruita senza la partecipazione volitiva e determinante del Governo, il quale può esprimere soltanto un parere, sicché esso va interpretato secondo i canoni ermeneutici sulla interpretazione e applicazione delle leggi e può essere impugnato (e forse, anzi, è l'unico atto impugnabile in quanto determina gli effetti verso i terzi e riassume la normazione delle Camere) sia per non conformità alla legge di delegazione, sia per invalidità derivata dalla violazione che questa abbia commesso della Costituzione.

Questo mio modo di vedere l'istituto mi sembra rispondente al nuovo indirizzo che lo statuto repubblicano ha segnato, facendo in sostanza del Parlamento l'arbitro dell'amnistia, la quale non può sfuggire alla sua competenza, poiché essa configura un'abrogazione temporanea della legge, e, assegnando al Capo dello Stato, quasi per una sorta di limitata sopravvivenza storica, una potestà di portata formale. La prassi seguita dal 1948 ad oggi conforta questa mia tesi; e infatti il Presidente della Repubblica si è sempre limitato a recepire nel suo decreto il contenuto del provvedimento forgiato dal Parlamento, senza recarvi modificazioni che non sarebbero state nell'ambito dei suoi poteri.

Ma, onorevoli colleghi, non era questo l'aspetto sul quale in modo particolare desideravo richiamare l'attenzione della Camera e del paese.

L'onorevole Degli Occhi ha parlato di concordia nazionale sul tema dell'amnistia, e l'illustre Presidente, onorevole Leone ha precisato che non si poteva rendere interprete della concordia nazionale, ma soltanto della concordia parlamentare.

Ora, non vorrei turbare questo clima idilliaco; la mia sarà...

**Degli Occhi.** Onorevole Bozzi, io ho detto che la discussione generale avrebbe dovuto stabilire se esiste o non esiste questa concordia. Sappiamo perfettamente che vi sono delle correnti contrarie.

**Bozzi...** la mia sarà una voce isolata, *vox clamantis in deserto*. Vorrei dire che, a nome del gruppo liberale, intendo levare questa voce per un senso di responsabilità; non per salvare l'anima, ma soprattutto per trarre talune conclusioni che non avranno carattere negativo, ma mi auguro potranno averne uno costruttivo, se non in vista del provvedimento immediato di cui ci occupiamo, almeno per un futuro non lontano.

Non m'intendo molto di statistiche e non ho grande fiducia in esse che sono un po' come il letto di Procuste; non so quindi quante siano state le amnistie sino ad oggi concesse. Certo, sono state molte. Stamane ho sentito dire che dal 1944 se ne contano 22: forse sono in numero maggiore. Comunque, potremmo tutti essere d'accordo nel dire che una certa frequenza quasi inflazionistica nell'uso di questo potere vi sia nel nostro paese, e non soltanto dalla fondazione del regno d'Italia, ma anche dalla restaurata democrazia repubblicana.

In sostanza, ogni anno si ripropone questo problema; ella sa, onorevole Degli Occhi, perché ne prese l'iniziativa, che nel 1956 fu avanzata una proposta di amnistia che venne respinta. V'è, quindi, ogni tanto, la richiesta di questa obliivione generale, come diceva or ora con parola aulica l'onorevole Zoboli, una richiesta che viene prospettata quasi come una sorta di rivendicazione sindacale da parte di coloro nei confronti dei quali si è diretta la norma punitiva.

I motivi di cotesta richiesta sono vari. Parte essa, talvolta, da un senso di sfiducia, come ha sostenuto questa mattina l'onorevole Gullo, verso l'amministrazione della giustizia, parte cioè dalla considerazione che la macchina della giustizia non funziona bene, e non soltanto perché è lenta, ma perché vi sarebbero sentenze che non risponderebbero alla legge e all'equità, sicché a un certo momento bisogna dare un colpo di spugna per ristabilire il senso di giustizia offeso.

**Gonella, Ministro di grazia e giustizia.** L'onorevole Gullo ha criticato le leggi, non la magistratura. Ha detto che le leggi sono ingiuste.

**Bozzi.** Forse ho riprodotto male il pensiero dell'onorevole Gullo; ma se le leggi sono ingiuste cambiamo le leggi!

Dicevo che v'è questa sorta di rivendicazione sindacale, quasi una richiesta di scala mobile applicata alle pene. Si dice che l'istituto dell'amnistia è nella Costituzione e che non è possibile eliminarlo; se ne discusse, ricordo, in sede di Assemblea Costituente, e la proposta di sopprimerlo, che ebbe tra i sostenitori anche il Presidente onorevole Leone, non ebbe fortuna. Ma nessuno qui intende riproporre qualcosa che miri ad abolire l'amnistia, cosa che oltre tutto sarebbe non consigliabile perché si tratta di un istituto utile, in quanto è un correttivo, una forma di adeguamento transitorio a situazioni particolari, come una valvola di sicurezza sociale, ricorrendo alla quale, in momento di crisi, si possono eliminare frizioni, contrasti, lacerazioni: l'amnistia è, senza dubbio, uno strumento di pacificazione che può servire a ristabilire un equilibrio turbato.

Il problema, dunque, non è d'essere favorevoli o contrari all'amnistia in astratto. Questi studi li affidiamo ai sociologi, ai penalisti, ai filosofi: per chi ne abbia vaghezza rinviamo a Kant, a Beccaria, a Filangieri; noi siamo uomini politici e dobbiamo impostare il problema diversamente.

Noi facciamo una questione di buon uso d'un potere che legittimamente esiste. Il problema, dicevo, è politico e rivela la sensibilità e la capacità della classe dirigente. Quando in un ordinamento giuridico si ricorre con eccessiva frequenza, vorrei dire con periodicità, a questo istituto che determina la cancellazione dell'illecito penale, l'abrogazione, sia pure temporanea, di norme punitive, ognuno deve riconoscere che ci si trova di fronte a un fatto indiscutibilmente grave. L'abrogazione della legge penale dovrebbe essere considerata assolutamente eccezionale, giustificata da autentiche esigenze sociali, economiche, politiche.

Mi consentano gli onorevoli colleghi che io parli in questo momento con le parole di altra persona: «Ai provvedimenti di amnistia si può e si deve ricorrere – ed è per questo che sono previsti dalla Costituzione – quando vi siano gravi rivolgimenti sociali e politici per cui appaia necessario, ad un certo punto, cancellare per qualche tempo la legge penale, poiché l'amnistia è una cancellazione abbastanza notevole, per tempo e per casi, della legge penale». «È innegabile che un largo provvedimento di amnistia è un attentato alla sicurezza sociale, un contributo allo scardinamento dello Stato. Cancellare per grandi e piccole cose la legge penale indiscriminatamente, guardando alla generalità di coloro che a tale legge sono sottoposti è veramente un'incognita, un salto nel vuoto, è un attentato alla sicurezza pubblica». Aggiunge ancora l'autore di cui tra poco rivelerò il nome: «Ora è tempo che la legge penale abbia il suo corso, che la serietà, la rispettabilità della condanna sociale non siano infirmate da un sistematico, indiscriminato annullamento della legge penale».

Queste parole, come ho detto, non sono mie. Esse, onorevole ministro Gonella, sono di un suo predecessore e non del secolo scorso ma di qualche anno fa; sono le parole del guardasigilli onorevole Moro pronunciate tanto al Senato quanto alla Camera dei deputati nel luglio 1956, meno di

tre anni fa, appunto quando venne proposta una di quelle tali iniziative ricorrenti di amnistia.

Ora io domando: tutte codeste ragioni, così solennemente e autorevolmente enunciate dal guardasigilli tre anni fa, perché non sono valide ancora oggi? Perché v'è oggi una presa di posizione diversa da quella che fu assunta allora e che valse a far prevalere i principi fondamentali di rispetto della legge, di rispetto della sentenza, di rispetto dell'ordinamento giuridico? Onorevoli colleghi, si dice (e con fondamento, perché nessuno lo può contestare) che v'è un'esigenza di pacificazione sociale. Io questa mattina, dopo aver ascoltato l'onorevole Gullo, ho voluto rileggere la relazione al decreto di amnistia del 1953 e vi ho ritrovato tutti gli argomenti esposti nella relazione degli onorevoli Dominedò e Guerrieri per giustificare l'attuale provvedimento.

**Dominedò, Relatore.** Non l'ho letta.

**Bozzi.** Sono cose che capitano.

**Dominedò, Relatore.** Se mi permette, c'è la definitività in più.

**Bozzi.** La definitività? Ma anche allora si diceva che un largo provvedimento di amnistia era necessario per la pacificazione turbata dalla guerra militare e da quella civile. Oggi si ripetono, in sostanza, le stesse cose. Vuol dire che quel provvedimento di ieri non è valso allo scopo. Varrà quello di oggi? Ci ritroveremo fra qualche anno a riparlare qui di nuova amnistia per la pacificazione non del tutto compiuta?

Ora, che vi siano ancora strascichi di situazioni dolorose alle quali occorre mettere riparo, io non nego. Si potrebbe provvedere con la grazia o con la liberazione condizionale; ma, in ogni caso, dalla constatazione di questa esigenza, limitata nel numero dei casi, non si deve trasmodare in un'amnistia e in un condono tanto larghi, perché ciò significa far venire meno l'unico titolo di legittimazione politica e sociale del provvedimento. Qui, in sostanza, si prende argomento (non dico pretesto) da un'esigenza effettiva per distendere le grandi ali del perdono. *Abyssus abyssum invocat!*

Questa mattina il simpaticissimo collega, onorevole Macrelli, ha letto talune missive di suoi amici che invocavano l'allargamento dell'amnistia. Io mi domandavo tra me e me: ma a nome dei cittadini italiani onesti, della gente per bene che rispetta la legge, che vuole che chi ha rubato stia in carcere, che chi ha truffato sconti la pena stabilita dal giudice, a nome dei probi, delle persone offese dai reati, chi parla? A nome dei cittadini che pagano i tributi anche per godere del bene della sicurezza, chi parla? Qui c'è il sindacalismo degli amnistianti, ma il sindacalismo della generalità degli italiani che crede e vuol credere in un ordinamento civile in cui il giudice è giudice, la legge è legge, la pena è pena, dov'è?

**Dominedò, Relatore.** Siamo noi che abbiamo questo dovere; perciò non vogliamo andare oltre certi limiti. È esatto.

**Bozzi.** Pioggia, cioè, non tempesta! L'amnistia a chi serve? Serve forse alla società? Una statistica ci informa che nel 1954, appena un anno dopo l'entrata in vigore dell'amnistia del 1953, circa il 50 per cento degli amnistiati carcerati era da capo in galera!

Mi viene quindi spontaneo domandare: a cosa serve l'amnistia se il 50 per cento dei piccoli ladri, dei truffatori, di quella gente alla quale si applica il condono, poco dopo ritorna in carcere? Serve senza dubbio a creare un danno all'erario, poiché nessuno potrà certo negare che l'amnistia e l'indulto costituiscono per le casse dello Stato una perdita di miliardi. Lo Stato infatti sarà costretto a sostenere le spese procedurali che non sono trascurabili e perderà inoltre le multe e le ammende. Ma io non voglio avvilire questa discussione, che vorrebbe attingere considerazioni più elevate, con argomenti, sia pur non trascurabili, d'ordine finanziario.

È possibile che si possa addurre come giustificazione, anche se complementare, in favore dell'amnistia il fatto che ci sono troppi processi e pochi giudici, che gli scaffali sono pieni di fascicoli, sicché questa specie di salasso è salutare?

**Gonella, Ministro di grazia e giustizia.** Chi lo ha detto? Né io, né la Commissione.

**Dominedò, Relatore.** *Ne verbum quidem.*

**Gonella, Ministro di grazia e giustizia.** Ho detto il contrario: che complica. L'amnistia è determinata da altri motivi.

**Bozzi.** Ella non l'ha detto, ma lo dicono molti. Complica, sì, indiscutibilmente, e reca danno a molti. Basti pensare, infatti, all'azione civile che s'inserisce nel processo penale. Le parti offese dal reato ricevono dall'amnistia un nocumento enorme; debbono iniziare da capo la procedura civile, a distanza di anni, con la difficoltà di trovare prove, a volte con difficoltà anche di spesa. Quella concentrazione dell'azione civile nel processo penale che si ha attraverso la costituzione di parte civile viene disciolta, e la parte offesa, alla quale pure la norma penale intende assicurare tutela, viene enormemente danneggiata.

Ma soprattutto, onorevoli colleghi, v'è un danno della società perché si sminuisce la fiducia del cittadino nella legge, nella sentenza, nella certezza del diritto. L'amnistia fomenta la lusinga dell'impunità; è la grazia generale che uccide la giustizia individuale, che confonde colpevoli e innocenti, che discrimina, alla stregua arbitraria del tempo, fra colpevoli e colpevoli. Il principio dell'uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge viene scalfito il giorno in cui interviene un colpo di spugna che cancella questi o quei reati,

che annulla il valore di talune sentenze eliminando le conseguenze penali. È una prova di debolezza dello Stato. Inoltre, noi cadiamo in contraddizione. Nel momento, ad esempio, in cui introduciamo in un settore delicato, quello della disciplina stradale, un sistema punitivo più serio, ci affrettiamo a rendere vane le infrazioni già commesse! Ma v'è un pericolo maggiore, perché stamane abbiamo sentito formulare una richiesta di estensione dell'amnistia sino all'omicidio colposo.

Insomma, qual è la nostra linea politica e legislativa? Vogliamo attuare un sistema di rigore in certi settori? Allora seguiamolo con coerenza. Ma non possiamo adottare una determinata politica e contemporaneamente emanare provvidenze che ne sono la negazione. Questa allora è la politica delle grida manzoniane!

Vorrei poi sottolineare, onorevoli colleghi, che in questo provvedimento v'è soprattutto una norma che io non condivido. Su altri aspetti particolari potremo discutere: reati finanziari, reati a mezzo della stampa, reati connessi; ma v'è un punto che attiene proprio al fondamento politico e giuridico dell'istituto, ed è quello della rinunzia.

Che cos'è la rinunzia all'amnistia? Amnistia significa volontà dello Stato, che si esprime attraverso una legge, di abrogare temporaneamente una norma penale. È o non è; ma se è, la possiamo rimettere alla volontà dell'individuo?

**Dominedò, Relatore.** Non si tratta di abrogare una norma penale, ma di cancellarne gli effetti.

**Bozzi.** Temporaneamente è un'abrogazione.

**Dominedò, Relatore.** È questo un punto molto delicato.

**Bozzi.** L'amnistia, dicevo, è un'abrogazione temporanea della legge penale. Ora, com'è concepibile, proprio dal punto di vista strutturale, che mentre lo Stato fa un'affermazione di abrogazione, di cancellazione degli effetti di determinate norme penali, rimetta all'interessato l'operatività della sua volontà sovrana? Se l'amnistia trova la sua giustificazione politica in una ragione d'ordine pubblico superiore, quest'ordine pubblico superiore o esiste o non esiste, e non vi può essere privato che possa condizionarne l'efficacia. Si obietta che la potestà di rinunzia è una garanzia in favore degli innocenti. Questa risposta riprova il nocimento che può recare l'istituto quando si ecceda. Ma v'è, onorevole ministro e onorevoli colleghi, nel nostro codice di procedura penale una norma che potrebbe andare incontro...

**Spallino, Sottosegretario di Stato per la giustizia.** Il 152.

**Bozzi.** Appunto, il 152 del codice di procedura penale; però esso è congegnato in tal modo che la sua applicazione su larga scala è estremamen-

te difficile, anche perché, diciamolo francamente, v'è una certa resistenza da parte dei magistrati i quali, esistendo un provvedimento di amnistia, preferiscono imboccare la via aperta e facile della grazia, anziché quella molto più difficile della giustizia.

Si potrebbe, con molta utilità, ritoccare il 152 della procedura penale, anziché snaturare l'amnistia rimettendola alla scelta dei singoli, una scelta drammatica e piena d'incognite.

Tuttavia, onorevole ministro, il gruppo liberale, a nome del quale ho l'onore di parlare, non intende assumere un atteggiamento sterile e negativo. Noi abbiamo voluto esporre quello che è, credete, veramente il tormento della nostra coscienza di cittadini di fronte a queste forme diverse di sgretolamento, ora in un settore ora in altro, dell'autorità dello Stato. È un processo di cedimento continuo; è l'affievolirsi crescente della fiducia del cittadino verso i pubblici poteri. Del qual fenomeno noi siamo vivamente preoccupati. Comunque, ripeto, non assumiamo un atteggiamento negativo: entreremo, a suo tempo, nella discussione dei singoli emendamenti.

Noi domandiamo: perché ogni tanto erompe la richiesta di provvedimenti di amnistia e d'indulto? Forse è sollecitata dal desiderio d'un certo gruppo di familiari di carcerati o comunque d'interessati? Queste istanze potranno avere il valore di occasione, di motivi di pressione, ma evidentemente ci deve essere qualche ragione più profonda che le determina, un disagio, una crisi che in certo senso sono permanenti se permanente è la ricorrenza di queste richieste e di questi provvedimenti.

Ed allora, onorevoli colleghi, cerchiamo (ed in ciò sta la migliore forma di collaborazione) di ritrovare le cause del male che danno luogo ai periodici bacchanali della delinquenza. Quali sono queste cause? Io ho cercato d'individuare. E veramente sarebbe grande merito se, traendo argomento dal dibattito sull'amnistia, il Governo da parte sua, i parlamentari (noi liberali per conto nostro abbiamo preso al riguardo una iniziativa) si decidessero ad abbandonare il malvezzo di ricorrere a una terapia esteriore che sa di palliativo, in quanto non elimina il male ma anzi lo acutizza, e provvedessero invece a estirparne con mano ferma le radici.

Innanzitutto, noi lamentiamo una difettosa struttura del sistema punitivo in taluni aspetti. Noi abbiamo un sistema punitivo che talvolta (e non citerò esempi per non infrangere l'impegno di assoluta brevità che tutti abbiamo assunto) registra sanzioni eccessive, soprattutto nei limiti, perché il problema è naturalmente un problema di minimi. Pene eccessive! La giustizia penale differisce dalla civile. In questa domina una fattispecie astratta; nella penale campeggia l'uomo. Il problema del giudice penale, in definitiva, è quello di attribuire la pena esatta a un certo fatto commesso da un certo uomo in un certo momento. La legge è sempre astratta, la sua vita è per così dire *sub specie aeternitatis*. Di qui il continuo travaglio, il dramma intimo del giudice penale chiamato a compiere una funzione quasi divina: adeguare la pena al fatto, o meglio la pena all'uomo. Ragion per cui non soltanto è necessaria una dosimetria fra il minimo

e il massimo della sanzione, ma occorrono minimi più miti che possano meglio atteggiarsi alla infinita varietà delle umane vicende.

Non costringiamo il giudice nel dilemma tra la crudeltà e la violazione della legge!

Questa è una delle prime riforme a cui bisognerebbe porre mano.

Ma v'è un'altra causa di crisi. Se voi guardate la nostra legislazione penale, quella del codice e quella contenuta in norme speciali, vedete una grande fioritura di reati, soprattutto contravvenzionali. Nel nostro paese il reato è spesso una sovrastruttura; di qui quella diffusa indifferenza, quella larga insensibilità verso il rispetto della legge che noi lamentiamo.

Alcuni giorni fa, ad esempio, noi approvammo la disciplina sui contratti collettivi con efficacia *erga omnes*, e abbiamo creato un nuovo reato, là dove sarebbe stata sufficiente una sanzione pecuniaria di carattere amministrativo. Vi sono centinaia d'illeciti penali, specialmente in materia di legislazione sociale, che non rispondono alla coscienza collettiva, che sono frutto di questa nostra società dominata dal macchinismo e dall'automatismo; si tratta di fatti in cui non si ritrova sempre la responsabilità personale perché sono piuttosto la conseguenza d'un ingranaggio nel quale si è coinvolti e spesso travolti senza dolo e senza colpa: una sorta di responsabilità oggettiva che deriva dal moderno sistema di vita organizzativa.

L'area della legislazione penale è troppo vasta. Leggete l'articolo 650 del codice penale: chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato da un'autorità è punito con l'arresto o con l'ammenda. È una norma in bianco capace di recepire una gamma infinita d'illeciti. Qualche cosa si deve fare in questo settore: si potrebbe ridurre i casi di sanzione detentiva, ampliare quelli di sanzione pecuniaria, ammettendo con maggiore larghezza la possibilità della conciliazione amministrativa.

Si dovrebbe anche rivedere l'istituto della sospensione condizionale della pena, che oggi ha non giustificate limitazioni, nonché quello della liberazione condizionale, che dev'essere un premio a chi ben si è comportato durante l'espiazione della pena. Il problema è di avere fiducia nel giudice e di fare del diritto e del processo penale uno strumento che serva veramente alla giustizia penale.

È arrivato il momento di pensare seriamente all'amministrazione della giustizia. Finora ci si è pensato poco. La giustizia è, fuor di ogni retorica, *fundamentum rei publicae*. Noi parliamo continuamente di riforme di struttura; non si sa bene poi in che cosa debbano consistere. Qui invece, si sa, v'è da migliorare e rendere efficiente un sistema che è uno dei pilastri dello Stato democratico e civile. Le buone leggi non bastano. Il discorso dovrebbe farsi più ampio e investire la polizia, soprattutto la polizia giudiziaria, la procedura penale e il sistema carcerario: inadeguata la prima, sia nella fase di prevenzione sia in quella di repressione, troppo inquisitoria ancora la seconda, afflittivo più che rieducativo il terzo e non già per colpa di uomini ma per deficienza di mezzi.

Ma non posso sviluppare questi ulteriori aspetti del problema. Consentitemi tuttavia ancora una parola sull'apparato giudiziario in senso soggettivo e oggettivo. Dal 1871, quando l'Italia contava 27 milioni di abitanti, ad oggi i giudici sono aumentati soltanto di 800 unità. Questa carenza è uno dei fatti che spiega perché la giustizia arrivi in ritardo e, arrivando tardi, arrivi anche male. I giudici sono uomini, hanno limiti alle loro possibilità di lavoro. Aumentiamo i ruoli organici e creiamo uffici moderni e adatti. Andate a vedere molti palazzi di giustizia ed avrete quasi sempre un'impressione penosa; visitate la pretura di Roma e vedrete uno spettacolo mortificante.

Problema, quindi, di magistrati, di ausiliari, di mezzi di lavoro oggi ancora arcaici, di edifici, di istituti carcerari.

A questo proposito desidero dichiarare che proprio ieri un gruppo di deputati liberali ha presentato due proposte di legge: la prima contempla l'aumento dei ruoli organici della magistratura e del personale delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie e degli ausiliari in genere; l'altra prevede una vasta opera di ammodernamento e di costruzione di nuovi edifici giudiziari e di stabilimenti di prevenzione e di pena. Soltanto così potremo affrontare e risolvere una volta per sempre il problema dell'amministrazione della giustizia in Italia. Occorre eliminare i processi non per soddisfare un'esigenza statistica, ma per realizzare l'obiettivo fondamentale della giustizia pronta, che sovrasta l'interesse del singolo perché riguarda la società tutta intera.

Le critiche che ho avuto l'onore di formulare sono l'espressione di un travaglio della coscienza e di un rammarico: il travaglio e il rammarico del cittadino e del politico che assiste a un continuo processo di infiltrazione che minaccia di erodere l'edificio dello Stato, la sua dignità e la sua autorità. Mi auguro, onorevoli colleghi, che questo grido di allarme non rimanga senza eco, che il dibattito che qui si è svolto, largo e approfondito, possa essere utile per contenere l'amnistia in limiti ristretti (dato che un'amnistia si deve concedere perché così vogliono la stragrande maggioranza parlamentare e lo stesso Governo), ma soprattutto per aprire la via a provvidenze radicali e definitive, volte a dare all'amministrazione della giustizia in Italia un assetto degno d'uno Stato civile. (*Applausi*).

*La Camera approva il provvedimento nella seduta del 15 maggio con 352 voti favorevoli e 18 contrari. Il Senato nella seduta del 17 giugno approva il disegno di legge con modificazioni di carattere sostanziale, in particolare per quanto riguarda l'estensione dei reati che possono essere amnistiati. Alla Camera il relatore Dominedò propone l'accoglimento dei miglioramenti di carattere formale, ma esprime netto dissenso per le modificazioni di carattere sostanziale apportate dal Senato. Nella seduta del 1° luglio il disegno di legge è approvato a scrutinio segreto dalla Camera (452 favorevoli, 32 contrari) nel testo della Commissione, che riproduce la norma già approvata dalla Camera per i reati politici. Il Senato approva definitivamente il provvedimento nella seduta dell'8 luglio 1959 (legge 10 luglio 1959, n. 459).*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUL XV ANNIVERSARIO DELLA LIBERAZIONE DI ROMA

Seduta pomeridiana del 4 giugno 1959

*La Camera ricorda la liberazione di Roma dall'occupazione nazista avvenuta il 4 giugno 1944.*

*Bozzi sottolinea la «grande prova di alta coscienza civile» data dalla città nei mesi dell'occupazione. Chiarisce il significato di tale ricorrenza, che non è quello di rinfocolare odi, ma di trasmettere, in particolare alle nuove generazioni, un alto insegnamento, e cioè che solo attraverso l'esercizio della libertà, si può costruire un ordinamento civile e giusto.*

**Bozzi.** Non per cedere alla suggestione d'una commemorazione protocol-lare, che sarebbe cosa vana e retorica, ma per un profondo e sincero sentimento della coscienza di democratico e di cittadino e soprattutto per il valore pedagogico che il ricordo di certi eventi sempre suscita, prendo la parola, a nome del gruppo liberale, per unirmi alla celebrazione del 4 giugno.

Una data, come è stato or ora rilevato dal collega ed amico Comandini, che s'inserisce con segno luminoso nel processo, materiato di tante sofferenze, di tanti lutti, di tanti dolori e di tanto sangue, attraverso il quale il nostro popolo, dopo aver infaustamente abbandonato le istituzioni democratiche, è andato riconquistando la libertà perduta.

Per chi visse, come me, i nove mesi, che sembrarono secoli, dell'oppressione nazista in Roma, alla quale si associarono, ahimè, pochi ma facinorosi elementi italiani, quella data appare ancor oggi come la liberazione, vorrei dire in senso fisico, da un incubo profondo.

Tutta Roma in quella circostanza dette grande prova di alta coscienza civile: io vedo qui nell'aula amici che allora combatterono sulla stessa linea, per gli stessi ideali, con un sentimento comune di purezza che assurse per taluni ad eroismo. Roma si chiuse nel suo dolore muto; percossa dalla fame, terrorizzata dalle persecuzioni, dai rastrellamenti, dalle deportazioni, dalle fucilazioni, questa città mostrò un irriducibile disprezzo verso lo straniero, levò un diaframma insuperabile. La sua fu una protesta morale. La quale, più che un fatto militare (per quanto episodi di valore partigiano non mancarono), fu un fatto psicologico della coscienza romana contro lo straniero, sicché questo venne a trovarsi isolato, circondato dal disprezzo.

Fu una grande data quella del 4 giugno; fu un evento militare e politico di grande importanza: militare, perché segnò una grave sconfitta dell'esercito hitleriano; politico, perché restituì alla capitale d'Italia il governo nella forma democratica che, attraverso i comitati di liberazione, allora poteva essere espresso. Si iniziava così il ritorno alla legalità, pur in un momento ancora terribilmente tormentato; si avviava la ricostruzione spirituale e materiale del nostro paese.

Questo noi liberali – e qui non facciamo polemiche, che potranno essere sollevate in altra sede – ricordiamo, e lo ricordiamo soprattutto per il valore educativo insito in certi eventi: lo ricordiamo a coloro che vissero quel periodo e soprattutto alle nuove generazioni, le quali devono apprendere che soltanto attraverso l'esercizio della libertà si può costruire un ordinamento civile e giusto.

Il 4 giugno io piansi di gioia, perché non soltanto mi liberavo da un incubo, ma perché vedevo uno squarcio fra le tenebre, la speranza e quasi la certezza nell'avvenire; sentivo in me la dignità del cittadino e dell'uomo che era stata per tanti anni, e soprattutto in quei nove mesi, terribilmente calpestata. Questo noi non possiamo dimenticare e vorremmo che non lo dimenticasse nessuno in Italia.

Non vi è qui da rinfocolare odi: v'è soltanto da gettare nel crogiuolo della comune sofferenza quanto di peggiore possiamo avere ancora in noi, per riunirci tutti insieme sulla via del progresso, nell'amore sincero per la libertà. (*Applausi a sinistra e al centro*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULL'ATTUAZIONE DEL REFERENDUM

Seduta del 12 dicembre 1959

*In Assemblea inizia la discussione generale sul disegno di legge «Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sull'iniziativa legislativa del popolo» (C. n. 677) e su due proposte: Resta ed altri «Norme sulla promulgazione e sulla pubblicazione delle leggi e dei decreti del Presidente della Repubblica e sul referendum costituzionale» (C. n. 1259), Luzzatto ed altri «Norme sul referendum e sull'iniziativa legislativa del popolo» (C. n. 22).*

*Nel corso della discussione emergono due orientamenti. Il primo, espresso anche dalla maggioranza della Commissione affari costituzionali, sostiene la necessità di limitare la decisione della Camera all'approvazione della proposta C. n. 1259, dando cioè la precedenza al referendum previsto dall'articolo 138 della Costituzione, sia per sperimentare gradualmente l'istituto referendario nell'ordinamento giuridico, sia perché il referendum costituzionale è un momento, sia pure eventuale, dell'iter di approvazione di una legge di revisione costituzionale o di una legge di rango costituzionale. Il secondo orientamento, espresso in particolare dai deputati Pajetta Gian Carlo e Luzzatto, ritiene indispensabile l'approvazione delle norme di attuazione di tutti i tipi di referendum, per il consolidamento della democrazia nel Paese.*

*Bozzi prende la parola a sostegno dell'orientamento della I Commissione, adducendo un'ulteriore considerazione. Il referendum abrogativo, previsto dall'articolo 75 della Costituzione, «non attiene alla struttura essenziale del nostro sistema democratico, che è tipicamente rappresentativo». In altri termini, si tratta di un istituto di carattere eccezionale a disposizione delle minoranze, come correttivo dell'attività legislativa del Parlamento. Secondo il gruppo liberale, lo scontro politico in atto nel Paese renderebbe al momento pericoloso l'esercizio di tale istituto di democrazia diretta.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, non parlerò nei dettagli della proposta formulata dall'onorevole Resta: sono d'accordo sulla sostanza di essa, e di eventuali emendamenti sarà preferibile discutere in sede di esame degli articoli. M'intratterò brevemente sull'aspetto che sembra essere quello di fondo in questa fase generale del dibattito: se cioè la Camera debba fermare la sua attenzione sulla proposta dell'onorevole Resta, che concerne

la disciplina della promulgazione e della pubblicazione delle leggi nonché la forma di *referendum* prevista dall'articolo 138 della Costituzione (che chiamerò per brevità, come altri han fatto, *referendum* costituzionale), ovvero debba, congiuntamente, deliberare in ordine anche alle due proposte, pur esse iscritte all'ordine del giorno, l'una del Governo l'altra dell'onorevole Luzzatto, che regolano, oltre al costituzionale, gli altri tipi di *referendum* previsti dalla Costituzione medesima.

Voi sapete che la maggioranza della Commissione I si è espressa nel senso di conferire una sorta di priorità alla proposta dell'onorevole Resta, giustificandola con considerazioni ispirate soprattutto a motivi di opportunità, che sono stati or ora chiaramente riassunti dall'onorevole Migliori: completiamo, egli ha detto, il sistema costituzionale nella parte che presenta carattere di maggiore urgenza, quella riguardante il *referendum* per l'approvazione delle leggi di revisione della Costituzione e delle altre leggi costituzionali, saggiamo al banco di prova dell'esperienza l'uso di questo istituto, e potremo quindi procedere con maggiore consapevolezza e meditazione alla estensione di esso a tutti i campi indicati dal costituente.

Quello della maggioranza è dunque un invito all'ulteriore meditazione. Contro codesto punto di vista, al quale anche io ho aderito, l'opposizione di sinistra insorge; e l'onorevole Luzzatto poco fa ha fatto echeggiare le più terribili accuse: noi violeremmo la Costituzione; la nostra inerzia nasconderebbe l'intento politico di non voler dare attuazione alla Carta fondamentale della Repubblica. L'accusa è pesante; ma è fondata? Mi sembra di no. Io vorrei con tutta pacatezza esprimere il mio pensiero in ordine al potere-dovere del legislatore ordinario di fronte a talune norme della Costituzione. Come tutti sanno, la dottrina ne ha dato una certa classificazione scientifica: alcune sono norme di mero indirizzo, altre programmatiche, altre ancora compiutamente precettive, altre infine precettive ma ad esecuzione differita. Non è ovviamente il caso, in questa sede, di fare esemplificazioni. L'articolo 75, che prevede il *referendum* abrogativo delle leggi e rappresenta il punto focale del dibattito, rientra in codesta ultima categoria. Cosa vuol dire ciò? Vuol dire che il costituente ha espresso la volontà che nell'ordinamento giuridico dello Stato sia disciplinato l'intervento del popolo attribuendogli il potere di abrogare talune leggi votate dal Parlamento o deliberate dal Governo su delegazione del legislativo; ma il costituente, fissato il comando, non ha esso stesso completato la fattispecie in ogni suo elemento e ha affidato al legislatore ordinario il compito di determinare le concrete modalità di attuazione dell'istituto. L'articolo 75, quindi, non è, di per sé solo, operativo.

Si dice: il legislatore ordinario ha l'obbligo di produrre la legge di attuazione dell'articolo 75. Ma chi è il titolare di quest'obbligo? E come va inteso l'adempimento di esso? L'articolo 75 si dirige al legislatore ordinario, ossia a tutti i soggetti che sono titolari della potestà d'iniziativa delle leggi, secondo la disciplina positiva: è un obbligo diffuso, e diffusa è quindi la

responsabilità, ovviamente di natura politica, per l'eventuale inerzia. Ma più difficile è la risposta al secondo quesito. Può essere inteso l'obbligo di adempimento del precetto dell'articolo 75 – per restare al caso che qui interessa – nel senso che, una volta presentata una proposta che disciplina l'istituto, il Parlamento sia vincolato all'esame del merito di essa ed anche, andando alle estreme conseguenze, all'approvazione di un testo di legge? Io non mi sentirei di avallare una tesi di questo genere. I titolari della potestà d'iniziativa delle leggi, come sono liberi in ordine alla scelta del momento per farne uso, anche di fronte a un precetto costituzionale, mantengono del pari libertà di valutazione circa il passaggio all'esame degli articoli e, in genere, circa ogni aspetto del merito. Non vale invocare il sistema gerarchico delle fonti di produzione e la struttura rigida della nostra Costituzione. Il legislatore ordinario non può fabbricare alcuna legge che sia in contrasto con il precetto statutario; questo è, in sintesi essenziale, il significato della rigidità; ma diversa cosa è stabilire che al legislatore ordinario sia inibita la valutazione del momento storicamente più adatto per dare esecuzione ad un precetto costituzionale. Il Parlamento è un organismo squisitamente politico, i cui poteri, di fronte alla Costituzione, sono limitati quanto al merito, quando in ordine a questo sussista una statuizione primaria, non anche vincolati nell'*an* dell'esercizio della sua funzione legislativa.

Nel rinvio che il costituente ha fatto al legislativo ordinario per la predisposizione delle norme di attuazione non è forse chiaramente implicito, dato il sistema organico foggiate dallo statuto repubblicano, il riconoscimento dell'ampiezza dei poteri spettanti al Parlamento? Anche là dove il costituente ha posto dei termini per emanare norme di attuazione, la dottrina e noi stessi li abbiamo considerati meramente ordinatori. Cosa significa ciò? Significa che abbiamo rispettato l'autonomia del legislativo, che non può essere posto in una situazione di passiva soggezione. Direte: allora il Parlamento, cioè la maggioranza parlamentare, può sfuggire all'attuazione del comando costituzionale, rinviandolo *sine die*! Così argomentando, voi uscite dall'ambito del discorso giuridico per ricadere in quello politico. Qui si tratta, in questo momento, di sapere se il Parlamento abbia o no la potestà legittima di rinviare, non già se faccia buono o cattivo uso di essa. Come si è comportata la maggioranza della Camera di recente, quando si è trattato di estendere *erga omnes* i contratti collettivi esistenti? Noi liberali invocammo, soli in quest'aula, l'attuazione dell'articolo 39 della Costituzione sulla base di una proposta precisa di legge. Quale fu la volontà della Camera? Mise da parte l'articolo 39; lo violò anzi, secondo me. Perché le ragioni prospettate per non attuare l'articolo 39 non dovrebbero valere per rinviare l'attuazione dell'articolo 75? O si vuole interpretare la Costituzione con il sistema delle due misure?

Mi sembra, quindi, che l'accusa d'incostituzionalità dell'atteggiamento assunto dalla Commissione I non abbia fondamento. Si potrà dire che le ra-

gioni di merito poste a base della richiesta di rinvio della disciplina delle forme di *referendum* diverse dal costituzionale non sono accettabili; ma questo è un altro discorso che non ha nulla a che vedere con la costituzionalità. È un discorso squisitamente politico.

Vorrei aggiungere, se consentite, un'altra considerazione. Il *referendum* abrogativo, quello cioè contemplato dall'articolo 75, non attiene alla struttura essenziale del nostro sistema democratico, che è tipicamente rappresentativo. Si tratta d'un istituto facoltativo, non obbligatorio, inserito come forma eccezionale nell'ordinamento rappresentativo. Potrei facilmente dimostrare ch'esso rappresenta una anomalia nel sistema, sicché non a torto molti lo avversarono in sede di Assemblea Costituente, e fra questi, se non ricordo male, era anche lei, onorevole Presidente Targetti; ma la critica alla Costituzione può apparire inutile.

L'istituto è previsto, ed è previsto a tutela delle minoranze, come correttivo dell'attività del Parlamento quando questo sembri divergere dalla coscienza di quello che si chiama il paese reale. Tuttavia, ai fini del merito della richiesta di rinvio, noi liberali apertamente dichiariamo che il *referendum* legislativo è per noi strumento pericoloso nella fase attuale della nostra vita politica, che non conosce la disciplina giuridica dei partiti ed è anzi dominata dalla partitocrazia con le sue ben note esasperazioni e degenerazioni; esso può costituire un mezzo permanente di agitazione, che si affida alla volontà delle masse, fuori di ogni illuminata discussione, contro il Parlamento, contro il prestigio di quest'organo fondamentale a cui la Costituzione assegna il compito di stabilire l'indirizzo politico. È una forma di contaminazione del principio basilare della democrazia rappresentativa, che potrebbe condurre all'eversione della democrazia tutta intiera.

Per tali considerazioni di squisito merito politico noi ci associamo alla domanda di rinvio: già altre proposte presentate nelle precedenti legislature decadde. Perché? Forse perché si vuol violare la Costituzione? No: perché le si vuol dare attuazione nel momento migliore, quando gli istituti di democrazia saranno usciti dalla incertezza che ancora li travaglia e li corrode, quando la lotta politica non sarà più in Italia lotta tra la democrazia e l'antidemocrazia. Questo del *referendum* abrogativo è, in certo senso, un istituto di lusso; e il lusso può essere consentito quando le condizioni storiche lo permettono.

L'onorevole Almirante, che parla della democrazia con il senso di distacco proprio di chi scarsamente vi crede, ha detto: in fondo, *referendum* costituzionale e *referendum* abrogativo presuppongono entrambi l'intervento del popolo; se volete il primo, perché non volete il secondo? È lo stesso ragionamento dell'onorevole Luzzatto, che alla democrazia, però, sembra credere con sincerità. Ma non è così, poiché *referendum* costituzionale e *referendum* abrogativo sono diversi. Quello costituzionale s'inserisce in un procedimento, di cui è fase essenziale; se noi non lo discipliniamo, riduciamo, diminuiamo di molto il potere costituente italiano quale la Carta co-

stituzionale ha previsto nell'articolo 138, limitandolo al solo caso – estremamente difficile – dell'approvazione nella seconda votazione da parte della maggioranza di due terzi dei componenti di ciascuna Camera. Il *referendum* abrogativo è, invece, un complemento, un aggiuntivo non essenziale, perché all'abrogazione delle leggi si può giungere attraverso l'attività normale dello stesso Parlamento che le ha fabbricate. Due istituti, per la struttura e per la funzione, distinti, che hanno un solo elemento estrinseco in comune: l'intervento popolare.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, è lungi da noi la volontà di violare la Costituzione; la nostra volontà tende ad altro: a mantenere e a consolidare la democrazia, che è il fine supremo della nostra Carta repubblicana, evitando che forze eversive si possano valere di istituti da essa previsti per ben diverso scopo, come strumento di rottura. (*Applausi al centro*).

*Nella seduta del 28 gennaio 1960 Luzzatto ritira la sua proposta e l'Aula approva il disegno di legge C. n. 677 con la soppressione del titolo relativo al referendum costituzionale, già regolato dalla proposta C. n. 1259, che è a sua volta approvata.*

*La Commissione interni del Senato trasmette all'Assemblea un testo unificato dei due provvedimenti, che sarà approvato dall'Aula nella seduta del 29 novembre 1962. Il testo trasmesso dal Senato resterà presso la Commissione affari costituzionali della Camera in sede referente.*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULL'APERTURA DI UNA CASA DA GIOCO  
A SAINT VINCENT

Seduta dell'8 febbraio 1960

*Bisori, Sottosegretario di Stato per l'interno, risponde ad un'interrogazione di Bozzi, nella quale chiede se il Governo non ritenga di intervenire per sanare nelle forme legali l'atto della Regione della Valle d'Aosta, che ha autorizzato l'apertura di una casa da gioco a Saint Vincent e se il Governo intenda presentare un disegno di legge che disciplini, in casi eccezionali e per la tutela dell'interesse turistico, le condizioni di apertura, di gestione e di controllo delle case da gioco.*

*Nella sua risposta Bisori ricostruisce il complesso quadro giuridico relativo alla vicenda, ricordando innanzitutto che gli articoli 718 e successivi del codice penale vietano il gioco d'azzardo. Tuttavia eccezioni sono state disposte nel tempo in favore dei comuni di Campione, Sanremo e Venezia attraverso deleghe legislative, che hanno autorizzato il Governo ad emanare provvedimenti in favore di tali comuni. Nell'immediato dopoguerra il presidente del consiglio della Valle d'Aosta ha autorizzato l'apertura di una casa da gioco a Saint Vincent, ma il Ministero dell'interno non ha mai riconosciuto formalmente tale situazione di fatto. Nel frattempo è stata aperta una casa da gioco anche a Taormina, sulla quale ha avuto modo di pronunciarsi la Corte costituzionale (sentenza n. 58, del 1959), dichiarando che non spetta alla Regione siciliana «emanare provvedimenti in materia di giuochi d'azzardo in derogà a norme penali». Inoltre, contro i concessionari del casinò di Saint Vincent e la liceità del gioco d'azzardo che vi è praticato, è stata presentata denuncia da parte di un avvocato siciliano e tale giudizio pende innanzi all'autorità giudiziaria.*

*L'eventuale sanatoria spetta, quindi, al legislativo e l'iniziativa può essere assunta anche da un singolo parlamentare, ma di essa al momento il Governo non intende farsi carico. Quanto alla richiesta espressa nella seconda parte dell'interrogazione, il Governo, pur avendo posto il tema delle case da gioco allo studio da tempo, non intende prendere l'iniziativa di un disegno di legge organico in materia.*

*Bozzi replica alla risposta del Sottosegretario.*

**Bozzi.** Ringrazio l'onorevole sottosegretario di Stato per la risposta elaborata e ricca di elementi di diversa natura, per altro – mi permetterei di dire con linguaggio televisivo – non sempre strettamente pertinenti all'argomento; questa elaborazione questo studio e questo affanno di cercare una giustificazione rendono più vivo il mio rammarico di non potermi dichiarare completamente soddisfatto della risposta stessa.

Io avevo posto il quesito del *casinò* di Saint Vincent dopo il fatto avvenuto in Sicilia. Approvo l'atteggiamento del Governo dal punto di vista formale giuridico: può darsi che in Sicilia l'apertura di un *casinò* sia giustificata da ragioni turistiche e di altra natura, ma un provvedimento di questo genere va adottato nelle forme della legge. Bene ha fatto, quindi, il Governo a impugnare un provvedimento che era contro la legalità, così come ha giudicato la stessa Corte costituzionale.

Ma in uno Stato governato dal diritto non si possono usare due pesi e due misure. Situazioni di illegittimità esistono nei confronti del *casinò* di Saint Vincent, la cui posizione è perfettamente identica a quella del *casinò* di Taormina; né, che io sappia, il tempo può convertire in legittimo ciò che radicalmente non lo è. Si possono invocare ragioni di opportunità politica, di cui tutti noi comprendiamo il valore; ma dal punto di vista formale di ossequio alla norma di legge non vi è dubbio che una forma di autotutela è indispensabile. Se qui volessimo spingere l'indagine a quello che, con finezza toscana, l'onorevole sottosegretario ha chiamato *jus singulare*, non sarebbe difficile rendersi conto di come anche quel decreto del 1926, in base al quale sono sorti gli altri *casinò* esistenti in Italia, sia incostituzionale, perché non è ammissibile delegare al ministro dell'interno (l'onorevole sottosegretario ha detto: al Governo) il potere di derogare alla legge penale. Tali *casinò* sono sorti, vivono e nessuno li vuol chiudere: non voglio chiuderli io, che anzi ho presentato una proposta di legge perché altri ne siano istituiti in Italia; ma affermo che occorre valutare comparativamente queste situazioni e mettersi nell'alveo della legalità. Quando ho invocato una forma di sanatoria, non chiedevo un intervento governativo, in quanto il Governo non può derogare alla legge penale, ma una iniziativa del Governo stesso atta a disciplinare organicamente tutta la materia. Questo è il senso della mia interrogazione ed anche della mia proposta di legge: una regolamentazione della materia che ristabilisca nei confronti di tutti l'impero della legge.

Non parliamo poi di convenzioni internazionali. Ciò serve per mandare gli argomenti in alto mare, al pari delle commissioni che approfondiscano e raccolgano elementi. Sono tutti strumenti, questi, dei quali ci serviamo per evadere da certe esigenze. Non vogliamo fare torto a nessuno: ammettiamo che nel 1946 e nel 1947 il Governo non poteva intervenire. Ma mentre riconosciamo queste esigenze politiche, affermiamo che ora occorre intervenire per mettere tutti in una situazione di parità e di uguaglianza rispetto alla legge.

Mi auguro, onorevole sottosegretario, che la mia proposta di legge ponga, nell'ossequio della legge ed anche in considerazione dell'interesse nazionale per il turismo, che potrà trarre alimento dalla istituzione di poche case da giuoco, una regolamentazione equa, e che non verranno invocati, come pure ho sentito dire qua e là, motivi di moralità, di etica. La moralità non consente compromessi: o è o non è. Non si possono tutelare il giuoco del lotto, l'enalotto, il totip e le case da giuoco illegalmente esistenti, e nel contempo impedire che ne vengano istituite altre. Sono motivi ben diversi quelli che possono consigliare una limitata istituzione di nuove case da giuoco, ristabilendo nel contempo l'eguaglianza della legge per tutti.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA FIDUCIA AL GOVERNO TAMBRONI

Seduta dell'8 aprile 1960

*La crisi che segue alle dimissioni del II Governo Segni, per il ritiro dell'appoggio esterno dei liberali, contrari ad aperture a sinistra, ha una gestione particolarmente lunga e difficile.*

*Dopo il tentativo infruttuoso messo in atto dallo stesso Segni, il 21 marzo il Presidente della Repubblica Gronchi affida l'incarico di formare il Governo all'onorevole Ferdinando Tambroni.*

*Il 4 aprile Tambroni presenta al Parlamento un Governo monocolore democristiano, senza maggioranza preconstituita e chiede un «voto di attesa», per consentire alle varie forze politiche la necessaria riflessione sugli sviluppi della situazione politica.*

*L'8 aprile la Camera vota la fiducia all'esecutivo.*

*Bozzi prende la parola per confermare, dopo l'intervento di Malagodi del giorno precedente, il voto contrario del gruppo liberale. Richiamandosi alla richiesta di un «voto di attesa» formulata da Tambroni, Bozzi replica che tale richiesta, in netto contrasto con i principi accolti dalla Costituzione, riporterebbe il Paese al periodo statutario, quando i Governi godevano della fiducia del Re e la Camera si limitava a concedere «una benevola attesa per consentire al Ministero un sincero esperimento». Né l'esecutivo presenta quelle caratteristiche che, secondo Bozzi, in determinati momenti storici, rendono legittimi i Governi cosiddetti amministrativi, che sono tali quando godono, innanzitutto, di un largo consenso parlamentare.*

**Bozzi.** A nome del gruppo liberale confermo il voto contrario al Governo presieduto dall'onorevole Tambroni. Le ragioni di fondo di questa determinazione sono state esposte ieri dall'onorevole Malagodi, né la replica del Presidente del Consiglio ha portato argomenti atti a farla mutare; anzi, come dirò fra breve, lo svolgimento del dibattito, ulteriori vicende e la replica stessa hanno offerto nuovi elementi che valgono a rendere più evidente la fisionomia incerta, oggettivamente equivoca e contorta del nuovo Ministero.

Consentitemi, onorevoli colleghi, di attirare la vostra attenzione su un punto delle dichiarazioni programmatiche dell'onorevole Tambroni che è ri-

velatore d'una concezione che considero completamente errata ed estremamente pericolosa per le sorti del nostro sistema parlamentare.

L'onorevole Presidente del Consiglio, a conclusione del suo discorso di lunedì, ha detto testualmente: «Chiediamo a tutti i partiti di giudicarci per quanto ci siamo impegnati di fare e di giudicarci dopo e non prima; non tanto, dunque, un voto positivo, quanto un voto di attesa che serva anche ai partiti politici per la tregua necessaria alle loro riflessioni. In ogni momento, quando lo vorrete, potrete revocarci l'attesa che sarebbe, di fatto, più di vigilanza che di fiducia».

Queste parole, sulle quali ella, onorevole Tambroni, ha certamente meditato, e che non so se siano manifestazione d'un pensiero personale suo o dell'intero Gabinetto, esprimono un concetto preciso, nettamente opposto a quello accolto dalla nostra Costituzione e consacrato nel periodo prefascista da una lunga consuetudine parlamentare. Ella ci riporta indietro quasi d'un secolo. Ella, onorevole Tambroni, non è un matematico e non è nemmeno un generale, ma la sua impostazione è esattamente quella stessa che assunse il generale Menabrea nel 1867, durante la crisi di Mentana. (*Commenti a sinistra*).

**Pajetta Gian Carlo.** Però, non lo ha fatto apposta!

**Bozzi.** «Voto di attesa», «voto di vigilanza e non di fiducia», giudizio dopo i fatti, non sono parole in libertà, ma termini d'inequivoco contenuto giuridico, che richiamano le linee del sistema costituzionale quale fu sino quasi alla fine del secolo scorso, prima dell'avvento alla Presidenza del Consiglio dell'onorevole Giolitti: il sistema, cioè, creato dallo statuto di Carlo Alberto. Forse perciò l'onorevole Degli Occhi ha annunciato il suo voto favorevole a questo Governo. (*Commenti - Si ride*).

**Degli Occhi.** Vorrei sapere se siete repubblicani o monarchici! Prendete i voti monarchici e fate i repubblicani!

**Bozzi.** Nel quale statuto di Carlo Alberto, come tutti sanno, il Gabinetto doveva godere soltanto della fiducia del re, sicché la Camera, udita l'esposizione programmatica del Presidente del Consiglio, non concedeva un'investitura fiduciaria, ma, proprio come ella ha domandato, onorevole Tambroni, «una benevola attesa» per consentire al Ministero un «sincero esperimento», riservandosi di giudicarlo *ex post* sulla base delle azioni compiute. Si diceva, allora, dai costituzionalisti che era sufficiente la fiducia del re nel Governo da lui nominato e che un controllo preventivo della Camera sulla scelta operata dalla Corona ne ledeva il prestigio. A codesta concezione ella si è ispirato, onorevole Tambroni? Riecheggia nella sua parola l'esortazione dell'onorevole Sonnino: «Torniamo allo statuto». Con la differenza che quella invocazione riguardava lo statuto del 1848 ! Vuol governare ella sulla base della fiducia espressa soltanto dal Capo dello Stato e

con la benevola attesa del Parlamento? Non avverte che ciò è contro la Carta repubblicana, contro la realtà della vita moderna, del sistema parlamentare, nel suo tipo non più classico, dominato dagli indirizzi politici e dalla volontà dei partiti, formazioni sociali rilevanti costituzionalmente e strumenti primi di espressione della coscienza popolare?

Non amo drammatizzare, ma in quella sua impostazione, che è la nota dominante, giuridica e politica, del suo Governo, si annidano i germi d'una rivoluzione silenziosa, resi forse più gravi e pericolosi dal modo della sua esposizione, che fu garbato e alquanto mellifluido ieri, e che oggi viceversa, nella replica, ha assunto la sostanza, me lo consenta onorevole Presidente del Consiglio, d'un ricatto psicologico (*Commenti al centro*), quando ella ha cercato d'invocare l'opinione pubblica contro il Parlamento e ha distinto tra paese attivo e paese rappresentato (*Applausi a sinistra*), ergendosi, con una certa presunzione, a interprete e paladino di codesta volontà reale della quale noi qui non sentiremmo le vibrazioni e nemmeno l'eco. Come fa ella, onorevole Tambroni, a interpretare l'opinione pubblica? Dispone forse ancora dei prefetti? Dei questori? (*Commenti al centro*).

Il Parlamento, insomma, dovrebbe incrociare le braccia ed attendere! Perché? Perché nel programma da lei esposto il momento amministrativo è preminente su quello politico. Ella stesso, dunque, ammette che, sia pure in parte, il suo è un programma politico; e chi rimediti sulle sue dichiarazioni di lunedì e di oggi ha modo di constatare, invece, che la sostanza politica prevale su quella amministrativa, e vi prevale, anzi, nella maniera meno accettabile, perché la formulazione è oscura e polivalente. Non sarebbe difficile a un giurista tentare la dimostrazione dell'inammissibilità per il nostro ordinamento costituzionale di governi di affari o amministrativi; ma la realtà rompe spesso gli schemi dei giuristi, e un governo di tal genere si può considerare, in certi momenti storici, legittimo od opportuno, ma esso deve presentare connotati ben diversi da quelli che caratterizzano il suo Governo, onorevole Presidente del Consiglio. Un governo amministrativo si deve qualificare sulla base di tre elementi: sulla struttura, ossia sulla sua composizione, che deve essere tale da eliminare dal suo seno gli uomini più spiccatamente qualificati dal punto di vista politico, e soprattutto gli esponenti di correnti di partito; su una chiara e precisa e impegnativa autolimitazione temporale e programmatica; su un largo consenso parlamentare. È quest'ultimo il requisito di fondo. Un governo di lotta politica si può fondare anche su un solo voto di maggioranza; un governo amministrativo, invece, deve, poter poggiare su un grande consenso della Camera.

Nel momento in cui numerosi settori di questa Assemblea reclamano una soluzione politica della crisi, che è crisi nella democrazia cristiana, voi non potete imporre una formula amministrativa appoggiandovi, come sembra, sui voti d'un solo gruppo. Voi compireste un eccesso di potere e, consentitemelo di dire una scorrettezza costituzionale: voi daresti in realtà una so-

luzione politica alla crisi buttandole addosso un manto di vuote parole e di vaghe formule amministrative o pseudo-amministrative. In sostanza, il giuoco della scatola a sorpresa dalla quale il mago, dopo aver mostrato che essa contiene soltanto un fazzoletto, tricolore o rosso, fa uscire ogni sorta di ben di Dio, e magari una frittata (*Commenti a destra*). Non vi piace la frittata? È buona, e di venerdì è quasi obbligatoria! (*Commenti - Si ride*).

Inoltre, onorevole Presidente del Consiglio, il vostro Governo nasce con la spina nel fianco. Un governo monopartitico deve poter contare almeno sulla salda e attiva collaborazione del partito del quale è espressione. L'avete voi, onorevole Tambroni? Non ci nascondiamo dietro un dito! Chi non sa delle voci di larga critica, di aperto dissenso che circolano tra le file della democrazia cristiana nei confronti di questo Gabinetto, della formula che ne sta a base, degli uomini che lo compongono? Cosa significa la richiesta di convocazione immediata del gruppo parlamentare democratico cristiano, fatta iersera? Non sono, codesti, fatti sintomatici d'un travaglio che la disciplina di partito riesce malamente a contenere? Cosa significa l'iscrizione al silenzio dell'onorevole Moro e dell'onorevole Gui?

**Presidente.** L'onorevole Gui ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto.

**Bozzi.** Ma l'onorevole Moro è testimone muto; e io mi riferivo, signor Presidente, alla discussione sulle comunicazioni del Governo. In questo sono intervenuti i segretari di tutti i partiti democratici per dare un contributo alla chiarificazione, e anche per un senso di doveroso rispetto verso questa Assemblea. L'onorevole Moro tace. Consenso implicito, riserva, dissenso? Chi lo sa? L'equivoco continua. Forse egli osserverà, come per il passato, il precetto del discorso domenicale sulle piazze d'Italia o nei circoli democristiani, prospettando nuove combinazioni e nuove formule che renderanno sempre più precaria la vita del Governo, così come fece nei confronti del Gabinetto Segni, e più acuta la crisi e difficile la sua soluzione?

Ma leggete - mi permetto di richiamare su questo punto la benevola attenzione della Camera - l'ordine del giorno di fiducia firmato dagli onorevoli Migliori, Gui ed Elisabetta Conci. È un eufemismo definirlo freddo. Esso è nella sostanza talmente limitativo che, se vi dovesse tener fede, il Governo finirebbe con l'essere un'ombra vana fuor che ne l'aspetto.

L'onorevole Tambroni nella sua esposizione programmatica e nella sua replica odierna ha prospettato un piano d'azione amministrativa di largo respiro e un piano politico, avvolto in spire fumogene sì, ma politico. Ebbene, cosa dice la mozione di fiducia nella sua stesura, ovviamente ben meditata? Essa dà l'investitura fiduciaria a «... un Governo che affronti i più urgenti problemi dell'amministrazione dello Stato». Notate, le parole sono precise: «... dell'amministrazione dello Stato». Non quindi di tutta la pubblica amministrazione; un Governo che non dovrà affrontare tutti i pro-

blemi, e nemmeno quelli urgenti, ma soltanto i «più urgenti». Una vera e propria camicia di forza per lei, onorevole Tambroni.

**Tambroni**, *Presidente del Consiglio dei ministri*. L'ho scritta io questa mozione. (*Applausi al centro – Commenti a sinistra*).

**Bozzi**. È una prova ulteriore, onorevole Presidente del Consiglio, delle contraddizioni entro le quali ella si avvolge. Amministrativo? Politico?

Secondo la mozione di fiducia, figlia illegittima degli onorevoli Migliori, Gui e Conci, il Governo inoltre dovrà partecipare «attivamente ad una politica di pace e di sicurezza».

Tradotto ciò in altre parole, il Gabinetto dovrebbe limitarsi a nominare i pubblici dipendenti, a trasferirli, a curare la continuità amministrativa di gestione e di esecuzione. Questi sono «i problemi più urgenti della pubblica amministrazione». Non dovrebbe cioè fare nessuna delle cose politiche che pure appaiono nella esposizione programmatica e che sono state confermate nella replica. Dovrà assicurare la pace, s'intende. Ella, onorevole Tambroni, non potrà cioè dichiarare la guerra e non potrà nemmeno rompere – se ne avesse vaghezza – le relazioni diplomatiche con lo Stato della Città del Vaticano!

La discordanza tra programma e motivazione della mozione di fiducia è evidente. Nemmeno tra lo stesso gruppo democristiano e il Gabinetto v'è quell'*idem sentire* che sta alla vera base del rapporto fiduciario. Il Governo chiede una investitura, sia pure di attesa, per svolgere un certo programma politico; il gruppo di maggioranza gli assegna un compito diverso e ben limitato: occuparsi soltanto degli affari più urgenti della amministrazione dello Stato. V'è forse incontro di consensi tra Governo e maggioranza parlamentare? Quella mozione di fiducia, onorevoli colleghi, è fuori della realtà. È l'ultimo degli equivoci che punteggiano il corso di questa crisi: diciamo anzi, per cautela, il penultimo! Nel doman non v'è certezza!

Il Governo accetta quelle limitazioni per rispettarle sinceramente, o non si varrà di quella formulazione equivoca per passare il Rubicone, per fare apparire indifferente il voto del gruppo «missino» e poi, giunto sull'altra sponda, aprire quella tale scatola e farne balzare fuori le cose più varie, giustificandole con l'argomento della necessità di cui esso si definirebbe unico interprete, come responsabile, a norma della Costituzione, della direzione della politica generale del paese? Non si moverà domani con il ritmo del pendolo: il governo pendolare di cui tanti hanno parlato in quest'aula?

Noi liberali abbiamo assunto il nostro atteggiamento per un'esigenza di chiarezza senza della quale la democrazia e le istituzioni che la presidiano diventano scialbi schemi destinati prima o poi a crollare come scenari vecchi.

Il pragmatismo e le piccole furbizie non sono gli strumenti d'un regime sinceramente democratico. La tregua non può essere imposta a chi chiede

una battaglia politica per la chiarezza delle scelte. La tregua è, vorrei dire mutuando una parola dal linguaggio giuridico, un atto plurilaterale; essa è una battuta di arresto volontariamente concordata. La tregua con gli altri partiti non basta, se non potete assicurarla nell'ambito convulso della stessa democrazia cristiana. (*Commenti*).

Non ci abbandoniamo, onorevoli colleghi, non si abbandoni la democrazia cristiana, alla debolezza delle frasi fatte: «Il paese ha bisogno d'un Governo»; «la crisi dura da troppo tempo»; «v'è il pericolo di paralisi della vita statale». Non s'indulga, onorevole Tambroni, alla facile retorica della mozione degli affetti patriottici. Ella ha detto che vi sono degli impegni internazionali; ma quale autorità potrebbe avere nelle assise internazionali un Governo puramente amministrativo, appoggiato da una maggioranza risicata, un Governo vacillante, insidiato anche dall'interno? Quale autorità maggiore di quella che ha qualunque governo che si è volontariamente dimesso o al quale è stata negata la fiducia? O vogliamo dire veramente che la patria è in pericolo, che il naufragio, come ella ha detto, è imminente perché la famosa legge su Napoli potrà tardare di due o tre mesi o perché quella sui cantieri navali, sulla quale *pour cause* ella ha insistito, potrà tardare anch'essa di due o tre mesi? Vogliamo mettere a fondamento d'una soluzione non politica di questa crisi tanto acuta della democrazia italiana argomenti di questo genere, superficiali e di effetto?

Ella, onorevole Tambroni, nella sua replica ha ampliato il pensiero del nostro gruppo politico esposto ieri dall'onorevole Malagodi pur con tanta chiarezza, attribuendogli proposte da noi non fatte. Ella a un certo momento ha detto: io sono il Governo, non sono il partito, tanto meno sono un uomo di corrente. Ma poi, travagliato dal contrasto fra momento amministrativo preminente o non preminente sul momento politico, travagliato del contrasto insanabile tra l'uomo di sinistra del congresso di Firenze e l'uomo imparziale di Governo, ella si è abbandonata ad affermazioni politiche, sostituendosi così al silenzio eloquente dell'onorevole Moro. E ha detto: la formula governativa di centro-sinistra non è realizzabile perché su di essa grava l'ipoteca comunista; quella tradizionale di solidarietà di centro è anch'essa esclusa perché l'onorevole Saragat e l'onorevole Reale, chiedendo la collaborazione, attraverso l'astensione dell'onorevole Nenni, non la vogliono; l'altra di centro-destra tra democrazia cristiana, liberali e democristiani non può esser varata, perché, onorevole Covelli, nemmeno lei è ancora maturo! (*Si ride*). Ma, insomma, ha parlato il Presidente del Consiglio o ha parlato il segretario del partito? Ella vuol dimostrare che altra via non v'è al di fuori di quella da lei tracciata, non più di necessità, ma addirittura «di emergenza»? Ma poi, vivaddio, perché la democrazia cristiana continua a nascondersi sempre dietro le cose che dicono gli altri e non si decide una volta a dire cosa vuole essa stessa? (*Applausi al centro-sinistra*).

È vero, onorevoli colleghi, il paese ha bisogno d'un governo, ma d'un governo che sia l'espressione d'una volontà politica, che abbia un pro-

gramma deciso e una maggioranza qualificata ed omogenea che lo sorregga; ha bisogno d'un governo saldo ed efficiente.

Perciò non appoggiamo e non appoggeremo formule pseudo-amministrative che nel presente momento costituiscono un non senso, una evasione e una fuga. La possibilità della soluzione politica esiste: comporta soltanto un coraggioso esame di coscienza e un atto di volontà. È ciò che il paese attende dalla democrazia cristiana alla quale ha dato circa 13 milioni di voti. All'equivoco e all'incertezza noi diciamo: no. (*Applausi - Congratulazioni*).

*Il Governo Tambroni ottiene la fiducia alla Camera con l'appoggio determinante dei voti del Movimento sociale italiano (300 voti favorevoli e 293 contrari). L'esito del voto e il significato politico da attribuire alla maggioranza che si è formata alla Camera, induce i ministri Bo, Pastore e Sullo a dimettersi dal loro incarico. Di conseguenza, Tambroni è costretto a rassegnare le dimissioni dell'intero esecutivo. Il Capo dello Stato riapre le consultazioni e conferisce l'incarico a Fanfani, che lo declina dopo qualche giorno per l'impossibilità di formare un governo di coalizione. Gronchi invita Tambroni a presentarsi al Senato per completare l'iter sulla fiducia dopo aver sostituito i tre ministri dimissionari. Il 29 aprile il Governo Tambroni ottiene la fiducia al Senato con l'appoggio delle stesse forze politiche che lo hanno sostenuto alla Camera.*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA SISTEMAZIONE DEI BILANCI  
DEGLI ENTI LOCALI

Seduta pomeridiana del 7 settembre 1960

*Il disegno di legge «Norme per contribuire alla sistemazione dei bilanci comunali e provinciali e modificazioni di talune disposizioni in materia di tributi locali» (C. n. 1988), già approvato dal Senato, è assegnato alla Commissione finanze e tesoro della Camera, che propone l'assorbimento della proposta di legge Michelinì ed altri (C. n. 1333).*

*La discussione generale in Assemblea inizia il 5 settembre.*

*Bozzi interviene nella seduta pomeridiana del 7 settembre per chiedere la votazione separata dei due commi dell'articolo 18 del testo in esame. Il primo comma, sul quale Bozzi annuncia l'astensione del gruppo liberale, dispone che l'accertamento e la determinazione della base imponibile dell'imposta di famiglia, percepita dai comuni, siano distinti ed autonomi da quelli riguardanti i tributi erariali. Tale imposta, che rappresenta una voce molto significativa delle entrate comunali, deve necessariamente tenere conto dell'esigenza di coordinamento tra la finanza locale e quella statale, pertanto, secondo Bozzi, è del tutto illogico che i redditi siano valutati con criteri diversi dallo Stato e dall'ente locale.*

**Bozzi.** Chiedo la votazione per divisione nel senso di votare separatamente il primo comma dell'articolo 18 sul quale preannuncio l'astensione dei deputati liberali. In realtà il nostro dovrebbe essere un voto contrario ma ci limitiamo all'astensione perché valutiamo, nell'economia generale, questo disegno di legge utile come primo passo per una riforma più completa ed organica della finanza locale.

Molte ragioni giustificano la nostra posizione negativa nei riguardi del primo comma dell'articolo in esame che afferma il principio che l'accertamento e la determinazione della base imponibile per l'imposta di famiglia sono distinti ed autonomi da quelli riguardanti i tributi erariali.

Innanzitutto, noi riteniamo che in una legge che è stata definita stralcio tanto dal relatore quanto dal ministro non era il caso di inserire un principio notoriamente controverso e in ordine al quale la prevalente giurisprudenza dei massimi organi giudiziari è in senso contrario. Si tratta dun-

que di una prima ragione che riguarda l'opportunità di collocare questo principio in una legge stralcio.

Una seconda ragione attiene alla interpretazione del comma. Quale valore esso ha? È una norma precettiva? È una norma vincolante? È un atto di forza del Parlamento nei confronti della magistratura? È soltanto un criterio direttivo per ulteriori forme integrative di coordinamento fra la finanza locale e la finanza statale? Tutto questo è incerto.

Ma, andando al fondo del problema, noi esprimiamo le più ampie riserve anche d'ordine costituzionale sulla bontà del principio adottato. Noi condividiamo l'esigenza delle autonomie comunali e provinciali (qui è in discussione soltanto l'autonomia comunale); ma accanto al principio dell'autonomia comunale dobbiamo porre quello della necessaria coordinazione fra finanza locale e finanza statale, non dimenticando che il cittadino contribuente è uno solo che i redditi sono sempre gli stessi e che in un sistema organico è estremamente illogico pensare che gli stessi redditi possano essere valutati con criteri diversi dallo Stato e dall'ente locale.

Questo è uno dei più grossi problemi che affaticano amministratori e giuristi. E noi, al fine di evitare sperequazioni e contrasti, che anche in sede di contenzioso trovano giudici che offrono garanzie diverse, avremmo preferito che non fosse inserita una norma di questo genere.

Richiamiamo l'attenzione della Camera sulla gravità del problema, affinché esso non passi sotto silenzio e se ne possa tener conto in future iniziative che al riguardo potranno essere prese. (*Approvazioni*).

*I due commi sono approvati con votazione per divisione. Nella stessa seduta il provvedimento è approvato con votazione a scrutinio segreto con 329 voti favorevoli e 27 contrari (legge 16 settembre 1960, n. 1014).*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULL'OLTRAGGIO ALLA STELE DI GIACOMO MATTEOTTI

Seduta del 21 marzo 1961

*Scalfaro, Sottosegretario di Stato per l'interno, risponde ad un'interrogazione di Bozzi ed altri sul grave episodio di teppismo politico posto in essere da appartenenti al Movimento sociale italiano, la notte del 23 novembre 1960, che hanno asportato e oltraggiato la stele in memoria di Giacomo Matteotti. In particolare, si chiede al Governo di intervenire attraverso la scuola, la radio e la televisione, affinché i giovani possano essere meglio informati sui fatti anche recenti della storia d'Italia ed educati al culto della libertà e del rispetto civile.*

*Scalfaro informa l'Assemblea che il 9 marzo il tribunale di Roma ha assolto gli imputati, tratti in arresto nella stessa notte del 23 novembre, in quanto il fatto non costituisce reato e che il pubblico ministero ha impugnato la sentenza. Il Governo si impegna a dare ogni apporto necessario all'educazione civica e morale dei cittadini, tuttavia Scalfaro sottolinea che tale opera richiede l'indispensabile collaborazione degli stessi cittadini.*

*Bozzi nella sua replica ribadisce la necessità di un intervento educativo nei confronti delle giovani generazioni.*

**Bozzi.** Non mi occuperò dell'aspetto giuridico e giudiziario del problema per due ordini di considerazioni: anzitutto perché non so nulla di leggi e di codici, in secondo luogo perché ho rispetto per l'indipendenza della magistratura.

Vorrei dire che il fatto qui lamentato, e lamentato in tutto il paese, in se stesso considerato può essere visto come una gesta miserevole che suscita sdegno e tristezza e, come tale, potrebbe essere anche messa nel dimenticatoio.

Senonché, pensiamo che questo fatto sia il sintomo di una mentalità diffusa in una certa parte della gioventù, nella qual parte è anche da classificare quel tale giovane che ha scritto quel tema poco fa letto dall'onorevole Lizzadri. Questo problema non va visto in superficie, né può essere risolto con interventi repressivi di polizia, con sentenze di assoluzione o eventualmente anche di condanna (anche queste cose, na-

turalmente, occorrono in un paese ben ordinato). Noi riteniamo, invece, che si debba andare al fondo del problema, provvedendo all'educazione dei giovani con tutti gli strumenti dei quali uno Stato democratico può disporre: la scuola, la radio, la televisione ed ogni forma di lecita propaganda. È necessario che i giovani siano educati al culto della libertà, alla lotta politica intesa come competizione civile e come rispetto tra i cittadini. È a questo dovere che ci richiama il doloroso atto commesso contro la memoria di Giacomo Matteotti.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLO STATO DI PREVISIONE DELLA SPESA  
DEL MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

Seduta antimeridiana del 5 ottobre 1961

*La Camera discute il disegno di legge «Stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1961 al 30 giugno 1962» (C. n. 2768) alla presenza del Ministro della pubblica istruzione Bosco.*

*Bozzi prende la parola con un lungo ed appassionato intervento in difesa della scuola e della sua imprescindibile centralità in una società sana e democratica. L'analisi di Bozzi tocca tutti i gradi di istruzione, partendo dalla scuola materna che deve essere potenziata e diffusa soprattutto in quelle aree del Paese, come il Mezzogiorno, in cui è meno presente. Proprio in considerazione dell'importanza della scuola materna, che in alcuni casi assolve anche ad una funzione assistenziale, e dell'estrema difficoltà della sua immediata istituzione in tutto il territorio nazionale, i liberali hanno acconsentito eccezionalmente all'erogazione di contributi statali in favore delle scuole materne private. Bozzi coglie l'occasione, infatti, per ribadire il primato della scuola statale e la contrarietà del gruppo liberale ad ogni forma di contribuzione in favore della scuola privata, che deve conservare la propria indipendenza finanziaria dallo Stato.*

*Pertanto, secondo Bozzi, lo sforzo finanziario deve essere interamente dedicato a sanare la situazione di forte difficoltà in cui versa la scuola statale e, quindi, si rende necessario accelerare l'iter di approvazione del cosiddetto "piano della scuola" (il II Governo Fanfani aveva presentato il 22 settembre 1958 il disegno di legge «Piano per lo sviluppo della scuola nel decennio dal 1959 al 1969» (S. n. 129, C. n. 1868), diviso in tre titoli: edilizia scolastica, borse di studio e assistenza; dotazioni tecnico-scientifiche; contributi e agevolazioni per l'università). Bozzi propone, pertanto, di accantonare la questione dei contributi statali alla scuola privata e di stralciare tutte le parti del "piano" sulle quali non è possibile raggiungere un accordo immediato. Auspica, infine, l'istituzione di una commissione d'inchiesta sulla scuola.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, la scuola è, in ogni tempo, al centro della società nazionale, poiché in modo diretto o indiretto influen-

sce sugli individui e sulla loro formazione, e quindi sul modo di vita e sulle possibilità di sviluppo del paese.

Ma oggi la scuola, a causa delle condizioni di estremo disagio in cui versa, richiama in modo particolare l'attenzione dell'opinione pubblica e del Parlamento. Non è esagerato affermare che siamo giunti a un punto veramente cruciale: se non saremo capaci di risolvere la crisi della scuola, l'avvenire della nazione, l'avvenire della stessa democrazia rischiano di essere seriamente compromessi. Ecco la grande importanza delle nostre odierne discussioni.

Il documento sottoposto al nostro esame ci offre l'occasione per affrontare e dibattere i temi essenziali della politica scolastica italiana. Prima di trattare alcuni di tali temi – nei limiti di tempo assegnatimi – voglio esprimere l'augurio che i nostri lavori costituiscano guida e stimolo alla coscienza scolastica del paese e agevolino l'opera del Governo, a cui è commessa la suprema responsabilità della vita e del progresso delle nostre istituzioni scolastiche.

Il primo problema sul quale mi soffermerò è quello della scuola pre-elementare o materna, che molti da noi amano ancora chiamare «asili d'infanzia». Una società democratica non può non proporsi fra i suoi fini primari quello dello sviluppo del settore fondamentale dell'educazione popolare.

I nostri relatori hanno giustamente richiamato l'attenzione del Parlamento sull'esigenza di dare alla scuola materna un nuovo assetto giuridico-amministrativo, che è imposto sia dalle condizioni della vita nazionale, che richiedono una profonda ed estesa azione diretta all'istruzione e alla educazione dei cittadini, sia dall'evolversi delle concezioni e delle tecniche della pedagogia della prima infanzia.

Ella, onorevole ministro, in occasione del nono congresso di studi del Centro didattico nazionale per la scuola materna tenutosi, se non ricordo male, nello scorso settembre, ha sottolineato la necessità di arricchire questo settore dell'attività scolastica mediante un intervento diretto dello Stato, pur rilevando e riconoscendo la fecondità delle esperienze compiute dalla scuola materna privata.

Noi liberali siamo lieti di questa sua dichiarazione che risponde ad un nostro antico pensiero, più volte manifestato. Lo Stato non può ulteriormente disinteressarsi di questo delicato ramo dell'educazione. L'istituzione della scuola materna statale, infatti, non solo è pienamente conforme al dettato costituzionale, ma è politicamente e socialmente necessaria.

Tutti sappiamo che la Costituzione attribuisce allo Stato il diritto e al tempo stesso il dovere d'istituire scuole per ogni ordine e grado d'istruzione. Poiché attualmente lo Stato non ha una propria scuola materna – se si eccettuino quelle di tirocinio annesse alle scuole magistrali, i giardini d'infanzia, le case dei bambini annessi agli istituti magistrali – la scuola materna statale si pone come una necessità di adempimento di legge, ma essa non si legittima meno sul piano politico e sociale.

Dall'esame dei dati statistici ufficiali sulle scuole materne si ricavano le seguenti conclusioni. Considerato che la popolazione complessiva della scuola materna è di un milione ed 88 mila unità e che ogni classe di età, dai tre ai cinque anni, comprende 800-850 mila unità (globalmente 2 milioni e mezzo di unità), all'incirca un milione e mezzo di bambini non frequentano la scuola materna. La percentuale degli alunni che la frequentano gratuitamente, il 56 per cento, è troppo bassa confrontata con le condizioni economiche della società nazionale. Inoltre, v'è un enorme divario fra la distribuzione territoriale di tale scuola nel centro-nord, il 67 per cento, e nel Mezzogiorno e nelle isole, il 32 per cento. La relativa popolazione scolastica nel centro-nord è del 61 per cento, nel Mezzogiorno e nelle isole del 38 per cento.

È evidente che per sanare le carenze denunciate dai dati che ho riferito non si può fare assegnamento esclusivamente sull'iniziativa degli enti pubblici e privati. S'impone un massiccio intervento dello Stato, specialmente nelle zone depresse del Mezzogiorno il cui sviluppo economico e sociale è in gran parte condizionato dalla espansione dei centri scolastici fra i quali sono da comprendere in primo luogo quelli per le scuole materne.

Ma un altro compito spetta alla scuola materna di Stato. È ormai opinione diffusa che un gran numero di scuole materne attualmente funzionanti, anche quelle dirette da movimenti che già furono all'avanguardia dell'educazione della prima infanzia, non siano più rispondenti ai recenti indirizzi della scienza pedagogica. Questa scuola, come è stato esattamente osservato, ha bisogno di essere eccitata, guidata, perfezionata. La scuola materna statale deve essere organizzata e deve presentarsi come il modello, come l'esempio al quale tutte le altre dovranno guardare traendone stimolo al loro miglioramento. Poiché non è ammissibile prescrivere l'obbligatorietà della frequenza in questa scuola, il solo modo per accrescerne la popolazione invogliando le famiglie ad affidarle i loro figli è quello di istituire scuole le quali si raccomandano da per sé all'attenzione e alla considerazione sociale per l'eccellenza della loro organizzazione e del loro funzionamento.

Noi liberali abbiamo perciò recato un attivo contributo all'approvazione dell'articolo 17 del «piano decennale», che ha appunto istituito la scuola materna statale. Si deve proprio a un emendamento liberale l'aumento dello stanziamento, che è stato portato da 500 a 700 milioni per gli esercizi finanziari dal 1960-61 al 1963-64 e a 800 milioni per gli esercizi finanziari dal 1964-65 al 1968-69. Ad evitare però che la norma dell'articolo 17 resti inoperante, è indispensabile predisporre una legge che regoli l'istituzione di scuole materne statali, e al tempo stesso disciplini *ex novo* anche l'ordinamento della scuola materna non statale. Secondo noi, questa legge dovrebbe proporsi i seguenti scopi principali: provvedere al migliore ordinamento didattico dell'istruzione materna sia statale sia non statale, formulando programmi che tengano conto delle più recenti conquiste della psicopeda-

gogia; riformare l'attuale sistema di reclutamento delle insegnanti delle scuole materne attribuendo loro un nuovo stato giuridico e un idoneo trattamento economico. Non posso non rilevare che attualmente al benemerito personale docente delle scuole materne vengono generalmente corrisposte retribuzioni troppo modeste, del tutto inadeguate alla delicatezza e all'importanza delle funzioni da esso esplicate. A nostro avviso, la riforma della scuola materna è strettamente condizionata dalla riforma delle scuole magistrali. Queste scuole, in cui si preparano e si formano le insegnanti delle scuole materne, anche se hanno la veste giuridica di scuola di secondo grado, in realtà sia per il carattere degli insegnamenti che vi s'impartiscono, sia per la brevità del corso di studio (appena triennale), sono in effetti delle scuole *minores*. Questo stato d'inferiorità deve cessare. La scuola materna dovrebbe essere incorporata nell'istituto magistrale, il quale a sua volta dovrebbe trasformarsi in un vero e proprio «politecnico magistrale» con il primo biennio di insegnamenti comuni e con il secondo triennio di insegnamenti specializzati, a seconda dei diversi indirizzi di studio. Il politecnico magistrale dovrebbe formare insegnanti elementari, insegnanti di scuola materna, assistenti sociali per l'infanzia e così via.

La concessione di contributi alle scuole materne non statali ha incontrato ed incontra resistenze in larghi settori del Parlamento e della pubblica opinione. Anche noi liberali nutriamo al riguardo serie riserve. Tuttavia non credo che sia consentito cedere alla tentazione illuministica di esaminare i problemi sottoposti al nostro esame con il solo metro della pura ragione, prescindendo dalla concretezza, dalla realtà storica del nostro tempo.

Se motivi giuridico-politici possono opporsi alla concessione di contributi alla scuola materna non statale, l'esame delle condizioni storiche in cui questa scuola è sorta e tuttora vive, la sua attuale incerta configurazione che la caratterizza come un *quid medium* tra la scuola vera e propria e l'istituzione assistenziale, la non obbligatorietà della sua frequenza, le tradizionali abitudini delle famiglie italiane, l'estrema difficoltà di realizzare subito la scuola materna statale, sono tutti argomenti che consigliano di procedere con una certa gradualità, per evitare che si crei in questa zona del nostro ordinamento scolastico un vuoto improvviso che potrebbe essere colmato solo dopo molto tempo.

Perciò in sede di VIII Commissione il mio collega onorevole Badini Confalonieri, che ha dato voto contrario a tutti i contributi alle altre scuole private, non ha creduto di opporsi alla concessione di contributi alla scuola materna privata, a condizione però che le scuole sovvenzionate s'impegnino ad accogliere gratuitamente bambini appartenenti a famiglie di disagiate condizioni economiche.

Si tenga, inoltre, presente che i contributi sono limitati a un decennio, anzi forse, come tutto fa prevedere, a un quinquennio, perché non sono escluse né una riduzione del periodo di applicazione del piano, né una revisione dei criteri che hanno ispirato la formulazione di alcune sue

norme. Il gruppo liberale, ad ogni modo, si riserva di esaminare in maniera definitiva questo specifico problema quando prenderà posizione sull'insieme del «piano» nel momento in cui sarà sottoposto all'esame della Camera.

Tuttavia, onorevoli colleghi, non posso esimermi in questa sede dal prospettare alcune considerazioni sul tema dei contributi alla scuola non di Stato, dal momento che gli onorevoli relatori in più occasioni hanno ritenuto di ribadire la tesi della equiparazione tra scuola pubblica e scuola privata in quanto entrambe esplicano un'azione di pubblica utilità. Da questa equiparazione essi hanno tratto la conseguenza che lo Stato ha, se non il dovere, certo la facoltà di sovvenzionare la scuola non di Stato.

Il concetto della libera e feconda gara tra scuola di Stato e non di Stato è concetto tipicamente liberale. Esso esisteva nella nostra dottrina prima di essere accolto dalla Costituzione. È superfluo ricordare quello che hanno scritto e fatto al riguardo un Croce o un Einaudi. La gara tra le due scuole favorisce la libertà degli studi, che a sua volta favorisce la libertà d'indagine, di ricerca e di critica, e quindi il generale progresso della cultura.

Il principio del pluralismo scolastico è stato assicurato dalla Costituzione collocando la scuola di Stato e quella non di Stato in due distinte sfere giuridiche proprio per assicurare la libertà di entrambe, anche se entrambe sono destinate, per così dire, a ruotare nella stessa orbita. Ma la primazia della scuola di Stato è per noi fuori discussione; per convincersene basta rileggere l'articolo 33 della Costituzione e la illustrazione fattane alla Costituente da autorevoli giuristi.

La libertà della scuola privata risulta in sostanza garantita da due fattori: 1°) dal dovere dello Stato di concedere l'autorizzazione all'apertura di scuole private, sempre che ricorrano determinate condizioni; 2°) dall'indipendenza finanziaria dallo Stato di tale scuola. Se lo Stato si assumesse l'onere di sovvenzionare la scuola non di Stato, cesserebbe di garantirne la libertà, e la scuola non di Stato passerebbe dalla sfera che le è propria a quella occupata dalla scuola di Stato. Che la scuola non di Stato si identifichi come tale proprio a cagione della sua indipendenza finanziaria dallo Stato, dalla quale discende anche la sua indipendenza sul piano organizzativo, didattico e amministrativo, è dimostrato anche dall'esperienza di altre nazioni. Ad esempio, in Francia, ove è stato introdotto il sistema delle sovvenzioni dirette alla scuola non di Stato, tra le diverse categorie di contratto regolanti tali sovvenzioni, la maggioranza delle scuole private ha scelto il cosiddetto «contratto semplice»: ha preferito, cioè, la limitazione del contributo ad alcune classi, le quali sono obbligate, a causa della sovvenzione ricevuta, a sottoporsi al controllo statale, proprio per riservarsi la più ampia libertà d'azione nelle classi non sovvenzionate.

È soltanto attraverso un salto logico – e il discorso potrà essere ripreso più ampiamente in altro momento – che taluni fanno derivare dal precepto dell'articolo 30 della Costituzione, il quale attribuisce ai genitori il do-

vere e il diritto d'istruire ed educare i figli, l'esigenza per lo Stato di accollarsi oneri finanziari per le scuole non di Stato.

Quanto poi al problema delle borse di studio, noi rimaniamo fedeli alla impostazione Martino-Romita, che tutti in quest'aula ricordano, ma con criteri di attribuzione più rigorosi: ne riparleremo in sede di discussione del «piano».

La polemica sui contributi alla scuola non di Stato non si limita al «piano». Anche il disegno di legge sulla scuola media unica ed obbligatoria, recentemente approvato dalla VI Commissione senatoriale, prevede la possibilità di concedere contributi alla scuola media non di Stato, estendendo ad essa le disposizioni relative alle scuole elementari cosiddette «a sgravio», cioè a quelle scuole elementari, istituite da enti o privati in località ove non esistano analoghe scuole statali, le quali ricevono contributi dallo Stato, purché adempiano determinate condizioni. Se si considera che la nuova scuola media dell'obbligo dovrebbe sorgere in genere nei comuni con popolazione superiore ai 3 mila abitanti; che i comuni con popolazione inferiore, privi di scuole secondarie, sono circa 4 mila; che in questi comuni è prevedibile sorgano le scuole medie «a sgravio», si deve concludere che la somma delle sovvenzioni che si dovrebbero attribuire alla scuola non di Stato è superiore a quella già ormai rilevante stanziata in forme dirette o indirette dal «piano della scuola». Questo non è accettabile.

Data la situazione di estremo bisogno in cui la scuola di Stato si trova, lo sforzo finanziario dello Stato va diretto in primo luogo a suo favore se vogliamo evitarne il definitivo decadimento. Gli onorevoli relatori hanno riferito alcuni dati i quali attesterebbero la decrescenza numerica della scuola non statale rispetto a quella statale in questi ultimi anni: decrescenza determinata particolarmente dalle aumentate e insostenibili difficoltà economiche in cui quella scuola si dibatterebbe. Io non contesto i dati né il fenomeno segnalato; mi limito ad osservare che le condizioni della scuola di Stato sono talmente più gravi di quelle della scuola non di Stato che con una recente circolare ministeriale è stato chiesto alle scuole non statali la cessione di scantinati «sani» per le raminghe scolaresche della scuola di Stato.

È comunque certo che la polemica sui contributi ha enormemente rallentato il corso del «piano della scuola». Ad oltre tre anni dalla sua elaborazione e presentazione al Parlamento esso non ha ancora ultimato il suo defatigante *iter*. Approvato dalla VIII Commissione della Camera nello scorso aprile, attende ancora di entrare in quest'aula. Anche qui si riaccenderà la battaglia sui contributi alla scuola non di Stato e su altre norme in ordine alle quali più acuto si è rivelato il contrasto tra opposte concezioni dottrinali e politiche. Non è quindi arbitrario prevedere che dovrà trascorrere ancora molto tempo prima che il «piano» possa esser reso operante apprestando alla scuola pubblica italiana quella notevole somma di mezzi che le sono indispensabili per l'edilizia, le attrezzature e i sussidi didattici, i gabinetti scientifici e via enumerando.

Ora io mi domando e domando a tutti voi, a tutte le forze politiche sinceramente amanti del progresso del nostro paese, progresso condizionato in larghissima misura dall'aumento del livello e della efficienza della scuola, se non sia il caso di accogliere la richiesta avanzata da noi liberali e da altri gruppi di accantonare la questione dei contributi statali alla scuola privata per non bloccare il «piano» e per non pregiudicare il problema della parificazione.

Noi liberali abbiamo avanzato un'altra istanza, sulla quale insistiamo: quella di dar corso ad una inchiesta parlamentare sulla scuola che consideriamo come il presupposto fondamentale per accertare, partendo dalla situazione presente, le linee di sviluppo della scuola italiana nel prossimo futuro in relazione all'evolversi della nostra società. Da anni andiamo dicendo che il paese ha non solo il diritto ma il dovere di veder pianificata l'azione per la scuola; ma abbiamo anche detto, e ripetiamo oggi, che pianificare significa conoscere con estrema chiarezza e le strade da percorrere e gli obiettivi da raggiungere. Non vogliamo in altri termini la dispersione e la polverizzazione dei fondi stanziati dal «piano», fondi della cui retta amministrazione il Parlamento è responsabile di fronte al contribuente italiano.

Del resto, le richieste liberali non sono rimaste senza eco. L'onorevole Fanfani ha mostrato di aderirvi sia nei suoi discorsi programmatici alla Camera, nel luglio 1960 e nel luglio 1961, sia nel suo discorso del 18 settembre scorso, riconoscendo la possibilità di ricercare soluzioni ragionevoli e onorevoli per tutti, che consentirebbero – egli ha detto – «tempestivi rimedi per le urgentissime necessità della scuola, e agevolerebbero, sulla base di una larga indagine che parta dal presente e scruti il futuro, una successiva e definitiva scelta di strumenti legislativi e un'ulteriore più generosa determinazione di necessità finanziarie».

Il gruppo liberale è quindi favorevole allo stralcio dal «piano» di tutte le parti su cui non sia possibile raggiungere un immediato accordo, così come non si opporrebbe all'idea, che sembra prendere consistenza, di limitare il «piano» stesso, emendato nel senso innanzi delineato, a un periodo inferiore al decennio, aumentandone congruamente gli stanziamenti. In questo modo, mentre si appresterebbero subito alla scuola pubblica i mezzi finanziari di cui ha bisogno, si disporrebbe di un ragionevole lasso di tempo per accertarne le effettive necessità presenti e future, apportando al «piano» le correzioni e integrazioni che si rendessero indispensabili per adeguarlo pienamente alla realtà della scuola e della società italiana.

Insistiamo, perciò, affinché Parlamento e Governo deliberino di dare corso, parallelamente alla discussione sul «piano», all'inchiesta parlamentare sulla scuola che è stata oggetto di una proposta di legge liberale presentata nell'agosto dello scorso anno. In sede di discussione di tale progetto di legge noi non rifiuteremo di certo la nostra adesione a quelle proposte di emendamento dirette a completarlo e a migliorarlo, purché

naturalmente non ne snaturino la funzione di vera e propria inchiesta parlamentare.

Un altro problema tra i più importanti si impone all'attenzione del Parlamento e del paese: il problema della scuola frequentata dagli alunni tra gli 11 e i 14 anni, detta comunemente del completamento dell'obbligo. Il disegno di legge che intende riordinare questo fondamentale settore dell'istruzione, com'è noto, è stato recentemente approvato dalla Commissione senatoriale in sede referente. Hanno giustamente osservato gli onorevoli relatori che sarebbe prematuro, ed io aggiungo: non pertinente e forse nemmeno molto corretto, discutere in questa sede il merito del disegno di legge stesso. Non posso però esimermi dal manifestare la mia preoccupazione, onorevole ministro, per quanto riguarda talune procedure usate per attuare il nuovo assetto di questo ramo dell'istruzione. Nello scorso anno scolastico fu disposta in 304 classi la sperimentazione dei programmi elaborati dal Ministero per il nuovo tipo di scuola. Sembra che in questo anno scolastico le classi cosiddette sperimentali ascendano a circa 5 mila...

*Bosco, Ministro della pubblica istruzione.* Non è esatto.

**Bozzi.** Così almeno pare... a seguito della circolare ministeriale n. 244 del 5 agosto scorso; alle classi sperimentali sono da aggiungere varie centinaia di posti di ascolto nei comuni più decentrati, nei quali gli alunni seguiranno i corsi sperimentali per televisione; corsi equiparati ad ogni effetto legale alle scuole medie normali.

Io non ho avuto modo di approfondire l'indagine in ordine al fondamento giuridico di tale sperimentazione, se trovi titolo preciso nella legge o se costituisca esercizio di potestà discrezionale. Sarò grato all'onorevole ministro della pubblica istruzione, di cui conosco e apprezzo la profonda preparazione e il fervido amore per la scuola, se vorrà darmi precisazioni su questo aspetto preliminare. Ma in ogni caso mi sia consentito di osservare che sarebbe stato preferibile che la sperimentazione fosse stata limitata quanto al numero delle classi sperimentali e molto prolungata invece nel tempo. A me sembra che i risultati degli esperimenti possano essere obiettivamente valutabili non dopo uno o tre anni, come da alcuni si ritiene, ma alla fine dell'intero ciclo della scuola secondaria, sulla base della comparazione tra i risultati conseguiti da coloro che hanno frequentato i corsi normali e i risultati conseguiti da coloro che hanno frequentato i corsi sperimentali nelle secondarie inferiori. Io non posso indulgiarmi sulla validità dei nuovi esperimenti, su cui sono stati espressi opposti giudizi.

Comunque sia di ciò, mi sia permesso ancora di osservare che, se si riteneva indispensabile la sperimentazione, bisognava lasciarla proseguire per congruo tempo, prima di presentare il disegno di legge. La nuova disciplina avrebbe dovuto essere elaborata proprio sulla base dei risultati dell'esperimento; se, invece, come è avvenuto, s'intendeva creare senz'altro la

nuova scuola media con regolare provvedimento legislativo, l'esperimento si rivela superfluo.

Sarebbe stato anche desiderabile che a questa importante riforma fosse stata invitata a collaborare tutta la scuola militante: intendo dire i docenti secondari ed universitari. Io sono rimasto perplesso innanzi alle preoccupazioni e ai timori manifestati da non poche insigni personalità dell'alta cultura italiana (università ed Accademia dei lincei) sulla utilità e sulla fecondità di una riforma che tra l'altro ha rinviato al secondo anno di studi e reso opzionale il latino. Ad ogni spirito pensoso vien fatto di domandarsi se davvero il nuovo ordinamento che s'intende dare alla scuola media obbligatoria sia capace d'innalzare il livello degli studi, di favorire la selezione dei migliori, di aiutare i giovani ad accostarsi e ad amare la cultura il cui possesso non si raggiunge attraverso vie facili, ma attraverso vie aspre e severe.

Noi liberali ci riserviamo, comunque, di definire il nostro atteggiamento sull'intero problema quando il progetto di legge sulla scuola media obbligatoria sarà trasmesso in aula; ma prospettiamo sin da adesso l'opportunità di rinviare gli aspetti più controversi alla Commissione parlamentare d'inchiesta. Al momento mi limito a prospettare due considerazioni: 1°) in tutti i paesi di alta tradizione culturale anche nelle scuole secondarie uniche è riconosciuta una duplicità di indirizzi: indirizzo classico, indirizzo tecnico. In Inghilterra, se non erro, funzionano quattro tipi di scuola tra gli 11 e i 14 anni; 2°) non da oggi è in atto una vera e propria campagna contro il latino. Qualche anno fa nell'esame di maturità scientifica fu abolita la versione dall'italiano al latino; uguale provvedimento fu successivamente adottato per l'esame di licenza media.

Nel più volte ricordato progetto sulla istituenda scuola media obbligatoria il latino è divenuto materia opzionale del secondo anno. Giova ricordare che nel quadro d'una inchiesta aperta dall'«Unesco» è stato elaborato un rapporto sull'influenza degli studi classici ed umanistici sulla educazione. Si legge in questo rapporto: «È falso vedere nell'insegnamento classico l'espressione e lo strumento di un conservatorismo legato a forme superate della cultura. È interesse della società stessa dare a tutti i giovani la formazione a cui le loro attitudini ed il loro zelo danno il diritto di aspirare. Nelle scuole che vogliono dare la formazione classica bisogna in primo luogo insegnare il latino. Ciò permette di dare le conoscenze elementari della lingua ad un'età in cui i ragazzi imparano ancora facilmente a memoria e con piacere».

A me pare che, facendo divenire opzionale il latino, lo studio di esso è destinato fatalmente a deperire nel ginnasio-liceo che è ancora oggi il tronco più robusto dell'albero della nostra scuola. Difendendo lo studio del latino non vogliamo dire che esso debba essere reso obbligatorio per tutti. Diciamo solo che quelli che lo studiano debbono studiarlo seriamente sin dalla prima classe. L'esigenza di democratizzazione della scuola italiana, che

è alla base della progettata riforma, dev'essere soddisfatta non appiattendola e invilendola, ma, al contrario, rendendo largamente intercomunicanti e largamente aperte verso l'alto tutte le scuole. Occorre che le scuole stesse siano rese centri attivi e propulsivi del nostro ordinamento scolastico e capaci di guidare e indirizzare i giovani sulle strade che ad essi meglio convengano correggendone le scelte premature od errate in ogni fase della vita scolastica.

**Bosco**, *Ministro della pubblica istruzione*. Allora la scelta bisognerebbe farla a 11 anni.

**Bozzi**. È un'idea. Ne riparleremo più diffusamente in sede opportuna.

Altra esigenza sulla quale noi liberali richiamiamo l'attenzione del Parlamento e del Governo è quella relativa (uso una brutta parola) alla normalizzazione della scuola italiana allo scopo d'istaurare un nuovo costume di vita ordinata e serena e di evitarne la politicizzazione. Taluni, forse non del tutto a torto, temono che essa possa divenire *instrumentum regni* per l'affermazione dei principi o la edificazione delle fortune di determinate classi politiche. L'esigenza di un retto funzionamento dell'attuale scuola, quale premessa indispensabile per ogni seria riforma, non è avvertita solo da noi; nella sua elaborata relazione di maggioranza al «piano» anche l'onorevole Ermini ha affermato che «molti dei guai che oggi affliggono la scuola possono essere eliminati anche da una severa amministrazione scolastica». Ecco dunque un terreno su cui più facilmente potrebbe realizzarsi l'intesa tra le forze politiche sinceramente amanti della scuola; intesa indispensabile se si vuole procedere con speditezza e con speranza di proficui risultati all'organico riordinamento della scuola.

Consentite che io mi soffermi sui punti fondamentali del nostro programma di normalizzazione della scuola.

Formulazione dei piani di nuove istituzioni scolastiche. Proponiamo che alla formulazione di tali piani in sede provinciale e nazionale debbano essere chiamati a collaborare organi squisitamente tecnici, quali il consiglio provinciale scolastico ed il Consiglio superiore della pubblica istruzione. Non intendiamo diminuire la sfera dei poteri e delle responsabilità del ministro nell'attuazione della politica scolastica governativa. La nostra proposta tende a ripristinare una procedura, abolita dal fascismo, la quale ha sempre circondato della più ampia cautela, attraverso forme qualificate di collaborazione e di dialogo, la istituzione di nuove scuole.

Nuovo sistema di scelta dei presidenti e dei commissari nei concorsi a cattedre e negli altri concorsi. Proponiamo che il Consiglio superiore della pubblica istruzione predisponga elenchi di docenti, universitari e medi, da cui scegliere i presidenti e i commissari per i diversi concorsi, praticamente estendendo il sistema ora vigente per la sola nomina dei docenti universitari ai concorsi di scuola secondaria.

Per i concorsi proponiamo la loro regolare periodicità che dovrebbe essere in via di massima biennale; il rapido reperimento delle cattedre delle scuole secondarie da mettere a concorso; la riforma tecnica delle prove di esame (le prove dovrebbero svolgersi più come saggi di ricerca della personalità, della capacità e delle attitudini dell'esaminato che come esercitazioni mnemoniche. Dovrebbe essere limitato – per esempio a tre – il numero delle classi di concorso alle quali lo stesso candidato può partecipare: il fatto che oggi il candidato possa partecipare a tutte le classi di concorso in base al titolo di studio posseduto, non giova né alla sua preparazione né al meccanismo dei concorsi, che diviene di anno in anno sempre più lento ed asmatico a causa del superaffollamento dei concorrenti. Lo Humboldt, il grande riformatore della scuola tedesca nel secolo scorso, affermava che «la formazione di un corpo di insegnanti è identificabile con la storia dei concorsi»); selezione dei migliori per quanto riguarda sia i concorsi, sia le promozioni. L'attuale sistema dei concorsi per titoli ed esami scoraggia e respinge i giovani. Gli anziani che assommano un abbondante punteggio di titoli prevalgono sui giovani anche quando questi raggiungono votazioni elevate. Proponiamo quindi che per quanto riguarda i concorsi magistrali almeno in un primo tempo si bandiscano due tipi di concorso, uno per soli esami per il 50 per cento dei posti, ed uno per titoli ed esami per le rimanenti metà. Per i concorsi a cattedre nella scuola secondaria pensiamo che si debba assegnare un prevalente punteggio alle prove di esami rispetto ai titoli.

Per le promozioni del personale in base al merito comparativo sarebbe inoltre necessario stabilire la pubblicità dei criteri fissati dall'amministrazione.

I trasferimenti del personale direttivo e docente dovrebbero avvenire sulla base di criteri obiettivi, tassativamente predeterminati con leggi, e i trasferimenti nelle grandi sedi dovrebbero essere disposti per concorso. Ci siamo dichiarati contrari alla pratica dei comandi e delle assegnazioni provvisorie. Tutt'al più potremmo aderire al loro contenimento in ristrettissimi limiti, non essendo lecito a nostro avviso distogliere il personale direttivo e docente della scuola dall'effettivo servizio scolastico. Noi ci riserviamo quindi di esporre le nostre osservazioni e le nostre critiche al disegno di legge governativo sui comandi presentato alla Camera nello scorso mese di luglio.

Chiediamo una generale revisione dei programmi che dovrebbero essere, da un lato, snelliti e, dall'altro, resi più adeguati alle attuali esigenze della scuola.

La scuola italiana dà oggi largamente l'impressione di un'isola separata da tutte le più moderne correnti di pensiero che percorrono la società. Scuola, famiglia, società, costituiscono aspetti indissolubili, il raccordo fra questi tre elementi deve essere reso vivo e continuo.

Consentitemi di soffermarmi per qualche momento ancora su talune altre questioni alle quali noi liberali annettiamo una grande importanza. Noi ab-

biamo dato il più attivo contributo per l'elaborazione della legge sulle provvidenze a favore del personale direttivo ed insegnante della scuola, le quali, come sapete, riguardano sia il trattamento economico sia la sistemazione in ruolo di alcune categorie di docenti. Quanto al trattamento economico abbiamo presentato una serie di emendamenti al fine di elevare i coefficienti ed i relativi stipendi annui di talune categorie di personale. Abbiamo altresì proposto che il trattamento di quiescenza, sulla base dei nuovi coefficienti, fosse riliquidato a tutto il personale della nuova scuola in qualunque data collocato a riposo e non soltanto a quello cessato dal servizio con il 30 settembre 1961. Le nostre richieste non hanno trovato accoglimento in quanto avrebbero implicato un onere superiore a quello previsto. Abbiamo dovuto cedere alle ferree leggi del bilancio; chiediamo però all'onorevole ministro che egli voglia riesaminare il problema tenendo presenti gli ordini del giorno approvati a conclusione del dibattito sulla predetta legge. Se vogliamo veramente arricchire la scuola di nuove e fresche energie; se vogliamo evitare che i giovani si avviino verso altre strade più remunerative disertando la carriera dell'insegnamento, dobbiamo compiere il massimo sforzo per elevare le retribuzioni del personale direttivo e docente considerando tra l'altro che in base al vigente sistema dei concorsi e dei ruoli chiusi si entra nei ruoli degli insegnanti delle scuole primarie e secondarie verso i 27 anni, in quelli del personale direttivo verso i 45-50, in quelli del personale ispettivo verso i 60. Una profonda esigenza di giustizia richiede poi che i nuovi miglioramenti economici per i pensionati siano estesi al personale della scuola collocato a riposo prima del 30 settembre 1961. Infine sarebbe opportuno che il Governo formalmente si impegnasse a non consentire ulteriori ingressi nei ruoli del personale docente all'infuori della normale procedura dei concorsi.

Ma è necessario, signor ministro, tener presente che l'istituzione scolastica si asside su una base unitaria e che in essa vivono ed agiscono, sia pure in situazione subordinata, ma tale tuttavia da influire sull'ambiente generale, le categorie del personale non docente, dai bidelli agli assistenti ai segretari. Chiediamo che nei confronti di questi operatori silenziosi si svolga una azione più larga e comprensiva di quella fino ad oggi attuata al fine di soddisfare quelle esigenze di retribuzione economica e di progressione di carriera, che attengono alla ragione di vita e alla dignità.

Anche la questione dei centri didattici è stata da noi attentamente esaminata. Noi non disconosciamo l'utilità di tali centri sul piano pedagogico, ma riteniamo che sia necessario il loro organico riordinamento per evitare interferenze che si riflettano negativamente sul funzionamento della scuola. Abbiamo richiesto la espunzione dell'articolo 3 del disegno di legge n. 2889, attualmente all'esame della VIII Commissione, in attesa che si provveda ad una nuova disciplina dei centri stessi con una legge *ad hoc*.

Il recente provvedimento con cui è stato ridotto il prezzo dei testi scolastici non può non trovarci pienamente consenzienti. Riteniamo però che

esso non sia sufficiente a porre rimedio alle lacune e alle manchevolezze di questo settore della vita scolastica. È giusto ed è necessario preoccuparsi dell'eccessivo prezzo dei libri che incide in maniera sensibile su tanti magri bilanci familiari. Noi però siamo d'avviso che i libri di testo delle scuole per tutta la fascia dell'obbligo dovrebbero essere distribuiti gratuitamente, e che occorrerebbe sottoporli ad una accurata revisione poiché alcuni di essi – come abbiamo appreso anche dalla stampa – contengono errori grossolani.

In materia di trattamento del personale insegnante di ogni ordine e grado non sarà mai raccomandata abbastanza al ministro della pubblica istruzione la necessità di soddisfare quelle esigenze materiali e morali che si giustificano per chi assolve ad una funzione importante ed impegnativa, che non può essere compiutamente assolta se non in un clima di ben intesa libertà.

Mi riferisco anche ai più modesti provvedimenti, di carattere formalmente amministrativo, che vengono di continuo adottati per regolare in concreto l'attività delle istituzioni scolastiche.

In questo campo non posso, ad esempio, non rilevare alcune norme del recente regolamento di esecuzione della legge concernente il riordinamento dei patronati scolastici, norme che prevedono la formazione della rappresentanza degli insegnanti elementari nei consigli di amministrazione di tali organismi in modo tale da escludere totalmente la presenza di elementi non appartenenti alla lista di maggioranza.

L'adozione di un simile procedimento, che fra l'altro, a quanto mi viene riferito, non era previsto nel primo testo del regolamento sottoposto al parere del Consiglio superiore della pubblica istruzione, non si colloca certo in quel clima di libertà in cui noi vorremmo che il corpo docente operasse. Ed è per questo che io le chiedo, onorevole ministro, di voler riesaminare queste disposizioni alla luce delle considerazioni che ho esposto.

Un'ultima parola sul problema delle università. Non posso nasconderle, onorevole ministro, le mie preoccupazioni per la crescente proliferazione di nuove università. Temo che queste nuove istituzioni non solo richiedano ingentissimi mezzi che forse potrebbero essere più proficuamente spesi in altre direzioni, ma suscitino anche problemi di difficile per non dire impossibile soluzione, come quelli derivanti dalla necessità di disporre di un adeguato corpo insegnante, il quale, come ella sa meglio di me, non si può improvvisare da un giorno all'altro. Non sarebbe allora preferibile, anziché creare nuove università, destinate a condurre vita grama e stentata, fornire di maggiori mezzi quelle esistenti in modo da porle in condizioni di provvedere all'ampliamento degli edifici, all'acquisto di tutte le occorrenti attrezzature scientifiche, alla creazione di nuovi collegi e case dello studente? E per evitare il superaffollamento delle università non sarebbe il caso di porre allo studio un provvedimento che consenta l'esercizio di talune attività professionali con titoli di studio intermedi?

Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, giunto ormai alla fine di questo mio intervento sento il bisogno di ricollegarmi al principio. Un eminente giurista ed uomo politico che ha onorato con la sua presenza e con la sua attività questa Camera, il compianto Piero Calamandrei, disse una volta che una società democratica ha il suo cuore nella scuola. Se il cuore della scuola è logoro e stanco, l'intero corpo nazionale sfiorisce e deperisce. Ecco la ragione per la quale le forze politiche sinceramente democratiche hanno il dovere di difendere, con il massimo impegno, questo sommo bene che è la scuola. Io posso dire che, per quanto riguarda la mia parte, abbiamo sempre compiuto e sempre continueremo a compiere questo dovere per costruire una scuola moderna, aperta alla vita, articolata, atta a foggiare innanzitutto la coscienza di liberi e responsabili cittadini. (*Applausi - Congratulazioni*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA FIDUCIA AL IV GOVERNO FANFANI

Seduta del 5 marzo 1962

*Il congresso di Napoli della Democrazia cristiana del 1962 sancisce la vittoria della proposta politica di Aldo Moro ed apre alla formazione di un nuovo governo appoggiato da democristiani, socialdemocratici, repubblicani e sostenuto direttamente o indirettamente dai socialisti. L'apertura formale della crisi avviene il 2 febbraio 1962, quando Fanfani presenta le dimissioni del III Governo da lui presieduto. Prendendo atto della volontà dei partiti, il Presidente della Repubblica affida nuovamente l'incarico a Fanfani, convinto sostenitore della formula di centro-sinistra, che presenta alle Camere una compagine ministeriale costituita da ministri democristiani, socialdemocratici e repubblicani. Il Partito socialista decide di astenersi, impegnandosi a fornire il proprio appoggio sui progetti di legge di attuazione del programma del nuovo Governo, che viene presentato alla Camera nella seduta del 2 marzo 1962.*

*Nella seduta del 5 marzo continua la discussione sulle comunicazioni del Governo.*

*Bozzi prende la parola, evidenziando innanzitutto le modalità che hanno accompagnato la nascita del nuovo esecutivo. L'avvio delle consultazioni da parte del Capo dello Stato prima che le Camere abbiano avuto notizia ufficiale della crisi e la diffusione da parte del Partito socialista del programma di governo prima della lettura del cosiddetto discorso programmatico in Parlamento sono segni evidenti della «progressiva erosione delle regole sostanziali e formali di una sana democrazia parlamentare».*

*Bozzi passa poi a chiedere chiarimenti al Presidente del Consiglio su due impegni assunti dal Governo secondo il documento diffuso dalla segreteria del PSI, di cui peraltro non si rinviene traccia nel programma letto in Aula: la convocazione delle elezioni regionali entro la fine della legislatura e la nazionalizzazione dell'energia elettrica entro tre mesi dal voto di fiducia. Sull'attuazione dell'ordinamento regionale Bozzi si sofferma a lungo, elencando tutti gli ostacoli che rendono di fatto prematuri i tempi per la realizzazione delle regioni e chiede al Presidente del Consiglio le ragioni dell'improvviso mutamento di indirizzo della Democrazia cristiana, dopo quattordici anni di rinvio della soluzione del problema. La ragione, secondo Bozzi, risiede nel*

*tentativo di «guadagnare alla democrazia» il Partito socialista isolandolo dal Partito comunista, ma la cosiddetta «astensione dinamica» dei socialisti san-  
cirebbe di fatto il fallimento di tale obiettivo.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, ho ascoltato con vivo interesse il discorso (quasi togliattesco, quanto a lunghezza!) del democristiano onorevole Storti ed il vivace scambio di battute intercorso fra lui ed il socialista onorevole Foa: battibecco fra due membri della nuova maggioranza! Se a queste prime manifestazioni di liti in famiglia si aggiunge la dichiarazione, or ora resa pubblica, dell'onorevole Saragat, che polemizza senza mezzi termini con l'onorevole Moro, abbiamo un quadro poco confortante dell'inizio della vita di questo nuovo «storico» Governo!

Signor Presidente della Camera, prima di entrare nel merito del mio discorso desidero richiamare la sua personale attenzione su alcuni aspetti sintomatici relativi alla scelta del tempo in cui la crisi di governo è stata aperta, ed a talune modalità di svolgimento della crisi stessa. Mi rivolgo a lei, signor Presidente, per la sua qualità istituzionale di rappresentante di tutti noi e di garante della funzionalità e dignità del Parlamento, e quindi delle istituzioni democratiche.

a) Non v'è dubbio che anche durante il semestre, non so perché, definito «bianco», si possano realizzare le condizioni per una crisi di governo. Questa è cosa ovvia ed è inutile insistervi. Però quella disposizione della Costituzione che vieta al Capo dello Stato di sciogliere le Camere durante gli ultimi sei mesi del suo mandato, disposizione la quale, secondo noi, andrebbe eliminata, come andrebbe eliminato il connesso precetto che consente immediata rielegibilità del Presidente della Repubblica (ed al riguardo noi liberali presenteremo una proposta di legge abrogativa), quella disposizione – dicevo – relativa al cosiddetto semestre bianco, ha una sua logica: non lega nessuno, non impegna giuridicamente nessuno, ma si dirige al senso di opportunità, al senso di correttezza dei partiti e degli uomini politici, suggerendo atteggiamenti di cautela, quasi ci si trovasse in situazione, per così dire, di quiescenza e di tregua. Soltanto un'imperiosa necessità potrebbe rompere tale situazione.

Ora, a me pare che il disegno politico di aprire la crisi di governo maturasse nelle menti dei rappresentanti che oggi compongono l'attuale Ministero ancor prima che avesse inizio il semestre bianco; ed a me pare che si sia scelto intenzionalmente di aprire la crisi durante tale semestre al fine di evitare il ricorso d'appello all'elettorato, cercando cioè di offuscare la scelta politica compiuta con una sorta di alibi fondato sullo stato di necessità.

**Leccisi.** Era un segreto per lei, onorevole Bozzi?

**Bozzi.** Non intendo svelare alcun segreto. Ah, la riconosco, onorevole Leccisi, ella è lo «scopritore» per definizione di segreti anche di altre cose!

b) Vi è un secondo punto, onorevole Presidente della Camera, sul quale mi permetto di richiamare la sua attenzione. È ovvio che ogni governo ha la potestà di dimettersi quando creda, sulla base di una sua valutazione discrezionale della situazione politica, delle forze che lo sostengono, della possibilità di attuare l'indirizzo politico, e così via. Ma, onorevole Fanfani, noi ricordiamo che nel settembre del 1961 ella, parlando nel corso del dibattito sulla politica estera, disse che sarebbe stato disposto a discutere «in congrua sede» in ordine alle conseguenze che sarebbero derivate dal venir meno della fiducia al Governo da parte di alcuni partiti della «convergenza». Era l'impegno a dibattere la crisi, e noi pensavamo che la «congrua sede» fosse il Parlamento, non pensavamo che fosse il palazzo di piazza del Gesù o il San Carlo di Napoli.

c) Dobbiamo muovere inoltre, signor Presidente della Camera, una critica all'atteggiamento – e non è soltanto una questione di buon gusto – assunto dal Capo dello Stato con l'iniziare le consultazioni per la formazione del governo prima che la Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica, appositamente convocati, avessero avuto notizia ufficiale dai rispettivi Presidenti della crisi stessa.

d) Infine si è verificato un fatto strano. Noi abbiamo appreso dalla stampa un programma di governo prima che il Presidente del Consiglio pronunciasse innanzi al Parlamento il suo discorso. Il programma a cui mi riferisco, e su questo punto tornerò fra breve, è quello contenuto nella circolare del socialista onorevole De Pascalis, diramata alle federazioni di quel partito. Io dirò che questa circolare è stata un atto – e ricorro ad un eufemismo – poco elegante, certamente incauto. Qui non vado alla ricerca di responsabilità: constato semplicemente la cosa, la quale denota che l'elaborazione del programma di governo è avvenuta sulla base di accordi tra la democrazia cristiana ed il partito socialista italiano, ai quali è rimasto estraneo quell'organo costituzionale, il Consiglio dei ministri, che deve approvare il programma stesso ed assumerne la responsabilità di esecuzione.

Ho ricordato questi fatti perché essi, isolatamente considerati e soprattutto nel loro insieme, denunciano una progressiva erosione delle regole sostanziali e formali di una sana democrazia parlamentare, un pericolo che, qualora non dovesse essere prontamente eliminato, potrebbe determinare ulteriori involuzioni e la crisi stessa del sistema.

Ella, onorevole Presidente del Consiglio, ha dichiarato nella sua esposizione che il partito socialista italiano aveva manifestato il 19 febbraio d'essere disposto a dare il suo appoggio al programma economico-sociale. Io le dirò che molti fra di noi sono tormentati da un dubbio, e le chiedono perciò, onorevole Fanfani, di sciogliere questo dubbio, pregandola di non rispondere adesso con una facile battuta, attraverso un'interruzione, ma di rispondere nella replica con la completezza di argomenti che il caso richiede.

Noi desideriamo sapere qual è il programma del Governo: quello letto da lei in quest'aula, o l'altro anticipato nella citata circolare dell'onorevole De

Pascalis? Noi ci rifiutiamo di pensare, onorevole Fanfani, che ella abbia potuto esporre al Parlamento un programma reticente, un programma inficiato da riserve mentali; ma non ci piace nemmeno pensare che gli onorevoli Nenni e De Pascalis siano dei bugiardi e che siano inoltre degli uomini talmente sprovveduti da comunicare alle federazioni del loro partito notizie destinate pochi giorni dopo ad essere solennemente smentite. E allora, dove sta la verità? Dove sta la bugia? O, forse, c'è una mezza verità? Su questo punto, onorevole Presidente del Consiglio, noi attendiamo un chiarimento.

Ella sa che tra il documento da lei letto al Parlamento e quello diffuso dalla segreteria generale del partito socialista italiano vi sono notevoli divergenze. Per esempio, il programma, nell'edizione socialista, contiene l'enunciazione di impegni precisi da parte del Governo, di scadenze determinate; viceversa nell'edizione – diciamo così – curata dal Governo, vi sono formulazioni diverse, talvolta d'una certa prolissità e poste in un abile gioco di chiaroscuri.

Ricorderò solo due punti per convincere l'Assemblea.

Primo: per quanto riguarda le regioni, i socialisti, nel documento De Pascalis (chiamiamolo così per dargli una paternità), affermano l'esistenza dell'impegno governativo di fissare la data della convocazione delle elezioni regionali entro la presente legislatura; viceversa ella ha qui affermato che le elezioni per i consigli regionali avverranno dopo le consultazioni politiche del 1963.

Secondo: nazionalizzazione dell'energia elettrica. I socialisti dicono che v'è un impegno del Governo per realizzarla entro tre mesi dal voto di fiducia; ella, onorevole Fanfani, afferma invece che entro tre mesi il Governo presenterà al Parlamento un provvedimento di razionale unificazione del sistema elettrico nazionale.

Io veramente vorrei sapere: quel consenso manifestato dal partito socialista il 19 febbraio, a quale documento è andato? Ad un programma diverso da quello che è stato esposto da lei in aula? Ma allora, onorevole Presidente del Consiglio, ella non avrebbe dovuto dire qui che vi era un accordo sul programma economico-sociale, se nella definitiva stesura del medesimo vi era stato un cambiamento tanto notevole su punti di grande rilevanza. (*Interruzione a sinistra*). Io desidero sapere qual è il programma del Governo: se vi sono accordi segreti o sottobanco; chi dice la bugia! (*Interruzioni a sinistra*).

**Fanfani**, *Presidente del Consiglio dei ministri*. Vuole che le risponda?

**Bozzi**. Preferirei che mi si rispondesse in sede di replica, non ora in forma sbrigativa.

**Fanfani**, *Presidente del Consiglio dei ministri*. Allora avrà tre giorni di incertezza.

**Bozzi.** Forse è esatto quanto dicono i socialisti che, per esempio, ella si sarebbe impegnato a porre la questione di fiducia sui disegni di legge relativi all'attuazione dell'istituto regionale? Questo impegno esiste o no? È stato inventato dai socialisti, o è stato taciuto da lei? Lo conosce il Gabinetto?

**Fanfani, Presidente del Consiglio dei ministri.** È la prima volta che ne sento parlare.

**Bozzi.** È scritto nella circolare socialista, onorevole Presidente del Consiglio. Ella legge tante cose; mi meraviglio che abbia trascurato la lettura di questo edificante documento!

Forse è esatto quanto dicono i socialisti, che, ad esempio, la nazionalizzazione del sistema elettrico sia già un fatto deciso?

Insomma, onorevole Presidente del Consiglio, io credo che la Camera abbia il diritto di essere tranquillizzata su questi punti.

Il mio compito, onorevoli colleghi, non è quello di esaminare il programma del Governo in tutti i suoi aspetti; questo compito sarà assolto dagli onorevoli Gaetano Martino e Malagodi. Ma se dovessi qui formulare un giudizio d'insieme, panoramico, direi che si tratta d'un programma che molto concede alle sinistre, ma che questa cospicua concessione si cerca di presentare in modo da non accrescere, in modo anzi da placare, le ansie e le preoccupazioni che sono in moltissimi settori dell'opinione pubblica.

Il programma, visto in trasparenza, sembra contenere un discorso di questo genere: «La pianificazione economica si farà, ma bisognerà prima discutere ed approvare la legge istitutiva del nuovo Ministero della programmazione e le altre riguardanti gli strumenti amministrativi per attuarla: c'è tempo, ne riparleremo, non è il caso di allarmarsi!». Ancora: «Sì, è vero, il Governo predisporrà e s'impegnerà a far approvare le leggi necessarie al fine di estendere in tutta l'Italia l'istituto regionale; ma, badate, le elezioni degli organi regionali si faranno dopo la consultazione del 1963: da cosa nasce cosa e la situazione potrà anche mutare!». E infine: «È anche vero – soggiunge il programma visto in trasparenza – che esiste il problema della nazionalizzazione dell'energia elettrica: ma la potremo fare e potremo anche non farla; la studieremo, come è detto nel documento del Governo, «razionalmente»: perché aver paura? Nulla è deciso!».

Onorevoli colleghi, l'equivoco giunge al massimo in tema di politica agraria, dove non è chiaro se «la concessione dei mutui a favore dei contadini che intendono acquistare il fondo coltivato» – ripeto testualmente le parole dell'onorevole Presidente del Consiglio – significhi mantenimento del libero sistema contrattuale fondato sull'autonomia delle parti o non piuttosto, sia pure in forma indiretta e mascherata, un nuovo tipo di espropriazione. I contadini, manovrati dai socialisti e dai comunisti, e sorretti dal-

l'indirizzo del Governo, provvederanno a piegare le eventuali resistenze dei proprietari!

Una grande incertezza domina le linee della riforma della pubblica amministrazione, la quale riforma dovrebbe rappresentare un *prius* logico e cronologico, soprattutto per un governo che intende allargare e intensificare l'azione d'intervento dei pubblici poteri nel campo dell'economia. Abbiamo parole vaghe: ammodernamento, adeguamento, tutto è affidato al ministro senatore Medici, che la ben nota arguzia toscana dell'onorevole Fanfani, qualche volta un po' cattivella, ha battezzato come il ministro della fantasia.

**Fanfani**, *Presidente del Consiglio dei ministri*. Così l'ha battezzato lei. La mia formula non è questa.

**Bozzi**. Ci si affida alla sua fantasia.

L'onorevole Presidente del Consiglio, sempre per restare in tema di pubblica amministrazione, ha riconosciuto la fondatezza della richiesta degli statali e dei pensionati per vedere migliorate le loro condizioni ed il loro tenore di vita attraverso un aumento di stipendio e di pensione, ma l'onorevole Presidente del Consiglio dice: abbiate pazienza; riconosco che avete ragione, ma non è questo il momento. Noi dovremo trovare centinaia di miliardi, ma non per darli a voi. Noi abbiamo altre cose molto più importanti da fare, che tutto il paese attende con spasmodica ansia, come le regioni!

Veramente c'è un fremito nazionale, c'è un entusiasmo, una attesa in tutto il paese per queste regioni! Si sa, le vogliono i socialisti e i comunisti, e la democrazia cristiana ed i suoi piccoli alleati cedono!

Ora, onorevole Presidente del Consiglio, sono convinto che il Governo da lei presieduto, se resterà in vita, se l'onorevole Saragat lo farà restare in vita, porrà tutto l'impegno per realizzare le cose che ha annunciato. I chiaroscuri si andranno via via eliminando, purtroppo con una prevalenza dello scuro sul chiaro. Ma se per avventura vi fosse taluno (qualche furbetto non manca mai, soprattutto nella democrazia cristiana!) che pensasse di poter porre ostacoli sulla via dell'attuazione del programma governativo, che pensasse di poter attuare una tattica dilatoria, questo furbetto si disilluda! Avete ascoltato oggi l'onorevole Togliatti: il Governo si troverà di fronte a un formidabile schieramento parlamentare pronto ad esercitare una continua pressione perché le cose promesse si facciano e si facciano subito, pronto a svolgere ogni azione, nel Parlamento ed anche fuori del Parlamento, nella piazza, perché si faccia anche di più. Onorevoli colleghi, quando ci si mette in certi meccanismi si finisce fatalmente con l'esserne travolti negli ingranaggi!

In tema di lacune di questo programma debbo dire che mi trovo d'accordo con l'onorevole Togliatti. (*Interruzione del deputato Storti*). Ella, onorevole Storti, l'ha eguagliato nella lunghezza, io in altre cose.

**Storti.** Sempre meglio che consentire sul merito.

**Bozzi.** Vedrà, onorevole Storti, che ella sarà d'accordo con l'onorevole Togliatti e con me, anche se si troverà in difficoltà ad esprimere il suo intimo convincimento! Il punto riguarda l'indizione delle elezioni amministrative. Queste elezioni bisogna farle nei comuni in cui c'è una gestione commissariale che duri oltre il termine previsto dalla legge. Ristabiliamo la legalità democratica! O v'è forse taluno che ha paura delle elezioni?

Come deputato del Lazio, mi associo alla richiesta fatta da altri gruppi perché si consulti prontamente il corpo elettorale della città di Roma.

Consentite adesso, onorevoli colleghi, che io mi soffermi un momento sul problema delle regioni. La nostra Costituzione è entrata in vigore il 1° gennaio 1948. Per oltre quattordici anni di questo problema delle regioni si è parlato – diciamolo onestamente – in termini vaghi, con un ossequio formale al dettato della Costituzione, dietro il quale esisteva una volontà di rinviare la soluzione del problema o addirittura di non farne niente o di fare qualcosa di diverso, come ebbe in un certo momento a prospettare l'onorevole Segni.

**Ferri.** La legge fu fatta nel 1953.

**Bozzi.** Questo riprova che non se ne voleva fare niente, dato che da allora vi sono stati nove anni d'inerzia! Oggi il Governo s'impegna formalmente ad attuare le regioni, a predisporre le condizioni necessarie perché l'istituto regionalistico sia esteso a tutto il territorio nazionale. Si bruciano le tappe. La democrazia cristiana è presa da un improvviso ritorno di fiamma!

Qui, come per altri punti del programma, l'onorevole Presidente del Consiglio non ha spiegato al Parlamento le cause di un tale mutamento d'indirizzo, i motivi che lo inducono a rinnegare il parere espresso da un'apposita commissione della democrazia cristiana, parere negativo in ordine all'immediata attuazione delle regioni, e condiviso dal senatore Luigi Sturzo; non ha spiegato al Parlamento e al paese l'utilità d'una siffatta operazione. Anche questo punto rivela il carattere strumentale del programma rispetto al disegno politico che s'intende perseguire. Non si ha fede nella bontà del programma in sé, ma di esso ci si serve per allettare i socialisti, per averne in qualche misura l'appoggio.

Onorevole Fanfani, la conosco abbastanza e mi rifiuto di pensare che ella sia stato illuminato e convinto della bontà dell'operazione regionalistica dai risultati della commissione presieduta dal senatore Tupini. Ho fatto parte di quella commissione, la quale ha lavorato, ma non è andata mai in profondità. Essa aveva il compito, che proprio ella le aveva assegnato, di fare una comparazione, attraverso un esame approfondito, con le esperienze regionalistiche in atto. Ciò non è stato compiuto. Sono stati individua-

ti taluni aspetti, giuridici e finanziari, si sono scambiati per definitivi dati che erano soltanto indici d'un metodo di studio e di lavoro da perfezionare. La verità è che la commissione è stata dominata da quella stessa inclinazione alla visione idilliaca delle cose che è propria del suo presidente, il nostro amico senatore Tupini.

Mi rifiuto del pari di pensare che ella, onorevole Fanfani, sia stato indotto ad inserire nel suo programma l'attuazione dell'istituto regionale per un omaggio al dettato della Costituzione. Alla Costituzione dobbiamo tutti rendere omaggio; ma la Costituzione non è un dogma immutabile!

Onorevole Storti, ella è un sindacalista. Ebbene, nella Costituzione esiste un articolo 39 che riguarda la disciplina sindacale e la regolamentazione collettiva dei rapporti di lavoro. Un governo di centro-sinistra soprattutto, che sente l'ansia di quelle masse popolari che ella, onorevole Storti, in notevole parte rappresenta, come ci ha abbondantemente ricordato poco fa, non avrebbe dovuto inserire come uno dei primi punti, se non il primo, nella gerarchia delle cose da fare, l'attuazione dell'articolo 39?

**Storti.** Secondo me, no.

**Bozzi.** L'articolo 39 fa capolino nel programma come un fanalino di coda, sta nel frigorifero, mentre si richiama intanto quell'aborto giuridico, politico e sociale delle estensione *erga omnes* dei contratti stipulati dalle associazioni sindacali esistenti. Ed allora il rispetto alla Costituzione s'invoca quando serve come strumento di disegno politico, si lascia da parte quando si tratta di fare altre cose che, per esempio, non piacciono all'onorevole Storti.

**Ferri.** È stato preparato dal Governo e da voi appoggiato questo aborto.

**Bozzi.** Onorevole Ferri, si informi meglio, ella che è un giovane diligente: il mio partito fu nettamente contrario, proponemmo una relazione di minoranza ed io stesso parlai in aula criticando senza riserve la proposta dei cosiddetti *erga omnes*.

Nel parlare delle regioni ella, onorevole Presidente del Consiglio, ha fatto dire due volte alla Costituzione ciò che la Costituzione non dice: la prima volta, quando ha mostrato di concepire l'istituto regionale esclusivamente in termini di decentramento amministrativo; la seconda quando gli ha attribuito non ben definiti compiti di programmazione economica. La prima interpretazione è errata per difetto e tende ovviamente, mettendo in evidenza il tranquillante aspetto del decentramento, a fugare preoccupazioni in chi è scarsamente provveduto di senso critico; la seconda interpretazione è errata per eccesso ed è in contrasto, come le dimostrerò, con la prima.

Infatti credo di essere nel giusto quando affermo che la regione non è soltanto un ente diretto a realizzare forme di decentramento amministrati-

vo. Nell'articolo 5 della Costituzione si contrappone il decentramento amministrativo all'autonomia regionale; le due nozioni non s'identificano. La regione, se non arriva alla configurazione giuridica dello Stato membro d'uno Stato federale (sebbene l'indagine storica del federalismo registri una progressiva riduzione dei poteri degli Stati membri a vantaggio dello Stato federale), si distacca del pari nettamente dal tipo di ente meramente autarchico, quali sono i comuni, quali sono le province. E ciò non per quantità di poteri ma per qualità di poteri. L'ente autarchico esercita soltanto una potestà normativa di carattere regolamentare nell'ambito segnato dalla legge dello Stato, attraverso una produzione giuridica che ha consistenza ed efficacia subordinate in tutto a quella dello Stato; la regione invece esercita una potestà legislativa pari a quella dello Stato. Ora, là dove è conferita una potestà legislativa di questa natura, inevitabilmente è anche attribuita una potestà politica di governo, giacché in ogni legge è implicito un atto d'indirizzo politico, ed è anzi soprattutto attraverso la legge che si imprimono le direttive politiche. Motivo per cui l'indirizzo politico di questa o di quella regione potrà divergere dall'indirizzo politico statale, in quanto la composizione politica del corpo elettorale regionale e dell'assemblea regionale potrà essere differente dalla composizione politica del corpo elettorale e delle assemblee parlamentari nazionali. È ben vero che nel nostro ordinamento esistono strumenti giuridici per evitare o per comporre un siffatto conflitto politico fra Stato e regione, ma ciò è la conferma della possibilità che il conflitto insorga.

Il secondo compito, onorevole Fanfani, da lei attribuito alla regione, quello di elaborare piani di carattere economico, è una novità graziosamente introdotta nel sistema. Io non trovo traccia di siffatto potere nella Carta costituzionale. Ed anzi, poiché ogni programmazione economica presuppone una impostazione politica, nessuno potendo ritenere che la programmazione economica sia un fatto meramente tecnico, ella stesso, onorevole Fanfani, distrugge con la seconda affermazione la prima in ordine al carattere di decentramento amministrativo dell'istituto regionale.

Ora, l'attuazione dell'istituto regionale, soprattutto dopo l'esperienza regionalistica siciliana, non rappresenta un rischio calcolato, dà la certezza d'una diversa realtà italiana piena di insidie e rappresenta un fatto irreversibile.

Qui non si tratta di valutare l'istituto in astratto. Noi liberali per primi siamo sinceramente favorevoli a forme di larga devoluzione, burocratica ed autarchica, dei poteri statali oggi ancora accentrati. L'istituto regionale dotato di autonomia politica, di potestà legislativa in diverse materie, alcune delle quali di grande importanza, va valutato nella realtà italiana, in relazione alle forze politiche oggi dominanti, nella realtà internazionale che si va evolvendo verso forme di cooperazione e di solidarietà economica e politica che rompono le tradizionali barriere della sovranità dello Stato.

La regione trarrebbe seco un pesante ulteriore onere fiscale sul contribuente. Nessuno – io credo – è forse in grado di misurare la spesa dell'operazione nemmeno con un grado di tranquillante approssimazione, ma la spesa sarà ingente; si distrarranno queste somme, che potrebbero essere impiegate in cose più utili come aule scolastiche, apparati scolastici, ospedali, aumento delle pensioni della previdenza sociale e degli impiegati, per fare cose inutili e peggio estremamente dannose.

Istituita la regione, alla burocrazia statale che, onorevole Fanfani, non diminuirà, se pure non aumenterà in forza della naturale esigenza di controlli e di coordinazioni, alla burocrazia statale – dicevo – si aggiungerà una nuova burocrazia regionale.

Guardi, onorevole Fanfani, che anche negli statuti speciali delle quattro regioni v'è una norma sul trasferimento degli impiegati statali ai nuovi enti, sul comando degli impiegati statali. Non mi risulta che dopo l'istituzione di quelle regioni sia diminuito d'una sola unità un ufficio statale, sia diminuito di un solo elemento il complesso degli impiegati statali. Sarebbe facile dare la prova del contrario.

Avremo inoltre una possibilità d'ingerenza di partiti e d'infiltrazioni di corruzione che saranno più notevoli in un ambiente ristretto, influenzato dalle clientele, dalle oligarchie di partiti, di quanto non sia al centro. Assisteremo ad una gara di richieste crescenti fra regioni e regioni per ottenere dallo Stato il più cospicuo contributo possibile con echi in quest'aula e nell'aula del Senato; vi sarà la notevole tendenza a guardare i problemi in una prospettiva più limitata, fuori dei vitali raccordi con la società nazionale e con la società internazionale.

Assisteremo, onorevoli colleghi, ad una serie di conflitti fra Stato e regioni per quanto attiene alla distribuzione di competenze legislative. Si è parlato in sede di commissione Tupini di questo aspetto. Qual è il limite dei cosiddetti principi fondamentali che lo Stato deve dettare nelle leggi-cornice? Dove questi aerei principi fondamentali hanno inizio? Dove hanno fine? Dove comincia la competenza di merito della regione? Fin dove può giungere lo Stato? Ma non vedete quale messe nefasta di divergenze, di conflitti si può determinare? Ognuna delle due sfere di competenza legislativa è protetta costituzionalmente, a favore dello Stato da una parte, a favore della regione dall'altra. L'incertezza dominerà nell'ordinamento giuridico. Assisteremo, onorevoli colleghi, ad una proliferazione legislativa; avremo il cittadino della regione e il cittadino dello Stato.

Tacito, negli *Annali*, scrisse una grande frase che tutti gli uomini politici dovrebbero tenere a mente: *Corruptissima in republica plurimae leges*. La ricorderò al senatore Medici perché serva ad eccitare la sua fantasia!

Sul piano politico, infine, avremo regioni dominate dall'estrema sinistra (secondo gli ultimi risultati elettorali, da Piacenza a Terni): dominate dai comunisti o dai comunisti e dai socialisti uniti nell'uso del potere. Io penso che l'estensione dell'istituto regionale non varrà ad accelerare quel proces-

so – che tutti auspichiamo – d'indipendenza vera, netta, polemica, dei socialisti dai comunisti, ma varrà, viceversa, nella esigenza del comune godimento del potere, a rinsaldare questi vincoli.

Non è, onorevoli colleghi, un quadro artificioso: è la rappresentazione della realtà di domani. Questo voi democristiani lo sapete come me. Perciò avete resistito fino ad oggi; e oggi cedete per far piacere all'onorevole Nenni. Avete ascoltato ciò che ha detto l'onorevole Togliatti con una logica che è la logica del suo sistema, la logica della sua tattica, tattica a tutti nota; l'onorevole Togliatti insiste perché le regioni siano fatte e perché siano fatte non dopo la consultazione politica del 1963, ma prima. Potrà l'onorevole Nenni non seguire su questo punto l'onorevole Togliatti? Come resisterà il Governo?

Quanto, onorevole Presidente del Consiglio, all'attuazione immediata della regione a statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, io non dirò molto. Su questo tema ho degli ottimi alleati: sono gli onorevoli colleghi, autorevoli colleghi, della democrazia cristiana, che in sede di I Commissione ebbero ad esporre una serie di argomenti validi contro l'immediata realizzazione della regione del Friuli-Venezia Giulia. A quegli argomenti io mi riferisco e sarei grato ai colleghi democristiani della I Commissione se dicessero apertamente se essi ancora li condividono o se per avventura li hanno mutati, e in base a quali nuove meditazioni.

Non mi soffermerò sui contrasti fra Trieste ed Udine, che aspirano entrambe al rango di capitale regionale; non mi soffermerò sul divario di struttura economica esistente fra le province che dovrebbero formare la nuova regione, né sottolineerò il danno gravissimo che l'istituzione della regione provocherebbe per la martoriata Gorizia e per la sua piccola provincia terribilmente depressa.

Vi sono altri e pregiudiziali argomenti che suscitano vivissime preoccupazioni e riserve, argomenti d'ordine interno ed internazionale che qui schematicamente riassumo.

Primo argomento: il *memorandum* d'intesa, come è noto, non è stato mai ratificato dal Parlamento. La situazione di Trieste, la ripartizione in zona A e zona B non hanno il carattere giuridico della definitività. Non v'è un atto italiano di rinuncia alla zona B. Il commissario del Governo, appunto per questa gestione provvisoria cosiddetta in amministrazione, dispone di poteri eccezionali, cumulando in sé anche il potere legislativo: poteri assai più ampi di quelli di ogni prefetto della Repubblica. L'attuale situazione giuridica potè legittimare la legge costituzionale che dette a Trieste i rappresentanti alla Camera e al Senato. Ma io domando: se con atto unilaterale di carattere costituzionale lo Stato italiano compie un ulteriore passo avanti creando appunto la regione, quali conseguenze si potranno determinare? L'istituzione delle regione potrà significare implicita accettazione da parte del Parlamento del *memorandum* e quindi l'accettazione della frontiera e la perdita definitiva della zona B? Quali reazioni si

potranno avere da parte dei firmatari del *memorandum*? Quali, da parte della Jugoslavia?

Secondo argomento. Mediante l'istituzione della regione Friuli-Venezia Giulia, noi daremmo certamente uno statuto costituzionale alle minoranze slave di Trieste e provincia, daremmo loro la rappresentanza in un'assise di più vasta importanza politica, fuori di Trieste e della sua provincia, quale la regione, più vasta di quella attuale del comune di Trieste e quindi una possibilità di azione e d'influenza più notevole.

Terzo argomento. Le minoranze slave, che oggi esistono fuori del territorio di Trieste e che sono per così dire dormienti, non si sveglieranno anch'esse domani, dopo la costituzione dell'ente regione, per reclamare una tutela speciale, uno statuto speciale?

Noi invitiamo il Presidente del Consiglio e, se crederà, l'onorevole ministro degli esteri, a darci i loro lumi su questi punti da noi esposti.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, credevamo tutti che il grande fatto storico della vita italiana, l'anno primo della nuova era dopo il primo centenario dell'unità d'Italia, per riprendere un pensiero dell'onorevole Fanfani, dovesse significare l'incontro tra democristiani e socialisti, l'incontro dell'onorevole Moro, dell'onorevole Saragat, dell'onorevole Reale con l'onorevole Nenni. Invece l'onorevole Saragat, l'onorevole Moro e l'onorevole Reale non si sono incontrati con l'onorevole Nenni, ma con l'onorevole Muscariello, con tutto il rispetto che si deve a questo, simpatico quanto silenzioso nostro collega!

Ora, l'esame della situazione consente già talune considerazioni. Cosa succede, in sostanza? I socialisti incassano il prezzo (*Interruzione a sinistra*), il grosso prezzo che offre loro strumentalmente la democrazia cristiana. Essi non negano la fiducia, ma nemmeno la danno. Anzi vorrei dire, onorevole Lizzadri (e le farò piacere), che l'«astensione dinamica», così definita dalla fantasia dell'onorevole Nenni, questo immaginifico della politica italiana, questo creatore di *slogans* dalla fantasia più fertile di quella dell'onorevole Medici, l'astensione dinamica, dicevo, è materiata di sfiducia. Essa infatti è giustificata, in fondo, dal timore che la democrazia cristiana non tenga fede ai suoi impegni e che in seno ad essa vi possa essere la «carica dei novantanove», capitanata dall'onorevole Scelba o dall'onorevole Scalfaro o da altri!

**Principe.** Questo, secondo la sua fertile fantasia.

**Bozzi.** Io sto leggendo soltanto quello che dice l'onorevole Nenni...

**Principe.** Poiché parla di fantasia, ella, onorevole Bozzi, dimostra di averne molta.

**Fanfani, Presidente del Consiglio dei ministri.** L'onorevole Bozzi si limita ad ampliare.

**Principe.** Onorevole Bozzi, lasci ai socialisti di interpretare quello che pensano: sono cose nostre! Lasci dunque stare la fantasia.

**Bozzi.** Io ho della fantasia perché ho aspirazioni. Oggi è utile averle, perché è un modo per aspirare ad essere ministro della Repubblica italiana! (*Si ride*).

In ogni modo le affermazioni da me fatte poc'anzi non sono parto di fantasia, ma il frutto di una diligente lettura dei documenti ufficiali del partito socialista. Che dire certe cose non faccia piacere all'onorevole Principe lo comprendo, ma questa è la verità.

L'«astensione dinamica» dei socialisti è giustificata dall'intento di esercitare in ogni maniera pressioni sul Governo perché adempia i suoi impegni e subito, aggiungendo magari, com'è naturale, qualche ulteriore richiesta propria o avallando altre dei compagni comunisti.

Di fronte a questa «astensione dinamica» (e dinamismo è movimento, è offensiva), che cosa farà la democrazia cristiana? Attuerà la tattica della «difesa elastica», secondo la formula cara a certi bollettini dell'ultima guerra, sotto la quale si mascheravano purtroppo ritirate e sconfitte?

**Lizzadri.** La democrazia cristiana sarà più dinamica di noi!

**Bozzi.** Benissimo: faremo le corse del dinamismo; è quello che vuole l'onorevole Togliatti.

Io non vorrei rendere più amara la delusione, del resto già apertamente manifestata, dell'onorevole Saragat, con la dichiarazione che credo il signor Presidente del Consiglio abbia letto...

**Fanfani, Presidente del Consiglio dei ministri.** Ella sa, onorevole Bozzi, che in questi giorni io non leggo i giornali della sera. Sono qui dalle quattro e quindi tragga la conclusione.

**Malagodi.** Abbiamo avuto cura di verificare che ella avesse ricevuto il testo di quella dichiarazione...

**Fanfani, Presidente del Consiglio dei ministri.** L'ho letta.

**Bozzi.** In sostanza si vuole guadagnare alla democrazia, intesa nel suo significato politico e storico, nel senso comune alle maggioranze ed ai governi di solidarietà democratica, il partito socialista italiano, isolando il comunismo: questo era il senso, ripetutamente dichiarato, dell'operazione politica in atto. Ma lo scopo fallisce perché il partito socialista, in omaggio all'unità del partito; sfugge all'invito e resta allineato sostanzialmente sulle stesse posizioni dei comunisti. Non saprei proprio distinguere l'«astensione dinamica» dei socialisti dall'opposizione, qua e là più o meno morbida, dell'onorevole Togliatti.

Il programma di un governo non è fatto soltanto di «cose». Le cose si inseriscono in una certa concezione della democrazia e dello Stato, in un quadro di valori etici e spirituali. Questa concezione e questi valori oggi si chiamano lotta al comunismo e difesa del mondo occidentale. Ebbene, qui i socialisti mancano all'appuntamento: approvano il programma a metà, ossia non lo approvano perché il programma è un tutto unico e ha una sua indissolubile organicità e solidarietà.

In sostanza, amici della democrazia cristiana, avete ceduto molto e non avete ottenuto nulla, o meglio avete ottenuto il «dinamismo». Avete creduto di curare il comunismo con la terapia omeopatica e avete offerto al comunismo i mezzi per attuare meglio la sua politica e la sua tattica. Avete, affrettando malamente i tempi, reso più difficile il processo di assoluta indipendenza polemica del socialismo dal comunismo. Avete reso possibile di nuovo la politica del doppio binario.

Signori del Governo, manterrete fede agli impegni assunti o vi appresterete a rescindere il contratto politico per eccessiva onerosità? Contro questa politica – uso una frase che non vuole offendere nessuno – dalla veduta corta, contro il vostro programma socialistoide, noi liberali ci batteremo con fermezza nel rispetto del metodo democratico, sicuri di rappresentare in questo momento larghissima parte della coscienza nazionale. (*Applausi – Congratulazioni*).

Seduta del 10 marzo 1962

*L'Aula vota la fiducia al IV Governo Fanfani.*

*Bozzi interviene sulla questione del computo degli astenuti nel voto di fiducia, in particolare contro le differenze procedurali adottate dai due rami del Parlamento, questione già ampiamente analizzata da Bozzi, in occasione del dibattito fiduciario relativo al II Governo Fanfani (seduta del 19 luglio 1958).*

*La decisione dei socialisti di appoggiare l'esecutivo attraverso l'astensione, secondo Bozzi, è una forma di «involuzione costituzionale e parlamentare». La fiducia deve essere un atto di adesione cosciente e convinto ad un programma di governo, che evidentemente non può essere espresso attraverso l'astensione.*

**Bozzi.** Signor Presidente, ho avuto già occasione di illustrare il punto di vista liberale sulla questione della interpretazione dell'articolo 64 della Costituzione, che si riconnette direttamente con l'articolo 94 della Costituzione stessa, il modo, cioè, di computare gli astenuti nel voto sulla fiducia.

Non vorrei ripetere gli argomenti già altre volte esposti. A me sembra che in un sistema di bicameralismo perfetto, in cui Camera e Senato hanno parità di funzioni politiche anche per ciò che attiene al conferimento e alla

revoca della fiducia, non si possa sullo stesso punto adottare due procedure diverse.

D'altra parte, se dagli aspetti procedurali passiamo alla sostanza politica del problema, la fiducia non si può esprimere al 50 per cento attraverso l'astensione. Qui veramente, onorevoli colleghi, ci troviamo di fronte a un principio estremamente pericoloso di involuzione costituzionale e parlamentare. Abbiamo sentito parlare, da parte dei colleghi del gruppo socialista, di un appoggio che si manifesterebbe attraverso la astensione. Queste sono forme patologiche! Chi si astiene non dice «sì» né «no». La fiducia è un atto di adesione cosciente, piena ad un programma politico; l'astensione esprime un atteggiamento di indifferenza o tale, comunque, che non esclude la piena e convinta adesione ad un programma politico.

Ora, signor Presidente, ragionando sulle cose che si vanno svolgendo in quest'aula, vi sarebbe da domandarsi: dov'è la maggioranza del Governo? Io do ragione all'onorevole Reale quando, interrompendo polemicamente il collega Malagodi, ha detto: «State ai risultati ufficiali dei partiti». Giustissimo, ma questa è una concezione – vorrei dire – esteriore, meramente numerica e formale. Come uomini politici, non possiamo non prendere atto delle prese di posizione politiche al di fuori del Parlamento, in una democrazia che è una democrazia di partiti. Noi assistiamo al fenomeno di voti dati soltanto per disciplina di partito. Senza dubbio, dal punto di vista numerico, la maggioranza esiste e nessuno può contestarlo. Non faccio una questione di carattere costituzionale, faccio una questione di sostanza politica, forse, meglio, una questione di etica politica. Esiste un vero, sostanziale e incondizionato appoggio al Governo? Ne dubito, signor Presidente, onorevoli colleghi: l'equivoco continua, e nella maniera più preoccupante!

*L'Aula approva la mozione di fiducia con 295 voti favorevoli, 195 contrari e 83 astenuti.*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLO STATUTO SPECIALE DELLA REGIONE  
FRIULI-VENEZIA GIULIA

Seduta antimeridiana del 27 giugno 1962

*Le quattro proposte di legge costituzionale «Statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia» Beltrame ed altri (C. n. 75), Marangone ed altri (C. n. 83), Sciolis e Bologna (C. n. 1353), Biasutti ed altri (C. n. 1361) sono poste all'ordine del giorno dell'Assemblea della seduta pomeridiana del 19 giugno 1962, senza relazione della Commissione per scadenza del termine prefissato. Il relatore Rocchetti illustra il testo unificato redatto dalla I Commissione affari costituzionali, ispirato soprattutto alla proposta C. n. 1361, peraltro ampiamente emendata. Si sofferma in particolare sui nodi problematici del provvedimento: la questione del Territorio di Trieste, l'istituzione della Provincia di Pordenone e il conferimento di poteri legislativi alle province.*

*Il 26 giugno inizia la discussione sulle linee generali, Bozzi prende la parola nella seduta antimeridiana del 27 giugno, esprimendo le proprie perplessità innanzitutto sulla procedura seguita nei lavori parlamentari e sull'ordinamento regionale in generale. L'attuazione delle regioni avrà rilevanti conseguenze negative: in primo luogo il contrasto tra l'indirizzo politico nazionale e quello delle regioni e in secondo luogo i conflitti legislativi tra Stato e regioni e tra regioni, che metteranno gravemente a rischio il principio della certezza del diritto.*

*Le perplessità di carattere generale diventano ancora più significative, secondo Bozzi, in riferimento alla Regione Friuli-Venezia Giulia. Se da un lato l'articolo 116 della Costituzione dispone anche per tale territorio particolari condizioni di autonomia, la X disposizione transitoria esclude che in prima fase il Friuli-Venezia Giulia abbia uno statuto speciale, in attesa che trovi una sistemazione definitiva la particolare situazione del Territorio di Trieste. Il rispetto della disposizione transitoria si rende ancora necessario, per il fatto che l'istituzione della nuova regione può pregiudicare ogni rivendicazione dell'Italia sulla zona B. Quanto al problema della minoranza slava, Bozzi paventa il rischio che la Regione possa trasformarsi in un focolaio di irredentismo e che tali minoranze possano inserirsi in maniera determinante negli organismi regionali con grave pregiudizio per la maggioranza italiana.*

*Bozzi, infine, mette in evidenza le contraddizioni e le diversità, che fanno da sfondo alla nuova Regione, tanto da fargli sostenere che in questo caso non esiste una vera e propria «coscienza regionale». Pertanto annuncia la contrarietà del gruppo liberale al provvedimento e la richiesta di votazione per il non passaggio agli articoli.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, una sorta di stakanovismo legislativo domina il Governo e la sua maggioranza. La democrazia cristiana in passato, quando non era convinta della bontà o dell'opportunità di un provvedimento, sapeva rivelare un'arte insuperabile nell'addurre argomenti vari al fine di tirarla per le lunghe e insabbiare le cose. In tal guisa aveva proceduto sino a ieri nei confronti delle diverse proposte di legge riguardanti l'istituzione della regione Friuli-Venezia Giulia.

Ma oggi spira aria nuova. Oggi la democrazia cristiana è travolta dall'empito del dinamismo socialista; ne è travolta magari, in certi suoi settori, con scarso entusiasmo e con scarsa convinzione: alcuni colleghi della democrazia cristiana si comportano come quei bambini che spremono qualche lacrimuccia, emettono qualche protesta ma poi, alla fine, si fanno stringere il naso dal papà e ingoiano la medicina...

Preso per mano dall'onorevole Nenni, la democrazia cristiana è costretta a correre, a sfornare provvedimenti. Sa di avere il fiato grosso, ma non può fermarsi; né può fermarsi l'onorevole Nenni, alle cui spalle incalza, pungolando, un maratoneta d'eccezione (non in senso fisico, s'intende): l'onorevole Togliatti.

Questa fase dell'attuale legislazione passerà probabilmente alla storia, o alla cronaca, come quella della frenesia normativa. La strumentazione politica sovrasta. Non è la bontà intrinseca delle provvidenze che conta, ma lo scopo politico da raggiungere attraverso la loro adozione: *politique d'abord*, secondo un non dimenticato *slogan* dell'onorevole Nenni.

Con buona pace dell'onorevole Moro, che amerebbe introdurre nella politica distinzioni proprie della scienza chimica, l'alleanza fra democrazia cristiana e partito socialista italiano rivela, nella concretezza delle cose, la sua vera sostanza: è un'alleanza organica.

Si è parlato di un «presidente-ombra» al fianco, o al di sopra, dell'onorevole Fanfani; non so se tale ruolo spetti all'onorevole Nenni o all'onorevole Lombardi o se l'ufficio sia esercitato in forma diarchica: mi pare però certo che l'influenza umbratile (dico così per restare nell'immagine) dei due è preminente nella vita e nell'attività del Governo.

Nel quadro di siffatta frenesia legislativa si inserisce il testo di legge costituzionale sottoposto al nostro esame e relativo all'istituzione della regione a statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia. Si è arrivati a tale grado di ansia realizzatrice che non si è ritenuto opportuno concedere una breve dilazione perché il relatore potesse mettere per iscritto il suo pensiero e quello della Commissione. Siamo di fronte a una relazione orale che, seppure

prevista dal regolamento, è cosa non frequente nei lavori parlamentari, e che è deprecabile soprattutto quando si dibattano argomenti di tanta importanza quanta ne riveste questo di cui discutiamo. Si è arrivati a tale grado di ansia realizzatrice che non si è ascoltato il parere della Commissione degli affari esteri e di quella del bilancio; eppure si tratta di materia che può avere proiezioni nel campo internazionale e che importa spese non esattamente valutabili ma sicuramente vistose e crescenti.

Nella I Commissione degli affari costituzionali il problema era stato posto più volte all'ordine del giorno e discusso ampiamente, in modo particolare nei suoi aspetti pregiudiziali. Il relatore onorevole Rocchetti (il Rocchetti, dirò, prima edizione, che rispecchiava la volontà del precedente Governo presieduto dallo stesso onorevole Fanfani) aveva manifestato preoccupazioni e riserve. Le une e le altre erano state condivise, e in larga misura rafforzate, da rilievi espressi da autorevoli colleghi della democrazia cristiana, soprattutto dall'onorevole Cossiga. Ma, dato il via al Governo di centro-sinistra e messo il piede sull'acceleratore legislativo, quelle preoccupazioni e quelle riserve sono miserevolmente crollate. Il relatore ci ha fatto sapere che non è vero niente delle tesi da lui ieri prospettate, che esse non hanno alcun fondamento, che la regione Friuli-Venezia Giulia è una cosa provvida, tanto provvida che s'ha da attuare con urgenza. È proprio vero, onorevole Rocchetti, che *veritas temporis filia*.

**Malagodi.** L'onorevole Rocchetti non c'è.

**Bozzi.** La verità, comunque, è figlia del tempo lo stesso.

Da parte sua l'onorevole Cossiga, dopo avere interloquito e discettato con tanto acume costituzionalistico, preferisce adesso rifugiarsi nei suoi ricordi liceali evocando il Metastasio: «Un bel tacere talvolta ogni dotto parlar vince d'assai».

Chi ha seguito come me i lavori della I Commissione e del Comitato ristretto ha avuto modo di registrare una atmosfera di idilliaca attesa, una corrispondenza d'amorosi sensi politici fra il solitario onorevole Oronzo Reale, i socialisti, i comunisti e i democristiani. Assenti da questa egloga politica i socialdemocratici e i repubblicani: non so se per ragioni di dissenso, manifestatesi mediante diserzione, o di negligenza. Tutti d'accordo sul fine da raggiungere: l'istituzione della regione Friuli-Venezia Giulia, tutti d'accordo sull'esigenza di rompere ogni indugio e di vararla entro breve tempo.

Fuori della Commissione e del Comitato gli esponenti dei quattro partiti di maggioranza elaboravano articoli ed emendamenti, seguendo una prassi da qualche tempo assai diffusa, una prassi che eufemisticamente definirò eterodossa e che di certo non conferisce prestigio alle nostre istituzioni democratiche. Sicché, in definitiva, Comitato, Commissione e Governo si sono limitati a prendere atto di codesta volontà formatasi *extra moenia* parla-

mentari. Tuttavia molte lacune e larghe aree di contrasto permangono e avremo modo di accorgercene nel corso della discussione.

Dunque la regione a statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia dovrebbe essere varata. Consentitemi, onorevoli colleghi, di esporre due osservazioni preliminari.

In primo luogo io trovo strano che in una materia come questa, che influisce sulla struttura dello Stato, sull'essere e sul divenire della nostra società, sia carente l'iniziativa legislativa del Governo. Sono state presentate alla Camera quattro proposte di legge tutte di paternità parlamentare. Il Governo è stato tratto a rimorchio. Non mi risulta che il tema sia stato dibattuto in Consiglio dei ministri. Questo organo collegiale, che dovrebbe dirigere e attuare la politica generale, sembra anch'esso ridursi a un ufficio di registrazione di volontà manifestatesi fuori del suo seno. L'inerzia del Ministero è quanto mai sintomatica; essa denuncia o scarsa fiducia nella bontà e nella utilità del provvedimento, o una deplorabile forma di disfunzione.

Ieri nel suo cosmopolitico discorso l'onorevole Marangone ha rivendicato ai socialisti il merito di aver tratto fuori dal dimenticatoio la questione della regione Friuli-Venezia Giulia e di averla avviata decisamente verso la fase conclusiva. L'onorevole Marangone ha detto cosa esatta; soltanto egli deve aggiungere che un tale merito spetta, a pari titolo, ai deputati comunisti.

Ai lavori della I Commissione è intervenuto il ministro onorevole Medici (mi duole di non vederlo sul banco del Governo), il cui elegante e lepidico distacco dalle vicende umane sembra assumere a volte forme di scetticismo. Il ministro Medici ha dato un apporto di collaborazione su problemi importanti, ma non dico di fondo; e ciò non per sua colpa, ma perché l'essenziale, come ho detto, era discusso e deliberato fuori della sede della Commissione.

V'è intervenuto anche il ministro delle finanze senatore Trabucchi, un temperamento assai diverso, alquanto burbero e di certo non benefico; e l'onorevole Trabucchi ha detto che il Governo può attribuire alla nuova regione certe quote di tributi erariali, che ammontano complessivamente a circa 6 miliardi l'anno, e non più. Taluni di questi tributi danno un gettito fisso, altri addirittura regressivo, motivo per cui, se questa posizione ministeriale sarà mantenuta, il nuovo ente nascerà asfittico, sarà una creatura macilenta, quella finanziaria essendo il presupposto di ogni valida forma di autonomia; una creatura però che sarà dotata di una sola vitalità: quella che le darà modo di fare la voce grossa, di protestare contro lo Stato, di generare e alimentare contrasti e divisioni negli spiriti e nelle cose.

Seconda osservazione: perché si deve attuare la regione Friuli-Venezia Giulia?

Nessuno ignora le rivalità, le divergenze, le differenze strutturali di ordine psicologico ed economico fra le diverse province della costituenda regione; nessuno ignora le documentate proteste che pervengono da ogni parte, formulate in ordini del giorno di associazioni di varia natura. Ma la

risposta che la maggioranza dà è questa: la regione si deve attuare perché tale è il comando della Costituzione. Il quale argomento è addotto anche per le altre regioni a statuto normale, che dovranno anch'esse vedere la luce al più presto secondo il programma del Governo.

Ora, codesta risposta, a parer mio, ha un valore soltanto formale, anzi formalistico. Le norme della Costituzione che prevedono l'istituzione delle regioni hanno la sostanza di disposizioni programmatiche, si rivolgono cioè al legislatore ordinario perché le traduca in precetti immediatamente operanti, destinati a far parte dell'ordinamento giuridico positivo. Senza dubbio il legislatore ordinario è investito, al riguardo, d'un dovere. Però sarebbe erroneo considerare il legislatore alla stessa stregua del giudice, rigidamente vincolato ad applicare la legge. Del resto, anche il giudice dispone di poteri discrezionali nell'interpretare la norma oggettiva.

Ma il legislatore, di fronte alle disposizioni programmatiche della Costituzione, deve godere di una potestà più vasta e più penetrante di quella del giudice. Il Parlamento è un organismo politico che interpreta la coscienza collettiva qual è nel momento storico in cui sono creati i precetti giuridici. La valutazione del Parlamento può e deve quindi riguardare un aspetto pregiudiziale: quello concernente la permanenza o meno, nella fase in cui esso opera, della validità politica della norma programmatica posta dal costituente. Ciò è da dirsi sempre, ma in maniera più spiccata quando tra il momento di creazione di quella norma e il momento della sua attuazione si sia spiegata, come è nel caso sottoposto al nostro esame, tanta ala di tempo e siano intervenute vicende ed esperienze nuove che dovrebbero imporre indagini approfondite e non vincolate.

Né per esonerare il Parlamento da una tale pregiudiziale disamina, può essere invocata la mancanza di una proposta diretta all'abrogazione della norma costituzionale. Questo modo di argomentare poggerrebbe anch'esso su ragioni formalistiche, laddove il dovere del Parlamento di valutare il se e il quando dell'attuazione della norma programmatica si configura in termini autonomi, involgendo una responsabilità politica che attiene alla sostanza delle cose. Viceversa, secondo la maggioranza, l'attività del Parlamento sarebbe, in questa materia, pedissequa: il Parlamento avrebbe le mani legate in ordine ai punti preliminari del «se» e del «quando» dell'esecuzione della norma programmatica; sarebbe relativamente libero soltanto in ordine al «come», ossia al contenuto da dare all'atto di esecuzione.

È noto che nella Costituzione esistono altre disposizioni programmatiche; ricordo, ad esempio, quelle sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi di lavoro e del diritto di sciopero. Perché il Governo, investito senza dubbio di responsabilità primaria, non prende l'iniziativa per tradurle in precetti positivi e vincolanti? Il Governo è inerte al riguardo; e ciò conferma ch'esso ritiene di poter compiere quella scelta di cui si parla, sul se e sul quando dell'attuazione delle norme programmatiche della Costituzione. Quando piace s'invoca un criterio, quando non fa comodo se ne invoca un altro!

Ma connessa con l'osservazione or ora svolta ve n'è un'altra che più direttamente concerne la regione Friuli-Venezia Giulia.

Voi non ignorate, onorevoli colleghi, l'esistenza nella nostra Costituzione della X disposizione transitoria. Essa è così concepita:

«Alla regione del Friuli-Venezia Giulia, di cui all'articolo 116, si applicano provvisoriamente le norme generali del titolo V della parte seconda, ferma restando la tutela delle minoranze linguistiche». In sostanza, questa disposizione esclude che nella prima fase l'istituto regionale, nel territorio del Friuli-Venezia Giulia, debba avere i poteri attribuiti da uno statuto speciale, poteri che possono essere, e nella realtà sono, nel campo legislativo e quindi nell'amministrativo, assai più ampi di quelli assegnati alle regioni a statuto normale.

Voi ricordate anche che tale disposizione fu introdotta sulla base d'un emendamento proposto da costituenti di diversi gruppi politici, e di cui primo firmatario fu l'onorevole Gronchi. L'onorevole Moro intervenne per dichiararsi ad esso favorevole. Era stato formulato un ordine del giorno da parte degli onorevoli Parri, Codignola e Binni, con il quale, dopo l'approvazione del trattato di pace, nella persuasione di «esprimere la volontà delle popolazioni interessate, si rinviava alla legge l'eventuale creazione del Friuli in regione fornita di autonomia ordinaria». L'emendamento dell'onorevole Gronchi rappresentò una via transattiva fra la tesi di quanti erano propensi ad accogliere l'ordine del giorno dell'onorevole Parri e quella degli altri che tendevano a stabilire l'instaurazione immediata dell'ordinamento regionale a statuto speciale. Ora, ponendomi dal punto di vista dei fautori del regionalismo, che non è il mio punto di vista, io domando: la disposizione X ha perduto ogni sua validità politica e giuridica? I motivi che l'imposero sono venuti del tutto meno, sicché si può tranquillamente scavalcare la prima fase «provvisoria», nella disposizione medesima prevista, e procedere *tout court* a quella definitiva? Non sarebbe più saggio inserire anche il problema del Friuli-Venezia Giulia nel generale ordinamento delle regioni a statuto normale, in guisa da poter disporre dei risultati di una sperimentazione e d'un controllo prima di fare maggiori concessioni?

Anche a tali domande non è stata data soddisfacente risposta. La spinta politica è, sotto ogni profilo, in senso massimalistico.

Noi liberali, come voi sapete, onorevoli colleghi, siamo nettamente contrari all'istituto regionale quale esso è costruito nella nostra Costituzione. Siamo, viceversa, favorevoli a forme di vasta devoluzione di poteri dalle autorità centrali alle periferiche, nelle diverse forme attraverso le quali il decentramento si può realizzare, dalla gerarchica all'autarchica. Era questo il pensiero espresso dall'onorevole Giolitti nel suo discorso alla Camera del 26 giugno 1921, discorso che, affrettatamente e per spirito polemico, l'onorevole Fanfani in quest'aula, nel marzo scorso, trasformò in una difesa dell'autonomia regionalistica quale oggi è configurata, strumento di volontà politica e fonte di produzione giuridica. Non è il nome, quello di «regio-

ne», che desta in noi preoccupazione ed allarme, ma il contenuto dei poteri di questo ente, le inevitabili distorsioni alle quali dà luogo, in misura maggiore o minore, il suo funzionamento. Gli argomenti che stanno a base della nostra opposizione al riguardo sono noti. Ho avuto io stesso l'onore di esporli nel mio intervento del 5 marzo di quest'anno. Essi possono essere riassunti schematicamente così: *a)* le regioni, nella struttura costituzionale, più che soggetti di decentramento amministrativo sono soggetti dotati di autonomia politica, atti a stabilire un indirizzo politico diverso ed anche contrastante con quello nazionale; *b)* la potestà legislativa delle regioni ha confini ampi ed incerti. I contrasti fra Stato e regione e fra regioni e regioni saranno certo numerosi, con la conseguenza d'incrinare l'unità dell'ordinamento giuridico, creando legislazioni differenziate, ognuna tendente a garantirsi la maggior somma di situazioni di favore; di eliminare o di sminuire la certezza del diritto fondamento di ogni civile convivenza e presupposto per un ordinato progresso; di conferire eccessiva influenza e responsabilità alla Corte costituzionale, chiamata a dirimere conflitti di attribuzione e a giudicare della legittimità costituzionale della normazione statale e regionale, rompendo quindi la tendenza all'equilibrio fra i poteri dello Stato; *c)* le regioni, come l'esperienza di quelle a statuto speciale insegna, non elimineranno del tutto l'ingerenza dell'amministrazione centrale nell'ambito regionale, né faranno diminuire l'apparato burocratico statale; ai conflitti legislativi si aggiungeranno quelli amministrativi, agli impiegati dello Stato, che aumenteranno di numero, andrà ad aggiungersi la falange di quelli regionali, reclutati spesso in base al colore della tessera di partito; all'accentramento statale è da temere che si sostituisca quello regionale, sotto molti profili più temibile a ragione dell'ambiente e dell'ingerenza diretta e vicina di forze politiche e di gruppi di potere.

Le regioni imporranno al cittadino italiano nuovi e pesanti tributi; il dinamismo dei nuovi enti sarà superiore a quello dello Stato e si stabilirà una gara tra regione e regione, una gara che sarà largamente dominata da punte demagogiche che condurranno a richieste esasperate; il fomentare moti di protesta contro lo Stato sarà uno strumento di rottura di cui si varranno ben noti schieramenti politici.

Si fa un gran parlare di politica sociale, ma la verità è che, seguendo l'indirizzo intrapreso, somme che potrebbero essere destinate ad impieghi utili e produttivi (vi sono tante cose da fare in Italia!) saranno distolte per dare soddisfazione ad iniziative che, a volere essere benevoli, si pongono nella gerarchia delle necessità nazionali in grado secondario, se non addirittura marginale e trascurabile.

E infine, sovrastante un tale quadro niente affatto pessimistico, sta il rilievo che l'istituzione regionale, sulla base della valutazione delle forze che dominano e domineranno per lungo tempo ancora la scena italiana, offrirà ai partiti di estrema sinistra la possibilità di conquista della fascia che va da Piacenza a Terni, con quelle conseguenze sul piano generale che quan-

ti sinceramente credono nei valori della democrazia, quella vera, possono bene immaginare.

Ma, onorevoli colleghi, per il Friuli-Venezia Giulia, a codesti motivi di opposizione altri se ne aggiungono di natura particolare, anche con riflessi di ordine internazionale.

Il *memorandum* d'intesa del 5 ottobre 1954, relativo al territorio di Trieste, non è stato ratificato dal Parlamento. Quel documento costituì un *modus vivendi*, un accorgimento pratico; alla ripartizione in zona A e in zona B non si dette il carattere giuridico della definitività; non v'è un atto di rinuncia italiana alla zona B; nella zona A il Governo italiano ha assunto la responsabilità dell'amministrazione civile. Il territorio non è stato trasformato in provincia, non è stato inserito nell'ordinaria organizzazione statale. Il Governo italiano ha anzi concepito l'amministrazione civile in termini di subingresso in quella preesistente del governo militare alleato: ciò risulta chiaramente dal decreto del Presidente della Repubblica 27 ottobre 1954, istitutivo nel territorio di Trieste del commissario generale del Governo. Credo di non sbagliare se affermo che alle Nazioni Unite l'Italia è considerata potenza amministratrice della zona A del territorio di Trieste per delega degli Stati Uniti e del Regno Unito. Il commissario del Governo dispone di poteri eccezionali, che esorbitano da quelli propri dei prefetti della Repubblica; amministra un bilancio autonomo, accentra in sé la funzione legislativa e, se non erro, può concedere anche grazia. Mi sembra di poter dire che questa regolamentazione, sebbene suscettibile per vari ragioni di critiche e di riserve, corrispondesse nella sua linea fondamentale alla sostanza del *memorandum* d'intesa e rappresentasse una saggia cautela al fine di mantenere alla ripartizione tra zona A e zona B il carattere di provvisorietà e di eliminare ogni argomento che potesse avvalorare la tesi di una nostra rinuncia implicita alla zona B.

Ora, la proposta costituzionale al nostro esame incide proprio su questa disciplina giuridica in quanto sopprime ogni profilo particolare di autonomia, sia pure formale, all'amministrazione del territorio di Trieste; lo riduce a rango di provincia al pari di quella di Udine e di Gorizia e di ogni altra. Il relatore, onorevole Rocchetti, ha affermato che lo Stato italiano è già intervenuto con atti importanti nei riguardi del territorio di Trieste, senza che ciò abbia dato luogo a proteste delle potenze firmatarie del *memorandum* o ad argomenti per dedurre una volontà abdicativa, ed ha ricordato la legge costituzionale sulla elezione di parlamentari, quella ordinaria sul reclutamento dei militari di leva ed altre ancora. Ma è agevole obiettare che codesti interventi discendevano legittimamente dal complesso di poteri connessi con l'amministrazione civile e con la responsabilità del Governo italiano, mentre ciò che adesso si intende operare è l'eliminazione del regime particolare, l'assimilazione completa del territorio di Trieste a una provincia comune; della qualcosa io sarei del tutto lieto se in me non permanesse il dubbio, che già da altri settori era stato vivamente ma-

nifestato, che la nuova disciplina possa significare accettazione da parte del Parlamento del *memorandum* e quindi accettazione delle frontiere attuali, con la rinuncia ad ogni parte della zona B. Trasformando il provvisorio in assetto stabile, costituzionalmente regolato, si corre il rischio di far cadere anche l'ultima speranza, la speranza di un domani migliore, del ritorno all'Italia di terre che furono già nostre e che sono sempre care al nostro cuore. (*Applausi*).

Il *memorandum* d'intesa, nell'allegato 2, definito statuto speciale, prevede alcune forme di tutela del gruppo linguistico slavo, che riguardano in modo particolare la stampa, le organizzazioni educative, culturali, sociali e sportive, scuole di vario ordine. Si tratta di adempimenti che fanno carico alla responsabilità del Governo italiano, il che significa che il Governo, e soltanto il Governo, è tenuto ad apprestare i mezzi per far fronte agli impegni assunti.

Io domando: è legittimo trasferire dal Governo alla regione, cioè ad un soggetto di diritto a sé, il soddisfacimento di quegli impegni, convertendo il dovere primario del Governo in questa materia in una mera potestà di controllo sull'attività della regione? Leggete, ad esempio, il n. 14 dell'articolo 4 del testo proposto. Esso assegna alla regione una potestà legislativa esclusiva in ordine alle istituzioni culturali, ricreative e sportive, ai musei e alle biblioteche di interesse locale e regionale.

La regione, nell'esercizio della sua funzione normativa in questo settore, è tenuta ed applicare il *memorandum*, ed essa soltanto vi è tenuta, perché lo Stato, attraverso lo statuto speciale, si è spogliato, nel caso che ci interessa, di tale funzione.

Se la regione concedesse, sotto la spinta di forze locali, più di quanto il *memorandum* prevede, quali mezzi avrebbe lo Stato per contenere questo eccesso? Nessuno, io credo. E se la regione non legiferasse in questa materia e si limitasse, sulla base del potere di cui dispone, a provvedere con atti soltanto amministrativi, quali mezzi avrebbe lo Stato per correggere deviazioni ed esorbitanze? Nessuno, io credo, o scarse possibilità d'intervento, una volta che ad esso non è stato attribuito in alcuna forma un controllo di merito sull'attività amministrativa del nuovo ente.

Come vedete, onorevoli colleghi, si tratta di problemi di fondo sui quali non è lecito sorvolare; bisogna avere idee esatte e adottare determinazioni precise. Gli interrogativi che ho posto involgono aspetti di particolare delicatezza, suscettibili di sviluppi e di situazioni oggi forse non prevedibili.

Ma, connessa con questa, v'è una terza questione da prospettare. Nel territorio di Trieste esiste una minoranza slovena che gode – lo si è già detto – d'un trattamento singolare. Essa dispone di scuole di Stato in lingua slovena, di aiuti per attività culturali (a Trieste stanno sorgendo il teatro sloveno e la Casa della cultura slovena); il bilinguismo è in uso anche nei rapporti con la pubblica amministrazione, e v'è una certa tendenza a conferire ad esso un'applicazione più estesa in tutto il territorio della zona A.

Ma anche nella provincia di Gorizia vi sono territori abitati da una minoranza slovena, e un'altra vive nella cosiddetta Slavia veneta, in provincia di Udine: quest'ultimo nucleo si trova nei confini italiani sin dal 1866.

Ora, io domando: sarà possibile istituire una regione unitaria nell'ambito della quale una parte della minoranza slovena, quella del territorio di Trieste, gode di particolari e vistosi diritti, mentre l'altra parte non ne fruitrice? Non è da temere che, una volta costituita la regione, gli sloveni del goriziano e della Slavia chiedano d'essere trattati con il medesimo metro di quelli di Trieste, vivendo come essi nella stessa unità territoriale, politica e amministrativa?

Questa mia preoccupazione non è arbitraria. Richieste in tal senso sono state di già avanzate; esistono innanzi al Parlamento proposte di legge per istituire scuole di lingua slovena anche in provincia di Udine e per garantire in via generale il bilinguismo. Son certo che di tali cose si parlerà in questa aula. Nella commissione di controllo italo-jugoslava per il trattamento delle minoranze si fa sempre sentire la pretesa di Belgrado di dare una interpretazione estensiva in questa materia al *memorandum*.

In occasione della recente visita in Italia del vicepresidente jugoslavo Alessandro Rankovic, i commenti della stampa di Belgrado sono stati favorevoli e hanno sottolineato la cordialità dei rapporti fra i due paesi. Tuttavia il giornale *Kommunist*, in un articolo apparso il 14 giugno, ha messo in evidenza che vi sono ancora questioni da risolvere, e una di queste è costituita «dalla posizione che si deve dare alla minoranza jugoslava in Italia». La nota dominante è sempre questa. Non è quindi da escludere che pressioni politiche, secondo il diverso atteggiarsi dei rapporti interni ed internazionali, possano domani pretendere soluzioni di più marcata differenziazione di tutte le minoranze slovene, anche di quelle che oggi, dopo circa un secolo d'inserzione e di convivenza nella comunità italiana, hanno conservato della loro origine soltanto la lingua. È esagerato temere che condizioni particolari, magari sapientemente gonfiate dal lievito della propaganda politica, possano far sorgere nel Friuli-Venezia Giulia difficoltà simili a quelle esistenti oggi nel Trentino-Alto Adige, spingendo verso il bilinguismo in forma ufficiale?

E ancora un'altra domanda: è esagerato temere che gli sloveni di tutte le zone, i quali superano di certo i 60 mila, possano raggrupparsi artificialmente in autonomi schieramenti politici, collegandosi magari con altre forze sul comune terreno protestatario, conseguendo una non disprezzabile rappresentanza in seno al consiglio regionale e creando quindi un problema grave, che oggi non si pone in siffatti termini?

Onorevoli colleghi, questa regione del Friuli-Venezia Giulia, che la maggioranza intende attuare, fu malamente concepita dalla Costituzione in un momento in cui si ignorava la sorte di Trieste e di tutto il territorio italiano occupato dallo straniero ai confini orientali. La disposizione X, di cui ho fatto parola, conferma il travaglio del concepimento e l'incertezza delle

idee. Lo scopo per il quale la regione fu voluta, che era uno scopo di potenziata italianità dopo la lacerazione operata da due guerre, non ha più la stessa ragion d'essere nella situazione attuale; resta viceversa valida la preoccupazione che un organismo di tal genere, situato per circa 300 chilometri ai confini nazionali, un organismo meno forte dello Stato e in possibile conflitto con questo, possa determinare una situazione di meno garantita e salda sicurezza.

Oggi la regione si porrebbe come un complesso apparato, con un'astrusa architettura, come una pesante sovrastruttura costruita sulla discordia generale. Gli elementi che stanno a base della nuova unità organizzativa sono fra di loro profondamente diversi e contrastanti. Non esiste una piattaforma omogenea; non esiste quella che si potrebbe chiamare la «coscienza regionale»: la tradizione non è in questo senso. Al contrario, notevole è lo squilibrio demografico: Udine conta circa 770 mila abitanti; Trieste circa 300 mila; Gorizia circa 137 mila. Notevoli sono anche gli altri squilibri fra i due termini della tentata equazione Friuli-Venezia Giulia: Udine è una zona agricola, niente affatto ricca nel suo complesso, appena all'inizio dell'industrializzazione; il nord, la Carnia, è fortemente depresso, una sorta di Basilicata settentrionale; Trieste, viceversa, con il suo piccolo e assediato circondario, è un grande emporio commerciale e industriale, legato a un naturale retroterra situato in vaste aree dell'Europa centrale ed al mercato padano; una città dove aleggia sempre una atmosfera cosmopolitica, con indiscutibili prospettive, ma, nel presente, con gravi problemi da risolvere, problemi che non sono certo quelli della pianura e della montagna friulana. Gorizia, sezionata dalla frontiera sin dentro il suo perimetro urbano, vive una vita grama, tra infinite difficoltà, invocando di continuo la solidarietà nazionale. Trieste dà all'erario un gettito di tributi che è quasi il doppio di quello che dà Udine e superiore di circa 11 volte a quello che dà Gorizia.

In base ai cennati rapporti di popolazione esistenti fra le due province della regione e il territorio di Trieste, e applicando l'articolo 4 della proposta costituzionale, la maggioranza assoluta del consiglio regionale spetterebbe alla provincia di Udine. *Intelligenti pauca!* Qui si sostanzia il più grosso nodo gordiano della situazione!

Da questi stridenti termini della realtà sorgono le richieste più varie. Si dice: «Trieste non ha una provincia, poiché tale non si può considerare la striscia larga 5 chilometri che la unisce al resto d'Italia; le si restituisca allora Monfalcone che già le apparteneva fino al trattato di pace». Ma insorge e protesta subito Gorizia, e con ragione: «Monfalcone e il suo mandamento – dicono i goriziani – rappresentano lo scarso compenso di altre terre perdute; si dia allora a Gorizia Cervignano e il cervignanese!». Ma nemmeno questo si può fare, perché salta su Udine, e non a torto nemmeno essa: «Togliermi Cervignano? E perché? Cervignano è patria del Friuli!».

Purtroppo le discordie non si fermano qui, in quanto fra la destra del Tagliamento e la sinistra del Tagliamento non corrono, come non corrono

in politica fra destra e sinistra, buoni rapporti, e la destra del Tagliamento vuol essere eretta a provincia, la provincia di Pordenone, a danno della sinistra del Tagliamento.

Onorevoli colleghi, io vi invito a dare uno sguardo comparativo alle quattro proposte formulate: avrete un quadro di valutazioni diverse e divergenti.

Prendo ad esempio alcuni punti soltanto. In tre proposte si conferisce il ruolo di capoluogo della regione a Trieste; nell'altra a Udine. Con una proposta s'istituisce la provincia di Pordenone: in altre due se ne tace: nella quarta si sopprimono le province di Udine e di Gorizia, si dà un ordinamento degli enti locali basato sui comuni e sui liberi consorzi, ma si attribuisce al territorio di Trieste la qualifica di ente autarchico, cioè di soggetto di diritto pubblico distinto dallo Stato e dalla regione, con una certa autonoma potestà legislativa e amministrativa, che richiama quella che la *Südtiroler Volkspartei* vagheggia per Bolzano.

La quale diversità di proposizioni rivela un contrasto di fondo nell'interpretazione delle esigenze di quelle collettività, un contrasto che il testo sottoposto al nostro esame non riesce a comporre. Del contenuto normativo di questo testo avremo occasione di parlare con ampiezza in sede di esame degli articoli. Mi sia soltanto consentito premettere brevemente talune considerazioni.

a) L'onorevole Ruini, presidente della Commissione dei 75 all'Assemblea Costituente, discutendosi l'articolo 116, ebbe a dire che lo statuto del Friuli-Venezia Giulia sarebbe stato «uno statuto di regione normale con qualche norma, specialmente linguistica, per le piccolissime minoranze».

Profezia errata! Lo statuto elaborato concede potestà legislativa di vario tipo in ben 74 materie, molte più di quante non ne prevedano altri statuti, come quello sardo, assunto a paradigma dalla Commissione e dal Comitato ristretto. Prendiamo un solo esempio altamente significativo: nell'articolo 4 si conferisce alla regione competenza legislativa esclusiva in materia di «industria e di commercio». Soltanto nello statuto siciliano esiste un'identica attribuzione; e non mi sembra si tratti di modello da imitare, proprio quando il mercato comune europeo cresce d'importanza ed esige l'osservanza di quanto lo Stato italiano delibera in armonia con esso.

b) Il testo non parla apertamente della provincia di Pordenone, ma ne introduce, quasi di soppiatto, alla chetichella, un surrogato. Nell'articolo 67 si prevede l'obbligo d'istituire nell'ambito della provincia di Udine un circondario corrispondente al territorio attualmente soggetto alla giurisdizione del tribunale di Pordenone e di due piccoli comuni. Il circondario sarà mezzo di decentramento di uffici dello Stato, della regione e della provincia di Udine. Inoltre i comuni del circondario potranno costituirsi in consorzio generale per esercitare le funzioni che la regione intenda delegare. Quindi il circondario può assurgere anche alla qualità di soggetto di diritto pubblico attraverso la forma del consorzio. Qui l'articolo 67 si presenta come un tranello e — quel che è peggio — come una fonte di li-

tigi e di rivalità: il consorzio è volontario, le funzioni che può esercitare sono soltanto quelle delegate dalla regione, la quale però ha la facoltà di delegare o di non delegare funzioni, di delegarle in misura larga o ridotta e, in ogni momento, ha facoltà di revocare la delega! Immaginate cosa ne verrà fuori.

c) L'ordinamento finanziario si dibatte nel limbo. Se la regione s'intende in termini di mero trasferimento dallo Stato al nuovo ente locale dell'esercizio di funzioni amministrative, il costo dell'operazione è valutabile, ovviamente entro certi limiti di approssimazione. Ma la regione non può essere un organismo statico; essa è un ente politico e amministrativo a carattere dinamico. Il concetto di «funzioni normali», di cui si parla nello statuto, si contrappone al concetto di scopi determinati, cioè a quelle attività straordinarie che esigono particolari interventi contributivi dello Stato. Le funzioni sono «normali» quando riguardano lo svolgimento delle attribuzioni affidate dallo statuto, ma circa l'espansione, circa il merito di tali funzioni, la regione dispone di ampia potestà di valutazione.

Non dimentichiamo che l'ente può creare leggi e quindi dare alle diverse materie un autonomo contenuto, che avrà di certo tendenza a dilatarsi, poiché proprio questa è la *ratio* politica, economica e sociale della nuova istituzione. Il Governo, come si è accennato, tace ancora su questo aspetto preliminare del problema dell'autonomia finanziaria, che pur attiene all'essere e al vivere della regione.

Non scevro di pericoli si presenta inoltre il congegno foggiano dall'articolo 49 del testo in esame, dove si stabilisce che alla regione sono devolute ulteriori quote di talune imposte da determinarsi ogni anno in relazione alle necessità di bilancio, d'accordo tra il Governo della Repubblica e il presidente della giunta regionale. Si pone, come è chiaro, un obbligo per lo Stato di attribuire tali quote aggiuntive; lo Stato può trattare sul *quantum*, non sul se del conferimento, ma anche in ordine al *quantum* ha le mani legate poiché la norma precisa che l'ammontare della contribuzione sarà valutato «in relazione alle necessità di bilancio», più esattamente del bilancio della regione, da questa formato in maniera autonoma e non controllata.

In sostanza, in ordine alle finanze regionali, non v'è nulla di preciso; si vede soltanto e nettamente una ragione di richieste crescenti allo Stato e una curva anch'essa crescente di elargizioni statali. Del resto, è questo un fenomeno ormai cronico nelle altre regioni a statuto speciale!

Una norma singolare, che non si trova in altri statuti, è quella dell'articolo 32, che prevede la possibilità di fissare in località diverse dal capoluogo della regione la sede degli uffici degli assessorati. Concedere una tale possibilità significa, in termini concreti, dire che tale decentramento si farà, poiché il consiglio regionale non avrà la forza di resistere alle pressioni di capoluoghi di provincia, o di altri comuni, che ambiscono ad avere in loco questo o quell'assessorato.

Quanto un tal sistema gioverà al buon andamento della cosa pubblica, quale motivo di contrasto esso determinerà, quanto aggravio di spese comporterà, è facile immaginare! È evidente la ragione della norma: quella di sedare, attraverso un contentino, il conferimento di un pennacchio burocratico, il malcontento che fermenta fra provincia e provincia, tra città e città. Ma è veramente questo un serio e responsabile modo di legiferare?

Signor Presidente, onorevoli colleghi, io temo che la ragion del numero prevarrà sul buonsenso, il quale consiglierebbe di non far nulla o per lo meno di rinviare la cosa, dopo un più approfondito esame generale. Penserei che sarebbe assai più saggio affrontare i problemi di fondo dei territori che dovrebbero costituire il nuovo ente per garantire alle loro popolazioni possibilità di vita e di sviluppo nei diversi settori dell'industria, del commercio, dell'agricoltura e dell'artigianato. Provvidenze particolari esistono: si tratta di confermarle, di migliorarle, di dare ad esse un assetto organico. Mi pare che un'esigenza di questo genere è pregiudiziale, ed è pregiudiziale anche se la regione – *quod Deus avertat!* – dovesse essere costituita. Ciò che si è previsto per Trieste nell'articolo 71 del testo, ossia il mantenimento di particolari agevolazioni, dev'essere introdotto, in una sistemazione di insieme e stabile e di largo respiro, anche per le altre zone.

Ma alla regione, convinti di servire gli interessi della patria, noi liberali diciamo «no»; e per questo annunciamo fin da adesso la richiesta di votazione per il non passaggio all'esame degli articoli. (*Vivi applausi – Molte congratulazioni*).

Seduta pomeridiana del 4 luglio 1962

*La Camera discute l'articolo 2 del provvedimento e Bozzi richiama l'attenzione sulla questione del Territorio di Trieste come unità amministrativa e politica autonoma, al quale il testo non fa riferimento.*

**Presidente.** Si dia lettura dell'articolo 2.

**Franzo, Segretario,** legge: «La regione comprende i territori delle attuali province di Gorizia e di Udine e degli attuali comuni di Trieste, Duino-Aurisina, Monrupino, Muggia, San Dorligo della Valle e Sgonico.

La regione ha per capoluogo la città di Trieste.

Ferme restando le disposizioni sull'uso della bandiera nazionale, la regione ha un proprio gonfalone ed uno stemma, approvato con decreto del Presidente della Repubblica».

**Bozzi.** Chiedo di parlare.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Bozzi.** Signor Presidente, intendo richiamare l'attenzione della Camera sul primo comma di questo articolo 2 che, secondo me, presenta delle incertezze che sono poi le incertezze di fondo di tutto questo progetto di legge costituzionale. Ognuno vede infatti come si sia avuta cura in tale primo comma di menzionare le province di Gorizia e di Udine, mentre non è stata viceversa menzionata quella di Trieste, essendosi preferito aggirare l'ostacolo attraverso le indicazioni dei comuni che costituiscono l'attuale territorio di Trieste.

Ora, io devo a questo riguardo rivolgere anzitutto una domanda all'onorevole relatore e al Governo per averne dei lumi: il termine «provincia», che è usato nel primo comma dell'articolo 2 a quale delle accezioni note si riferisce? Si riferisce cioè alla provincia come decentramento di uffici amministrativi, o alla provincia intesa come ente autarchico, come soggetto di diritto?

**Rocchetti, Relatore per la maggioranza.** In questo secondo senso, certamente.

**Bozzi.** Comunque qui è chiaro che il problema del territorio di Trieste resta appeso nell'ombra e quindi nell'equivoco; ma questa ombra e questo equivoco si aggravano ulteriormente se leggiamo l'articolo 71 del testo in esame, cui sono costretto a far riferimento per connessione di materia. Nell'articolo 71 non è chiaro se il territorio di Trieste viene abolito o no come unità amministrativa e politica considerata dal punto di vista giuridico. Vi si dice infatti che nel territorio di Trieste vi sarà un prefetto (e pare vi sia anche ora: un viceprefetto che funge da prefetto: cose italiane!), ma che i poteri dell'attuale commissario generale del Governo del territorio di Trieste sono trasferiti al futuro commissario della regione.

Veramente qui ci troviamo di fronte ad un problema di impostazione generale. Questo territorio di Trieste esiste ancora nell'ambito della regione come entità autonoma? Questi poteri (che sono vasti, come sappiamo) dell'attuale commissario del territorio di Trieste vivranno ancora trasferiti nel commissario della Repubblica della regione? Come si configura dal punto di vista politico, amministrativo e giuridico un ordinamento di questo genere?

Voi sapete che i poteri del commissario generale del territorio di Trieste sono ampi, voi tutti sapete che esiste un decreto del Presidente della Repubblica, emesso nell'ottobre o novembre 1954, subito dopo la firma del *memorandum* d'intesa, con il quale decreto (sulla cui legittimità costituzionale non intendo discutere; lo ritengo valido finchè non sia stato revocato o annullato) si conferivano al commissario generale del Governo nel territorio di Trieste dei poteri amplissimi. Questo commissario accentra in sé poteri legislativi, poteri amministrativi, di amministrazione del bilancio autonomo e anche poteri di grazia. Quando all'articolo 71 si dice che que-

ste attribuzioni saranno esercitate dal commissario del Governo nella regione, noi poniamo un enorme punto interrogativo. Questa regione rinerà in sé un territorio di Trieste che avrà una gestione autonoma, con un commissario che eserciterà ancora quei poteri straordinari che attualmente esercita il commissario nel territorio di Trieste?

Vorrei avere lumi dal Governo e dal relatore per la maggioranza, che questi problemi quasi sicuramente avranno approfondito assai meglio di me, per vedere quale organismo andiamo a creare e perché non ci si trovi di fronte ad una stortura.

Noi siamo contrari in linea di principio alla creazione di questo ente e l'abbiamo detto nei nostri interventi e confermato nelle votazioni; ma vorremmo che, se questa creatura deve nascere, nascesse nel modo migliore possibile, in una situazione di certezza, eliminando per lo meno quei conflitti e contrasti che vediamo abbondanti nel testo in esame. Il mio intervento, quindi, mira solo ad ottenere dalla cortesia e dalla sapienza del Governo e del relatore per la maggioranza questi chiarimenti sui punti che mi sono permesso di prospettare.

Seduta del 5 luglio 1962, continuata il 6 luglio

*La discussione riprende sull'articolo 4, relativo alla potestà legislativa esclusiva da attribuire alla Regione. L'ampiezza di tale potestà è oggetto di particolare controversia. Bozzi presenta numerosi emendamenti, volti in particolare a limitare le materie di competenza legislativa esclusiva della Regione, e ne svolge quattro.*

*Il primo propone la soppressione del riferimento alle norme fondamentali delle riforme economico-sociali a cui, secondo il testo in esame, deve armonizzarsi l'esercizio della potestà legislativa della Regione. L'emendamento sarà assorbito da altro emendamento identico e respinto.*

**Bozzi.** L'onorevole Roberti ha sollevato una questione che senza dubbio presenta un notevole interesse, cioè quella dell'interpretazione della natura della potestà legislativa che attraverso l'articolo 4 del testo in esame viene attribuita alla costituenda regione.

Ora, a me pare di poter dire che l'articolo 4 conferisce al nuovo ente quella forma di potestà legislativa che comunemente viene definita esclusiva o primaria. Questa interpretazione deriva dall'esame coordinato degli articoli 4, 5 e 6 del progetto in esame, nelle quali disposizioni si delineano tre tipi di potestà legislativa di contenuto diverso l'una dall'altra.

Nell'articolo 4 si configura una potestà legislativa piena che incontra soltanto i limiti indicati nel primo periodo dell'articolo 4, cioè i limiti dei principi generali dell'ordinamento giuridico, delle norme fondamentali delle riforme economiche e sociali, degli obblighi internazionali e così via: è quella che viene chiamata, se non ricordo male, da alcuni studiosi di diritto,

la competenza «orizzontale», in quanto la discriminazione della potestà dello Stato da quella della regione è fatta attraverso l'individuazione di alcune materie sulle quali la regione può legiferare con norme aventi efficacia di legge formale anche nei confronti della legge dello Stato.

Nell'articolo 5 si disciplina quel tipo di competenza legislativa che si chiama «concorrente», poiché la stessa materia è distribuita tra Stato e regione in maniera verticale. I giuristi amano dire le cose con queste formule! In queste materie la regione ha una potestà legislativa subordinata. Lo Stato deve intervenire con sue leggi ad indicare i principi fondamentali e a questi principi fondamentali, per quelle materie, la regione deve attenersi se e quando crede di poter svolgere la sua funzione normativa. Questo tipo di legislazione concorrente anch'essa avente valore di legge formale, richiama le «leggi cornice», studiate soprattutto dalla dottrina tedesca e francese.

Il terzo tipo, quello dell'articolo 6, delinea quella che si chiama la legislazione regionale di attuazione, di integrazione, di adeguamento. Secondo il mio modesto punto di vista, onorevole Roberti, non si tratta di norma- zione avente valore regolamentare (la potestà regolamentare essendo tutt'altra cosa), ma di attività con efficacia di legge formale; possiamo dire, richiamandoci ai nostri studi universitari, che siamo di fronte a una legislazione *secundum legem* o *praeter legem*.

**Roberti.** Io mi sono richiamato all'articolo 117.

**Bozzi.** Lì la potestà primaria non è prevista. Fermiamoci sull'articolo 4.

Vorrei fare una premessa di carattere generale, che riguarda l'atteggiamento che il gruppo liberale terrà nei confronti dei diversi emendamenti che ha presentato; emendamenti che esso ritiene seri e responsabili, diretti esclusivamente allo scopo di migliorare il testo della legge. Noi siamo pregiudizialmente contrari – le ragioni sono state esposte – all'istituzione di questo nuovo ente. Non intendo qui ripetere i motivi che i miei colleghi ed io stesso abbiamo avuto l'onore di esporre; ma noi, se la ragione del numero dovrà prevalere, desidereremmo che questo ente sorgesse nel migliore dei modi possibile. Io stesso, modestamente, in sede di Commissione e di Comitato, e credo che l'onorevole ministro e l'onorevole relatore Rocchetti me ne possano dare atto, pur tenendo fermi i principi di carattere pregiudiziale negativi in ordine alla istituzione della regione, ho dato un certo contributo nella elaborazione del testo. In sostanza, noi ci ispiriamo a un concetto che, come dire?, mutuiamo da quello che applica l'onorevole Moro nel campo delle formule politiche di maggioranza e di governo, cioè andiamo cauti, attraverso sperimentazioni: con la differenza che l'onorevole Moro molto cauto poi, alla resa dei conti, non si dimostra! Volete, non dico vogliamo, fare questa regione? Ebbene, fatela, ma datele un contenuto non amplificato oltre ragione; sperimentiamo; non si deve fare

tutto in un momento. Vediamo sul banco di prova delle esperienze che cosa verrà fuori.

La regione è in se stessa, sia essa a carattere normale o a statuto speciale, e in questo ultimo caso in misura maggiore, un'istituzione nuova, che incide profondamente nella struttura dello Stato. Io credo che sia cosa saggia per un legislatore avveduto procedere con cautela; e questa cautela significa conferimento di potestà strettamente necessarie, soprattutto nel campo normativo, perché il pericolo maggiore, diciamolo con schiettezza, è appunto il conferimento delle potestà normative alle quali, come è noto, sono connesse, in forza d'un sistema di parallelismo, le potestà d'ordine amministrativo.

I pericoli che noi abbiamo denunciato di conflitti fra Stato e regione traggono origine proprio dalla potestà normativa, soprattutto quando le indicazioni delle materie non sono ben delineate, hanno confini incerti, sicché non si sa dove la competenza della regione finisca e dove quella dello Stato abbia inizio. Tutto ciò può determinare quella incertezza dell'ordinamento giuridico, quella incertezza della vita sociale regolata dal diritto, che si riflette poi sul buon andamento di ogni attività.

Credo che chiunque di noi, a qualunque gruppo appartenga, debba sentire il pericolo d'un conflitto, per così dire istituzionalizzato, fra Stato e regione nel campo della potestà normativa; il che porta alla esasperazione della Corte costituzionale, la quale dovrebbe essere chiamata ad intervenire per comporre questi conflitti legislativi, con turbamento dell'equilibrio fra i poteri dello Stato, con sopravvalutazione della Corte costituzionale, che potrebbe trasformare lentamente il nostro Stato in uno Stato di giudici, che non è il tipo foggiato dalla nostra Costituzione.

Quindi, si proceda, se si vuole, ma con prudenza; domani si potranno aggiungere altre cose. Non è necessario dilatare *ab initio* la potestà legislativa della regione. Diamole quanto è necessario perché essa svolga il suo potere di autonomia anche nel campo normativo e quindi, correlativamente, nel campo amministrativo. Ma dove esistono perplessità, bisogna attendere le prove dei fatti per provvedere eventualmente in altro momento.

Questo è il criterio ispiratore degli emendamenti da noi presentati, il primo dei quali attiene al periodo di apertura dell'unico comma dell'articolo 4, proponendo la soppressione delle parole: «con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali». Queste sono parole di contenuto politico, vorrei dire quasi di contenuto comiziesco! Ma, se vogliamo dare una definizione giuridica, quando una norma può essere definita di contenuto attinente a riforme economico-sociali? La maggior parte delle norme che noi, in Parlamento, deliberiamo hanno sostanza e riflessi economici e sociali; si legifera per introdurre qualcosa di nuovo, quindi evidentemente per riformare. Queste riforme, secondo il parere dei vari gruppi politici, si chiamano di struttura o non di struttura, ma comunque sono sempre riforme. La nuova legislazione è un diritto nuovo che s'inserisce nell'ordina-

mento giuridico preesistente per modificarlo e per adattarlo a nuove istituzioni: quindi è, per ciò stesso, una riforma.

Che cosa sono le riforme economico-sociali? Ecco, quindi, una prima fonte di incertezza in ordine alla individuazione del soggetto abilitato a legiferare e dei limiti di merito della normazione regionale. La regione si è uniformata o no – si potrà domani domandare – ai principi delle riforme economiche e sociali? Che cosa è una riforma economico-sociale? Perché vogliamo introdurre questi elementi di possibili contrasti, i quali possono essere alimentati da situazioni politiche tese?

Non dobbiamo vedere le norme in astratto. L'illustre ministro per la riforma della pubblica amministrazione ci ha fatto l'altro giorno una magnifica discettazione sul concetto di decentramento, con la visione di una società articolata in cui vi sono distinti centri di potere e autonome fonti di energia. Bellissimo; ma bisogna scendere al concreto, vedere queste cose nella realtà storica di oggi e di domani, nella realtà politica e sociale italiana. Noi non fabbrichiamo schemi tecnici, noi creiamo strumenti che debbono regolare, per migliorarla, ci auguriamo, la struttura della comunità regionale, tenendo presenti le forze politiche che vi operano, nonché la nostra tradizione. Le leggi servono anche a cambiare il costume, a rompere incrostazioni, ad avviare verso nuovi assetti; ma non è saggio dimenticare del tutto che esse s'inseriscono in una realtà: è opportuno procedere non per rivoluzione ma per evoluzione.

Ora, andando al concreto, che cosa significa l'affermazione che la legislazione primaria, la legislazione esclusiva, la legislazione piena della regione deve essere in armonia con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali? Qui, *en passant*, vorrei notare che tutto questo testo di legge sembra uscito quasi dall'Accademia musicale di santa Cecilia, perché non si fa che parlare di «armonia»!

**Almirante**, *Relatore di minoranza*. Mancano solo le rime!

**Bozzi**. Bisogna vedere prima di tutto che cosa siano le riforme economico-sociali, poi vedere cosa siano le norme fondamentali delle riforme economico-sociali, quindi vedere se le leggi della regione siano o no in «armonia» con esse! Ne ho contata una decina di questi «in armonia», e mi sono sforzato di toglierne qualcuno, abbandonando il linguaggio musicale per andare ad un linguaggio magari meno seducente ma più conforme allo stile legislativo e alle esigenze di regolare con precisione rapporti di questo genere.

Il testo pecca di astrattezza, e dove v'è astrattezza v'è fonte di conflitti, i quali non si regolano più con le norme giuridiche, ma con le forze politiche.

Conosco la risposta che probabilmente mi sarà data dall'onorevole Rocchetti, il quale, pur confortando con il suo voto il Governo di centro-si-

nistra, si rivela in questa materia un conservatore: questa espressione – egli dirà – vi è nello statuto sardo, nello statuto della Valle d'Aosta, nello statuto del Trentino-Alto Adige e, in forma diversa, nello statuto della Sicilia. Ma io vorrei dire una volta per tutte che se qui si adduce un argomento siffatto, allora è inutile discutere. Se ci dobbiamo uniformare a ciò che è stato fatto, senza possibilità di revisione, di rimediazione, allora è tutto veramente «in armonia» con i precedenti; chiudiamo la nostra mente al senso critico e non ne parliamo più!

Ma io mi auguro che così non sarà. Ecco perché queste regioni a statuto speciale non devono avere uno statuto standardizzato, possono e devono avere degli statuti anche differenziati. Infatti noi vediamo che questa differenziazione, là dove fa comodo, esiste e qui è stata conferita una somma di potestà legislative che di gran lunga sono superiori a quelle conferite ad altre regioni. Quindi la differenziazione, quando si è voluto, si è fatta. Perché non si è modellato il testo proposto sul paradigma dello statuto sardo? Perché si è andati al di là quando si è creduto di dover dare di più, e ci si è fermati a quel paradigma quando le disposizioni astratte e incerte facevano comodo?

In definitiva, la preoccupazione dalla quale noi moviamo è una preoccupazione, vorrei dire, a favore della regione. Perché, andando a fondo se noi diciamo che la regione deve legiferare in armonia con le riforme economico-sociali, in certo senso le togliamo anche poteri in questa materia, ammettendo la possibilità di un intervento dello Stato, il quale può dire che la regione è andata al di là di queste norme fondamentali, di questi principi «aerei».

Se poi queste riforme di struttura vi saranno, è ovvio che esse debbano essere applicate sul piano generale, perché non possono non avere una proiezione nazionali.

Quindi mi permetterei di sottolineare la necessità, più che l'opportunità, di sopprimere tutto quanto è superfluo e che, essendo superfluo, può essere fonte non soltanto di incertezze, ma anche di conflitti. Ripeto, procediamo con cautela, vedremo lungo la via se dovremo aggiungere altre cose; al banco di prova della realtà vedremo quali cose bisognerà modificare, quali bisognerà aggiungere.

Questo è il senso del nostro primo emendamento. (*Applausi*).

*Bozzi svolge un secondo emendamento aggiuntivo al nono alinea dell'articolo 4, che affida alla Regione la competenza legislativa in materia di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse locale e regionale. L'emendamento intende circoscrivere all'interesse "esclusivo" locale e regionale tale possibilità di intervento, ma sarà respinto con votazione a scrutinio segreto.*

**Bozzi.** Si tratta di specificare che questi lavori pubblici devono essere di esclusivo interesse locale o regionale per evitare ancora una volta regioni

di contrasto. Siamo in materia di legislazione esclusiva primaria, e si tratta di evitare conflitti tra lo Stato, che può avere interesse a tenere la competenza per sé, e la regione che la rivendica. L'aggettivo «esclusivo», che vorrei definire innocente, tende appunto ad eliminare questa possibile fonte di contrasti, che può danneggiare sia lo Stato sia la regione. Il nostro non è un emendamento antiregionalistico; esso è diretto a conferire alla regione i poteri che questa deve avere, con quella certezza del diritto che è garanzia tanto per la regione quanto per lo Stato.

*Il terzo emendamento svolto da Bozzi propone l'esclusione dell'urbanistica dall'elenco delle materie di competenza legislativa esclusiva della Regione. Bozzi fa notare che l'articolo 117 della Costituzione assegna tale competenza alle regioni a statuto ordinario, subordinandola al contenuto delle leggi dello Stato. Mancando lo stesso riferimento nel testo in discussione, si potrebbe venire a creare in una materia come l'urbanistica, che incide sui rapporti di diritto privato, un'oggettiva disparità di trattamento tra regione e regione. L'emendamento sarà assorbito da altro di identico contenuto e sarà respinto con votazione a scrutinio segreto.*

*Il quarto emendamento chiede la soppressione della competenza esclusiva della Regione in materia di istituzioni, culturali, ricreative e sportive. L'emendamento sarà respinto con votazione a scrutinio segreto.*

**Bozzi.** Ci troviamo in sede di esame dell'articolo 4. Facciamo mente locale: qui si tratta di competenza esclusiva, di competenza primaria, in forza della quale la regione può dettare norme giuridiche, anche abrogative delle leggi dello Stato, naturalmente nell'ambito del territorio regionale.

Le regioni a statuto normale, come prevede l'articolo 117 della Costituzione, hanno competenza normativa in materia urbanistica, con consistenza minore, in quanto è subordinata nel contenuto alle leggi dello Stato. Ora, attribuendo viceversa al nuovo ente competenza piena, si verrebbe a creare una anormale situazione: da regione a regione vi sarebbero legislazioni urbanistiche diverse. Noi riconosciamo, pur da avversari della regione, che per talune materie si possa consentire che una certa differenziazione legislativa sussista da regione a regione. Ma, quando si tratta di materia come l'urbanistica, la quale è assurta a scienza (tanto che vi sono cattedre universitarie di urbanistica) e involge aspetti complessi che incidono sui rapporti di diritto privato, bisogna evitare disparità di trattamento in situazioni identiche. Non si tratta soltanto, per l'urbanistica, di tracciare linee e formulare piani tecnici, come volgarmente pur si pensa, poiché essa ha riflessi di varia natura, giuridici, sociali, economici. Il disporre in un certo modo o in un altro gli insediamenti, i centri di abitazione, i centri di lavoro, incide sulla proprietà delle aree, sulle necessarie espropriazioni, ossia su rapporti di diritto privato di notevole importanza, nonché sulla configurazione delle città e sul modo di vita e di sviluppo delle loro popula-

zioni. Ora, la domanda che io pongo è la seguente: è materia questa per la quale sia augurabile nella regione Friuli-Venezia Giulia l'ipotesi di una legislazione differenziata da quella delle altre regioni? Questo è il problema. In altri statuti speciali questo tipo di competenza non è stato attribuito, il che dimostra che questo problema è stato diversamente valutato e che non si può invocare la forza del «precedente». In alcuni statuti speciali – se non ricordo male quello del Trentino-Alto Adige o della Val d'Aosta – la materia urbanistica non è stata prevista come competenza esclusiva. Vuol dire che quando noi abbiamo adottato quegli statuti, abbiamo operato valutazioni diverse.

Ora, riprendendo le motivazioni che ho già esposto in un altro mio intervento noi diciamo: va bene, volete istituire questa regione, però non conferitele poteri eccessivi. Vedremo, poi, lungo il cammino che cosa dirà l'esperienza e se la competenza legislativa va allargata. Soprattutto, teniamo fuori tutto ciò che direttamente o indirettamente incide sui rapporti di diritto privato.

È da aggiungere che l'affidare la materia urbanistica alla competenza legislativa primaria della regione potrebbe privare i comuni di una parte dell'autonomia di cui oggi godono. Secondo la legislazione vigente, infatti, l'adozione di piani regolatori spetta alla competenza dei comuni, ed è questo uno degli attributi del loro potere autonomico. Domani, la legislazione regionale potrebbe trasformare questa competenza. Potremmo avere al posto dei comuni le province, forse la stessa regione? Potremmo avere sopraffazioni della autorità centrale regionale a danno dei comuni? Sono tutti interrogativi che vanno posti. Noi non proponiamo di togliere completamente alla regione la competenza normativa su questa materia, ma di trasferirla ad un'altra forma di competenza legislativa, quella concorrente prevista dall'articolo 5, che è di carattere subordinato, di adattamento alle esigenze regionali e di integrazione.

**Presidente.** Gli onorevoli Bozzi, Cantalupo, Colitto, Ferioli, Malagodi, Marzotto e Spadazzi hanno proposto di sopprimere, alla quattordicesima alinea, le parole: «istituzioni culturali, ricreative e sportive».

L'onorevole Bozzi ha facoltà di svolgere questo emendamento.

**Bozzi.** Qui il discorso è di natura diversa. Dico subito che anche per questa materia si tratta di un trasferimento dalla competenza primaria o piena alla competenza dell'articolo 5, che ormai comunemente si definisce concorrente. Qual è la ragione di questa nostra proposta? Non intendo tornare su argomenti che sono stati abbondantemente trattati. Li richiamo soltanto. Noi ricordiamo che nel Friuli-Venezia Giulia vi sono dei gruppi che ieri concordemente abbiamo definito linguistici. È una realtà, e sappiamo anche che a queste minoranze, in forza del precetto della Costituzione (nonché dello statuto, in virtù di un articolo che abbiamo approva-

to ieri) si deve una particolare tutela. Sappiamo ancora che esiste un *memorandum* d'intesa che, per quello che è (o che fu, non si sa bene) il territorio di Trieste, prevede un singolare sistema di guarentigie a favore di tali gruppi linguistici. Come ebbi occasione di rilevare nel mio intervento in sede di discussione generale, il *memorandum* d'intesa del 1954 ha reso titolare il Governo italiano, e soltanto esso, dell'obbligo di assicurare particolari guarentigie nei confronti dei cittadini italiani di lingua slovena nel territorio di Trieste. Si tratta ripeto, di una responsabilità del Governo. Nel mio intervento io domandai (e non ho avuto l'onore d'una risposta né da parte del ministro né da parte del relatore) se era ammissibile che, direttamente o indirettamente, il Governo, cioè l'autorità centrale, trasferisse l'adempimento di questo obbligo a una autorità regionale qual è il nuovo ente che andiamo a istituire. Questo è un problema di fondo, di ordine interno ma con evidenti possibili proiezioni e ripercussioni d'ordine internazionale.

Ora, se noi attribuiamo alla regione competenza esclusiva in materia di istituzioni culturali, ricreative e anche sportive, noi diamo la potestà alla regione di influire in qualche maniera, direttamente o indirettamente, in via tanto legislativa quanto amministrativa, sul regolamento dei rapporti con i gruppi linguistici diversi da quello della generalità degli italiani. Io trovo pericolosa una cosa del genere, per lo Stato e anche per la stessa nuova istituzione.

Inoltre, queste istituzioni culturali ricreative e sportive da quali idealità, da quali moventi saranno animate? Quali finalità avranno? È uno strumento di estrema delicatezza. Sono istituzioni che si rivolgono in gran parte alla formazione intellettuale e morale della gioventù, alla formazione della coscienza dei cittadini. Possibile che in una materia come questa non ci si debba attenere ai principi di carattere generale fissati dalle leggi dello Stato? Non diciamo che la regione non debba far niente. La regione intervenga, ma intervenga con una normazione di carattere subordinato, applicando quei principi generali che lo Stato intende dettare. È un interesse comune. Queste istituzioni culturali al servizio di quali forze, di quali idee saranno poste? Della forza politica dominante nella regione? Saranno imparziali? Guardiamo le cose nella loro concretezza. Non so quale sarà la forza politica che potrà dominare: forse sarà la democrazia cristiana, e potremo quindi avere un indirizzo confessionale. Noi viceversa vogliamo che vi sia un indirizzo generale dello Stato, in questa materia, dello Stato di tutti i cittadini; la regione intervenga soltanto per adottare norme particolari sul rispetto delle leggi-cornice statali. Non quindi esclusione di qualsiasi competenza normativa, ma attribuzione di una competenza normativa più cauta. Questo indirizzo risponde a quel carattere generale cui si ispira tutto il complesso dei nostri emendamenti, che mirano appunto ad attribuire al nuovo ente poteri, ma con una nota di sperimentazione, come saggio di prova, per vedere se essi potranno, fra qualche tempo, essere allargati.

*Approvato l'articolo 4, l'Aula passa all'esame dell'articolo 5, che delinea l'ambito della competenza legislativa concorrente della Regione. Bozzi svolge due emendamenti.*

*Il primo propone di subordinare l'esercizio della potestà legislativa concorrente alla promulgazione di leggi statali sulle stesse materie, contenenti i principi generali a cui deve attenersi la legislazione regionale. L'emendamento non sarà approvato.*

**Bozzi.** Dopo avere esaminato nell'articolo 4 la competenza esclusiva o primaria della regione, passiamo adesso, con l'articolo 5, ad esaminare la competenza concorrente.

Abbiamo avuto occasione di ricordare ieri quali sono le note differenziali fra i due tipi di potestà normativa. Ora a me sembra, e sembra anche ai colleghi del mio gruppo, che nel primo comma dell'articolo 5 non siano esattamente definiti i termini di questo tipo di competenza.

Com'è noto, questa è l'unica forma di potestà normativa della quale dispone la regione a statuto ordinario. Si riproduce quindi nell'articolo 5, per la regione a statuto speciale, quello stesso tipo di potestà normativa che è esclusivo della regione a statuto ordinario.

Ora, la legge del 1953, n. 62, interpretando la Costituzione, ha fissato nell'articolo 9 i caratteri di questa potestà legislativa della regione, che è concorrente con quella dello Stato. Tali caratteri sono i seguenti: la regione può legiferare nei limiti delle leggi che per ogni singola materia detta lo Stato, le cosiddette leggi-cornice; per ciascuna delle materie indicate, cioè, la potestà della regione ha possibilità di esercitarsi dopo che lo Stato ha stabilito i principi fondamentali ai quali la regione si deve uniformare.

Si tratta quindi di una potestà legislativa condizionata sotto un duplice profilo: nel tempo, giacché tale potestà si può manifestare solo in quanto si sia in precedenza manifestata la potestà dello Stato attraverso le leggi cornice; nel merito, in quanto la normazione regionale non è assolutamente libera, ma si deve conformare ai principi generali fissati nella legislazione dello Stato.

Ora, a me sembra che nel testo della Commissione questi concetti non siano posti in luce con sufficiente chiarezza. Vi è molta incertezza in questo testo. Si ritorna alla solita armonia di cui abbiamo parlato ieri; v'è una formulazione vaga che può lasciare zone di ombra e di incertezza e conseguentemente fonti di conflitto. Tutte cose, queste, onorevoli colleghi, che dobbiamo eliminare nell'interesse dello Stato e della regione, entrambi interessati alla certezza del diritto.

Noi abbiamo quindi preso la formula dell'articolo 9 della legge n. 62 del 1953, e l'abbiamo posta come preambolo di questa competenza concorrente. Si tratta di una legge approvata da noi e la commissione sulle regioni presieduta dal senatore Tupini ha lavorato su questa formula dell'articolo 9 riscontrandolo corrispondente esattamente al pensiero del co-

stituente. Non vi è quindi alcuna ragione di adottare nell'articolo 5 della proposta una formula diversa. È evidente l'esigenza di chiarezza e di coordinamento.

Noi ci permettiamo quindi di insistere su questo emendamento che, pur avendo un valore non tanto di sostanza, quanto di forma, ha non poca rilevanza, in quanto la forma mira ad eliminare incertezze e possibilità di sconfinamenti e quindi di contrasti.

*Il secondo emendamento, che sarà approvato, sottrae alla potestà legislativa della Regione disposta dall'articolo 5, la disciplina del referendum e dell'istituzione degli enti locali o regionali per lo studio di programmi di sviluppo economico.*

**Bozzi.** Mi riferisco in particolare, signor Presidente, all'emendamento soppressivo del n. 2°) dell'articolo 5, emendamento connesso con quello soppressivo dell'articolo 31.

In relazione con i criteri ai quali si ispirano tutti i nostri emendamenti, riteniamo opportuno non conferire, per lo meno per un primo momento, alla regione Friuli-Venezia Giulia questo mezzo di democrazia diretta che è il *referendum*. Noi abbiamo espresso riserve e preoccupazioni quando si è trattato del *referendum* abrogativo sul piano nazionale e la legge, come è noto, non è stata ancora approvata. Le preoccupazioni e le riserve che abbiamo sul *referendum* sul piano nazionale sono, per così dire, rincarate nei confronti dell'applicazione dell'istituto in una regione come quella del Friuli-Venezia Giulia. Anche i fautori più spinti in questo ente non hanno potuto negare che vi sono situazioni particolari di minoranze linguistiche, di incertezze anche dal punto di vista internazionale. Noi temiamo che il *referendum* possa costituire uno strumento, forse a volte un pretesto, di agitazione; anche se poi la legge non dovesse essere abrogata, resta sempre l'effetto agitatorio, pericoloso fine a se stesso.

Noi siamo contrari. Noi abbiamo voluto non dilatare, come in questa proposta di legge costituzionale si fa, i poteri della regione ma piuttosto contenerli in uno schema ragionevole per poter fare una esperienza. Vorrei poi sottolineare un aspetto più strettamente giuridico. L'istituto del *referendum* qui è regolato dall'articolo 31, del quale adesso non parliamo *funditus* ma al quale mi richiamo per ineliminabile connessione, e quindi ha la sua fonte in un testo costituzionale. D'altra parte, la disciplina di cui si parla al n. 2°) dell'articolo 5 è fatta con una legge della regione che non è una legge costituzionale; una legge della regione che è esplicitazione di quella tale potestà legislativa concorrente che amerò di conoscere dall'onorevole relatore Rocchetti in che cosa differisce dalla potestà legislativa concorrente delle regioni a statuto ordinario. Qui c'è sempre da imparare qualche cosa.

Ora ci troviamo in questa situazione: la fonte del *referendum* è nello statuto, legge costituzionale; la sua disciplina particolareggiata deve essere ef-

fettuata attraverso una legge regionale, la quale, secondo noi, presuppone – e credo che la nostra sia una interpretazione corretta – una legge dello Stato che non esiste, che potrà venire e non venire. Quindi la norma dell'articolo 31 non è applicabile in quanto presuppone una disciplina particolareggiata che, a sua volta, è condizionata all'esistenza di una disciplina statale sull'istituto del *referendum*.

Ora tutta questa situazione, abbastanza contorta ed incerta, consiglierebbe l'attesa cauta. Queste le ragioni che militano a favore dell'emendamento soppressivo.

Circa l'emendamento all'articolo 9 sui programmi di sviluppo economico, ammesso che si facciano, che si debbano fare studi di programmazione economica, mi domando se sia proprio indispensabile la creazione di enti a questo riguardo. Uno dei pericoli maggiori che insidia il buon ordinamento amministrativo e finanziario della regione è proprio costituito dalla fungaia di enti che sorgono con facilità, senza che abbiano una vera utilità enti destinati prevalentemente a creare favori, a distribuire piccoli e non piccoli centri di potere politico locale, accompagnati da qualche non trascurabile prebenda.

Noi sappiamo bene che il prevedere la possibilità di dar vita a enti di questo genere si traduce immediatamente nella loro creazione giacché è difficile arginare la spinta che viene per la istituzione di cose del genere tanto seducenti. Non si può – domando – costituire una commissione, una sezione amministrativa in seno all'assessorato competente a questo riguardo? Ma veramente dunque qui l'esperienza siciliana non serve a nulla? E mi rivolgo all'onorevole Rocchetti, il quale è il difensore d'ufficio di questo testo. A me insomma preoccupa questa «entità» italica.

Tali nostri emendamenti non hanno alcuno scopo ostruzionistico, anche se, come abbiamo detto, noi abbiamo validi argomenti contro l'istituto della regione. Essi hanno piuttosto un carattere di collaborazione, rispondono all'intento di eliminare tutte le forme di pressione e di speculazione cui sappiamo che la regione non potrebbe resistere. Sarebbe un brutto rovescio di una bella medaglia.

Seduta pomeridiana del 10 luglio 1962

*In Assemblea inizia la discussione relativa all'articolo 6 della proposta di legge, che introduce un terzo tipo di potestà legislativa della Regione, contemplata solo dallo statuto sardo, che si riferisce alla facoltà di integrare ed attuare la legislazione statale, per adeguarla alle particolari esigenze di carattere locale. Il testo riconosce tale facoltà per specifici ambiti di materia (scuole, lavoro previdenza e assistenza sociale, antichità e belle arti) e per le altre materie previste da leggi dello Stato.*

*Bozzi, ritenendo piuttosto incerta la formulazione dell'articolo, propone e svolge un emendamento finalizzato a definire più precisamente i contorni di tale potestà e a prevenire i possibili conflitti tra Stato e regioni. L'emendamento sarà approvato nella formulazione suggerita dalla Commissione.*

**Bozzi.** Ci troviamo di fronte all'articolo 6 che configura la terza forma di competenza legislativa affidata alla regione.

Dico subito che non tutte le regioni a statuto speciale hanno questa attribuzione legislativa. Non l'ha, per esempio, la Sicilia. Il che dimostra che, anche in confronto di regioni per le quali si è intenzionalmente voluto conferire una larga sfera di competenza legislativa, si sono creati dei criteri differenziati, e nei confronti della Sicilia un criterio restrittivo.

In realtà, questo tipo di competenza legislativa, che è competenza legislativa e non regolamentare, come da taluno malamente si crede, è difficilmente definibile. Qui siamo di fronte a quella che gli studiosi chiamano una «competenza verticale», cioè sulle stesse materie tassativamente indicate (nel nostro caso, numeri 1°, 2°, 3°) e poi attraverso un rinvio di cui all'ultima alinea) vi è una competenza normativa tanto dello Stato quanto della regione. Quella della regione è discrezionale, perchè essa può esercitarla come può non esercitarla, secondo una valutazione di politica legislativa; ma se si decide in senso positivo, i limiti sono tracciati dalle parole della prima parte dell'articolo; si tratta d'una potestà di integrazione e di attuazione delle norme delle leggi della Repubblica, secondo le particolari esigenze regionali.

Sono parole e indicazioni vaghe, sicché l'ambito dell'attribuzione normativa della regione è molto incerto.

Ci possiamo domandare: che cos'è l'integrazione, che cos'è l'attuazione? Un punto infatti, tra tanta incertezza, sembra chiaro, che cioè, attraverso l'esercizio di questa potestà legislativa la regione non può derogare alle leggi dello Stato. Queste restano ferme anche nell'ambito della regione e quindi si tratta di una potestà legislativa *secundum legem*, eventualmente *praeter legem*, ma non mai *contra legem*.

Ognuno quindi vede quali e quanti contrasti potranno sorgere tra lo Stato e la regione: lo Stato può sostenere che la regione sia andata al di là di tali limiti. Inoltre, l'individuazione di ciò che è adattamento alle particolari esigenze è una attività entro certa misura insindacabile, esprimendo una valutazione meramente teorica o tecnico-politica.

Questa fonte di produzione giuridica affidata alla regione è quindi incerta e di conseguenza pericolosa. Si aggiunge cioè una gamma ulteriore di possibili conflitti oltre quelli che abbiamo già esaminati all'articolo 4 e all'articolo 5. E tutto in definitiva si risolve in un grande punto interrogativo, sulla validità e l'efficacia della legge, il che di certo non contribuisce a costituire garanzia di vita e di sviluppo d'una società ordinata e civile.

Ma questi dubbi assumono una consistenza concreta, come è stato giustamente affermato or ora dall'onorevole Nicosia, quando si passa all'esame delle materie elencate nell'articolo 6. Non insisto sul n. 1°); faccio un cenno sulle «antichità e belle arti» e sulla «tutela del paesaggio». Ricordiamo che in questo caso alla potestà legislativa della regione non corrisponde quella amministrativa: questa ultima è riservata interamente allo Stato.

Come potrà legiferare, nei limiti dell'integrazione e dell'attuazione, la regione in codesta materia?

Non so vederlo e amerei che il relatore per la maggioranza m'illuminasse con un esempio pratico.

Il mio emendamento mira soltanto a specificare le potestà conferite alla regione, poiché altrimenti si aggiunge incertezza ad incertezza.

*L'articolo 9 della proposta concerne la delega, con legge, dell'esercizio di funzioni amministrative dello Stato alla Regione, alle province e ai comuni. Bozzi presenta e svolge un emendamento sostitutivo dell'intero articolo, che non sarà approvato.*

**Presidente.** L'onorevole Bozzi ha proposto di sostituire l'articolo con il seguente:

«Lo Stato può, con legge, delegare alla Regione, alle province ed ai comuni l'esercizio di proprie funzioni amministrative indicandole specificamente.

Le amministrazioni statali centrali, per l'esercizio nella Regione di funzioni di loro competenza, possono avvalersi degli uffici dell'amministrazione regionale. Il decentramento è effettuato nelle forme previste dall'articolo 66.

Nei casi indicati nei due commi precedenti è determinato l'ammontare della spesa facente carico allo Stato per lo svolgimento delle funzioni amministrative da parte della Regione».

Ha facoltà di illustrare questo emendamento.

**Bozzi.** Spero di non dar corso a quel «profluvio di parole» che dà fastidio al ministro Medici. *Per incidens*, mi permetto di fare osservare che in quel profluvio c'era un piccolo argomento relativo alla connessione dell'articolo precedente con il n. 7 del *memorandum*, connessione sulla quale né il Governo né la Commissione hanno ritenuto di portare la loro attenzione.

L'articolo 9 prevede nel primo comma la potestà dello Stato di delegare alla regione, alle province e ai comuni l'esercizio di proprie funzioni amministrative; quindi, una competenza delegata con legge dello Stato alla regione. Il mio emendamento a questo comma propone soltanto l'introduzione delle seguenti parole: «indicandole specificamente». È sorta infatti questio-

ne in dottrina se si possa fare una specie di delega di pieni poteri amministrativi, per usare una frase nota nel campo legislativo: si richiede – e ne è ovvia la ragione – che la delega sia per funzioni bene individuate, bene specificate. È chiaro che questa piccola aggiunta di carattere formale tende a precisare i limiti della potestà delegante anche in campo amministrativo così come si fa in campo legislativo.

In ordine al secondo comma, rilevo che abbiamo un secondo tipo di trasferimento di competenza, non più delegata, ma decentrata dallo Stato alla regione. Qui si dice che lo Stato può avvalersi degli uffici dell'amministrazione regionale previa intesa fra i ministri competenti e il Presidente della giunta regionale. Domando: attraverso quale forma si vuole attuare questo decentramento? Qui si usa un'espressione giuridicamente vaga, cioè si parla di «intesa». Ma che cosa è l'intesa? È una specie di accordo di diritto pubblico che si fa tra regione e Stato. Io preferirei che questo decentramento avvenisse nella forma già prevista dall'articolo 66.

Il terzo comma del testo della Commissione dispone: «Nei casi previsti dai precedenti commi, l'onere delle relative spese farà carico allo Stato». Questo punto dev'essere ovviamente mantenuto, ma nel mio emendamento si precisa che l'ammontare delle spese deve essere preventivamente valutato e indicato nell'atto di delega o nell'atto di trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alla regione, per evitare che la regione possa spendere con una certa allegria e poi richiedere allo Stato *ex post*, in fase quasi di consuntivo, a piè di lista, per così dire, quanto essa ha già erogato per conto dello Stato. Si tratta, quindi, di una esigenza di valutazione preventiva dell'ammontare della spesa e della indicazione di questa nell'atto di trasferimento delle funzioni amministrative.

Seduta del 12 luglio 1962

*L'Assemblea discute l'articolo 32 della proposta di legge, che, tra l'altro, dispone che la legge regionale può fissare la sede dei rispettivi uffici anche in località diverse dal capoluogo regionale. Bozzi presenta e svolge un emendamento soppressivo di questa parte dell'articolo, in quanto paventa continue richieste di spostamenti da un luogo all'altro, a seconda del variare delle maggioranze. L'emendamento non sarà votato per l'assenza di Bozzi al momento della votazione.*

**Bozzi.** Il nostro emendamento mira ad evitare il permanere di una situazione di contrasto che è già nelle cose, come ha riconosciuto il rappresentante del Governo, senatore Medici, e che è assai preoccupante, anche se noi liberali consideriamo sempre la dialettica dei contrasti feconda.

Noi, onorevole De Michieli Vitturi, non avremmo difficoltà a ritirare l'emendamento se pensassimo che ciò potrebbe concorrere ad eliminare questi contrasti. Ma non ne siamo convinti, anzi siamo convinti del contrario,

che cioè mantenere una norma di questo genere alimenterebbe una continua richiesta di trasferimento da una città all'altra di un certo ufficio o di un certo assessorato. E non si tratta nemmeno di distacchi in città capoluoghi di provincia, perché la norma parla di località diverse dal capoluogo della regione. Voi comprendete benissimo che, a seconda del variare delle maggioranze, si potranno avere continue richieste e spostamenti, con quali effetti per il buon andamento della gestione amministrativa ognuno può facilmente immaginare.

Se si volesse venire a una soluzione di compromesso, sarebbe preferibile stabilire statutariamente, una volta per sempre, una certa ripartizione; proposta che io non formulo, ma che avrebbe una sua logica, perché chiuderebbe una partita. Si avrebbero delle proteste immediate, ma poi ci si acquieterebbe. Viceversa, una norma di questo genere è un vulcano in continua eruzione: dalla diversa composizione delle maggioranze possono scaturire continue richieste, diverse, causa permanente di disagio. È questa la ragione fondamentale per la quale noi insistiamo sul nostro emendamento.

È ovvio che un decentramento di questo genere – destinato a dare un contentino, una soddisfazione formale, un piccolo pennacchio burocratico a questa o a quella località – si risolverebbe in disfunzione amministrativa, in scarso coordinamento, in maggiore spesa per trasferte, per l'invio di funzionari dalla località in cui l'ufficio o l'assessorato è distaccato a Trieste e viceversa. Sappiamo quali sono le vie alle quali la nostra burocrazia (tanto meritevole di elogio per altri versi) ricorre per alimentare certe piccole entrate. Ciò si risolverebbe in inevitabili ritardi, e sarebbe in contrasto con tutto quel complesso di ragioni che da parte dei nostri avversari si invocano a giustificazione dell'istituto regionale.

Queste sono le considerazioni di base.

Poi vi è un punto da chiarire: che cosa si intende per «uffici». Difatti, vi è un emendamento del gruppo del Movimento sociale ed anche un emendamento comunista, che sotto questo aspetto concordano, con i quali si chiede che alla parola «uffici» si sostituisca la parola «assessorati». Perché in realtà la parola «uffici» è equivoca. Può darsi che la sede dell'assessorato rimanga a Trieste, ma che il singolo ufficio dipendente dall'assessorato sia distaccato in altra località. È questa l'interpretazione che l'articolo 32 comporta? O si vuole ciò che chiedono gli emendamenti «missini» e comunisti, cioè che si tratti di assessorato, di organo della regione?

Chiariamo anzitutto questo punto. Vorrei dire che se si dovesse trattare di uffici la norma è superflua, secondo il mio modesto punto di vista, perché già nell'articolo che voi avete approvato, articolo 4, numero 1, si attribuisce alla regione la competenza legislativa esclusiva – e, per il noto parallelismo, anche la competenza amministrativa a deliberare – in materia di ordinamento degli uffici; e io credo che nell'espressione «ordinamento degli uffici» possa essere anche compresa la facoltà di trasferire

questo o quell'ufficio in una od altra località. Diversa questione è invece se si tratta di un assessorato, cioè di un organo della regione. Quindi, la prima ipotesi è che si tratti di uffici che rimangano nella sede dell'assessorato o siano trasferiti in altro capoluogo di provincia. Ripeto: se si dovesse trattare di uffici la norma appare superflua, se si dovesse trattare di assessorato è dannosa per le ragioni che ho esposto e che riepilogo brevemente. Fonte perenne di contrasti, non forma transattiva per comporre un disagio che è nelle cose; previsione che acuisce disagio e insoddisfazione perché ognuna di queste località (per località si può intendere non soltanto ogni capoluogo di provincia, Gorizia, Udine) potrà richiedere la sede di uno o più assessorati. Ciò può influire sulla vita regionale come sulla formazione delle maggioranze, e dar luogo a tanti compromessi che possono costituire altrettante distorsioni nocive rispetto a quello che deve essere il buon andamento dell'amministrazione dello Stato e della regione.

Seduta antimeridiana del 13 luglio 1962

*L'articolo 33 della proposta di legge costituzionale dispone che della giunta regionale possono far parte al massimo dieci assessori effettivi e quattro supplenti.*

*Bozzi presenta un emendamento, che riduce rispettivamente a sei e a quattro tale numero. Nello svolgimento dell'emendamento Bozzi mette innanzitutto in risalto l'incongruenza tra l'articolo in discussione e l'articolo 32, già approvato, che dispone che il numero degli assessori sia stabilito con legge regionale. L'emendamento non sarà approvato.*

**Bozzi.** Ieri abbiamo votato l'articolo 32 che stabilisce che il numero degli assessorati è stabilito con legge regionale. In questo articolo 33 si pone un limite costituzionale alla potestà legislativa della regione in questa materia. La regione, cioè, può determinare il numero degli assessorati, ma questi non possono andare al di là di dieci per gli assessori effettivi e di quattro per quelli supplenti.

È una norma che ritroviamo soltanto in questo statuto speciale. Forse risponde a quella strana concezione della specialità degli statuti che mostra di avere il relatore onorevole Rocchetti, il quale pensa che si debba dare sempre qualcosa di più, laddove sarebbe assai più corretto considerare che la specialità vada individuata attraverso l'esame dell'economia generale della disciplina statutaria e non nell'analisi particolare e quantitativa delle diverse norme.

Qui ci troviamo di fronte al solito fenomeno inflazionistico. Sarebbe ovvio affidare la valutazione del numero degli assessori alla regione. Altri statuti l'hanno rimessa ad un momento successivo, poiché l'esperienza serve a qual-

che cosa. Noi invece crediamo di poter disciplinare tutto, di poter avere cognizione di tutto di fronte all'istituzione regionale, che dà le prove che dà (ne abbiamo un recente esempio in Sicilia), credendo così di avere scienza su ogni cosa, invece di procedere con quella cautela che dovrebbe costituire una norma da seguire, soprattutto in una materia tanto delicata come questa.

In fondo, si tratta di 14 assessori, come ha detto bene l'onorevole Nicosia. Quando, infatti, in qualunque legge, soprattutto in una legge dello Stato italiano, si dice «non superiore a 10» è come se si dicesse 10, «non superiore a 4» è come se si dicesse «4». Così la giunta viene ad essere costituita di 14 assessori, più il presidente: cioè 15 elementi su 60 o 61 partecipanti al consiglio regionale.

Se consideriamo che vi è un presidente del consiglio regionale (che non è il presidente della giunta), che vi sono due vicepresidenti, che vi sono due segretari, che probabilmente il regolamento interno prevederà dei questori, che vi sono 14 assessori, io mi domando chi resterà sui banchi del consiglio regionale. Vi è veramente una sproporzione evidente tra il numero dei componenti del consiglio regionale nel suo *plenum* e il governo regionale.

Mi rendo conto che una norma di questo genere forse va collegata con quell'enormità che è stata votata ieri, cioè la possibilità di dislocare in altre località uffici o assessorati (non si capisce bene, poiché in questa legge l'incertezza è la regola) da cui scaturisce l'esigenza di poter disporre di un numero congruo di assessori per poter soddisfare queste esigenze. Ma tutto questo non vuole dire legiferare secondo raziocinio, per il soddisfacimento degli interessi pubblici: questa è veramente una norma eccessiva, inflazionistica, che non risponde al buon andamento della pubblica amministrazione. Può rispondere a desideri di gruppi, al soddisfacimento di determinati interessi, per quanto io non sappia nemmeno se finirà con il soddisfare questi interessi e se questa norma non possa, invece, costituire una nuova fonte di litigi e di contrasti.

Perciò noi liberali abbiamo proposto un emendamento analogo a quello già illustrato dall'onorevole Nicosia. Se un numero massimo si vuole stabilire, per lo meno conteniamolo in una misura logica, sufficiente, che si adegui alle altre regioni a statuto speciale. Non vediamo alcun motivo per cui il Friuli-Venezia Giulia debba avere un numero di assessori superiore a quello di tutte le altre regioni a statuto speciale.

*L'Assemblea passa a discutere l'articolo 36 della proposta, che dispone che la giunta regionale può essere revocata dal consiglio, su mozione motivata, presentata da almeno un quarto dei componenti del consiglio, e votata, per appello nominale, a maggioranza assoluta dei componenti stessi.*

*Bozzi presenta e svolge un emendamento in cui la possibilità di revoca è prevista anche per uno o più dei componenti della giunta, su mozione pre-*

*sentata da almeno un quinto dei componenti del consiglio. La prima parte dell'emendamento sarà approvata.*

**Bozzi.** Mi pare che le idee dell'onorevole Rocchetti non siano molto ferme, poiché nel giro di pochi minuti egli ha disdetto ciò che aveva prima affermato.

L'emendamento da me proposto non contraddice al principio della collegialità della giunta. Nella legge n. 62 del 1953, riguardante l'ordinamento generale delle regioni, se interpretato bene, si prevede come organo esecutivo della regione stessa la giunta regionale. Non vi è alcun conferimento di rappresentatività esterna e di potere autonomo agli assessori. Gli organi esterni sono pertanto due: il presidente e la giunta. Eppure in quella legge, che abbiamo approvato e che nell'insieme non è fatta male, si prevede la possibilità di revoca dei singoli assessori.

Quanto dice l'onorevole Almirante ha soltanto l'apparenza di un fondamento ma — me lo consenta — non la sostanza. Che cosa avviene nella regione, a differenza di quanto avviene nel Parlamento? Non vi è un atto di nomina della giunta come vi è, da parte del Capo dello Stato, per il governo nazionale. Il Governo si presenta alle Camere e riceve quell'investitura che si chiama fiducia. Nel caso della regione non vi è una nomina perché, grazie a Dio, non vi è un organo al di sopra degli organi regionali nella regione stessa. Quindi, il rapporto fiduciario, se così possiamo dire, si instaura attraverso l'elezione del presidente della giunta e della giunta, cioè dei singoli componenti la giunta.

Ed è un principio di diritto pubblico generale che chi ha la possibilità di eleggere, ha la possibilità di revocare quando l'elezione comporti, come nel caso di cui si discute, un rapporto fiduciario di carattere permanente che lega l'elettore all'eletto. Il corpo elettorale, cioè l'assemblea che conferisce la fiducia, la conferisce, sì, alla giunta, ma anche ai singoli. E la revoca, come ha ben detto l'onorevole Rocchetti, può essere determinata dai motivi più vari, che vanno dall'incapacità della persona, senza alcun profilo politico, a motivi di altro genere. Sarà la giunta che poi valuterà, nella sua discrezionalità politica, la motivazione della revoca individuale per trarne o no ragioni di dimissioni collettive. Se noi non ammettiamo, però, la possibilità della revoca individuale, diamo un colpo grave alla stabilità del governo regionale, perché la dove si potrebbe provvedere attraverso la revoca di una sola persona, si dovrà provvedere attraverso la revoca di tutta la giunta.

Se vi è un assessore che non sta bene al suo posto, e che pertanto si vuol revocare, non si vede perché si debba far cadere l'intera giunta. È ovvio che, quando vi sia una ragione politica, il discorso è diverso, in quanto allora sono in giuoco le direttive politiche. Ma qui si è fuori da quell'ipotesi. Non occorre dirlo, onorevole Almirante, perché è chiaro da tutto il sistema che l'ipotesi non è quella di una motivazione politica generale,

ma solo di una motivazione di carattere individuale che può essere anche la condotta di quel singolo assessore che non investe la responsabilità collegiale della giunta.

Ho l'impressione che il mantenimento di questo emendamento si inserisca nel sistema, che è un sistema di conferimento di fiducia a un organo collegiale sì, ma anche ai singoli che lo compongono. Il che avviene anche da noi, nel sistema parlamentare, dove la mozione di sfiducia verso un singolo ministro è in linea di principio ammissibile. I ministri sono organi costituzionali a sè, ma sono anche membri d'un collegio; si inseriscono in un organo perciò complesso. Io dico che questa soppressione non conferisce stabilità alla giunta: è un elemento che può trasformare una questione individuale facilmente risolvibile in una questione politica più vasta, anche senza vera necessità. Noi dobbiamo mettere la giunta al riparo dalle insidie assicurandole stabilità di funzionamento.

Pertanto, nonostante lo scetticismo manifestato dall'onorevole Rocchetti, mi permetto di insistere sul mio emendamento, che è conforme alla legge n. 62 del 1953.

*Quanto alla figura del presidente della giunta regionale, Bozzi presenta e svolge un emendamento interamente sostitutivo dell'articolo 44 della proposta di legge costituzionale, che sarà approvato.*

**Presidente.** L'onorevole Bozzi ha proposto di sostituire questo articolo con il seguente:

«Il presidente della giunta regionale presiede alle funzioni amministrative il cui svolgimento è stato affidato dallo Stato alla regione a norma del primo e del secondo comma dell'articolo 9, uniformandosi alle istruzioni impartite dalle amministrazioni centrali statali.

Il presidente della giunta risponde della attività diretta all'esercizio delle funzioni indicate nel primo comma verso il consiglio regionale e verso il Governo della Repubblica.

I provvedimenti emanati dalla regione in base all'articolo 9 non sono definitivi».

L'onorevole Bozzi ha facoltà di svolgere questo emendamento.

**Bozzi.** Questa mia proposta riflette aspetti di tecnica amministrativa e mira a chiarire taluni punti e ad eliminare qualche incertezza che a me sembra sussista nella formulazione dell'articolo 44. In questo articolo si dice: «Il presidente della giunta regionale presiede alle funzioni amministrative delegate dallo Stato alla regione, ai sensi dell'articolo 9...». Ora, in questo articolo 9 vi sono due tipi di attività amministrativa statale che la regione può esercitare. Il tipo contemplato dal primo comma, che è quello della delega: «lo Stato può con leggi delegare alla regione»; e vi è il secondo tipo, che a stretto rigore non è un caso di delega: «Le amministrazioni sta-

tali centrali, per l'esercizio nella regione di funzioni di loro competenza, possono avvalersi degli uffici dell'amministrazione regionale». Quest'ultimo, ripeto, non è un caso, come dice la dottrina, di attività decentrata per il quale lo Stato si avvale dell'attività degli uffici amministrativi regionali.

Quando nell'articolo 44 si fa riferimento alle funzioni delegate e si richiede che l'attività della regione sia conforme alle istruzioni del Governo della Repubblica, si tace di quel secondo tipo che è previsto dal secondo comma dell'articolo 9. È probabile che sia soltanto un difetto di stesura e non cosa voluta. A me sembra evidente che tanto nell'una ipotesi quanto nell'altra vi debba essere l'esigenza del conformarsi, come dice l'articolo 44 proposto dalla Commissione, alle istruzioni del Governo. Non so capire le ragioni per le quali questa conformità di azione debba sussistere per le funzioni delegate e non debba sussistere anche quando si tratti di funzioni decentrate. In entrambi i casi, attraverso strumenti diversi, si attribuiscono alla regione compiti di espletamento di funzioni amministrative: si tratta di chiarire un pensiero che forse qui è stato espresso malamente.

La seconda parte del mio emendamento sostitutivo tende ad eliminare un motivo d'incertezza. Quando si dice «istruzioni del Governo della Repubblica», l'espressione ha un significato preciso. A norma della nostra Costituzione il Governo della Repubblica è costituito dal Presidente del Consiglio dei ministri e dai ministri. Queste istruzioni dunque le deve dare proprio il Governo della Repubblica? Si è ritenuto che ciò sia eccessivo e non necessario. Siccome mettiamo le mani ai ferri e facciamo una legge nuova, cerchiamo di eliminare queste ragioni di dubbio ermeneutico. Perciò io ho proposto che le istruzioni possono emanare dalle «amministrazioni centrali statali». Il che snellisce tutto il procedimento. Non è il caso che per piccole istruzioni si debba ricorrere al Governo; ciò ferirebbe il suo prestigio e nuocerebbe alla speditezza dell'azione amministrativa.

Un altro punto del mio emendamento riguarda la responsabilità del presidente della giunta. La sua responsabilità per l'esercizio di funzioni statali delegate o decentrate non è soltanto verso il Governo della Repubblica, ma anche verso il consiglio regionale.

Questo è un principio costituzionale che noi dobbiamo riconfermare. La fiducia al presidente della giunta va per tutte le funzioni che può svolgere, anche per quelle che lo Stato può attribuire all'ente. Quindi la sua responsabilità non è soltanto verso il Governo dello Stato che delega o decentra queste funzioni, ma anche verso il consiglio regionale. Il mio emendamento tende a chiarire questo punto che forse si poteva considerare implicito. Ma siccome si parla di un tipo di responsabilità, è bene indicare anche l'altro.

L'ultimo comma del mio emendamento afferma che «i provvedimenti emanati dalla regione in base all'articolo 9 non sono definitivi». Ognuno che sappia di cose amministrative capisce il valore di questa espressione. Si tratta di atti suscettibili dei rimedi gerarchici, cioè di ricorso all'autorità supe-

riore, perché sono atti fatti in nome o per conto dello Stato, quindi sono atti compiuti da un ente autonomo ma nell'esercizio di una funzione attribuitagli dallo Stato. Anche questa è una precisazione di ordine tecnico. Quanti sono avvocati, e credo che non ne manchino in quest'aula, ed esperti di cose amministrative sanno le incertezze circa l'accertamento della definitività o meno di un provvedimento. Per un provvedimento definitivo si può ricorrere al Consiglio di Stato o al Presidente della Repubblica; per gli altri bisogna esperire prima la scala gerarchica. Questa è una ragione di maggiore incertezza. Il povero cittadino non sa se il provvedimento è definitivo o no; fa la causa, può avere ragione nel merito, ma si vede dichiarato inammissibile il ricorso per la natura non definitiva del provvedimento.

Se possiamo eliminare queste ragioni di dubbio, credo che sia opportuno farlo per la certezza del diritto e del giudice.

Seduta pomeridiana del 13 luglio 1962

*Bozzi ed altri presentano un articolo aggiuntivo: 59-bis, che dispone il controllo di merito sugli atti di competenza della giunta regionale. Bozzi illustra l'articolo all'Assemblea.*

**Presidente.** Gli onorevoli Bozzi, Cantalupo, Colitto, Ferioli, Malagodi, Marzotto e Spadazzi hanno proposto il seguente articolo aggiuntivo 59-*bis*: «Nei confronti degli atti di competenza della giunta regionale a norma dell'articolo 59, il commissario del Governo può esercitare controllo di merito.

Gli atti debbono essere inviati, entro 5 giorni dalla loro emanazione, al commissario del Governo e diventano esecutori se questi non interloquisce nel termine di 5 giorni dal loro ricevimento.

Il commissario del Governo può rinviare alla giunta gli atti richiamati nel primo comma motivando i suoi rilievi; se la giunta li riconferma, essi diventano immediatamente esecutori.

Il controllo previsto dai commi precedenti si esplica, negli stessi modi e termini, nei confronti degli atti che la regione emana nell'esercizio delle funzioni amministrative delegate dallo Stato».

L'onorevole Bozzi ha facoltà di illustrarlo.

**Bozzi.** L'articolo 59 del testo della Commissione prevede soltanto, come abbiamo visto, il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della regione. Il controllo è esercitato dalla Corte dei conti o, per meglio dire, da una delegazione della Corte dei conti; e, *nulla quaestio*, l'articolo è stato approvato.

Esclude invece, l'articolo 59, qualunque forma di controllo di merito. Come è noto, il controllo di merito è tutt'altra cosa da quello di legitti-

mità, attenendo all'opportunità dell'azione amministrativa svolta, alla sua convenienza. Si dice, e giustamente, che il controllo di merito da parte di autorità governative lede l'autonomia regionale. Io sono d'accordo, perciò ho detto: «giustamente». Mi permetto anche di ricordare che quando si discusse il testo alla Assemblea Costituente, fui tra coloro che proposero la formula che si legge nella Costituzione, cioè il controllo di merito in una forma attenuata, nella forma della collaborazione, per così dire, dell'invito all'autorità attiva a rivedere sul tema; e sotto questo profilo il controllo di merito non si può considerare lesivo dell'autonomia locale, in quanto essa è l'autorità competente a dire l'ultima parola. La dice, per altro, dopo aver riveduto sui rilievi che l'autorità governativa ritiene di poter fare. Si è, come ho già detto, in una forma di collaborazione che nessuno può respingere.

Ora, a me sembra opportuno che in questa regione, che nasce, come tutti riconosciamo, in una situazione difficile per molti aspetti, sia per la diversa composizione delle popolazioni, delle strutture economiche e demografiche, tutte cose che abbiamo detto, e sia per l'esistenza dei gruppi linguistici, si introduca in questa forma diluita un controllo di merito: dico «diluita», perché non vi è una potestà del Governo di annullare, di disapprovare, di non dar corso all'atto amministrativo. Il controllo di merito nella disciplina da me proposta riproduce schemi noti al nostro diritto positivo: l'*iter* si compie nel termine di pochissimi giorni; non vi è paura di lungaggini; vi è una forma di collaborazione. Il commissario del Governo esprime la motivazione dei suoi rilievi, l'autorità regionale rivede e decide definitivamente con piena autonomia. Se dovesse ritenere di non insistere sul provvedimento da essa già adottato, tanto di guadagnato per la bontà dell'azione amministrativa regionale; se dovesse insistervi, si saranno persi 8-10 giorni: e sarebbe poco male.

Perciò, mi permetto di insistere sull'articolo aggiuntivo.

*L'emendamento non sarà approvato.*

Seduta pomeridiana del 17 luglio 1962

*Bozzi interviene nella discussione sull'articolo 47 del testo, che dispone che la Regione gode di autonomia finanziaria secondo quanto stabilito dagli articoli successivi. Bozzi chiede una nuova formulazione del testo, maggiormente ispirata a quella contenuta nello statuto della Sardegna.*

**Bozzi.** L'articolo 47 è l'articolo della bugia, perché vi si afferma che la regione gode di autonomia finanziaria, ma subito dopo si soggiunge: «secondo quanto stabilito negli articoli seguenti»: cioè niente autonomia finanziaria.

L'articolo 119 della Costituzione parla di autonomia finanziaria (e ne parla evitando la brutta espressione che leggiamo nell'articolo 47: «gode» di autonomia), ma coordina l'autonomia con le leggi dello Stato, e quindi, seppur chiamata autonomia impropriamente, si tratta d'una forma di attività finanziaria subordinata alle leggi della Repubblica. Nell'articolo 47 invece si fa una affermazione solenne, e la si fa, notate, in una norma di carattere costituzionale; per ciò stesso è una norma pericolosa, anche se nella realtà è vuota di contenuto, perché si fa un'affermazione e subito dopo la si nega.

Che cosa è l'autonomia finanziaria? È la potestà di stabilire norme d'imposizione tributaria, oppure si usa questa espressione nel senso di indipendenza, per indicare cioè che si hanno finanze tali da rendere la regione indipendente dallo Stato? Sia nell'una accezione, sia nell'altra, la cosa non è esatta, perché la regione Friuli-Venezia Giulia non ha questa forma di autonomia come potestà di dettare propri tributi, in quanto ciò che si contempla nell'articolo 151 è cosa assai modesta e irrisoria; non si trova la regione nemmeno in una situazione di indipendenza dallo Stato perché le sue entrate sono costituite soltanto dalle quote di tributo che lo Stato le deve versare.

Signor Presidente, se ella permette, vorrei soffermarmi sul primo punto dell'articolo 48, perché gli argomenti sono collegati. Che cosa vuol dire, infatti, l'affermazione che è contenuta nel primo comma di questo articolo? Qui vi sono delle entrate fisse che possono mutare nella loro consistenza secondo il gettito; ma se queste spese sono necessarie all'adempimento delle funzioni della regione, qui vi è una maniera estremamente involuta di dire le cose, perché per spese che sono necessarie occorrono entrate adeguate per soddisfare le esigenze che comportano «le spese necessarie». Qui invece, da una parte vi sono spese necessarie e dall'altra entrate variabili, che possono non coprire nemmeno queste spese che si definiscono costituzionalmente necessarie e per le quali dovrebbe esistere un obbligo per la regione di dar loro soddisfazione. Quindi tutta la formulazione degli articoli 47 e 48 andrebbe riveduta. Ci troviamo di fronte, onorevole Rochetti, a una certa ampollosità, a una tendenza all'amplificazione che è perfettamente inutile.

Ho sentito dire in Comitato ristretto che assumevamo come paradigma lo statuto sardo. Lo statuto sardo in questa materia è molto più chiaro e succinto: «La regione ha una propria finanza coordinata con quella dello Stato, in armonia» (anche qui l'armonia!) «con i principi della solidarietà», ecc. Poi all'articolo 8: «Le entrate della regione sono costituite», ecc.: si dice quel tanto che si deve dire, cioè si indicano i mezzi di cui la regione può disporre, senza fare solenni enunciazioni di autonomia, ampollose dichiarazioni di adempimento di funzioni; si sa che la regione è fatta per adempiere quelle determinate funzioni.

Vorrei proporre all'onorevole Piccoli, che vedo assumere nei momenti di pericolo un ruolo assai importante, in quest'aula e fuori di essa, se non sia il caso di studiare un emendamento che riporti le cose nei termini in cui

esse realmente sono. Questo per quanto attiene alla forma, che è anche sostanza.

Quanto poi al contenuto dell'articolo 48, cioè a quello che conta, cioè ai quattrini di cui potrà disporre la regione, mi sembra che vi sia ancora dell'incertezza. Ho sentito di un emendamento dell'onorevole Piccoli, ma mi sembra di aver capito che il Governo non è d'accordo. Ora non so come su questa parte, che è il fondamento di tutta la costruzione che andate erigendo, si possa avere un disaccordo. Non vi è l'ente di cui si rivendica l'autonomia o l'indipendenza finanziaria se non si sa ciò di cui può disporre. Come può il Governo essere in disaccordo, farsi mettere in minoranza dalla Camera? (Salvo che come mi diceva un collega, il Governo non sia d'accordo con la maggioranza di farsi mettere in minoranza: il che è un modo poco elegante di risolvere questo problema). (*Commenti*).

Quindi, salvo a tornare sull'aspetto più direttamente finanziario, propongo alla Commissione di ridimensionare l'articolo 47 e la prima parte dell'articolo 48, tenendo presenti gli articoli dello statuto speciale sardo che dicono l'essenziale senza amplificazioni ed ampollosità.

*Il relatore per la maggioranza Rocchetti, pur ribadendo che le osservazioni mosse all'articolo 47 non hanno fondamento da un punto di vista sostanziale, accetta, a nome della Commissione, di sostituire l'articolo 47 con il corrispondente articolo dello statuto sardo. La nuova formulazione, accettata anche dal Governo, è approvata.*

Seduta antimeridiana del 18 luglio 1962

*Bozzi interviene nella discussione relativa all'articolo 48 della proposta di legge costituzionale, sulle risorse finanziarie messe a disposizione della Regione Friuli-Venezia Giulia, per chiedere chiarimenti al Governo e alla Commissione sul punto. Secondo Bozzi, non ha alcuna utilità conferire potestà legislative ed amministrative se poi queste non sono accompagnate da mezzi finanziari adeguati alla realizzazione di tali attività.*

**Bozzi.** Molto brevemente desidero soffermarmi sulla prima parte dell'articolo 48, dove si affronta il problema più importante per l'esistenza della regione, quello finanziario. È evidentemente inutile conferire potestà legislative, potestà amministrative, se poi la regione non può disporre dei mezzi necessari per dare esecuzione a queste attività. Dobbiamo cercare di limitare, come abbiamo avuto modo di dire più volte, tutte le occasioni di contrasto e di conflitto con lo Stato. Dobbiamo dare alla regione non una vita asfittica, se deve nascere, ma una vita che abbia una certa possibilità di espansione. Se queste regioni si devono fare, si devono fare non in una visione meramente statica, cioè come decentramento delle attività che può svolgere lo Stato, decentramento autarchico; è troppo poco per i

regionalisti. Noi siamo avversari della regione per un certo ordine di motivi che abbiamo tante volte esposto e che non ripeto, ma mettendoci dal punto di vista dei regionalisti comprendiamo che la regione debba avere una certa possibilità dinamica, una sua vitalità. Quando si parla di adempimento di funzioni normali si indicano soltanto le materie ma non il contenuto; non è esatto pensare che la regione potrà svolgere le funzioni normali così come oggi le svolge lo Stato. Svolgerà la materia dell'agricoltura, la materia dell'urbanistica, tutto quello che le abbiamo assegnato, ma con un contenuto proprio; altrimenti è veramente inutile creare questo strumento. Quindi una visione dinamica dell'istituto regionale per adeguarlo alle esigenze locali.

Sorge allora il problema dei mezzi finanziari. Su questo punto bisogna avere veramente le idee chiare. Ho notato un contrasto fra Commissione bilancio e Governo. Sembra che il Governo sia fermo su queste norme, che darebbero, se i calcoli sono esatti, 7-8 miliardi, assolutamente insufficienti anche dal punto di vista del decentramento, del trasferimento alle regioni delle funzioni statali.

Come si fa a superare questa difficoltà? È possibile che la Camera metta in minoranza il Governo? Proceduralmente non vi è dubbio: la Camera è sovrana; ma che questo avvenga su un aspetto che attiene al bilancio è cosa non bella, non elegante. Veramente qui è necessario che si trovi un accordo fra Governo e maggioranza.

Ma quello che volevo sottolineare è un altro aspetto di carattere pregiudiziale. In questo articolo 48 non vedo un criterio ispiratore. Qual è il meccanismo? Il meccanismo è l'attribuzione da parte dello Stato alla regione di talune quote fisse di tributi. Potranno essere soltanto queste, potranno essere altre, potranno essere in una misura maggiore, mi auguro non minore, ma questo è un aspetto secondario. Comunque, le entrate finanziarie sono costituite dall'attribuzione di queste quote.

Ora, non vi sono che due sistemi, se non sbaglio, per regolare materie di questo genere: o si determinano preventivamente con una certa valutazione di discrezionalità e di ovvia approssimazione le spese che la regione potrà sostenere, o si indicano le entrate della regione, sicché questa regola le sue spese in base alle entrate. Non credo che si possa trovare altro mezzo, tranne che si voglia battere continuamente alle porte dello Stato. Ed in realtà, l'articolo 49, in ordine al quale mi sembra che il Governo abbia espresso parere negativo, prevedeva forme aggiuntive: «Alla regione sono inoltre devolute ulteriori quote delle imposte indicate nei numeri 4, 5 e 6 dell'articolo precedente, da determinarsi ogni anno», ecc.

Quindi il sistema prevedeva già la possibilità di queste quote.

Il Governo è contrario e non conosco il pensiero della Commissione, ossia se insisterà, se metterà anche su questo punto in minoranza il Governo.

Ora, che cosa dice l'articolo 48? Che vi sono spese necessarie all'adempimento delle funzioni della regione, per cui fissa questo criterio: un obbligo politico e costituzionale della regione ad assolvere alle sue funzioni necessarie che potranno portare la spesa secondo la valutazione delle necessità, valutazione fatta discrezionalmente, con discrezionalità politica della regione. Quindi la regione prende un certo indirizzo politico (è una sua valutazione discrezionale), ma di fronte a queste spese valutate unilateralmente dalla regione, nel sistema dell'articolo 48, vi sono entrate fisse che sono quelle che sono. E allora come facciamo a coprire queste spese necessarie con queste entrate fisse? E, notate, probabilmente talune quote di entrate potrebbero avere carattere regressivo, perché non è escluso che qualche gettito (non entro nei particolari) possa diminuire.

Qui vi è un sistema che non funziona. Da una parte si parla di adempimento di funzioni necessarie, dall'altra si danno delle entrate fisse che non si sa se coprono queste spese, e anzi in partenza si sa che non le coprono.

Ed allora qual è il criterio animatore? Siamo nella confusione e nella astrattezza, tanto più se si elimina l'articolo 49, che io stesso ho proposto di sopprimere, ma che nel sistema rappresentava una valvola. Se stabiliamo un criterio fisso di entrate, non si potrà parlare di funzioni necessarie.

Ora, vorrei avere dal Governo e dalla Commissione dei chiarimenti su questo punto. Finora abbiamo elaborato tante norme importanti, ma vorrei dire che sono norme di complemento, di contorno rispetto a questa struttura. Non vi è alcun tipo di autonomia laddove non vi è una autonomia finanziaria, di sicurezza di entrate che consenta una possibilità di vita e di sviluppo. Laddove vi è costrizione di carattere finanziario, vi è la lotta, vi possono essere agitazioni, conflitti, discrasie con riflessi anche in Parlamento.

Vogliamo far nascere questa regione, già tormentata da tanti problemi, sotto questa cappa di incertezza di carattere finanziario?

Ora, credo in verità che un chiarimento di impostazione su questo punto sia indispensabile da parte del Governo e da parte della Commissione e mi permetto di richiederlo formalmente.

*Il 24 luglio il provvedimento nel suo complesso viene, infine, approvato in prima deliberazione e trasmesso al Senato che, lo approva, in prima deliberazione, nella seduta del 24 ottobre del 1962.*

Seduta del 6 dicembre 1962

*La Commissione affari costituzionali della Camera il 23 novembre presenta una relazione per la maggioranza (relatore Rocchetti) e una per la minoranza (relatore Almirante). L'Assemblea esamina nuovamente il provvedimento nelle sedute del 4, 5, 6, 11 e 12 dicembre 1962.*

*Bozzi prende la parola nella seduta del 6 dicembre e, ribadendo le ragioni già espresse nel corso della discussione in prima deliberazione, annuncia il voto contrario del gruppo liberale.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, il nostro regolamento impone alcuni limiti alla discussione di un provvedimento in sede di seconda deliberazione. Questi limiti, già molto angusti, sono aggravati dalla situazione di fatto; il che rende ancora più malinconica questa discussione, che noi facciamo tuttavia per adempiere un dovere di coscienza, ben sapendo che la nostra parola si infrange, onorevole Medici, contro un muro: il muro di coloro che non vogliono vedere e non vogliono ascoltare...

**Medici, Ministro senza portafoglio.** Ascoltare, sì.

**Bozzi.** Ma nel senso soltanto fisico della parola, senza tradurre in concreti emendamenti i convincimenti che si determinano nelle nostre anime.

Tuttavia, questo ripensamento, che lo stesso sistema della Costituzione impone in ordine alle leggi costituzionali, ci ha convinti della necessità di insistere nel punto di vista che largamente avemmo l'occasione di manifestare in quest'aula quando questo disegno di legge venne per la prima volta in discussione.

Uno degli argomenti che vengono prospettati, ed è stato ricordato anche ieri dal ministro del bilancio onorevole La Malfa in una delle sue apparizioni televisive, è questo: le regioni sono previste e contemplate dalla Costituzione, e perciò ad esse bisogna dare attuazione. È un argomento formale. Mi permetto però di fare una domanda (e non so chi potrà darmi una risposta, ma mi auguro possa farlo il ministro Medici): sì, è vero, nella Costituzione sono previste le regioni, ma a chi spetta l'onere e l'obbligo (non voglio qui fare distinzioni sottili di carattere giuridico tra onere e obbligo, professor Lucifredi: Dio me ne guardi!) di prendere l'iniziativa per dare adempimento a questo precetto costituzionale? Il problema ha la sua importanza. Spetta a ciascun parlamentare, in quanto titolare del potere di iniziativa legislativa? A tutti i titolari di potestà di iniziativa legislativa? Al Governo?

Credo si debba dire che, in un regime parlamentare qual è quello forgiato dalla nostra Costituzione, e nel quale il Governo non è soltanto, come una volta si diceva, il comitato di esecuzione del Parlamento, ma ha poteri-doveri di impulso e di direzione, questo obbligo di adempimento spetti in linea principale e vorrei dire fondamentale, se non addirittura esclusiva, al Governo, che è l'espressione della maggioranza; salvo che esso non intenda fare una valutazione politica diversa, in base alla quale ritenga non essere giunto il momento di dare inizio a questo adempimento.

Per il Friuli-Venezia Giulia, onorevole ministro Medici, ella lo sa bene, ci siamo trovati di fronte ad una situazione di assoluta carenza ed inerzia

del Governo. Il Governo non ha presentato un disegno di legge. Il Governo, che oggi reclama a fondamento della regione il fatto che questa nuova istituzione è prevista dalla Costituzione, è stato inerte, si è fatto trascinare a rimorchio dall'iniziativa di parlamentari, soprattutto di parlamentari dei gruppi di sinistra di questa Camera; il che sottolinea il significato politico di questa situazione.

Noi siamo contro la regione del Friuli-Venezia Giulia. Non scenderò in particolare nei singoli istituti; ma mi permetterò di svolgere alcune considerazioni di carattere generale.

Avete voluto mettere in cantiere senz'altro il tipo di statuto speciale, quando la disposizione X transitoria vi suggeriva una di quelle forme di cosiddetta «cauta sperimentazione» che ormai sono entrate nel vocabolario dell'onorevole Moro e della democrazia cristiana (o almeno di una certa parte della democrazia cristiana), anche se poi nella realtà questa «cauta sperimentazione» si traduce troppo spesso in un cedimento assoluto e incondizionato.

Avreste potuto ricorrere a questa X disposizione transitoria, la quale vi consentiva di inserire il problema del Friuli-Venezia Giulia nella disciplina generale delle regioni, come un primo passo, assimilando questa regione a tutte le altre, per portarla al banco di prova dell'esperienza e trarne considerazioni in ordine alla bontà del nuovo istituto. Invece avete voluto saltare il fosso; e non l'avete saltato nemmeno voi in quanto sportivi di carattere eccezionale, ma perché trascinati a viva forza da una volontà politica dell'estrema sinistra alla quale non avete saputo resistere.

Queste sono talune delle considerazioni fondamentali che noi dobbiamo fare in questo esame di seconda lettura; considerazioni che hanno quasi il valore di una dichiarazione di voto, perché qui si prende la legge nel suo insieme: non credo infatti sia il caso di scendere a particolari, a possibili emendamenti; dobbiamo vedere l'economia giuridica e politica della legge nel suo complesso.

Quindi voi avete voluto varare l'istituto; e lo avete voluto varare nella forma più oltranzista – per usare un termine di moda, mutuato dalla politica estera e tradotto in quella interna – nella forma più eccessiva, mentre, ripeto, la Costituzione vi suggeriva attraverso la X norma transitoria una fase di sperimentazione. «Alla regione del Friuli-Venezia Giulia... si applicano provvisoriamente le norme generali del titolo V della parte seconda», cioè quelle relative alle regioni a statuto ordinario. Non è già che quella X disposizione transitoria fosse collegata ad una determinata situazione storico-politica internazionale. Essa ha un valore permanente. Voi avete voluto bruciare le tappe, siete stati tratti a rimorchio, anche per questa situazione di tanta rilevanza per il futuro del vostro paese, dalla predominante volontà del partito socialista italiano, e di riflesso del partito comunista italiano.

Perché noi siamo contrari? Ve lo abbiamo detto e rapidamente ve lo ripetiamo adesso: siamo contrari per una ragione di ordine generale che attiene all'istituto regionale in quanto tale, e che per quanto riguarda questo statuto speciale trova una dose maggiore di preoccupazioni, di riserve, una carica maggiore di pericolo.

Pensate alla regione del Friuli-Venezia Giulia della quale ci occupiamo, alla frontiera orientale. Ora la regione è un istituto indiscutibilmente meno forte dello Stato. Questa credo sia una constatazione sulla quale tutti possiamo o dovremmo convenire, per lo meno nell'interno della nostra coscienza, se anche ragioni politiche ci consigliano di non manifestare sempre apertamente il nostro pensiero, ricordandoci il detto che la parola è stata data per nascondere il vero pensiero. La regione è un istituto meno forte dello Stato, dirò di più: è un istituto che può essere in contrasto con lo Stato. Ebbene, per 300 chilometri alla frontiera orientale, ai confini con la Jugoslavia, nella situazione di amorosa intesa fra Tito e Kruscev (situazione contingente, ma che può avere sviluppi), noi creiamo un organismo che non è amministrativo ma è politico, più debole dello Stato, in possibile conflitto con lo Stato. Credete che questo possa lasciarci senza preoccupazioni? Credete che veramente possiamo accedere al facile ed illuministico ottimismo manifestato, per esempio, ieri dall'onorevole La Malfa in quella trasmissione televisiva alla quale dianzi ho fatto cenno?

Tanto più grave, questa situazione, in un organismo intrinsecamente debole qual è la regione Friuli-Venezia Giulia, che nasce sulla discordia generale – non, onorevole ministro Medici, sugli utili contrasti, come ella con la sua consueta grazia ha voluto battezzare i profondi dissensi economici, strutturali, demografici che esistono tra le province che dovrebbero comporre la nuova regione – con una minoranza linguistica che oggi si fa sentire con forza a Trieste e domani potrebbe allargare ed espandere i suoi tentacoli ed organizzarsi, creando, anche là dove oggi non esiste, un problema analogo a quello che travaglia la regione Trentino-Alto Adige, e come quello pericoloso, almeno potenzialmente.

Non sono, queste, ragioni di seria, di profonda preoccupazione, che sovrastano quelle di ordine economico e finanziario, pur esse, anche isolatamente considerate, assai gravi, assai pesanti?

Quale sarà, infatti, il costo di questa regione? Nessuno che sia animato da spirito democratico, da spirito di apertura sociale può arretrare dinanzi ad esigenze di spese che siano utilmente destinate a realizzazioni produttive utili, che allarghino il respiro della nostra società, che espandano la personalità umana, che conferiscano alla dignità e al benessere dell'uomo. Ma in queste altre iniziative, non soltanto inutili, ma anche estremamente pericolose e dannose, perché profondere decine e decine di miliardi?

Tutte le sue previsioni, onorevole Medici, nonostante l'ottimismo costituzionale del ministro del bilancio, onorevole La Malfa, sono destinate ad essere superate, come l'esperienza dimostra. Non ripeterò le cifre per la Sicilia, per la Sardegna, per la Valle d'Aosta, per il Trentino-Alto Adige; sia pure in misura diversa, registriamo una curva ascendente di spesa dal 1954 ad oggi. Il fenomeno è naturale, ed è connesso con l'essenza stessa dell'istituto regionale, che, se ha da essere, deve pur fare qualcosa di più di quello che oggi fa lo Stato.

Ora, l'errore di fondo nel quale è incorso anche ieri sera, secondo il mio modesto punto di vista, l'onorevole La Malfa, l'errore che sta alla base, sotto l'aspetto economico e finanziario, di questo disegno di legge – diciamo pure, oramai, di questa legge – così come delle proposte che avete presentato per le regioni a statuto ordinario, sta nel considerare la regione soltanto come organismo di decentramento amministrativo. Così fosse! Saremmo i primi a salutarla con favore, perché siamo favorevoli a tutte le più ampie forme di decentramento amministrativo, nelle varie guise attraverso le quali esso si può manifestare. Ma la verità è che una interpretazione serena, coscienziosa della Costituzione ci porta a dover dire che le regioni – quelle a statuto ordinario e soprattutto quelle a statuto speciale – sono organismi politici, dotati di un potere di direzione politica, perché ogni soggetto di diritto pubblico il quale può emanare leggi è titolare di un potere di indirizzo politico, dato che la legge è manifestazione di un indirizzo e di una volontà politica.

Quindi voi avrete una discrasia profonda, un contrasto continuo tra leggi dello Stato e leggi della regione, un incremento di burocrazia, una spesa crescente, con quale beneficio io non so.

Tutte queste, signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, sono, sinteticamente riassunte, le ragioni che ci spingono a dire «no» ancora una volta, dopo la necessaria meditazione, all'istituzione della regione Friuli-Venezia Giulia.

Dobbiamo ancora soggiungere che anche dal punto di vista tecnico, giuridico ed economico, anche a voler superare le non superabili, per noi, ragioni di carattere pregiudiziale, la legge è mal costruita. La cosiddetta circoscrizione mandamentale di Pordenone, i prefetti nel limbo, che non si sa se esistano o non esistano, una scarsa identificazione della cosiddetta potestà integrativa (per non ricordare che gli esempi, i casi più cospicui e rilevanti), tutto ciò sta a indicare una legge mal costruita, una legge che è l'espressione di una mera volontà politica. Cioè, bisognava accedere, bisognava pagare un prezzo ai socialisti che volevano questa regione. Non la volevano ieri, la vogliono oggi. E la democrazia cristiana, che non aveva preso alcuna iniziativa legislativa al riguardo, che dal 1948 ad oggi aveva sempre insabbiato il problema delle regioni, si è risvegliata al richiamo dell'onorevole Nenni, incalzato dall'onorevole Togliatti, ed ha ceduto. Forse sperava, in quel giuoco del sì e del no, di un passo indietro

e un passo avanti, che nemmeno la regione Friuli-Venezia Giulia potesse essere varata: ed invece la situazione è quella che è, e dinanzi alla quale ci troviamo.

La legge sarà approvata; noi dobbiamo salvare la nostra coscienza, dobbiamo richiamare l'attenzione del paese fuori di questa aula e perciò, oggi come ieri, ripetiamo il nostro «no». (*Applausi – Congratulazioni*).

*Nella seduta del 12 dicembre la Camera approva il provvedimento in seconda deliberazione a maggioranza dei due terzi (449 voti favorevoli e 64 contrari).*

*Il Senato approverà definitivamente il provvedimento a maggioranza dei due terzi nella seduta del 30 gennaio 1963 (legge costituzionale del 31 gennaio 1963, n. 1)*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUL PIANO REGOLATORE DI ROMA

Seduta del 14 luglio 1962

*In Assemblea si apre la discussione sulle linee generali sul progetto di conversione in legge del decreto-legge 19 giugno 1962, n. 473, recante misure speciali di salvaguardia per il piano regolatore di Roma (C. n. 3881). Il provvedimento dispone che il Ministro dei lavori pubblici pubblici entro quindici giorni il progetto di piano regolatore generale per la città di Roma e che fino alla data di pubblicazione di tale progetto sia sospeso il rilascio delle licenze di costruzione. Il decreto-legge reca anche il divieto di ogni iniziativa edilizia in contrasto con il progetto, fino a quando il progetto stesso non sarà fatto proprio dal Comune, e in ogni caso per un periodo non inferiore a sei mesi.*

*Bozzi prende la parola e critica fortemente il provvedimento sia dal punto di vista formale che sostanziale. Innanzitutto, secondo Bozzi, il provvedimento rappresenta una pericolosa sovrapposizione dell'autorità di governo alle autonomie locali, in quanto il Comune di Roma ha approvato il proprio piano regolatore nel giugno del 1959. Il Ministero dei lavori pubblici, invece di limitarsi a far pervenire le proprie osservazioni attraverso il Consiglio superiore, ha nominato una commissione che, di fatto, si è sostituita agli uffici preposti del Comune, lasciando trascorrere inutilmente tre anni dall'approvazione del piano.*

*Bozzi ravvisa, infine, gravi profili di incostituzionalità nel decreto-legge. In primo luogo, non sussisterebbero quei requisiti di necessità e urgenza, previsti dall'articolo 77 della Costituzione, in quanto l'urgenza non può essere creata artificialmente con l'inerzia del Governo, per poi essere addotta come motivo legittimante l'intervento legislativo dell'esecutivo. In secondo luogo, il provvedimento lede gravemente il principio dell'autonomia locale sancito dalla Carta costituzionale.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro dei lavori pubblici, dico subito che non entrerò nel merito del piano regolatore, né di quello adottato nel 1959 dal consiglio comunale di Roma – l'unico giuridicamente valido – né del cosiddetto «progetto», che si dice dai tecnici costituire una novazione, una trasformazione radicale. Intendo solo soggiungere che non soltanto come cittadino ma anche nella mia qualità di consigliere comunale di Roma, non considero il piano regolatore approva-

to nel 1959 come un dogma, non modificabile, con spirito quasi feticistico. Se cioè un qualche emendamento si potrà apportarvi al fine di migliorarne la struttura, non saremo certo noi ad opporci. Faremo al contrario una valutazione serena e, se ci convinceremo della bontà di modificazioni, voteremo a favore di esse. Ma noi ora dobbiamo discutere d'un altro problema; noi dobbiamo discutere di questo decreto-legge di cui – me lo consenta l'onorevole ministro Sullo – il meno che si possa dire è che è sconcertante: sconcertante dal punto di vista giuridico soprattutto.

A me è stato riferito, onorevole ministro, che durante i lavori della Commissione lavori pubblici, ella, in una di quelle interruzioni che servono a rivelare il vero pensiero al di fuori delle forme velate alle quali a volte si ama ricorrere, ella ebbe a dire che il piano adottato dal comune nel 1959 andava radicalmente cambiato perché esso non piaceva al ministro dei lavori pubblici.

Io non contesto al ministro dei lavori pubblici di avere un suo pensiero in ordine al piano regolatore di Roma...

**Sullo**, *Ministro dei lavori pubblici*. Non ho detto questo. Ho detto che il piano regolatore doveva essere modificato per accogliere il voto del Consiglio superiore dei lavori pubblici. Mi attribuisca quello che effettivamente ho detto.

**Bozzi**. Io riferisco cose che hanno udito dire da lei colleghi componenti la Commissione lavori pubblici, e che credo ripeteranno in quest'aula. Comunque, detta nella forma da lei adesso enunciata o detta nella forma che a me è stata raccontata, la sostanza delle cose non muta: questa strumentazione del decreto-legge rivela esattamente l'intento di volere sostituire la volontà del Governo o del Ministero dei lavori pubblici (perché non so quanto il Governo nella sua collegialità sia stato messo al corrente della situazione) alla volontà del consiglio comunale. Bisognava trovar il modo di buttar giù il vecchio piano e di elaborarne un altro, per ragioni tecniche ma più per ragioni d'indirizzo politico. Vi è al fondo di questa vicenda una esigenza politica. Ma tutto ciò deve trovare soddisfacimento nei limiti delle competenze attribuite agli organi di governo dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato.

Ora, ho l'impressione – dovrei dire la certezza – che qui si travalichino questi limiti. Questo decreto-legge presenta un carattere che va al di là del caso particolare (caso particolare per il quale noi stessi riconosciamo che qualcosa si deve fare); ha il carattere di un sintomo veramente pericoloso: il sintomo d'una sovrapposizione della autorità di Governo alle autonomie locali, il sintomo della deroga alle leggi generali dello Stato attraverso lo strumento eccezionale della decretazione d'urgenza.

Oggi vi si ricorre per il piano regolatore di Roma, ma domani quale uso se ne potrà fare per altre circostanze? Qui è il valore del sintomo, qui è

il pericolo che va al di là del caso particolare per il quale probabilmente la maggioranza saprà trovare molte giustificazioni. È quindi su questo aspetto di carattere generale e sintomatico che mi permetto di richiamare, innanzi tutto, l'attenzione degli onorevoli colleghi.

In sostanza, che cosa stabilisce il disegno di legge di conversione? Stabilisce quattro punti: 1°) la pubblicazione a cura del Governo di un progetto – così definito – di piano regolatore; 2°) la sospensione assoluta e generale, un blocco radicale, di qualunque licenza edilizia per la durata di quindici giorni da quello della pubblicazione; 3°) il divieto per il comune di Roma di rilasciare licenze edilizie in contrasto con il progetto fino a quando questo non sarà fatto proprio dal comune, e in ogni caso per un termine non superiore ai 6 mesi; 4°) l'applicazione delle norme generali sulla cosiddetta salvaguardia, dopo l'adozione del progetto del piano regolatore da parte del consiglio comunale di Roma, per la durata di altri tre anni.

Secondo me, è una disciplina abnorme. Mi riprometto di darne dimostrazione con tutta serenità; è necessario che la Camera mediti su provvedimenti di questo genere.

Ma facciamo un passo indietro per inquadrare il tema. Come tutti sanno, la competenza ad adottare i piani regolatori è affidata dalla legge urbanistica del 1942, che è quella che disciplina la materia, alle amministrazioni comunali. Il Ministero dei lavori pubblici, come amministrazione attiva, non ha potere d'intervento: interviene un consesso a sé, il Consiglio superiore dei lavori pubblici, organo consultivo. Quindi il piano è approvato mediante decreto presidenziale. I pareri del Consiglio superiore sono inviati all'amministrazione comunale perché questa, nella sua autonomia, li prenda in esame: li può far propri o li può respingere. I pareri rientrano in una attività consultiva che riconferma il potere determinante e deliberativo dell'amministrazione comunale. L'atto di approvazione, poi, è un atto distinto, che non si confonde né si fonde con l'atto di adozione, che è proprio dell'amministrazione comunale. È questa la garanzia della autonomia delle amministrazioni comunali.

Ora è successo che il comune di Roma il 24 giugno 1959, dopo laboriosa discussione, adottò un certo piano regolatore (del quale non intendo dire né bene né male, perché è fuori di questo dibattito), e lo inviò al Ministero dei lavori pubblici. Nel gennaio 1960 il Consiglio superiore ne iniziò l'esame, che si rivelò tanto complesso, che quell'organo impiegò ben due anni per dare il suo parere. Un po' troppo forse. Finalmente il piano regolatore fu rinviato con una serie di osservazioni al comune di Roma.

Quale avrebbe dovuto essere l'*iter* normale? Che il comune di Roma, attraverso i suoi uffici (che la relazione del commissario Diana dice essere stati particolarmente attrezzati anche con l'assunzione di personale straordinario) avesse preso in esame le osservazioni del Consiglio superiore e le avesse tradotte graficamente nello schema di piano regolatore

che poi avrebbe dovuto essere adottato o dal commissario, in funzione sostitutiva degli organi normali del comune, o dal comune, dopo la ricostituzione democratica dei suoi organi. È avvenuta invece una cosa patologica: il Ministero dei lavori pubblici, a un certo momento, nomina una Commissione.

**Sullo**, *Ministro dei lavori pubblici*. Non vorrei che si ripetessero affermazioni inesatte. Prego la Camera di tenere conto di un dato di fatto che può costituire un elemento utile per la discussione. Il subcommissario Bianchi è un funzionario del Ministero dei lavori pubblici che era già insediato al comune con quella carica quando ho cominciato ad occuparmi della questione. Allorché il commissario Diana ha ritenuto di dover accelerare l'elaborazione del piano, venendo incontro alle richieste del Ministero, ho suggerito che il subcommissario Bianchi non assumesse la totale responsabilità di redigere da solo questo piano (dal momento che il commissario Diana finiva di fatto per scaricare tutto il lavoro sul subcommissario Bianchi) e ho suggerito la nomina di una commissione anche sulla base del voto del Consiglio superiore che chiedeva la collaborazione di organi qualificati in materia urbanistica. Ho fornito alcuni nomi che sono stati liberamente accettati dal commissario Diana (il quale ha dimostrato di essere un uomo molto libero, tanto che non ha firmato il piano). La deliberazione con cui è stata nominata la commissione consultiva porta la firma del commissario Diana ed è un atto che promana dalla sua volontà: per il rispetto al commissario Diana vorrei non si insistesse nell'affermare che la nomina della «commissione dei cinque» è avvenuta da parte del ministro. Questi, invece, ha nominato la commissione ministeriale di controllo e di collaborazione.

**Bozzi**. Devo riconoscere che l'espressione da me usata era inesatta e ha tradito il pensiero, ma soltanto su un aspetto meramente formale della questione. Ella stesso, onorevole ministro, riconosce di avere «suggerito» questi nomi al subcommissario (che, vedi caso, è un funzionario del Ministero dei lavori pubblici) e al commissario, che è anch'egli un funzionario dello Stato. Dal punto di vista della forma le cose sono a posto: si è trattato di un'autorevole e irresistibile suggestione. Guardiamo alla sostanza delle cose.

Ella inoltre, onorevole ministro, non ha creduto che la nomina di questa commissione fosse sufficiente e ha provveduto direttamente a nominarne un'altra, quella che chiameremo «commissione Valle». Gli uffici normali del comune sono stati quindi affiancati da questi organi eterogenei; e nel fatto è avvenuto che l'«affiancamento» si è risolto in un'attività di sostituzione o d'imposizione d'indirizzi e di criteri. Quegli organi erano la *longa manus* del Ministero ed erano abilitati a interpretare, sarei tentato di dire in maniera autentica, le formule, a volte oscure e vaghe, del parere del Consiglio superiore!

Si tratta di un fatto straordinario che esorbita dagli schemi della collaborazione. Se inseriamo questi aspetti della questione nel quadro generale e li ricollegiamo al decreto-legge, possiamo avere – me lo consenta, onorevole Sullo – qualche sospetto sulla procedura seguita, che appare non del tutto corretta, che si rivela uno strumento per l'imposizione di un preordinato punto di vista tecnico-politico.

Si dice, onorevole ministro (ed ella lo sa), che questa commissione di fatto si sia sostituita agli organi ufficiali del comune. Sta di fatto che si verifica una deviazione dallo svolgimento normale, attraverso un'azione, se non vogliamo dire di sostituzione, almeno di affiancamento autorevole ai confini con l'autoritario, di elementi suggeriti dal Ministero dei lavori pubblici e che in maggioranza, vedi caso (anche la scelta degli uomini ha la sua importanza), erano elementi tecnici i quali, in sede di elaborazione del piano adottato nel 1959 dal comune, avevano visto bocciato il loro punto di vista. Erano elementi, per ciò stesso, scarsamente obiettivi, e la loro scelta, se non fu intenzionale, non fu amministrativamente opportuna. È quanto mai sintomatica questa concatenazione di interventi ministeriali nella nomina di organi eterogenei e nella composizione qualitativa di essi.

Per quanto riguarda specificamente il decreto-legge, esso è a mio avviso inficiato di alcuni aspetti di incostituzionalità. A norma della Costituzione, come è noto, il decreto-legge è un'assunzione spontanea di esercizio di funzione legislativa da parte del Governo: è un fatto eccezionale. Ella, onorevole ministro, ricorderà come me che, quando si discusse alla Costituzione l'introduzione o meno di questa figura del decreto-legge, molti erano contrari; io fui tra coloro che caldeggiarono l'inserimento di una norma che legittimasse il decreto-legge, con talune cautele restrittive, sulla base dell'argomento che, essendo inevitabile il verificarsi di situazioni richiedenti un intervento di urgenza del Governo, meglio fosse prevedere e limitare tali interventi, piuttosto che affidarsi all'invocazione dello «stato di necessità» come fondamento della normazione governativa. Ma il carattere eccezionale va rispettato. La Costituzione pone dei limiti. Quali sono?

Il primo è l'esistenza di casi straordinari di necessità e di urgenza: di fattispecie che insorgono improvvise e non prevedibili. L'urgenza deve esistere come presupposto di fatto al quale non si può provvedere se non in forma eccezionale, al fine di non frustrare gli obiettivi della disciplina legislativa; l'urgenza non deve essere creata artificialmente per poterla poi invocare come motivo legittimante l'intervento eccezionale del Governo. L'urgenza non deve essere determinata dall'inerzia del Governo.

Siamo in questa situazione? Che cosa è successo? Il Consiglio superiore dei lavori pubblici è stato inattivo quasi due anni, ha rinviato finalmente le sue osservazioni al comune, il quale le avrebbe potute tradurre tempestivamente, secondo l'*iter* normale, in progetto: ciò non è stato fatto. Il Governo avrebbe potuto presentare tempestivamente un normale disegno di legge, per disciplinare la «salvaguardia», e non lo ha fatto.

Siamo, come ho detto altra volta, in una fase di stakanovismo legislativo. Siamo presi tutti da una febbre normativa, l'urgenza ormai è diventata la regola. Stiamo discutendo progetti importanti come l'istituzione della regione Friuli-Venezia Giulia, senza la relazione scritta, senza aver sentito la Commissione degli affari esteri e quella del bilancio, perché vi è fretta. Quando si vuol fare si fa, e si fanno cose molto più importanti di leggi di questo genere; cose che – anche i regionalisti più spinti devono obiettivamente riconoscere – hanno una grande rilevanza perché incidono nella struttura della nostra società e del nostro ordinamento. Si sta discutendo della nazionalizzazione dell'industria elettrica à *tambour battent*. Non si poteva chiedere l'urgenza e ottenerla, anche per un caso di questo genere?

Veramente si è creata, se non artificiosamente, colpevolmente, attraverso l'inerzia, una situazione che poi è stata assunta come motivo legittimante. Dinanzi alla Camera esisteva già una proposta di legge d'iniziativa parlamentare che regolava questa materia (la proposta dell'onorevole Natoli), e la regolava in termini corretti. Nessuno si è accorto della sua esistenza, il Governo non ha voluto prenderla in esame, ha lasciato passare del tempo, ha lasciato che si creasse una situazione d'urgenza per poi invocarla, se non volete dire a pretesto, a motivo, ad argomento della decretazione eccezionale.

Si sa che la responsabilità della valutazione circa l'esistenza o no dell'urgenza è affidata al Parlamento. È una valutazione politica, discrezionale senza dubbio, ma appunto perché discrezionale, ha dei limiti: non è arbitraria. Dobbiamo vedere se questi limiti esistono; altrimenti (ed è qui il valore sintomatico di cui ho parlato) si potrebbe domani, per situazioni anche più gravi della presente, creare il presupposto dell'urgenza e poi invocarlo come legittimante l'esercizio di potestà normativa da parte dell'esecutivo.

Inoltre l'intervento attraverso il decreto-legge dev'essere rigorosamente contenuto nei confini di ciò che è indispensabile per provvedere alla situazione di cui si tratta. Noi riconosciamo, nel caso di cui ci occupiamo, che si deve intervenire: ma a qual fine? Al fine di mantenere, di prorogare le norme di salvaguardia. È questo l'unico scopo per il quale si può giustificare il ricorso al decreto-legge, dato che ormai si deve dare per scontata la nota dell'urgenza. Può venire il caos edilizio, ed allora dobbiamo intervenire. Si sarebbe potuto fare con legge normale; lo ho già detto. Commettete un eccesso, ma non si vada al di là del limite della necessità, del limite dell'urgenza.

Qui invece si fa qualcosa di diverso perché in sostanza questo disegno di legge (passo al secondo profilo di incostituzionalità) lede il principio dell'autonomia locale. Ella onorevole Sullo, è il padre di questo provvedimento e nessun padre naturalmente dice male delle sue creature.

Non so se si tratti di un figlio legittimo o naturale: per lei, dati i suoi principi, dovrebbe essere legittimo...

**Comandini.** È vietata la ricerca della paternità.

**Bozzi.** Lede l'autonomia, dicevo. In sostanza, che cos'è questo «progetto» di piano regolatore? Non è altro che la revoca del piano regolatore adottato dal comune e la sua sostituzione con un documento nuovo, soltanto formalmente attribuibile agli uffici municipali. Questa è la sostanza delle cose. Voi quindi incidete sotto due profili sull'autonomia del comune, in quanto i piani regolatori, come ho detto all'inizio, possono essere adottati soltanto dal comune; e incidete inoltre in quanto le norme di salvaguardia le può applicare, di regola (salvo, per certi casi, l'intervento del prefetto), soltanto il comune. Ecco la sostituzione dell'attività governativa all'autonoma attività dell'amministrazione comunale.

Qui le norme di salvaguardia – quelle giuste e quelle abnormi delle quali parlerò – vengono messe in relazione non ad un piano adottato dal comune, ma ad un progetto; sicché si disattende, con questo decreto-legge, una legge generale dello Stato. Si tratta della disapplicazione di un ordinamento generale per un caso particolare. Un decreto-legge può prorogare i termini per la salvaguardia, può adottare certe cautele per situazioni speciali, ma questa disapplicazione di un ordinamento di carattere generale per un caso particolare io la trovo veramente strana, sconcertante, pericolosa in se stessa e anche per i sintomi che vi sono contenuti.

Che cosa è successo? Sia pure per la durata di quindici giorni (e qui ovviamente conta il principio) il Governo blocca completamente il rilascio di licenze edilizie; non è esagerato affermare che questo atto di imperio costituisce violazione del principio costituzionale posto a tutela della libertà d'iniziativa nelle attività economiche. Lo *ius aedificandi* è la proiezione del diritto di proprietà; il potere pubblico può condizionarne l'esercizio sulla base di valutazioni discrezionali, ossia d'interesse generale. Ma è un arbitrio vanificare per legge, sia pure temporaneamente, il diritto di costruire! Ciò è tanto più grave nel caso in esame in quanto questo blocco è imposto in relazione a un «progetto», non a un piano adottato.

Ma le critiche non si arrestano qui. Nell'articolo 2 del decreto-legge si dice candidamente: «In deroga alle disposizioni vigenti, sino a quando il comune di Roma non avrà adottato il nuovo piano regolatore...». Ma il comune di Roma il piano regolatore lo ha adottato. Veda, onorevole ministro Sullo, attraverso le parole si rivela il vero intento: il «nuovo» piano regolatore che deve essere conforme al «progetto»! Oggi, giuridicamente – piaccia o non piaccia – l'unico piano regolatore adottato è quello del 1959. Non ve ne sono altri.

Ma qui, ripeto, traspare il vero disegno sostitutivo; e si assume come dato giuridico un progetto, perché il piano regolatore del 1959 non piace. Che cosa si fa? Si fa una cosa di questo genere: si dice nell'articolo 2 che i competenti organi del comune di Roma non potranno concedere licenze di costruzione in contrasto col progetto di piano regolatore, in attesa che questo diventi il nuovo piano regolatore. È, quindi, un vincolo assoluto, una deroga alla legge generale del 1952 sulla salvaguardia; e la deroga si configura sotto due profili: uno formale, l'altro sostanziale.

Sotto il primo profilo, quando si parla di «organo competente» poiché organo competente in questa materia altro non è che il sindaco. Si affida, infatti, al sindaco il potere di dire «sì» o «no» al rilascio di licenze, di valutare l'esistenza del «contrasto» con il progetto di piano regolatore, mentre, come ella sa, onorevole ministro, le norme di salvaguardia richiedono il parere conforme di un organo collegiale, tecnicamente qualificato, la commissione edilizia. Questo è molto importante. Qui, si attribuisce, ripeto, una potestà di tanta importanza a un organo individuale, il quale potrà sentire o non sentire la giunta o la commissione edilizia.

Sotto il secondo profilo, poi, s'impone l'obbligo di vietare il rilascio di licenze quando vi sia un qualsiasi contrasto tra queste e il progetto: si dà un'interpretazione estensiva alla figura del «contrasto», mentre le leggi del 1952, del 1955 e del 1959 adottano certe cautele, consentono interpretazioni discrezionali, non ergono «blocchi» in maniera autocratica. Voi questo non lo fate. Quindi, si tratta di una deroga... (*Interruzione del deputato Comandini*). Veramente non si comprendono queste violazioni, signor ministro, se non come modo di attuare un intento politico, e questo è veramente abnorme.

Io non so come potrà essere difeso un provvedimento di tal genere che è la disapplicazione per Roma (ed è in un certo senso offensivo per il comune di Roma) di norme generali le quali offrono già sufficiente garanzia.

Le garanzie vi sono perché nessuna commissione edilizia, nessun sindaco nella realtà darà licenze di costruzione, se le giudicherà in contrasto insanabile col piano regolatore, anche con il progetto del piano regolatore. Diciamo le cose come sono veramente. Ma, voi avete voluto eliminare con atto d'imperio ogni possibilità edificatoria, avete voluto bloccare l'attività edilizia in Roma, superando ogni limite di ragionevolezza: sugli aspetti economicamente e socialmente negativi di tale vostra politica vi parlerà il collega Cantalupo.

Quando mi riferisco all'attività edilizia, io non difendo alcun particolare piano regolatore; si costruisca sia a Pietralata sia in altri posti, questo sia ben chiaro. L'attività edilizia si può svolgere dappertutto comunque sia strutturato il piano regolatore, si chiami «piano Ciocchetti» o «piano Piccinato»! Volete far questo per uno stato di necessità? Per oltre sei anni e mezzo si avrà una paralisi, in parte totale in parte parziale, di attività edificatoria!

Voi correte il rischio, adottando il decreto-legge tanto malamente composto, di impugnare dinanzi alla Corte costituzionale, dinanzi al Consiglio di Stato, dinanzi agli organi di tutela per la legittimità delle leggi e degli atti amministrativi. Perché volete procedere in tal guisa? Si trasforma il piano adottato, lo si revoca nella sostanza, che è quella che conta, non essendo le firme che si appongono sui documenti che contano; si eleva un progetto, che è stato un po' come l'oggetto misterioso di cui qualche anno fa si occupava la televisione, si parla in Consiglio dei ministri di un progetto che poteva essere anche a rigore un insieme di fogli bianchi, perché

nessuno l'aveva visto prima di allora, che non aveva alcuna autenticità formale.

**Sullo**, *Ministro dei lavori pubblici*. Gliela abbiamo data.

**Bozzi**. Ma dopo. Il Consiglio dei ministri ha deliberato un provvedimento eccezionale, come sempre è un decreto-legge, senza avere conoscenza di questo «progetto»! Il Consiglio dei ministri si occupa di tale «progetto»; non so se ella, onorevole ministro, abbia portato in Consiglio dei ministri tutte le carte, ma non credo, almeno da quanto abbiamo appreso dai giornali. Ho sentito dire che si trattava di un plico sigillato, senza nessuna autenticazione. Ma in questa materia la forma è sostanza. Invece, si dice: «Questo è il progetto». Quale autenticazione vi è? Quale veridicità sostanziale e formale si offre? Il Consiglio dei ministri ne ha avuto nozione, ha saputo il reale contenuto del provvedimento, oppure è stato presentato con una sostanza diversa, con quella che si legge nel titolo «Misure speciali di salvaguardia per il piano regolatore di Roma»?

È un complesso di considerazioni, onorevole Sullo, che riguardano per l'oggetto immediato sul quale cade il nostro esame e riguardano soprattutto come sintomo d'un indirizzo politico e come tentativo di erosione di poteri normali del Parlamento, mi preoccupano come cittadino, come consigliere comunale di Roma, come democratico e come deputato al Parlamento. Dobbiamo considerare lo strumento del decreto-legge come eccezionale; quando ad esso dobbiamo fare ricorso, vi dobbiamo fare ricorso nei limiti ristretti della necessità. Questi, nel caso, erano la proroga delle norme di salvaguardia, e ciò noi riconosciamo.

In sostanza, per inerzia, voi avete creato l'urgenza; voi revocate il «piano» e al suo posto collocate un «progetto»; voi bloccate autoritariamente le licenze; voi mettete al posto delle commissioni di edilizia, tecnicamente qualificate e competenti ad esprimere un parere vincolante, il sindaco. Si tratta d'un complesso di deroghe gravi e non giustificate; si tratta della disapplicazione d'un ordinamento generale che offende le potestà, costituzionalmente garantite, della autonomia dei comuni.

Voi derogate solo per il comune di Roma senza alcuna necessità. La invito, quindi, onorevole ministro, a rimeditare su questo disegno di legge e a togliere – è il meno che si possa fare! – da esso tutto ciò che è abnorme e pericoloso, anche come sintomo d'un certo indirizzo che ci preoccupa. Infatti, quando un Parlamento comincia a cedere sui principi che sono quelli che contano, allora ci si mette su una cattiva strada. E vorrei che su questa strada non ci mettessimo. (*Applausi*).

*Nella seduta del 17 luglio il progetto è approvato dalla Camera e trasmesso al Senato, che lo approva il 26 luglio 1962 (legge 28 luglio 1962, n. 1105).*

CAMERA DEI DEPUTATI - IV COMMISSIONE (GIUSTIZIA)  
SULLE PROMOZIONI DEI MAGISTRATI

Seduta del 18 luglio 1962

*Il disegno di legge «Norme sulle promozioni a magistrato di Corte di appello e di Corte di cassazione» (C. n. 2877), già approvato dal Senato, è assegnato alla Commissione giustizia in sede referente e deferito alla stessa Commissione in sede legislativa. La discussione avviene nelle sedute del 27 aprile, 18 luglio, 25 e 30 ottobre, 14, 15, 21, 22, 28, 29 novembre ed è approvato il 5 dicembre 1962, dopo aver assorbito numerose proposte di legge tra cui quella presentata da Bozzi «Norme sulle promozioni dei magistrati» (C. n. 2797).*

*Nella seduta del 18 luglio continua la discussione generale. Bozzi chiede la parola, il presidente Cassiani prima di concedergliela comunica il parere contrario della V Commissione (bilancio) sulla proposta Bozzi, per mancanza di indicazione degli oneri e per carenza di copertura finanziaria.*

*Bozzi nel suo intervento argomenta il contenuto innovativo della proposta presentata, che dispone che i ruoli organici dei magistrati di corte di appello e dei magistrati di tribunali siano unificati nel ruolo di magistrati di merito.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, siccome la V Commissione (Bilancio) ha espresso, come ha ricordato or ora il Presidente, parere negativo, debbo subito dire che, per superare questa forma di preclusione, il proponente rinuncia agli aumenti di carattere economico. Quindi ho ragione di ritenere che questo aspetto negativo e preclusivo non abbia più ragione di essere. Ciò perché quello che interessa soprattutto non è tanto un aumento degli stipendi, quanto un assetto che noi riteniamo migliore da dare all'ordinamento giudiziario.

È inutile che mi trattenga sulla situazione attuale, che è a tutti nota. È una situazione di carenza e, diciamolo francamente, anche di disagio che dall'aspetto personale si riflette su quello che è l'andamento dell'amministrazione della giustizia. Potranno anche esserci delle punte di esagerazione in taluni atteggiamenti, ma, sfrondate queste esagerazioni, resta un problema reale.

Quali sono le linee fondamentali della proposta di legge che ho l'onore di illustrare, sia pur brevemente, alla Commissione Giustizia? La mia non

è una proposta rivoluzionaria. Certo, se ci si adagia sugli schemi tradizionali, ogni riforma nuova può essere considerata rivoluzionaria. Allora non resta che conservare ciò che esiste e tutto è finito. Quando mi si dice – non ho avuto modo di leggerlo, trattandosi di parere interno e non pubblicabile – che il Consiglio superiore della magistratura avrebbe richiamato, quasi allarmato, l'attenzione del Parlamento perché interpreti la coscienza popolare prima di aderire alla progettata riunione in un unico ruolo dei magistrati di merito, cioè degli attuali pretori, giudici di tribunale e consiglieri di Corte d'appello, si pone il problema in termini errati. La coscienza popolare si occupa di una sola cosa: che sia resa bene giustizia e in modo rapido. Sono due aspetti congiunti. Se dovessimo interpretare la coscienza popolare – questo è anche uno dei nostri compiti – con tutta la fallibilità delle interpretazioni umane – noi potremmo dire che la coscienza popolare vede male: che, per esempio, un giudice di tribunale o un pretore, respinto più volte ad esercitare le funzioni di Corte d'appello, permanga ad amministrare ancora giustizia, e, cioè che un magistrato considerato idoneo a svolgere funzioni superiori, continui a fare il magistrato. Quella tale coscienza popolare, che è poi coscienza di buon senso, non può non comprendere che la funzione di giustizia è unitaria e che, se un magistrato è idoneo a fare sentenze di Corte d'appello non si vede perché poi possa continuare ad essere idoneo a fare sentenze di tribunale.

Quindi la mia proposta – immagino che voi ne conosciate le linee essenziali – mira ad adeguare con un certo criterio e un certo temperamento la nuova struttura al precetto della Costituzione e ad una realtà, che è la realtà della funzione giurisdizionale. La quale è unitaria, come dicevo, dal pretore al primo presidente della corte di cassazione, e vorrei dire più per il pretore che per il primo presidente di cassazione, in quanto questo non ha funzioni individuali, l'attività è una, cioè quella di applicare la norma astratta di legge alla fattispecie concreta; dicevo più per il pretore che per il primo presidente della corte di cassazione, perché questo necessariamente si inserisce in un organo collegiale e come tale non dispone di una potestà giudicante autonoma, mentre il pretore, come noi sappiamo, ha questi poteri, che alle volte si devono svolgere sotto la pressione della urgenza e non è detto che non importino anche soluzioni molto gravi. Questo della unitarietà è l'aspetto che ha sottolineato fundamentalmente la nostra Costituzione, quando afferma che i giudici si distinguono – se non ricordo male in tal modo si esprime l'articolo 107 – per le loro funzioni.

Ora, se noi guardiamo al complesso della funzione in sé unica, possiamo in questa unità di funzione giurisdizionale individuare due aspetti, due profili: un profilo che diremo di merito, e un profilo che diremo di legittimità. Per essere maggiormente aderenti alla realtà, dovremo dire un profilo prevalentemente di merito e un profilo esclusivamente di legittimità. Ognuno conosce che fino alla Corte d'appello il giudizio si svolge su un'acquisizione di fatti e su una valutazione di fatti e sulla applicazio-

ne a questi della norma di diritto oggettivo. Viceversa, in cassazione l'esame del fatto è definitivamente precluso e quello che è stato acquisito in sede di merito è definitivo e il giudizio si svolge soltanto sul piano della legittimità.

Ora, in questa funzione unitaria giurisdizionale si vedono questi due gruppi di attività: la funzione di merito e la funzione di legittimità. Quindi, la proposta del mio ordinamento mira non già a stabilire, come malamente è stato detto, un ruolo aperto, ma un ruolo unico fra tutti i magistrati che svolgono l'identica funzione di merito, senza sbarramenti di esami, senza sbarramenti di concorsi.

Mi rendo conto che ciò rivoluziona un po' certi schemi mentali acquisiti da una prassi consolidatasi ormai da molti anni. Però è bene mantenerla? Si tratta di un problema che noi, come uomini politici, ci dobbiamo porre.

Attualmente a che cosa si assiste? Si assiste al fatto che il pretore è giudice di primo grado ma è anche giudice di appello; che il tribunale è giudice di primo grado, ma anche di appello. In altri termini, in questi ultimi due gradi (pretore e tribunale) si ha una funzione mista, e di conseguenza c'è una attitudine dei giudici a svolgere funzioni di primo grado e di riesame. D'altra parte, guardando la questione sotto un profilo diverso, vediamo che nessun'altra categoria di pubblici dipendenti è sottoposta alle prove ed alle garanzie cui sono sottoposti i magistrati. In magistratura – dove ho fatto un'esperienza personale – si accede attraverso concorsi molto difficili. Una volta superato l'esame di concorso, bisogna fare il periodo di tirocinio; poi si procede ad un secondo concorso interno per giudice aggiunto, e, dopo aver svolto un periodo nella qualifica di giudice aggiunto, si accede finalmente a quella di giudice; e vi si accede attraverso un parere favorevole del consiglio giudiziario.

Come si vede, onorevoli colleghi, il periodo di tempo entro il quale si svolge il tirocinio è veramente notevole, tanto da costituire un valido collaudo della preparazione e della cultura del giovane. Tutte queste, indubbiamente, sono forme di garanzia, che noi dobbiamo ritenere serie. Se poi i nostri sistemi non funzionano, questo è un altro affare.

Una volta immessi nella qualifica di giudice di tribunale, non so vedere la ragione per la quale, per poter passare ad un tipo di funzione identica, si debba porre lo sbarramento di un ulteriore concorso, che non è previsto in nessun ordinamento, compreso quello della Corte dei conti, dove si giunge alla qualifica di primo referendario, che corrisponde come qualifica a quella di consigliere della Corte di appello e ha funzioni in gran parte giurisdizionali. Di qui la necessità di un ruolo unico.

D'altra parte non è esatto o non del tutto esatto, per deferenza a coloro che sostengono la tesi opposta, che le funzioni diventino più difficili a mano a mano che dal pretore si passa al giudice di tribunale o al consigliere di Corte di appello.

Chi ha esperienza come magistrato sa che la preparazione del pretore deve essere per molte ragioni inferiore a quella che si richiede a un giudice di tribunale.

Ricordate che il giudice del tribunale si inserisce in un collegio di tre persone; il collegio è una forma di collaborazione, di dialettica interna; in corte d'appello sono cinque le persone, e quindi, l'apporto delle esperienze diverse, della cultura, delle inclinazioni, rende la cosa in certo senso più facile. Ricordiamo che il giudice di tribunale oggi con le funzioni del giudice relatore imposta la causa. Ciò non è in appello, in cui si tratta di un riesame di situazioni in larga parte già determinate e non rivedibili se non in casi eccezionali. Quindi, anche l'obiezione secondo la quale le funzioni d'appello sarebbero più difficili, superiori a quelle di tribunale, è un'obiezione in gran parte priva di consistenza; risponde a degli schemi ai quali noi stessi ci siamo abituati per inerzia, per carenza di spirito critico; se vi riflettiamo su, vediamo che non ha nessuna consistenza. D'altra parte quale garanzia danno gli attuali concorsi per merito o per esame? Quale è l'obiettivo politico e costituzionale che la nostra proposta intende raggiungere? Quella di dare serietà al magistrato e di determinare una situazione di indipendenza ai giudizi. Perché, secondo il nostro punto di vista, il problema vero di una buona amministrazione della giustizia non è tanto l'indipendenza dell'ordine giudiziario, come organizzazione, quanto il problema dell'indipendenza del giudice come singolo o come componente di un collegio che deve applicare la legge. Questo è il vero problema. Quando la nostra Costituzione dice che l'ordine giudiziario è indipendente da ogni altro, non si riferisce soltanto al potere esecutivo o al potere legislativo – per quanto anche l'ordine giudiziario è dipendente, per così dire, dal potere legislativo che fa le leggi – c'è una forma di indipendenza che dobbiamo garantire ed è quella che io chiamerei l'indipendenza interna, l'indipendenza da chi ha una qualifica superiore, da chi può essere chiamato a giudicare il magistrato per l'avanzamento in carriera. I magistrati non sono in maniera assoluta esenti dalle suggestioni che possono subire tutti gli uomini e non sono del tutto eliminate le diverse forme di pressione. Ora, se noi creiamo un sistema che nei riguardi di una funzione identica, la funzione di merito, richiede commissioni di esami, valutazioni, ecc., possiamo direttamente o indirettamente incidere su questa indipendenza. Come l'esperienza insegna, vediamo che molti magistrati vengono, in forza del sistema, distratti dall'adempimento delle loro funzioni normali, per acquisire quelli che si chiamano i titoli di concorso. Questa è una constatazione. Possiamo dire che è male, ma viviamo su questa terra e dobbiamo vedere le cose come sono. Il magistrato sa che a un certo momento si deve presentare ad una commissione e deve acquisire dei titoli; quindi, la tendenza a fare certe sentenze, infarcendole magari di dottrina, di citazioni, e disturbando Papiniano e Giustiniano; la tendenza a farsi assegnare a gabinetti di uomini di Governo o ad uffici di studi legislativi per acquisire altri titoli,

la tendenza a scrivere note a sentenza da pubblicare ed allegare nel fascicolo come attività extragiudiziarie; tutte cose le quali, secondo me, nuociono al buon andamento della giustizia; tutte cose che in passato hanno determinato anche situazioni veramente antipatiche, quando si è visto che magistrati in un libro o in una sentenza avevano preso una posizione dottrinale e poi erano chiamati a decidere sulla stessa questione. Questi fatti si sono verificati, per lo meno in passato. Questo nuoce alla giustizia e non conferisce al cittadino un senso di fiducia piena ed incondizionata verso la magistratura.

Nessuno si illude di fare delle cose perfette; la giustizia è vicino alla divinità, ma noi siamo uomini e non possiamo andare vicino alla divinità. Forse i democristiani hanno dei titoli preferenziali... Noi vogliamo, quindi, cercare di creare un sistema che dia una certa garanzia di indipendenza, una sicurezza di progresso al di fuori dai concorsi, al di fuori dalle valutazioni. Oggi vi sono due associazioni di magistrati. Secondo me sono estremamente perniciose. Forse è perniciosa anche qualsiasi associazione di magistrato, ma comunque particolarmente perniciose sono due associazioni di magistrati, una chiamata Associazione, l'altra Unione, l'una che raccoglie i magistrati fino a una certa qualifica, l'altra quelli delle giurisdizioni superiori. Ciò dimostra che all'interno queste scissioni e queste diverse mentalità ci sono. Non ci nascondiamo queste cose.

C'è una certa tendenza dei magistrati «superiori» ad avere non dirò un monopolio, ma una notevole influenza nei riguardi di coloro che sono loro sottoposti. Crediamo che questo conferisca veramente al buon andamento della amministrazione della giustizia?

Con la mia proposta di legge non si tende a favorire i magistrati e a farli progredire, tanto più che, eliminato l'aspetto economico, c'è un aspetto di dignità funzionale. Nel piccolo tribunale di provincia il pretore che accede due, tre volte al concorso ed è respinto, credete che possa godere, in sede, di quel prestigio che è gran parte nell'amministrazione della giustizia, la quale vive di sostanza ma anche di forma? E l'aspetto è anche più grave di fronte a taluni episodi – che potranno essere anche eccezioni, ma eccezioni di una certa consistenza – di valutazioni di scrutini assai discutibili, che hanno dato anche luogo a ricorsi al Consiglio di Stato, creando scontenti tra coloro che hanno preso 47 o 47,50 o 48 e sono stati alcuni ammessi, altri respinti. Del resto, facendo un passo indietro, nella stessa Costituzione vediamo che c'è un'indicazione sintomatica di questi due tipi di attività, attività di merito e attività di legittimità. Quando vediamo che alla qualifica di consigliere di Cassazione possono essere chiamate anche persone estranee, all'ordine giudiziario, fuori di ogni concorso, professori universitari con un certo numero di anni di attività (quindici) – i casi in passato ci sono stati: Mortara non entrò in magistratura così? – dobbiamo concludere che la stessa Costituzione ci sorregge nella nostra tesi, e, cioè, che la funzione di Cassazione è una cosa a sé. Questo precetto della Co-

stituzione pone in rilievo la configurazione a sé dell'attività di legittimità nel concetto fondamentale dell'unitarietà della funzione del *dicere ius*. L'amico e collega Amadei ha, forse, esasperato – me lo consenta – questo concetto dell'unità della funzione portando a conseguenze estreme per me non accettabili. Io parto da questo stesso dato dell'unità della funzione, ma vedo nell'unità della funzione due gruppi diversi di attività: l'attività di merito, l'attività di pura legittimità. E questo è il fondamento della mia proposta. Adesso non mi fermo sui particolari, sui modi di accedere in Cassazione e su tutti i problemi che possono essere oggetto di esame, quando si scenderà alla valutazione degli articoli; quel che interessa a me è la struttura fondamentale.

Sembra che il Consiglio superiore della magistratura abbia alla mia proposta mossa un'altra eccezione oltre quella invocazione della coscienza popolare sulla quale mi sono soffermato. Questa obiezione sembra insuperabile: ma allora come disciplinate la inamovibilità? Sono delle piccole cose alle quali ci si attacca, talvolta senza alcuna consistenza. Anzitutto, l'inamovibilità oggi viene meno, quando da giudice di tribunale si passa a consigliere di Corte d'appello. C'è quanto meno una sospensione momentanea al principio dell'inamovibilità.

**Bosco**, *Ministro di grazia e giustizia*. Al momento della promozione c'è una sospensione dovuta al fatto che c'è il consenso dell'interessato.

**Bozzi**. Io ho preparato un emendamento che presenterò. Nulla toglie che noi portiamo questo concetto di sospensione anche al momento in cui, compiuti quei tali anni di permanenza nella qualifica di giudice, si passi alla funzione d'appello. E lo facciamo per una sola volta.

Nella I Commissione (Affari costituzionali), si disse che c'era un ostacolo in quanto la Costituzione all'articolo 104 parla di promozione dei magistrati; e, quindi, si disse: se la Costituzione parla di promozione, voi dovete mantenere il sistema di promozione. Mi permisi di osservare nel corso dell'esame per il parere da parte della I Commissione – e ripeto qui – che era una cattiva interpretazione, che si dava a quell'articolo della Costituzione, per due ordini di ragioni: perché il sistema attuale quale da me proposto non elimina affatto le promozioni: da uditore giudiziario a giudice aggiunto; da consigliere d'appello a consigliere di cassazione sono promozioni e, quindi, queste sono mantenute nell'ambito del sistema; perché la costituzione non si rivolge al legislatore ordinario, imponendogli d'informare tutto il sistema sulla base delle promozioni; quella norma della Costituzione è una norma attributiva di competenza, cioè se e quando il legislatore ordinario stabilisca un sistema basato sulle promozioni, queste promozioni sono devolute al Consiglio superiore della magistratura.

È una norma che attribuisce a un organo, al consiglio superiore la competenza di decidere. Ma non è una norma che vincola il legislatore ordi-

nario in ordine al modo di stabilire l'ordinamento giudiziario. È tutta un'altra cosa. Ma ripeto, basta che ci sia una forma di promozione perché il sistema sia mantenuto. Per queste considerazioni di varia natura, che ho esposto, io mi permetto di insistere sulla mia proposta di legge, la quale mi sembra, salvo taluni emendamenti, che potremo esaminare insieme, che non sia rivoluzionaria. Ed io, poi, battezzato dal centro-sinistra come conservatore, sarei lietissimo di fare una volta la figura del rivoluzionario. Io sono convinto che talune rivoluzioni sono necessarie. E questa non è rivoluzione, ma è una cosa utile. Se noi ci fermiamo sempre sulle solite cose, attraverso adattamenti, allargando gli organici, mi pare che battiamo una strada logica: sono cose che non innovano, non eliminano i difetti lamentati, se pur possono offrire una soddisfazione immediata. Noi auspichiamo una riforma invece che si proietti nell'avvenire. Una soddisfazione immediata non attiene al futuro, non elimina nessuna delle ragioni di disagio che sono in gran parte, in massima parte, fondate.

Vi è l'esigenza di svincolare il giudice, nei limiti del possibile, dall'idea di un superiore, di una carriera; di dare questa piattaforma di serenità al magistrato, il quale avanza e deve mantenere e arricchire la sua preparazione. Si dice da qualcuno: quando si va in appello, così, automaticamente, sotto la spinta degli anni di anzianità nessuno ha interesse a migliorare. No. Perché c'è lo sbarramento per la cassazione, e chi ha interesse di andare in cassazione si deve preparare, perché lì ci sarà un concorso, ci sarà una valutazione. E d'altra parte se noi formuliamo concezioni di questo genere, che cosa farà il magistrato respinto una o due volte in Appello o in Cassazione? Sono argomenti che non hanno valore.

Inoltre, secondo un emendamento che proporrò, per il passaggio dalla qualifica di giudice a quella di Consigliere d'appello, sarà chiamato a pronunciarsi il Consiglio giudiziario: quel tanto di valutazione indispensabile perché non si abbia un sistema meramente automatico, è, quindi, assicurato anche dalla mia proposta.

In realtà oggi il Consiglio giudiziario non funziona, secondo il mio punto di vista. Bisogna invece che funzioni. E non funziona perché è il sistema che oggi porta a non farlo funzionare bene. C'è lo scrutinio, c'è l'esame, c'è lo sbarramento. Il giorno in cui potrà dipendere dall'illuminato parere del consiglio giudiziario l'accesso alla qualifica di consigliere, allora questo organo che oggi valuta tutti ottimi, secondo una certa prassi, potrà veramente selezionare e dare un parere che sarà di guida per l'attribuzione di talune funzioni, soprattutto per le funzioni di presidente di tribunale, o di primo pretore, per le quali, oltre ad una capacità professionale, occorre una capacità direttiva.

Queste, signor presidente e onorevoli colleghi sono le linee fondamentali della mia proposta. Ripeto: non entro nei particolari del meccanismo tecnico, perché qui ci si trova in sede di discussione generale. Ogni ulteriore discorso sarebbe, oltre che inopportuno, inutile.

Quindi, mi permetto di insistere, perché la Commissione voglia prendere in benevola considerazione questa proposta di legge che ho avuto l'onore di illustrare.

Seduta del 30 ottobre 1962

*Sulla base di una proposta del Governo, il relatore Bisantis presenta alla Commissione un testo emendato, nella parte relativa al trattamento economico dei magistrati. Bozzi interviene per esprimere parere nettamente contrario a tale testo, che accoglierebbe richieste di singoli gruppi di magistrati rinunciando all'opportunità di riformare l'ordinamento giudiziario, esigenza ormai avvertita non solo dai magistrati, ma dall'intero Paese.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Ministro. Io non mi occupo del pensiero del professore Maranini, il quale dall'alto della sua cattedra ha voluto beneficiare la mia proposta di legge con termini che posso dire non spregevoli.

**Comandini.** È già molto.

**Bozzi.** Mi occupo degli emendamenti che sono presuntivamente attribuiti all'onorevole Bisantis, mio carissimo compagno di corso – ahimé! – molti anni fa. E dico che quali proponenti di un'altra proposta di legge, noi siamo nettamente contrari a questa ultima stesura; e, se dovessi esprimermi con parole scherzose, direi che il Ministro di grazia e giustizia si è dimenticato di essere il Ministro della giustizia, e con questa proposta di legge ha fatto più che altro il Ministro della grazia nei confronti di un certo gruppo di magistrati.

Perché siamo contrari? Perché questa proposta – in realtà si tratta di un nuovo ordinamento completo che sostituisce il precedente – ha il difetto delle misure provvisorie; delle misure che non affrontano i problemi e non li risolvono e per ciò stesso sono destinate – dopo aver soddisfatte alcune richieste – a incancrenire i problemi stessi.

La debolezza della proposta sta proprio in quell'articolo nel quale si denuncia, in una forma tutt'altro che ortodossa dal punto di vista della tecnica legislativa, il carattere di provvisorietà e, quindi, la sfiducia nel provvedimento. Tanto più grave, onorevoli colleghi, è una situazione di questo genere in quanto si tratta di un problema che aveva appassionato l'opinione pubblica, che è stato ampiamente dibattuto nelle organizzazioni dei magistrati, nei convegni giuridici, nella libera stampa; che ha originato proposte di legge diverse, soprattutto quella del collega onorevole Amadei e la mia le quali differiscono l'una dall'altra ma hanno un denominatore comune: quello di abolire il careerismo, e, abolendo il careerismo, di rafforzare l'indipendenza dei giudici la quale, unitamente al-

l'indipendenza dell'ordine giudiziario, costituisce i due pilastri sui quali si può assidere un buon andamento dell'amministrazione della giustizia in un paese civile.

È un problema, infatti, vasto, che richiede una soluzione non importa se imperniata su più o meno articoli, ma che si mantenga tuttavia nel solco del rispetto dello spirito e della lettera di questa iniziativa. Non si è avuto il coraggio o la possibilità di farlo e si è ripiegati su di una soluzione che non è nemmeno una soluzione, ma è una soluzione che presenta qualche vantaggio nel sistema della carriera; e lo stesso soprannumero che – come diceva l'onorevole Comandini – indiscutibilmente rappresenta un vantaggio, perde questa sua caratteristica in quanto non si inserisce in un sistema di ruoli unificati ma viene sempre collegato alla diversità di funzioni.

Ora, io debbo esprimere il rammarico e di cittadino e di parlamentare, per una soluzione di questo genere; e il rammarico – me lo consenta il signor Ministro – che ella si sia lasciata sfuggire l'occasione per fare una riforma veramente seria in questo aspetto fondamentale dell'ordinamento giudiziario.

Si dice: «non c'è tempo». Io ho l'impressione – e non vorrei essere profeta di cose non buone – che nemmeno in questa legislatura e nemmeno sotto questa forma di compromesso si avrà una sistemazione. Già lo stesso schieramento dei gruppi parlamentari mi fa comprendere che questo nuovo progetto passerà di stretta misura, con le astensioni che hanno nella sostanza il valore di un'opposizione precisa di principio essendo l'istanza ancorata soltanto ad una speranza, se non ad un certo orientamento generale delle cose politiche in Italia.

E tanto più vivo è il mio rammarico in quanto il problema della giustizia attiene ai problemi dello Stato; e noi, come liberali, assistiamo ad un fenomeno che ci addolora: vediamo, cioè, delle leggi importanti – ma che non attingono ai fondamenti di uno Stato moderno e civile – «passare» con una rapidità eccessiva. Leggi complesse anche dal punto di vista della formulazione tecnica e la molteplicità dei problemi che involgono, sono passate alla Camera – e passeranno al Senato – vorrei dire più con la ragione del numero che con quella della logica.

E un problema come questo dell'ordinamento della giustizia, che è la garanzia di tutti i cittadini e che, senza voler fare della retorica, rappresenta il fondamento della cosa pubblica, noi lo vediamo stancamente trascinarsi da un emendamento di primo tipo a un emendamento di secondo tipo che contrasta col precedente, sempre sotto la benedizione del Consiglio superiore della magistratura. Tutto questo ci addolora, perché vorremmo che lo stesso impegno che si mette in altre cose si mettesse in queste che sono veramente essenziali e base di un ordine giuridico. Invece abbiamo dei giudici che meritano lo scrutinio speciale e altri che meritano lo scrutinio non speciale. Gli scrutini cosiddetti speciali, quelli dell'articolo 3, in realtà mal camuffano un soprannumero, che mette i magistrati nella stessa posizione

degli impiegati dello Stato, assomigliano ad una nuova edizione della proposta Pitzalis, e rivelano tutta una concezione di rabberciamenti – lo dico senza acredine, ma con amarezza profonda – una politica di toppe, invece di affrontare radicalmente e coraggiosamente, con una visione politica moderna della società, questo problema di fondo.

Si farà questa commissione? Staremo a vedere. Ma intanto dobbiamo vedere le cose che si fanno e la circostanza che queste cose siano presentate come provvisorie non ci tranquillizza, anzi rincarà la scarsa fiducia che chi propone queste cose approvi le cose stesse. Se si presentano come provvisorie, vuol dire che non sono buone; sono cose di cui si dice fin da questo momento che debbono essere modificate, perché non raggiungono non dico l'*optimum*, ma nemmeno il meglio che almeno si possa fare in un ordine fallibile in quanto umano.

Noi, quindi, siamo contrari in linea di principio. Ma, poiché la nostra opposizione non ha mai il fine di non ricevere, manteniamo questa pregiudiziale, pur essendo ovvio che quando si passerà alla discussione degli articoli proporremo degli emendamenti – li proporranno anzi i colleghi di questa Commissione, perché io sono soltanto un ospite – al fine di migliorare questo testo.

E facciamo un appello all'onorevole Ministro: che veramente si metta in cantiere la riforma dell'intero ordinamento giudiziario. Ormai non si può procrastinarlo. Ci sono delle posizioni arroventate, non tanto per quello che chiedono i magistrati, ma per quello che chiede la coscienza collettiva, che vede in Italia un'amministrazione della giustizia che non va come dovrebbe andare per una serie complessa di ragioni d'ordine oggettivo e anche d'ordine soggettivo; e tra queste ultime c'è anche la situazione di disagio dei magistrati, i quali vedono nel loro ordinamento interiore sostituita a quella dipendenza esterna – diciamolo lealmente tra di noi – che forse non è mai realmente esistita, una forma di gerarchia e di dipendenza interna che può portare a stati d'animo di acquiescenza e di conformismo per l'umana debolezza che la toga non elimina, perché la toga non trasforma gli uomini in eroi o in santi. Gli uomini restano sempre uomini e dobbiamo essere noi ad apprestare gli strumenti necessari perché si tengano lontani da certe conseguenze e da certe tentazioni. La coscienza pubblica, dicevo, reclama un ordinamento giudiziario nuovo, moderno e civile.

Noi, quindi, siamo contrari, riservandoci nel merito di proporre gli emendamenti del caso.

*Il disegno di legge sarà discusso ed approvato dalla Commissione giustizia del Senato in sede deliberante il 19 dicembre 1962 (legge 4 gennaio 1963, n. 1).*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULL'ISTITUZIONE DELL'ENTE NAZIONALE  
PER L'ENERGIA ELETTRICA

Seduta del 28 luglio 1962

*L'Assemblea inizia l'esame del disegno di legge «Istituzione dell'Ente nazionale per l'energia elettrica e trasferimento ad esso delle imprese esercenti le industrie elettriche» (C. n. 3906). Il provvedimento si pone l'obiettivo di unificare la struttura, la produzione e la distribuzione dell'energia elettrica attraverso un Ente nazionale (ENEL) con personalità giuridica di diritto pubblico, al quale deve essere trasferito il complesso dei beni organizzati per l'esercizio delle attività di produzione, trasporto, trasformazione e distribuzione dell'energia elettrica delle imprese che attualmente erogano il servizio. Le norme relative all'organizzazione e alle funzioni dell'Ente devono essere emanate attraverso decreti delegati, che devono individuare gli organi dell'Ente, compresi quelli di controllo, le funzioni di vigilanza del Ministero dell'industria e del commercio e quelle direttive del Comitato dei ministri.*

*L'esame del provvedimento avviene alla Camera nelle sedute del 28, 30 e 31 luglio, 1°, 2, 3, 4, 6 e 7 agosto, 6, 11, 12, 13, 14, 18, 19, 20 e 21 settembre 1962.*

*Il 28 luglio vengono discusse due questioni pregiudiziali: la prima, sollevata dal deputato Roberti, concernente la illegittima adozione della procedura abbreviata prevista dall'articolo 72 della Costituzione, viene risolta con un intervento del Presidente Leone; la seconda, sollevata dai deputati Casalnuovo e Roberti, riguarda la violazione degli articoli 41, 42, 43, 76 e 138 della Costituzione ed è respinta a scrutinio segreto.*

*Bozzi interviene sulla seconda pregiudiziale, soffermandosi in particolare sulla violazione delle disposizioni costituzionali relative all'esercizio della funzione legislativa da parte del Governo, in seguito a legge di delega del Parlamento. Nel testo all'esame gli oggetti che formano parte della delega non sono tutti definiti, come richiede l'articolo 76, e manca del tutto il riferimento ai criteri direttivi.*

**Bozzi.** Signor Presidente, ho rilevato che, fra i motivi di carattere pregiudiziale prospettati dagli onorevoli Casalnuovo e Roberti, ve n'è uno che attiene all'articolo 76 della Costituzione, cioè al rispetto, in questo disegno

di legge, dell'articolo 76 della Costituzione. Questo, com'è noto, riguarda l'esercizio della funzione legislativa da parte del Governo in seguito a legge di delega del Parlamento.

È a tutti nota la struttura dell'articolo 76. È una situazione eccezionale che diverge tuttavia da quella del decreto-legge: per questa fattispecie, è il Parlamento che, con suo provvedimento legislativo, dà al Governo l'investitura per l'esercizio di funzioni legislative. Ma è una investitura che, in forza della legge delegante, ha dei limiti ben precisi, al di là dei quali il Governo non può andare. Altrimenti porrebbe in essere un atto inesistente o un atto invalido (e non è qui il caso di precisare se, dal punto di vista giuridico, si tratti di atto inesistente o di atto invalido).

Quali sono questi limiti? Sono la definizione degli oggetti, l'indicazione di un tempo limitato entro il quale la funzione legislativa da parte del Governo dev'essere esercitata, la determinazione di principi e criteri direttivi. In altri termini, si è voluta evitare la delega in bianco, l'esercizio di pieni poteri legislativi da parte del Governo. Questi sono precetti costituzionali ai quali ogni legge ordinaria delegante si deve conformare.

Ciò premesso, io domando: è stata osservata la Costituzione sull'aspetto del quale in questo momento mi occupo? (Infatti, altri ve ne sono e li vedremo in seguito).

Signor Presidente, onorevoli colleghi e onorevole guardasigilli (mi rivolgo a lei in particolare perché la sua presenza mi fa intendere che ella sarà il difensore dell'aspetto giuridico-costituzionale di questo disegno di legge), io leggo l'articolo 2 del disegno di legge, là dove si dice che «il Governo è delegato ad emanare, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge» (quindi, è osservato il primo criterio, quello del tempo) «secondo i principi ed i criteri direttivi stabiliti dagli articoli seguenti, con uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria, le norme relative ai poteri del Comitato di ministri e del ministro per l'industria e il commercio di cui al secondo comma dell'articolo 1, le norme relative all'organizzazione dell'ente nazionale, alle sue funzioni, a tutto quanto attiene ai trasferimenti e a quanto altro previsto dalla presente legge».

E allora gli oggetti sono quattro definiti e uno indefinito. I quattro definiti sono: il Comitato dei ministri, l'organizzazione, le funzioni, i trasferimenti.

Poi vi è una formula estremamente vaga: «e a quanto altro previsto dalla presente legge». Questa formula non è un oggetto definito. Questo è un disegno di legge che in parte è direttamente operante e in parte concede un'investitura, tale essendo la delega; ma questa, attraverso la formula del «quanto altro» non s'identifica in un «oggetto definito».

Inoltre, i criteri dove sono? In riferimento al Comitato dei ministri vi sono, buoni o cattivi, dei criteri; per quanto riguarda l'organizzazione e le funzioni, vi sono, anche se sono discutibili; una indicazione di criteri vi è pure per quanto riguarda i trasferimenti e l'indennizzo. Ma la dizione «quanto altro previsto dalla presente legge» non contiene criteri.

Quando l'articolo 76 della Costituzione esige una indicazione di principi e di criteri direttivi, non consente al Governo di andarli a ricercare con il lanternino, enucleandoli da tutto il contesto della legge. Noi abbiamo dei precedenti che ci vincolano, così come ci vincola la logica. I principi e i criteri direttivi devono essere stabiliti, perché sono quelli ai quali si deve conformare il Governo. Essi non possono essere desunti per interpretazione attraverso una simile anormale formula di rinvio. Manca dunque l'indicazione di un oggetto e mancano i principi e i criteri direttivi.

Sotto questo profilo il disegno di legge si appalesa incostituzionale. Sospinti dalla fretta, si è commesso anche questo errore. Esso si può comunque correggere con un emendamento. Non si può insistere su una formula giuridicamente e soprattutto politicamente molto pericolosa. Noi rilasciamo una cambiale in bianco di carattere legislativo al Governo, fuori da una investitura e da un qualsiasi controllo del Parlamento: domani potrebbe intervenire la Corte costituzionale e mandare all'aria questa legge.

Un ultimo rilievo. Il numero 5°) dell'articolo 5 prevede un sistema di reclami contro le liquidazioni: «contro le liquidazioni effettuate dall'Ente nazionale è ammesso ricorso in sede amministrativa entro il termine di trenta giorni dalla pubblicazione».

I ricorsi dovranno essere presentati ad un'apposita commissione costituita con le modalità di cui all'articolo 2, cioè con decreti delegati e secondo criteri che ne assicurino la competenza giuridica, economica e tecnica. Ora questa indicazione di competenza non rappresenta un criterio direttivo ma, tutt'al più, un'aspirazione o, meglio, un presupposto acquisito, dato che i componenti di questa commissione dovrebbero essere evidentemente scelti fra persone competenti.

Senonché non viene in alcun modo stabilito quanti siano i membri di queste commissioni, come esse siano organizzate, quali poteri abbiano, quale sia la loro natura. Ora non basta affermare che si tratta di organi amministrativi se, nella sostanza, esse sono organi giurisdizionali: le commissioni tributarie, ad esempio, sono state considerate amministrative finché la Corte di cassazione ha stabilito che esse hanno in realtà natura giurisdizionale. Del resto, abbiamo imparato sui banchi dell'università che la natura di un istituto deriva non dal *nomen iuris* ma dalla sostanza.

Queste commissioni sono dunque organi giurisdizionali e attentano al principio dell'unità della giurisdizione, proprio mentre è in atto un vasto movimento per eliminare l'attuale molteplicità di giurisdizioni. Ebbene, in materia di diritto soggettivo, noi affidiamo importantissime funzioni a commissioni di cui il Parlamento si disinteressa, limitandosi soltanto a raccomandare al Governo che ne curi la competenza tecnica, giuridica ed economica! Si può proprio affermare che una norma del genere sia conforme ai principi del nostro ordinamento?

**Schiano.** Esistono già le commissioni per la liquidazione dei danni di guerra, restando fermo il diritto all'eventuale ricorso al giudice ordinario.

**Bozzi.** Non so quanto questo precedente sia invocabile.

Comprendo, anche se fino ad un certo punto, i motivi politici che hanno determinato l'urgenza. La fretta, tuttavia, non può farci trascurare il rispetto di fondamentali norme giuridiche, sulla cui osservanza richiamo l'attenzione della Camera.

Non variamo, onorevoli colleghi, norme di questo genere! Correggiamo, dove è possibile, la legge, soprattutto quando essa interferisce sul sistema di garanzie costituzionali dei diritti.

Ho l'impressione che questo articolo sia incostituzionale sia perché non delimita l'ambito della delega sia perché forse viola il principio dell'unità della giurisdizione, essendo comprensibile che non si aboliscano le giurisdizioni speciali esistenti, ma non che se ne istituiscano di nuove, sia perché, in ogni caso, commina eccessive restrizioni all'esercizio del diritto di azione.

Mi permetto pertanto di richiamare l'attenzione della Camera su questi rilievi preliminari di ordine giuridico, riservandomi di illustrare in altro momento la richiesta di sospensiva presentata dal nostro gruppo. (*Applausi*).

*Bozzi presenta ed illustra una richiesta di sospensiva relativa alla mancata richiesta di parere del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, che sarà respinta a scrutinio segreto.*

**Presidente.** Avverto che i deputati Bozzi e Marzotto hanno presentato la seguente risoluzione che, a mio avviso, può essere trattata, a norma dell'articolo 89 del regolamento, come questione sospensiva:

«La Camera,

considerato che il disegno di legge numero 3906, relativo alla «Istituzione dell'Ente per l'energia elettrica e trasferimento ad esso delle imprese esercenti le industrie elettriche», riguarda materie che importano indirizzo di politica economica, finanziaria e sociale;

considerato che si rivela indispensabile avvalersi della consulenza del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, a norma dell'articolo 99 della Costituzione e dell'articolo 8 della legge 5 gennaio 1957, n. 33;

delibera

di chiedere al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro parere sul disegno di legge innanzi indicato, invitandolo a presentarlo entro otto giorni dalla data di comunicazione della presente deliberazione, e di sospendere in conseguenza l'esame del disegno di legge medesimo».

Analoga richiesta è stata avanzata, con nota a me diretta, dal deputato Olindo Preziosi.

L'onorevole Bozzi ha facoltà di parlare.

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, non tramuterò il diritto di esporre il pensiero mio e quello del gruppo liberale in abuso del diritto; ma mi si consenta di rilevare, poiché tanto si parla di ostruzionismo, che se questo in fondo altro non è che un patologico uso del diritto, ve n'è anche un'altra forma, pur deplorabile: l'abuso che deriva dalla forza del numero, l'abuso della maggioranza, la quale ha sì il diritto, che le attribuisce la sua stessa natura, di stabilire e concorrere ad attuare l'indirizzo di governo, ma non può esercitarlo in guisa da ledere le regole fondamentali del giuoco democratico, l'ordinato e ampio dibattito parlamentare, quell'equilibrio fra le forze che sta alla base delle istituzioni democratiche.

Ora, quando, in base alla ragion del numero, si verificano le situazioni alle quali noi abbiamo assistito, e vi abbiamo assistito con rammarico di democratici, cioè procedure di urgenza in materia tanto delicata e complessa qual è questa sottoposta al nostro esame, nomina d'una Commissione speciale, che allontana dall'*iter* normale e compiuto, il procedere del Comitato ristretto, che ha rivoluzionato nella strutturazione quantitativa, e quindi anche in quella qualitativa, il progetto della Commissione, dobbiamo concludere che tutto questo complesso di comportamenti abnormi costituisce una forma di distorsione e di eccesso che giustifica le reazioni delle minoranze.

Io credo, signor Presidente, che il documento al quale si affida la mia domanda di sospensione e che, evidentemente, non interessa molti colleghi, adunati in capannelli a chiacchierare con voce poco discreta, come se quest'aula fosse un salotto, non avrebbe bisogno di uno svolgimento dettagliato, e forse non avrebbe bisogno affatto di svolgimento.

Esso è chiaro nella forma e indica esattamente lo scopo che intende raggiungere. Io nutro fiducia, che non vorrei si dovesse di qui a poco trasformare in delusione, che la Camera vorrà accogliere la mia istanza. E se dirò qualche cosa a sostegno di questa, la dirò nel timore che nell'animo di taluni colleghi possano albergare ancora ragioni di riserva o di perplessità.

Noi liberali abbiamo dato prova di svolgere un'opposizione responsabile: l'opposizione è la forza delle democrazie e, quando è esercitata seriamente, si risolve in una forma dialettica di collaborazione. Crediamo, ad esempio, di poter affermare che nel nostro breve intervento di questa mattina abbiamo aperto gli occhi, a volte affetti da troppa miopia, della maggioranza su gravi incongruenze, su grossolani errori contenuti nel disegno di legge: abbiamo scelto, per così dire, dei campionari, li abbiamo presi con le molle. Ma altre storture si registrano, e avremo modo di riparlarne ampiamente al momento opportuno.

Qui siamo in sede di discussione pregiudiziale. Il Governo non si è avvalso della facoltà, che la legge gli consente, di richiedere il parere del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro prima di presentare questo progetto al Parlamento.

Il Governo è stato incerto sulla forma da dare al provvedimento. Ricordiamo che l'onorevole Fanfani, nell'espore il programma del Governo di centro-sinistra, aveva annunciato che sul problema delle industrie elettriche nazionali il Ministero avrebbe studiato e proposto al Parlamento, entro un certo termine, la soluzione meglio adatta agli interessi del paese.

Io sostenni che v'era un accordo sottobanco fra D.C. e P.S.I., che la scelta era già decisa, quella della nazionalizzazione, che alla Camera non si diceva intera la verità. L'onorevole Fanfani protestò; ma i fatti successivi hanno dimostrato che si è pervenuti, sia pure non attraverso la forma del decreto-legge, auspicata dai socialisti, ma attraverso quella della legge in parte di applicazione diretta in parte di delega, alla nazionalizzazione, com'era nei voti della estrema sinistra.

Il Governo, dicevo, non ha creduto di avvalersi della collaborazione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Ha preferito far ricorso ad esperti privati, certamente autorevoli. È inutile, su questo punto, muovere critiche al Governo, perché la legge sul Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro dà alla Camera la possibilità di fare ciò che il Ministero non ha creduto di fare per primo.

Nella seduta di due giorni fa, quando da parte dei colleghi socialisti e comunisti fu richiesta la discussione della mozione sui problemi agrari, noi abbiamo ascoltato il ministro per i rapporti con il Parlamento, onorevole Codacci Pisanelli, affermare che il Governo non poteva accettare immediatamente il dibattito giacché era necessario sentire preventivamente il parere dei sindacati.

Il Governo, quindi, sente l'esigenza della collaborazione offerta da organismi diversi. Si potrebbe osservare che i sindacati non sono ancora giuridicamente riconosciuti nel nostro ordinamento, che essi sono soltanto associazioni di fatto; ma noi abbiamo troppo vivo il senso della realtà per non riconoscere che i sindacati sono forze vive dal punto di vista sociologico e che quindi opportuna può risulterne la consultazione.

Ma se il ministro prospetta al Parlamento e alla pubblica opinione l'utilità di sentire i sindacati prima di pronunziarsi su una mozione, che non ha il valore impegnativo d'una proposta di legge, non vorrà poi rifiutarsi di aderire alla richiesta liberale, fondata sul rispetto costituzionale e sulla logica, di consultare l'organo appositamente istituito, il C.N.E.L., su un provvedimento di tanta importanza come questo sulla nazionalizzazione? Voi sapete, onorevoli colleghi, cosa stabilisce l'articolo 99 della Costituzione: il C.N.E.L. è l'organo di consulenza, in materia economica e sociale, del Governo e delle Camere.

Quando all'Assemblea Costituente fu prospettata l'idea d'introdurre questo organismo v'era un clima euforico: da molti si attendevano grandi cose dalla nuova istituzione, che risaliva, come immediato precedente, alla costituzione di Weimar dell'altro dopoguerra, del 1919. Ricordo che l'onorevole Fanfani, che faceva parte della III Sottocommissione, propose una for-

mulazione attraverso la quale si conferivano al Consiglio una tipica strutturazione rappresentativa e una grande importanza. In fondo, questo organismo esprime il tentativo d'una rappresentanza organica, e dico «tentativo» perché, sotto questo profilo, esso, almeno quale è configurato dalla Costituzione e dalla legge del 1957, non è compiuto e perfetto. È un organismo che si trova in una posizione distaccata rispetto alla rappresentanza politica, un organismo privo di poteri deliberativi, in quanto la sua funzione (parliamo di quella prevalente) si concreta ed esaurisce in atti di valutazione, in pareri, cioè in una forma di collaborazione che non incide sulla sovranità del Parlamento né sulla potestà attiva del Governo, cioè, sulla valutazione politica dei provvedimenti. Quindi, il C.N.E.L. non è una terza Camera; e i timori che molte parti manifestano, e in base ai quali si cerca sempre più di confinare in un ambito ristretto l'attività del C.N.E.L. (si dice che esso potrebbe sminuire il potere delle Camere, o quanto meno ritardare il ritmo dei loro lavori) sono del tutto infondati. Si tratta, ripeto, d'un organismo di consulenza e di collaborazione, che esprime un parere. La Camera ne tiene il conto che crede di poterne tenere, in maniera assolutamente autonoma; può prendere ciò che vi è in esso buono, può respingerlo nella sua interezza, può accoglierlo, in ogni caso in base a una valutazione libera e indipendente, assolutamente discrezionale. Il C.N.E.L. non è una terza Camera; ma sarebbe erroneo degradarlo ad anticamera.

Il C.N.E.L. non è un organismo politico, è un organismo prevalentemente tecnico, sebbene io creda che non sia lontano dal vero un illustre giurista, che fu nostro collega alla Costituente, chiarissimo professore di diritto e oggi giudice costituzionale, il quale, analizzandone la natura giuridica, rileva che il C.N.E.L. è «ausiliario dell'attività politica dello Stato e propriamente di quella che si svolge nel campo economico e sociale, e la sua composizione, che è in prevalenza rappresentativa delle categorie economiche, gli conferisce una posizione di ordine non meramente tecnico, ma anche di collaborazione alla formazione dell'indirizzo politico nel campo predetto».

Il nostro sistema costituzionale prevede organi costituzionali (il Governo, la Camera, il Senato, la Corte costituzionale) e altri organi sulla cui costituzionalità si discute (per esempio, proprio il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro). Non mi addentrerò in una discussione sulla natura costituzionale o meno del Consiglio. Dirò che esso è senza dubbio alcuno organo costituzionale dal punto di vista formale, e forse anche sostanziale almeno per talune sue attività, come quella d'iniziativa legislativa. Comunque a me interessa in questo momento sottolineare la tendenza all'equilibrio fra organi costituzionali e organi che costituzionali possono non essere in senso strettamente giuridico, ma che tuttavia hanno una rilevanza, non foss'altro formale, d'ordine costituzionale. Il C.N.E.L. sta a fianco del Governo e delle Camere, ma non entra a far parte del Governo né delle Camere. In questo sistema, che si deve svolgere in modo ordinato per non

rompere la tendenza all'equilibrio, vi è la garanzia delle libertà e del buon funzionamento delle istituzioni. Questo organo è collegato, con una sua autonomia funzionale e strutturale, alle Camere e al Governo, fa parte dell'ordine fondamentale, del sistema giuridico.

Perché non dobbiamo chiedere il parere del C.N.E.L. in questa materia? All'articolo 8 della legge del 1957, che disciplina la competenza consultiva del C.N.E.L., si dice che questo dà i suoi pareri su materie che investano indirizzi generali in campo economico e sociale. Ebbene, quale legge più di questa segna un «indirizzo» di politica economica e sociale? Io vorrei che ciascuno sgombrasse dal suo animo ogni preoccupazione politica, di prestigio o di falso prestigio (qui vi è stato il giuoco delle impuntature, delle permalosità, delle ripicche: sono state imposte date fisse, per cui bisogna approvare la legge entro un certo termine, come se il mondo fosse minacciato di crollare in caso diverso), e vedesse le cose nella loro semplice realtà.

Questo provvedimento ha una straordinaria importanza. Esso è stato definito un atto d'indirizzo che deve incidere nel «nuovo corso» della storia economica, politica e sociale italiana. È, come si ama dire secondo il linguaggio di moda, «una riforma di struttura»; è uno degli strumenti della programmazione: lo ha ricordato l'onorevole La Malfa, il programmatore illuministico, nella sua recente intervista televisiva. Da parte dell'estrema sinistra viene assunto addirittura come uno degli indici di rottura per l'instaurazione di una nuova forma di società collettivistica o paracollettivistica. Che si tratti di un provvedimento importante, tutti riconoscono.

Non è cosa che si esaurisca nella produzione di una certa serie di effetti ben circoscritti; è piuttosto un atto destinato a segnare l'inizio d'una nuova via, d'un nuovo corso, con implicazioni future oggi forse soltanto sospettabili ma insite nel meccanismo stesso e nella volontà politica che ne sta alla base. Ebbene, su un provvedimento di tanta rilevanza noi non chiediamo il parere dell'organo che la Costituzione ha voluto creare proprio al fine di esprimere in ordine a questioni di siffatta natura e momento il suo avviso?

È facile constatare che questo disegno di legge ha creato uno stato di allarme generale, che si cerca in tutti i modi di dissipare da parte dei partiti che danno vita alla maggioranza. Questa maggioranza è formata da forze — dirò così — in servizio permanente effettivo, i democristiani, i socialdemocratici, i repubblicani, i socialisti, e da forze di complemento, i comunisti, i quali ultimi premono per dare al provvedimento un contenuto ancor più rivoluzionario e sanzionatorio. Con tutto il rispetto per gli ufficiali in servizio effettivo, ricordo che le guerre sono state sempre vinte dagli ufficiali di complemento, e non vorrei che lo stesso dovesse avvenire in campo politico.

I nostri avversari addossano all'opposizione la colpa di creare questo allarme con prospettazioni apocalittiche, con previsioni catastrofiche. Ricordo

che ai tempi del fascismo ogni critica era definita disfattismo, e chiunque non levasse osanna ai provvedimenti della dittatura era considerato un disfattista. Oggi non si formulano più queste accuse, né, grazie a Dio, si va in galera o al confino, ma un po' di questo clima di regime è nell'aria; e se non si spazza subito via, potrebbe finire per consolidarsi.

In realtà, le ragioni di questo allarme nell'opinione pubblica sono nelle cose: derivano, oggi, in particolare, da questo provvedimento inutile e dannoso, da questa «riforma di struttura», voluta per ragioni politiche e non per il vero progresso, per il vero benessere della collettività: e che è, soprattutto, un provvedimento punitivo.

Perché dunque non si avverte il bisogno di consultare il C.N.E.L. in ordine a una proposta che, oggettivamente considerata, è di notevole complessità, che avrà profonde ripercussioni in campo economico e sociale e ha già determinato nell'opinione pubblica (che pure conta qualcosa in un paese democratico) una situazione di disagio e di preoccupazione che i nostri uomini politici cercano di eliminare in tutte le maniere, e che dunque esiste?

L'onorevole La Malfa non mi sembra tipo incline a combattere contro i mulini a vento!

Non vogliamo rassicurare il paese, dicendogli che abbiamo meditato bene, tanto bene da aver sentito il bisogno di consultare l'organo creato proprio a tal fine? Si consultano egregie persone (come il professor Saraceno, del cui valore e della cui competenza ho il massimo rispetto), ma non l'organo istituito per dare pareri alla Camera ed al Governo!

Che d'altra parte sia necessario chiedere il parere del C.N.E.L. a me pare evidente, dato che il disegno di legge traccia indirizzi nel campo della politica economica, come risulta fra l'altro dal terzo comma dell'articolo 1 del testo della Commissione. Quest'articolo dice testualmente: «Ai fini di utilità generale l'Ente nazionale provvederà alla utilizzazione coordinata e al potenziamento degli impianti, allo scopo di assicurare con minimi costi di gestione una disponibilità di energia adeguata per quantità e prezzo alle esigenze di un equilibrato sviluppo economico del paese».

Consentitemi di leggere lo stesso testo in forma negativa: «Il Governo e la maggioranza danno vita all'«Enel» in quanto oggi non v'è utilizzazione coordinata, manca il potenziamento degli impianti, non sono assicurati i minimi costi di gestione, non è assicurata una disponibilità di energia adeguata per quantità e prezzo alle esigenze di un equilibrato sviluppo economico del paese».

È chiaro che leggo bene: infatti, se si costituisce questo nuovo ente, questa nuova struttura tipo «carrozzone», lo si fa per raggiungere i fini indicati nella proposta, sicché è segno che questi fini oggi non sono realizzati. Mi sembra un ragionamento lapalissiano. Ebbene, nel merito vedremo se è vero. Basterà affidarsi alla relazione di maggioranza dell'onorevole De' Cocci per avere la conferma delle grosse e piccole menzogne che sono cosparse con poca grazia per tutto il provvedimento.

L'osservazione che voglio fare adesso è un'altra, e riguarda il parere del C.N.E.L. In questo comma v'è la sconfessione di tutta la politica fino ad oggi seguita. È noto che nel settore elettrico le partecipazioni statali sono notevolissime: l'intervento pubblico, da quello dello Stato a quello delle regioni e dei comuni, è vasto, intenso e penetrante.

In questo articolo, dicevo, vi è la smentita della validità e della utilità dell'intervento della pubblica amministrazione nel settore elettro-commerciale, se è esatto, stando proprio al testo del disegno di legge, che tale intervento ci ha portato, almeno nel vasto spicchio del settore in cui esso è operante, a questa situazione quasi disastrosa. Allora il C.N.E.L. deve essere consultato. Il Governo lo ha interpellato per le partecipazioni statali; se è vero quello che gli onorevoli La Malfa e Lombardi affermano, è da rivedere tutta la politica di intervento attraverso l'I.R.I.

Come potete pensare che un nuovo ente pubblico possa raggiungere effetti ed obiettivi che già l'intervento pubblico effettuato largamente non è stato in grado di realizzare? Il disegno è travagliato da una radicale contraddizione. Vogliamo mettere ordine in queste idee? Vogliamo rivolgerci ad un organo non politico, o non esclusivamente politico, perché, in un clima distaccato, e salvi gli indirizzi politici che spettano al Parlamento, e la valutazione definitiva che attiene alla sovranità del Parlamento, esaminati da un punto di vista tecnico il congegno, la struttura della proposta? Non ci vogliamo mettere, anche per ragioni di opportunità, al riparo, sentendo un organo consultivo di tanta importanza, di fronte alla pubblica opinione, ed essere più tranquilli di fronte alla nostra coscienza? Siamo veramente, nell'intimo, così completamente sereni da poter abdicare a questo dovere di consultare il C.N.E.L.?

Non so che cosa si potrà dire in contrario. Probabilmente si opporrà che l'articolo 8 attribuisce alla Camera e al Governo non il «dovere» ma il «potere» di richiedere il parere. Vorrei dire che ciò è ovvio. Se l'articolo 8 avesse stabilito che il Governo e le Camere hanno l'obbligo giuridico di sentire il C.N.E.L., non staremmo qui a discutere, con soddisfazione di pochi, in questo mese di tanta calura.

Che cosa vuol dire «potere» in una legge come questa, che stabilisce un collegamento fra tre organi costituzionali – Governo, Camera e Senato – e un organo di rilevanza costituzionale quale è il C.N.E.L.? Che cosa significa «potere» in materia di diritto pubblico? Non è la consulenza da parte d'una società privata che si fa o non si fa a seconda della valutazione di interessi meramente patrimoniali e liberamente disponibili. Qui siamo di fronte a un potere-dovere. Vorrei dire che dovrebbe bastare la richiesta d'un gruppo di deputati, che prospetti l'opportunità di richiedere il parere al C.N.E.L., perché la Camera debba darvi corso.

Quali argomenti opporrete per dire di no? Non occorre, ripeto, una situazione di necessità, di indispensabilità; per esercitare il potere di richiesta è sufficiente una valutazione di convenienza, di opportunità. Vorrete ar-

rivare sino al segno di negare l'opportunità, la convenienza di fronte a questo che è un caso limite? Se non si richiede il parere in questa situazione, ditemi onestamente: quando lo richiederete mai?

Se vi farete forti della ragion del numero, si deve porre un altro problema. Io so, anche se non sarà detto in quest'aula, che vi è in molti colleghi un senso di sfiducia nei confronti del C.N.E.L. Io dico che questa sfiducia non ha fondamento perché i pareri che il C.N.E.L. finora ha dato sono tutti validi, sono documenti apprezzabili: non hanno mai intralciato l'attività del Parlamento, non hanno inciso nell'esercizio delle sue funzioni sovrane. Sono stati una forma di collaborazione, indispensabile in una società articolata e democratica; esprimono in qualche misura, anche se non compiutamente, una rappresentatività diretta delle forze del lavoro. Certo, oggi i sindacati non sono giuridicamente costituiti, quindi questa rappresentatività opera nei limiti in cui può operare; ma il giorno in cui l'ordinamento sindacale voluto dalla Costituzione sarà stabilito, lo stesso C.N.E.L. necessariamente ne ritrarrà una forza rappresentativa maggiore.

E quest'organo di mediazione, istituzionalmente distaccato dai contrasti immediati delle forze politiche, dalle passioni, dalle pregiudiziali psicologiche che tante volte hanno un peso maggiore delle pregiudiziali politiche, non può dirci una parola, non può darci un consiglio?

La relazione dell'onorevole De' Cocci, che malamente si definisce «di maggioranza», è uno strano documento, dal quale traspare il travaglio dell'autore e di larga parte della maggioranza democristiana. A un certo momento essa elenca le soluzioni possibili: adesso farà una comparazione tra ognuna di esse – sarebbe logico ritenere – e dimostrerà che quella della nazionalizzazione è la preferibile. Niente di tutto questo: si tratta di soluzioni tutte ottime; si aggiungono soltanto due paroline per porre in evidenza talune marginali deficienze attuali niente altro!

Vogliamo rimanere inerti e vogliamo respingere questa richiesta, adducendo ancora una volta il motivo della fretta? In questo caso dovrei tornare al discorso di prima, che cioè la ragione del numero soffoca la logica, il buon senso, il senso comune. O vogliamo dire che non vi è bisogno del parere del C.N.E.L. perché questo problema è già stato studiato? Ma questa è una petizione di principio: si dà per dimostrare proprio ciò che si vuole dimostrare. Bisogna approfondire il tema, viceversa, portarlo davanti a un organo diverso che opera in un'atmosfera meno arroventata, che ha maggiori contatti (o dovrebbe averli istituzionalmente) con la vita produttiva del paese, con le sue vere esigenze economiche e sociali.

Io non so quali argomenti potrete addurre per opporvi a questa richiesta. Per non ascoltarla bisognerà fare veramente come Ulisse, allorché si tappò le orecchie per non sentire il canto delle sirene. Non so chi si assumerà il ruolo di sirena in questa circostanza; il ruolo di Ulisse probabilmente spetterà all'onorevole Togni e all'onorevole Colombo! Sono argomenti ai quali non so come si possa opporre resistenza, se non con la ragione del numero.

Consentitemi che ricordi ciò che ebbe a dire l'onorevole Zoli quando, ricoprendo la carica di Presidente del Consiglio dei ministri, inaugurò nel 1957 il C.N.E.L. Nel suo discorso, si afferma che: «il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro può offrire un luogo d'incontro e di distensione tra le opposte forze economiche e politiche che ora scuotono violentemente il paese...», aggiunge che «anzichè di ostacolo e di intralcio agevolerà l'opera dei maggiori organi costituzionali per l'esercizio delle loro funzioni». E lo stesso senatore Zoli, passando dalle formulazioni astratte e programmatiche dei compiti del C.N.E.L., all'indicazione dei problemi che questo avrebbe potuto e dovuto affrontare, indica proprio quelli relativi all'articolo 41: «... Un tema che si riallaccia anch'esso ad una norma costituzionale; intendo riferirmi alla materia, oggetto di viva polemica, nella quale per le passioni politiche, per il peso di interessi, non sempre le valutazioni sono obiettivamente ispirate ad interessi superiori: all'articolo 41 della Costituzione».

Ora, nessuno può affermare che l'articolo 41 sia un articolo isolato; esso si ricollega con l'articolo 43 e con tutto quel sistema di norme nel quale l'una condiziona l'altra, e che bisogna tenere reciprocamente presenti per una interpretazione logica e ordinata.

Anche l'attuale Presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, l'onorevole Campilli, nella prefazione d'un volume che contiene una rassegna dell'attività dell'istituto, esprime un rammarico: «l'esperienza di questo triennio attesta la vitalità dell'istituto, pone tuttavia in luce la necessità di una più organica cooperazione del Consiglio con l'attività legislativa e con la politica economica e sociale».

Ebbene, cosa vogliamo fare? Si presenta questo primo provvedimento, che è il proemio alla sbandierata politica di programmazione, e noi non facciamo niente, noi non ricorriamo a questo istituto appositamente formato quale organo di consulenza nella materia economica e sociale, e soprattutto quando si investano questioni generali di indirizzo economico e sociale? Per questo provvedimento radicale, di struttura, indice e sintomo di un nuovo corso, per questo provvedimento noi non chiediamo il parere, mentre l'opinione pubblica è percorsa da riserve, da preoccupazioni?

Voi avrete notato che io ho posto nel mio documento un termine molto breve al C.N.E.L. perché manifesti il suo parere, al fine di fugare qualunque sospetto che si potesse trattare di una manovra ostruzionistica. E se, poi, vi è al fondo del diniego la sfiducia verso l'istituto, allora, onorevoli colleghi – e mi rivolgo soprattutto a coloro che sono gli zelatori dello adempimento della Costituzione – allora dobbiamo porre il problema della sua sopravvivenza. Per me sarebbe un errore sopprimerlo, ma sarebbe anche un errore mantenerlo in vita, e con un costo di 400 milioni annui, relegandolo nel frigorifero. Anche l'opinione pubblica deve sapere che vi è un istituto che costa 400 milioni al contribuente e che non viene consultato

perché si ha fretta di varare un provvedimento, soltanto per ragioni politiche, per accontentare i socialisti e non perderne l'appoggio. Ciò è molto grave, signor Presidente.

Per i motivi che ho l'onore di esporre, ho ragione di sperare che la domanda di sospensione, che sarebbe una breve battuta di arresto, possa trovare accoglimento. Non sono otto giorni in più o otto giorni in meno l'importante; qui vi è l'opinione pubblica che ci guarda; vi è il corpo elettorale che ci guarda; v'è l'interesse della collettività nazionale nel suo essere e nel suo divenire. Se questo provvedimento deve incidere nella struttura della società italiana, meditiamoci: per nostro conforto, per conforto della nostra coscienza per tranquillizzare e garantire l'opinione pubblica.

Non indulgete, signori della D.C., eccessivamente allo *slogan* dell'onorevole Nenni: *politique d'abord!* (Applausi).

Seduta del 6 agosto 1962

*Esaurita la discussione sulle linee generali, l'Assemblea passa all'esame degli ordini del giorno non ancora svolti. Nel primo, presentato da Bozzi ed altri, si chiede il non passaggio agli articoli. Bozzi lo svolge ricordando le motivazioni espresse negli interventi dei deputati del gruppo liberale.*

**Bozzi.** L'ordine del giorno, che illustrerò brevemente a nome del gruppo liberale, chiede il non passaggio all'esame degli articoli. I motivi che ne stanno a base sono stati già illustrati sia nella relazione di minoranza dell'onorevole Alpino e dell'onorevole Trombetta, sia negli interventi di altri miei colleghi, i quali hanno toccato i diversi aspetti del provvedimento, di carattere giuridico-costituzionale, di carattere politico e di carattere economico, aspetti che non vanno disgiuntamente considerati, ma, l'uno condizionando l'altro, vanno visti in una sintesi. E questa sintesi denuncia la gravità, l'inutilità, la dannosità del disegno di legge sulla nazionalizzazione delle industrie elettriche, il quale potrebbe essere definito il provvedimento del «falso scopo».

Io non so quanti in quest'aula abbiano pratica di tecnica di artiglieria; ma di certo ne devono sapere qualche cosa l'onorevole Moro e l'onorevole Fanfani. In artiglieria, se si vuol colpire un certo obiettivo, si rivolge il cannocchiale non su questo obiettivo ma su un punto diverso; poi si fanno alcuni calcoli in base ai quali il colpo dovrebbe toccare il bersaglio. Applicato alla politica e alla morale, la quale per lo meno per gli uomini della democrazia cristiana non dovrebbe essere in completo divorzio dalla politica, il falso scopo si chiama, uscendo di metafora, menzogna.

Ora, questo provvedimento trabocca di menzogne: nei suoi presupposti, negli atteggiamenti tenuti da molti uomini politici in quest'aula e fuori di quest'aula, nel contenuto stesso delle disposizioni normative, di quelle fon-

damentali, le quali sono travagliate da insanabili contraddizioni. Vogliamo, onorevoli colleghi, rapidamente passare in rassegna talune manifestazioni di questa tavola di menzogna dominante? L'onorevole La Malfa, che io considero la reviviscenza d'uno dei programmatori illuministici d'altri tempi, il quale crede di poter pianificare in forza del suo raziocinio lo svolgimento della vita italiana nei decenni a venire, l'onorevole La Malfa non molto tempo fa ebbe a definire la nazionalizzazione un mezzo logoro, un ferro vecchio; oggi, viceversa, noi lo vediamo sostenitore fervoroso di questo strumento, che i socialisti gli hanno consegnato come una delle basi della formula di centrosinistra.

Andiamo avanti. L'onorevole Moro, che è sempre cauto, vorrei dire felpato nel suo dire e nel suo argomentare, addirittura troppe volte ermetico, al congresso di Napoli fu, eccezionalmente, chiaro nel negare valore alla nazionalizzazione dell'energia elettrica e anzi nel prospettare, con dovizia di argomenti, tutte le difficoltà, tutto il danno che da un provvedimento siffatto sarebbero derivati. Ebbene, anche l'onorevole Moro è stato folgorato sulla via della Damasco socialista! E non è finita! Il nostro relatore, *soi disant* di maggioranza, l'onorevole De' Cocci, qualche anno fa manifestò in documenti ufficiali il suo punto di vista nettamente contrario alla nazionalizzazione; oggi anch'egli ha mutato opinione, ma non ha potuto mutarla fino al segno di non trasfondere nella relazione tutto il travaglio suo personale e di gran parte del gruppo al quale appartiene. In quella relazione, infatti, noi troviamo una ricchezza di argomenti, una prospettazione di soluzioni diverse, ma veramente è difficile intendere una ragione convincente a sostegno di questo provvedimento.

Ma cogliamo un altro bel fiore sul prato della menzogna! Noi abbiamo ascoltato l'altro giorno il discorso del padre non putativo della formula di centro-sinistra, l'onorevole Riccardo Lombardi. Questi ha detto tante cose, su alcune delle quali avremo occasione di tornare fra poco: tra le più interessanti, stavo per dire sconcertanti, è la dichiarazione relativa all'accordo esistente al momento della formazione di questo Governo in ordine alla nazionalizzazione delle industrie elettriche. Il Governo era impegnato a farla; e invece, come voi ricordate, il Presidente del Consiglio onorevole Fanfani, nel presentare in Parlamento il programma, espresse riserve, prospettò necessità di studio sul se e sul come dell'intervento pubblico nel settore elettrocommerciale. L'onorevole Fanfani fece ricorso a formule interlocutorie, ovattate, evasive, mentre l'accordo sulla nazionalizzazione era già bello e deciso. Ci muoviamo in questo clima di desolante distorsione della verità, d'inganno.

Consentite che mi soffermi su un altro aspetto, perché qui tutto è connesso. L'onorevole La Malfa nel suo discorso al Senato di pochi giorni fa e nei suoi interventi televisivi ha affermato che il provvedimento di nazionalizzazione dell'industria elettrica deve costituire un mezzo per quella politica che egli ama chiamare di programmazione e che in realtà si configu-

ra come una politica di piano; del resto, si chiami programmazione o piano, quel che conta è il contenuto e la forza che si danno a questo indirizzo. L'onorevole La Malfa, dicevo, ha sostenuto che la nazionalizzazione è uno degli strumenti della nuova politica. Che cos'è questa politica di programmazione della quale manca oggi l'apparato costituzionale e amministrativo per attuarla? Lo stesso ministro del bilancio ha annunciato che nel prossimo autunno sarà presentato al Parlamento un disegno di legge per l'istituzione del Ministero del bilancio e della programmazione e in questo organismo saranno previsti gli strumenti necessari per tradurre nella realtà gli schemi della programmazione. Quindi, allo stato attuale, è tutto un vagare fra l'incerto, fra l'equivoco, fra le parole spesso contraddittorie: la nazionalizzazione di cui trattiamo è un atto preparatorio. Di certo esiste soltanto un giustificato stato di panico fra gli operatori economici! L'onorevole La Malfa cerca di rassicurare l'opinione pubblica dicendo che si tratta d'una «programmazione democratica», ed è democratica in ragione del modo della sua formazione: questo non sarà un provvedimento d'imperio del Governo e del ministero, ma sarà determinato attraverso la collaborazione di vari organismi, di diverse forze vive operanti nel paese. Vorrei dire che si tratta di una formazione più che democratica, di tipo corporativo! Ma questa precisazione dell'onorevole La Malfa appaga assai poco: egli indica soltanto il momento che attiene alla creazione del programma, che è cosa importante ma non decisiva, perché ciò che interessa soprattutto è il modo con il quale il programma stesso, elaborato democraticamente o corporativamente se si preferisce, sarà poi attuato in concreto, come s'inserirà nello svolgimento dell'attività economica del paese. Sarà un piano indicativo o coercitivo? A me pare insita nel meccanismo di ogni programmazione, di ogni pianificazione, la nota della coercitività; ma ciò è, in ogni caso, inevitabile quando la politica di programmazione è voluta ed è appoggiata da forze socialiste, da forze democristiane di sinistra come quelle sindacali che rappresenta l'onorevole Scalia, il quale, parlando prima di me, ha ricalcato nei concetti e anche nel linguaggio l'atteggiamento dei comunisti e dei socialisti. Per le forze di sinistra il programma è lo strumento per la rottura d'un certo tipo di società che chiamerò borghese, e per l'edificazione d'un tipo nuovo in cui si abbia la concentrazione nelle stesse mani del potere politico e del potere economico.

L'onorevole La Malfa (chiedo la collaborazione dei colleghi per capire certi testi), parlando giorni fa al Senato (cito dal *Resoconto sommario*), ha spiegato che cosa è la politica di programmazione. «La politica di programmazione – dice l'onorevole La Malfa – non vuole coartare nessun tipo di autonomia, ma ogni tipo di autonomia politica, amministrativa o economica, è condizionata dai risultati d'interesse generale che si vogliono raggiungere attraverso la programmazione». In sostanza, l'onorevole La Malfa afferma che l'individuo il quale dispone d'una determinata sfera di autonomia, è condizionato nell'attività di svolgimento dal programma. E poiché

si tratta di un programma elaborato dall'alto e che si manifesta attraverso atti amministrativi muniti di esecutorietà, l'«autonomia condizionata» rassomiglia tanto alla libertà di cui gode il carcerato di muoversi nell'ambito della sua cella! Il programma sarà necessariamente intessuto di ordini, di divieti, d'indirizzi, di agevolazioni. Se anche, dal punto di vista giuridico, si qualificherà «indicativo» diventerà obbligatorio in forza delle cose, a ragione del clima politico nuovo.

Nelle stesse parole del programmatore illuminista, l'onorevole La Malfa, v'è questa esplosione di verità che viene dalle cose, dal meccanismo del sistema, dal meccanismo insito nell'istituto della programmazione, che se ha da essere qualcosa, non può non essere o diventare una programmazione coercitiva.

Dicevo che da questo provvedimento sulla nazionalizzazione traspare la menzogna. Lo ha detto poco fa anche l'onorevole Scalia.

Sono state prospettate talune ragioni di incostituzionalità, che non starò a ripetere. Ma credo che fra le molte, e quasi tutte valide o quanto meno apprezzabili, denunce di incostituzionalità ve n'è una che ha un grande fondamento in quanto emerge dal testo stesso del disegno di legge: io penso che il Presidente della Repubblica potrebbe a ragione avvalersi del potere di rinvio alle Camere, e penso, in ogni modo, che la Corte costituzionale, investita dell'esame di legittimità della legge, potrà trarre da questa vizi intrinseci di contraddizione, che configurano una forma di sviamento di potere legislativo. V'è qui un fine dichiarato di pubblica utilità; ma lo strumento legale predisposto non è congruente rispetto ad esso.

In quale parte è insita questa palese contraddizione? Nell'articolo 1 del disegno di legge, al terzo comma, che inizia con le parole «Ai fini di utilità generale», ecc. Qui voi vedete un contrasto fra la norma e l'obiettivo che si afferma di voler raggiungere: contrasto in quanto, come ha detto l'onorevole Scalia, non è pensabile che il fine di utilità generale descritto dal legislatore possa essere conseguito lasciando alla proprietà privata e alla libera iniziativa una forte aliquota di imprese, quella degli autoproduttori, quella dei cosiddetti piccoli produttori e quella delle aziende municipalizzate e delle aziende regionalizzate. Un provvedimento che invoca una radicale esigenza di coordinamento e postula una riserva, come si legge al primo comma dell'articolo 1, una riserva totale, e poi lascia per strada all'iniziativa privata un tanto largo settore, esprime una insanabile contraddizione. Questo in termini giuridici si chiama eccesso di potere.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, fra le ragioni per le quali noi liberali ci opponiamo al passaggio agli articoli ve n'è ancora una. Mercoledì scorso, alla Camera, l'onorevole Lombardi ha parlato con molta lealtà. Ai socialisti si possono muovere molte critiche, ma non quella di non essere chiari, precisi, di non dire le cose con il loro nome. Ora, l'onorevole Lombardi ha fatto una affermazione – ripresa anche questa dall'onorevole Sca-

lia – riguardante il cosiddetto «oligopolio collusivo». L'altra sera mi trovavo in un salotto e vi erano delle persone contrarie alla nazionalizzazione.

**Storti.** Strano.

**Bozzi.** Sappiamo che ella frequenta soltanto la borgata Gordiani, il Tuffello e il Tiburtino III. (*Commenti*).

**Storti.** I miei salotti sono sempre a favore della nazionalizzazione.

**Bozzi.** Io ho tranquillizzato quegli amici dicendo loro che, attraverso il provvedimento della nazionalizzazione, si mira a rompere l'«oligopolio collusivo». (*Commenti*). Ma di che si tratta? Guardi, signor Presidente, che dietro questa espressione che può sembrare oscura...

**Giolitti.** Non l'abbiamo inventata noi.

**Bozzi.** Il professore Lombardini è quello che l'ha usata per primo: da Lombardini a Lombardi...

**Giolitti.** L'avete acquisita anche voi.

**Bozzi.** Questo «oligopolio collusivo», detto in parole più chiare, significa che fra le aziende I.R.I., cioè fra le aziende autonome in sé ma dirette dalla politica governativa dell'istituto di diritto pubblico I.R.I., e le aziende private del settore elettrico vi sarebbe stata una collusione. Ora «collusione» è un termine doloso (mi rivolgo al Presidente, professore di diritto penale): significa unire attività al fine di imbrogliare qualcuno. Ragion per cui vi sarebbe stata una condotta inefficiente delle aziende pubbliche (non vogliamo arrivare al concetto intenzionale e doloso, vogliamo rimanere nel concetto colposo); in definitiva, come risultato obiettivo, le aziende pubbliche non rispondono allo scopo. Questa denuncia è molto grave perché esprime sconfessione della politica d'intervento pubblico attuata attraverso l'I.R.I. e, al tempo stesso, indica un nuovo indirizzo da preferire, un nuovo indirizzo che l'onorevole Lombardi ha apertamente manifestato e che l'onorevole Scalia – me lo consenta l'onorevole Storti – ha ribadito: l'indirizzo, cioè, volto a rompere questo «oligopolio collusivo» per avviarsi verso una più estesa politica di nazionalizzazioni. Il che, ripeto, è stato detto chiaramente dall'onorevole Lombardi, quando nel suo discorso ha precisato che l'onorevole Moro, l'onorevole Fanfani ed altri esponenti della democrazia cristiana possono pur dichiarare di non volere altre nazionalizzazioni, ma ciò può valere per l'attuale Governo, mentre per l'avvenire la questione è aperta e sarà quello che sarà. (*Interruzione del deputato Giolitti*). E chi vi contesta questo diritto? Io mi rivolgo alla democrazia cristiana, non a voi.

**Storti.** Chi può contestare alla democrazia cristiana il diritto di dire che non vuole altre nazionalizzazioni? Ognuno ha il diritto di esporre la sua opinione.

**Giolitti.** Del resto abbiamo detto anche noi che nel programma dell'attuale Governo non sono previste altre nazionalizzazioni.

**Bozzi.** Signor Presidente, abbiamo visto assumere da parte di esponenti della democrazia cristiana un atteggiamento da scolareto il quale, dopo aver fatto qualche briconata, dice al babbo: stai tranquillo, non lo farò più! Infatti questi esponenti hanno assicurato che non avrebbero fatto altre nazionalizzazioni: lo hanno detto, lo hanno scritto. Viceversa l'onorevole Lombardi, parte, organica o non organica che sia, della maggioranza, coerentemente con la linea del suo partito, ha detto...

**Storti.** Sono due esponenti di due distinti partiti. Perché si deve meravigliare, allora, che due persone di due partiti diversi dicano cose diverse?

**Giolitti.** Non siamo certo due partiti uguali.

**Storti.** È quello che tenta di dimostrare l'onorevole Bozzi: non ci riuscirà mai.

**Bozzi.** Siete, la democrazia cristiana e il partito socialista, collegati nel programma. E inoltre, nel momento in cui la democrazia cristiana tende verso una politica di più intima collaborazione con il partito socialista, nel momento in cui si prospetta la possibilità dell'inserimento del partito socialista nel Governo, noi di questo fatto, di queste diverse prospettazioni su punti tanto importanti, dobbiamo tenere conto. I socialisti sono vostri alleati, e voi li volete stringere in un amplesso più stretto. (*Commenti*).

Dunque, esiste questo «oligopolio collusivo».

Ora, onorevoli colleghi, io domando: in questo paese tanto caro a noi che si chiama Italia, a chi dobbiamo credere? Vi ho fatto rilevare, scegliendo fior da fiore, alcune delle grosse o piccole menzogne di cui è costellato questo provvedimento (diceva il mio professore di ginnasio, riferendosi agli errori della versione di latino: si prendono con le molle!). Nell'opuscolo del presidente dell'I.R.I. (persona certo autorevole, colta), opuscolo pubblicato nel febbraio 1962, si legge: «Nella formula I.R.I. si opera una rigorosa distinzione tra la responsabilità dell'istituto, cui spetta l'attuazione delle direttive politiche governative, e quella delle società del gruppo, che rispondono della gestione economica delle loro iniziative. L'I.R.I. costituisce pertanto, nel nostro sistema economico, il tramite necessario e difficilmente sostituibile per l'attuazione di una efficace politica delle partecipazioni statali». Conclude l'opuscolo: «Lo strumento I.R.I. è il più efficace per assolvere ai compiti che il pubblico intervento può ragionevol-

mente proporsi entro un orizzonte storico limitato e nell'ambito di una economia come la nostra».

A chi bisogna credere in questo paese? Al presidente dell'I.R.I., che fa l'esaltazione documentata della bontà di tale forma d'intervento pubblico nell'economia, ovvero ai socialisti e all'onorevole Scalia che parlano di «oligopolio collusivo», di un imbroglio, di un intralazzo, quanto meno di una incapacità incolpevole, di un sistema che non funziona? A chi bisogna prestar fede, signor Presidente, onorevoli colleghi? La verità è che questo provvedimento, come è stato più volte detto, e bisogna pur ripetere, non ha una finalità economica.

Questo travaglio, questa messe di contraddizioni, queste incertezze, queste conversioni improvvisate confermano in forma simulata o dissimulata che il provvedimento non ha una sua sostanza vera economica e sociale: esso è uno strumento politico destinato ad attuare una politica di centro-sinistra. È una concessione fatta ai socialisti per ottenerne l'appoggio parlamentare, per preparare più strette forme di collaborazione con essi. Diciamo chiaramente che questo disegno di legge è uno degli ingredienti di quella «sperimentazione» tanto cara all'onorevole Moro; diciamo senza mezzi termini che è un atto politico. Non invociamo esperienze straniere, come è stato fatto con una certa superficialità! Comparazioni di questo genere richiedono approfondimenti, conoscenza delle tradizioni storiche, delle strutture sociali, del regime e delle forze politiche operanti. In una Inghilterra, in cui la democrazia e la libertà sono radicate, in cui non vi è un partito comunista, certe esperienze si possono anche fare, perché si è sicuri che esse si ambientano, come fatti isolati, in un certo ordinamento economico, si è certi che non recano turbamento alle istituzioni libere. Da noi, viceversa, sono provvedimenti di carattere eversivo.

*L'ordine del giorno è respinto, con votazione per appello nominale, nella seduta pomeridiana del 7 agosto con 47 voti favorevoli e 444 contrari.*

Seduta del 14 settembre 1962

*L'Assemblea discute gli emendamenti all'articolo 4 del disegno di legge, relativo ai principi e ai criteri direttivi ai quali dovranno attenersi i trasferimenti all'ENEL dei beni delle aziende erogatrici del servizio.*

*Bozzi, nel corso della seduta, svolge tre emendamenti presentati insieme ad altri.*

*Il primo è un emendamento sostitutivo del primo capoverso del numero 1 dell'articolo 4, che si riferisce ai trasferimenti a cui sono assoggettate le imprese che esercitano, in via esclusiva o principale, l'attività di erogazione. L'emendamento esclude dal trasferimento la sede sociale e quant'altro è indispensabile per il funzionamento della società. Prevede, inoltre, che siano*

*restituiti agli aventi diritto i beni non attinenti all'esercizio di tale attività, che siano richiesti entro un mese dal trasferimento o in mancanza che siano posti ai pubblici incanti. Bozzi svolge l'emendamento, soffermandosi in particolare sui due profili di incostituzionalità relativi all'espropriazione coattiva.*

**Presidente.** Gli onorevoli Bozzi, Trombetta, Alpino, Marzotto, Biaggi Francantonio, Cortese Guido, Colitto, Cantalupo, Papa, Palazzolo e Badini Confalonieri hanno proposto al n. 1°), di sostituire il primo capoverso con i seguenti:

«1°) per le imprese assoggettate a trasferimento che esercitano in via esclusiva o principale le attività di cui al primo comma dell'articolo 1 sarà trasferito all'Ente l'intero complesso di beni e di rapporti giuridici, ad eccezione della sede sociale e di quant'altro è indispensabile per il funzionamento della società. I beni non attinenti all'esercizio di dette attività, che siano richiesti entro un mese dalla data del trasferimento, saranno restituiti agli aventi diritto ed in mancanza saranno posti ai pubblici incanti o trasferiti ad enti pubblici o società a prevalente partecipazione statale. Le azioni non quotate in borsa emesse da altre società assoggettate a trasferimento saranno trasferite dall'Ente alle società emittenti, che le annulleranno e ridurranno il proprio capitale in corrispondenza al valore nominale delle azioni stesse.

Saranno previste le modalità per l'esecuzione del trasferimento, nonché quelle per la separazione e per la restituzione o alienazione di quanto non abbia attinenza con l'esercizio delle attività indicate nel primo comma dell'articolo 1».

L'onorevole Bozzi ha facoltà di svolgere questo emendamento.

**Bozzi.** Mi si consenta di esprimere anzitutto un senso di amarezza nel constatare lo scarso interessamento del Governo a questo dibattito così importante. Prego comunque il sottosegretario di riferire al ministro (che forse è impegnato in cose più importanti!) il mio punto di vista. Ringrazio il relatore, diciamo così *pro tempore*, onorevole Berry per l'amabilità di essere presente in questo momento.

A proposito del trasferimento, non ripeterò le cose dette dagli onorevoli Roberti e Gonella (del Movimento sociale: indispensabile precisazione!) in ordine al cattivo uso che in questa legge viene fatto della parola «impresa». Il Governo e la Commissione hanno evidentemente usato questa espressione per un omaggio all'articolo 43 della Costituzione, nel quale si parla appunto di imprese determinate o di categorie di imprese. Noi saremmo stati più lieti se l'omaggio alla Costituzione non si fosse limitato a un tale aspetto nominalistico, ma fosse stato di sostanza.

Nel numero 1°) dell'articolo 4 si disciplina il trasferimento delle imprese. Io penso che sia difficile immaginare una procedura più macchinosa di quella alla quale è ricorso il disegno di legge. Si distinguono, come è noto,

due tipi di imprese (adottiamo pure, per intenderci, questa parola): quelle esclusivamente o prevalentemente elettriche (articolo 4, n. 1°) e quelle che tali non sono (articolo 4, n. 2°); chiamiamo imprese miste questo secondo gruppo di aziende.

Per le imprese della prima categoria è stato congegnato questo meccanismo: si ha un trasferimento totale, di quello che il disegno di legge chiama il «complesso organizzativo», dai soggetti privati all'ente. In un successivo momento l'ente individua, in questo complesso organizzativo di beni e di rapporti giuridici, la parte che deve ritenere allo scopo di assolvere i compiti istituzionali fissati nell'articolo 1, o la parte che deve invece restituire al soggetto privato. Si ha quindi la fattispecie giuridica di un doppio trasferimento coattivo, dal privato all'ente pubblico e da questo al privato.

A questo punto si prospettano due profili di incostituzionalità. Il primo profilo di incostituzionalità sta in questo: l'espropriazione coattiva di quanto risulterà poi non essere necessario all'ente è fuori della Costituzione, è fuori dell'articolo 43, è fuori della legge generale per l'espropriazione a fini di pubblica utilità; non ha, insomma, fondamento, tanto è vero che in un secondo momento l'ente riconosce l'esigenza di dover restituire la parte che non gli serve.

Ma, connesso con questo, vi è un altro aspetto di incostituzionalità, che non credo sia stato prospettato in quest'aula. Dato il sistema si ha un trasferimento coattivo, cioè un'espropriazione, sia pure temporanea, di tutto il complesso aziendale dal soggetto privato all'ente pubblico; ma, per la parte che sarà poi restituita, il testo della Commissione non prevede un indennizzo. Ora, è un principio costituzionale che non vi può essere espropriazione, ossia privazione della proprietà o dell'uso di essa, sia pure temporanea e limitata nel tempo, senza indennizzo; la legge deve, dunque, prevedere anche per questi beni, sottratti alla disponibilità del soggetto privato, un indennizzo, se vuole essere conforme alla Costituzione.

Mentre, come abbiamo visto, per le imprese esclusivamente o prevalentemente elettriche si ha un passaggio coattivo di tutto il complesso aziendale all'ente con successivo scorporo, per le imprese miste, lo scorporo avviene prima del trasferimento, o meglio si individua giuridicamente nell'atto medesimo del trasferimento. La stessa operazione di scorporo nel caso del n. 1°) dell'articolo 4 è fatta dall'ente diventato proprietario del tutto; nel caso delle imprese del n. 2°) dello stesso articolo viene fatto contestualmente al trasferimento. Però è chiaro che l'operazione ha la stessa sostanza, è cioè un procedimento attraverso il quale si individuano le cose che servono allo svolgimento dell'attività istituzionale dell'ente, escludendole da quelle che a questa attività non giovano e quindi devono restare nella disponibilità dei privati.

È un'operazione identica ma che, nel sistema macchinoso di questa disciplina, è affidata a due soggetti diversi con conseguenze e discipline giuridiche completamente differenti. Avremo occasione di tornare su questo

punto; intanto lo accenno come premessa. È chiaro: nel caso del n. 1° dell'articolo 4 la restituzione è effettuata dall'ente, cioè da un soggetto di diritto pubblico, attraverso un atto amministrativo e quindi impugnabile; viceversa, nel caso delle imprese del n. 2° dell'articolo 4 lo scorporo è fatto dal Governo investito di funzione legislativa, cioè mediante atto sostanzialmente legislativo e non impugnabile in via giudiziaria ma per la via eccezionale del ricorso alla Corte costituzionale. Questo aspetto è di una gravità enorme: qui non vi è un principio regolatore, vi è l'arbitrio. Ma su questo ulteriore aspetto avrò occasione di ritornare quando illustrerò il nostro emendamento al n. 9° dello stesso articolo 4.

La formulazione del n. 1° dell'articolo 4 determina un'incertezza straordinaria; ne ha accennato poco fa il collega Bardanzellu. Noi dobbiamo dire che cosa è trasferito all'ente e dobbiamo dire che cosa deve essere restituito ai privati.

Il nostro emendamento, quindi, tende in primo luogo a dare un chiarimento dal punto di vista giuridico, a soddisfare l'esigenza preliminare di precisazione dell'oggetto del trasferimento. Noi apportiamo inoltre al sistema attuale taluni temperamenti sui quali mi permetto di richiamare l'attenzione del Governo e del relatore.

Un primo correttivo è questo. Le società, nel sistema foggiano dal disegno di legge, non vengono estinte ma continuano a funzionare. Se il sistema prevede ciò, mi sembra indispensabile assicurare a queste società che sopravvivono quel tanto di mezzi che è indispensabile per la loro vita; altrimenti si fa una dichiarazione platonica. Se voi trasferite tutto, diventa soltanto un *flatus vocis*, una ombra vuota senza corpo questa sopravvivenza della società alla quale togliete il mezzo elementare financo della sede sociale per svolgere le residue attività. Né è chiaro nel sistema se l'ente, nel periodo in cui tratterà il complesso dei beni aziendali, prima della restituzione di quelli non attinenti al settore elettrico, potrà gestire *medio tempore* per conto dei privati. È un punto oscuro della legge: si ha la sopravvivenza di società sprovviste delle cose attraverso le quali un minimo di funzione può essere svolto; e voi le private di tali mezzi. Ecco perciò il nostro primo emendamento che deriva, più che dal senso del diritto, dal senso comune, e tende ad eliminare un grave inconveniente.

Lo schema prevede al n. 1°) lo scorporo successivo e rende obbligatorio il trasferimento ai soggetti privati delle cose che non servono all'ente, sicché il privato subisce una espropriazione generale ed esorbitante rispetto ai fini dell'ente, in quanto gli vengono tolte anche le cose che all'ente non servono, e poi è costretto a riacquistare la proprietà di queste cose.

Ora noi proponiamo, seguendo (potrei sbagliare nella citazione, perché non ho avuto modo di consultare i testi) il sistema francese, un emendamento che non intacca il sistema, ma che lo rende, vorrei dire, più umano o, se non volete far ricorso all'umanità, lo rende economicamente meglio confacente. Cioè noi diciamo: questa restituzione di quanto non serve al-

l'ente per lo svolgimento dei suoi fini istituzionali, può avvenire se e in quanto il privato ne faccia richiesta entro un certo termine. Questo correttivo, ripeto, non altera le linee del sistema: il privato farà una valutazione che non è arbitraria, ma sarà una valutazione della possibilità di impiegare i mezzi residui ai fini di un certo processo produttivo. Se ne avrà convenienza, sarà il primo a chiedere la restituzione; se non l'avrà, perché gli volete accollare questa attività che non serve più alla produzione, che poteva essere strettamente complementare all'attività elettrica, e che, avulsa da questa, potrebbe non servire più?

Noi proponiamo, in conseguenza, delle alternative: quei beni che l'ente non può trattenere per sé, in quanto esso non può svolgere altra funzione se non quella fissata dall'articolo 1, noi proponiamo che si vendano all'asta o si diano, eventualmente anche gratuitamente, alle aziende a partecipazione statale; si immettano cioè in un ciclo produttivo nel quale possono avere una funzione. Si tratta di un correttivo che mi sembra potrebbe essere accettabile.

Vorrei aggiungere che questa nostra proposta, che pone l'accento sulla consensualità, elimina uno degli aspetti dei vizi costituzionali da me prospettati, perché se il privato richiede la restituzione, evidentemente viene meno in lui l'interesse a ricorrere davanti alla Corte costituzionale: è egli stesso che ha aderito a questa situazione. Ed è questo un argomento che, unito agli altri, mi sembra suggerisca l'accoglimento dell'emendamento.

Infine vi è un altro aspetto che non appare chiaro. Si può dare il caso di diverse aziende, di diverse imprese, tutte assoggettate al trasferimento coattivo, e che nel portafogli di una di esse vi siano azioni di altre imprese soggette al trasferimento. In questo caso, nel sistema del disegno di legge si stabilisce un qualche cosa di farraginoso, di inutilmente macchinoso e lento. Infatti, l'«Enel» dovrebbe restituire queste azioni all'impresa, la quale poi, a sua volta, le dovrebbe restituire alla società titolare delle azioni stesse. Si tratta, come si vede, di un inutile passaggio.

Noi proponiamo di accorciare la strada: l'«Enel» restituisce direttamente le azioni alla società emittente, la quale le annulla. È un accorgimento che non sconvolge nulla: ha soltanto un carattere contabile ed amministrativo.

Ovviamente, noi abbiamo riferito questa possibilità soltanto alle azioni non quotate in borsa, poiché per le altre si potrebbero profilare degli inconvenienti nei confronti dei risparmiatori, i quali potrebbero veder svanire talune aspettative o talune situazioni in vista delle quali essi avevano fatto ricorso al risparmio.

Onorevoli colleghi, questo emendamento non tocca le nostre ragioni di principio contro questo tipo di nazionalizzazione che riteniamo inutile e dannosa ed, anzi, l'esame di questa struttura complicata, farraginoso ed irto di contrasti, che darà luogo ad infiniti litigi nelle varie sedi giudiziarie, ci convince che, anche nel merito, il provvedimento è mal costruito. Dicevo, questo nostro emendamento ha un valore di collaborazione, perché se la

volontà politica è di fare questo ente, ebbene, la maggioranza ha il diritto di imporre la sua volontà (non so quale sia questa maggioranza, né se esista ancora; è un discorso, questo, politico che non è il momento di affrontare), ma cerchiamo dal punto di vista della tecnica giuridica di creare il minor male possibile. (*Applausi*).

*Nel secondo intervento Bozzi svolge un emendamento sostitutivo del terzo periodo del n. 6 dell'articolo 4, finalizzato a sopprimere la discrezionalità del Comitato dei ministri in merito alla autorizzazione di soggetti terzi a svolgere l'attività di erogazione dell'energia elettrica. Tale autorizzazione deve essere, secondo Bozzi, ancorata unicamente ad una valutazione di carattere tecnico, legata cioè ad un dato obiettivo.*

**Presidente.** Gli onorevoli Bozzi, Trombetta, Alpino, Marzotto, Biaggi Francantonio, Cortese Guido, Colitto, Cantalupo, Papa, Palazzolo e Badini Confalonieri hanno proposto di sostituire, al n. 6°), il terzo periodo con il seguente:

«Sarà autorizzato anche in avvenire a soggetti diversi dall'ente l'esercizio di attività previste dal primo comma dell'articolo 1, in relazione e nei limiti del fabbisogno inerente ad altri processi produttivi esplicitati dai soggetti stessi o da imprese consorziate o consociate ovvero in quanto le attività stesse siano necessarie per l'integrazione tecnica dei processi produttivi medesimi. Le modalità di autorizzazione e quelle concernenti la utilizzazione, la cessione all'ente o l'alienazione dell'energia prodotta o eccedente il fabbisogno saranno stabilite con le norme di cui all'articolo 2».

L'onorevole Bozzi ha facoltà di svolgere questo emendamento.

**Bozzi.** L'emendamento riguarda un aspetto particolare della disciplina giuridica da dare al settore dell'autoproduzione. Così come è formulato, il n. 6°) dell'articolo 4, in questo punto, sembra che affidi all'autorità amministrativa, ed in particolare al Comitato dei ministri, una potestà di carattere discrezionale. Si dice infatti: «Saranno stabilite (evidentemente con legge delegata) le modalità per consentire, previa autorizzazione del Comitato dei ministri, a soggetti diversi dall'Ente, l'esercizio di attività di cui all'articolo 1 limitatamente ai fabbisogni previsti e nei piani produttivi delle singole imprese».

La struttura di questa disposizione sottolinea, come dicevo, il carattere discrezionale; cioè l'amministrazione, il Comitato dei ministri, potrà autorizzare o non autorizzare, secondo una sua valutazione di discrezionalità non soltanto tecnica. A me sembra che questa impostazione vada modificata per dare una certa coerenza al sistema che è stato foggato dalla maggioranza.

Non dimentichiamo che nel primo comma dell'articolo 1 vi è una solenne dichiarazione di riserva a favore dell'ente di tutte le attività riguar-

danti la produzione, il trasporto, la trasformazione e così via. Il concetto fondamentale è, quindi, quello dell'attribuzione all'ente di tutte le attività; questa riserva è il presupposto dell'attuazione di quei fini così detti di utilità generale che sono sottolineati nel comma terzo dell'articolo 1.

Da molte parti politiche, e anche dalla mia, è stato prospettato un profilo di vizio di incostituzionalità di questa norma. Si è detto, e con un certo fondamento (eventualmente del problema si potrà occupare la Corte costituzionale), che la proposta di legge dichiara talune cose ma che la strutturazione di tutto il sistema, attraverso molte deroghe, fa venir meno i fini che il legislatore dichiara di voler perseguire. Quindi si può sostenere d'esser di fronte a una forma di sviamento di potere: la dichiarazione, meramente favorevole, dell'intento di perseguire taluni scopi, alla quale segue una strutturazione non congrua rispetto al raggiungimento dei fini stessi.

Comunque, queste cose sono state già dette; esse si riallacciano al problema ora in discussione. Se noi ammettiamo per le autorizzazioni future una discrezionalità, apriamo il campo alle più diverse valutazioni: l'autorizzazione si potrà dare o no a seconda che l'attività serva, ad esempio, ai fini della politica di programmazione. Ciò configurerebbe uno sviamento sull'uso di questo potere e inciderebbe sul principio della riserva affermato nell'articolo 1, accrescendo in conseguenza le preoccupazioni sulla costituzionalità della nuova disciplina.

Nel disegno di legge vi sono delle deroghe al principio della riserva, ma sono legislativamente determinate, sicché il potere pubblico è vincolato. Così, anche nei confronti degli autoproduttori, l'eccezione costituisce una fattispecie ben precisa con confini determinati. Saranno quelli del 70 per cento od altri, ciò non ha importanza in questo momento. I limiti sono fissati: non vi è un potere discrezionale, perché si riconosce che la situazione degli autoproduttori merita obiettivamente tutela.

Quindi si tratta di una deroga. Noi dovremmo eliminare la facoltà discrezionale dell'autorità amministrativa e modellare le future concessioni sullo schema della deroga già disciplinata nei confronti degli autoproduttori. Se si vuol parlare di una discrezionalità, questa deve essere tecnica; si deve trattare cioè di quel tanto di discrezionalità che si ancora ad un dato obiettivo, vale a dire all'esame della sussistenza o meno dei presupposti tecnici. Altrimenti veramente ci incammineremmo sulla via dell'arbitrio, della discriminazione, e violeremmo il concetto della riserva, ponendo un ulteriore motivo di dubbio sulla legittimità costituzionale della legge.

Il mio emendamento – non mi soffermerò sui particolari tecnici – mira a questo: a togliere qualunque carattere di discrezionalità ed a costituire una fattispecie obiettiva, ricorrendo la quale l'autorità amministrativa è obbligata a dare l'autorizzazione per gli ulteriori autoproduttori che dovessero rivolgergliene istanza; mira cioè a ridurre il potere pubblico ad un'attività ricognitiva di una situazione obiettivamente esistente.

*Bozzi svolge un terzo emendamento, sostitutivo del testo del n. 9 dell'articolo 4. Il testo in discussione prevede che tutti i trasferimenti siano attuati con decreti aventi valore di legge ordinaria, secondo Bozzi, invece, è una forzatura trasformare «un atto il cui carattere è inequivocabilmente amministrativo» in un provvedimento legislativo, che ha conseguenze decisive nella differente possibilità di tutela.*

**Presidente.** Passiamo al n. 9). Gli onorevoli Bozzi, Trombetta, Biaggi Francantonio, Palazzolo, Cortese Guido, Colitto, Marzotto, Cantalupo, Capua, Ferioli e Badini Confalonieri hanno proposto di sostituire il n. 9) con il seguente:

«I trasferimenti di cui al presente articolo sono attuati con decreti del ministro per l'industria e commercio, con i quali potranno e, nel caso delle aziende di cui al n. 2°) dell'articolo 4, dovranno essere individuati anche i beni ed i rapporti trasferiti all'Ente nazionale; tali decreti saranno emanati entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge e con l'osservanza dei principi e criteri direttivi sopra indicati».

L'onorevole Bozzi ha facoltà di svolgere questo emendamento.

**Bozzi.** La norma contenuta nel n. 9) è incivile. Essa rappresenterebbe, se fosse approvata, un atto di prepotenza legislativa: è incivile perché offende i più elementari principi dell'ordinamento giuridico. Non si tratta qui di discutere dei danni che recano le forme di monopolio, o della bontà della nazionalizzazione di cui si dibatte, o dei cosiddetti baroni dell'elettricità; qui si tratta di garantire ai cittadini la possibilità della elementare tutela dei loro diritti ed interessi legittimi.

Leggo l'articolo 113 della Costituzione: «Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa. Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti».

Ricordo la ragione giustificativa di questo articolo 113, e soprattutto della prima parte. Il fondamento stava nel fatto che durante il regime fascistico erano state emanate leggi le quali prescrivevano che contro taluni atti amministrativi era precluso il ricorso, o che questo era ammesso soltanto per determinati motivi: con ciò, in coerenza con quel regime autoritario, si accresceva il potere dell'esecutivo e si comprimeva la sfera delle libertà dei cittadini. Orbene, oggi voi vi rifate a un siffatto indirizzo: rispettate formalmente la Costituzione, ma la violate nel suo spirito, perché convertite un atto che è sostanzialmente, intrinsecamente amministrativo in un atto legislativo.

Che si tratti di un atto amministrativo non v'è dubbio. Il titolo per l'espropriazione è nella legge; l'atto di trasferimento è un atto di applicazione, di esecuzione della legge, è un atto il cui carattere è inequivocabilmente

amministrativo, è un atto di esecuzione. Perché volete trasformarlo in un provvedimento legislativo? Consentite che io mi soffermi su questo punto, giacché attiene a qualche cosa che va al di là del tema della nazionalizzazione delle industrie elettriche. Qui – ripeto – non si tratta di volere o di non volere la nazionalizzazione; si tratta di salvaguardare alcuni principi fondamentali del vivere in un ordine civile.

Vi è una contraddizione palese nel disegno di legge, onorevoli colleghi. Questa mattina l'onorevole ministro era assente, impegnato evidentemente in altre cose più importanti di questo nostro dibattito. Io ho accennato a tale contraddizione. Vi sono, nello schema del provvedimento, due tipi di trasferimento: quello delle imprese «prevalenti», previste dal numero 1) dell'articolo 4, e quello delle imprese «miste», previsto dal numero 2) dello stesso articolo 4. Ebbene, per le prime il passaggio all'ente ha come oggetto tutto il complesso aziendale, e lo scorporo, e quindi la restituzione, avvengono in un secondo momento. Questa operazione di restituzione è fatta dall'ente ed è legalizzata attraverso un atto amministrativo: l'atto, appunto, che verrà posto in essere dal nuovo soggetto di diritto pubblico, un atto, quindi, impugnabile secondo le vie normali contemplate dal nostro ordinamento. Viceversa, per le imprese «miste» di cui al n. 2) dell'articolo 4 l'operazione di scorporo avviene nell'atto di trasferimento delle imprese all'ente; la legge, il decreto legislativo, che è legge in senso materiale, stabilisce ciò che deve essere trasferito e ciò che deve essere lasciato al soggetto privato. In conseguenza, non è ammesso, in questo caso, il ricorso normale giurisdizionale, che è consentito invece per la fattispecie regolata dal n. 1). Il fatto che per un certo tipo d'impresa l'operazione di scorporo si compia in un momento successivo, a causa di esigenze pratiche di cui mi rendo conto, e che per un altro tipo d'impresa lo scorporo si faccia contestualmente al trasferimento all'ente, non altera l'identità dell'operazione dal punto di vista giuridico ed economico. È evidente perciò la contraddizione nella disciplina giuridica; è evidente la differenza nelle possibilità di tutela.

Ma vado avanti. Questa dello scorporo è una materia irta di difficoltà, di errori, di possibili errori in buona fede, non dico di soprusi. Nella individuazione dei beni da trasferire o da restituire, nella individuazione dei rapporti giuridici (anche perché è molto vago il concetto della «prevalenza» delle imprese o del loro carattere «misto») si può incorrere in inesattezze di quantità o di qualità. Ebbene, il Governo, il quale nella sua potestà di autotutela riconoscesse di avere sbagliato, come potrebbe correggere questo suo errore se l'atto sarà legislativo e non amministrativo? Queste mie idee non sono frutto di fantasia. Voi avete ricalcato una norma pessima, quella della legge del 1950 sulla riforma fondiaria, che ha dato adito ad una letteratura giuridica vastissima e a contrasti di giurisprudenza. So bene che la Corte costituzionale ha ritenuto corretto dal punto di vista costituzionale il principio del trasferimento mediante legge, ma ciò non toglie

che quel principio meriti critiche e che non sia un bel principio. Inoltre, si potrebbe dimostrare che la situazione prevista dalla legge del 1950 non è del tutto identica a quella disciplinata dallo schema in esame. Voi vi private della possibilità di correggere spontaneamente gli eventuali errori: finito il periodo della delega entro un anno, esaurita la potestà di esercitare la funzione legislativa con l'emanazione degli atti di trasferimento, non potrete ritornare più sui provvedimenti adottati. In materia di riforma fondiaria casi di questo genere, di storture e di errori più o meno grossolani, se ne sono avuti tanti!

Io mi rifiuto di pensare che un Parlamento democratico possa accedere a principi di questo genere. Ho l'impressione (consentitemi di dirlo) che tutta questa disciplina sia improntata a spirito di eccessivo autoritarismo, a un certo disprezzo per gli interessi e i diritti privati. Se leggiamo la norma che riguarda (ne riparleremo in sede di articolo 5) i ricorsi contro la liquidazione delle indennità, ritroviamo anche qui una norma d'imperio che non è incostituzionale, ma che è limitativa dell'esercizio del diritto di azione. È la norma che prevede, prima che l'interessato possa ricorrere al giudice, un cosiddetto ricorso amministrativo, e commina quindi, per l'esercizio dell'azione, una decadenza, sicché, se non si esercita l'azione entro un termine-catenaccio, si perde ogni possibilità di tutela! Alla normale prescrizione, che si ha in tutti gli altri rapporti giuridici, si sostituisce uno speciale, brevissimo termine di decadenza! Quindi un congegno che ha (consentitemi una parola pesante, che esprime soltanto il mio rammarico di parlamentare e anche di giurista) un carattere veramente odioso e inutile: sì, inutilmente odioso, perché voi stessi vi private di una forma di autotutela, della possibilità di eliminare gli errori e di mettere a posto situazioni che fossero sorte malamente.

Un uomo non del mio partito, l'ex consigliere di Stato professore Piccardi (del quale si è molto discusso in questi tempi, ma che indiscutibilmente è uomo di alto valore giuridico, dotato di larghissima esperienza amministrativa, e sono lieto di dargliene atto in questa Camera), nella prefazione al libro di Ernesto Rossi *Elettricità senza baroni* (ho l'impressione che con la legge in formazione si eliminino i baroni e si creino i baronetti: ma questo è un altro discorso), prendendo in esame le disposizioni relative ai trasferimenti operati mediante decreti legislativi commenta testualmente: «Ritengo che la forma della legge delegata per l'attuazione del trasferimento sia assolutamente scorretta». Seguono quattro pagine che non leggo, nelle quali si dà una documentata dimostrazione politica e giuridica di questa grossolana scorrettezza. Io mi rifiuto di pensare che il Parlamento italiano voglia avallarla.

*I tre emendamenti saranno respinti nella seduta pomeridiana del 18 settembre.*

Seduta pomeridiana del 18 settembre 1962

*Continua la discussione sull'articolo 4 del disegno di legge. Bozzi replica al Ministro dell'industria e del commercio Colombo, intervenuto per chiarire il punto di vista del Governo sul tipo di atto attraverso il quale si realizzeranno i trasferimenti.*

**Colombo**, *Ministro dell'industria e del commercio*. La ringrazio, signor Presidente.

Esprimo parere favorevole all'emendamento Scalia al n. 7°), nel testo modificato dalla Commissione. Circa gli altri emendamenti, non mi soffermo su di essi, associandomi in tutto al parere della Commissione. Mi limiterò ad affrontare una questione che riveste carattere di notevole delicatezza, quella cioè del mezzo giuridico attraverso il quale si realizzeranno i trasferimenti. L'onorevole Bozzi si è occupato di questo argomento, con la competenza che gli è propria, ma anche lasciandosi prendere un po' dalla foga polemica, tanto è vero che qualche aggettivazione mi pare sia andata leggermente al di là delle stesse intenzioni del proponente.

La questione di cui in questo momento ci occupiamo è già stata oggetto di discussione in Parlamento. La forma da noi prescelta per procedere al trasferimento – quella del decreto avente forza di legge – è stata approvata dalle Camere nella pratica legislativa anche recente, utilizzata a suo tempo per delega del Governo, esaminata dalla Corte costituzionale, che su di essa si è espressa con sentenza n. 60 in data 13 maggio 1957. Non credo che quando l'onorevole Bozzi ha definito «incivile» la norma di cui ci stiamo occupando, volesse bollare di «inciviltà» tutti questi organismi e tutte queste istituzioni che a suo tempo si sono occupati di questo istituto e lo hanno trovato non solo corretto dal punto di vista costituzionale ma perfettamente utilizzabile nel quadro del nostro ordinamento giuridico.

Stiamo qui seguendo la stessa procedura adottata quando abbiamo usato una legge delegata proprio per determinare i perimetri di applicazione degli espropri della riforma e per procedere alle espropriazioni delle singole aziende soggette alla riforma agraria. La Corte costituzionale, pronunciandosi su una questione di costituzionalità sollevata in ordine a ciò, ha osservato nella ricordata sentenza che gli articoli 70, 76 e 77 della Costituzione non definiscono la funzione legislativa nel senso che essa consista esclusivamente nella produzione di norme giuridiche generali e astratte (tesi, questa, sulla quale si fonda l'emendamento Bozzi sostitutivo del n. 9°).

«La stessa Costituzione – afferma la citata sentenza – contempla come leggi taluni atti che, pur essendo posti in essere collettivamente dalle Camere, non hanno il carattere di atti di produzione di norme giuridiche. Tali sono le leggi di approvazione dei bilanci e dei consuntivi, di concessione dell'esercizio provvisorio del bilancio, le leggi che si limitano ad autorizza-

re le ratifiche dei trattati internazionali, le leggi che approvano lo statuto di una regione».

Proprio questa sentenza vorrei ricordare all'onorevole Bozzi in una materia che si porta quasi profeticamente come esempio di uno dei casi nei quali è con legge che si può procedere all'espropriazione, come – cioè – uno dei casi di leggi-provvedimento: la Corte infatti afferma che l'articolo 42 della Costituzione prevede poi la possibilità che con legge si proceda all'espropriazione di determinate imprese.

Si è dunque, da allora, previsto ciò che stiamo facendo in questo momento, confermandosi *ante litteram* la legittimità costituzionale di quello che noi stiamo facendo. In questo modo, sia pure incidentalmente, la Corte ha affermato la legittimità costituzionale delle leggi-provvedimento per la nazionalizzazione.

Per il resto, la Corte costituzionale ammette che non esiste un divieto generale di delegazione per leggi-provvedimento. La sentenza argomenta che la delegazione di leggi-provvedimento presuppone particolari situazioni di interesse generale, che da un lato sono suscettibili soltanto di valutazioni politiche, e dall'altro implicano un giudizio tale che per ragioni esclusivamente tecniche non può essere formulato direttamente dal Parlamento. Sull'opportunità di una delega per queste leggi-provvedimento in una materia di questo tipo, credo non possa sussistere dubbio alcuno; poiché ritengo che il Parlamento non possa fare direttamente, attraverso sue leggi, gli espropri per quanto riguarda il trasferimento delle singole imprese.

Vi è dunque un fondamento costituzionale, un'interpretazione della Costituzione fatta dalla Corte costituzionale, che autorizza, che legittima quella norma contro cui si è levato a parlare l'onorevole Bozzi.

Comunque, su questo punto ho presentato l'emendamento che ho poc'anzi letto, e che tende a migliorare il testo della Commissione.

**Berry.** A nome della Commissione, dichiaro di accettare gli emendamenti presentati dal Governo al n. 6°) e al n. 9°), rinunziando nel contempo alla formulazione da noi proposta per il n. 6°).

**Bozzi.** Chiedo di parlare sull'emendamento del Governo al n. 9°).

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Bozzi.** La ringrazio, signor Presidente. Colgo l'occasione per ringraziare anche l'onorevole ministro di aver inteso la gravità del problema da me prospettato con l'emendamento al n. 9°) dell'articolo 4, e per assicurarlo ad un tempo di una cosa: le mie parole, che gli sono sembrate esorbitanti, non sono andate al di là del mio pensiero, erano anzi perfettamente coerenti con il mio punto di vista.

Non ho detto che la norma del n. 9°) dell'articolo 4 sia incostituzionale; quindi la lettura che l'onorevole ministro ha fatto della sentenza della

Corte costituzionale è completamente pleonastica. Anzi, devo ribadire che la norma del n. 9°) non contrasta con la lettera della Costituzione; ciò nonostante, è una norma incivile che rappresenta, a mio avviso, un atto di prepotenza legislativa. Il legislatore, pur nei limiti della Costituzione, può fare cose che dal punto di vista dell'opportunità, della convenienza, del merito, suscitano critica e disapprovazione.

Perché è incivile? Perché essa riduce i diritti di libertà del cittadino; perché al ricorso normale dinanzi all'autorità giudiziaria – sia essa ordinaria o speciale – sostituisce un mezzo eccezionale e di difficile esperimento, qual è quello dell'azione dinanzi alla Corte costituzionale.

Non solo, ma esso toglie all'autorità amministrativa la possibilità di correggere da sé gli errori nei quali fosse incorsa; errori, signor ministro, nei quali si è caduti largamente, come ho avuto occasione di dire, in tema di riforma agraria. Questa è la questione che ho dibattuto.

Quanto poi all'emendamento governativo, esso denuncia una grossa contraddizione.

Ho ascoltato poco fa l'onorevole Berry, il quale ha giustificato lo strumento del decreto legislativo invocando l'articolo 43 della Costituzione; secondo l'interpretazione dell'onorevole Berry, l'articolo 43 imporrebbe che ogni trasferimento di imprese elettriche (per restare nel nostro caso) debba avvenire per legge.

Nell'emendamento del Governo aggiuntivo al n. 9°) si prospetta invece una forma di trasferimento mediante decreto ministeriale. È chiaro che qui l'atto di trasferimento è un atto amministrativo. Ed allora, mettetevi d'accordo tra ministro e relatore. Se è necessaria sempre la legge (sia pure nella forma sostanziale del decreto legislativo), bisogna adoperarla anche in questo caso. Non capisco perché, per ipotesi identiche di trasferimento di imprese elettriche, si debbano adottare due strumenti giuridici diversi. È esatta la tesi dell'onorevole Berry, o è esatta la tesi del ministro?

Quanto poi all'argomento addotto dall'onorevole Berry, esso non mi sembra del tutto fondato, poiché si basa su un'interpretazione troppo letterale dell'articolo 43 della Costituzione. Leggiamo l'articolo 44: «Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, ecc...». Non credo che l'onorevole Berry vorrà sostenere che, al fine di imporre obblighi e vincoli alla proprietà di Tizio, di Caio o di Sempronio, debba farsi ricorso alla legge. Ciò vale anche per l'articolo 43. Questo articolo sottrae ogni potestà all'esecutivo nello stabilire se ricorra l'ipotesi dell'utilità generale e richiede perciò la garanzia della legge; ma questa costituisce il titolo di legittimazione dei singoli atti di trasferimento, che debbono rimanere nei confini della legge stessa. La legge generale, insomma, stabilisce i casi in cui le imprese elettriche vanno espropriate.

**Berry.** Determinate imprese.

**Bozzi.** In ogni caso qui si tratta di categorie d'impresе. Immagini, onorevole Berry, che fossero state espropriate, senza eccezione di autoproduttori o di piccoli produttori, tutte le imprese elettriche: pensa che si sarebbe potuto far ricorso a centinaia e centinaia di decreti legislativi? Ciò è repugnante con il concetto di legge, e converte la normazione in attività di esecuzione, propria degli organi esecutivi. In ogni caso, se è esatto quanto dice l'onorevole Berry (e non lo è), allora non vale l'emendamento del ministro, perché anche la fattispecie da lui prevista è un caso di trasferimento di imprese, e non vedo perché questo si debba operare per atto amministrativo, diversamente dagli altri. In questo modo voi inserite nella legge contraddizioni che, in modo particolare in questo punto, sono perfettamente inutili ed anche nocive.

La verità è che si vuole sottrarre quanto più è possibile l'attività di espropriazione ad ogni controllo; la verità è che si vuol ridurre la potestà del cittadino di difendersi dinanzi all'autorità giudiziaria, nel timore di chissà che cosa. Questa è una strada impervia, un *iter* anormale.

È corretto questo modo di procedere? Io faccio non una questione di costituzionalità, ma di opportunità. È un atto di prepotenza legislativa. Questo ho detto, e questo credo di dover ripetere.

*Il 21 settembre la Camera approva il provvedimento con 404 voti favorevoli e 74 contrari. Il Senato approva con modificazioni il provvedimento nella seduta del 16 novembre 1962. Le modifiche apportate dal Senato saranno approvate dalla Camera il 27 novembre con 371 voti favorevoli e 57 contrari (legge 6 dicembre 1962, n. 1643).*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLO STATO DI PREVISIONE DELLA SPESA  
DEL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

Seduta del 19 ottobre 1962

*La Camera discute il disegno di legge recante lo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1962 al 30 giugno 1963 (C. n. 3871).*

*Nel suo intervento Bozzi richiama l'attenzione del Ministro guardasigilli Bosco su una serie di interventi volti a fronteggiare il diffuso senso di sfiducia sul modo di procedere dell'amministrazione della giustizia e lo stato di inquietudine dei magistrati. Bozzi invita il Ministro a farsi carico, innanzitutto, del «ruolo di tutore della buona legislazione»: evitando leggi inutili, coordinando le diverse disposizioni e componendo le norme in modo da renderle intellegibili ai destinatari. In riferimento alla legislazione penale, Bozzi è convinto della necessità di rivedere la natura di alcuni illeciti, a torto considerati penali, per i quali l'aspetto personale della responsabilità spesso sfugge o si attenua. Secondo Bozzi, infatti, «più diffusa, inflazionata è la norma penale e più ci si abitua a violarla».*

*Infine, l'istituzione del Consiglio superiore della magistratura rappresenta per Bozzi uno degli strumenti per la realizzazione dell'indipendenza della magistratura, ma nello spirito del dettato costituzionale va concretamente realizzata anche l'indipendenza del singolo magistrato, che deve essere liberato da ogni ingerenza esterna ed interna.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, oggi qualunque osservatore obiettivo che si interessi dell'andamento della cosa pubblica, deve constatare che è diffuso un senso di sfiducia per il modo con il quale l'amministrazione della giustizia procede; deve anche constatare che vi è uno stato di viva inquietudine fra i magistrati.

Dico queste cose con profondo sentimento di rammarico, come cittadino e come persona che ha una lunga tradizione familiare di servizio nella magistratura e che, sia pure in un ramo diverso da quello della magistratura ordinaria, milita nella grande famiglia dei magistrati italiani. Questa denuncia dobbiamo farla con estrema franchezza, bandendo ogni retorica.

Quali sono le cause di tale sfiducia, la quale poi, se volessimo analizzare più intimamente il fenomeno, altro non è che il riflesso di un senso di sfiducia più generale: la sfiducia nei valori tradizionali che sono a fondamento dello Stato di diritto? In effetti, nella nostra società, e non soltanto nella nostra, assistiamo a un travaglio, ad una crisi spirituale: vi è una tendenza verso la concezione di massa, che è fatalmente una concezione livellatrice, e quindi soffocatrice dei valori dello spirito. È nostro dovere reagire contro un siffatto indirizzo, contrario all'essenza del vivere libero.

Quali sono, ripeto, le ragioni del cattivo andamento dell'amministrazione della giustizia? Innanzi tutto esistono ragioni obiettive, e fra esse rientra lo stato della legislazione. Questa a volte è una legislazione caotica, certamente non coordinata o mal coordinata, spesso contraddittoria, determinata da pressioni settoriali, da esigenze di partito, quando non addirittura di fazioni nelle quali taluni partiti si articolano. Io penso al giudice, costretto sovente a compiere un atto di fede e a dire a se stesso: «Sarà questa la legge che si applica nella fattispecie?». Non mi riferisco, naturalmente, alle leggi fondamentali, al codice penale o al codice civile, ma a tutta quella fungaia di legislazione speciale che costituisce veramente una selva selvaggia, un labirinto spesso inestricabile.

Fosse soltanto un problema di numero sarebbe già grave, ma sarebbe ancora piccola cosa! Gli è che spesso queste leggi sono mal costruite dal punto di vista della tecnica, e quindi ne è difficile l'esegesi, è arduo il collocamento nel sistema legislativo: ognuno sa che una legge non vive soltanto di vita propria, ma è, per così dire, una faccia di un sistema, una parte che si coordina solidamente con gli altri aspetti del sistema.

Vi è gente, in Italia, che confida troppo, secondo il mio modesto punto di vista, nell'idolo della legge, come se una società civile debba essere regolata soltanto dalle leggi, come se non esistessero altre norme di condotta utilmente applicabili ai rapporti umani. Senza dubbio, la legge è uno di questi strumenti di regolamentazione dei rapporti sociali, ma non è l'unico, non è l'esclusivo. Anche qui noi dobbiamo reagire alla diffusa tendenza a frugare in tutte le relazioni per disciplinarle con regole giuridiche; dobbiamo lasciare più ampio respiro alle regole di vita che la società crea spontaneamente.

Ora, come si può porre riparo a codesto fenomeno, il quale dipende in gran parte dall'ingerenza crescente dello Stato, dei pubblici poteri in generale in settori nuovi, che per il passato erano affidati all'autonomia dei privati o ad altre fonti di regolamentazione diverse dalla legge? Si capisce che questo insorgere di problemi nuovi, a volte tecnici, questa tumultuosa vicenda del vivere moderno, che sembra non avere più limiti, debbono richiamare l'attenzione del legislatore; ma bisogna andare cauti, non imbrigliare eccessivamente il libero corso delle iniziative, non porre argini non necessari alle attività che si svolgono in forza naturale. Dove sono molte le leggi, dice un testo romano, la società è corrotta. La molteplicità delle leggi

trae seco fatalmente la disapplicazione di molte di esse, che diventano *flatus vocis*, del tipo delle «grida» manzoniane.

Ho riflettuto, onorevole ministro, su questo problema, che è un problema innanzi tutto di indirizzo politico. Il ministro guardasigilli non ne è il *dominus*; ma qualche cosa egli può e deve fare ed io mi rivolgo alla sensibilità del giurista che conosco e apprezzo da molti anni. Il ministro guardasigilli deve assumere il ruolo di tutore della buona legislazione. Buona legislazione significa merito delle leggi e perfezione tecnica nella loro formulazione.

Qui, onorevole Bosco, si presenta il problema degli uffici legislativi. Noi assistiamo a uno strano fenomeno: in Italia vi è una fioritura di uffici legislativi presso tutti i ministeri, anzi presso ogni ente pubblico di minore o maggiore rilevanza.

**Bosco**, *Ministro di grazia e giustizia*. Ciò avviene senza legge.

**Bozzi**. Certamente, anche di fatto, e quindi con confini non determinati, con la tendenza a fare e a strafare.

A quali conseguenze porta la pleiade di questi centri legislativi? Porta alla frammentarietà, porta a vedere i problemi con una sorta di paraocchi nell'ambito dell'ufficio o del settore, non ad individuarli, impostarli e risolverli con il necessario collegamento con il sistema e con il necessario coordinamento con altre disposizioni di legge; porta spesso ad un tecnicismo minuzioso, che si risolve a danno della chiarezza della formulazione, con tutti i riflessi che sono facili ad immaginare: difficoltà di interpretazione, e perciò contrasti di giurisprudenza, in definitiva incertezza del diritto, quell'incertezza che è una delle ragioni della generale sfiducia alla quale poco fa facevo riferimento. Inoltre, noi registriamo la tendenza a vestire dell'abito della legge norme il cui contenuto è tipicamente regolamentare; si aggrava con ciò il lavoro del Parlamento e si conferisce al precepto una durezza che non gli è propria.

Che cosa si può fare per correggere questo stato di cose? A me pare che, soprattutto in questo momento, dopo che è stato istituito l'autogoverno dei magistrati affidato al Consiglio superiore della magistratura, la funzione del guardasigilli debba essere prevalentemente volta a tutelare, come dicevo poco fa, la buona formazione delle leggi. Evitare leggi inutili, coordinare le diverse disposizioni, comporre le norme in guisa che queste siano intelligibili da tutti i destinatari.

Oggi così non è. Io vorrei appunto richiamare l'attenzione del ministro su questo aspetto, che considero di grande importanza; l'esigenza che il Ministero della giustizia avochi il compito, oggi frantumato fra numerosi uffici, di predisporre la normazione legislativa. Si fa un gran parlare, da parte dei fautori del centro-sinistra, di «riforme di struttura», di «riforme rivoluzionarie»; questa che io propongo non so se si possa battezzare solennemente in maniera siffatta: chiamiamola «riformetta», ma è una riformetta

che ha fondamentale valore, che ha l'attitudine a mettere tante cose a posto. Fra queste cose da mettere a posto è il malcostume di magistrati distratti dai loro compiti di istituto e, come si dice volgarmente, «imboscati» in questo o in quell'ufficio di Gabinetto come capi o come addetti all'ufficio legislativo, cioè destinati a una funzione burocratica, gerarchicamente disciplinata, che non conferisce al loro prestigio personale e, quel che è peggio, al prestigio dell'intero ordine della magistratura.

Un'altra questione vorrei ancora richiamare all'attenzione dell'onorevole ministro. La giustizia in Italia si svolge lentamente (è una constatazione), si svolge stancamente: mancano aule, magistrati, strumenti moderni di lavoro, collaboratori. Le procedure sono pesanti e defatigatorie. Sono cose note: un male ormai cronico, che nessuno pensa a curare.

Io, ad esempio non arrivo ad intendere talune diversità di riti. Mi riferisco alla giustizia penale, che mi interessa in modo particolare. Il rito è un complesso di norme che il legislatore predispone al fine di garantire talune libertà, un certo andamento oggettivo. Ora, quando s'instaura una pluralità di riti, poiché evidentemente ognuno deve essere diverso dall'altro, ci si può domandare il perché di una differenziazione di questo genere.

Vorrei soffermarmi particolarmente su quella forma che si chiama «giudizio per direttissima». Vi ho riflettuto in occasione di un recente fatto che è accaduto proprio qui a Roma. L'imputato è stato portato innanzi ai giudici con procedimento direttissimo. È giusto? Liberiamoci dalla forza della tradizione, dai libri studiati, dai vecchi schemi: è giusto che taluni processi si svolgano dopo un anno, talvolta dopo due anni di carcerazione, ed altri si svolgano immediatamente? Quali riflessi può avere sul giudizio una tale immediatezza? Quali riflessi può avere una tanta distanza dal momento in cui il fatto fu commesso?

Vi sono vicende che commuovono l'opinione pubblica. Taluno si lamenta che la stampa ne parli. Come si fa a non farla parlare? Può essere questione di limiti, di moderazione, affidata all'autodisciplina dei giornalisti; ma non si può mettere il bavaglio alla stampa. E la stampa, nel fare la cronaca, naturalmente v'inserisce il commento, che talvolta, in buona fede, può deformare la sostanza della vicenda; inserisce talvolta anche una visione politica. Il giudizio per direttissima si svolge sotto l'influenza di quest'ambiente, che non è ovviamente un ambiente soffuso di serenità.

Il giudice, onorevoli colleghi, è un uomo. Il giudice, quando veste la toga, non si trasforma, non subisce un processo di catarsi e di sublimazione: uomo era ed uomo resta. Ed è bene che sia così, perché la nostra è giustizia umana, non è giustizia divina. Il giudice deve vivere nella realtà della sua società, il diritto essendo strumento al servizio della società.

Ebbene, se creiamo un sistema per cui un giudizio, che evidentemente deve essere di una certa gravità, si può svolgere proprio nel calore ancora vivo del dramma, come volete che il giudice disponga della necessaria serenità, del necessario distacco dall'ambiente, dalle polemiche, dalle diverse

interpretazioni? Vorrei che si riflettesse su queste cose, che non sono di poco momento.

Mi sia consentita un'ulteriore osservazione, sempre in tema di legislazione penale e quindi di processo penale. Abbiamo una serie di regole alle quali si mette addosso l'abito della norma penale, mentre si tratta di precetti riguardanti fattispecie che illeciti penali non sono: e non lo sono per la loro intima natura.

So benissimo che rientra nella valutazione discrezionale del legislatore definire se un fatto illecito costituisca un'infrazione di carattere amministrativo o civile o penale. Ma deve essere una facoltà discrezionale, cioè un buon uso di un potere, e non un arbitrio. Non è nemmeno esatto – e mi riallaccio al concetto della sanzione punitiva – che esasperando la illiceità di taluni fatti, cioè coprendoli di quel tal abito di reato, si attui con maggiore efficienza la funzione preventiva, o si realizzi una repressione più soddisfacente.

Guardiamoci attorno. Tanti piccoli reati che ognuno di noi commette – ad esempio, quelli per divieto di sosta – oggi nessuno li considera più come reati; eppure sono contravvenzioni, e la contravvenzione è un reato. Pensiamo a tutta la legislazione infortunistica sull'assistenza e previdenza sociale: centinaia e centinaia d'illeciti sostanzialmente amministrativi assurgono alla sostanza di reato. Un tale indirizzo sminuisce il valore della vera norma penale, la sua funzione preventiva e repressiva. Questi ed altri fatti contrari alla corretta disciplina di rapporti umani e sociali sono meri illeciti amministrativi; diamo allora ad essi una struttura e una sanzione amministrative.

Capisco che è una riforma difficile; ma cominciamo a convincerci della sua necessità, quanto meno non creando nuovi reati, e vedendo poi se si possono gradualmente sfoltire i molti rami secchi e restituire alla norma penale la sua dignità. Si libererà così anche il giudice da una massa enorme di pseudo-reati, una infrastruttura che spesso lo distrae da indagini e da studi più interessanti.

C'è da osservare inoltre che per molti di siffatti illeciti, a torto definiti penali, l'aspetto personale della responsabilità spesso sfugge o si attenua. Prendiamo, ad esempio, taluni reati dipendenti dal traffico stradale. Oggi la circolazione implica una responsabilità (non voglio fare il rivoluzionario del diritto!) largamente oggettiva, una responsabilità che viene dalle cose, da difficoltà assai difficilmente superabili, dalle strade strette o non illuminate, dal numero delle macchine, dalla insufficienza della pubblica disciplina, e così via. Sì, vi è una responsabilità dell'individuo nel non aver avuto quella estrema cautela, che è configurata con tanto rigore da imporre l'onere di prevedere anche l'imprevedibile; ma vi è pure una situazione oggettiva, una situazione di difficoltà oggettiva che incide sulla nostra condotta. Vogliamo dire che in ogni caso l'infrangere una regola di condotta relativa alla circolazione costituisca un illecito meritevole di sanzione penale?

Ciò dico, è chiaro, per i piccoli fatti, non per i gravi, quali le lesioni o gli omicidi colposi. Veramente siamo convinti che più si eleva questa muraglia di norme penali eterodosse, e meglio il cittadino si comporta? Non lo credo. Più diffusa, inflazionata è la norma penale, e più ci si abitua a violarla, come se fosse una cosa non più rilevante, come se la contravvenzione non avesse importanza alcuna. Restringete, magari, rendete più pesanti le sanzioni pecuniarie amministrative. Ma svincolatele dalla configurazione penale, e quindi dal processo penale, e restituite il giudice alla sua vera funzione!

Al buon andamento dell'amministrazione della giustizia si oppone anche un altro ordine di ragioni, che chiamerò soggettive. I magistrati oggi – ella lo sa, onorevole ministro, perchè abbiamo avuto occasione di parlarne a lungo in Commissione giustizia – sono inquieti, anelano ad un nuovo ordinamento. In questo momento essi chiedono un trattamento diverso, per ciò che attiene a quella che malamente si chiama ancora la loro «carriera». Io credo che questa loro richiesta sia fondata. Non è una richiesta di categoria, non è una sorta di rivendicazione sindacale: essa non mira ad ottenere aumenti di stipendio; o, per lo meno, il trattamento economico è inquadrato in una posizione subordinata rispetto a qualcosa di più grande e di più nobile.

Oggi i magistrati, soprattutto quelli di merito, sentono di essere inseriti in una gerarchia, che è contraria alla Costituzione, che è contraria all'essenza della giurisdizione, la quale si sostanzia d'identità di funzioni. I magistrati sono uguali, sono tutti chiamati ad applicare la norma astratta di legge alle situazioni concrete. Vorrei dire – e lo posso dire con una certa esperienza – che in talune circostanze la funzione del pretore è più difficile di quella del primo presidente della Cassazione, il quale, quanto meno, non decide mai da solo. (*Interruzione del deputato Dante*).

Ora, i magistrati che cosa reclamano? Un sistema che li svincoli da quella sorta di gerarchia che ancora grava all'interno dell'ordine. Si parla tanto di indipendenza dell'ordine giudiziario, e senza dubbio, istituito il Consiglio superiore della magistratura, nonostante i difetti di quest'organo, si è fatto un passo avanti, un notevole passo avanti. Ma il Consiglio superiore, come collegio di autogoverno, è uno degli strumenti atti a realizzare l'indipendenza. Accanto all'indipendenza dell'ordine si deve garantire l'indipendenza del giudice, dico meglio del magistrato, comprendendo in questa espressione tanto chi giudica quanto chi ricopre l'ufficio del pubblico ministero.

Il vero problema d'una società civile è costituito dall'indipendenza del singolo, che è chiamato a dar torto o ragione, ad assolvere o a condannare, ad accusare o a non accusare. Il Consiglio superiore serve, ma sino ad un certo punto. L'ordine giudiziario è stato svincolato dall'esecutivo, che anche nel passato, per la verità, non esercitava grandi pressioni; ma vi è il problema del distacco del magistrato da interferenze, reali o temute, in ogni caso possibili, derivanti oggettivamente da un sistema che individua ancora «inferiori» e «superiori». Mi riferisco alle norme disciplinatrici dell'avanza-

mento. Il magistrato è uomo che aspira ad andare avanti. Lasciamo da parte, onorevoli colleghi, il bagaglio retorico del giudice eroico, del giudice santo. Anche il giudice è un uomo, e come tale ha una famiglia, vuole avere una casa dignitosa, la sua automobile; ha le sue umane aspirazioni. Vuol essere, soprattutto, posto dall'ordinamento in situazione di pari dignità con tutti i suoi colleghi, in stato di sicurezza, sicché possa dipendere veramente soltanto dalla legge.

Voi dovete creare quindi un sistema – nel limite delle cose umane, che sono fallibili – il quale svincoli nella più ampia misura possibile il magistrato da ogni ingerenza, sicché a quella che chiamerò indipendenza esterna, cioè indipendenza da altri poteri, si venga ad aggiungere un'altra che è fondamentale, l'indipendenza interna.

I magistrati non debbono avere superiori. Sì, vi è il grado di giurisdizione; ma questo attiene all'ordine distributivo delle competenze e la preminenza di grado non si può tradurre in tanta preminenza gerarchica. Ciò che noi non dobbiamo più consentire è altra cosa, è che vi siano fra i giudici «superiori» e «inferiori». Questa è una concezione da superare, da abbandonare. Quale fiducia può essere nel cittadino, il quale vede il giudice della pretura o del tribunale della sua città che va a Roma, si sottopone al concorso e viene bocciato, e poi torna al suo ufficio e continua ad amministrarvi la giustizia?

**Bosco**, *Ministro di grazia e giustizia*. Ma anche con il sistema da lei proposto, onorevole Bozzi, sussiste l'esame: per la Cassazione.

**Bozzi**. Onorevole ministro, se ella vuole polemizzare, ha il dovere di riferire esattamente i termini del mio progetto.

Io distinguo una giurisdizione di merito da una giurisdizione di legittimità. Nell'ambito dell'identità della funzione sono ben individuabili questi due aspetti, che richiedono forme di attitudini e di preparazione diverse. È noto che un magistrato può essere un ottimo magistrato di merito e può non essere un ottimo giudice di legittimità. Voi del Governo e della maggioranza sembra che vogliate rispolverare vecchi schemi: attaccati al concetto di «promozione», la graduate e credete nel concorso, negli scrutini per merito distinto, per merito semplice. Cioè, in definitiva, i magistrati di prima, di seconda e di terza serie!

Ciò postula una valutazione da parte di «superiori», e ricadiamo nella sostanza del sistema gerarchico! Questo sistema può creare, mi creda, onorevole ministro, un senso di acquiescenza, di conformismo, l'affanno a imbastire titoli e, quindi, una distrazione dai compiti d'istituto. Le sentenze o le requisitorie dovrebbero essere tutte ben fatte; ma sul magistrato pesa l'incubo del concorso o dello scrutinio, e allora si pensa soprattutto alla fabbrica dei titoli e si disturba Papiniano, si disturba il *Digesto*, s'infarciscono sentenze e requisitorie di citazioni, di superfluità dottrinarie; e poi

si scrivono libri, si scrivono note a sentenze: cose queste che io proibirei, perché il giudice può trovarsi in condizione di dover giudicare su materia sulla quale ha già scritto qualcosa, e dovrebbe astenersi. Cosa antipatica!

**Bosco**, *Ministro di grazia e giustizia*. Non scagli la prima pietra, onorevole Bozzi, perché ella ha scritto pregevoli monografie!

**Bozzi**. Ma su materie di diritto costituzionale, grazie a Dio: materie sulle quali il Consiglio di Stato non è chiamato a pronunciarsi.

Quindi, dicevo, la tendenza diffusa a cercare titoli extragiudiziari: il Gabinetto del ministro, la nota elogiativa del ministro. Questa è la realtà che sta innanzi ai nostri occhi: *captatio benevolentiae* del superiore che ad un certo momento dovrà giudicare. È umano, ma non è bello, ed è cosa che dobbiamo correggere!

Ho sentito dire che il Ministero di grazia e giustizia starebbe preparando una nuova edizione di progetto, basato sul compromesso, che dovrebbe durare fino al 1963-1964, creando il soprannumero per i magistrati, cioè applicando i criteri della nota legge Pitzalis alla magistratura. Non so se questo sia esatto, ed ella potrà smentirmi, onorevole ministro; ma, se ciò è esatto, voi vi avviate ancora una volta per una strada errata.

**Dante**. Ci avviciniamo alle sue impostazioni.

**Bozzi**. Onorevole Dante, ella è un deputato come me. Come sa queste cose con tanta sicurezza? Perché ella dice: «noi ci avviciniamo»?

**Dante**. In ogni caso, con questo progetto equidistante, ci avvicineremmo alle sue tesi. Non dovrebbe adontarsene.

**Bozzi**. Ho detto altra volta all'onorevole Dante: ella ha il peso del nome; ma i poeti non possono fare politica!

Dicevo; queste soluzioni-ponte sono destinate a non far raggiungere mai l'altra sponda: l'altra sponda, quella ottima o buona, quella definitiva, è un miraggio. In Italia (lo dicono tutti) non v'è nulla di più definitivo che il provvisorio. Questi «ponti» dimostrano la debolezza della soluzione. Perché una soluzione-ponte?

Ma questo della progressione dei magistrati è un campo arato, studiato! Vi sono progetti di varie tendenze, vi sono stati convegni di associazioni di magistrati e studi di giuristi. Perché questo ponte? Perché creare questa Italia provvisoria, in particolare in un settore di tanta importanza come quello dell'amministrazione della giustizia? Attraverso un progetto-ponte, potete accontentare qualche centinaio di magistrati, ma non risolvete il problema. Voi stessi lo dite: soluzione provvisoria. Perché provvisoria? Perché denunciare l'intrinseca debolezza di questa disciplina, destinata in partenza ad essere superata?

Credo che problemi di questo genere non possano essere affrontati con criteri di provvisorietà. Mi permetto di esortare da amico (se permette) l'onorevole guardasigilli a guardare a fondo la realtà delle cose. Cerchiamo di battere la via maestra.

Il problema della giustizia è un problema base in uno Stato civile e moderno. Qui abbiamo fatto a tamburo battente la legge per il Friuli-Venezia Giulia; abbiamo fatto la legge sulla nazionalizzazione dell'energia elettrica, che, a parte i principi pregiudiziali, era irta di difficoltà tecniche e involgeva problemi di diritto civile, di diritto commerciale e di diritto pubblico. Abbiamo fatto queste cose in pochi giorni; ma per un problema come questo, un problema che è stato studiato a lungo e in ordine al quale vi sono numerosi e dettagliati progetti che incontrano tanta simpatia nei settori parlamentari e anche in quelli della democrazia cristiana, per questo problema, dicevo, noi ricerchiamo una soluzione provvisoria, come se si trattasse di una cambiale a tre anni data.

Come si può amministrare la giustizia sotto il segno del provvisorio, lasciando il giudice (che è poi l'anima del dramma giudiziario, il protagonista numero uno) in questa situazione, nel limbo, ed elargendo contentini? È una soluzione, questa?

Mi rifiuto di credere che si possa fare una cosa di questo genere. Mi riservo comunque di esaminare il problema nel merito a suo tempo, ben lieto se potrò modificare il mio punto di vista. Oggi mi trovo in una situazione inferiore rispetto a quella dell'onorevole Dante. Egli è illuminato dalla grazia e conosce le cose che altri deputati non sanno. (*Interruzione del deputato Dante*).

**Bosco**, *Ministro di grazia e giustizia*. Posso assicurare che nel provvedimento in elaborazione non sono previsti termini finali di scadenza.

**Bozzi**. Tanto meglio.

Signor ministro, mi permetto di richiamare la sua attenzione e quella di tutto il Governo su questi e su tutti i problemi della giustizia, che sono alla base d'una società civile e moderna. Sì, voi farete le regioni, le programmazioni economiche fatalmente imperative, gli enti di tipo comunista in agricoltura. Sono tutti strumenti che avviano verso la società di massa, verso una società appiattita, nella quale è destinato a prevalere l'anonimato, a scomparire il talento della persona umana, della individualità.

Noi a questo funesto indirizzo opponiamo l'ideale d'una società d'uomini responsabili, articolata, non soffocata nelle gabbie costruite dal potere politico ed economico; una società di tutti e per tutti, fondata su principi morali e sull'impero della legge, in cui la giustizia, che è la garanzia dei ricchi e dei poveri, del dotto e dell'ignorante, che è la garanzia più grande della libertà dei cittadini, sia onorata: sia onorata nelle coscienze e negli ordinamenti positivi. (*Applausi - Congratulazioni*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUL RIMPASTO DI GOVERNO

Seduta pomeridiana del 5 dicembre 1962

*Nella seduta del 4 dicembre 1962 il Presidente della Camera dà lettura della comunicazione del Presidente del Consiglio Fanfani, che annuncia la sostituzione di alcuni membri dell'esecutivo. Il senatore Guido Corbellini è nominato Ministro senza portafoglio, il deputato Carlo Russo, Ministro delle poste e delle telecomunicazioni ed il deputato Edoardo Martino, Sottosegretario di Stato per il bilancio, del IV Governo Fanfani.*

*Nella seduta del 5 dicembre si apre la discussione sulla comunicazione del Governo. Bozzi interviene contestando l'opportunità del rimpasto, sia in considerazione dell'imminente termine della legislatura, sia rispetto alla figura del ministro senza portafoglio, di cui andrebbe fatto un «uso ristretto, anzi eccezionale, perché lo spirito della nostra Carta costituzionale mira a che vi sia corrispondenza tra ministero e ministro». La necessità di nuovi equilibri interni tra le correnti della democrazia cristiana sarebbe, secondo Bozzi, l'unica ragione alla base del rimpasto e ciò evidenzerebbe la fragilità del Governo e la sua lontananza dai reali interessi del Paese.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, i mutamenti introdotti nella compagine governativa ci suggeriscono alcune considerazioni. La prima è che la decisione dell'onorevole Fanfani, non censurabile dal punto di vista della legittimità costituzionale e nemmeno sotto il profilo della correttezza, pecca, vorrei dire, di eleganza e di buon gusto. Anche se sono smentite le notizie che ogni tanto circolano sull'eventualità di una crisi, è certo che il Governo, come la Camera, è ormai prossimo alla sua fine naturale; ma se questa constatazione è esatta, e lo è, vi è da chiedersi se sia di buono stile procedere, a tanto breve scadenza dalla fine della legislatura, ad un rimpasto e, quel che è peggio, ad un'amplificazione della compagine governativa.

Una seconda riflessione, onorevoli colleghi, mi viene suggerita dalla stessa Costituzione, anche se nemmeno sotto questo profilo intendo sollevare una questione di legittimità. È noto che tanto nella dottrina quanto nelle stesse aule parlamentari si è dibattuto se la figura del ministro senza portafoglio fosse prevista e ammessa dalla nostra Costituzione. I pareri sono diversi e le opinioni contrastanti; indubbiamente l'istituto è ormai ammes-

so, in forza della consuetudine, più che della prassi, ma è pur certo che di questa figura bisogna fare uso ristretto, anzi eccezionale, perché lo spirito della nostra Carta costituzionale (e, aggiungo, lo spirito di tutto il nostro sistema parlamentare) mira a che vi sia corrispondenza tra ministero e ministro. La figura del ministro senza portafoglio serve, di regola, ad allargare la base parlamentare, e credo che questo non sia il caso della nomina del senatore Corbellini; oppure serve ad introdurre nella compagine governativa persone di spiccata esperienza le quali diano un contributo nel ramo di attività al quale sono preposti, e probabilmente questo è il caso e la ragione per la quale l'onorevole Corbellini è stato chiamato a coordinare le ricerche scientifiche. Peccato che egli avrà ben poco da fare!

Quindi, due profili d'un procedere con stile non elegante dal punto di vista parlamentare, vorrei dire non opportuno. V'è un'alterazione del precedente equilibrio del Governo.

Inoltre possiamo sinceramente dire che il paese e le Camere sentissero l'esigenza di questo nuovo ministro – non per la sua persona, senatore Corbellini, ma come istituzione – destinata al coordinamento della ricerca scientifica? Mi congratulo con la fantasia dell'onorevole Fanfani che ha escogitato questa nuova figura! Egli chiamò l'onorevole Medici «ministro della fantasia», ma evidentemente è buon maestro in materia di fantasia! Credo che la prima ricerca che l'onorevole Corbellini dovrà fare sarà quella dei suoi poteri, per vedere se esistano e quali essi siano.

Non dimentichiamo, inoltre, il discorso programmatico del Presidente del Consiglio. Vi erano contenute tante cose, ma ve ne era una che oggi è opportuno ricordare: un impegno del Governo a presentare il disegno di legge sul Ministero della programmazione. «Quanto – disse l'onorevole Fanfani – agli strumenti, la politica di programmazione deve avere il suo massimo centro politico-amministrativo nel Ministero del bilancio e della programmazione economica». Interrotto dall'onorevole Covelli, l'onorevole Fanfani così rispose: «Ella avrà tra breve avanti a sé un disegno di legge». Viceversa questo disegno di legge non lo abbiamo: abbiamo il ministro senza portafoglio per il coordinamento delle ricerche scientifiche.

Intanto si parla di programmazione che non si sa, poi, in realtà che cosa sia e quale contenuto potrà avere. Nel recente disegno di legge riguardante il demanio e la finanza degli enti regionali a statuto ordinario, v'è un riferimento all'attività di programmazione, in ordine alla quale ancora il Parlamento non si è espresso, poiché non conosciamo la sostanza vera, l'organizzazione, gli strumenti, gli atti attraverso i quali questa attività di programmazione – sia essa indicativa o coercitiva – si dovrà manifestare. Un'inerzia, quindi, del Governo in ordine alle cose per le quali ha assunto un preciso impegno politico e, viceversa, l'iniziativa in altre che veramente non erano e non sono interessanti.

Ma, onorevoli colleghi, vi dovrà pur essere una ragione a base di siffatto rimpasto e di siffatta amplificazione. L'onorevole Roberti, per trovare una

giustificazione, ha disturbato anche la Cina: non credo che Mao Tse Tung abbia imposto o suggerito all'onorevole Fanfani la nomina a ministro delle poste dell'onorevole Russo, per toglierlo dall'incarico di sottosegretario per gli affari esteri.

**Fanfani**, *Presidente del Consiglio dei ministri*. Ella sa che non abbiamo relazioni diplomatiche con la Cina.

**Bozzi**. Alle volte, onorevole Fanfani, vi può essere qualche altro canale...

**Roberti**. Le vie del Signore sono insondabili!

**Bozzi**. Dicevo, mi sembra che sia un po' esagerato tirare in campo la Cina e Mao Tse Tung, anche se il nuovo ministro delle poste e delle telecomunicazioni è... Russo !

La ragione è un'altra, e l'interpretazione che noi crediamo di dover dare al rimpasto, è questa: ci troviamo di fronte a un gioco interno della democrazia cristiana (*Interruzione del deputato Pajetta Gian Carlo*), al gioco delle correnti, delle tendenze. È un affare di casa (una casa alquanto agitata) della democrazia cristiana.

All'ultimo consiglio nazionale della democrazia cristiana era sembrato che la corrente cosiddetta «dorotea» avesse segnato un punto a suo vantaggio; ma subito dopo l'onorevole Fanfani, che è il più energico ed anche il più spregiudicato, ha presentato i disegni di legge sulle regioni, sconfessando quel tentativo di rallentamento, di ripensamento, di caute sperimentazioni e di cose vaghe e melliflue di questo genere, che sono proprie di tutti i consigli nazionali della democrazia cristiana, per lo meno da un po' di tempo a questa parte, e degli ordini del giorno che li concludono.

Oggi attraverso la nomina dell'onorevole Russo (che, come è noto, appartiene alla corrente «dorotea»), si cerca (almeno questa è l'interpretazione più plausibile) di ristabilire l'equilibrio turbato. È una forma per istituzionalizzare le correnti, è un nuovo profilo del diritto parlamentare. Quindi, si tratta di un gioco interno, di un fatto che se ha un valore politico è proprio questo: la denuncia del modo, del significato, della fisionomia, di taluni atteggiamenti che vanno assumendo gli uomini della corrente «dorotea». Questi, in fondo, approvano il Governo di centro-sinistra, approvano il programma; la loro preoccupazione è ben diversa: è una preoccupazione di dominio interno, d'influenze interne nel partito e nel Governo.

In ogni caso, questo modo di agire dimostra una cosa sola: lo stato d'incertezza e di fragilità nel quale ci troviamo. Si è rafforzato il Governo attraverso l'inclusione nella sua compagine d'un nuovo «doroteo»? È un punto a vantaggio dell'onorevole Fanfani o della corrente «dorotea»?

Dobbiamo dire che tutte queste cose interessano scarsamente il paese e anzi ne aumentano il senso di sfiducia e di equivoco, già tanto largamente diffuso. Quello che ci preoccupa – e qui risiede la vera ragione della

nostra opposizione – è il modo con cui le cose sono condotte in Italia, è la prospettiva politica, economica ed anche spirituale che noi abbiamo innanzi: una prospettiva confusa, dominata da un indirizzo socialista. Tutte queste manovre interne e queste forme di dosaggio fra le correnti non so se finiranno con il rafforzare il Governo o con l'indebolirlo.

Queste cose noi volevamo dire, mentre il disinteresse del paese cresce e culmina nella sfiducia e nella preoccupazione: il disinteresse è una forma, forse la più pericolosa e la più funesta, di sfiducia. La verità è questa, e lo abbiamo detto tante volte e i fatti lo confermano: che voi democristiani, come forza maggiore che compone il Governo di centro-sinistra, non siete padroni di voi stessi. Voi siete dominati e condizionati dal partito socialista; il partito socialista e il suo «governo ombra», vi hanno imprigionato e vi tengono nelle loro strette incalzanti. Potete aggiustare, mutandone la collocazione, i mobili, sia pure preziosi, della vostra casa democristiana, ma la realtà resta quella che è: la forza d'indirizzo sta fuori di voi, sta nella volontà politica del partito socialista italiano, il quale partito socialista italiano, onorevole Corbellini, si dedica ad altre ricerche, tanto, tanto diverse da quelle che ella dovrebbe compiere o coordinare! (*Applausi*).



## IV LEGISLATURA



CAMERA DEI DEPUTATI  
SULL'ESERCIZIO PROVVISORIO DEL BILANCIO

Seduta del 27 giugno 1963

*La IV legislatura si apre nel segno del centro-sinistra. Il 25 maggio Aldo Moro riceve l'incarico di formare il Governo. Tra il 14 ed il 16 giugno i principali esponenti della DC, del PSI, del PSDI e del PRI raggiungono l'accordo che delinea la base politica e programmatica del nuovo esecutivo, ma i contrasti affioranti nei due partiti maggiori spingono Moro a rinunciare.*

*Il 19 giugno il Presidente della Repubblica Antonio Segni conferisce l'incarico al Presidente della Camera, Giovanni Leone, che quattro giorni più tardi vara un monocolore DC, un Governo-ponte destinato a far trascorrere l'estate nell'attesa che maturino le condizioni per la nascita di un gabinetto rappresentativo dei quattro partiti di centro-sinistra.*

*Il nuovo Governo ripresenta immediatamente gli stati di previsione per l'anno finanziario 1963-1964, essendo decaduti, per effetto del termine della legislatura, quelli presentati alle Camere il 30 gennaio 1963.*

*Il 27 giugno la Camera discute quindi il disegno di legge recante l'autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 1963-1964 (C. n. 142) (legge 28 giugno 1963, n. 859).*

*Aldo Bozzi annuncia l'astensione del gruppo liberale – posizione, questa, già emersa nella discussione al Senato – ma si sofferma a considerare il paradossoso in atto, rappresentato da un Governo che, pur privo ancora della fiducia delle Camere, è tuttavia costretto ad un atto di grande rilevanza politica, per denunciare le disfunzioni del sistema parlamentare.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, ci troviamo di fronte ad una situazione che non esito a definire paradossale: paradossale sotto diversi punti di vista.

Vediamo come stanno le cose. Il 31 gennaio di quest'anno il Governo presieduto dall'onorevole Fanfani presentò alle Camere i disegni di legge relativi ai diversi bilanci. Intervenne poi lo scioglimento anticipato delle Assemblee e, secondo una consuetudine che è ormai accettata da tutti e ha valore giuridico, quei disegni di legge vennero a decadere, cioè persero il loro valore. Intanto, lo stesso onorevole Fanfani, il quale evidentemente ha la virtù miracolistica di risuscitare i morti, presentò il 19 giugno dello stesso anno il

disegno di legge per l'esercizio provvisorio, riferendosi pertanto all'impostazione d'un bilancio che, come documento parlamentare, non esisteva più in quanto era stato travolto dallo scioglimento anticipato delle Camere.

Ma andiamo avanti. L'onorevole Leone, Presidente dell'attuale Consiglio dei ministri, fa propri, come contenuto, i disegni di legge sul bilancio dell'onorevole Fanfani e li presenta alle Camere, confermando con ciò che quelli presentati nel gennaio dall'onorevole Fanfani non erano più validi; però l'onorevole Leone non ha riproposto il disegno di legge sull'esercizio provvisorio.

Si potrebbe osservare, se si volesse sottilizzare, che la situazione presenta l'inosservanza del termine previsto dalla legge di contabilità generale dello Stato, secondo il quale i bilanci debbono essere presentati entro il 31 gennaio; infatti, quelli formulati dall'onorevole Fanfani non hanno più valore, e gli unici bilanci dei quali discutiamo, sono quelli presentati ieri dall'attuale Governo al Senato e alla Camera, presentati cioè oltre il 31 gennaio.

Come vedete, onorevoli colleghi, v'è un groviglio di vicende, una matassa assai imbrogliata, nella quale sono intessute situazioni di necessità, ma anche comportamenti non ortodossi, procedure scarsamente meditate, quando addirittura scorrette.

Ma vorrei fare qualche altra osservazione. Oggi – ed è il punto fondamentale – il Governo presieduto dall'onorevole Leone chiede la concessione dell'esercizio provvisorio prima d'iniziare la discussione sulla fiducia, prima che la Camera conosca il programma governativo.

Non dimentichiamo che il bilancio si pone in relazione ad un indirizzo politico: il bilancio è un atto strumentale di attuazione d'un indirizzo politico, che il Governo delibera e propone alle Camere che lo discutono per approvarlo o disapprovarlo.

Non dimentichiamo inoltre che i bilanci presentati dall'onorevole Fanfani il 31 gennaio scorso erano i bilanci d'un Governo la cui maggioranza si era già logorata per i noti dissensi fra Ministero e partiti della sua maggioranza, manifestatisi nella prima decade di gennaio. Nella più benevola delle ipotesi, il 31 gennaio sussisteva un rapporto fiduciario claudicante: forse che sì, forse che no. Ora, il Governo dell'onorevole Leone domanda la concessione dell'esercizio provvisorio in relazione ai bilanci d'un Governo che, quando li propose al Parlamento, non era nella pienezza della fiducia! Questo è un altro aspetto di notevole anomalia.

Possiamo quindi dire di sì? Il gruppo liberale ha forti perplessità di carattere costituzionale e anche politico. Il bilancio, come dicevo prima, è sempre l'espressione d'un indirizzo politico e, per quanto esso abbia una sua rigidità, sappiamo bene che presenta margini di discrezionalità entro i quali si muove il Gabinetto.

Un Governo che non ha ancora ottenuto la fiducia, che non ha nemmeno iniziato l'itinerario per ottenerla, un Governo di cui quindi non co-

nosciamo l'indirizzo politico, può ottenere la concessione dell'esercizio provvisorio? Noi ignoriamo se vi sia o meno rispondenza fra quello che sarà l'indirizzo politico e il bilancio. Possiamo dire di sì all'esercizio provvisorio d'un bilancio, quello dell'onorevole Fanfani, che noi consideriamo il bilancio dell'inflazione e della crisi economica che minaccia e travaglia il paese?

Credo che un elemento sul quale dobbiamo fermare la nostra attenzione sia costituito dal terzo comma dell'articolo 94 della Costituzione: «Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia». Già dalla stessa espressione letterale balza chiaro come il primo atto che un nuovo Governo deve compiere dinanzi alle Camere è quello di chiedere la fiducia. V'è pertanto uno sbarramento, una specie di disco rosso per ogni altra iniziativa che sia diversa da quella della richiesta della fiducia.

Si noti che la lettera dell'articolo 94 s'inquadra nel sistema del governo parlamentare. Un governo nominato dal Presidente della Repubblica è, sì, un governo vivo, ma, per usare, perlomeno una volta, una espressione cara ai privatisti, non è vitale, non ha ancora la pienezza della funzione politica, è un governo limitato nella sfera delle sue attribuzioni, che può adempiere soltanto gli atti e le operazioni indispensabili alla continuità della vita amministrativa dello Stato. È unicamente l'investitura della fiducia che conferisce al Governo più ampio respiro e la possibilità di muoversi nel campo politico.

So bene anche quali sono gli argomenti prospettati dai fautori della tesi contraria, cioè della possibilità di approvazione dell'esercizio provvisorio prima del conferimento della fiducia. Le obiezioni si richiamano, innanzi tutto, ai precedenti. Ma a quali precedenti? Ne ho fatto ricerca. I precedenti in massima parte si riferiscono all'ordinamento monarchico dello statuto albertino, che, come tutti sanno, non era uno statuto rigido, ma flessibile. Esso non prevedeva nemmeno l'istituto della fiducia, che vi venne introdotto attraverso una prassi parlamentare diventata poi regola di correttezza. Quei precedenti non sono quindi invocabili.

Ve n'è uno solo che ha una qualche simiglianza con quello attuale e rimonta al 1948, ad uno dei governi De Gasperi. Ma è veramente il caso di dire che una rondine non fa primavera in una materia disciplinata da una Costituzione rigida, qual è la Costituzione repubblicana.

Un altro argomento è quello che si rifà allo stato di necessità o di forza maggiore. Qui non voglio fare – Dio me ne guardi – disquisizioni sul concetto di stato di necessità o di forza maggiore, come fondamento autonomo di diritto. Riconosciamo che la necessità può avere un suo ruolo. Ma la forza maggiore è invocabile nella presente situazione? Quella forza maggiore che deve essere qualche cosa di estraneo completamente all'atteggiamento umano, la *vis cui resisti non potest*? Io credo che qui non ne ricorrano gli estremi.

La crisi di governo iniziò il 19 maggio. Ebbene, l'onorevole Moro è andato per le lunghe, di consultazione in consultazione, fra alchimie, balorde

preclusioni, incontri risoltisi in scontri. Eppure l'onorevole Moro – e citando lui intendo riferirmi al partito di maggioranza relativa – sapeva bene l'esistenza di termini che la Costituzione pone e che vanno rispettati. Si sarebbe potuto accelerare i tempi perché tutto si potesse svolgere nella normalità: v'era tutta la possibilità di chiedere prima la fiducia e poi l'esercizio provvisorio.

Che cosa v'è al fondo di questa inerzia? V'è un atteggiamento d'insensibilità, se non addirittura di mancanza di rispetto, verso i valori della Costituzione e anche verso le istituzioni parlamentari, una indifferenza che non possiamo non deplorare.

Che cosa dobbiamo fare? So bene che l'onorevole Leone, come Presidente dell'attuale Consiglio, non è del tutto responsabile dell'attuale situazione. Tutti sappiamo che egli ha sostituito al passo felpato e tardigrado dell'onorevole Moro un passo bersaglieresco. Tuttavia, io personalmente, e credo molti di noi, ancora non sappiamo se l'onorevole Leone assumerà soltanto la veste di camerlengo laico, titolare di un ufficio sostanzialmente vacante, in attesa del titolare effettivo!

Le considerazioni che ho brevemente delineato, e che avrebbero forse richiesto un maggiore sviluppo, dovrebbero condurre a un voto negativo. Tuttavia noi liberali non possiamo dimenticare altri argomenti d'interesse pubblico. V'è un alone di stato di necessità che traspare e domina tutte queste procedure anormali, oggettivamente non sempre corrette; vi è l'esigenza che non venga interrotto il funzionamento dell'attività amministrativa, e soprattutto che l'inerzia e la colpevolezza della democrazia cristiana non si risolvano a danno della collettività e in particolare dei pubblici dipendenti. V'è l'esigenza che alle illegittimità consumate non se ne aggiungano altre, formali e sostanziali, conseguenti alla non approvazione dell'esercizio provvisorio. V'è poi la considerazione che l'astensione non significa lontanamente approvazione, neppure implicita, del nuovo Governo: al riguardo noi ci riserviamo la più ampia libertà di dibattito e di giudizio.

Per tali ragioni noi liberali ci asterremo dal voto, ma questa nostra astensione non vuole significare condiscendenza verso l'atteggiamento della democrazia cristiana, alla quale sono da imputare le procedure anormali descritte. Esse sono il segno d'una crisi che va sempre più assumendo la sostanza d'una crisi non soltanto di governo. Noi denunciavamo queste disfunzioni all'attenzione del paese e del Parlamento. (*Applausi*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLO STATO DI PREVISIONE DELLA SPESA  
DEL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

Seduta pomeridiana dell'11 settembre 1963

*Il 10 settembre 1963, alla riapertura dei lavori dopo la parentesi estiva, inizia in Aula la discussione dello stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1963 al 30 giugno 1964 (C. n. 130).*

*La relazione di maggioranza, svolta da Alfredo Amatucci, tratta i seguenti punti: 1) amministrazione della giustizia; 2) ufficio legislativo; 3) riforma dei codici; 4) ordini professionali; 5) attività degli istituti di prevenzione e pena; 6) abrogazione dell'articolo 95 del Testo unico della legge di pubblica sicurezza (limitazione dei punti di vendita degli alcolici); 7) giustizia minorile; 8) gratuito patrocinio.*

*Aldo Bozzi, l'11 settembre, svolge un intervento ampio e sistematico. Egli sottolinea i punti di criticità dell'ordinamento giudiziario, insistendo poi in modo particolare sulla necessità di migliorare la tecnica legislativa. Propone pertanto l'istituzione, presso il Ministero di grazia e giustizia, di un unico ufficio legislativo che dovrebbe provvedere al coordinamento, secondo criteri unitari, di tutta la legislazione. In questo modo, prosegue, sarebbe possibile eliminare gran parte degli inconvenienti lamentati da magistrati ed avvocati.*

*Approvato il 12 settembre 1963 dalla Camera e trasmesso il giorno seguente al Senato, il disegno di legge sarà definitivamente approvato l'8 ottobre successivo (legge 27 ottobre 1963, n. 1417).*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, mi accingo a parlare pervaso da una vena di malinconia. Questi nostri dibattiti sul bilancio della giustizia, invero, si ripetono da anni con stancante monotonia e denunciano mali antichi e inveterati. Fra i diversi gruppi parlamentari v'è sostanziale concordanza di critiche; ma poi tutto torna a procedere come prima, e le acque scorrono sempre eguali sotto i ponti dell'inerzia e dell'indifferenza dei governi.

So che sono state costituite talune commissioni: ella onorevole ministro, ha avuto la bontà di chiamarmi a far parte di quella per la riforma dell'ordinamento giudiziario. V'è poi la commissione che studia da anni il

nuovo assetto e gli organici degli uffici giudiziari; e v'è l'altra che medita lungamente sulla riforma degli ordini professionali. Ricordo che tempo fa si parlò pomposamente d'un «codice degli ordini professionali»: materia, questa, che ha bisogno d'una organica regolamentazione, che tenga conto dello *status* comune a tutti gli appartenenti ai numerosi ordini, che è quello di persone esercenti una eguale e libera attività.

Ebbene, tutte codeste commissioni stanno lì, insabbiare: quella sull'ordinamento giudiziario non è stata ancora convocata, sebbene la lettera con la quale sono stato investito dell'onorifico incarico di componente risalga a parecchi mesi. Viene alla mia memoria il ricordo d'un poeta, più che romanesco, nazionale, il Pascarella. Nella *Scoperta dell'America* il Pascarella racconta come Cristoforo Colombo, quando si presenta per chiedere aiuti ai ministri spagnoli, è mandato da Erode a Pilato; e alla fine tutto si risolve... nominando una commissione: «E invece de venì a 'na decisione – Sa? – je fecero senza complimenti – Qui bisogna formà 'na commissione». (*Commenti – Si ride*).

L'istituto delle commissioni è forse comune ad altri paesi, ma è certamente tipico della nostra Italia, della nostra amministrazione, essendo strumento, a volte aulico, atto a menare il can per l'aia!

**Bosco**, *Ministro di grazia e giustizia*. L'istituzione della commissione per la riforma dell'ordinamento giudiziario fu richiesta all'unanimità con ordini del giorno alla Camera e al Senato.

**Bozzi**. Ma per farla funzionare. Si parla da tante parti di crisi della giustizia e su questo tema sono stati tenuti recentemente parecchi convegni, alcuni dei quali autorevoli, come quelli svoltisi qualche mese fa qui a Roma, in Campidoglio e in un pubblico locale, e a Bologna, al circolo della Consulta. A giorni in Sardegna si riunirà l'Associazione dei magistrati che dibatterà lo stesso tema, la crisi della giustizia: crisi dell'ordinamento giudiziario, del processo penale e del processo civile. Sono state elaborate su questi punti tre pregevoli relazioni.

Personalmente (e credo che molti converranno con me in questo apprezzamento) non mi dolgo di tali dibattiti, per quanto, come è naturale in manifestazioni del genere, essi talvolta possano toccare punte di esagerazione: sono forme di dialogo, di comparazione dialettica di idee, sempre utili e feconde. Nei tempi nostri non si può credere alla bontà delle istituzioni per atto dogmatico di fede, ma solo per genuino convincimento, per consapevole atto di ragione, e ogni autorità in tanto è rispettata in quanto se ne rende meritevole. L'amministrazione della giustizia non dev'essere rinserrata in un tempio austero e inaccessibile, come in una *turris eburnea*; essa è casa di vetro entro la quale la società ha il diritto di guardare con libera coscienza.

Che cos'è questa crisi della giustizia? Oggi si abusa di questo termine, crisi, che è tratto dalla scienza medica e al quale si possono dare due si-

gnificati: fenomeno di sviluppo o fenomeno di involuzione, cioè naturale fisiologia d'un sistema o d'una funzione ovvero la loro patologia, la degenerazione e la decadenza. Ora, la giustizia è, in certo senso, sempre in crisi, che significa ansia e tormento nella ricerca d'un migliore assetto delle formule e dei mezzi idonei a comporre i conflitti fra cittadini, e fra questi e i pubblici poteri, e a dare con ciò certezza all'ordine giuridico, tutela a tutti, al povero e al ricco, al potente e al diseredato.

Giustizia umana, essa risente della fallacia della nostra natura e a un tempo ha in sé una continua capacità di miglioramento; è una lotta senza tregua contro l'insidia e l'errore.

Noi spesso chiediamo al giudice ciò che il giudice non può dare. La giustizia è tutta radicata nella società, nella società così come questa è organizzata dal diritto; la norma giuridica a volte si rivela come un abito non più adatto a rivestire un corpo che si sviluppa con ritmo erompente. Nei momenti come quelli che viviamo, in cui la società è percorsa da profondi travagli, in quanto v'è un mondo con certi valori, con certe tradizioni, che volge al tramonto e un altro che si affaccia all'orizzonte e del quale non si individua ancora esattamente la fisionomia; nei tempi, come i nostri, in cui le stesse regole del diritto, riflesso della società in movimento, hanno zone d'incertezza, sicché in parecchi settori i confini fra ciò che è giusto e ciò che ingiusto sono mal definiti; in questa situazione la giustizia, fatto umano, fatto sociale, non può non essere investita da quello stesso travaglio e da quella stessa incertezza.

Noi chiediamo al giudice giustizia, ma il suo compito è diverso: egli deve applicare la legge. La sua è, fondamentalmente, una funzione di conservazione, di conservazione dell'ordinamento giuridico. Nel grande giuoco delle parti, nello Stato moderno, il Parlamento ha la funzione creativa del diritto, il giudice ha la funzione di applicare e, perciò, di conservare la volontà del legislatore.

Tra il principio di legalità e il principio di giustizia non v'è sempre assoluta e perfetta identificazione: nel principio di legalità è insita una nota statica, nel principio di giustizia una nota dinamica. Qui è il dramma della giustizia e del giudice: far sì che il principio di legalità coincida, o si avvicini nella massima misura possibile, umanamente possibile, a quello di giustizia. È, in fondo, il contrasto fra l'astratto e il concreto, tra la norma oggettivizzata, che nasce in ambienti lontani, e la molteplicità inesauribile degli impulsi dell'uomo; è, in definitiva, il contrasto fra autorità e libertà, che non è un fatto patologico dell'esperienza giuridica, ma il suo modo di essere e soprattutto di continuo divenire. *Vous m'appellez la loi, je suis la liberté!*

Da queste brevi note, che potrebbero sembrare accademiche, vorrei trarre due considerazioni che sono a mio avviso basilari presupposti d'un ordine civile e libero: 1°) costruire bene le leggi; 2°) affidare al giudice i poteri necessari perché, interpretando e applicando il diritto, egli possa

umanizzarlo. Con ciò, sia ben chiaro, non intendo trasformare il giudice, chiamato istituzionalmente ad attuare la legge, in giudice creatore della legge; si tratta soltanto di attribuirgli una sfera di potestà discrezionale che, utilizzando la duttilità e l'elasticità insite nella norma, consenta il migliore adeguamento della regola astratta alle infinite varietà dei casi concreti.

Pensate al «chiunque» con cui s'inizia ogni articolo del codice penale; quel «chiunque», quand'è sul banco degli imputati, è una creatura umana con una sua anima inconfondibile, con una sua configurazione spirituale, su cui gravano eredità di famiglia e ambiente sociale. I fatti possono essere oggettivamente identici, gli uomini che li compiono, no. La giustizia penale non deve ridursi a fredda anatomia di fatti, e la pena deve aver riguardo non soltanto a questi, ma anche e soprattutto all'essere che li ha commessi.

Domandiamoci: come sono costruite le leggi in Italia? Su questo punto non vorrò dire nulla di mio. Ho consultato alcuni libri, alcuni articoli, alcuni studi di giuristi e di uomini politici. Ascoltate. Meuccio Ruini – che fu presidente della Commissione dei 75, ed è stato nominato di recente senatore a vita – describe la produzione giuridica come una «inondazione»; Francesco Carnelutti denuncia «la plethora, l'inflazione, l'ipertrofia della legislazione»; Costantino Mortati, giudice costituzionale, che noi ricordiamo eminente parlamentare in seno all'Assemblea Costituente, deplora «l'anarchico disfrenarsi d'iniziativa parlamentari»; un professore di diritto penale, uno studioso valoroso, Giuliano Vassalli, lamenta il «disordine e l'inettitudine che infestano la legislazione»; Massimo Severo Giannini, un altro illustre giuspubblicista (tutti nomi che l'onorevole ministro conosce molto bene), rileva che «le incertezze, i contrasti, il caos sono tali che non solo il cittadino, ma anche amministratori esperti e magistrati sovente ignorano se determinate norme siano ancora in vigore».

In queste denunce non v'è esagerazione: sono la riproduzione d'un quadro che noi dobbiamo coraggiosamente riconoscere esatto, recitando il *mea culpa* perché ne siamo in larga misura responsabili.

A quest'ordine di critiche e di censure sul caos, sul disordine, sulla frammentarietà, sulla contraddittorietà della nostra normazione, dobbiamo aggiungere altre note: le leggi eufemisticamente definite provvisorie; le leggi conosciute con il termine significativo di «leggi-fotografia», cioè di carattere personalistico o che riguardano interessi settoriali a volte ristrettissimi; le leggi fatte sotto l'incalzare di pressioni bene individuate, leggi fabbricate dall'onnipotente e ineluttabile dittatura formata dalla casta degli uffici burocratici. Di qui, un corpo giuridico disarticolato, un po' arlecchinesco, fatto d'un provvisorio che tende a trasformarsi in definitivo; d'un provvisorio che determina trattamenti sperequati e quindi l'affannosa esigenza di riparare a tali trattamenti differenziati, rabberciando e rattoppando, con una spirale che non finisce mai e crea sempre nuovi guasti.

Tutto ciò, onorevole ministro, è causa di incertezza del diritto, di sfiducia dei cittadini nei pubblici poteri; è a un tempo una delle ragioni di quel-

la che molti denunciano, non a torto, come la crisi della giustizia. Il carro di Temi cammina su un selciato legislativo insidioso e sconnesso!

Quale potrebbe essere il rimedio? Qui il discorso si farebbe lungo, ma, per tener fede al calendario che ci siamo imposto, non lo farò in questa sede. Io intendo soltanto schematicamente esporre il mio punto di vista sulla possibile terapia da apprestare al malanno, che chiamerò, con frase benevola, il disordine legislativo.

a) V'è, innanzitutto, un aspetto politico, l'indirizzo di governo, che è pregiudiziale; laddove, come oggi da noi, esso è incerto, confuso, laddove ancora non si trova un *ubi consistam* politico e sociale, è fatale che anche la legge, attuazione dell'indirizzo politico, rifletta i caratteri di quella incertezza e di quella confusione.

b) V'è il problema dell'iniziativa delle leggi. La statistica ci dice che l'iniziativa parlamentare sovrachia notevolmente quella governativa: con questo risultato, però, che la gran parte delle proposte parlamentari non giungono in porto.

È necessario l'autocontrollo dei parlamentari e anche dei gruppi a cui appartengono. Non si deve dimenticare che nel sistema di governo parlamentare la somma delle iniziative dovrebbe spettare al Gabinetto, che gode della fiducia della maggioranza, ne esprime la volontà ed è pertanto tenuto ad attuare l'indirizzo politico anche attraverso lo strumento della legge; senza dire che il Gabinetto dispone di più approfonditi mezzi di valutazione in ordine alle spese (si ricordi l'articolo 81 della Costituzione) e agli impegni finanziari, mezzi dei quali i parlamentari o non dispongono affatto o dispongono in misura assai ridotta.

c) V'è poi il problema della redazione legislativa, quella che si chiama la tecnica legislativa. Qui, onorevole ministro, secondo il mio punto di vista, il compito del guardasigilli è vasto; anziché ingerirsi negli affari del Consiglio superiore della magistratura, egli potrebbe e dovrebbe svolgere l'indispensabile funzione di garante della costruzione tecnica della legge, di tutore della buona legge, eliminando contrasti, curando il rispetto del sistema, opponendosi a quanto sa di frammentario, di personale o di settoriale.

d) Un altro punto è connesso con il precedente. V'è distinzione, tutti lo sanno, fra legge e regolamento; eppure tante norme regolamentari, tipicamente regolamentari, sono adottate con legge. Questo è un modo di procedere errato, sia perché distrae il legislativo dalla sua vera funzione, sia perché rende più difficile e pesante l'opera di modificazione delle norme regolamentari rivestite della forma di legge. Il guardasigilli dovrebbe far rispettare la divisione di lavoro normativo, intervenendo perché il Parlamento faccia il Parlamento, e l'esecutivo l'esecutivo.

e) Infine, un valido rimedio al disordine legislativo potrebbe essere offerto da un più largo ricorso all'istituto dei testi unici. V'è l'esigenza di raggruppare per settori la legislazione riguardante determinati nuclei di materie, eliminando contrasti, secondo un criterio unitario, migliorando la for-

mulazione dei testi, rendendo accessibile a tutti l'individuazione della norma e chiara la sua intelligenza. I testi unici possono essere di puro coordinamento o possono essere *ius novum* sulla base d'una investitura legislativa da parte del Parlamento. Ciò che è essenziale, onorevoli colleghi, è stabilire un sistema ordinato e certo, sicché l'operatore del diritto e innanzi tutto il cittadino (non dimentichiamo che il diritto oggettivo svolge la sua funzione anche fuori del dramma giudiziario, in forma preventiva, come norma regolatrice della condotta umana) possano conoscere la legge che governa i rapporti sociali, senza dover ricorrere alla lanterna di Diogene o compiere atti di fede o percorrere vie traverse, talvolta di autotutela.

E qui, onorevole ministro, vorrei ripeterle l'invito che in occasione di altri dibattiti sul bilancio della giustizia ebbi l'onore di rivolgerle: l'invito a dare un migliore assetto agli uffici legislativi. Noi abbiamo una fungaia di uffici legislativi: ogni ministero, ogni ente pubblico ha il suo. Ciò conduce troppo spesso a una visione settoriale, corporativa, dei problemi, che nuoce all'unità del sistema. Il diritto non si riparte in compartimenti stagni: vi sono principi generali da rispettare e raccordi e collegamenti. Di qui l'esigenza di riservare agli uffici legislativi particolari, quando sia necessario mantenerli, il compito di mera proposta, che rispecchi l'indirizzo che s'intende attuare, e all'ufficio legislativo centrale presso il Ministero di grazia e giustizia, il compito di supervisione, di coordinamento non soltanto formale. Il guardasigilli dovrebbe richiamare l'attenzione del Consiglio dei ministri o dei suoi colleghi di gabinetto sui casi in cui le discipline proposte non s'inquadrino nel sistema o presentino anomalie e stravaganze.

Ma le cause di disfunzione dell'amministrazione della giustizia non risiedono soltanto nella cattiva legiferazione. Ve ne sono altre; non sono mali recenti, lo so, sono mali antichi, vorrei dire addirittura endemici, della nostra società. Noi oggi dobbiamo rinnovare la deplorazione per l'assoluta insensibilità che il Governo dimostra nei confronti dei problemi della giustizia; anche questo Governo che si definisce governo-ponte, di carattere amministrativo. Ma governi amministrativi non esistono: si tratta di finzioni nelle quali tutti noi concordiamo per comodità di situazioni politiche: i governi sono i governi; e questo dell'onorevole Leone, anche a ragione della desiderata maggioranza che lo regge, è una formula mal dissimulata dell'infausto centro-sinistra. Oggi, per i moderni programmatori, per questi nuovi illuministi della politica e dell'economia, le riforme o sono di struttura o non valgono niente. Queste parole «di struttura» le sentiamo ripetere di continuo, come un'invocazione taumaturgica. Ogni tanto fra me e me domando: chi sa se il fare bene le leggi, se il bene amministrare la giustizia riceverà la patente di «riforma di struttura», o sarà bollato come cosa da conservatori, da vecchi parrucconi, da nostalgici di valori ottocenteschi!

Veramente, onorevole ministro, io che amo la magistratura, per tante ragioni personali e familiari, credo di poter dire con serena coscienza che l'amministrazione della giustizia ha bisogno d'una riforma radicale, proprio

di struttura, e non di innesti nel vecchio e corroso tronco, non di piccoli aggiustamenti, ma d'una revisione integrale che individui i mali e ne appresti le cure. Questa esigenza è fondamentale per uno Stato civile in ogni tempo; ma nella fase storica che noi attraversiamo, e nella quale assistiamo ad un accresciuto e sempre più penetrante intervento dei pubblici poteri nelle sfere in passato riservate all'autonomia privata, l'esigenza di una più efficace e libera giustizia, d'una più valida difesa del cittadino contro i pubblici poteri, si pone in maniera assoluta ed urgente. Il fenomeno giuridico attuale segna l'affievolimento del diritto soggettivo; laddove il diritto soggettivo è investito dalla pubblica autorità, sminuisce il suo potere incondizionato ed esso si converte in interesse legittimo. Come tuteleremo il cittadino di fronte agli eventuali abusi del pubblico potere influenzato dai partiti? L'istituto del ricorso gerarchico non funziona; l'amministrazione, che è quella che è, non ama correggere gli errori compiuti; le decisioni del Consiglio di Stato restano spesso pronunce accademiche, alle quali l'esecutivo non presta adempimento. V'è per noi un immenso campo di lavoro: materia di leggi e materia di costume, ma anche le leggi servono a stabilire il costume.

Consentitemi, onorevoli colleghi, qualche altra rapida considerazione. Penso che la riforma, riforma indispensabile, dei codici non si possa disgiungere dalla riforma dell'ordinamento giudiziario. È inutile mettere mano ai ferri e creare un nuovo ordine sostanziale e di rito, se di pari passo non si rivede l'ordinamento giudiziario, che deve muovere il congegno delle leggi.

Il primo problema che si pone, problema sempre all'ordine del giorno, è quello dell'indipendenza della magistratura e dell'indipendenza del giudice. Certo, è importantissima l'indipendenza dell'ordine giudiziario, ma non finisce tutto lì. L'indipendenza dell'ordine giudiziario ha un valore strumentale rispetto all'obiettivo primario, che è l'indipendenza del giudice; e quando dico giudice intendo giudice in senso tecnicamente rigoroso e pubblico ministero.

Se l'ordinamento giudiziario non affina e non rende effettiva l'indipendenza di colui che è chiamato a rendere giustizia, tutto crolla. Potremo modificare le leggi sostanziali e processuali, civili e penali, potremo rendere più rapido il giudizio, ma avremo sempre una riforma monca, una riforma mutilata. Nella vicenda giudiziaria è il giudice che campeggia. La più valida garanzia di giustizia sta nell'intelligenza e nella coscienza del giudice.

Vediamo come stanno le cose. L'indipendenza dell'ordine giudiziario è stata veramente attuata? Ho letto la relazione di minoranza, la quale riproduce, molto tuttavia distortendo ed esagerando, critiche che sono comuni. Fatevi mandare, onorevoli colleghi, le relazioni del congresso di Sardegna; se avrete la bontà di leggerle, noterete come siano stati messi a fuoco i fondamentali problemi della giustizia; noterete che seri e valenti magistrati riconoscono che nella legge del 1958, che dette vita al Consiglio superiore della magistratura, si annidano elementi di incostituzionalità; il

mio professore di scuola avrebbe detto: sono errori che si prendono con le molle! La volontà del costituente di foggare, attraverso il Consiglio, una forma di autogoverno dei magistrati, indipendente da ogni altro potere, non è stata attuata; si è realizzata, invece, una forma quasi mezzadrile, un semipotere costituzionale e un semipotere amministrativo: uno di quei pasticci che piacciono tanto a certi italiani! Non scenderò in particolari, ma è certo che l'intervento del ministro di grazia e giustizia nel Consiglio superiore in materie di grande importanza è tanto presente e vincolante che veramente l'indipendenza di quell'organo è sminuita di fronte all'esecutivo; tant'è che di recente il Consiglio di Stato ha potuto considerare il Consiglio superiore alla stregua d'un organo amministrativo di carattere preparatorio.

Penso, onorevole ministro, che bisogna porre mano ai ferri e avere il coraggio di rivedere la legge del 1958. È un campo nel quale il potere d'iniziativa del Governo diventa un dovere; ognuno di noi può proporre la riforma, ne ha il diritto, ma questo è uno di quei casi in cui la responsabilità primaria spetta al Governo. L'abbondanza delle critiche mosse da tutti i settori costituisce, più che un invito, un impegno.

Ma l'indipendenza dell'ordine giudiziario non basta; v'è il problema del giudice: tutto si riassume in definitiva nel giudice, il quale deve essere ed apparire indipendente. Sono due aspetti che hanno ciascuno una autonoma importanza. Senza dubbio, fondamentale è l'essere, ma è necessario anche l'apparire, eliminare cioè il sospetto di colleganze, di possibilità d'influenze, di pressioni che possono venire dall'esterno e dall'interno.

Il giudice deve dipendere soltanto dalla legge; è necessario garantire in pieno la sua libertà: libertà contro tutti, innanzitutto contro se stesso, contro le influenze del potere esecutivo, contro il pregiudizio, le passioni, l'ambiente, contro i poteri di fatto. Direte: ma tu sogni. No, io non sogno. Io so che il giudice è un uomo, io so che la toga non determina sublimazioni e catarsi; il giudice non è un santo (guai se lo fosse!); egli è un uomo che deve applicare la legge dell'uomo, filtrarla, un fallibile che si rivolge quasi sempre a dei falliti. Ma noi dobbiamo creare strumenti legislativi in forza dei quali la libertà del giudice possa essere più ricca, nella misura in cui cose di questo genere possono essere realizzate dagli uomini, che non vivono nella città di Dio.

Noi abbiamo discusso (ella lo ricorda, onorevole ministro) in Commissione giustizia l'ultima riforma relativa all'avanzamento (bruttissima parola e bruttissimo concetto!) dei magistrati: la legge è stata varata. Si è detto che si tratta d'una misura provvisoria: non vorrei che fosse quel tale provvisorio che in Italia ha la tendenza a diventare stabile e definitivo. Ebbene, in quella sede è riecheggiata (ed è riecheggiata anche qui ieri) la concezione gerarchica, a piramide, dei magistrati, e si è parlato di giudici superiori e di giudici inferiori; e per avallare una tale mostruosa struttura, taluni colleghi sono ricorsi a questa argomentazione: come poter negare la gerarchia fra i giudici, se vi sono i gradi di giurisdizione? Errore secondo

me fondamentale, proprio d'impostazione, e forse, più che di impostazione, di sensibilità. I gradi di giurisdizione non hanno nulla a che vedere con la gerarchia dei giudici. È stato esattamente rilevato che essi costituiscono una garanzia solo in quanto rappresentino la ripetizione, totale o parziale, del giudizio da parte di giudici di eguale valore e posti sullo stesso piano morale e giuridico. La ripetizione del giudizio non si deve risolvere in una cerimonia: la decisione del primo giudice non deve incanalarsi secondo le direttive o le preferenze espresse o presunte dell'ultimo giudice. È addirittura paradossale concepire un ordinamento della giustizia fondato sul presupposto che, inizialmente, e cioè nella fase più delicata, il processo sia impostato e deciso da un giudice inferiore per capacità, dignità e valore!

Se noi, onorevoli colleghi, non sentiamo in noi stessi, *in interiore homine*, questi principi dell'eguaglianza dei giudici, che sono anzitutto principi morali, non potremo mai arrivare a una riforma dell'ordinamento giudiziario che sia moderna e libera.

Che una frattura psicologica – dirò così – tra i magistrati sussista, è noto. Chi vive nell'ambiente, come operatore giuridico, la vede, la sente. Ma poi v'è la rappresentazione di questa divisione nelle due organizzazioni dei magistrati, l'Associazione e l'Unione dei magistrati, che sono assunte a simbolo di due mentalità, di due modi di concepire sia l'organizzazione sia l'indipendenza interna dei giudici. Di qui una diffusa inquietudine tra i magistrati, che non è ansia di carriera, come malamente si pensa e si dice, ma esigenza di soddisfare con dignità, con decoro, in situazione di parità, una funzione che è sostanzialmente identica: la funzione di applicare il diritto. Io esprimo da questo banco l'auspicio che presto fra i magistrati si possa raggiungere un sostanziale *idem sentire*, che si esprima anche nell'unificazione delle forme associative.

Come ho accennato, i rilievi delineati valgono anche per il pubblico ministero, il quale ancora oggi si trova in una posizione anfibia: un po' facente capo all'ordine giudiziario, un po' al potere esecutivo, con la figura dell'ufficio organizzato nel suo interno gerarchicamente. Il pubblico ministero è parte, sì, del processo penale, ma lo è per una esigenza di eufonia formale; egli deve o dovrebbe essere sempre il primo collaboratore della giustizia attraverso la ricerca del vero, e allontanare da sé il peso di quella deformazione che tende a farne istituzionalmente il «pubblico accusatore».

Ora, onorevoli colleghi, vi sono altre cose, anzi molte cose, che non vanno. Basterà che accenni a taluni problemi. Vorrei parlare, innanzi tutto, per fatto personale. Mi sono domandato: è costituzionale il procedimento penale che si attua nella forma della condanna per decreto penale? E parlo per fatto personale perché mi sono visto condannare dal pretore di Roma (l'autorizzazione a procedere non ha funzionato!) per decreto penale (sia chiaro: per divieto di sosta della mia «600»!), né ho potuto fare opposi-

zione in quanto ero assente da Roma, impegnato in Sicilia per doveri politici. È legittima, onorevole ministro, questa forma che sostanzialmente definirei del *solve et repete* applicata al campo penale? Prima ti condanno, poi ti difendi! Io ti condanno, ti notifico il decreto penale (magari la notificazione viene fatta alla donna di servizio o alla portiera): se tu entro cinque giorni non fai opposizione – e la devi fare personalmente o a mezzo di procuratore speciale – la condanna passa in giudicato. E badate che la condanna può avvenire non solo per contravvenzioni, ma per delitti, quando il pretore ritenga di comminare la pena pecuniaria, quindi anche per reati piuttosto gravi; senza dire che vi sono cittadini ai quali non fa nemmeno piacere l'essere condannati per contravvenzione.

Come la mettiamo questa forma del decreto penale con l'articolo 24 della Costituzione, in cui è scritto a chiare lettere che la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento? L'*iter* che precede il decreto non è procedimento? È ammissibile l'esercizio dilazionato del diritto di difesa? La condanna, se pur revocata in seguito all'opposizione, non crea di per sé attentato alla libertà personale? Qui si condanna senza nemmeno sentire, senza instaurare il minimo di contraddittorio. È ammissibile tutto questo? Se pur fosse, e ne dubito, costituzionalmente corretto, è giustificabile in un ordinamento processuale moderno?

Ed ancora in campo penale (sembra strano, ma io mi diletto di questa materia!): io ho pensato (ci penso da tanto tempo) se sia legittimo o conveniente l'istituto dell'appello incidentale da parte del pubblico ministero presso il giudice di secondo grado. Spiegherò come stanno le cose per coloro che non sono pratici di diritto. Se il condannato o l'assolto per insufficienza di prove fa appello (e, notate, il condannato o l'assolto per insufficienza di prove lo deve proporre nel termine di cinque giorni), il pubblico ministero, che è stato fino a quel momento inerte, ha il potere d'impugnare anche lui la sentenza, entro otto giorni dalla notificazione dell'appello dell'imputato. Ora questa è, secondo me, una stortura, è una forma di minaccia disposta dall'ordinamento giuridico contro l'esercizio del diritto di difesa. Stai attento – sembra dire la legge – se tu fai appello per essere assolto o per avere una diminuzione di pena, l'appello lo può fare anche il pubblico ministero, e la sentenza può essere riformata in peggio e tu puoi finire in galera; contèntati quindi della pena inflitta o dell'assoluzione per insufficienza di prove!

È concepibile questo? Il pubblico ministero tutela un interesse pubblico, la pretesa punitiva dello Stato; questa esigenza di tutela c'è o non c'è, indipendentemente dal comportamento di colui che è stato condannato o assolto con la formula ibrida dell'insufficienza di prove. L'assurdo dell'appello incidentale diventa ancor più evidente se si considera ch'esso costituisce un privilegio, mancando un'eguale potestà nelle altre parti del processo.

*Una voce al centro.* È una minaccia.

**Bozzi.** E veniamo a qualche altro tema. Oggi, onorevoli colleghi, i concorsi per uditore giudiziario si svolgono con una lentezza esasperante; inoltre i giovani non accedono di buon grado alla magistratura. Non vi accedono per tante ragioni. Bisognerebbe rifarsi, innanzi tutto, al sistema universitario (ella, onorevole ministro, è professore universitario e queste cose le conosce bene), che ancora oggi, da noi, è fondato su un indirizzo meramente scientifico, di dogmatismo, a volte rarefatto, e dà scarso ausilio alla preparazione professionale e quindi alla individuazione delle vocazioni, delle inclinazioni dei giovani. Assistiamo a fenomeni di questo genere: giovani che si presentano indifferentemente all'esame di concorso per commissario aggiunto di pubblica sicurezza o per vicesegretario nelle intendenze di finanza o, che so io?, per uditore giudiziario. Questo rivela (capisco che sono cose difficili, ma bisogna pur fare queste diagnosi, se vogliamo tentare qualche rimedio) un'assoluta indifferenza: farò il commissario o il giudice o l'impiegato. Quello di magistrato è considerato un impiego alla stregua di qualsiasi altro; ed è cosa diversa, nobilissimo sacerdozio laico.

Non vi è procedura di concorso, come dicevo, che duri meno di due anni, e qualche volta si raggiunge i tre, fra esami scritti ed orali, ferie dei magistrati, correzioni, registrazione alla Corte dei conti, ecc.

Un piccolo rimedio può essere questo, onorevole ministro,...

**Bosco, *Ministro di grazia e giustizia.*** Onorevole Bozzi, se lo ricordi quando parteciperà ai lavori della commissione.

**Bozzi.** Senza dubbio: mi ricorderò di questo e di altro.

**Bosco, *Ministro di grazia e giustizia.*** Ella sa che in materia di concorsi per uditori il ministro è competente soltanto ad emanare il bando dopo la deliberazione del Consiglio superiore.

**Bozzi.** Non chiamo lei responsabile: la invoco, se consente, come testimone, non dico testimone muto, perché ella ama interrompere il mio discorso. Il Consiglio superiore applica la legge, ed è proprio questa che bisogna riformare. Un rimedio contro la lungaggine della procedura dei concorsi potrebbe essere offerto chiamando a far parte delle commissioni giudicatrici magistrati a riposo, che danno le più valide garanzie sotto ogni profilo.

Ma v'è un altro fenomeno che preoccupa: l'esodo dei giudici, purtroppo dei migliori. Vuol dire che v'è qualche cosa che non richiama i giovani alla magistratura e che v'è qualche cosa che non ve li sa trattenere: saranno motivi di prestigio, saranno motivi economici, o sarà l'uno e l'altro elemento insieme. Bisogna trovare il modo di curare questa grande malata, che è la giustizia.

Si dice: i giudici sono pochi. Non ci credo. Il problema, secondo me, è di organizzare meglio la divisione del lavoro. Vengo al concreto. Perché, ad

esempio, non si provvede rapidamente alla revisione degli organici degli uffici giudiziari? È a tutti noto che vi sono preture e tribunali che lavorano poco o pochissimo e preture e tribunali che lavorano molto o moltissimo. Ecco una prima constatazione. Inoltre, non si può rivedere il numero dei componenti i collegi? È proprio indispensabile che in Corte di cassazione siedano sette consiglieri e in corte d'appello cinque? Io sono contrario all'estensione del principio del giudice unico; anche il sistema collegiale ha i suoi difetti, e il bene e il male non si può dividere in fette come una torta. Tuttavia, il collegio presenta il grande vantaggio della formazione dialettica della volontà. Non potrebbero i giudici in Corte di cassazione essere cinque, e in corte d'appello tre? Si realizzerebbe così un più vasto lavoro e, senza dubbio, un miglior lavoro, determinandosi una più attenta cura di ogni relatore agli affari affidati ai suoi colleghi.

Non è nemmeno esatto quanto per inerzia da molti si ripete, che sia aumentata la litigiosità. Nel corso di settanta anni, dal 1896 al 1960, gli affari sottoposti alla giustizia si sono, quanto a numero, progressivamente e drasticamente ridotti; potranno essere divenuti più complessi, a ragione del diverso e più complicato atteggiarsi della vita sociale e giuridica, ma, come numero, essi segnano una curva decrescente. Nel 1960 sono stati iniziati 495.585 procedimenti civili, con una notevole diminuzione della piccola litigiosità, diminuzione dovuta evidentemente alla svalutazione della moneta, per cui l'avvocato si paga in moneta buona e il debito si paga in moneta cattiva: v'è una deflazione dell'attività dei conciliatori e dei pretori e viceversa si nota (ho qui tutti i dati: non vi affliggo, per carità!) una concentrazione delle vertenze innanzi ai tribunali. Nel settore della giustizia penale, l'aumento che si registra è in relazione all'incremento della popolazione. Se consultate le statistiche (io sulle statistiche non giuro, ma pure a qualche criterio bisognerà fare riferimento), rilevate che dal 1896 al 1960 (ultimo anno a cui si riferiscono i dati che ho avuto modo di consultare) su ogni 100.000 abitanti vi sono 2.600 persone denunciate penalmente. È una bella percentuale! Però subito v'è un motivo di relativo conforto, perché constatiamo che quasi la metà delle persone denunciate è stata assolta. Molto relativo conforto, onorevoli colleghi! Il fatto è impressionante, e denuncia una qualche disfunzione.

L'inizio della procedura penale, anche se si conclude con il proscioglimento o l'assoluzione (e a volte queste seguono alla carcerazione preventiva!), determina di per sé un danno, non del tutto eliminabile. Ciò dovrà farci meditare sull'esigenza di ampliare i confini troppo angusti della legge sulla riparazione degli errori giudiziari.

Ma v'è un'altra considerazione: fra questi reati, la massima parte è di carattere contravvenzionale. Nel 1960, su 796.557 condannati, 183.782 lo furono per delitti e 612.795 per contravvenzioni. Qui vien fatto di chiedere: è proprio indispensabile che tutte queste infrazioni minori abbiano carattere d'illecito penale?

Oggi la vita associata è d'una tale complessità che si può incorrere facilmente, per forza oggettiva quasi, in illecito: centinaia di migliaia di illeciti! Anche il migliore dei cittadini non sa se la sua condotta sia sempre conforme alla norma, se ha presentato una denuncia o una dichiarazione in regola, se la deve rinnovare, se può far questa o quella cosa e come la deve fare. Il fenomeno avvilente delle grida manzoniane cresce; e cresce il lavoro dei giudici e diminuisce la dignità della legge penale e della stessa giustizia! Non è possibile dare una configurazione amministrativistica a questi illeciti o, se volete mantenere la configurazione penale, non è possibile attribuirne la cognizione a giudici diversi, a giudici onorari, dotati di poteri conciliativi?

Vi è poi il problema di fondo: quello della riforma del processo penale. Quello penale è il processo che interessa maggiormente, perché in esso campeggia tutta la società. Nel processo penale v'è un protagonista fuori delle aule dei tribunali: la collettività, la quale riceve nocimento indiretto dal fatto anti-giuridico. Il processo penale va riformato!

Io, qui, non sarei eversivo. Dobbiamo rispettare la tradizione. Ciò che interessa è stabilire l'equilibrio fra le parti nel processo. Il processo penale tende all'accertamento del vero: questo è il suo presupposto. Ora, a quest'opera devono collaborare pubblico ministero e difesa. Bisogna stabilire l'equilibrio tra le parti, tanto nella fase istruttoria, che dovrebbe essere snellita (un breve punto di partenza è costituito dallo schema elaborato dalla commissione presieduta dal professore Carnelutti), quanto nella fase dibattimentale, che dovrebbe essere il fulcro del processo.

La classe forense è matura per una feconda forma di collaborazione con la giustizia. L'equilibrio fra le parti: non l'una che sta sopra, e domina, e l'altra che subisce! Oggi il dibattimento si risolve in uno scontro fra la difesa e l'accusa, quasi fosse un fatto personale: la difesa sente estranea a sé l'istruttoria e tende a distruggerla, mentre l'accusa, a volte per un malinteso senso di prestigio, tende a difenderla. Si hanno, come conseguenza, teatralità di atteggiamenti e colpi di scena, che spesso si risolvono in bolle di sapone; si hanno lungaggini e scandalismo. L'alterazione nei diritti, nei doveri, nei poteri delle parti fa sì, oggi, che il processo penale si svolga per troppo lungo tempo nel chiuso dell'istruttoria e si ripeta per troppe udienze nel dibattimento. Abbiamo esempi recenti d'un tale cattivo sistema.

Vi è dunque molto da rivedere, senza che occorra rivoluzionare: un assetto nuovo che dia più spiccata rilevanza al principio accusatorio è quanto da tutti si richiede. Ma non potremo conferire garanzia al processo penale se non faremo della polizia giudiziaria un corpo a sé, del tutto dipendente dal giudice; sono le prime indagini condotte dalla polizia quelle che danno l'impronta, troppo spesso non modificabile, all'accertamento dei fatti e delle responsabilità.

Consentitemi di passare ora dal giudice alle carceri, dove spero di non dover fare ingresso per effetto di quel tale decreto penale. (*Si ride*).

Vi è una categoria di collaboratori della giustizia poco conosciuta, qualche volta non convenientemente apprezzata: quella degli agenti di custodia. Non è il loro un mestiere piacevole, ma è indispensabile e difficile. In un paese civile, in cui si voglia veramente tendere alla individuazione della pena e alla rieducazione del delinquente, accanto al medico, al pedagogo, all'assistente sociale, anche l'agente di custodia ha il suo ruolo; egli sta a contatto continuo con il recluso e quindi può costituire una fonte d'informazione preziosa ai fini della conoscenza della personalità e della indicazione delle misure meglio adatte a rieducare il condannato. L'arcaica attività del «secondino» cede il passo a una attività socialmente e umanamente benemerita.

L'agente di custodia non è trattato molto bene; solo di recente, e sono lieto di darne atto al ministro, si è fatto qualche cosa in loro favore. Ma vi è ancora buona strada da percorrere.

Gli agenti di custodia sono circa 13 mila, dei quali circa 1.500 sono sottufficiali. Gli ufficiali sono 25, tratti, se non erro, dall'esercito: sono pochi. Sono pochi anche i 13 mila agenti di custodia, dei quali circa 1.500 sono distaccati in uffici ministeriali (dattilografi, commessi, ecc.): di ciò non mi dolgo, perché il fenomeno del distacco è inevitabile e si riscontra anche nella pubblica sicurezza e nei carabinieri. Il numero dei distaccati potrà magari essere ridotto; tuttavia, il fatto non è completamente eliminabile. Quest'organico risale al 1947, e molte cose sono mutate da allora. Si consideri che oggi vi sono circa duecento istituti di prevenzione e pena e che il lavoro (cosa saggia!) è stato ammesso per tutti i carcerati. S'impone pertanto una maggiore vigilanza, una più assidua assistenza materiale e anche morale.

Ora, come si può pensare che 25 ufficiali possano sovrintendere a 13 mila persone dislocate in circa duecento istituti di prevenzione e di pena? Questo è un problema che, pur sembrando secondario, ha una grande importanza. La giustizia non si esaurisce infatti con la sentenza del giudice, ma continua, nella sua fase più amara, nelle carceri. Dobbiamo dunque tener conto di questi umili, silenziosi, ma indispensabili collaboratori della giustizia, ai quali è affidato il compito di concorrere alla rieducazione e al riadattamento del condannato alla convivenza civile. Sono tanto pochi gli agenti di custodia (e al riguardo noi abbiamo presentato alcune interrogazioni), che essi non godono regolarmente del riposo settimanale e qualche volta non fruiscono nemmeno delle ferie, che pure sono previste dal regolamento. Questo regolamento è vecchio, risale al 1937, e dev'essere aggiornato in guisa da adattarlo alla fisionomia e alla struttura del corpo, che fa parte, come sapete, dal 1945 delle forze armate dello Stato; ed è necessario che l'equiparazione degli agenti di custodia alle altre forze armate sia effettiva su ogni piano, morale ed economico, soprattutto in ordine ai mezzi di assistenza.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, il campo è vasto e la disamina che ho compiuto è stata sommaria. Debbo mettere punto per la tirannia del-

l'orologio. Concludendo, devo rinnovare la denuncia contro la diffusa insensibilità del Governo e della maggioranza per problemi, come quelli della giustizia, che sono veramente fondamentali nella società moderna. Questa insensibilità è il frutto d'una concezione della vita e dei rapporti umani che va sempre più affermandosi, concezione che non esito a definire materialistica. Ma non vi è miglioramento economico e sociale laddove la giustizia non sia in grado di funzionare; voi, paladini del centro-sinistra, auspicate un aumento dei pubblici poteri, erodendo con ritmo intenso la sfera delle private autonomie; ma non apprestate validi strumenti di difesa al cittadino contro l'esorbitanza delle autorità. Il sistema va rompendo il suo equilibrio con il crescere elefantico dello Stato e di enti pubblici in un nuovo tipo di ordinamento feudale, fatto di baronie politiche ed economiche.

La giustizia deve proteggere il povero e il ricco, è garanzia di tutti, non si deve arrestare innanzi alla soglia dei potenti. Chi non sente i problemi della giustizia non sente i problemi dello Stato e si avvia a forme di reggimento che non sono certo quelle d'un popolo civile e libero. (*Vivi applausi - Molte congratulazioni*).

CAMERA DEI DEPUTATI

SULLO STATO DI PREVISIONE DELLA SPESA  
DEL MINISTERO DELL'INDUSTRIA E DEL COMMERCIO

Seduta pomeridiana del 24 ottobre 1963

*Nei giorni 18-24 ottobre 1963 la Camera discute lo stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria e del commercio per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1963 al 30 giugno 1964 (C. n. 516).*

*Alla fine di agosto il titolare del dicastero, Giuseppe Togni, aveva nominato una commissione di indagine sul Comitato nazionale energia nucleare (CNEN) – la campagna di stampa contro la gestione dell'istituto, in corso da qualche settimana, aveva ormai raggiunto toni assai accesi – e ne aveva sospeso il segretario, Felice Ippolito, accusato di aver speso somme esorbitanti per il suo piano per la costruzione di centrali nucleari, sostituendolo, il 4 settembre, con Ernesto Citterio, capo della divisione amministrativa dello stesso CNEN.*

*La vicenda si trascinerà fino all'ottobre 1964 e terminerà con la condanna di Ippolito, ma intanto le dichiarazioni dei ministri Togni e Colombo (tesoro) sulla politica nucleare dello Stato e sul caso Ippolito lasciano largamente insoddisfatte le opposizioni.*

*Intervenendo per dichiarazione di voto Bozzi ricorda al ministro Togni che dai banchi del Governo si parla sempre a nome del Governo e non di un partito, quindi accusa l'esecutivo di scarsa trasparenza e annuncia il voto contrario del gruppo liberale.*

**Bozzi.** Innanzitutto molto pacatamente mi permetto di rivolgere un consiglio all'onorevole ministro Togni: se egli avrà ancora la ventura di sedere al banco del Governo, non dimentichi che da quel banco si parla a nome del Governo della Repubblica italiana, non si parla mai a nome di un partito. (*Applausi – Commenti*). Badate, onorevoli colleghi, si tratta di fatti molto seri, che addolorano: in questo parlare di un ministro a nome della democrazia cristiana, come a nome di qualsiasi altro partito, vi è una tendenza ad una identificazione fra governo e partito che è molto pericolosa e non può non essere respinta da ogni vero democratico. (*Proteste al centro*).

**Leone**, *Presidente del Consiglio dei ministri*. Mi indichi anche un solo atto di questo Governo che possa essere stato suggerito da una siffatta identificazione fra governo e partito.

**Bozzi**. Dopo questo doveroso rilievo, che trae origine, onorevole Presidente del Consiglio, da parole poco fa pronunziate dal ministro dell'industria, annuncio il voto contrario del gruppo liberale sul bilancio in esame, voto contrario che si fonda sulle ragioni che il mio gruppo ha esposto in sede di dibattito e si riassumono in due punti che brevemente enuncio.

Primo: abbiamo rilevato nelle dichiarazioni riguardanti la politica economica generale del Governo rese dall'onorevole Togni un'ondata di euforia e un'accusa agli altri di allarmismo; l'euforia dimostrata dal ministro Togni quanto meno non è condivisa da altri membri di questo Governo-ponte che sembra, onorevole Togni, proprio il ponte Flaminio, sempre sul punto di cadere. (*Commenti*).

Secondo: votiamo contro anche perché non ci soddisfa affatto l'atteggiamento del ministro Togni, immagine del Governo, di questo Governo-ponte, e della maggioranza sull'affare C.N.E.N., che è un affare assai triste, lo diciamo con rammarico di parlamentari, di cittadini, di italiani.

Non tentiamo di giustificare, di declinare le responsabilità là dove esistono. Questo fatto si innesta in un contesto di carattere generale; e più sapremo apertamente e coraggiosamente affondare il bisturi e curare alle radici questo male, più potremo fare cosa utile per questa democrazia, la quale deve essere fatta di cose e di virtù e non soltanto di parole. (*Applausi*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUI PROVVEDIMENTI PER L'EDILIZIA  
ECONOMICA E POPOLARE

Seduta del 29 ottobre 1963

*La discussione generale del disegno di legge «Disposizioni per l'incremento dell'edilizia economica e popolare» (C. n. 555), che autorizza il limite di impegno di 900 milioni di lire per la concessione di contributi in annualità per l'edilizia economica e popolare, ha luogo il 29 ottobre 1963.*

*Poco più di un anno prima era stata varata la legge 18 aprile 1962, n. 167, «Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare».*

*I due provvedimenti – quello in vigore e quello in discussione – intendono affrontare, in assenza di una vera e propria riforma urbanistica, la rapidissima crescita dei centri urbani conseguente alla forte spinta migratoria interna innescata dalla crescita economica.*

*Bozzi rileva subito che la fretta con cui è stato predisposto il disegno di legge all'esame dell'Assemblea ha fatto sì che la formulazione di alcuni articoli appaia in contrasto con le disposizioni della legge del 1962 e che questa circostanza potrebbe favorire intenti speculativi. Presenta pertanto tre emendamenti, ma rinuncia a svolgerli e li ritira poiché le esigenze formulate risultano accolte dagli emendamenti presentati dal relatore. Il provvedimento è quindi approvato con il voto favorevole del PLI (legge 4 novembre 1963, n. 1460).*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, poche considerazioni per manifestare, innanzi tutto, il consenso del gruppo liberale, a nome del quale ho l'onore di parlare, agli obiettivi che il disegno di legge intende perseguire.

Questo intervento pubblico nel settore dell'edilizia ci trova consenzienti. Esso è uno degli strumenti meglio indicati per far sì che le categorie economicamente meno provvedute, soprattutto quelle a reddito fisso, possano trovare accesso alla proprietà della casa.

I rilievi che noi abbiamo mosso nell'ultima seduta in cui abbiamo affrontato questa discussione, ed anche in Commissione, hanno un carattere tecnico, tendendo a migliorare la struttura della disciplina legislativa e ad

evitare incertezze e disarmonie soprattutto con la legge fondamentale n. 167 dell'aprile 1962, con la quale questo disegno di legge si collega.

I nostri rilievi sono di varia natura, ma mi soffermerò soprattutto su uno relativo all'articolo 5 (rimanendo inteso che questo mio intervento vale, onorevole Presidente, anche come illustrazione dell'emendamento da me presentato).

Dicevo che questo disegno di legge si collega con la legge n. 167. Non staremo a dir qui se essa era buona o cattiva: è una legge dello Stato che dobbiamo applicare, e basta; ma è necessario evitare dissonanze nella disciplina del settore. Ora dissonanza troviamo fra quella legge ed il secondo comma dell'articolo 5 del progetto. Come i colleghi fanno, nella legge 18 aprile 1962, n. 167, si prevede che i comuni elaborino un piano delle aree da destinare all'edilizia economica e popolare, piano che deve poi essere approvato dall'organo pubblico, e precisamente dal provveditorato alle opere pubbliche. Questa è la struttura generale. Quindi abbiamo un intervento da parte dell'ente dotato di autonomia, il comune, e un intervento dell'organo statale decentrato, il provveditorato alle opere pubbliche: cioè una combinazione di interventi pubblici che predispongono le aree da destinare all'edilizia economica e popolare.

Viceversa tutto questo è escluso dal testo a noi sottoposto. Nel testo della Commissione, infatti, si dice che là dove non sia stato ancora elaborato il piano previsto dalla legge 18 aprile 1962, n. 167, i beneficiari, cioè le categorie di enti e cooperative previste dagli articoli 1 e 2, possono chiedere di costruire nell'ambito del piano regolatore o dei piani di programmazione edilizia, anche se non adottati. Come vedete, nessun intervento del comune né del Ministero dei lavori pubblici. E allora si potrebbe pensare che i soggetti beneficiari della legge possano, ma *ad libitum*, che può diventare anche arbitrio, scegliere questa o quell'area, pregiudicando l'eventuale adozione o la disciplina organica del piano previsto dalla legge dell'aprile 1962. Il disegno di legge in esame rappresenta una forma diversa di attuazione dei piani previsti dalla legge dell'aprile 1962.

È ammissibile tutto questo? È possibile che si crei, sia pure involontariamente, un tale tipo di disordine? Se vi è il piano, allora esiste una certa disciplina; ma se il comune è inadempiente, se non ha adottato il piano previsto dalla legge n. 167, allora il beneficiario è libero di scegliere l'area che vuole. Se poi il piano verrà successivamente adottato, potrà trovarsi contrastato dalla realizzazione che sia avvenuta *medio tempore*.

Pertanto, noi proponiamo che là dove il piano non sia stato adottato, intervengano tanto il comune quanto il provveditorato alle opere pubbliche, cioè quelle stesse autorità già previste dalla legge dell'aprile 1962. Il nostro, quindi, non è un emendamento eversivo, resta nell'ambito della disciplina; anzi collega meglio la normazione che si propone oggi con la struttura già esistente, evitando disarmonie e contrasti e in definitiva disordini edilizi, disordini urbanistici ed anche possibili favoritismi che in tutte le

materie, ma soprattutto in materia come questa, hanno larga cittadinanza. Questo è l'emendamento di fondo, che mi auguro troverà consenzienti il Governo e la maggioranza dell'Assemblea.

Quanto poi alla misura della indennità, ho visto che vi è un emendamento il quale sostanzialmente accoglie una proposta della mia parte. Anche qui devo fare la stessa osservazione. Non vorrei che al fondo di questa proposta vi fosse sempre uno spirito punitivo, che poi rende meno attuabile la legge stessa; si osservi che la legge dell'aprile 1962, che ha ormai oltre un anno di vita, è stata scarsamente applicata. Credo infatti che sinora sia stato solo il comune di Torino ad avere adottato il piano delle aree destinate all'edilizia economica e popolare.

*Una voce al centro.* Anche Milano.

**Bozzi.** Ognuno sa che quando le leggi presentano difficoltà di applicazione o sono esose e antieconomiche, anziché raggiungere lo scopo, allontanano gli obiettivi che sono perseguiti e danno adito a frodi e ad elusioni.

Ora, per quanto riguarda l'indennità, se la legge n. 167 prevede una certa maniera di commisurazione, e se la disciplina del disegno è coordinata con la 167, e ne rappresenta quasi un'anticipazione per iniziativa pubblica o privata, perché volete stabilire una indennità diversa? Il diritto oggettivo ha sue esigenze di unità. A situazioni identiche dovete fare un trattamento identico. E vi diciamo: applicate l'indennità prevista dalla legge n. 167. Siamo nello stesso quadro.

Anche qui non vi è niente di eversivo, niente di conservatore: si tratta di trovare il giusto temperamento per l'interesse pubblico e il privato.

Perciò, il gruppo liberale, nel riconfermare la sua adesione agli scopi politici, economici e sociali di questo disegno di legge, raccomanda gli emendamenti che ho brevemente illustrato (sugli altri si soffermeranno i miei colleghi), con l'augurio che verranno accolti dalla maggioranza, sì che il nostro consenso possa essere pieno e incondizionato.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUL MEMORANDUM DEL MINISTRO DEL TESORO  
AL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Seduta del 12 giugno 1964

*Il 26 maggio 1964 il Ministro del bilancio Antonio Giolitti presenta ai sindacati un memorandum col quale li invita a collaborare per fronteggiare l'inasprirsi della congiuntura economica.*

*Il giorno dopo Il Messaggero pubblica una lettera di Emilio Colombo, Ministro del tesoro, indirizzata al Presidente del Consiglio Aldo Moro. Nel documento, pervenuto al quotidiano romano in circostanze mai chiarite, Colombo denuncia il rischio di un collasso dell'economia e attribuisce le difficoltà congiunturali del momento alla crescita eccessiva dei salari. Il Ministro propone pertanto misure di stabilizzazione monetaria, dichiarandosi nel contempo contrario all'attuazione delle regioni, alla riforma urbanistica e all'introduzione dello statuto dei lavoratori, ovverosia ai punti più qualificanti del programma di governo.*

*Le polemiche divampano vivissime – a nulla vale una tempestiva, ancorché parziale, smentita di Colombo – ed il 28 maggio Umberto Terracini, capogruppo del PCI al Senato, chiede al Presidente del Consiglio di illustrare il contenuto della lettera. Moro tuttavia si rifiuta di fornire chiarimenti e conferma la propria solidarietà al Ministro Colombo.*

*L'11 giugno la vicenda approda alla Camera. Il giorno seguente Moro, rispondendo alle interpellanze e alla mozione presentate, illustra in un lungo intervento le misure di politica anticongiunturale adottate dal Governo, ma sul caso specifico si attiene alla linea di condotta inaugurata al Senato.*

*Bozzi (firmatario, con Malagodi, dell'interpellanza n. 2-00240) si dichiara insoddisfatto della risposta del Presidente del Consiglio: la scelta del silenzio, a suo giudizio, è un chiaro indice della debolezza dell'esecutivo.*

*Egli si sofferma poi sulla richiesta di collaborazione ai sindacati, ripresa da Moro sulla scorta del memorandum Giolitti. Seguendo questa strada, conclude Bozzi, il Governo si dispone ad istituire nuove forme di corporativismo.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, mi soffermerò assai brevemente sulla lettera del ministro onorevole Colombo, sulla lettera fantasma, che ha dato origine al presente dibattito. Io penso che il Governo avreb-

be ricevuto minor nocumento pubblicando la lettera di quanto non ne abbia ricevuto e non ne riceverà dal suo tenace e ingiustificato rifiuto di pubblicazione. È chiaro ormai che il documento esprimeva un dissenso profondo non soltanto fra democrazia cristiana e socialisti (dissenso composto alla meno peggio sul colle di Villa Madama o della Camilluccia), ma, quel che è più grave, un dissenso nell'ambito della stessa democrazia cristiana, fra le non omogenee correnti del così detto «Impegno democratico». Ragion per cui è da sospettare che l'ostinazione nella riservatezza trae motivo soprattutto da esigenze interne, dal voler nascondere, simulare e dissimulare, un tale conflitto in sede di congresso della democrazia cristiana, che avrà luogo fra qualche giorno.

Noi abbiamo ascoltato la replica dell'onorevole Presidente del Consiglio, la quale nella prima parte è stata una enunciazione di proposizioni economiche, una discettazione su argomenti complessi e nuovi, sicché io mi sono domandato, fra me e me: ma, per avventura, l'onorevole Moro ha abbandonato la cattedra di diritto penale per assumere quella di economia politica?

Ora, noi non siamo in grado, oggi, come ha detto l'onorevole Malagodi, di esprimere un nostro apprezzamento e molto meno un sereno giudizio, senza avere adeguatamente esaminato il documento presidenziale; lo valuteremo in altro momento e chiederemo su di esso un'ampia discussione.

Ma, intanto, vorrei cogliere subito, se ella me lo consente, onorevole Moro, una contraddizione in due momenti successivi del suo dire. Ella, a conclusione della sua replica, ha annunciato l'indispensabile, improrogabile necessità di procedere con urgenza a quella che con espressione napoleonica ha definito «strategia antincongiunturale», ma subito dopo ha soggiunto che il Governo ha bisogno di studiare e meditare (è logico che studii, anzi pensavamo che l'avesse già fatto!), e che si riserva di presentare, quando lo riterrà opportuno, dei provvedimenti: mentre il medico studia, con quel che segue! Quindi, un'urgenza... con il rallentatore: una contraddizione di fondo che, del resto, non è nuova nella vita di questo Governo, che si dibatte fra il desiderio di voler far subito grandi cose e la realtà che pone il freno alla loro realizzazione.

L'onorevole Malagodi ha rivolto all'onorevole Presidente del Consiglio, pochi minuti fa, una domanda alla quale questi non ha risposto.

*Moro, Presidente del Consiglio dei ministri.* Per non disturbare.

**Bozzi.** Troppa cortesia. La domanda era questa: in relazione alla delineata «forma istituzionale di collaborazione dei sindacati», cosa intende fare il Governo?

Intende procedere per vie legali, con disegni di legge, oppure intende fare uso dei poteri ai quali ella stesso, onorevole Moro, ha fatto cenno nel suo discorso? La cosa, come dirò tra breve, è grave sia nell'uno sia nel-

l'altro caso, ma ovviamente è molto più grave nell'ipotesi in cui il Governo intenda scegliere la strada da lei tracciata, senza venire innanzi al Parlamento, senza proporre riforme legislative, sostituendo il fatto al diritto.

Quanto ella, onorevole Moro, ha ripetuto oggi, con abbondanza di argomenti, sul tema della collaborazione istituzionale dei sindacati, era stato già enunciato nel *memorandum* del ministro del bilancio onorevole Giolitti, pubblicato agli inizi di questo mese. In questo *memorandum* (in Italia si va avanti per documenti clandestini e per documenti palesi!) l'onorevole ministro del bilancio proponeva «forme istituzionali che consentano ai lavoratori e alle loro organizzazioni di concorrere alla formazione concreta della politica di piano». Ella nel suo discorso al Senato, che ho sott'occhi, ha riprodotto questa proposizione dell'onorevole Giolitti, apportandovi una modificazione: alla parola «piano» ha sostituito la parola «programmazione», forse per scolorire la pesantezza di quel vocabolo che richiama concetti dirigitici ben definiti. Non le dirò che ci troviamo di fronte a un falso – Dio me ne guardi! –, ma certo il cambiamento di parola un qualche significato freudiano ce l'ha. Nel discorso al Senato ella riferì, dunque, quella proposizione dell'onorevole Giolitti, senza accettarla e senza contraddirla, recependola come un dato acquisito. Ma oggi lei ne ha fatto un ulteriore riferimento, svolgendola e dandole il crisma dell'ufficialità e dell'impegno collegiale di Governo. Allora veramente c'è da domandarsi (ed è il punto nuovo, emerso dalla sua replica in questa sede): verso quali forme si tende? Che cosa significa, onorevole Moro, stabilire «forme istituzionali di collaborazione con i sindacati»? Qui le parole sono pensate; sono scritte e dette con meditazione.

Mi consenta, onorevole Presidente del Consiglio, qualche breve considerazione. I sindacati oggi sono mere associazioni di fatto, non sono riconosciuti. Se anche domani dovessero esserlo – e sappiamo che è proprio la maggioranza ad opporsi al loro riconoscimento giuridico, violando la Costituzione – essi acquisterebbero la qualificazione di enti di diritto pubblico (accediamo alla tesi prevalente), ma non mai quella di organi costituzionali. È chiaro che qualsiasi governo può e deve stabilire rapporti con i sindacati nella nostra società articolata e pluralistica al fine di risolvere, con il loro concorso, fenomeni particolari e situazioni critiche; ma altra cosa è, nel pensiero del socialista onorevole Giolitti, fatto proprio da lei, onorevole Presidente del Consiglio, stabilire una inserzione organica e stabile dei sindacati nell'apparato, nella direzione politica del paese. Qui veramente c'è uno sconvolgimento tacito e perciò più pericoloso del sistema costituzionale: le rivoluzioni più insidiose sono proprio quelle che si attuano attraverso infiltrazioni apparentemente pacifiche. Qui veramente si altera il giuoco degli organi costituzionali, ai quali è affidata la direzione politica, la formazione della volontà dello Stato e l'esecuzione di questa volontà. Oggi il sistema degli organi costituzionali di direzione politica è ripartito tra le due Camere, il Governo, il Presidente della Repubblica, la Corte costituziona-

le, in una certa misura; ognuno di questi organi, nell'ambito della sfera della propria competenza, attraverso rapporti reciproci di controllo e di responsabilità, svolge la sua funzione che tende all'equilibrio. Ma i sindacati non sono organi costituzionali, sono fuori di questo congegno. Ed è bene che lo siano, perché il nostro è un ordine parlamentare; ed è bene che lo siano soprattutto per la funzione che i sindacati debbono svolgere, che è una funzione autonoma, di alterità, di dialettica in certi settori, non d'inserzione nella direzione politica del paese.

Di tutte le cose che ella, onorevole Moro, ha detto (perlomeno di quelle che ho potuto apprendere immediatamente), questa secondo me è la più grave, perché ella accetta una tesi socialista che ci avvia ad una forma nuova di corporativismo. Ciò può trovare consenzienti altri settori ma non certamente noi; noi crediamo nel regime di democrazia garantista, che ha il suo cardine nel Parlamento e nella fiducia che il Parlamento esprime al Governo. Il Governo, come ella ha ben detto, ha anche una sua autonomia, è forza di propulsione e di dinamismo, ma deve essere sempre sorretto dal rapporto fiduciario con il Parlamento. Allora, come inserite in questo sistema i sindacati? Potrebbero queste associazioni di fatto vincolare i lavoratori? In forza di quale potere? Quali sarebbero i rapporti fra sindacati e Camere e Governo? Voi tenete nel frigorifero il C.N.E.L., previsto dalla Costituzione, e date il via a cose strane e illegali!

Onorevole Presidente del Consiglio, ella ha dischiuso una prospettiva che suscita in noi nuove preoccupazioni, le quali si aggiungono alle molte altre da noi liberali da tempo e con insistenza denunciate. Dove si vuole arrivare? Consentitemi, onorevoli colleghi, un'altra considerazione. I rilievi che ho prospettato sono sul piano giuridico; altri, e non meno gravi, sussistono sul piano politico. A quali associazioni sindacali oggi si affidano le forze del lavoro? Quale tra le molte associazioni esistenti è quella che esplica una forza prevalente? Diciamo le cose come sono. È la Confederazione generale del lavoro, nella quale è dominante il partito comunista; i due partiti socialisti, quello buono (intendiamoci, si fa per dire) dell'onorevole Nenni e quello cattivo dell'onorevole Vecchietti e dell'onorevole Valori, vi sono presenti, ma in posizione affatto subordinata se non del tutto marginale.

L'organizzazione sindacale più forte, con cui bisogna fare i conti, è uno strumento a servizio dei comunisti. Facciamo cadere la maschera, onorevole Moro. Che cosa significa stabilire un'intesa, una collaborazione, per giunta istituzionale, con la C.G.I.L.? Significa per via indiretta tendere la mano al partito comunista. Che poi il partito comunista la sua mano non la tenda, è un altro discorso. Vuol dire che nella sua tattica il rifiuto gli giova in questo momento; vuol dire che nella situazione attuale servono meglio la causa del comunismo altre tecniche che non sono quelle della collaborazione sindacale. Ciò non toglie però la gravità del fatto che voi, Governo di coalizione eterogenea, questa mano siete disposti ad offrirla! È un altro segno del vostro cedimento psicologico e politico.

Onorevole Moro, vorrei proprio che ella mi togliesse un dubbio. Forse non ho interpretato bene le sue parole, ma le sarei molto riconoscente se ella fosse in grado di dare una smentita. Nel discorso al Senato, trattando della topografica delimitazione della maggioranza, ella ha detto che nessuna delle forze di opposizione può offrire al Governo una valida alternativa e ha aggiunto testualmente: «Un allargamento a sinistra verso il partito comunista, così come esso lo va» (cioè l'allargamento) «immaginando e auspicando, è impensabile perché...», e ha poi spiegato il motivo. Sono rimasto colpito da siffatto inciso. So quanta attenzione ella pone nella stesura dei suoi discorsi. Che cosa significa il dire: «Allargamento a sinistra verso il partito comunista così come esso lo va immaginando e auspicando»?

**Moro**, *Presidente del Consiglio dei ministri*. «Così come» sta per «che».

**Bozzi**. Allora è un errore di stampa; ed il periodo non filerebbe lo stesso!

**Moro**, *Presidente del Consiglio dei ministri*. Il significato è quello che ho precisato.

**Bozzi**. Permetta che le dica – non credo che ella mi accuserà di polemica spietata e faziosa – che, usando quell'argomentazione *a contrario*, che non è solo dei giuristi ma anche dei logici, quell'inciso lasci adito al sospetto che, se per ipotesi il partito comunista, restando sempre partito comunista, immaginasse o auspicasse modi diversi da quelli che oggi adotta, per esempio, seguendo gli orientamenti del professor La Pira sindaco di Firenze, forse un allargamento in quella direzione si potrebbe anche fare.

**Moro**, *Presidente del Consiglio dei ministri*. Ella voleva una smentita: io gliel'ho data.

**Bozzi**. Tornando al tema principale, l'inserimento dei sindacati nell'apparato direttivo dello Stato è un fatto estremamente preoccupante: esso minaccia, innanzi tutto, di condizionare tutta la vita del Governo. Lo ha detto poco fa l'onorevole Moro: il Governo da solo non potrebbe fare nulla senza i sindacati. È un'affermazione assai grave.

**Moro**, *Presidente del Consiglio dei ministri*. Non potrebbe fare quelle cose di cui stavo parlando.

**Bozzi**. Ma quelle cose sono essenziali. Non credo che il Governo faccia cose inutili; fa o dovrebbe fare soltanto cose utili. E «quelle cose», come ella le definisce, dovrebbero servire a superare il punto critico dell'attuale situazione.

**Moro**, *Presidente del Consiglio dei ministri*. Il Governo può farne altre.

**Bozzi.** Quelle altre le vedremo. Ma queste cose essenziali, che servono alla «strategia anticongiunturale», il Governo non le può attuare senza la collaborazione dei sindacati.

**Moro, Presidente del Consiglio dei ministri.** Vi era un inciso. Se ella cerca con attenzione potrà trovare un appiglio; lo vedrà nel prossimo dibattito al Senato quando si commenterà il discorso della Camera.

**Bozzi.** Ella ricorda l'inciso in questo momento?

**Moro, Presidente del Consiglio dei ministri.** Non ho sottomano il testo.

**Bozzi.** Se non lo ricorda lei che ne è l'autore, si figuri noi!

Ora, onorevole Moro, mi ha colpito la sua tesi della collaborazione istituzionale con i sindacati. Con inciso o senza inciso, o anche con qualche limitazione – ella abbonda in incisi, in sfumature, in limitazioni – il concetto resta sempre quello che è. Tutta l'economia di larga parte del suo discorso, e della parte più importante, è stata impostata su questo tema: l'esigenza della collaborazione fra il Governo, cioè lo Stato, e i sindacati. Ella ha detto questa frase, che credo di aver registrato esattamente: «Il Governo da solo non potrebbe fare senza i sindacati».

**Veronesi.** Non potrebbe fare da solo la politica salariale: è difficile farla contro i sindacati.

**Bozzi.** Non si tratta soltanto della «politica salariale», ma della programmazione, che investe aspetti economici e non economici della vita individuale e collettiva. Io non parlo contro i sindacati. Qui è l'errore suo, onorevole collega, perché il giorno che ella inserisse i sindacati nella politica direttiva dello Stato farebbe perdere autonomia e libertà al sindacato, e ne svuoterebbe la funzione tipica.

**Manco.** Questo è lo scopo.

**Bozzi.** Ora, un governo deve poter governare con la propria forza. Veramente ci troviamo di fronte a una situazione nuova. Questo è il Governo dei «se». Si dice: se i sindacati consentono, potremo fare questo; se i salari non superano un certo livello – che per giunta pare sia stato superato, e largamente – potremo fare quest'altro. Ma il Governo non trae la forza da se stesso? Non dispone di autonomi strumenti? Di fronte a quale situazione ci troviamo? Onorevole Presidente del Consiglio, queste non sono cose di poco momento, sono cose che attengono non solo al modo di operare di questo Governo, che può passare, certamente passerà, nonostante le sue affermazioni di tenacia nel durare (questa è la vita della democrazia e guai se così non fosse!) (*Interruzione del Presidente del Consiglio Moro*); ma sono cose che, se attuate, inciderebbero sul modo di essere, sulle strut-

ture (l'abusata parola qui calza bene!) del nostro paese, sulle strutture giuridiche, sulle strutture politiche, sull'indirizzo generale.

Non si può, in vista di una congiuntura (qui si sta teorizzando e filosofando sulla congiuntura!), in vista di una situazione critica, ricorrere a strumenti eversivi dell'ordinamento statale, che poi ci ritroveremo, inseriti stabilmente, per giunta in via di fatto, che è ancora peggio che non disciplinarli in via di diritto.

Ma qual è il problema di fondo? Il problema di fondo che ci spinge a riconfermare la nostra sfiducia non è soltanto la situazione economica grave del paese. Su questo ormai siamo tutti d'accordo ed ella oggi, onorevole Presidente del Consiglio, ha consentito a molte, vorrei dire a tutte, le critiche mosse dall'onorevole Malagodi e dai liberali, con senso di responsabilità. Così non avveniva qualche tempo fa, quando ci volevate mandare in prigione come «disfattisti»; ed è buon segno, è segno che la voce dell'opposizione liberale, la voce della verità, comincia ad avere una eco anche nella maggioranza.

Dicevo: il problema non è soltanto economico. L'aspetto economico, e connesso con questo v'è quello sociale che ci dà la paurosa prospettiva d'una recessione nell'occupazione, è la rappresentazione più viva e drammatica d'una crisi, che è, nel suo vero fondo, politica e, più che politica, morale.

Questo è il vero dramma del paese. Noi dubitiamo di avere dinanzi a noi un Governo. Un Governo, sì, vi è; vi sono i ministri, v'è stato il voto di fiducia, v'è stato il giuramento, e, grazie all'austerità, il numero dei ministri non è nemmeno molto ristretto. Ma questo non è un governo. Un governo che ha bisogno ogni tanto di una procedura di «verifica», non è il governo capace di esprimere un indirizzo, una volontà, una condotta; questo è un governo eterogeneo, contrastante, in cui le correnti interne dello stesso partito di maggioranza giuocano un ruolo di discrasia continua. La lettera misteriosa dell'onorevole Colombo è l'ultima conferma di tale irriducibile dissidio. Non è questo Governo, dunque, la espressione d'una volontà, d'un indirizzo. Questo è il dramma. E come volete la fiducia del paese? Si vive in un alone di provvisorietà. Noi sentiamo pendere sulle coscienze di tutti i cittadini un interrogativo; «del doman non v'è certezza». È proprio questa la situazione: manca la fiducia. Voi la chiedete e i cittadini vi domandano: a chi la dobbiamo dare: a Scelba, a Fanfani, a Moro, a Nenni?

Per quale obiettivo la dobbiamo dare? Per quale tipo di società? Quella libera o quella dirigistica e chiusa dei marxisti?

*Una voce al centro.* Intanto la danno.

**Marzotto.** Sempre un po' meno.

*Una voce al centro.* Sempre un po' più.

**Bozzi.** Se ella se ne contenta, goda pure di questo. (*Interruzione del deputato Zaccagnini*). Sapete benissimo che le cose non stanno come andate dicendo qui. Sapete bene che v'è un'ondata di crescente sfiducia nel paese, sfiducia nella classe politica dirigente, nel Governo, nel Parlamento. Come potrebbe non esserci, quando il Presidente del Consiglio afferma che si è giunti a un punto critico, di rottura? Quando si assiste alle prese di posizione, sia pure clandestine, dell'onorevole Colombo?

C'è questa sfiducia; non ce lo nascondiamo. La peggiore delle cose è la menzogna agli altri e a noi stessi. Diciamo le cose con coraggio e vediamo di uscire dalla triste situazione attuale; perché il difetto è nell'essenza, il travaglio è politico e morale. Le strategie anticongiunturali non giovano, se pur vi saranno! L'operazione con i socialisti, iniziata secondo la formula della cauta sperimentazione e trasformatasi subito dopo in inserzione organica nel Governo, è fallita. Forse poteva anche essere un disegno giusto, ma è stato sbagliato nei tempi e nei modi di attuazione. Forse occorre attendere che nel partito socialista si svolgesse e si compisse autonomamente quel processo di maturazione verso l'autentica democraticità, di cui si avevano alcuni segni.

Lo diciamo chiaramente. Voi democristiani avete forzato i tempi ed avete determinato una rottura nel partito socialista, facendo un grosso regalo ai comunisti; avete giuocato male una carta importante; avete determinato un incalzare del massimalismo, una più forte pressione sul fianco sinistro, e ciò per una esigenza, vorrei dire, di fisica politica. Ciò che è rimasto del partito socialista dell'onorevole Nenni (che non si chiama «unitario», perché stranamente chi esce si chiama unitario e chi rimane si chiama in altro modo!) è oggi più massimalista di quanto non lo fosse ieri, come risulta dalle dichiarazioni dell'onorevole Lombardi e dell'onorevole De Martino; esso risponde picche agli inviti all'unificazione, non so se del tutto sinceri, rivolti dall'onorevole Saragat.

I socialisti restano – e lo dichiarano, lo confermano – coerenti con la loro impostazione. Essi tendono ad instaurare un certo tipo di società, quella socialista, che se ha un significato è quello di essere una società di classe; ciò che vogliono i socialisti è diverso da ciò che vogliono i socialdemocratici e la maggioranza dei democristiani, i quali ultimi si definiscono «interclassisti», ed è troppo vicino a ciò che vogliono i comunisti.

Onorevole Moro, anche oggi, con la sua abituale ricchezza di sfumature e d'incisi, ella ha detto che, sì, l'Italia è una grande malata, ma che bisogna curarla con la terapia delle riforme «qualificanti», da quella urbanistica a quella agraria, dalle regioni alla programmazione, che incidono non soltanto sul fatto economico, ma su tutti gli aspetti individuali e collettivi. Ella ricorre alla terapia del veleno in forte dose, adottando gli strumenti cari ai socialisti e ai comunisti, e che costano non soltanto del denaro, ma una rottura, il che è più grave, del sistema attuale e del tipo di società libera. Una riforma che rappresenti una stonatura si può anche correggere,

ma le riforme che incidono nelle fondamenta non sono reversibili, per usare una espressione di moda nel vocabolario della democrazia cristiana. Esse entrano nell'anima del sistema e la guastano irrimediabilmente.

Voi v'illudete di andare avanti giocando una tattica dilatoria, adoperate la furbizia dell'inciso; ma intanto le cose marciano per conto proprio perché quando certi ingranaggi si pongono in movimento, essi spiegano la loro logica, la loro forza intima che li sospinge sempre avanti. Ecco il dramma che noi vi denunziamo, con vivo rammarico di oppositori democratici. Non vi è una prospettiva: peggio, ve n'è una assai preoccupante. Per che cosa si combatte? Per quali ideali? La lotta al comunismo si è afflosciata ed è divenuta una girandola di parole. Si tende la mano a Togliatti, ai sindacati, attraverso l'onorevole Novella. V'è un contrasto tra due tipi di società, tra due indirizzi; di qui la crisi generale, quella tendenza materialistica al *carpe diem*, quel vivere alla giornata, quella mancanza di risparmio, quell'eccessivo consumo, che sono tutte conseguenze della mancata visione d'un domani, d'un sentimento di pericolo.

In ciò sta la ragione della crisi e noi ve la denunciavamo, onorevole Presidente del Consiglio, prima che sia troppo tardi, e vi invitiamo ad una rimediazione serena. Non vogliamo né vincitori né vinti. La situazione è troppo grave perché si possa pensare a gloriuzze (se gloriuzze sono) di questo genere.

Rimeditiamo sulla situazione politica e, se è necessario ricorrere a quella valvola (che è *extrema ratio* nei regimi parlamentari) delle elezioni anticipate, ebbene, adoperiamola, perché le elezioni potranno spostare i rapporti di forza, e certamente li sposteranno in qualche misura, ma in ogni caso esse danno motivo giustificato e democratico ad un ripensamento, ad una revisione della situazione, ad una novazione, ad un nuovo assetto di forze.

Questa è la ragione della sfiducia, che credo di poter esprimere, senza iattanza, non solo a nome del gruppo liberale, ma a nome di gran parte della coscienza nazionale. (*Applausi - Congratulazioni*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA SOSPENSIONE DEI LAVORI DELLA CAMERA

Seduta del 26 giugno 1964

*Il 25 giugno alla Camera il I Governo Moro è posto in minoranza su un capitolo del bilancio dello Stato che prevede uno stanziamento di 149 milioni di lire a vantaggio delle scuole medie non statali (228 voti contrari, 221 favorevoli e 56 astenuti).*

*Il giorno seguente l'ordine del giorno dei lavori prevede la discussione del disegno di legge «Norme in materia di contratti agrari», (C. n. 1427), ma l'Assemblea attende di conoscere le decisioni del Presidente del Consiglio, che ha riunito per quello stesso pomeriggio il Consiglio dei ministri.*

*Bozzi interviene per appoggiare la richiesta di sospendere i lavori parlamentari presentata da Raimondo Milia (PDIUM). Poche ore dopo Moro annuncia le dimissioni del Governo.*

**Bozzi.** Signor Presidente, devo innanzitutto dirle che parlo con un certo imbarazzo dopo la dichiarazione che ella ha testé fatto; vi è infatti come un senso di inutilità nelle cose che ognuno di noi andrà a dire, dopo che ella ha dichiarato che non intende sospendere la seduta.

**Presidente.** È una mia opinione, che ho ritenuto utile esprimere per offrire un ulteriore elemento di valutazione agli onorevoli colleghi che interverranno. Naturalmente, per la decisione mi rimetto al voto della Camera.

**Bozzi.** Signor Presidente, vi è una antica regola in base alla quale quando il Governo è in crisi, i lavori parlamentari sono sospesi. Non è una regola di correttezza, molto meno di prassi; è una regola che scaturisce dal sistema parlamentare. Un Governo in crisi non ha più la fiducia del Parlamento, e quindi i suoi poteri vengono, per così dire, ad affievolirsi: comunemente si dice che il Governo resta in carica per gli affari di ordinaria amministrazione. Non è una espressione tecnicamente molto felice, ma sufficientemente rappresentativa dei poteri del Gabinetto: cioè il Governo attende a quanto è necessario per la continuità della vita amministrativa dello Stato. Il programma politico non si può ulteriormente attuare, poiché

esso si basa sulla fiducia, e se la fiducia viene meno, non vi è più l'interlocutore, che è indispensabile nel sistema parlamentare.

Ma – si dirà – il Governo, oggi, non è in crisi. Però vi è un aspetto formale e vi è un aspetto sostanziale. Sotto il profilo meramente formale, oserei dire formalistico, il Governo non è in crisi, poiché non vi è un atto formale di dimissioni; ma sotto il profilo sostanziale, credo che da nessun settore di questa Assemblea si possa negare che ieri si è determinata una formidabile incrinatura nel rapporto fiduciario; si è verificato un fatto nuovo nella storia parlamentare, che ha visto tre dei gruppi componenti la coalizione di Governo rompere la solidarietà del Gabinetto ed astenersi dal voto su una parte del bilancio. Il che, dal punto di vista politico, ha significato votare contro il Gabinetto e quindi contro se stessi, contro la concordanza politica, contro l'*idem sentire* che deve stare alla base di ogni governo di coalizione.

Vorrei sottolineare due aspetti che non sono sfuggiti ad alcuno di noi ieri in questa aula. Abbiamo ascoltato la dichiarazione del capo gruppo socialista, onorevole Mauro Ferri, che, in uno slancio di generosità, dopo la votazione – uno slancio di generosità che gli ha impedito di valutare il senso della nostra dichiarazione di voto – ha detto che il gruppo socialista non intendeva revocare la fiducia e che il voto dei socialisti aveva un ambito limitato e contingente.

Ebbene, a questa dichiarazione (che immagino l'onorevole Ferri abbia fatto responsabilmente, a nome di tutto il gruppo socialista), non è seguita alcuna presa di posizione degli altri componenti della coalizione: essa è caduta nel vuoto. Non vi è stata una voce della democrazia cristiana che abbia detto le stesse cose.

**Berloffia.** Ha parlato l'onorevole Zaccagnini e ha detto le stesse cose.

**Bozzi.** Non vi è stato un intervento del gruppo socialdemocratico, né vi è stato un intervento del gruppo repubblicano. Ed è questo un fatto quanto mai significativo.

Ma vi è un secondo aspetto che intendo sottolineare. È chiaro che il Governo, se vi fosse stata una permanente e sottostante fiducia, avrebbe potuto porre su quel capitolo la questione di fiducia, e ristabilire così una situazione che era andata deteriorandosi. Non lo ha fatto. Quale significato dobbiamo trarre da questo atteggiamento del Governo? Che vi è una situazione di discrasia, di crisi sostanziale, al di sopra dei motivi occasionali.

Terzo elemento decisivo: noi ci troviamo di fronte ad un Governo il cui Presidente – che riassume in sé costituzionalmente e politicamente la responsabilità del Gabinetto – ha dichiarato che intende meditare, che intende verificare. E questa verifica, io credo, onorevoli colleghi, non si potrà compiere nelle aule fresche di villa Madama o della Camilluccia, ma dovrà

avere la sua sede naturale e corretta dal punto di vista costituzionale qui in Parlamento.

Formalmente, dunque, il Governo non è in crisi, ma è, per così dire, in uno stato di sospensione, in una situazione interlocutoria. Le vicende della vita parlamentare sono così inaspettate, che non sempre sono riconducibili negli schemi delle norme scritte e negli schemi degli studiosi, degli scienziati del diritto pubblico. È un Governo «interlocutorio» che dichiara per bocca del suo Presidente d'aver bisogno di trarre le sue conclusioni. Quindi, un Governo nella pienezza del rapporto fiduciario, per dichiarazione del suo maggior responsabile, il Presidente del Consiglio, non esiste; non vi è. Guardiamo alla realtà costituzionale, guardiamo al substrato che crea veramente il diritto.

Se così è (e credo sarebbe difficile impresa negare quanto io ho affermato), possiamo noi, signor Presidente, onorevoli colleghi, accingerci ad una discussione su un punto di attuazione di uno degli aspetti più importanti del programma di Governo, quello della riforma dei patti agrari, quando un Governo nella sua efficienza politica, nella sostanza del rapporto fiduciario, non esiste?

*Una voce a sinistra.* Ma i mezzadri non ci sono più? (*Commenti*).

**Bozzi.** Ci sono, ma ancora non costituiscono il Governo. Signor Presidente, qui c'è un aspetto molto rilevante; qui vi è un problema non soltanto giuridico, onorevole collega interruttore, ma un problema che attiene al buon funzionamento dell'istituto parlamentare. Guai se diamo dei colpi. Qui noi non incriniamo soltanto, per esigenze momentanee, aspetti secondari. Il Parlamento deve avere sempre di fronte a sé un Governo nella pienezza della fiducia e della sua responsabilità!

Questo non è un affare di ordinaria amministrazione. Voi volete continuare con la generosità di ieri: ma ieri ne avete già data prova abbondante; oggi state buoni.

Quindi, per queste autonome considerazioni che ho creduto di svolgere nell'interesse dell'istituto parlamentare, credo che veramente non si possa proseguire nei nostri lavori. Non siamo, ripeto, di fronte ad un affare di ordinaria amministrazione. A chi parliamo? Chi ci ascolta? Che cosa succederà oggi nel pomeriggio? Noi non dobbiamo, per la fretta di dare soddisfazione a taluno, attentare ai valori fondamentali del Parlamento. (*Applausi*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA FIDUCIA AL II GOVERNO MORO

Seduta del 3 agosto 1964

*Il I Governo presieduto da Aldo Moro rassegna le dimissioni a seguito del voto sfavorevole riportato alla Camera il 25 giugno 1964, sul capitolo 88 dello stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione, recante un finanziamento pari a 149 milioni di lire alla scuola media non statale. La decisione di astenersi dei deputati socialisti, fatta propria anche dai socialdemocratici e dai repubblicani, mette l'esecutivo in minoranza (228 voti contrari, 221 favorevoli e 56 astenuti).*

*Durante le consultazioni emergono le difficoltà e le tensioni verso la formazione di una nuova coalizione di centro-sinistra. Il 3 luglio il Capo dello Stato conferisce nuovamente l'incarico a Moro, che dopo una complessa trattativa scioglie positivamente la riserva e presenta alle Camere il suo secondo Governo, appoggiato da DC, PSI, PSDI e PRI.*

*Il 30 luglio Moro si presenta in Parlamento per presentare il programma di governo. Nella seduta del 3 agosto continua il dibattito sulle comunicazioni del Governo.*

*Nel suo intervento Bozzi denuncia innanzitutto l'eccessivo peso assunto dai partiti e dai loro apparati, diventati il vero centro di gravità del sistema politico a discapito del Parlamento.*

*In relazione al ciclo economico recessivo in atto, Bozzi condivide l'analisi condotta dal Presidente del Consiglio, ma critica duramente l'incapacità del Governo di tradurre la propria «napoleonica strategia anticongiunturale» in concreti disegni di legge da presentare immediatamente in Parlamento. Ancora una volta l'esecutivo che si presenta alle Camere, secondo Bozzi, è intrinsecamente debole, minacciato da un'alleanza fra cattolici e socialisti, di cui sono stati eccessivamente forzati i tempi. Solo dopo un autonomo e graduale processo di maturazione democratica del partito socialista l'intesa tra queste due forze politiche avrebbe potuto essere aperta e costruttiva. Aver accelerato i tempi ha impedito tale processo e la condizione di difficoltà attraversata del Paese è interamente imputabile a tale scelta politica.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, il discorso con il quale il Presidente del Consiglio onorevole Moro ha presentato al Parlamento la se-

conda edizione del Governo cosiddetto di centro-sinistra non rappresenta, nel suo insieme, una novità. L'onorevole Moro, confermando una prassi già in uso da tempo, ed esasperandola, ha assunto un ruolo quasi notarile e si è limitato, nella più larga misura e nei punti politicamente più rilevanti, a leggere, con monotona e pedissequa fedeltà, il testo dell'accordo quadripartito elaborato negli incontri e negli scontri, faticosi ed estenuanti, succedutisi durante la grande calura di luglio sul colle di Monte Mario, tra le quattro delegazioni che compongono il Ministero e affermano di volerlo sostenere.

Non metterebbe conto sottolineare siffatta distaccata funzione notarile, che contrasta con le responsabilità costituzionali del Presidente del Consiglio, se essa non fornisse ulteriore prova del deterioramento a cui, con gradualità e insistenza, sono sottoposte le nostre istituzioni.

Noi assistiamo da tempo a un fenomeno di distorsione, per cui il centro di gravità del sistema si va spostando dal Parlamento ai partiti, peggio agli apparati e alle oligarchie di questi. Noi non ignoriamo il valore determinante che nel regime di democrazia parlamentare è assegnato ai partiti, i quali sono le fucine dell'opinione pubblica, l'elemento vivificante di raccordo tra lo Stato come organizzazione e lo Stato come comunità, ma avvertiamo a un tempo che una tale coesistente funzione dei partiti, che non sono organi dello Stato e non hanno responsabilità giuridiche, deve inserirsi nel sistema di equilibrio dei poteri costituzionali, senza alterare le regole del giuoco e senza confiscare a vantaggio di quelle istituzioni sociali le attribuzioni sovrane del Parlamento e del Governo.

Parlamento e Governo, ciascuno nella propria sfera, antagonisti e insieme alleati, hanno il compito di elaborare e attuare la politica nazionale, che è, sì, espressa e sorretta dalla maggioranza, ma deve tener conto della più vasta area degli interessi generali del paese; nello svolgimento di tale compito Governo e Parlamento sono responsabili: il primo verso il secondo, il secondo verso il paese. I partiti invece sono un elemento, senza dubbio fondamentale, ma soltanto un elemento che concorre alla individuazione di tale politica nazionale, sicché le deliberazioni spettanti al Parlamento e al Governo non possono nel fatto essere sostituite da quelle dei partiti. Il problema è di sostanza, non di forma.

Lo svolgersi di questa ultima crisi, anzi, ha posto in evidenza un ulteriore aspetto negativo, l'affermarsi di quella che con una brutta parola potrebbe essere chiamata la «correntecrazia», cioè il partito nel partito, la fazione che svolge una influenza condizionante la validità delle decisioni del partito nel suo insieme, il concreto atteggiarsi della sua azione politica, nonché condizionante, in definitiva, com'è nella situazione presente, il modo di operare e la stessa possibilità di vita del Governo.

La «correntecrazia», quando va oltre il limite della necessaria e feconda dialettica interna, rappresenta un'insidia permanente, distrugge la sostanza e la consonanza dell'*idem sentire* politico e sostituisce al dovere morale della coscienza la disciplina formale dell'obbedienza.

Nel programma che ella ha letto, onorevole Moro, v'è un grande assente: lo Stato. E una tale insensibilità e indifferenza è la nota tipica del partito della democrazia cristiana, la cui ideale concezione di fondo si riporta a una visione dei valori e delle cose che supera lo Stato, assunto al ruolo di momento e strumento d'una filosofia e d'una politica universali e trascendenti. La tendenza al giustizialismo, che costituisce, nell'immediato condominio del potere, l'unico effettivo punto d'incontro tra cattolici e socialisti, conduce sempre più a indebolire la struttura dello Stato di diritto, ponendo l'accento sulla esigenza d'una male intesa giustizia sostanziale a scapito della legge, che è sola e valida garanzia di uguaglianza, ed elevando i detentori del potere a interpreti ed esecutori infallibili della cosiddetta socialità.

Un esempio di codesta diffusa e radicata *forma mentis* è stato offerto di recente dalla vicenda della concessione a ditte private di licenze d'importazione di tabacco, di cui è stato protagonista l'ex ministro delle finanze senatore Trabucchi. Come spiega il senatore Trabucchi il suo modo di operare? Sì, egli dice, io ho violato la legge, ma l'ho violata perché sentivo il dovere di soddisfare un'esigenza superiore, quella di evitare la minaccia della disoccupazione incombente su talune maestranze. E se voi rileggete la relazione della Commissione d'inchiesta sulla costruzione dell'aeroporto di Fiumicino, trovate la medesima solfa: bisognava non tenere conto della legge pur di procedere con speditezza! La difesa giudiziaria del professor Ippolito è sostanzialmente la stessa, e molti autorevoli testi le hanno dato avallo: le norme giuridiche, il complesso dei controlli è roba arcaica e defaticante, che contrasta con i tempi e con il necessario ritmo di svolgimento delle attività per la realizzazione degli scopi assegnati.

Sicché le leggi sono, ma pochi vi pongono mano; e il politico e l'amministratore non sono servi della legge ma si ergono a giudici della legge. E ciò qualche volta, raramente, avviene in buona fede; più spesso è la conseguenza d'una sorta d'investitura provvidenziale di cui politici e amministratori si sentono titolari, quasi interpreti illuminati d'un diritto naturale che li autorizza a modificare, correggere, annullare la norma positiva; non di rado è la conseguenza d'una intenzionale violazione per interessi non pubblici, nella speranza o nella certezza che la tessera di partito o la rete delle solidali amicizie servano a dare riparo e malleveria.

Non vi è esagerazione, onorevoli colleghi, in quanto denuncio. Lo spettacolo amaro sta dinanzi ai nostri occhi. Gli scandali, che di continuo esplodono in varia forma, danno la rappresentazione viva di uno Stato che si dibatte in grave disordine, in paurosa e cronica inefficienza, quando addirittura taluni suoi uffici non sono subordinati a interessi particolari di partiti o di grossi enti investiti di nuove e più potenti potestà feudali. I processi a carico di Mastrella e di Ippolito sono, innanzitutto, processi allo Stato.

Vi sono, è vero, leggi antiquate e arcaiche, sistemi di controllo non più validi, procedure corrose e stancanti; v'è il diffondersi del parastato, con

enti che troppo spesso da economici si trasformano di fatto, per via diretta o indiretta, in politici; v'è la crescente ingerenza di partiti, correnti di partiti, uomini, gruppi di pressione sull'attività pubblica, che la distorcono dai suoi fini d'interesse collettivo: questo insieme di fenomeni, che come un cancro malefico estendono le loro metastasi su tutto il tessuto connettivo della nazione e rompono il rapporto di fiducia tra cittadini e pubblici poteri, questo desolante quadro, dicevo, ha bisogno d'interventi pronti, energici, organici, che affondino il bisturi all'origine del male, estirpandolo senza falsa pietà. Il barone di Montesquieu sapeva il fatto suo quando affermava che le repubbliche si fondano sulla virtù.

La riforma veramente prioritaria fra le molte prospettate che, per seguire la moda terminologica, chiamerò anch'io di struttura, è la riforma dello Stato, che lo metta in condizione di operare efficacemente, che renda alla pubblica amministrazione la sua indipendenza istituzionale, riconoscendone i diritti e richiamandola ai doveri, che realizzi quel buon andamento, quella imparzialità, quella legalità che sono principi scritti nella Costituzione, ma in divorzio permanente con la realtà e con la pratica.

La programmazione economica, onorevoli colleghi, o esprime un concetto ovvio, una esigenza naturale e non sopprimibile nemmeno in un regime tipicamente liberale, o esprime un indirizzo dirigistico, più o meno intenso ed esteso, ma sempre dirigistico. In entrambi i casi essa postula un apparato amministrativo tecnicamente competente, avulso da legami e da sollecitazioni particolari e settoriali e volto, per intima formazione morale e intellettuale, al servizio esclusivo della collettività. Per noi liberali il secondo tipo di programmazione, a cui voi del Governo e della maggioranza guardate, si chiami autoritaria, vincolante o impegnativa, è un grave attentato non solo alla libertà economica della persona umana, ma alla libertà tutta intera, alla spirituale e alla politica, che con quella economica stanno solidalmente collegate. L'arricchimento in ogni forma dell'uomo, sia come singolo sia nelle organizzazioni sociali, non può essere diretto dall'alto, ma è espressione di libere scelte e di libere iniziative, secondo le possibilità e le inclinazioni individuali; è il risultato d'una gara continua nella dialettica della vita associata. Ben altro compito ha lo Stato, ed è quello di rendere effettivo l'esercizio della libertà, intesa quindi come liberazione, ponendo tutti i cittadini in condizione di pari dignità sociale e d'indipendenza economica, sicché sia loro consentito di svolgere, in uguaglianza di punti di partenza, le attività e le funzioni che segnano il progresso materiale e spirituale della società.

Ora, voi del Governo e della maggioranza, programmatori illuministici e dirigistici, non avvertite l'esigenza, che è pregiudiziale per ogni tipo di programmazione, e quindi anche per quello che voi vagheggiate, di costruire validi ed efficienti mezzi per gli interventi pubblici nel processo economico. Nel discorso dell'onorevole Moro si afferma che il metodo della programmazione esige un «uso coordinato ed oculato degli strumenti d'in-

tervento pubblico a disposizione». È giusto. Ma cosa proponete perché questa coordinazione e oculatezza siano assicurate? Niente! In quel discorso appare un solo accenno, e di sfuggita, ai temi della pubblica amministrazione: vi si dice che saranno affrontati dopo che sarà definito il «programma del conglobamento». Anche qui, e su un aspetto di fondo, la tattica del rinvio, d'un rinvio, per giunta, che non ha senso, perché la riforma della pubblica amministrazione non si esaurisce nello statuto giuridico ed economico dei pubblici dipendenti. Ragion per cui al danno che ogni programmazione dirigistica, simulata o dissimulata, trae seco, si agghiuverà quello della incompetenza, del disordine e, ahimè, anche quello dell'intrallazzo!

Né una parola, onorevole Moro, ella ha dedicato a quella che si usa comunemente chiamare, con espressione senza dubbio non felice, la «moralizzazione della pubblica amministrazione». Ella, sotto questo profilo, sembra guardare le cose d'Italia dall'alto del suo *ranger*, navigando fra il mare delle nubi: non un monito, non l'espressione di un proponimento fermo che riguardino il costume. Intanto, il vuoto del potere lasciato in questo settore dall'esecutivo è colmato dall'autorità giudiziaria; ed è, quella dei giudici, doverosa iniziativa, la quale, se per un verso vale a tenere ancora accesa la fiducia in certi valori, per altro verso accentua la carenza degli altri poteri statali e accenna a una qualche pericolosa incrinatura nell'equilibrio tra i poteri medesimi.

Vorrei intrattenermi ancora un momento, onorevoli colleghi, sul tema dello Stato. Ella, onorevole Moro, ha assunto la difesa d'ufficio del Presidente della Repubblica, esaltandone la correttezza e l'imparzialità nell'adempimento dei suoi doveri in occasione dell'ultima crisi di Governo. Io non so se vi fosse bisogno d'un tale intervento e non so, né mi interessa sapere, se il Presidente della Repubblica ne sia rimasto soddisfatto. Ma qual è l'atteggiamento della maggioranza e del Governo nei confronti del Capo dello Stato?

Ella non ignora, onorevole Presidente del Consiglio, che l'onorevole Segni inviò alle Camere nell'autunno dello scorso anno un messaggio nel quale prospettava l'opportunità di modificare la norma costituzionale che consente l'immediata rieleggibilità del Capo dello Stato e di abrogare quella che gli sottrae la potestà di scioglimento delle Camere durante l'ultimo semestre del suo mandato. Due problemi di fondamentale importanza, che avevano già formato oggetto d'una iniziativa legislativa liberale. Il Gabinetto presieduto dall'onorevole Leone fece proprio il punto di vista del Capo dello Stato e al riguardo propose un disegno di legge di revisione costituzionale. Cosa pensa di ciò il Governo dell'onorevole Moro? Non risulta che la proposta del Ministero Leone sia stata ritirata. È stata collocata, unitamente con il messaggio del Capo dello Stato, nel dimenticatoio. Non mi sentirei di dire che ciò sia molto riguardoso nei confronti del primo magistrato della Repubblica, né che conferisca prestigio alle istituzioni.

Nel programma del Governo Moro, seconda edizione corretta con l'eliminazione dei refusi politici Bosco e Giolitti, esiste un accenno a taluni problemi dello Stato e al rinnovamento della legislazione; ma sono punti che vi fanno capolino assai timidamente, quasi per dovere d'ufficio, così come nei bilanci è uso inserire talune voci soltanto «per memoria».

Io mi permetto di richiamare all'attenzione dell'onorevole Presidente del Consiglio e del Governo due iniziative liberali: l'una, che dà un nuovo ordinamento al Consiglio superiore della magistratura, garantendo in maniera conforme alla Costituzione l'indipendenza dell'ordine e del magistrato; l'altra, che disciplina il fenomeno del cosiddetto sottogoverno, centrale e locale, stabilendo un adeguato controllo del Parlamento.

Ma, onorevole Moro, accanto ai silenzi sui problemi dello Stato, sulla tonificazione del costume, sul ripristino dell'impero della legge, che deve essere dovere primario dell'esecutivo, si ritrovano nel suo discorso programmatico alcune notazioni, non meno preoccupanti di quei silenzi, in ordine al modo con cui ella e il suo Governo sentono lo Stato, lo vagheggiano e vorrebbero strutturarli.

Ella ha fatto una grande esaltazione delle regioni e ha affermato che l'«ordinamento regionale è la più alta espressione dell'autonomia di uno Stato democratico». Qui siamo sospinti di nuovo nel mare delle nubi! Uno Stato può essere democratico – e la storia ne registra tanti – anche senza possedere una articolazione regionale. Il problema di rendere effettiva la partecipazione del popolo all'organizzazione politica, economica e sociale del paese, si può risolvere attraverso forme di valido decentramento, soprattutto autarchico, che non hanno nulla di comune con le regioni, quali sono configurate nella nostra Costituzione, organismi carichi di insidie e di pericoli. Di insidie e di pericoli proprio per quella che ella, onorevole Presidente del Consiglio, chiama, e forse non del tutto propriamente, «l'autonomia dello Stato». Le regioni sono istituzioni non soltanto amministrative e di autogestione di interessi locali, ma sono altresì, e soprattutto, istituzioni politiche, anche se non sovrane, chiamate a produrre leggi e per ciò stesso a stabilire indirizzi economici, sociali, politici. La possibile varietà e concorrenza di essi, il contrasto fra regione e regione, la disputa se gli indirizzi regionali siano compatibili con quelli generali dello Stato, tutto ciò non è diretto a rafforzare l'autorità dello Stato e quella sua unità che la Costituzione reclama, non è diretto a garantire la certezza del diritto, che è l'elemento primo di una società civile.

Siamo anche noi favorevoli al pluralismo istituzionale, alla vita, all'espandersi, alla dialettica delle formazioni sociali e delle associazioni intermedie, che è il modo fecondo di arricchimento degli individui e delle collettività e, a un tempo, tutela e alimento delle libertà democratiche. Ma altra cosa è la segmentazione dello Stato, già in corso attraverso le baronie di enti pubblici ed economici, e che riceverebbe dalle regioni sostanza

di nuova orditura feudalistica. Negli Stati federali, diversi senza dubbio da quelli regionali, il processo storico non è in senso centrifugo ma in senso centripeto. Recenti e ripetuti episodi verificatisi negli Stati Uniti del Nord America hanno costretto lo Stato centrale a intervenire, anche con la forza armata, per ristabilire l'ordine o il rispetto di certi principi violati da Stati federali. Manderemo noi, onorevole Moro, i carabinieri nelle regioni che, nonostante i limiti della Costituzione e le belle sentenze della Corte costituzionale, intendessero affermare e imporre contro lo Stato, facendo leva sui partiti e sulle organizzazioni sindacali, loro tesi e loro programmi particolari? Non è certo una prospettiva consolante! E lo Stato, questo Stato, avrebbe la volontà e l'autorità per intervenire?

Se è vero che l'ordinamento regionale è la più alta espressione dell'autonomia d'uno Stato democratico, perché, onorevole Moro, nel periodo dal 1948 al 1953, quando la democrazia cristiana disponeva della maggioranza assoluta alla Camera e al Senato, non lo avete tradotto in atto, privando il paese, a causa di siffatta inerzia, della gioia di quel più alto grado di democrazia? Pensate che i comunisti, insistendo per l'immediata instaurazione dell'ordinamento regionale, lo considerino al pari vostro la più alta espressione dello Stato democratico? E perché nei vostri congressi e nelle direzioni del vostro partito ponete, con fierezza che dichiarate sempre irrinunciabile ma che costantemente e con pari fierezza smentite, ponete come condizione per l'attuazione delle regioni l'impegno dei socialisti a non fare in esse giunte con i comunisti?

La verità è che la maggioranza dei democristiani e dei socialdemocratici sente, come noi liberali, il danno dell'ordinamento regionale, ma non ha la forza di opporvisi e, sia pur riluttando, si fa tirare per mano dai socialisti, perché le regioni rappresentano uno dei prezzi politici che la democrazia cristiana e la socialdemocrazia devono pagare al partito socialista per averne la collaborazione.

E non vorrei, concludendo su questo punto, che nessuno in quest'aula e fuori di quest'aula dimenticasse una costante nel corso della storia d'Italia, che ha visto sempre l'affermarsi e l'espandersi del potere temporale della Chiesa, nelle forme e nei modi consentiti dai tempi, di contro all'affievolirsi dell'autorità dello Stato; e ciò con danno gravissimo, con pericolo mortale, come l'esperienza e la riflessione dimostrano, non solo per lo Stato ma anche e altrettanto per la Chiesa.

Consentite, onorevoli colleghi, che io m'intrattenga su un altro aspetto del discorso programmatico dell'onorevole Presidente del Consiglio, quello relativo ai rapporti fra Stato e sindacati. L'onorevole Moro ha creduto di ribattere le critiche a lui mosse dal collega Malagodi e da me stesso durante l'ultimo dibattito parlamentare che precedette la caduta del centro-sinistra organico numero 1. Il Presidente Moro insiste nel considerare il «dialogo», lo «stretto contatto» fra Governo e sindacati come un «fatto politico caratterizzante, veramente essenziale, istituzionale e irrinunciabile»; ma sog-

giunge che ciò deve avvenire nel rispetto delle competenze, della libertà e dell'autonomia del Governo e dei sindacati.

Ora, delle due l'una: o il discorso dell'onorevole Moro vuol dire che il Governo ha il dovere di ascoltare tutte le forze vive, tutte le istituzioni sociali operanti nel paese, e quindi primieramente le associazioni sindacali, al fine di trarne elementi di cognizione per le scelte e per i suoi indirizzi, e allora il discorso è ovvio e il concetto non meritava una tanto diffusa illustrazione; o il discorso vuol dire (e sembra esserne questo l'effettivo significato, sebbene non svolto in tutte le sue esplicazioni, pur implicite nella premessa) che il dialogo e il contatto, così come chiaramente precisò l'ex ministro del bilancio onorevole Giolitti, debbono svolgersi attraverso forme istituzionali e organiche di collaborazione e d'intesa fra Governo e sindacati, e allora il concetto è pericoloso e rischia di trarci fuori e contro la Costituzione.

Nel nostro sistema di democrazia prevalentemente parlamentare il popolo, a cui appartiene la sovranità, la esercita mediante il mandato conferito ai deputati e ai senatori. Il Governo non si pone di certo come mero comitato esecutivo della maggioranza, avendo una propria autonoma posizione attiva, ma l'investitura politica del Governo è data dalle due Camere, e il Governo è legittimato a operare, realizzando l'indirizzo politico, nei limiti del rapporto fiduciario con le Camere e finché questo rapporto sussiste. Il Parlamento esprime quella che il filosofo chiamava la volontà generale, cioè una sintesi, l'interesse collettivo a formare il quale entrano varie componenti, e necessariamente quella sindacale. Il raccordo si stabilisce soltanto fra Governo e Camere, sicché ogni inserzione istituzionale che si aggiunge a questa relazione trilaterale (Governo, Camera dei deputati, Senato della Repubblica) altera i rapporti ed è lesiva della sovranità del Parlamento.

Una forma di collaborazione consultiva di carattere facoltativo è prevista dalla Costituzione, ed è prestata alle Camere e al Governo dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro; ma è la Costituzione che ammette questa attività ausiliaria, e il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro la svolge mirando a operare una sintesi dialettica degli interessi espressi dalle diverse forze che lo compongono, diverse anche sul piano sindacale. Nella non chiara delineazione fatta dall'onorevole Moro, la collaborazione si attuerebbe, al contrario, al di fuori di ogni legge che la preveda, in via di fatto, senza modalità e disciplina, e con organismi privi di riconoscimento giuridico, quali sono ancora oggi i sindacati; e sarebbe non una collaborazione facoltativa, quale è quella del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, ma «essenziale e irrinunciabile».

Io ho l'impressione che ci si stia mettendo su una china pericolosa. Siamo di fronte a un tentativo di modificazione costituzionale introdotta di straforo, così senza averne l'aria, asserendo cose che ai meno provveduti possono apparire giustificate e anche seducenti, ma che recano nel loro seno un

germe di distorsione e di allontanamento dallo schema del nostro ordine costituzionale. Mi permetto perciò di invitare il Presidente del Consiglio a fornire alla Camera, nella sua replica, un effettivo chiarimento su questo tema di fondamentale importanza.

Passo adesso alla parte più spiccatamente economica e politica del programma di Governo. I due aspetti, l'economico e il politico, non sono dissociabili. Anche in questo suo discorso ella, onorevole Moro, ha ripetuto lo sforzo di staccare la congiuntura dal contesto politico generale, come se si trattasse di una intrusa fastidiosa, di una mettizzanzie entrata in una famiglia bene ordinata. Basta metterla fuori di casa perché la pace torni fra marito e moglie! È questo un errore d'impostazione, cosciente e voluto. La congiuntura è come la tessera d'un mosaico: vi sta connessa; è la situazione stessa del paese. Il malanno di cui soffre l'economia è il riflesso del malanno radicato e diffuso in tutto il paese. Le sue cause non sono esterne, come per lungo tempo hanno polemicamente sostenuto i Soloni economici del centro-sinistra: la situazione economica internazionale è, grazie a Dio, prospera; le cause sono tutte interne e collegate con il nuovo corso di politica intrapreso dall'onorevole Fanfani sotto l'etichetta della «cauta sperimentazione» e continuato dall'onorevole Moro sotto la nuova formula della «collaborazione organica» fra democrazia cristiana e partito socialista.

La descrizione compiuta dall'onorevole Presidente del Consiglio circa il fenomeno recessivo dell'attuale ciclo economico è, nel suo insieme, esatta, se pur arriva con imperdonabile ritardo; ma è esatta soltanto da un punto di vista meramente tecnico, poiché mette in ombra e anzi dimentica del tutto, e *pour cause*, gli indissolubili legami tra la situazione economica e la situazione politica.

Anche la terapia delineata, una terapia di pronto soccorso, di chi ha l'acqua alla gola, è volta a superare «il punto più difficile della nostra evoluzione congiunturale»; ma anche qui non si tratta di risanare una parte staccata dell'organismo nazionale ma tutto il corpo, che è malato di sfiducia, anche in ragione di quei fattori psicologici ai quali finalmente lo stesso Presidente del Consiglio ha fatto riferimento. Questi fattori psicologici non sono degli stati emotivi e irrazionali o delle cervellotiche reazioni, ma sono piuttosto la espressione del timore che un po' le smargiassate del centro-sinistra e molto più le preannunziate riforme espropriative e l'indirizzo punitivo dell'azione del Governo hanno diffuso tra gli italiani, che vivono di lavoro e intendono risparmiare nella sicurezza del domani e dei frutti delle loro fatiche, e non si alimentano di formule astratte e di teologia politica.

Il discorso, quindi, rimbalza dall'economia alla politica, dal particolare al generale in cui il fatto economico s'inserisce e si alimenta. Noi abbiamo attentamente valutato le proposte di ordine economico e finanziario prospettate, le abbiamo valutate soprattutto nel loro contesto d'insieme, con riguardo allo scopo a cui tendono; ne parleremo con ampiezza al momento opportuno, pur rilevando sin da adesso, e salvo le condizionanti riserve

d'ordine politico generale, che talune di queste misure appaiono in contrasto con gli obiettivi che si vogliono raggiungere, in questa fase in cui stranamente all'inflazione si accompagna la recessione produttiva, e possono anzi determinare effetti negativi e controproducenti.

Noi liberali avremmo preferito che il Governo, al fine di rendere più concreto il dibattito sulla fiducia, avesse tradotto la sua napoleonica «strategia anticongiunturale» in disegni di legge, presentandoli subito al Parlamento. Ciò non si è creduto di dover fare, mentre si è dato corso, con dubbia correttezza costituzionale, all'emanazione di due decreti-legge relativi alla disciplina degli alcoli e degli spiriti. In ogni caso, noi liberali esplicitamente chiediamo che le misure anticongiunturali siano presentate dal Governo e discusse dalle Camere prima dell'inizio delle ferie estive; sarebbe imperdonabile colpa, per la quale la nazione non potrebbe trovare esimenti o attenuanti, se il Governo tardasse o il Parlamento ne rimandasse l'esame.

Dicevo che il discorso non può essere soltanto economico ma deve essere anche e soprattutto politico. Quale forza ha questo Governo? Quale è il suo vero programma? Sottolineo l'aggettivo «vero» perché è sorto il sospetto che, a fianco di quello enunciato alle Camere, vi sia un protocollo segreto, che riguarderebbe in modo particolare la disciplina dell'urbanistica. Fatti di questo genere non sono nuovi nella estrosa storia del centro-sinistra, e tutti ricordano che il programma esposto nel 1963 dal Presidente del Consiglio onorevole Fanfani fu smentito in larga parte dalla circolare del deputato socialista onorevole De Pascalis, la quale ne conteneva uno diverso, che era poi quello vero. So bene, onorevole Moro, che ella al Senato ha negato l'esistenza di protocolli segreti, che sarebbero una offesa al Parlamento, al Governo e a lei stesso, ma le sarei grato se anche in questa sede ella volesse ripetere, con assoluta precisione, quella smentita.

Questo Governo è assai più claudicante e intrinsecamente debole del precedente. L'onorevole Moro, nel discorso di presentazione, ha parlato, insistendo più volte sul concetto, di «intensa solidarietà dentro e fuori del Governo», di «lealtà», di «vigoroso impegno dei componenti la coalizione», dei ministri e dei quattro partiti. A un tale felice risultato si sarebbe giunti attraverso i «chiarimenti» e gli «approfondimenti» seguiti alla crisi di fine giugno, che perciò sarebbe stata non inutile. Ma chi amasse rileggere i discorsi dei *leaders* del centro-sinistra, dall'inizio della vita del primo Gabinetto Moro alle sue dimissioni, troverebbe lo stesso peana, lo stesso frasario: «compatezza», «solidarietà», «impegno comune». E pure, a fine giugno, quando si vide il paradossale e sconcertante fenomeno di ministri che votavano in Parlamento contro il bilancio da essi stessi approvato in sede di Governo, il Presidente del Consiglio dovette amaramente registrare l'«insufficiente solidarietà e compatezza della maggioranza»! Io non so dove finisca il tentativo d'inganno e dove cominci il facile ottimismo. Vorrei dire che quelle affermazioni dell'onorevole Presidente del Consiglio, più che constatazioni d'una realtà, appaiono espressione d'un desiderio; sono un acco-

rato invito ai compagni di viaggio a non turbare il corso della navigazione, a non insistere nella tattica del doppio binario.

Guardiamo alle cose. E le cose ci dicono che, quanto a compattezza e solidarietà, si è fatto un bel passo indietro. E ciò per due ordini di ragioni concorrenti: la prima, perché l'opposizione interna nella democrazia cristiana e nel partito socialista è aumentata; la seconda, perché fra le stesse correnti, che dichiarano di appoggiare il Governo, le riserve sono molte e le interpretazioni del programma diverse e troppo spesso contrastanti.

Nella democrazia cristiana all'antica opposizione di «centrismo popolare», facente capo all'onorevole Scelba, si è aggiunta quella di «nuove cronache», che ha per *leader* dinamico, spregiudicato e polivalente l'onorevole Fanfani, una volta parte essenziale della maggioranza di Napoli, che tenne a battesimo la formula del centro-sinistra. E queste due correnti, che hanno largo seguito nel partito e nei gruppi parlamentari, non muovono critiche particolari, riserve marginali; esse, sia pure da punti di vista non comuni, combattono questo Governo e ne vorrebbero uno diverso, o per la formula o per il programma.

Il fenomeno, nelle dimensioni in cui oggi si presenta, è nuovo. La dialettica interna è ragione di vita e di sviluppo dei partiti democratici. Ma qui si è passato il segno, e gli obiettori di coscienza politica, mentre votano in Parlamento per mero ossequio formale, si fanno propagandisti entro il partito e nel paese, a viso aperto, d'un cambiamento radicale d'indirizzo, denunciando errori e pericoli. «Ti ho baciato e ti ho ucciso», esclama Otello nell'atto di colpire a morte Desdemona.

Né le cose volgono meglio in casa socialista. È sembrato a taluno che l'isolamento dei «gregoriani» e le dimissioni dell'onorevole Riccardo Lombardi dalla direzione dell'*Avanti!* fossero una posta a favore della chiarificazione, e quindi della solidarietà della coalizione. Ma non è così. All'opposizione dei «gregoriani» si sono aggiunte le richieste di alcuni autonomisti; s'è determinata «una nuova divisione nella stessa maggioranza», come ha testualmente ammesso il segretario generale del P.S.I. La relazione dell'onorevole De Martino al comitato centrale del P.S.I., la decisione d'indire entro il corrente anno un congresso straordinario, presa dagli stessi autonomisti, gettano un'ombra gravida d'incognite sulla volontà di quel partito di procedere sino in fondo sulla strada della collaborazione governativa con la democrazia cristiana e con il P.S.D.I.; sono ancora in esso residui frontisti, impacci, remore, che traggono origine e alimento dalla perdurante concezione marxista di classe e dalla lunga colleganza di lotta politica e sindacale, quest'ultima ancora palesemente in atto, a fianco dei comunisti. In sostanza, i «chiarimenti e gli approfondimenti», tanto esaltati dall'onorevole Moro, si sono risolti in questo: in una spinta della corrente autonomista del P.S.I., con a capo il suo segretario generale, verso una maggiore intransigenza, che l'esperienza del passato e la stessa composizione ideologica dei socialisti escludono essere di natura verbale.

Se voi leggete la relazione dell'onorevole De Martino, vi trovate diffuso un senso di sfiducia nei confronti della democrazia cristiana, unito a una carica massimalistica. Ne riferisco un passo: «Non intendiamo ricominciare da capo con interpretazioni restrittive del programma, né potremmo rassegnarci a vederle svuotate delle sue finalità rinnovative. I prossimi mesi richiederanno una forte mobilitazione del partito per il successo della nostra azione e la verifica della linea politica avverrà giorno per giorno, via via che procederemo nella elaborazione ed approvazione delle riforme». Il P.S.I. vi tiene sotto controllo permanente, signori della D.C., perché non si fida di voi!

Siamo di nuovo al giuoco degli equivoci, alle contraddizioni non sanabili, al tatticismo delle riserve, alla tecnica dei rinvii, al piccolo cabotaggio delle cose dette e non dette, distillate, suscettibili di tutte le interpretazioni e fonte perciò di discordie e di possibili rotture. Un esempio tra i molti che si potrebbero addurre: priorità delle misure anticongiunturali sulle riforme di struttura o contestualità delle une e delle altre? Il Presidente del Consiglio dice sì alla priorità, o meglio sembra dire sì; l'onorevole Gava, capogruppo democristiano del Senato, dice sì; ma l'onorevole De Martino al comitato centrale del suo partito, l'ordine del giorno da questo approvato, il socialista senatore Tolloy a Palazzo Madama, affermano il contrario senza mezzi termini. Ascoltate il punto di vista socialista: «L'azione anticongiunturale e l'attuazione delle riforme di struttura devono procedere contestualmente, come del resto è stabilito negli accordi di Governo». Dov'è, allora, la verità, dov'è la menzogna? O c'è una mezza verità e una mezza menzogna? Chi ci capisce è bravo!

Intanto, le riforme di struttura stanno ben nettamente indicate nel programma del luglio 1964, che riproduce sostanzialmente quello del novembre 1963, e si rifà all'eversivo piano economico elaborato dall'ex ministro onorevole Giolitti. Quelle riforme, contestuali o no alle misure congiunturali, se pur abilmente diluite e rese, qua e là, in qualche misura opache da una furbesca patina verbale, non sono certo tali da rimettere fiducia nel circuito della nazione. Tanto più che ognuno sa che i socialisti sono entrati nella coalizione del Governo senza «rinunciare a nulla di quanto costituisce il patrimonio storico del loro partito»; anzi vi sono entrati e vi operano per «contestare», come dicono, il sistema di mercato, che è poi il sistema della società libera, e per dare avvio a una struttura di tipo socialista. Lo strumento più valido e rivoluzionario per una tale politica socialista è la programmazione, la quale (è il pensiero del P.S.I.) deve avere «carattere impegnativo e deve concretarsi in una direzione pubblica dello sviluppo economico». La libera iniziativa va a farsi benedire, sebbene nei documenti ufficiali le si renda formale omaggio; in realtà, l'autonomia privata sarà ristretta in una gabbia di ferro, il potere pubblico sarà il padrone di decidere tutto, anche se l'esecuzione dei suoi ordini sarà ironicamente battezzata come «libera scelta»!

Ragione per cui questo Governo nasce incerto, interlocutorio, condizionato; è un quasi-Governo. Esso è fondato su una maggioranza meramente aritmetica, che non esprime consenso, inteso come intima, sincera consonanza di sentire politico; è fondato su una maggioranza che, in larga parte, vota soltanto per dovere di tessera, per disciplina associativa. La situazione politica italiana si trascina stancamente da un congresso di partito all'altro, da un'attesa d'illuminazione democratica ad un'altra attesa. Entro l'anno avremo tre eventi importanti, il congresso della democrazia cristiana, le elezioni generali amministrative, il congresso straordinario del partito socialista italiano, tre eventi che oggi si pongono come condizione sospensiva dell'attività del Governo, ma che potrebbero trasformarsi domani in condizione risolutiva della sua stessa esistenza. Tutto è sotto la spada di Damocle, tenuta da Fanfani o da Scelba o dai socialisti: del domani non v'è certezza!

In siffatta maniera va intesa la solidarietà, la compattezza della coalizione? In tal maniera va inteso il Governo della nazione, in particolare in un momento storico tanto difficile e drammatico? E come potete pensare che il paese abbia fiducia in voi, nel vostro programma polivalente, se questa fiducia non dimostrate di averla voi per primi nei vostri reciproci rapporti? Un illustre commentatore politico ha scritto che il programma del Governo è redatto in modo da far credere di dire il contrario di ciò che dice.

Andiamo avanti. Riprendiamo su chiave politica quel tratto fondamentale del discorso dell'onorevole Presidente del Consiglio che riguarda «il dialogo», lo «stretto contatto, essenziale e irrinunciabile», fra Governo e sindacati. Dialogare e stringere contatti con la C.G.I.L., significa aprire di fatto ai comunisti; quella confederazione del lavoro non ha autonomia, è il braccio sindacale dell'azione politica del partito comunista, è un suo esclusivo e poderoso strumento di potere. Ella, onorevole Moro, non può immaginare che la C.G.I.L., ossia i comunisti, sottoscrivano e facciano rispettare «la tregua salariale», senza avere ottenuto per questa loro collaborazione un prezzo, che è un prezzo politico e non economico. Questo tema è troppo delicato e grave per essere abbandonato ai virtuosismi o alle acrobazie di una pur consumata e sottile dialettica. Quando il Governo invoca, e la invoca come condizione essenziale della sua azione, l'intesa con la più forte e dominante organizzazione del lavoro, o denuncia fin da adesso la sua incapacità di svolgere per forza propria una lotta adeguata contro l'inflazione e la recessione, o dichiara di essere disposto a un'apertura ai comunisti, un'apertura politica anche in maniera indiretta, che è la grande meta, il «fronte popolare», visibile e invisibile, a cui i comunisti guardano.

Già la delimitazione della maggioranza, i rapporti di questa con il partito comunista sono nel programma di Governo estremamente sfumati; hanno più il carattere d'una descrizione topografica, statica, che di una posizione attiva, di lotta; ricordano i tristi bollettini dell'ultima guerra, quando, sotto l'eufemistica espressione di «difesa elastica», si nascondevano ar-

retramenti o sconfitte. La parola «anticomunismo» non appare mai nei discorsi dell'onorevole Moro e di tutti i componenti la maggioranza; il concetto nuovo è la «sfida», la «competizione», come se i comunisti fossero collocati su uno stesso piano di concezione democratica e libera della vita individuale e associata. In ciò ha prevalso la volontà dei socialisti; ed è il punto che getta un cono di minacciosa tenebra sulla situazione in ogni suo aspetto. Oggi, con il discorso sul dialogo necessario tra Governo e C.G.I.L., la posizione della maggioranza nei confronti dei comunisti diventa ancor più incerta e segna ulteriori cedimenti.

I socialisti non possono e non vogliono rompere nettamente con i comunisti. La punta massima della loro autonomia è l'«acomunismo». Voi della democrazia cristiana avete chiesto ai socialisti che estendessero la formula del centro-sinistra dal Governo alla periferia, e cioè che annullassero l'alleanza con i comunisti nelle giunte regionali, provinciali e comunali, e i socialisti vi hanno risposto picche e per ragioni di principio; la socialdemocrazia, sulla quale incombono pesanti responsabilità, si affanna velleitariamente a realizzare la formazione d'un grande partito socialista democratico, e il comitato del P.S.I. risponde seccamente che «non esiste un problema di unificazione con la socialdemocrazia». È chiaro: i socialisti sono socialisti; perché dovrebbero cambiare? Ed anche i più accesi autonomisti non possono andare oltre un certo limite. L'onorevole De Martino, che sembra un socialista buono e mite, in sede di comitato centrale del suo partito ha detto che il problema attuale in Italia è quello «di un orientamento nuovo di tutto il movimento operaio, che è problema reso oggi difficile dall'atteggiamento dei comunisti». Son parole testuali. Notate: «reso difficile» non dal comunismo in sé, per l'essenza della sua dottrina e della prassi che le è necessariamente connessa, ma reso difficile dall'«atteggiamento» di oggi, ossia dal concreto e contingente modo di comportarsi, dall'agire tattico, che può domani essere diverso e diventare accettabile.

Possiamo avere fiducia in voi, onorevole Moro, quando stringete un patto con un partito che, in coerenza con la sua dottrina e la sua tradizione storica, manifesta una tale propensione psicologica e politica verso il comunismo? Voi della democrazia cristiana ne subite fatalmente il contagio! Scivoliate di giorno in giorno verso le posizioni, che, con girandola di parole, affermate di voler combattere!

Il disegno da voi perseguito dell'incontro fra cattolici e socialisti aveva senza dubbio una sua logica storica e politica. Voi lo avete guastato, forzandone i tempi e i modi di attuazione e impedendo con ciò, nel partito socialista, quell'autonomo processo di maturazione democratica, dal quale soltanto sarebbe potuta scaturire una intesa aperta e costruttiva. Il collega onorevole Valitutti, questa mattina, ha definito «da laboratorio» questa vostra maniera di operare, cioè astratta e accademica. I risultati sono negativi; e il peggio è che i termini del problema sono stati impostati in modo tale che non sembrano consentire utili correzioni. Sempre più si va constatando che

l'incontro «storico» produce sfaldamenti e fughe, che non allarga ma restringe l'area democratica, e che si risolve soltanto in un'angusta operazione di vertice, senza risonanza e suggestione sulla base popolare.

Per questo complesso di ragioni, onorevoli colleghi, noi non possiamo accordare la fiducia al Governo Moro numero due (ricordi, onorevole Presidente del Consiglio, il proverbio: «Non v'è due senza tre») (*Si ride*), un Governo che nel programma, nella composizione, nello spirito generale, si presenta come una seconda edizione peggiorata del precedente. Non commetteremo l'errore di chiamare al capezzale d'un malato lo stesso medico che, sbagliando diagnosi e terapia, lo aveva condotto sull'orlo della tomba!

Ella, onorevole Moro, ha dichiarato di avere esplorato la possibilità di altre formule di maggioranza e di averle trovate «impraticabili». Nessuno si è accorto di tale sua fatica di esploratore (*Si ride*); né si sa con quale animo ella abbia proceduto in tale fatica.

**Moro**, *Presidente del Consiglio dei ministri*. Non ho mai detto di averla fatta io.

**Bozzi**. Chi si fa alfiere della insostituibilità di una formula, di questa come di qualsiasi altra, nega l'essenza stessa del sistema democratico, che nella sovranità del popolo trova fondamento; ristagna nel presente, chiude le vie dell'avvenire, non ammette ricambi e alternative; si avvia alla concezione del regime. E tanto più grave e miope appare siffatto irrigidimento dell'attuale classe dirigente della democrazia cristiana, in quanto i socialisti, da parte loro, non escludono l'ipotesi di una rottura a non lontana scadenza e si lasciano aperta, ovviamente guardando ai comunisti, la porta per nuove formule e nuovi indirizzi.

Siamo consapevoli, onorevoli colleghi, della drammaticità della situazione in cui, per colpa esclusiva del centro-sinistra, si dibatte la nazione. Abbiamo la coscienza di avere adempiuto il nostro dovere di oppositori democratici denunciando errori, proponendo concreti rimedi, sempre costruttivamente e responsabilmente, secondo il principio, che è la nostra divisa, del «tanto meglio, tanto meglio». La nostra voce di verità ha cominciato a rischiarare molte coscienze: è questa una delle funzioni dell'opposizione. Continueremo per questa strada, al servizio della patria; la nostra battaglia potrà non essere breve, ma la combatteremo con fermezza e con fede per costruire una società civile, giusta e libera. (*Vivi applausi - Molte congratulazioni*).

*Nella seduta del 6 agosto la Camera approva la mozione di fiducia al Governo con 344 voti favorevoli, 238 contrari e 3 astenuti.*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLE NORME IN MATERIA  
DI CONTRATTI AGRARI

Seduta antimeridiana del 3 settembre 1964

*La discussione in Assemblea del disegno di legge «Norme in materia di contratti agrari» (C. n. 1427), avviene nei giorni 26 giugno, 31 agosto, 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10 ed 11 settembre 1964. L'esame del disegno di legge, così come delle due proposte concorrenti (C. n. 309 e C. n. 1287) inizia il giorno stesso delle dimissioni del I Governo Moro. Il provvedimento, già approvato al Senato, vieta la stipula di nuovi contratti di mezzadria e modifica la disciplina di quelli in corso in senso più favorevole al mezzadro.*

*La relazione di maggioranza, svolta da Renato Colombo (PSI), respinge tutte le critiche di incostituzionalità e rileva che la limitazione all'autonomia contrattuale introdotta dal disegno trova giustificazione nell'adeguamento delle norme agli interessi generali.*

*Il Ministro dell'agricoltura, Mario Ferrari Aggradi (già titolare del dicastero nel precedente Governo) smentisce, a sua volta, che il provvedimento sia in contrasto con gli impegni assunti in sede europea.*

*Bozzi svolge un lungo ed articolato intervento in difesa del principio dell'autonomia negoziale privata e dell'istituto della mezzadria, al termine del quale annuncia l'opposizione del gruppo liberale. L'8 settembre l'Assemblea respinge a scrutinio segreto un ordine del giorno Malagodi per il non passaggio all'esame degli articoli. Tre giorni dopo il disegno di legge è definitivamente approvato (legge 15 settembre 1964, n. 756).*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, il Governo presentatore del disegno di legge sui patti agrari non ha creduto di sentire su di esso il parere del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. È vero, non ne aveva obbligo; ma è anche da considerare che nel nostro ordinamento giuridico quel consesso è chiamato a svolgere un'attività di consulenza, di collaborazione con il Governo e con le Camere al fine di concorrere a determinare l'indirizzo economico e sociale del paese. Io domando: se il parere del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro non è richiesto per una proposta di legge come questa, che è di rottura (per usare un'espressione cara alla euforia riformatrice della democra-

zia cristiana e delle sinistre), quando sarà utilmente ascoltato? Vien fatto veramente di dubitare se valga la pena di mantenere in vita questo aulico Consiglio che, se non erro, costa ai contribuenti italiani circa mezzo miliardo l'anno!

Ieri l'onorevole ministro dell'agricoltura ha affermato, interrompendo il collega liberale Alesi, che la Comunità economica europea è pienamente solidale con il Governo italiano in ordine alla nuova disciplina dei patti agrari. Evidentemente allora, onorevole ministro, non si tratta di un punto di vista unilaterale del Governo italiano: della cosa si dev'essere discusso in sede comunitaria, e non in forma privata. Io sarei grato alla sua cortesia, onorevole Ferrari Aggradi, se, quando si verrà alla replica, ella volesse indicare alla Camera qual è il documento ufficiale dal quale l'affermata solidarietà risulta.

**Ferrari Aggradi**, *Ministro dell'agricoltura e delle foreste*. Le risponderò molto volentieri, perché qui mi pare che, da parte sua evidentemente con obiettività, ma da parte di altri no, si è veramente cercato di non capire.

**Bozzi**. Io le sarò veramente grato se vorrà illuminare il Parlamento su questo punto e la invito altresì, onorevole ministro, a precisare se il Governo italiano ha seguito la procedura preventiva che il trattato di Roma prevede negli articoli 101 e 102. Com'è noto, quando uno degli Stati facente parte del sistema comunitario intende prendere l'iniziativa d'una riforma che possa determinare il pericolo d'una distorsione, che possa cioè provocare il rischio di effetti negativi che dal campo nazionale si estendano all'internazionale, quello Stato ha il dovere di comunicare agli organi della C.E.E. la propria volontà.

È chiaro che noi siamo favorevoli a una politica nazionale, ma vorrei dire che questa politica tanto più è nazionale quanto più s'inserisca armonicamente nel quadro vasto d'interessi solidali e complementari, che sono alla base della Comunità europea. Noi vogliamo esercitare i diritti che da questa derivano, ma dobbiamo anche adempiere i doveri che ci impone. Il che non è una diminuzione della dignità e degli interessi italiani, ma è un modo di manifestare l'una e di realizzare gli altri.

Il disegno di legge al nostro esame è un monumento di contraddizioni logiche e giuridiche e, ad un tempo, d'ipocrisia politica. Non sono parole pesanti. Spero di dare la dimostrazione di questa sigla sociale-politico-giuridica che contraddistingue il provvedimento governativo. Esso riguarda un settore vastissimo, fondamentale, dell'economia nazionale, e lo sconvolge. Ma i suoi effetti non si esauriscono in ciò. Il disegno di legge ha una più vasta e negativa esplicazione: è il sintomo d'una mentalità, è la manifestazione d'un indirizzo politico che noi consideriamo funesto, è una tappa nel cammino che porta alla distruzione della società libera.

Qui siamo di fronte a una nuova prova di quella crisi del diritto che travaglia da tempo il nostro paese. Crisi del diritto significa incertezza nei rapporti, vuol dire intaccare il principio di eguaglianza dei cittadini, stabilendo discriminazioni e preferenze fra questi. L'ordine giuridico ben costruito è garanzia per tutti, per i ricchi e per i poveri: soprattutto per i poveri, perché i ricchi trovano sempre la loro difesa nella forza della ricchezza mentre i poveri la possono trovare soltanto nella forza del diritto.

Questo disegno di legge esprime una concezione che io ritengo contrastante con il nostro sistema costituzionale: è testimonianza d'una volontà onnipotente – e quindi in taluni casi prepotente – del potere legislativo. Il relatore ha scritto che il legislatore può fare tutto. Questa concezione è errata. È errata in un congegno, come il nostro, di Costituzione rigida, che trova nella Carta fondamentale, nella sua lettera e nel suo spirito, precisi limiti invalicabili; sarebbe errata anche se la Costituzione non fosse rigida, perché vi sono freni che vengono dall'intero complesso normativo, dalla coscienza e dalla tradizione giuridica nazionale nonché dalla logica e dal buon senso; il legislatore non può e non deve violarli. Il legislatore è il titolare di un potere discrezionale da usare per la tutela esclusiva dell'interesse pubblico, ma il potere discrezionale non può mai trasmodare in arbitrio. L'onnipotenza del legislativo rompe il sistema di equilibrio fra i poteri dello Stato ed è l'anticamera della più pericolosa delle dittature: la dittatura di assemblea.

Ma questo disegno di legge è anche espressione di una interpretazione classista della Costituzione. Io ho letto con stupore la relazione del socialista onorevole Renato Colombo, nella quale considerazioni economiche di carattere generale si alternano a considerazioni economiche particolari sul tema agrario e argomenti politici sono frammisti ad argomenti giuridici. V'è in essa un passo estremamente sintomatico, rivelatore d'una mentalità, del resto coerente con la visione marxistica del partito al quale l'onorevole Colombo appartiene: «è ovvio che in una Repubblica fondata sul lavoro l'interesse collettivo coincide con l'interesse dei lavoratori e non con quello dei proprietari». Onorevole Colombo, ella ha scambiato l'articolo 1 della Costituzione italiana con l'articolo 1 della Costituzione sovietica del 1936, secondo il quale «l'Unione delle repubbliche socialiste è lo Stato socialista degli operai e dei contadini». Perché nella nostra Costituzione il concetto di lavoratore non è inteso in senso angusto e meramente economico, in contrapposizione a quello di datore di lavoro. No! Lavoratore è chiunque dia un apporto al progresso materiale o spirituale della società: non è soltanto l'operaio e il contadino. All'Assemblea Costituente, della quale feci parte, si svolse un largo dibattito su questo tema. I comunisti proposero la formula: «L'Italia è una Repubblica di lavoratori»; ma la democrazia cristiana, quella di allora, e la maggioranza la bocciarono e ne vollero una diversa: «L'Italia è una Repubblica fondata sul lavoro», appunto per eliminare anche il dubbio d'un indirizzo di classe.

La nostra Costituzione, come risulta da una serie di proposizioni, ha dinanzi a sé il cittadino: il lavoro non è assunto a criterio attributivo di diritti particolari; diritti e doveri spettano al cittadino e all'uomo. E la Costituzione fa menzione, e giustamente, di «lavoratori», perché in tutto il suo sistema è la tendenza all'identificazione fra lavoratore e cittadino. Con ciò si spiega la proclamazione del diritto al lavoro e del dovere del lavoro. L'anima della nostra Costituzione, che io approvo, è volta a superare la concezione ottocentesca della pura democrazia politica, mira a saldare la democrazia politica con la democrazia economica e sociale, che appunto trova nel lavoro base e alimento. Siamo ben lontani dalla struttura di classe. Sono lavoratori anche l'imprenditore, il filosofo, l'anacoreta, il sacerdote, che attraverso la loro opera danno un contributo allo sviluppo materiale o spirituale della società. La frase del relatore non è un *lapsus*, non è messa a caso; è ripresa e sviluppata in altri punti. Il concetto classista è la nota dominante del disegno di legge; non ne è aspetto marginale, attiene all'essenziale, allo scopo della normazione e ne influenza, quindi, il merito. È questo il primo tallone d'Achille, dal punto di vista costituzionale, del provvedimento eversivo intorno a cui si discute.

Prima di passare a un esame particolare del contenuto del disegno di legge, vorrei svolgere alcune considerazioni di carattere preliminare. Desidero innanzitutto rilevare che esso s'ispira a un rigido criterio di accentramento e di uniformità. Nell'articolo 1, sul quale tornerò, si pongono in rilievo «esigenze di armonico sviluppo dell'economia agricola del paese». È un errore di fondo. L'economia agricola non è affatto unitaria, come fanno anche i meno provveduti in materia; v'è in Italia un'estrema varietà di situazioni, fra zone del nord, del centro e del sud, fra terreni di pianura, di collina e di montagna, fra terre irrigue e non irrigue, e così via. A queste diversità naturali corrispondono differenti rapporti giuridici, forme adeguate di utilizzazione. Voi, colleghi della maggioranza, volete invece imporre una disciplina uniforme, attraverso uno schema legislativo prefabbricato e non modificabile dalle parti, un'assoluta eguaglianza per tutto il territorio nazionale, contrastando anche in questo non soltanto la logica e la realtà fisica, ma la Costituzione stessa, che all'articolo 44 fa riferimento a «regioni e zone agrarie», appunto per adattare gli istituti giuridici, fra i quali è la mezzadria, al vario atteggiarsi della struttura agricola del nostro paese.

Va notato inoltre che voi, regionalisti ad oltranza, mettete nel dimenticatoio questo ente. Noi liberali le regioni non le vogliamo, ma voi, colleghi della maggioranza, le volete, e per la loro attuazione vi impegnate con tanto zelo! Ebbene, l'articolo 117 della Costituzione attribuisce alle regioni competenza legislativa in materia di «agricoltura e foreste». Bisogna essere coerenti con se stessi. Che cosa volete fare delle regioni? Organismi meramente politici, svuotati di contenuto effettivo e strumenti di lotta eversiva, o non invece organismi funzionali, che rendano qualche servizio alla collettività? Se siete regionalisti convinti, rispettate l'articolo 117 della Co-

stituzione! Voi, invece, legiferate senza riserve in materia agricola e private con ciò le regioni d'una parte notevole della loro potestà. Voi riempite tutta l'area della normazione; non predisponete una legge-cornice, assegnando ai consigli regionali la facoltà d'intervenire e di svolgere una funzione di adattamento dei principi generali alle esigenze particolari dei luoghi; fate tutto, regolate tutto e legate quindi le mani del legislatore regionale. Ora, un tale modo di procedere non è coerente con l'indirizzo politico che professate e, soprattutto, non è conforme alla Costituzione.

Ma v'è un ulteriore aspetto di carattere generale del problema, che merita di essere sottolineato. So bene (ne discutemmo a lungo in quest'aula a proposito dei cosiddetti contratti collettivi *erga omnes*) che l'articolo 40 della Costituzione non stabilisce riserva di contratto collettivo. So bene che il legislatore può intervenire anche in materia di rapporti associativi e di lavoro; però i sindacati esistono, sia pure claudicanti, sia pure di fatto, e il contratto collettivo è uno strumento di normazione, di composizione di interessi in contrasto. (*Interruzione del deputato Maulini*). Claudicanti, onorevole collega, dal punto di vista giuridico perché sono associazioni di fatto; il che non significa che non siano potenti, e anche troppo, e prepotenti, qualche volta.

L'autonomia sindacale è una delle massime espressioni del tipo di società varia, pluralistica foggiate dalla Costituzione. Sento sempre parlare di centri di potere, di autonomia degli individui, delle formazioni sociali, di struttura articolata; ma sono manifestazioni accademiche. Quando si va alla disciplina concreta, voi togliete al sindacato una delle manifestazioni della sua funzione tipica di autotutela, quella di disciplinare una materia come la presente, di regolarla usando lo strumento duttile del contratto collettivo. Voi preferite la legge, che è mezzo pesante ed espressione di volontà politica e mal si adatta a trovare il punto d'incontro e di equilibrio fra interessi diversi e variamente atteggiandosi da zona a zona e da tempo a tempo.

Voi vi avvolgete in una rete di contraddizioni. Ricordo i discorsi, in questa parte intelligibili, dell'onorevole Moro, l'esaltazione da parte sua della società pluralistica. Ebbene, siamo d'accordo; anche noi liberali la vogliamo, non siamo per uno Stato accentrato e accentratore; ma quando si è al dunque, ecco la camicia di Nesso della legge, ecco la mortificazione del sindacato e dei suoi poteri!

Ed ora facciamo un rapidissimo esame del disegno di legge. L'articolo 3 è fondamentale: «A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge non possono essere stipulati nuovi contratti di mezzadria. I contratti stipulati in violazione del divieto di cui al precedente comma sono nulli».

Mettiamo da parte la Costituzione, il sistema generale di diritto comune, che pure ha la sua importanza perché le leggi nuove s'inseriscono in un certo ambiente e debbono essere parti non dissonanti con il *corpus* normativo tutto intero. Affidiamoci alla logica, al buonsenso, vorrei dire addirittura al senso comune. Anche i nostri avversari non possono non rico-

noscere che lo stabilire una limitazione tanto grave dell'autonomia privata, qual è quella comminata dall'articolo 3, deve trovare legittimazione in una ragione obbiettiva e molto seria. Il sopprimere un diritto essenziale, il diritto di scegliere una forma di contratto e di dare mediante esso libera disciplina a rapporti e ad interessi individuali, esprime sempre una lesione della personalità dell'uomo, la quale si manifesta anche attraverso l'autonomia negoziale. È una contrazione della sfera di libertà. Non dico che ciò il legislatore non possa fare, ma dico che può farlo soltanto di fronte a situazioni d'interesse collettivo che impongano per la preminente tutela di questo il sacrificio di modi di esercizio della privata autonomia.

Nella relazione dell'onorevole Colombo si richiama, a giustificazione d'un siffatto intervento autoritario dello Stato, il concetto di «ordine pubblico». Non invento niente, è vero, onorevole relatore? Il collega Palazzolo ha sostenuto ch'ella discende, come testimonia il suo cognome, da una dinastia di scopritori! Io sto ai documenti. Ella, dunque, afferma che la mezzadria non è diretta a realizzare interessi meritevoli di tutela, che è un istituto arcaico, medioevale, superato, e chi più ne ha più ne metta. Di qui la ragione d'essere della norma proibitiva: a morte la mezzadria! In definitiva, tutto questo frasario al quale ricorre il relatore è tradotto nell'articolo 1 del provvedimento, di contenuto teleologico, che indica la finalità della legge. Andiamo a scoprire qual è. «Al fine di conseguire più equi rapporti sociali nell'esercizio dell'agricoltura, attraverso il superamento e la modificazione di forme contrattuali non adeguate o non rispondenti alle esigenze di armonico sviluppo dell'economia agricola del paese, si applicano ai contratti di mezzadria, di colonia parziaria ed ai contratti agrari atipici di concessioni di fondi rustici le disposizioni della presente legge». Evidentemente l'articolo 1 del disegno di legge si riallaccia all'articolo 44 della Costituzione.

Ma la provvidenza ha dotato il centro-sinistra della forza di superare anche la Costituzione! Questa, all'articolo 44, si contenta di richiedere lo stabilimento di «equi rapporti sociali»; il centro-sinistra non si appaga: li vuole «più» equi: «al fine di conseguire “più equi” rapporti sociali». Non è una sottigliezza. Non so chi di voi della maggioranza posseda il bilancino dell'orafo per stabilire ciò che è equo e ciò che è «più» equo. Vorrei dire che il concetto di equità è un concetto assoluto: una cosa o è equa o non lo è; se è equa non può essere «più» equa. Ma v'è un complesso freudiano nel vostro modo di scrivere e di argomentare: se volete rapporti «più equi», già riconoscete che quelli in atto una qualche dose di equità la posseggono!

**Sponziello**, *Relatore di minoranza*. Come si fa a scrivere simili storture?

**Bozzi**. Insomma, credete o non credete nella Costituzione? O è un documento di comodo?

Non solo, ma lo stesso articolo 44 richiama, come elemento congiunto all'equità, un altro: il «razionale sfruttamento del suolo». Quindi non basta

l'equità, non basta il razionale sfruttamento del suolo; sono necessari l'uno e l'altro requisito. Il razionale sfruttamento del suolo in questo disegno di legge diventa: «l'armonico sviluppo dell'economia agricola del paese». Io so che quando in una legge non si vuol dire niente di preciso e di concreto si ricorre a espressioni di siffatto genere: «armonico sviluppo», «esigenze di coordinamento». È aria fritta. Il concetto della Costituzione è preciso, attiene all'economia e alla tecnica agricola. E lo sfruttamento, per essere «razionale», deve fondarsi su dati dell'esperienza e della tecnica; non può affidarsi alla mera affermazione politica del legislatore. Come si può parlare di «armonico sviluppo dell'economia agricola del paese», di fronte a situazioni naturalmente diversificate di zone e regioni? Cos'è mai questo «armonico sviluppo»? Dov'è, come si può realizzare siffatta armonia?

Per il gruppo della democrazia cristiana hanno finora parlato due oratori; uno a favore e uno contro. L'onorevole Terranova, che ha svolto quasi una requisitoria contro il provvedimento, se ne intende di armonia perché, oltre ad essere un politico, è un architetto e un musicista, e ... l'armonia non l'ha trovata!

Ma il disegno di legge è inficiato, secondo il mio punto di vista, di illegittimità costituzionale anche per altro profilo. Voi non avete distinto, onorevole ministro, tra piccola, media e grande proprietà, condotta sempre con il sistema mezzadriale. Voi colpite di nullità, di questa stravagante nullità, sulla quale ci soffermeremo fra poco, tutti i contratti di mezzadria, qualunque sia l'estensione del fondo a cui si riferiscono.

Ora, per definizione stessa della Costituzione la piccola e la media proprietà sono considerate l'*optimum* dal punto di vista sociale ed economico-agrario; per esse l'iniquità sociale non è configurabile e, invece, il razionale sfruttamento è assicurato. L'articolo 44 impone al legislatore l'obbligo di «aiutare» la piccola e la media proprietà senza riguardo alle maniere di conduzione; voi, al contrario, non fate alcuna differenza. Ed è, questo, altro motivo che travaglia e dovrà travolgere il vostro disegno se diventerà legge.

Andiamo avanti: ordine pubblico. Ma, onorevole Colombo, l'ordine pubblico non può essere un'invenzione del legislatore, nemmeno di quello di centro-sinistra! Limitare l'esercizio dell'autonomia negoziale dei cittadini, proprietari o non proprietari, è cosa grave. Il legislatore dispone di potere discrezionale, ma non è l'arbitro assoluto; egli deve far uso, non abuso, della sua potestà, incontra, come abbiamo rilevato, un congegno di condizionamenti e di freni, non soltanto nella Costituzione ma nella tradizione, nella realtà, nella coscienza collettiva del paese. L'ordine pubblico si trae dal sistema giuridico generale, dai principi fondamentali che lo informano; l'ordine pubblico si riannoda al concetto d'illecito, penale, civile o morale, presuppone un modo di sentire radicato e diffuso, è posto a tutela d'un bene della collettività. Il legislatore, che è l'interprete del paese, traduce queste esigenze di difesa nella norma positiva. È una cosa eccezionale; i precetti di ordine pubblico, infatti, sono scarsi nel nostro ordinamento e

stanno a guarentigia di taluni valori assoluti della persona umana, di talune istanze pubbliche: li trovate nel campo del diritto di famiglia, del diritto del lavoro. La regola è il lecito giuridico, la potestà di regolare secondo proprie libere scelte i propri interessi. Qui il legislatore inventa l'ordine pubblico; e perché lo inventa? Lasciamo da parte le esagerazioni in un senso o nell'altro: le esagerazioni di quanti affermano che la mezzadria è la migliore delle forme di conduzione agraria, che è l'ideale, e le esagerazioni di coloro che la sospingono nel fosco medioevo e la dipingono come madre di nuova servitù della gleba!

Guardiamo le cose serenamente. Vi sono mezzadrie buone e mezzadrie meno buone e anche cattive. V'è forse un tipo di gestione perfetto? Io domando: veramente esiste nella coscienza del paese l'interesse – che non è quello espresso, da una classe, né di proprietari, né di lavoratori – l'interesse a che la mezzadria scompaia? La risposta negativa la traggo da una serie di elementi, alcuni dei quali sono esterni al provvedimento in esame, ed altri interni, insiti nella sua strutturazione.

Elementi esterni.

a) Nessuno può validamente sostenere che la crisi dell'economia agricola italiana, che è quella descritta poco fa, con discorrere scherzoso che velava cose amare, dall'onorevole Palazzolo, dipenda in maniera esclusiva o prevalente dal modo di conduzione a mezzadria. Purtroppo la depressione è generale, le sue cause sono ben note ed incidono sull'andamento dell'agricoltura, qualunque ne sia il tipo di gestione.

b) Vi è il parere di illustri studiosi. I più sostengono che la mezzadria è istituto valido ed apprezzabile; alcuni ne propongono in qualche punto la revisione; pochi la considerano superata e da abolire. Ne citerò uno solo, per l'autorità della carica. Il democristiano ministro Medici – lo ricordava anche il mio collega Badini Confalonieri – quando faceva parte della direzione del partito liberale, quando non era stato ancora folgorato sulla via della Damasco politica, scrisse una monografia sotto pseudonimo («Sassuolo»), nella quale tesseva l'esaltazione della mezzadria. L'onorevole Medici non è uomo del medioevo, collega Renato Colombo; egli professava la sua fede mezzadrile nel 1946 o nel 1947. Sono passati alcuni anni, è vero; ma situazioni di questo genere non possono mutare tanto radicalmente da convertire oggi in condanna a morte ciò a cui si rendeva osanna qualche tempo fa.

**Malfatti Franco.** Anche l'onorevole Martino sosteneva le regioni, sempre nel 1947.

**Bozzi.** La prego di rileggere, o di leggere, il discorso dell'onorevole Martino: è una citazione polemica fuori luogo.

c) Vi sono i risultati della conferenza dell'agricoltura. Non sosterrò, volendo mantenere una linea di obiettività, che quei risultati siano favorevoli in tutto alla mezzadria, ma nessuno può dire che le siano contrari. Siamo

ben lungi da una condanna netta; il problema che si pone sta nella esigenza di revisione di alcuni profili normativi.

d) Vi è il parere di una commissione di studio della C.E.E. Ieri l'onorevole ministro Ferrari Aggradi ha precisato che si tratta di un organo non ufficiale, non impegnativo. Questo profilo non m'interessa; m'interessa rilevare che una commissione di studio d'un organismo internazionale, senza dubbio autorevole, abbia espresso parere non contrario alla mezzadria.

**Ferrari Aggradi**, *Ministro dell'agricoltura e delle foreste*. La prego di leggere per intero quel documento. Gliene farò omaggio e vedrà che il parere è assolutamente negativo. Si può parlare di forme di superamento, ma il giudizio è negativo.

**Bozzi**. Ed io mi farò premura di mandarle il testo che ho letto io. C'è forse un testo ad uso del Governo italiano?

**Ferrari Aggradi**, *Ministro dell'agricoltura e delle foreste*. Si tratta di un testo di 300 pagine.

**Bozzi**. Procediamo nell'esame degli elementi esterni che denunciano l'arbitrio, l'eccesso di potere del legislatore. Vi è un complesso più positivo di dati.

e) Ricordo la legge 21 ottobre 1950, numero 841, che all'articolo 10 escludeva dalla procedura di espropriazione proprio i terreni condotti in forma associativa con i lavoratori. Quindi, la volontà del legislatore, interprete della coscienza collettiva, nel 1950 esonerava, sotto certe condizioni, la mezzadria e i rapporti associativi dall'espropriazione; oggi essi diventano invece motivo di attentato all'ordine pubblico. Come giustifichiamo questo volere e disvolere nel volgere di pochi anni?

f) E poi vi furono le intese politiche del 1954, che non poterono giungere in porto per ragioni estranee alla bontà delle soluzioni prescelte. Mi riferisco alla disciplina della mezzadria, concordata fra la democrazia cristiana, la socialdemocrazia e noi liberali, una disciplina che riformava taluni aspetti dell'istituto e traeva da questo quella forza di adattamento a situazioni nuove che vi è insita. Si era sul piano della revisione, non dell'abolizione: notate, soltanto dieci anni or sono.

g) Ma veniamo ai nostri giorni. Ho dinanzi agli occhi un disegno di legge-delega per la riforma dei codici (questo le è sfuggito, onorevole Colombo), che porta la data del 10 ottobre 1963 e fu presentato dal Governo Leone. Un disegno di legge presentato da un governo è un atto di volontà politica; il governo è sorretto da una maggioranza, di cui ha la fiducia, ed esprime l'indirizzo di questa maggioranza. Ebbene, nei principî direttivi del disegno di legge sulla riforma del codice civile, alla lettera l) dell'articolo 2, si indica l'esigenza di «revisione della disciplina dell'impresa agricola e dei contratti associativi agrari». Revisione non è soppressione. Revisione vuol

dire, come del resto noi stessi abbiamo proposto, modificare questo o quel punto dell'istituto al fine di adeguarne la disciplina alla nuova realtà economica e sociale. Ma allora come la mettiamo? Nel 1950 si fa una legge che esenta dalla espropriazione i rapporti associativi; nel 1963 il Governo, nel dettare i criteri direttivi per la riforma dei codici, che sono il *corpus iuris* più stabile dell'ordine giuridico dello Stato, impone soltanto la revisione della mezzadria. Oggi ci si accorge che questa contrasta addirittura con l'ordine pubblico, che è un illecito da eliminare! Quale ridda di contraddittorietà e di illogicità! A sostegno della mia tesi non ho addotto argomenti vaghi, ma argomenti tratti da dati positivi, dalla realtà, dalla volontà politica espressa sino a ieri dal partito della democrazia cristiana. È chiaro quindi l'intento strumentalmente politico di questa proposta, che è non ultimo segno della capitolazione della classe dirigente democristiana al prepotere dei socialisti, uno dei prezzi pagati per averne l'appoggio.

b) Ma vi è un ultimo elemento che supera ogni altro e conferma la stravaganza del concetto di ordine pubblico assunto a pretesto della condanna della mezzadria: esso consiste nella larga diffusione dell'istituto, nella sua tradizione plurisecolare. Ha detto bene il relatore di minoranza onorevole Bignardi: se la mezzadria non è valida, lasciatela morire in pace. In economia, come l'esperienza quotidiana insegna, le cose che non rendono muoiono di morte naturale. Perché volete prendervi il gusto di imitare il ruolo di Maramaldo? Se la mezzadria, invece, ha ancora una sua carica di vitalità, perché volete ucciderla? Voi volete stroncare per ragioni di ordine pubblico uno strumento di regolazione di interessi privati, che migliaia di individui, concedenti e concessionari, seguono, e liberamente e con profitto!

Ma a codeste ragioni, che sono ricavate dalla tradizione, dall'esperienza e dalla realtà, se ne aggiungono altre che traggono dalla struttura stessa di questo provvedimento, che è il più strano fra i tanti stravaganti che abbondano ai giorni nostri. La disciplina normativa ribadisce l'eccesso di potere legislativo.

Io sono cultore di discipline giuridiche; ricordo una frase di Ludovico Mortara, che fu illustre scienziato e magistrato, a commento di una sentenza della Corte di cassazione, ch'egli considerava inesatta. Vorrei vedere la mano che ha scritto questa sentenza, notava il Mortara, per risalire dalla mano al braccio e dal braccio al volto.

Ebbene, onorevoli colleghi, sarebbe proprio interessante vedere il volto di chi ha compilato questo disegno di legge! Il quale, oltre che aberrante dal punto di vista politico, è aberrante dal punto di vista della logica e della tecnica giuridica. Nell'articolo 3 si dichiara solennemente la nullità della mezzadria perché si tratta (motiva la relazione) di un istituto superato, medioevale, arcaico, antieconomico, antisociale, e così via. Chiunque sa, anche se non provveduto di studi giuridici, che *quod nullum est nullum producit effectum*: è un canone che sopravvive all'abolizione dell'insegnamento del latino nelle scuole. Ma questa è una nullità che non determina... nul-

lità, perché subito dopo l'articolo 3 precisa: «La nullità ai sensi della precedente disposizione non produce effetto per il periodo in cui il rapporto ha avuto esecuzione». Le ragioni di ordine pubblico vanno a farsi benedire! L'ordine pubblico dà vita ad un precetto inderogabile, tutela un interesse della collettività, vuole evitare un illecito, una violazione della coscienza generale. Se la mezzadria contrasta con l'ordine pubblico, dovete essere conseguenti: non può e non deve esplicitare efficacia. Se invece consentite l'esecuzione dei contratti, l'ordine pubblico è una lustra, e tutto è menzogna!

Dove mai si ritrova nel complesso normativo generale una nullità di questo genere? L'onorevole relatore per la maggioranza (il quale non credo sia un giurista, per lo meno di professione: sarà un giurista di complemento) si è arrampicato sugli specchi, e sapete cosa ha inventato? Ha paragonato la sopravvivenza del contratto nullo all'obbligazione naturale nascente dal giuoco e dalla scommessa! Veramente siamo in un giuoco, ma in un giuoco di parole vuote!

Ma andiamo avanti. Questa nullità poi scompare – siamo sempre all'articolo 3 – se il fondo oggetto del contratto è esteso «al fine di adeguarlo alle esigenze della famiglia colonica e della buona conduzione». Oh guarda! Non siamo in presenza d'un contratto nuovo per novazione oggettiva, cioè di un rapporto che non si dovrebbe poter stipulare? E, in ogni caso, voi riconoscete che la mezzadria può dar luogo ad una «buona conduzione». Voi stessi proclamate che essa è istituto aberrante da mandare al lazzaretto, da espellere dal circolo della vita giuridica e sociale; e poi due righe dopo soggiungete che, se il fondo è esteso, ciò vale a garantire gli interessi della famiglia colonica e della buona conduzione. Dite una cosa e la negate al tempo stesso! Il mio maestro di scuola diceva: errori di questo genere si prendono con le molle!

L'eccesso di potere legislativo è palese: vizio di legittimità, non di merito. Leggete le sentenze della Corte costituzionale. Voi dite di voler raggiungere un fine e poi lo eludete; la contraddizione fra parte e parte del testo e fra questo e le circostanze di pubblico interesse si coglie a piene mani. La irragionevolezza, l'illogicità, la non congruità della statuizione non sfuggono ad alcuno! Voi sostenete che la mezzadria debba essere abolita e poi, per via traversa, la mantenete in vita. Peggio, voi create il blocco della mezzadria esistente e le imponete una disciplina nuova, che definite eufemisticamente transitoria, ma che in realtà non ha un termine prestabilito. Ma se è da spazzar via, perché bloccate forzatamente i rapporti esistenti, dando loro un nuovo contenuto normativo, che ritenete idoneo e soddisfacente? Allora, voi stessi dimostrate che il problema non sta nel vietare la mezzadria, dichiarate che l'ordine pubblico è un pretesto; il problema vero risiede nella modificazione del contenuto del rapporto.

Onorevoli colleghi, questo disegno di legge (l'ho detto all'inizio) è irto di storture logiche e giuridiche, ma è anche un monumento di ipocrisia politica. In realtà, il provvedimento non si capisce se non lo si collega con

l'altro, deferito il 17 aprile 1964 alla Commissione agricoltura del Senato con il n. 518, che ha per titolo: «Disposizioni per il riordinamento delle strutture fondiari e per lo sviluppo della proprietà coltivatrice». Sotto questo punto di vista i comunisti sono più coerenti: dicono chiaramente le cose che vogliono. Qui invece si propongono due leggi distinte. A quale obiettivo mira, senza volerlo far apparire, il presente disegno di legge? Mira a far sì, nel fatto, creando la disfunzione giuridica ed economica della mezzadria, nella sua disciplina transitoria, attraverso una pressione psicologica e quindi anche politica, mira a che gli attuali proprietari concedenti siano costretti ad abbandonare la terra, a disfarsene, e quindi a far scattare il congegno della legge sulla proprietà coltivatrice. È la premessa d'una espropriazione per interesse di classe, malamente travestita! Ma ditelo! Fate un documento unitario in modo che si possa avere una visione d'insieme, in modo che sia chiaramente delineato quello che, secondo voi, è il vero «armonico sviluppo dell'economia»!

Questa cosiddetta «disciplina transitoria» è una cosa stranissima. E non tanto per la misura del riparto, ma per tutta la sua essenza. Essa rompe l'equilibrio del rapporto associativo, il quale cessa di essere una forma di collaborazione e di associazione tra concedente e mezzadro; il mezzadro diventa nella realtà l'arbitro del se e del come del contratto.

Il blocco forzoso lega le mani del concedente, ma lascia libero il concessionario di chiedere *ad libitum* la risoluzione del negozio giuridico. Quindi, è un blocco forzoso unilaterale (altra stortura enorme!), con riflessi d'ordine economico, giuridico e sociale. Il rapporto è sotto la spada di Damocle del mero arbitrio d'una delle parti. Chi avrà interesse a impegnare nel fondo denari e volontà di miglioramento? Inoltre, una regolamentazione siffatta impedisce la circolazione delle forze del lavoro, impedisce che le famiglie mezzadrili sane possano cercare nuovi poteri, protegge in definitiva il mezzadro che non sa fare il suo mestiere: questi, appunto, non trovando altra occupazione, approfitta del blocco forzoso. Nello stesso tempo, il mezzadro bravo può essere indotto a diventare negligente, perché, garantito dal blocco, è messo al riparo dalla possibilità della risoluzione. Queste, onorevoli colleghi della maggioranza, sono vere e proprie aberrazioni!

Voi ammettete che vi possano essere buone conduzioni a mezzadria, però non ammettete – soffermatevi su quest'altra illogicità profonda – che, se per causa diversa dalla disdetta, il rapporto mezzadrile venga meno, a causa di morte, ad esempio, o di ragioni di famiglia o di trasferimenti, si possa dare vita alla rinnovazione della gestione mezzadrile. No, la mezzadria deve finire perché si abbia l'avvento della proprietà coltivatrice: ecco il mito, il segno della nuova società socialistoide! La proprietà coltivatrice tenuta a battesimo dallo Stato, che cammina con le dande dello Stato, vive con i soldi dello Stato, non impegna il proprietario, non ha possibilità di sviluppo. L'esempio dei tristi risultati della riforma agraria dovrebbe servire da ammaestramento. Ma chi presta ascolto alle cose serie? *Politique d'abord!*

Non mi soffermerò su altri aspetti del disegno di legge. Potrei sottolineare la stortura dell'articolo 16, nel quale si ammette la retroattività della disciplina. L'Italia era chiamata la patria del diritto.

**Palazzolo.** La culla del diritto.

**Bozzi.** Ma il guaio è che da quella culla non si è mossa! Ora, sappiamo bene tutti che il principio della irretroattività non è un principio costituzionale, sappiamo bene che la retroattività è vietata dalla Costituzione soltanto in materia penale. Vi sono sentenze della Corte costituzionale che riconoscono la legittimità di norme retroattive; ma soggiungono, con quel valore pedagogico che esse sempre hanno, che questo è un cattivo modo di legiferare. Ma la Corte costituzionale predica al vento! Voi preferite il cattivo legiferare. La norma retroattiva turba i rapporti economici: io preparo un piano sapendo che v'è una certa disciplina giuridica; ad un certo momento interviene una legge che mi fa pagare con effetto retroattivo certi tributi o mi impone prestazioni od oneri che non prevedevo nel momento in cui predispono il mio bilancio di attività. Credete che questa sia una bella procedura, credete che sia un fare buone leggi, un omaggio allo Stato di diritto, alla certezza del diritto? Credete che questo sia utile ad incoraggiare l'agricoltura e tutta l'attività imprenditoriale in genere?

Onorevoli colleghi, la battaglia che noi liberali combattiamo contro questo disegno di legge non muove da interessi, come oggi si dice, settoriali. Non sono in giuoco soltanto i proprietari; il problema riguarda anche i lavoratori della terra. Qui è in giuoco qualcosa di più della stessa economia agraria. Attraverso questo disegno di legge e quello, che gli è intimamente congiunto, relativo agli enti di sviluppo, si incide su una più alta tavola di valori, che sono politici, sociali e – consentitemi di dire – anche spirituali. Essi riguardano il modo di essere della società. Ed è per questo che noi ci battiamo contro la concezione classista che anima questa disciplina, la quale rompe il collegamento fra la città e la campagna. Questo era il vero significato, prima che economico, morale e sociale della mezzadria: stabilire e alimentare il raccordo fra la borghesia di città e la campagna, che fu nei tempi mezzo di elevazione dei contadini. La proprietà borghese della campagna fu espressione d'amore per l'agricoltura, fu un fatto dello spirito prima che un fatto economico, servì, attraverso le forme di collaborazione, a rompere e superare le barriere fra categorie sociali.

Tutto questo voi volete che finisca. La campagna contro la città; il contadino legato alla terra, inserito nelle cooperative. Suddito del potere politico, dominato dal parroco o dal capocellula; una proprietà stentata, che chiede aiuto allo Stato: questo è il vostro disegno! In Italia le cose arrivano con ritardo e male. Ciò che i comunisti vanno criticando nell'Unione Sovietica, voi cercate di attuare nel nostro paese. Noi vi diciamo «no», e crediamo di essere fedeli interpreti di larghissima parte della coscienza nazionale. (*Applausi – Congratulazioni*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA PROCEDURA DI ACCERTAMENTO  
DELLO STATO DI IMPEDIMENTO  
DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Seduta antimeridiana del 27 novembre 1964

*Il 7 agosto 1964 il Presidente della Repubblica Antonio Segni è colpito da un ictus cerebrale. Accertata la condizione di impedimento temporaneo, dal 10 agosto le funzioni di Presidente supplente vengono assunte dal Presidente del Senato, Cesare Merzagora.*

*Il perdurare della malattia provoca tra le forze politiche un ampio dibattito in merito alla procedura da seguire per l'accertamento dell'impedimento e del suo carattere temporaneo o permanente. Nella seduta del 16 ottobre alla Camera il Presidente del Consiglio Moro risponde a numerose interrogazioni e comunica all'Assemblea lo stato di salute del Presidente della Repubblica rilevato dal collegio medico. Riferisce, inoltre, che il collegio medico sarà in grado di fornire una risposta sull'eventuale cessazione dell'impedimento, solo dopo quattro mesi dall'inizio della malattia.*

*Nella seduta del 27 novembre l'Assemblea discute la mozione presentata dal gruppo parlamentare comunista che chiede al Governo che allo scadere dei quattro mesi provveda a comunicare ai Presidenti dei due rami del Parlamento un accertamento definitivo delle condizioni di salute del Capo dello Stato, in modo che essi possano dare corso agli atti previsti dalla Costituzione o prendendo atto della cessazione della supplenza o procedendo alla convocazione delle Camere per l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica.*

*Bozzi prende la parola e mette in luce tutte le criticità dal punto di vista costituzionale recate dalla procedura proposta dalla mozione e chiede al Presidente della Camera, a nome del gruppo liberale, di non procedere immediatamente al voto. Una pausa di riflessione dopo una dichiarazione del Presidente del Consiglio sull'orientamento del Governo, consentirebbe, secondo Bozzi, di valutare più attentamente i termini di un problema che investe l'intero Parlamento e tutto il Paese e che, pertanto, non può essere risolto nei termini consueti di maggioranza e opposizione.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, siamo di fronte ad una materia di grande delicatezza, però dobbiamo subito dire che le considera-

zioni umane che sono presenti e vive in noi, nonché l'affetto e la stima nei confronti del Presidente Segni, alla cui elezione noi concorreremo, non ci devono far dimenticare il nostro dovere prevalente di assicurare il rispetto della Costituzione e l'esatto adempimento delle diverse funzioni assegnate ai vari organi dello Stato secondo lo schema dettato dalla Costituzione medesima.

Queste cose oggi le possiamo dire con grande serenità e con senso di responsabilità perché, come i colleghi ricorderanno, noi non manifestammo impazienze; quando si verificò il triste fatto della malattia del Capo dello Stato, noi rilevammo che il problema meritava meditazione, che non bisognava precipitarne la soluzione: né era soltanto una considerazione di umana cordialità, ma anche una considerazione politica e giuridica, perché il sostituire il Presidente della Repubblica è atto importante e straordinario, che richiede serena e distaccata valutazione di elementi di varia natura, sanitari e costituzionali.

Ma, detto ciò, noi riteniamo (e su questo punto noto la concordanza di altri colleghi) che si debba ormai giungere a una decisione definitiva. Tale esigenza fu indicata dall'onorevole La Malfa, se ricordo bene, nel dibattito dell'ottobre di quest'anno, ed è stata riaffermata poco fa dall'onorevole Ferri.

Non è dubbio che l'istituto della supplenza è per sua natura un istituto provvisorio. Esso è diretto ad assicurare la continuità nel funzionamento dell'ufficio di Capo dello Stato, ma reca in sé la notazione della temporaneità; si tratta di una funzione vicaria, logicamente e istituzionalmente limitata nel tempo, in attesa che si risolva il problema della cessazione dell'impedimento temporaneo o della sua conversione in impedimento permanente.

Da tale situazione di provvisorietà bisogna uscire. Bisogna uscirne perché, se è esatto che i poteri del Presidente supplente sono in larga misura gli stessi di cui è investito il Presidente della Repubblica, bisogna anche considerare che il titolo di legittimazione alla carica è diverso: per il Presidente della Repubblica l'investitura è mediamente popolare attraverso il voto delle Camere riunite e integrate, ed è *intuitu personae*; per il Presidente supplente il titolo d'investitura deriva direttamente dalla Costituzione, e riguarda oggettivamente l'organo Presidente del Senato. Ora, da questo diverso modo d'investitura dell'ufficio, popolare da un lato, *ex lege* dall'altro, derivano limitazioni all'esercizio delle funzioni del Presidente supplente, le quali limitazioni non riguardano la titolarità delle funzioni, il Presidente supplente subentrando *in toto* (salvo l'eccezione di cui fra breve farò menzione) nella posizione giuridica del Capo dello Stato, ma riguardano il «se» e il «come» del loro esercizio. Tutti sanno che il diritto costituzionale non è fatto soltanto di norme scritte; tutti sanno che ad integrarlo, a farlo interpretare ed applicare con questo o con quello atteggiamento concorre anche il complesso di norme che si chiamano di correttezza, e che sono tanta parte dell'ordinamento costituzionale.

Ora, dalla investitura *ex lege* del Presidente supplente, dal carattere di provvisorietà della carica, deriva appunto il dovere di usare dei poteri presidenziali entro l'ambito della necessità, bandendo interventi di rilievo da questa non imposti; deriva il dovere, in sostanza, d'una estrema cautela. Ed è bene sia così. Debbo anzi da questi banchi dare atto al Presidente Merzagora di avere sentito codesto limite, di avere avvertito e rispettato il comando della correttezza costituzionale. Ma v'è di più. Vi è, cioè, che al Presidente supplente, secondo il mio parere – il quale trova per altro conforto in autorevole dottrina – manca la titolarità d'un potere, quello di scioglimento anticipato delle Camere. Questa limitazione è giustificata da un vario ordine di ragioni; ma io ne dirò una sola, che mi sembra prevalente. Poiché la nostra Costituzione toglie al Presidente effettivo la possibilità di esercitare il potere di scioglimento nell'ultimo semestre del suo mandato (il cosiddetto «semestre bianco»: che questa norma sia giusta o da modificare, è altro problema *de iure condendo*), deve dedursi che il Presidente supplente, investito d'un ufficio provvisorio, non subentra nella titolarità del potere di scioglimento, il cui esercizio è paralizzato, in prossimità della scadenza del mandato, anche nei confronti del Capo dello Stato. Evidentemente il costituente ha considerato che durante gli ultimi sei mesi della sua carica il Presidente riceva un affievolimento nella investitura, nella rappresentatività e quindi nell'esercizio d'una delle più rilevanti sue attribuzioni. Per la stessa ragione, e *a fortiori*, tale preclusione opera nei riguardi del Presidente supplente, il cui mandato ha una durata non prefissata ma intrinsecamente breve e in ogni caso provvisoria.

Voi comprendete come ciò sia grave nel congegno dell'equilibrio dei poteri, giacché viene a mancare il rimedio estremo dell'appello al popolo, che è indispensabile nel funzionamento del sistema costituzionale nelle fasi di crisi. (*Interruzione del deputato Michelini*). Per queste ragioni confermo quanto ho già detto, che cioè bisogna uscire da questa fase del provvisorio. Già v'è tanto di provvisorio in Italia! Cerchiamo di non aggiungerne dell'altro!

Esaminiamo ora il problema dal punto di vista costituzionale. Quella che noi vediamo nell'articolo 86 (questo tormentato articolo 86 della Costituzione, che contempla l'impedimento del Capo dello Stato) è sì una lacuna, ma una lacuna voluta: non una svista, né un'inconsapevole omissione. Il legislatore costituente si pose il problema degli strumenti di accertamento, delle autorità che dovevano dichiarare l'impedimento, definendolo temporaneo o permanente, e non lo volle risolvere. Non lo volle perché, in realtà, una disciplina codificata di questa materia è estremamente difficile. La casistica, le fattispecie che si possono presentare, sono varie. Evidentemente il costituente preferì affidarsi a quelle tali norme di correttezza, che in sé contengono una dose di elasticità, rimettendo agli organi supremi dello Stato di trovare di volta in volta, secondo la varietà delle situazioni, le soluzioni meglio adatte.

Potrà essere un indirizzo giusto, potrà essere un indirizzo sbagliato; ma a me sembra che oggi l'affrontare il problema d'una legislazione integratrice della Costituzione sarebbe un errore: innanzitutto perché le leggi non si fanno mai in vista d'un caso particolare. Questo è veramente un pessimo metodo di produzione giuridica: il legislatore che ha dinanzi a sé un caso, disciplina quel caso: gli sfugge la contemplazione di tutte le possibili ipotesi. La norma giuridica dev'essere per sua natura astratta, cioè deve contenere in sé quella duttilità che possa consentire all'interprete di applicarla in una gamma di fattispecie.

Inoltre, la legge di attuazione dell'articolo 86 dovrebbe essere di carattere ordinario, o costituzionale? Io propenderei per il secondo tipo. Infine, la produzione della legge di attuazione, specialmente se costituzionale, richiederebbe notevole impiego di tempo; e ciò dilazionerebbe la soluzione del problema che ci affanna e che dilazionabile non sembra più. Certo, la materia può essere messa allo studio, e il mio collega onorevole Cannizzo nel suo intervento di poco fa ha esposto taluni criteri d'ordine generale, facendo riferimento anche a studi molto approfonditi compiuti di recente negli Stati Uniti d'America, dove si presenta una situazione per taluni aspetti analoga a quella italiana.

Quindi, come si deve uscire dalla situazione attuale, nell'assenza d'una legge e nell'impossibilità di vararla rapidamente e ammesso che fosse opportuno ricorrevi? Secondo me, la disciplina va tratta dai principi che sono insiti nel sistema. Ogni sistema contiene i principi fondamentali che lo reggono, che non sono delle regole astratte o metafisiche o del diritto di natura. No, sono essi stessi norme di carattere positivo, che il legislatore estrae, attraverso un processo logico di generalizzazione dall'insieme normativo, dalla *ratio* che governa il sistema. Si parla, appunto, di «sistema» costituzionale, perché esso ha le sue leggi, che ne fanno un ordine compiuto e autosufficiente. Dobbiamo trarre dai principi istituzionali la disciplina del caso in esame.

Come l'onorevole Presidente della Camera e l'onorevole Presidente del Consiglio fanno, noi liberali non fummo in tutto concordi sulla procedura adottata per la dichiarazione dell'impedimento temporaneo. Noi facemmo pervenire tanto al Presidente della Camera quanto al Presidente del Senato e al Presidente del Consiglio un nostro documento, nell'agosto di questo anno, nel quale esponevamo il nostro punto di vista. Non fummo concordi perché in quella procedura noi vedemmo un assente, ingiustificatamente assente: il Parlamento, che, come dirò fra breve, deve svolgere un suo ruolo nel procedimento di accertamento e di dichiarazione dell'impedimento. Tuttavia noi possiamo pensare che quella procedura avesse una sua giustificazione sia perché il fatto triste insorse improvvisamente, e per giunta a Camere chiuse, sia perché si trattava di adottare una misura dichiarativa dell'impedimento temporaneo, che è senza dubbio cosa grave, ma meno grave di quella dell'impedimento permanente, che determina la cessazione dalla carica e la sostituzione del Capo dello Stato.

Ma che cosa si deve fare oggi? Noi ci troviamo di fronte a questa alternativa: o dichiarare la cessazione dell'impedimento temporaneo, o dichiarare la conversione dell'impedimento temporaneo in permanente. Tanto l'una quanto l'altra ipotesi meritano attenta considerazione, perché entrambe comportano conseguenze di grande rilievo. Il Presidente della Repubblica deve infatti poter svolgere le sue complesse e delicate attribuzioni nella pienezza della sua capacità fisica e intellettuale, una capacità che sia e che a un tempo appaia tale, per sgomberare il campo dal dubbio che l'esercizio delle funzioni possa essere in qualche modo inficiato. È una questione di sostanza e di forma.

La dichiarazione d'impedimento permanente determina effetti definitivi e irreparabili e dev'essere sottratta anche al più lontano sospetto che il provvedimento possa mascherare una volontà sanzionatoria o di revoca del Presidente.

Il problema dinanzi al quale oggi ci troviamo è quello della individuazione dell'organo che deve essere chiamato a valutare la natura e la consistenza dell'impedimento e a trarne le conseguenze. Qual è quest'organo? Questo è il problema.

L'iniziativa della procedura è stata già svolta. La poteva prendere ciascuna delle Camere invitando il Governo ad agire mediante i normali strumenti a disposizione della funzione ispettiva del Parlamento; la poteva prendere il Governo autonomamente, salvo il controllo delle Camere. Sono tutti problemi aperti, che però nella situazione attuale c'interessano assai meno dato che la procedura è in corso. Noi dobbiamo piuttosto vedere come essa si debba concludere e soprattutto chi abbia l'autorità per concluderla in maniera legittima.

Io ritengo che alla nostra decisione, quale che potrà essere, non si debba dare un valore di «precedente». Fu la stessa Costituente a non volerlo. Secondo la mia interpretazione, il costituente ha costruito deliberatamente una norma in bianco, in modo che la si potesse applicare caso per caso alla varietà delle fattispecie, nel rispetto dei principi desumibili dal sistema costituzionale. Si è lasciata quindi una sfera di elasticità. Ma per quanto noi si possa dichiarare che la nostra deliberazione non avrà valore di «precedente», non si può negare che sono i fatti quelli che contano, e muovere riserve o proteste contro di essi non vale. Lo svolgimento e la definizione della procedura debbono essere corretti, se vogliamo evitare pericolosi riflessi per l'avvenire. Vorrei avvertire che l'impostazione e la soluzione di questo particolare problema possono avere influenza non soltanto in situazioni della stessa natura che si dovessero ripetere, ma anche, indirettamente, come sintomo d'indirizzo su altre analoghe. Se si alterasse, per esempio, il sistema di equilibrio fra i poteri, dando la prevalenza a uno di essi sugli altri, si creerebbe un precedente oggettivo che potrebbe essere invocato in altri casi, sostituendo al congegno paritario e garantista fra gli organi costituzionali un ruolo di sovraordinazione e ri-

spettivamente di subordinazione, che è contrario all'essenza della nostra Costituzione.

Noi siamo per una soluzione concordata. Non credo che questo sia un problema di maggioranza. Sotto questo profilo quindi, e sotto altri profili che dirò, non approvo l'iniziativa dei comunisti. Non l'approvo, innanzi tutto, perché impone un voto della Camera; non che le Camere non debbano votare, ma in una materia come questa, estremamente delicata e riservata, sarebbe stato preferibile trovare altre vie, vie d'intesa, attraverso riunioni e colloqui, che possono non essere previsti dal regolamento, ma che la logica e le norme di correttezza non solo non escludono ma, oserei dire, impongono. Del resto, nell'altro ramo del Parlamento si sono svolte conferenze fra i presidenti dei gruppi parlamentari al fine di dibattere il tema e d'indicare vie di soluzione. Non è opportuno che il problema in discussione sia risolto con un colpo di maggioranza: ciò dovrebbe avvenire in *extrema ratio*. Il Capo dello Stato rappresenta l'unità nazionale, è un magistrato che si distacca dal Parlamento e da ogni altro organo. Qui non dovrebbe porsi questione di maggioranza o di opposizione; se è possibile, essa va risolta su un piano d'intese e di accordi, eliminando dubbi e incertezze che qualsiasi manifestazione maggioritaria potrebbe ingenerare con riflessi negativi sull'efficienza e sul prestigio della suprema magistratura.

È per questo, signor Presidente, che fin da ora (non conosciamo quali saranno gli orientamenti del Governo, ma possiamo immaginarli e intravederli sulla base delle dichiarazioni da esso rese alla Camera nello scorso ottobre) a nome del gruppo liberale le rivolgo la formale richiesta di non procedere immediatamente a un voto, ma di sospendere la seduta dopo che il Presidente del Consiglio avrà manifestato il pensiero e l'indirizzo del Governo. Abbiamo bisogno di una pausa per meditare; v'è l'esigenza di risolvere questo problema, ma di risolverlo bene, non attraverso un giuoco di maggioranze che sono maggioranze governative e transeunti e non hanno rilevanza determinante quando è in discussione un problema di ordine costituzionale che investe il paese e quindi il Parlamento nella loro interezza. Desideriamo poter riflettere sulle dichiarazioni del Presidente del Consiglio.

Un attento esame di tutti gli aspetti della questione è tanto più necessario in quanto da talune parti si vanno proponendo tesi assolutamente insostenibili. Si è, ad esempio, affermato che l'eventuale dichiarazione di impedimento permanente del Presidente della Repubblica trarrebbe seco come conseguenza che questi non potrebbe essere investito della carica di senatore a vita, che gli compete, com'è noto, *ope legis*. Si tratta d'un errore grossolano: si può essere impediti a fare il Presidente della Repubblica e non a fare il senatore a vita; né d'altra parte v'è alcuna norma che faccia della malattia una causa impeditiva dell'assunzione dello *status* di parlamentare. Quello di senatore a vita è un ufficio che deriva direttamente il suo titolo dalla Costituzione, ed è suscettibile di rinuncia per libera determinazione dell'investito.

Sulla questione si sono profilate sostanzialmente due tesi, quella emersa dalle dichiarazioni fatte nell'ottobre scorso dal Presidente del Consiglio e quella prospettata dai comunisti nella loro mozione.

La tesi del Governo è che la funzione del Presidente della Camera in questa procedura si limiti ad una presa d'atto. Ora mi consenta l'onorevole Ferri di rilevare che il prendere atto non esprime, nemmeno indirettamente, una partecipazione volitiva...

**Ferri Mauro.** Lo ha scritto lei, onorevole Bozzi!

**Bozzi.** Abbia pazienza, onorevole Ferri. Chi prende atto è in una posizione di passività nei confronti d'una determinazione altrui. Nelle sue dichiarazioni dell'ottobre scorso (non so se poi vi siano stati ripensamenti) il Governo ha accordato in questo campo una preminenza, anzi una esclusività, all'esecutivo. Del resto, che questa fosse l'interpretazione governativa è confermato dall'intervento, che a nome della democrazia cristiana fece allora l'onorevole Restivo, il quale avallò la tesi d'un intervento esclusivo e determinante del Governo, riservando alla Camera una funzione ispettiva *ex post* sull'iniziativa e sulle decisioni del Governo. «Spetta dunque al Governo – affermò l'onorevole Restivo – il potere di provvedere, salvo il diritto di controllo politico che è proprio del Parlamento».

Se questa mia interpretazione è esatta, il Governo attribuiva allora (avremo modo oggi di conoscere qual è il suo attuale orientamento) una funzione esclusiva a se stesso, e al Presidente della Camera e al Presidente del Senato un ruolo subordinato, in quanto a tali organi si dava notizia di una determinazione dal Governo autonomamente adottata.

**La Malfa.** Non mi pare che questa fosse l'opinione del Governo; comunque, non era l'opinione di tutta la maggioranza.

**Bozzi.** Io interpreto in questo modo il documento dell'onorevole Moro, ma egli è qui e può darcene l'interpretazione autentica.

**Ferri Mauro.** Onorevole Bozzi, mi permetta di citare le sue testuali parole.

**Bozzi.** Attenda un momento e ne parleremo.

Di fronte a questa tesi del Governo, vi è quella dei comunisti i quali tolgono ogni potere al Governo, e l'assegnano alla Camera (dico a ragion veduta alla Camera e non al Parlamento per le considerazioni che farò tra breve).

La Camera deve stabilire la procedura di accertamento dell'impedimento – è detto nella mozione – e deve formulare il quesito ai sanitari; deve indicare la composizione del collegio medico di carattere ufficiale. Non solo, ma il potere di dichiarare l'esistenza dell'impedimento permanente o la cessazione di quello temporaneo dovrebbe essere affidato, rispettivamente, al

Presidente della Camera, come Presidente del Parlamento in seduta comune, e al Presidente del Senato, come titolare in veste vicaria dell'ufficio di Capo dello Stato.

Sono tesi che non mi convincono. Innanzi tutto la procedura tracciata dalla mozione comunista, che vuol dare un rango determinante al «Parlamento», non può evidentemente impegnare il Governo se non è accettata anche dall'altro ramo del Parlamento. Il nostro è un sistema di bicameralismo perfetto, integrale, che si asside sulla parità, nelle funzioni giuridiche e politiche, tra Camera e Senato. Io domando quale valore avrebbe la mozione comunista votata dalla Camera se non trovasse un consenso da parte del Senato. Il Governo ne risulterebbe impegnato? Al riguardo abbiamo dei precedenti, i quali rilevano che la mozione votata da un ramo del Parlamento non impegna il Governo se non è votata anche dall'altro. Quest'ordine di idee può essere discutibile; ma i colleghi comprendono che in una materia costituzionale della natura qui dibattuta, non vi può non essere coincidenza di valutazioni e di volontà tra Camera e Senato.

La mozione comunista, inoltre, non mi trova consenziente per un altro aspetto. Essa prospetta l'opportunità, anzi addirittura la necessità, che il Governo domandi al Presidente della Repubblica impedito se è in grado di riprendere o no il pieno esercizio delle sue funzioni. La tesi, dal punto di vista giuridico, politico e anche umano, mi sembra strana e aberrante. Il Presidente della Repubblica non ha la potestà di dichiarare l'esistenza d'un proprio impedimento temporaneo, investendo, in conseguenza dell'esercizio di essa, il Presidente del Senato. Una tale ammissione sconvolgerebbe il sistema; questo esige che il Presidente eletto svolga personalmente le sue attribuzioni che gli incombono come un *munus publicum* non rinunziabile.

Si tratterebbe nella sostanza d'una delega, assimilabile alla figura della luogotenenza in regime monarchico. L'impedimento dev'essere, invece, un fatto obiettivo e certo, sottratto alla valutazione del Capo dello Stato, e affidato all'accertamento d'un organo diverso. Ciò vale anche per l'accertamento della cessazione dell'impedimento.

**Laconi.** La nostra domanda è esattamente l'opposto. Noi chiediamo al Presidente della Repubblica se può esercitare le funzioni; se non può, decade.

**Bozzi.** Se al Presidente della Repubblica si va a domandare se l'impedimento è permanente... (*Commenti all'estrema sinistra*).

**Laconi.** Gli si chiede se può riprendere le sue funzioni il giorno  $x$ . Tutto il suo ragionamento cade.

**Bozzi.** Non cade: è un modo diverso di dire la stessa cosa. Domandargli se può riprendere le sue funzioni il giorno  $x$  o chiedergli se è in condizio-

ne di dichiarare la cessazione dell'impedimento, è la stessa cosa, perché il presupposto per la ripresa delle funzioni è la cessazione dell'impedimento.

Se il Presidente dicesse che non può riprendere le funzioni, data la natura permanente dell'impedimento, saremmo nel caso delle dimissioni. Si tratterebbe di dimissioni motivate da una ragione di malattia valutata unilateralmente dal Presidente e non controllabile; nell'atto delle dimissioni, ciò che conta giuridicamente è la volontà di abbandonare l'ufficio. Che lo si abbandoni perché si è malati, o perché si sia stanchi, o per qualunque altra ragione, non interessa: è un motivo interno non rilevante; interessa la volontà atta a produrre l'effetto giuridico dell'abbandono dell'ufficio di cui si è titolari.

Quindi mi pare che sia da un punto di vista giuridico, sia anche da un punto di vista umano e di opportunità, non mi sentirei di consigliare di rivolgere al Capo dello Stato la domanda indicata nella mozione comunista.

Qui vorrei inserire brevemente una notazione. Sembra che da taluno si voglia dare un valore decisivo, quanto meno preminente, all'accertamento sanitario. Senza dubbio, è ovvio, l'accertamento sanitario ha una grande importanza, ma non è tutto, perché qui vi è una situazione complessa che, partendo dal presupposto tecnico-sanitario, porta ad una valutazione di altissima discrezionalità politica. In effetti, vi sono tipi e tipi di malattie: tipi che possono consentire, in maniera sia pure claudicante, l'esercizio di certe funzioni, e tipi di malattie che, in relazione ai compiti che si devono adempiere, non consentono una continuazione nella titolarità dell'ufficio. Quindi, non si tratta solo di un accertamento sanitario. Questo deve essere un punto chiaro. L'accertamento sanitario è il presupposto e la componente di valutazioni che vanno fatte con riguardo alla natura dell'ufficio e alla sostanza delle attribuzioni presidenziali: in questo quadro va inteso il termine «permanente» che qualifica la natura dell'impedimento.

Nella mozione comunista si fa riferimento al Presidente del Senato oppure al Presidente della Camera, distinguendo fra impedimento temporaneo e impedimento permanente e assegnando al Presidente supplente la potestà decisiva in ordine al primo, al Presidente della Camera quella in ordine al secondo. Anche qui non sono d'accordo che il Presidente supplente possa decidere. Egli non ha, in questa materia, voce da solo, come organo individuale. Diverso discorso è se possa essere inserito in una sorta di collegio, e quindi insieme con altri soggetti qualificati. Ma che egli possa risolvere singolarmente il problema giuridico della sopravvivenza o della cessazione dell'impedimento temporaneo è cosa che non mi sembra si possa accettare. E non tanto per quella specie di conflitto che da taluno malamente si adombra, per cui il supplente potrebbe avere interesse alla permanenza dell'impedimento; ma perché l'organo che è chiamato ad esercitare una funzione, e ha l'obbligo di esercitarla, non può esso stesso giudicare se l'investitura permanga o sia cessata.

Molto meno questa potestà può essere attribuita al Presidente della Camera relativamente alla situazione d'impedimento permanente. Qual è l'argomento che si adopera per deferirgli l'accertamento dell'impedimento permanente? È quello che sanno tutti: siccome il Presidente della Camera è l'organo abilitato a indire la riunione del Parlamento in seduta comune per procedere alla elezione del nuovo Presidente, egli avrebbe il potere di compiere questa verifica.

Non mi sembra una conseguenza logica. Com'è stato anche detto dall'illustre Presidente di questa Assemblea, il Presidente della Camera, in tale veste, compie un atto dovuto. In altri termini sulla situazione giuridica dell'impedimento, sia questo temporaneo o permanente, vi sono due momenti logici e giuridici separati. Il primo momento è l'accertamento dell'esistenza d'un impedimento temporaneo o permanente (vedremo poi quale autorità lo debba fare); segue il secondo momento: accertato l'impedimento, il Presidente del Senato è investito *ope legis*, direttamente dalla Costituzione, delle funzioni di Presidente supplente; ma se l'impedimento è permanente, il Presidente della Camera adempie il dovere di convocazione delle Camere integrate per la nuova elezione del Capo dello Stato. Cioè vi deve essere un organo che accerta se esista il presupposto (impedimento), e un altro organo che dia esecuzione ai doveri costituzionali per la nuova elezione: non è lecito confondere un'attività consequenziale con il suo *prius*. Il titolo che legittima il Presidente della Camera alla convocazione risiede appunto nella sua qualità di presidente del corpo elettorale chiamato a scegliere il nuovo Capo dello Stato; questo titolo non lo abilita all'esercizio di funzioni diverse.

E allora qual è la nostra opinione? La nostra opinione, onorevole Ferri, e non da oggi, è quella che in questa materia deriva da una interpretazione sistematica dei principi del nostro ordinamento costituzionale. Vi è stata detta con molta acutezza dal collega onorevole Cannizzo: io vi ritorno su assai brevemente. Noi riteniamo, con una formula sintetica, che la procedura di accertamento non debba essere affidata in maniera esclusiva a nessuno degli organi dello Stato. Questo sarebbe un modo di procedere che romperebbe l'equilibrio tra i poteri. Ricordiamoci, onorevoli colleghi, brevemente qual è la posizione del Presidente della Repubblica. Il Presidente della Repubblica non s'inquadra in nessuno dei tre poteri tradizionali dello Stato, è da essi distaccato, in posizione di neutralità; svolge degli interventi, ma dall'esterno, non è come il re che partecipava ad ognuno dei poteri. Questa posizione gli consente un'autonomia e un'indipendenza e quindi anche un particolare prestigio. Il Presidente della Repubblica è eletto, come tutti sappiamo, dalle due Camere riunite ed integrate, ma, una volta eletto, non s'instaura un rapporto fiduciario permanente fra il corpo elettorale e il Presidente della Repubblica, della stessa o analoga natura di quello che esiste fra le Camere e il governo, per cui il governo resta in vita finché si presume che esista tale rapporto fiduciario. Dato il voto, le Ca-

mere non hanno più niente da dire e da fare nei confronti del Presidente della Repubblica, salve le ipotesi di accusa previste dalla Costituzione; ma lì abbiamo un giudice costituzionale ben preciso e una disciplina ben determinata. Il distacco del Presidente della Repubblica dal suo corpo elettorale è reso evidente dal fatto che egli dura in carica sette anni e le Camere cinque. Ed è chiaro, perché non è un Presidente di maggioranza; la maggioranza, particolarmente qualificata, è un'esigenza indispensabile per la elezione, ma, una volta eletto, egli acquista indipendenza, riassume in sé i valori permanenti della nazione, esercita una funzione d'indirizzo costituzionale, che è al di sopra e al di fuori del giuoco delle alterne maggioranze di governo.

Allora noi non possiamo adottare, secondo me, alcuna procedura che possa apparire – sottolineo questa parola – come una forma indiretta di destituzione. Prescindo dal caso attuale, mi soffermo sul valore di precedente che può assumere la procedura prescelta. Dobbiamo bandire ogni tipo d'intervento esclusivo che possa valere, o essere sospettato, quale revoca, destituzione, liquidazione, messa a riposo del Presidente della Repubblica. E dico non essere, ma apparire, perché in certe manifestazioni della vita politica l'apparire vale quanto l'essere, se non alle volte più dell'essere.

Quindi, se affidiamo questo potere esclusivamente al governo e, secondo il punto di vista dell'onorevole Restivo, rendiamo poi responsabile il governo in sede di voto di fiducia del suo operato, avremo che il Presidente della Repubblica sarà stato liquidato dal governo e alla Camera resterà la magra consolazione di far cadere il gabinetto.

Nella fase della procedura che conduce all'accertamento dell'impedimento e alla individuazione della sua natura, non vi deve essere un sistema, un congegno di controllo *ex post*, successivo: vi deve essere un congegno preventivo, che trovi forme di combinazioni fra soggetti tali da impedire la prevalenza ed eventualmente la sopraffazione d'uno di essi a danno degli altri: il congegno del limite e del controllo deve svolgersi all'interno del collegio. Noi crediamo che questa debba essere la linea da concordare. Non è scritta in alcun testo, ma deriva dalla logica del sistema costituzionale; e avrebbe il gran pregio di evitare voti e giuochi di maggioranze e quindi critiche e riserve e dubbi, che certamente non giovano al prestigio delle nostre istituzioni.

Quindi noi pensiamo a una soluzione concorrente di forze (e qui non mi soffermo: al Presidente della Camera ho già esposto, in altra sede, il mio punto di vista e quello del mio gruppo), a un organo collegiale non di nuova creazione, ma formato da soggetti titolari di uffici costituzionali; vi dovrebbe intervenire il governo, nella persona rappresentativa del suo presidente, il governo che ha un suo ruolo autonomo che non è un comitato esecutivo della maggioranza; il governo esprime l'esecutivo, la continuità: esso, oltre tutto, ha una maggiore possibilità di contatto con il Pre-

sidente della Repubblica, maggiore di quella che abbiamo noi, che lo vediamo alla televisione in qualche cerimonia ufficiale. Basta l'istituto della controfirma, che fa assumere al governo la responsabilità degli atti presidenziali, per far capire come esso, attraverso i suoi ministri, abbia *os ad loquendum* nella procedura.

Ma nel collegio chiamato all'accertamento dell'impedimento devono intervenire anche i Presidenti delle due Camere e anche il Presidente supplente, al quale io nego una funzione autonoma individuale.

Sarebbe indispensabile anche, onorevole Presidente della Camera, che si ascoltassero in modo ufficiale i presidenti dei gruppi parlamentari, che hanno un rango costituzionale in quanto sono menzionati nella Costituzione. Io non faccio una questione di conferenza dei capigruppo. Dico: in forma ufficiale, perché so che in altra forma sono stati ascoltati. I Presidenti delle Camere porterebbero in forma mediata ma certa in seno al collegio il pensiero e la volontà delle Camere.

Bisogna, insomma, avere una piattaforma di consensi (che nella fattispecie concreta si potrebbe realizzare facilmente) che elimini possibilità di critiche, di ritorsioni, con i possibili sviluppi per l'avvenire, di menomazione del prestigio delle istituzioni e della stessa persona che sarà eletta alla carica presidenziale.

Questo è il punto di vista del gruppo liberale che ho avuto l'onore di esporre. Ma, concludendo, io ripeto quell'invito formale a una meditazione prima d'un voto: il problema non è di maggioranza e di opposizione, non è di centro-sinistra o non di centro-sinistra: il problema riguarda tutto il Parlamento e tutto il paese. (*Vivi applausi – Congratulazioni*).

*Nel corso della seduta pomeridiana dello stesso 27 novembre la mozione è respinta con votazione a scrutinio segreto. La Camera approva, con 244 voti favorevoli e 166 contrari, l'ordine del giorno Zaccagnini ed altri, a sostegno delle dichiarazioni del Presidente del Consiglio e della procedura adottata per l'accertamento delle condizioni di impedimento del Presidente della Repubblica, che vede il concorso di volontà del Presidente supplente, del Presidente della Camera e del Governo.*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUL RIMPASTO DI GOVERNO

Seduta del 10 marzo 1965

*Il 5 marzo Amintore Fanfani è nominato Ministro degli affari esteri al posto di Giuseppe Saragat, eletto Presidente della Repubblica, mentre Edgardo Lami Starnuti, del PSDI, sostituisce all'industria e commercio il dimissionario Giuseppe Medici, democristiano.*

*La discussione sulle comunicazioni del Presidente del Consiglio inizia il 9 marzo. Lo stesso giorno Luigi Longo svolge una mozione di sfiducia.*

*Bozzi interviene il giorno 10 per denunciare l'insanabile contraddizione che sta alla base dell'incontro tra cattolici e socialisti; il rimpasto, aggiunge, avvilisce il Parlamento e comunque non elimina le ragioni della crisi, poiché questa tocca la formula stessa su cui si regge il Governo.*

*Il 12 marzo, a conclusione del dibattito, la mozione di sfiducia è respinta con 329 no, 222 sì e 3 astenuti.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi! Eccoci davanti a un'altra edizione del Governo Moro; la definiremo «il Governo Moro numero due e mezzo». Non si sa bene se nasca da una crisi o da un rimpasto: forse l'onorevole Presidente del Consiglio sarebbe incline a dire, usando il suo formulario sgusciante e compromissorio, che si tratta di un «rimpasto critico» o d'una «crisi rimpastata». Tutti i governi presieduti dall'onorevole Moro sono posseduti da una triste fatalità: muovono appena i primi passi, e avvertono subito l'esigenza di prendere un tonico e di chiarirsi le idee. Eppure, la gestazione dei governi dell'onorevole Moro non è mai stata breve né facile; e spesso è occorso il forcipe per tirarli fuori; eppure, i programmi che essi sfornano trattano *de omnibus rebus*, hanno il carattere «incisivo», «significativo», secondo il vocabolario dell'onorevole Moro, tendono a nuovi assetti delle strutture economiche e sociali e perciò presupporrebbero una volontà politica ben determinata e cosciente e un impegno di forze effettivamente solidali nel tradurli in atto. E invece i governi dell'onorevole Moro non vivono e non muoiono; è stato detto che essi tirano avanti alla meno peggio e respirano in un polmone d'acciaio per compressione meccanica esterna.

Io non intendo riaprire il dibattito che ieri si è svolto in quest'aula, in ordine alla correttezza costituzionale della procedura seguita nella forma-

zione del Governo. I comunisti, attraverso l'onorevole Ingrao, hanno espresso questa tesi: la situazione era esplosa all'inizio in termini autentici di crisi, a causa del contrasto tra le forze componenti il Ministero e la sua maggioranza in ordine a punti fondamentali del programma e alla inserzione di elementi nuovi nella compagine governativa; ma, strada facendo, questa impostazione iniziale era stata abbandonata ed elusa e la conclusione a cui si è giunti è quella tipica d'un modesto rimpasto, d'un fatto tecnico. Ora, onorevole Ingrao, se anche tale tesi fosse esatta, essa non legittimava la procedura del rimpasto, ma imponeva, al contrario, proprio quella della crisi: non è al punto d'arrivo che bisogna guardare ma a quello di partenza. L'aspetto formale non può sopraffare ed eliminare la sostanza delle cose. L'aver accantonato e rinviato i problemi di fondo, che erano la ragione della crisi, significa soltanto averli riposti per un momento e scaltramente in ghiacciaia; ma essi permangono, sono «l'ombra di Banco» del Governo, lo corrodono e ne condizionano l'agire.

Quando una coalizione ministeriale (e quale e quanto eterogenea coalizione questa, fra partito cattolico e partito marxistico!) afferma l'esigenza d'un rinvigorimento e d'una chiarificazione, denuncia per ciò solo la propria attuale debolezza e quindi la propria incapacità di governare; quando in seno a una coalizione ministeriale esplodono divergenze e conflitti su punti essenziali, della natura di quelli che sono stati dibattuti in lunghe, laboriose e tenebrose sedute, nelle direzioni, nei comitati dei partiti centrali, nei diversi incontri con il Presidente del Consiglio, il dovere che incombe è uno e uno soltanto: quello delle dimissioni del Governo, che ponga il Capo dello Stato in condizione di esercitare nella loro pienezza i poteri-doveri di influenza e di moderazione che gli competono quale primo magistrato della Repubblica, che pone il Parlamento in condizioni di svolgere la sua democratica funzione di concorso nella elaborazione dell'indirizzo politico.

L'aver messo sul corpo della crisi l'abito striminzito e sdrucito del rimpasto ha una definizione, una definizione che ci viene dal diritto romano (e l'onorevole De Martino il diritto romano lo conosce e lo insegna!); questa definizione è *fraus legi*, la frode alla legge, alla Costituzione.

Non mi meraviglio dell'atteggiamento dei comunisti, che ieri, astenendosi dal voto sull'ammissibilità della questione di pregiudizialità costituzionale, hanno salvato il Governo; non me ne meraviglio, perché per molti segni è chiaro che ai comunisti la formula di centro-sinistra fa comodo: avvia quel processo di trasformazione della società nel senso che essi vagheggiano, apre loro la strada alla infiltrazione e alla conquista di leve di potere; l'opposizione dei comunisti richiama le didascalie che si leggono su talune partiture musicali: «vivace ma non troppo».

Da molto tempo in Italia, onorevoli colleghi, si è diffusa una maniera privatistica nell'interpretazione del diritto costituzionale, una maniera privatistica in genere nella gestione della cosa pubblica. La classe politica che ha voluto e sorregge la formula di centro-sinistra ha aggravato ed esasperato

rato siffatto fenomeno di disfunzione. Questa classe politica si è chiusa in se stessa, nelle anguste oligarchie delle correnti e dei partiti; tratta dell'interesse pubblico come di affare privato, in una famiglia composta di elementi diversi e alcuni alquanto scalmanati, ma che sanno trovare, per le vie traverse del compromesso e dell'equivoco, un punto di incontro e di intesa che assicura loro il gusto e il vantaggio del potere. Di qui lo scadimento della funzione del Parlamento, ridotto al ruolo di registrazione di volontà formatesi fuori del suo seno; di qui la corrosione del governo, posto alla mercé degli apparati di partito e di correnti; di qui l'annullamento sostanziale dell'opposizione, la vera anima della democrazia; di qui l'incrinatura degli stessi partiti, incerti e dilaniati a causa delle diverse ed opposte forze operanti nel loro interno, dei partiti che pur dovrebbero essere la ragione della libertà, gli strumenti di formazione della pubblica opinione, i nuclei originari di effettiva democrazia.

Non è, onorevoli colleghi, questo mio un parlare qualunquistico. Sono finiti i tempi nei quali non si poteva dir male di Garibaldi! Noi liberali abbiamo le carte in regola con la democrazia; e questa denuncia di distorsioni, di attentati alla legge, di decadenza del costume, la muoviamo con animo accorato, preoccupati seriamente del volgere delle cose, della sfiducia, che cresce e si diffonde nei pubblici poteri e nelle libere istituzioni; preoccupati seriamente del diaframma che si va frapponendo tra paese legale e paese reale, tra la società e l'apparato che la governa.

Onorevole Moro, sul compromesso, sui rinvii, sull'elusione dei problemi, sull'incertezza, sul tatticismo elevato a sistema non si può fondare alcun governo, che non voglia ridursi ad una funzione simbolica e decorativa! La politica è una categoria dello spirito diversa dalla normale; ma la politica decade in misere e funeste attività se si identifica con la menzogna e l'equivoco!

Io voglio porre una domanda che va al cuore della situazione politica. La domanda è questa: il Governo Moro numero due e mezzo ha una maggioranza? Intendiamoci: la maggioranza numerica, aritmetica, l'avrà e sarà costituzionalmente valida. Ma io non prospetto un problema di formalità costituzionale; mi riferisco ad un aspetto di merito, di sostanza, mi riferisco a quella fiducia che, fuori degli schemi e nel vivo della realtà, deve esprimere convinta adesione al Governo, alla sua formula, al suo programma, agli uomini che lo compongono, e quindi apporto attivo e fattivo di collaborazione.

Privo dell'investitura fiduciaria di tale consistenza, il Governo è un simulacro, si muove in maniera impacciata, seppure non è del tutto paralizzato.

Ora, noi ci troviamo di fronte a prese di posizione ufficiali da parte di correnti di tutti i partiti che compongono la coalizione di Governo: del repubblicano no, che ha il raro privilegio della granitica compattezza! Le correnti sono una drammatica realtà politica con la quale bisogna fare i conti;

sono organizzazioni potenti e troppo spesso prepotenti, che mal si adattano alla disciplina di partito nella sua espressione maggioritaria, come episodi recenti e importanti hanno confermato.

Nella socialdemocrazia vi è un gruppo che dichiaratamente disapprova l'indirizzo del Governo, in casa socialista le cose stanno peggio, perché non soltanto v'è la motivata dissidenza dei «gregoriani» o lombardiani e dell'ala sinistra, ma la stessa adesione dei cosiddetti «autonomisti» non è senza riserve e, in ogni caso, è sottoposta alla condizione risolutiva della eventuale deliberazione contraria del comitato centrale del partito.

Quanto alla democrazia cristiana, l'onorevole Rumor si era illuso di aver ricucito il tessuto dell'unità del partito, che era in ogni caso unità meramente tattica e organizzativa, ai fini elettorali, e non unità di consonanza politica. Ma oggi le correnti della democrazia cristiana, che sembravano essere state messe fuori della porta, sono rientrate dalla finestra!

La corrente «Amici di nuove cronache» ha dato il nulla osta a che il suo *leader*, l'onorevole Fanfani, entrasse nel Governo; si tratta, dice il comunicato della corrente, per l'onorevole Fanfani di un «sacrificio» al quale egli non si poteva sottrarre data la provenienza e l'autorità dell'invito che gli era stato rivolto; ma intenzionalmente distinguendo l'aspetto personale del problema da quello politico generale, la corrente ha constatato «con rammarico che non sono state realizzate tutte le condizioni necessarie per affrontare in pienezza di forze ed in chiarezza di decisioni i problemi dell'attuale momento politico». Quindi, l'onorevole Fanfani entra nel Governo a titolo personale, non come esponente di corrente, a titolo tecnico per la sua qualità di esperto di politica estera (par di sognare!), e la corrente, di cui egli è capo, lo controlla o lo condiziona! L'onorevole Fanfani entra forse nel Governo con l'intento di preparare dal di dentro di questo la situazione di mutamento indicata dalla sua corrente? D'altra parte il dignitoso atteggiamento dell'onorevole Scelba e dei suoi amici di «centrismo popolare» rivela, sia pure attraverso il garbo della forma, un sostanziale dissenso dal Governo.

Tutto ciò, onorevoli colleghi, ha un valore politico assai rilevante; è la riprova della disfunzione e della distorsione nell'andamento della cosa pubblica, è la riprova di una carenza di fiducia interna tra le forze che compongono il Governo, della carenza di fiducia effettiva dei gruppi che dichiarano di sorreggere il Governo, di una maggioranza che non è nella realtà maggioranza. Quanto meno la presa di posizione ufficiale delle correnti proietta un alone di discredito su questo Governo Moro numero due e mezzo, il quale, lungi dall'essere rinvigorito e chiarificato, si presenta ancor più indebolito, incerto e interlocutorio.

I socialisti, nel loro organo di stampa, hanno affermato che «piaccia o non piaccia» si voglia o non si voglia, il nodo d'un rinvigorimento delle posizioni più avanzate del centro-sinistra si scioglieva intorno al nome di Fanfani. Chi si accontenta gode! Ma dello stesso parere non sono gli amici

politici dell'onorevole Fanfani, salvo che l'etichetta del «titolo personale e tecnico», che gli è stata affibbiata, non sia anch'essa un imbroglio imbastito al fine di tenere lontani dal Governo l'onorevole Scelba ed i suoi amici di «centrismo popolare». Nessuno dovrebbe dimenticare che la stessa «personalità» che ha indotto con i suoi «autorevoli consigli» l'onorevole Fanfani ad affrontare il «sacrificio» del Governo, ebbe a muovergli due anni fa pesanti accuse di errori di «direzione politica»; nessuno dimentichi che per lungo tempo l'onorevole Fanfani si è battuto contro la formula di centro-sinistra elevata a mito irreversibile.

Quest'affare del «rinvigorimento» e della «chiarificazione» sa di amaro ridicolo. Si era partiti con propositi precisi e baldanzosi: i socialisti volevano un centro-sinistra più largo ed avanzato con l'inclusione nel Governo dell'onorevole Lombardi e dell'onorevole Giolitti; la segreteria della democrazia cristiana, per cementare l'unità del partito, voleva imbarcare nel Governo l'onorevole Scelba. Non si è verificata né l'una cosa né l'altra; e ha vinto ancora una volta, forte della sua pazienza da certosino, l'onorevole Moro: né Lombardi, né Giolitti, né Scelba. Tutto come prima, peggio di prima! E i gruppi politici che stanno a base della formula di centro-sinistra subiscono un ulteriore logoramento nel prestigio e nell'efficienza.

Ella sa, onorevole Moro, che sono esistite in Italia quattro «accademie dei rinvigoriti»: con sede a Cento, a Firenze, a Foligno, a Rimini. Si occupavano di materie varie: di cultura umanistica, di scienze, di politica ed anche di cose erotiche. Queste ultime non la interessano! (*Si ride*). Sembra che l'onorevole ministro Lami Starnuti abbia studiato assai bene i testi di quegli eruditi e ne abbia appreso la virtù del rinvigorimento; l'onorevole Medici si accinge a farlo. Ella, onorevole Moro, potrebbe assumere la presidenza di una di queste accademie!

La verità è, onorevoli colleghi, che andiamo di male in peggio. Quando io considero che il Governo è la espressione medesima del potere esecutivo, quando io valuto la drammaticità della situazione in cui si dibatte il paese, e ho dinanzi a me siffatta coalizione contraddittoria, confusa e astrusa, che si alimenta di equivoci e di compromessi, ne ricevo un senso di sconforto e di preoccupazione.

Il problema non è procedurale, non è di rimpasto vero o camuffato: il problema è di crisi sostanziale, che non è di oggi o di ieri, non è nemmeno puramente di governo. La crisi è della formula politica che esprime il Governo. Da quando il centro-sinistra è nato e si è andato sviluppando nelle sue edizioni, dalla cosiddetta «cauta sperimentazione» all'inserimento organico dei socialisti nel Governo e nell'uso del potere, esso è stato permanentemente travagliato nella sua essenza da un'insanabile contraddizione: una contraddizione che ha investito e investe ogni settore della vita nazionale. I socialisti continuano ad interpretare l'incontro con le forze politiche cattoliche come uno strumento momentaneo necessario per sviluppare la

propria azione al fine di creare la società socialista e marxistica; sicché i socialisti non intendono affatto interrompere il legame con il partito comunista e, anzi, negli ultimi tempi – la vicenda della elezione del Capo dello Stato è quanto mai politicamente significativa! – lo hanno, questo sì, rinvigorito. Voi, invece, della democrazia cristiana siete i prigionieri del sogno! Voi affermate di voler isolare e vincere i comunisti, e vi servite a tale scopo della collaborazione dei socialisti, che sono quelli che sono e non vogliono cambiare! Voi della democrazia cristiana avete foggato il metodo della «sfida al comunismo», che è funesta forma di cedimento psicologico e politico; credete di poterlo combattere, il comunismo, mettendovi sul terreno che gli è proprio, prospettando o varando riforme che non sono volte ad agevolare un cammino e un'ascesa a cui partecipi tutta la collettività; voi concepite le riforme unicamente in funzione politica, nell'intento di appagare le masse prigioniere del mito marxistico, e non comprendete che, così operando, rendete più esigenti e turbolente quelle masse, organizzate e dirette a fini politici, e avviate la trasformazione in senso classistico della nostra società!

Dal rimpasto camuffato un solo fatto emerge: l'accordo sul disaccordo. Sul problema della scuola i membri della coalizione parlano lingue diverse; sul problema de *Il Vicario*, che travalica, per le sue implicazioni ed esplicazioni, l'episodio in sé considerato, contrasto assoluto; sulla richiesta dei socialisti di includere i comunisti fra i delegati italiani al Parlamento europeo, del pari contrasto assoluto; sul problema di fondo della lotta al comunismo, i democratici si sbracciano a gridare «sì», e i socialisti fermamente dicono «no», in tal senso operano. Tutto è incerto e confuso; ma questi scogli dovranno essere pur affrontati, questi nodi dovranno pur venire al pettine! Non basta accantonarli; stanno sempre lì e il tempo aggrava le cose.

Questo Governo e la formula che lo esprime sono impari ai difficili compiti dell'ora; nondimeno il Governo manifesta propositi velleitari, dominato da una mania di riformismo eversivo. Noi esamineremo, onorevole Moro, i progetti anticongiunturali che ella esporrà al Parlamento; li esamineremo con animo sereno e volto al bene dei cittadini. Ma dobbiamo dire che il problema non si esaurisce nella terapia; il problema principale riguarda, per restare nell'immagine, il medico. E voi del Governo, che avete condotto il paese allo stato di malanno che lo affligge, come medico che può sanarlo non raccogliete fiducia e mostrate assai scarsa capacità. Le misure anticongiunturali sono diventate una formula quasi mitica; ma esse non sono un episodio, né restano fine a se stesse, ma si inseriscono in un contesto generale, che è preoccupante. Le misure anticongiunturali non ci possono far dimenticare quelle di struttura che sono in cantiere, dalla programmazione economica alla espropriazione obbligatoria e generale delle aree; queste riforme di struttura non possono non condizionare la validità della meglio costruita misura anticongiunturale.

Voi continuate per la diabolica strada dell'errore: uno solo è il tessuto connettivo della coalizione di centro-sinistra, la volontà di conquistare e mantenere il potere, che ognuna delle forze che la compongono tende a trarre a proprio vantaggio. In questa manovra che danneggia il paese, voi della democrazia cristiana state per essere scavalcati dai socialisti. Il giuoco va a vantaggio dei comunisti!

Noi liberali abbiamo combattuto con fermezza la formula di centro-sinistra; continueremo la nostra battaglia con maggiore impegno. Onorevole La Malfa, su questo terreno non vi sono da parte liberale cedimenti o tentativi di insidiosi dialoghi. Noi abbiamo rivolto un appello, che aveva il valore di un monito morale, un appello di responsabilità ai partiti del Governo perché acquistassero la coscienza della gravità della situazione e si sforzassero di provvedere nell'interesse di tutti. Niente altro.

Noi sentiamo che, al di là della drammaticità della situazione economica e sociale, vi sono altri valori, valori dello spirito, che si vanno erodendo e sfaldando; avvertiamo l'affermarsi di un tipo di società governata dall'alto, di una società di massa, livellatrice, che distrugge il talento creativo dell'umana personalità; avvertiamo che lo Stato di diritto e le sue istituzioni sono minacciate, che una tessitura di tipo feudalistico si va espandendo; avvertiamo che spesso l'autonomia dello Stato è vulnerata da interventi non opportuni della Chiesa cattolica.

Non dite che non vi sono alternative! Dietro un siffatto comodo paravento si nasconde la pigrizia e la mancanza di coraggio. Se non credete possibile oggi un'alternativa, v'è sempre la possibilità di crearla mediante l'appello alla volontà sovrana del popolo. Non vorremmo pensare di essere già nel regime o nell'anticamera del regime. Noi diciamo decisamente «no» a questo Governo, recisamente «no» alla formula di centro-sinistra. (*Applausi - Molte congratulazioni*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUL DIVIETO DI RAPPRESENTAZIONE  
DELL'OPERA TEATRALE IL VICARIO

Seduta del 2 aprile 1965

*L'Assemblea esamina con un unico dibattito diversi atti di sindacato ispettivo, concernenti la rappresentazione a Roma dell'opera teatrale di Rolf Hochhuth, Il vicario, in cui l'autore si interroga sul comportamento della Chiesa, ed in particolare di Pio XII, sulle persecuzioni naziste nei confronti degli ebrei. La rappresentazione in forma privata avvenuta a Roma è causa di aspre polemiche e scontri, pertanto, in considerazione delle norme concordatarie che affermano il carattere sacro della città di Roma, si decide, con decreto prefettizio, di vietare la rappresentazione.*

*La mozione Alicata ed altri chiede l'impegno del Governo ad annullare il decreto, in quanto configura un'applicazione estensiva delle norme concordatarie, che contrasta con il diritto alla libertà di espressione sancito dalla Costituzione.*

*Bozzi annuncia il voto contrario del gruppo liberale alla mozione ed esprime alcuni rilievi sulla procedura adottata. Trattandosi di rapporti che incidono su due ordinamenti sovrani, lo Stato e la Chiesa cattolica, spettava al Governo farsi carico della decisione e non demandarla ad un organo amministrativo. In riferimento al merito della questione Bozzi afferma che i liberali vedono nel Concordato il superamento di storici dissidi tra Stato e Chiesa e la «pace religiosa» che ne è derivata, non deve essere turbata in alcun modo.*

*La mozione sarà respinta al termine della seduta.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, il gruppo liberale voterà contro la mozione dei deputati comunisti, per le ragioni che questa mattina ha esposto l'onorevole Cantalupo e alle quali mi riporto integralmente.

L'onorevole ministro mi consenta di muovere qualche riserva, che non è soltanto di forma giuridica, ma è altresì di valore politico, sulla procedura adottata. Secondo me, essa non è conforme alla lettera né allo spirito dell'articolo 1, secondo comma, del Concordato fra lo Stato italiano e la Santa Sede. In questa proposizione si stabilisce a carico del Governo italiano l'obbligo d'impedire tutto ciò che possa essere in contrasto con il carattere

sacro di Roma. Ora, in base alla Costituzione repubblicana, il termine «Governo» ha una precisa individuazione; va inteso in senso rigorosamente giuridico: Governo quale organo costituzionale dello Stato, formato dal Consiglio dei ministri. Ed è chiaro che debba essere così, soprattutto con riferimento al caso in esame. Si tratta, onorevoli colleghi, di rapporti fra due ordinamenti giuridici sovrani, fra due ordini indipendenti, secondo la formula del primo comma dell'articolo 7 della Costituzione: lo Stato da una parte, la Chiesa cattolica dall'altra. Si tratta, nel merito, di rapporti di estrema delicatezza che possono incidere, come la vicenda del *Vicario* ha dimostrato, su diritti del cittadino garantiti costituzionalmente. Ebbene, è mai pensabile che una tavola di valori di tal genere sia affidata a un organo amministrativo, qual è il prefetto o il questore? Un ufficio amministrativo, e perciò subordinato, non può avere in tale settore di materia competenza decisoria; può averla soltanto in sede di esecuzione. Se il Concordato prescrive che competente è il Governo, il provvedimento avrebbe dovuto essere adottato dal Consiglio dei ministri.

Non è soltanto, rilevavo, un problema di forma, ma di sostanza: si richiede, cioè, una valutazione e un giudizio da parte d'un organo costituzionale collegiale, direttamente responsabile verso le Camere; e perciò si richiede una valutazione e un giudizio che si formino attraverso un procedimento dialettico di squisita sostanza politica. Secondo me, quindi, si è compiuto un grave errore (non ho difficoltà a definirlo tale) di procedura. E si aggiunge questo errore, me lo consenta l'onorevole ministro, ad un altro non meno grave. Il potere esecutivo, dopo avere intrapreso una certa strada, cioè quella della cosiddetta «agibilità», che come tutti sanno riguarda le uscite di sicurezza, l'esistenza di gabinetti di decenza e cose di questo genere, è improvvisamente risalito dalle stalle alle stelle, e si è ricordato dell'esistenza del carattere sacro di Roma; se ne è ricordato, forse, per il richiamo venuto da autorevole sede. Anche questo *iter* denuncia un travaglio nella formazione della volontà dell'organo, quanto meno un'incertezza nella valutazione di merito in ordine all'attentato che la rappresentazione poteva determinare al carattere sacro di Roma: se ne è dubitato, se esso non è stato individuato subito!

Noi liberali, come ha rilevato stamane l'onorevole Cantalupo, riteniamo che il Concordato abbia una grande importanza, quale punto di conclusione d'un travaglio storico, del superamento del dissidio tra Stato e Chiesa cattolica.

Onorevole Tripodi, non tiri fuori, con espressioni di gusto assai discutibile, la figura di Benedetto Croce!

**Tripodi.** È la storia che la tira fuori, non io.

**Bozzi.** La storia la tira fuori in ben altra e nobile maniera!

Poteva discutersi e si discusse – e noi assumemmo in quel momento un

atteggiamento negativo – se fosse opportuno l’inserimento dei patti lateranensi nella Costituzione; ma oggi il problema è diverso. Bisogna cioè vedere se, una volta introdotti quei patti nella Carta fondamentale, sia consigliabile estrometterli o intraprendere una discussione per modificarli: il che, se per qualche aspetto può apparire giustificabile, significherebbe riaprire i termini d’un contrasto che non giova politicamente allo Stato né alla Chiesa.

Per noi lo strumento giuridico dei patti lateranensi è quindi importante e fondamentale; ma, come tutti i trattati, quei patti hanno il valore che ad essi si conferisce, per il modo con cui se ne dà attuazione. Il problema si risolve nei rapporti di equilibrio tra i soggetti che li hanno stipulati, sicché i patti possono essere volti in uno o in altro senso a seconda della volontà e della forza politica delle parti, dell’intento o meno di prevalenza di una sull’altra. Noi ci auguriamo, nell’interesse della Chiesa e dello Stato, che essi per l’avvenire abbiano ad essere interpretati e attuati in modo tale che non sia turbata la pace religiosa, bene comune al quale profondamente crediamo, né la coscienza civile, il diritto dei cittadini e l’autonomia dello Stato italiano. (*Applausi*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLE MISURE PER AGEVOLARE  
LA RIPRESA ECONOMICA

Seduta pomeridiana del 6 aprile 1965

*La discussione del disegno di legge «Conversione in legge del decreto-legge 15 marzo 1963, n. 214, recante interventi per la ripresa dell'economia nazionale» (C. n. 2186) inizia nella seduta antimeridiana del 6 aprile 1965.*

*Gli oratori della maggioranza respingono le accuse di incostituzionalità mosse al provvedimento e affermano che esso prosegue l'azione di risanamento economico già intrapresa dal Governo. La fiscalizzazione degli oneri sociali, in particolare, favorirà la competitività delle imprese e l'aumento del monte salari.*

*Intervenendo nella seduta pomeridiana Bozzi riprende le tesi contenute nella relazione di minoranza a firma Alpino, Gohering e Zincone: la recessione economica in atto non è che una fase involutiva determinata dalla politica di centro-sinistra, ed è solo per imprevidenza che il Governo è ora costretto a percorrere la strada del provvedimento d'urgenza; le misure proposte, per di più, appaiono insufficienti a stimolare la ripresa.*

*Il 14 aprile il disegno di legge è approvato con l'astensione del PLI, mentre votano contro PSIUP, MSI, PDIUM, PCI e, a titolo personale, Randolfo Pacciardi, appartenente al gruppo misto.*

*Trasmesso immediatamente al Senato, il disegno sarà definitivamente approvato il 12 maggio 1965 (legge 13 maggio 1965, n. 431).*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, noi dobbiamo rinnovare le nostre riserve e le nostre critiche in ordine alla forma della quale è stato rivestito il provvedimento al nostro esame: quella del decreto-legge. Il decreto-legge è uno strumento eccezionale: in fondo, è una sorta di espropriazione dei diritti del Parlamento, una espropriazione che in tanto può essere giustificata in quanto sia sorretta da una causa legittima, da una causa politicamente valida: casi straordinari di necessità e di urgenza. Ovviamente non bastano la necessità e l'urgenza; ogni legge viene incontro a una situazione di bisogno: le leggi non si fanno se non per soddisfare esigenze della collettività, e per ciò stesso sono necessarie; e nella necessità è implicita una dose di urgenza. Perché il decreto-legge sia legittimo occorre

qualcosa di più: occorre non soltanto che la necessità e l'urgenza siano, per così dire, rincarate; ma occorrono dei casi straordinari, che esplodano cioè improvvisamente, non previsti e in qualche misura nemmeno prevedibili.

Ora, dette queste cose ovvie, io domando: era questa la situazione che legittimava l'uso di tale strumento straordinario, eccezionale? Questa cosiddetta contingenza politica, questa cosiddetta congiuntura che va sempre più assumendo il significato di un mito, è nella realtà italiana, vista senza pregiudizi, un fatto straordinario, o non è piuttosto da troppo tempo un fatto ordinario, fisiologico, vorrei dire, della nostra economia? Veramente questa situazione si è presentata sulla ribalta come un personaggio inaspettato oppure era già nelle cose e lo stesso Governo da tempo denunciava con parole molto più gravi di quelle che hanno adoperato gli allarmisti liberali la pesantezza della situazione economica e quindi sociale, la stagnazione dell'economia e tutta una serie di fenomeni? Ebbene, si doveva, si poteva provvedere attraverso le vie normali; e tra le vie normali vi è anche la procedura di urgenza per le leggi ordinarie.

A me sembra che questo sia un fatto grave. Non abbiamo voluto farlo passare sotto silenzio, pur non intendendo avanzare una questione pregiudiziale. Solleviamo questa questione, per usare un termine proprio dei bilanci, per memoria, perché questo non abbia a costituire un precedente invocabile in altre situazioni.

Ma vorrei aggiungere, sempre su questo punto, che tanto più grave è l'adozione di questo strumento del decreto-legge nella situazione attuale, in quanto il Governo che ne ha assunto la responsabilità non si è prospettata una ipotesi. Mettiamo il caso che questo decreto-legge non abbia ad essere convertito e mettiamo il caso che ad esso debbano essere apportate, in forza di quelle tali maggioranze che si creano, ibride, seppure precarie, nelle Assemblee parlamentari, modificazioni radicali. Ebbene, quale sarà l'effetto del verificarsi di una tale ipotesi che io non ammetto e non escludo? Sarà un effetto negativo sul piano psicologico, innanzitutto, che è il piano al quale io credo al di là del tecnicismo delle provvidenze al quale il Governo mira. Tutti coloro che tengono al risanamento della situazione nazionale mirano al ristabilimento di un clima di fiducia. Se dovesse avvenire questo evento della non conversione, si avrebbe una esplicazione di effetti terribilmente negativi sul piano psicologico, ripeto, sul piano politico e sul piano giuridico perché intanto questo decreto-legge ha cominciato a marciare, ha creato situazioni, ha creato aspettative.

Queste situazioni devono essere tenute presenti. E vorrei ancora aggiungere che questa materia ha un titolo molto suggestivo ed importante «Ripresa dell'economia nazionale»: è una serie di provvidenze varie e coordinate e tutte dirette al fine della ripresa dell'economia nazionale; è un aspetto dell'indirizzo economico e sociale, di conseguenza, del Governo.

Ebbene, in linea di principio, materia di questo genere, che esprime appunto un indirizzo economico, può essere adottata con decreto-legge?

Altre riserve ed altre critiche noi dobbiamo muovere in ordine alla strutturazione del provvedimento e non mi occupo degli aspetti più squisitamente tecnici ed economici sui quali si è diffusa la relazione di minoranza e hanno parlato questa mattina il collega Trombetta ed oggi il collega Goehring ed altri colleghi parleranno. Poco fa l'onorevole Palleschi ha salutato con grande esultanza la eliminazione o la contrazione nelle procedure amministrative di controlli, l'ha salutata come un grande avvento. Io sarei molto più cauto di lui e credo che lo stesso Governo sia più cauto dei sostenitori perché intanto mette un limite di tempo a queste deviazioni dalla normalità della legge: il 31 dicembre di quest'anno, se non ricordo male. Ma veramente siamo tranquilli nel dire che questa eliminazione, questa contrazione, questa semplificazione, come si ama dire, sia del tutto apprezzabile? Non abbiamo dinanzi a noi, amaramente, episodi ripetuti di malcostume, nonostante quei controlli, i quali, come ogni medaglia, hanno il loro dritto e il loro rovescio, possono determinare lentezze, ma, d'altra parte, impediscono taluni abusi, talune forme di corruzione? E l'averli così, spazzati via, salvo qualche residuo, è un bene? Questa improvvisazione, questa facilità di manovra di un cospicuo numero di miliardi, questa incondizionata o quasi competenza dell'autorità amministrativa deliberante, senza controlli sostanziali, senza collaborazione, ché anche la collaborazione di altri uffici è una forma di controllo, evidentemente lascia qualche perplessità. Certo noi affermiamo, e non da oggi, che occorre uno snellimento in questa materia; noi affermiamo, e non da oggi, che occorre un decentramento; ma non sono cose che si improvvisino, anche perché, onorevoli ministri, onorevoli colleghi, questi uffici destinatari di tale nuova ed imponente somma di attività amministrative si trovano naturalmente impreparati ad adempiere questo compito che non si improvvisa dall'oggi al domani.

Si vedranno sui loro tavoli pratiche ed urgenze di richieste di soluzioni. E con quali strumenti – guardiamo le cose nella realtà – potranno venire incontro, assillati da un termine finale, trascorso il quale, salvo assai probabili proroghe, tutto dovrebbe tornare nell'alveo della normalità? Sono preoccupazioni che denunciano il modo affrettato con cui il provvedimento è stato formulato. Io, ad esempio, se avessi dovuto dare un suggerimento, avrei proposto una via intermedia. Non avrei cioè formulato un emendamento, perché rivoluzionerebbe quasi tutto l'articolo, ma si poteva – affido la proposta al relatore, se vorrà tenerne conto – lasciare il sistema com'era, ma inserendo una clausola di questo genere, che ritengo utilissima anche per l'avvenire: se gli organi che dovrebbero esprimere un parere, non lo esprimono entro un certo termine, poniamo di 15 o di 20 giorni, il parere s'intende favorevolmente dato.

Questo è, come i colleghi sanno, un indirizzo già adottato nella legislazione, ad esempio per il controllo del prefetto su taluni atti dell'autorità comunale. Ma la situazione è diversa. Qui si eserciterebbe la responsabilità

dell'organo ausiliario e si interpreterebbe il silenzio come un atto di adesione. Si resterebbe nello schema. Qui invece si fa un po' di ramazza.

**Galli**, *Relatore per la maggioranza*. Onorevole Bozzi, si è discusso in Commissione sull'opportunità di stabilire un termine per la decisione: ma si è poi prescelta altra soluzione in considerazione delle concrete possibilità degli uffici. Sarebbe infatti pericoloso in materia tecnica, se il silenzio dovesse considerarsi come adesione.

**Bozzi**. Ripeto, onorevole collega, che ci sono già specifici precedenti nella legislazione da cui si può desumere un preciso indirizzo. Nel chiedere un parere, cioè, io ti do un congruo termine: a te la responsabilità – e quando dico responsabilità uso un termine molto pesante – di valutare in base a questa situazione giuridica se si debbano conseguentemente attrezzare gli uffici amministrativi per il disbrigo di questa massa di pratiche con disponibilità di strumenti e di personale tale da consentire il rispetto dei termini.

Comunque, se anche questo sistema non è perfetto, perché mi rendo conto delle osservazioni che potranno essere mosse, è sempre preferibile a quello di non far niente.

In ordine al merito del provvedimento, vorrei dire, onorevoli colleghi, onorevoli ministri, che è molto difficile fare un'iniezione di fiducia attraverso lo strumento del decreto-legge. Questa sarebbe infatti una fiducia che presenterebbe la stessa natura del decreto-legge, cioè carattere provvisorio. Bisogna anche qui convertire questa fiducia provvisoria in una fiducia definitiva. Noi abbiamo esposto nella relazione di minoranza ciò che di buono vi è nei provvedimenti e ciò che reclama qualche emendamento, ma abbiamo espresso anche una riserva, perché, onorevoli colleghi, questa congiuntura non è come una sorta di escrescenza, come un bubbone che è fiorito malamente sul corpo della nazione: viene il medico, adopera il bisturi, elimina l'escrescenza e il corpo torna sano. No, non è così. Sarebbe bello se fosse così! Questa congiuntura è ormai diventata la vita economica della nazione e i mali di essa sono assai più profondi di quelli che non sembrano essere stati presenti al Governo nel proporre questo complesso di norme.

La congiuntura non è una parentesi che si elimina. È nella realtà italiana, negli aspetti politici, negli indirizzi generali di politica economica. Voi adoperate qui rimedi meramente tattici laddove occorrerebbe un'operazione di strategia. Qui si va alla politica del rattoppo!

Ma poiché voi stessi e i vostri sostenitori – come or ora ha riconfermato per parte socialista l'onorevole Palleschi – non dissociate la congiuntura dalla struttura e, anzi, parlando di questi provvedimenti amate sempre richiamare l'esigenza di più radicali e sostanziose riforme che incidano nel tessuto connettivo dell'economia nazionale, allora voi vedete che, anche se

questi provvedimenti – seppur considerati isolatamente – hanno una qualche validità, subiscono una nota che lascia molto perplessi.

**De Pasquale.** Il richiamo è per memoria.

**Bozzi.** Che cosa deve dire l'operatore, non soltanto l'operatore economico, ma anche il primo, il più elementare degli operatori economici, che è il padre di famiglia, il cittadino qualunque? Cosa deve dire? Qual è la prospettiva che ha innanzi a sé? Non una prospettiva immaginaria, ma la prospettiva che voi stessi gli date. Egli vede innanzi a sé nuove provvidenze, e quelle veramente definitive, che rendono condizionato e precario il valore di quelle attuali; vede qualche cosa che si chiama programmazione economica, di cui ancora non conosce il testo definitivo, ma di cui si conosce il pensiero di uno dei padri (e qui c'è una cooperativa di padri!), dell'onorevole Nenni, il quale, parlando – se non ricordo male – a Catanzaro, collegio dell'onorevole Mancini (forse per un atto di riguardo al ministro dei lavori pubblici), ha detto espressamente che la programmazione era lo strumento indispensabile per attuare la direzione pubblica dell'economia.

Non so se l'onorevole Colombo sia della stessa opinione. Probabilmente no. Ma comunque c'è una posizione di contrasto netto, radicale. E qui il compromesso e la coordinazione è estremamente difficile.

Vorrei consigliare che, prima di coordinare l'attività pubblica con l'attività economica e di indirizzarla a fini sociali secondo la formula della Costituzione, si coordinassero le idee dei componenti di questo Governo di coalizione.

Ora, come volete voi che, in questa prospettiva di programmazione, di espropriazione generale delle aree, si possa ristabilire un senso di fiducia, che non è un fiorellino di campo che si ammira, si coglie e se ne perde la memoria. No, deve essere qualche cosa di permanente, qualche cosa che deve alimentare la costruzione per un domani! Questa è la vita delle società, questa è la vita delle economie! Tutto ciò noi lo vediamo in questo complesso.

Noi, come è stato annunciato dai miei colleghi, ci asterremo: ci asterremo – sia ben chiaro – se la situazione resterà immutata: *rebus sic stantibus*. Se dovessero intervenire (in forza di accordi o di giochi di maggioranza) emendamenti che mutassero in senso peggiorativo questo complesso di provvedimenti, noi saremmo costretti a rivedere la nostra posizione.

Ci asteniamo non per darvi la fiducia e nemmeno per funambolismo. L'onorevole Palleschi dovrebbe meditare un pochino di più sulle cose che dice. Noi vi diamo questa astensione perché riconosciamo che in sé questi provvedimenti hanno qualche elemento positivo: un elemento positivo che però è contraddetto dal contesto generale nel quale si inseriscono, dall'indirizzo generale della vostra politica; di qui la ragione del voto non favorevole, ma dell'astensione.

Noi non vorremmo che questo Governo di centro-sinistra si comportasse (consentitemi l'immagine un po' macabra) come ci si comporta in quei tristi paesi che conoscono la pena di morte (tristi per lo meno sotto questo profilo), dove non si può applicare la pena di morte se il condannato non sta bene: bisogna prima curarlo, e poi lo si accompagna graziosamente sotto la mannaia o alla sedia elettrica.

Ora, non vorrei che questi provvedimenti congiunturali per la ripresa economica fossero la cura provvisoria di un ammalato condannato a morte.

Noi siamo fautori da sempre di una politica che, contrariamente alla formula adottata da altri partiti, è quella del «tanto meglio, tanto meglio». Se voi riuscirete attraverso queste provvidenze a realizzare un clima di fiducia, ad attuare veramente quello che è nella intestazione alquanto ambiziosa di questo decreto-legge, la ripresa dell'economia; se voi non contraddirete domani con un'altra politica alle cose che oggi affermate, che oggi mettete in cantiere, ebbene, tanto meglio, tanto meglio. Noi siamo molto dubitosi che voi, data la natura delle forze contrastanti di questo Governo, potrete applicare continuamente una politica di bene per il paese. (*Applausi - Congratulazioni*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULL'INTERVENTO STRAORDINARIO  
NEL MEZZOGIORNO

Seduta antimeridiana del 12 maggio 1965

*Nell'agosto 1950 è istituita la Cassa per le opere straordinarie di pubblico interesse per il Mezzogiorno (legge 10 agosto 1950, n. 646), incaricata di realizzare, nell'arco di un decennio, grandi infrastrutture in grado di favorire lo sviluppo economico delle regioni meridionali. La legge 29 luglio 1957, n. 634, «Provvedimenti per il Mezzogiorno» proroga l'intervento straordinario fino al 1965, aumentando nel contempo il fondo di dotazione della Cassa.*

*Approssimandosi la scadenza del termine la questione dell'intervento straordinario ritorna all'attenzione del Parlamento.*

*La discussione del disegno di legge «Disciplina degli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno» (C. n. 2017) e delle proposte concorrenti Cruciani (C. n. 276), Abenante (C. n. 1232), Averardi (C. n. 1295 e n. 1859), Zincone (C. n. 1866) e Grilli (C. n. 2183), tutte dirette ad estendere l'ambito di intervento della Cassa, inizia il 7 maggio 1965.*

*Il provvedimento governativo dispone anzitutto che il Comitato interministeriale per la ricostruzione, in attuazione del programma economico nazionale e sulla base dei piani regionali, approvi piani pluriennali per il coordinamento degli interventi pubblici diretti a promuovere ed agevolare la localizzazione e l'espansione delle attività produttive o di quelle a carattere sociale nei territori meridionali indicati dalla legge n. 646 del 1950 e successive modificazioni. Tali piani sono sottoposti agli aggiornamenti previsti per il programma economico nazionale, sono predisposti d'intesa con le amministrazioni statali e regionali interessate e sono formulati da un Comitato interministeriale ristretto, presieduto dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.*

*L'istituzione della figura del nuovo ministro è al centro delle riflessioni che Bozzi svolge nel suo intervento durante la seduta antimeridiana del 12 maggio 1965. Egli rileva la contraddizione esistente tra il complesso delle attribuzioni che il disegno di legge pone in capo al ministro e la mancata istituzione del corrispondente ministero e sottolinea quello che appare essere un appesantimento generale della procedura.*

**Bozzi.** Gentile Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, debbo anzitutto riconfermare che noi liberali siamo favorevoli all'intervento pubblico nel Mezzogiorno al fine di determinarne, attraverso un sistema coordinato e non coercitivo, lo sviluppo economico e sociale.

Non è un punto di vista nuovo. Noi votammo la legge fondamentale sulla Cassa per il mezzogiorno del 1950 e le modificazioni successive; fummo i promotori, come l'onorevole Pastore ed altri senza dubbio ricordano, della riserva del 40 per cento degli investimenti nel sud, dovuta a una iniziativa del nostro compianto collega onorevole Guido Cortese. E siamo anche favorevoli a che questo piano di interventi nel Mezzogiorno si articoli secondo vie nuove suggerite dall'esperienza e dalla realtà.

Dobbiamo però lamentare, onorevole ministro, che la maggioranza e il Governo innanzitutto non abbiano finora accolto – dico «finora» perché mi auguro che ciò possa avvenire nel corso del dibattito – la nostra proposta di estensione dei benefici previsti per il sud all'intero Lazio. Ieri di questo argomento si è occupato il collega onorevole Cantalupo e credo che il tema stesso sarà ripreso dall'onorevole Zincone. Io dirò poche cose. Si potrà discutere se l'estensione vada compiuta anche nei confronti di altre zone: ma per il Lazio ci sono validi argomenti favorevoli di carattere particolare. Le provvidenze della Cassa già operano in taluni settori territoriali del Lazio; vi è complementarità nell'economia regionale, e non si vede perché talune zone debbano essere avvantaggiate ed altre no. Questo sistema discriminato crea naturalmente distorsioni, contraddizioni, fughe di iniziative: tutti fenomeni che si risolvono in danno per l'economia e soprattutto per l'occupazione operaia nelle zone non beneficate, le quali sono, come le altre, fortemente depresse.

Onorevoli colleghi, debbo poi muovere critiche e riserve a questo disegno di legge, talune delle quali poggiano su profili di carattere costituzionale, altre sulla logica e vorrei dire addirittura sul buonsenso. Le critiche e le riserve riguardano, sì, questo disegno di legge, ma hanno un'esplicazione su un tema più generale, che a questo disegno di legge fa da sfondo, cioè la programmazione economica. Mi scuso con i colleghi se esporrò il mio pensiero in forma schematica.

Il primo rilievo è il seguente: il disegno di legge crea una figura nuova, quella del ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno. Non si tratta d'un ministro straordinario: straordinari sono gli interventi, il ministro invece è ordinario! A questo punto desidero porre una domanda: è possibile creare un ministro dotato di attribuzioni e di potestà decisorie, aventi efficacia nell'ambito dell'amministrazione nella quale opera e anche al difuori, cioè verso i terzi, senza istituire un apposito ministero? È chiaro che la figura del ministro senza portafoglio è tutt'affatto diversa. Già, come voi sapete, si discute nelle aule parlamentari se la figura del ministro senza portafoglio avesse una legittimità costituzionale: e la questione fu risolta in senso positivo. Ma nel nostro ordinamento costituzionale v'è la

tendenza a far coincidere i ministri con i ministeri. Questo non è soltanto il mio punto di vista, ma è il punto di vista di autorevole dottrina. Possiamo quindi dire che la figura del ministro senza portafoglio è eccezionale. In ogni caso, il ministro senza portafoglio non ha una competenza propria, non decide, non ha iniziativa legislativa in seno al Consiglio dei ministri (può averla come parlamentare, ma non come ministro), ha funzione soltanto consultiva e di regola viene designato allo scopo di stabilire un certo dosaggio tra le forze politiche che compongono i governi, soprattutto i governi di coalizione.

Ma allorché ci troviamo di fronte ad un disegno di legge come questo, che crea un ministro con un complesso di attribuzioni (vedremo tra poco di quale peso e di quanta importanza), non possiamo non chiederci dove sia il relativo ministero. La Costituzione prevede che i ministeri vengano creati per legge; ed è al ministero che spettano determinate attribuzioni, che poi naturalmente fanno capo al titolare di esso. Qui abbiamo invece una procedura opposta: è stato creato il ministro dotato di attribuzioni decisive, ma non l'organismo amministrativo, il ministero. Si potrebbe dire che il ministero in questo caso viene creato un po' di straforo, quasi surrettiziamente (il che non è certamente una bella cosa), attraverso quella segreteria generale che è prevista dall'articolo 4 del disegno di legge: istituito, a mio avviso, da sopprimere.

Questo è il primo rilievo che, ripeto, va al di là del disegno di legge in oggetto. Si tratta di una questione di principio; e non vorrei che, sotto la suggestione dell'urgenza di provvedere per il Mezzogiorno, introducessimo nel nostro sistema costituzionale figure anomale, che poi ci troveremmo davanti in altre occasioni. Ed allora facciamo le cose in regola finché è possibile.

**Cetrullo.** Il segretariato generale esiste anche nel Ministero degli affari esteri.

**Bozzi.** D'accordo, ma esiste il ministero vero e proprio; nel disegno di legge, invece, esiste il segretariato generale senza il ministero. La sua obiezione, quindi, conferma la fondatezza del mio rilievo.

Trattasi di un indirizzo patologico. Ad esempio, la Commissione ha creduto d'introdurre un ministro che non è previsto da alcuna legge: se voi vi soffermate sull'articolo 21, vi trovate menzionato il ministro per la ricerca scientifica e tecnologica, che è soltanto un ministro senza portafoglio per un incarico speciale. Voi volete istituzionalizzarlo per legge; ma allora dovete dar vita al ministero. Quindi in questo disegno di legge ci troviamo di fronte ad una strana situazione: esiste cioè una spinta a creare ministri senza ministeri, senza apparati amministrativi; il che non è questione formale, onorevoli colleghi, ma questione di competenze e di responsabilità, perché un ministero significa attribuzioni di poteri, di responsabilità

amministrative, di responsabilità contabili, articolazione e gerarchia. Quando voi create un ministro che ha una vasta gamma di poteri senza organizzare l'apparato ministeriale, nell'articolazione di uffici responsabili, voi foggiate un congegno personale, privo di adeguate garanzie, concentrando il volere e l'agire nei poteri individuali del ministro.

Questa è la mia prima critica. Io mi rendo conto, onorevole Pastore, che al ministro senza portafoglio che dovesse essere incaricato di occuparsi – com'è avvenuto finora – delle questioni del Mezzogiorno possa essere riconosciuta qualche iniziativa che oggi non ha: per esempio, l'iniziativa legislativa; comprendo che non giova al buon funzionamento che il ministro senza portafoglio, incaricato della questione del Mezzogiorno, debba ricorrere ad un suo collega per far proporre un provvedimento legislativo; ma questo è un fatto al quale si può mettere riparo senza far ricorso a strutture anomale, a questa specie di mostro giuridico e costituzionale che permette l'esistenza d'un ministro, titolare d'una somma di poteri notevoli, sganciato da un apparato amministrativo oppure affiancato da una segreteria costituita con elementi presi qua e là, senza una disciplina legislativa predeterminata, senza conferimento di competenze e di responsabilità, effettuato sulla base della legge.

E passo ad una seconda critica importante – secondo il mio modesto punto di vista – quanto la prima.

Se voi leggete l'articolo 1 di questo disegno di legge vi trovate una strana introduzione. Dice, infatti, l'articolo 1: «In attuazione del programma economico nazionale, il Comitato interministeriale per la ricostruzione», ecc., ecc. Se si trattasse, onorevole Pastore, di un'enciclica, passerebbe alla storia come l'enciclica «in attuazione del programma economico». (*Si ride*). Ma non si tratta di un'enciclica; purtroppo è una legge, quindi deve rispondere a certi requisiti.

Questo, dunque, è un disegno di legge «in attuazione del programma economico», ed io voglio interpretare le parole nel loro senso letterale. È un disegno di legge in attuazione di un programma economico, di cui, è vero, si discute da tempo, ma di cui il Parlamento non ha avuto ancora conoscenza e che pertanto giuridicamente non esiste; quindi noi procediamo all'attuazione di ciò che non è nel mondo del diritto e che non ha valore vincolante. Poiché questa formula introduttiva domina tutta la legge, e non riguarda soltanto l'articolo 1, ma tutta l'attività relativa al Mezzogiorno, potrei essere indotto a dire che, finché non vi è il programma economico nazionale, non vi è la possibilità di fare e quindi non si fa niente per il Mezzogiorno. Evidentemente non è questo l'intendimento, ma perché vogliamo mettere questo cappello? Che cosa è questo «programma economico»? È un proposito, è un documento di studio, fino adesso, del Governo, sul quale si è espresso il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Noi non ne sappiamo niente, ufficialmente; quello che sappiamo lo sappiamo come individui, come privati, ma il Parlamento non lo ha nem-

meno ricevuto. Quindi, non sappiamo se e in quale forma il Governo lo presenterà, se darà adesione ai rilievi del C.N.E.L., se lo trasformerà, se lo vorrà presentare come disegno di legge o come mero indirizzo di Governo.

Tutti problemi aperti, ripeto, delicati e difficili da risolvere. Comunque, il programma non esiste; e noi diamo attuazione a ciò che non esiste! Ma il male continua, perché se voi leggete l'articolo 6 (scusate se mi soffermo su queste cose alquanto noiose), vedete che esso introduce un altro concetto: fa capolino, accanto al programma economico nazionale, la legge urbanistica. Ascoltate: «I piani pluriennali di coordinamento predisposti in attuazione del programma economico nazionale ed in conformità alla disciplina urbanistica», ecc. Ecco un'altra cosa che non esiste. Insomma qui facciamo un ministro senza ministero, poi creiamo tutta una bella struttura di interventi, di piani, di comitati, di segreterie e cose varie, e il tutto lo agganciamo all'attuazione del programma economico e della legge urbanistica: a due presupposti che non sussistono! Vi è una legge urbanistica, ma voi non vi volete riferire a quella, bensì all'altra che è in cantiere e che pertanto non esiste.

**Pastore**, *Ministro senza portafoglio*. Le sue prime osservazioni sono di una logicità che è difficile contestare. Vorrei però tranquillizzarla assicurandola che alcune di queste cose sono in via di introduzione, e spero verranno già in sede di discussione degli articoli.

La sua allusione, poi, alla legge urbanistica è meno accreditabile di quanto non lo sia stato il precedente ragionamento: perché, dal momento che una legislazione urbanistica esiste, il testo è giuridicamente ortodosso.

**Bozzi**. Esiste quella fascista del 1942. Mi auguro che ella possa rispondere anche agli altri rilievi che adesso farò molto schematicamente.

Un terzo ordine di rilievi riguarda i poteri del ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno. Io non ho sottoposto ad un esame approfondito questo disegno di legge, anche perché vi è una parte nella quale sono meno versato. Però sono rimasto colpito dalla figura del ministro, che fa tutto, assume a una specie di Garibaldi dittatore delle due Sicilie e territori annessi, un Garibaldi dittatore economico e sociale. Fa tutto lui. Lo affermo io, alludo o posso documentarlo?

**Abenante**. Per sillogismo.

**Bozzi**. Il sillogismo è una delle forme più tipiche della logica. Leggo qualche articolo: il ministro (senza ministero, tenete sempre presente) approva i programmi, esercita la vigilanza, formula le proposte, può promuovere lo scioglimento. E fin qui potrebbe ancora andare.

Procediamo: articolo 6, quinto comma: «In casi di particolare necessità ed urgenza, la Cassa può essere autorizzata dal ministro per gli interventi

straordinari nel Mezzogiorno, d'intesa con i ministri competenti, a concorrere nella spesa che i consorzi di bonifica, gli enti di sviluppo», ecc. Un potere molto più importante che non quello del semplice controllo! Approva i piani, che – si può dire – sono cose formali: i piani sono fatti da altri; ci vuole qualcuno che ne assuma politicamente l'imputazione. Ma qui c'è un potere di merito!

Andiamo avanti. Sempre nello stesso articolo 6: «Qualora gli enti medesimi non siano in grado di adempiere specifici compiti» (chissà come ciò si valuta!) «per il conseguimento degli obiettivi fissati dal piano» (questi obiettivi sono poi alquanto generici), «il ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, d'intesa con i ministri competenti, autorizza la Cassa a provvedervi in via sostitutiva».

Ancora. Articolo 7, terzo comma: «Nell'ambito delle direttive del piano di coordinamento» (sempre formulazioni vaghe, di semplice indirizzo), «il ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno può autorizzare la Cassa a realizzare al di fuori dei comprensori irrigui, delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale e dei comprensori di sviluppo turistico» alcune attività molto notevoli. Soggetto è sempre il ministro, il quale autorizza la Cassa.

Andiamo all'articolo 8 (e ve ne sono degli altri, naturalmente): «Concessione per l'esecuzione delle opere e manutenzione e gestione». Anche qui, «il ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, ove sussistano comprovate carenze, propone al ministro che esercita la vigilanza sull'ente gli interventi necessari ad adeguarne la funzionalità». Fin qui non mi piace molto, ma potrei passarci su, perché si tratta di interventi evidentemente di carattere amministrativo: in ipotesi, la nomina d'un commissario straordinario. Ma il peggio viene dopo: «La Cassa può essere autorizzata» (e non si dice da chi, ma evidentemente dal ministro) «a concorrere nella spesa che gli enti debbono sostenere per l'adeguamento delle proprie strutture tecnico-organizzative». Qui c'è anche un potere di spesa. Sempre il ministro. E così via, se leggiamo ancora, all'articolo 11, quinto comma, troviamo: «Nell'ambito delle direttive del piano di coordinamento, il ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno può autorizzare la Cassa a concorrere finanziariamente alla realizzazione di iniziative organicamente coordinate e dirette ad agevolare attraverso la trasformazione, la conservazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli e dei prodotti ittici, il collocamento dei prodotti stessi», ecc.

Andiamo avanti ancora. L'articolo 12 è veramente grave, il più grave di tutti vorrei dire, perché riguarda i «finanziamenti a tasso agevolato e i contributi alle iniziative industriali». Entriamo proprio nel vivo. Ebbene, questo articolo 12, nel penultimo comma, ci dice che «l'ammissibilità alle agevolazioni di cui al presente articolo» (che prevede tutte queste belle cose) «è subordinata al preventivo accertamento della conformità dei singoli progetti ai criteri fissati dal piano di coordinamento». Si può dire: è ovvio. Però chi fa questo accertamento? «All'accertamento provvede il ministro

per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, sentito, limitatamente alla concessione dei finanziamenti, il ministro per l'industria e il commercio».

E se potete ancora avere un attimo di pazienza, leggete l'articolo 31: «La Cassa può essere autorizzata dal ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno a concorrere nelle spese per l'organizzazione e l'attività dei consorzi per le aree e i nuclei di sviluppo industriale», ecc.

E, ripeto, vi sono altri articoli in cui questo potere individuale, personale, del ministro, sganciato da un apparato responsabile, con competenze predeterminate per legge, con determinate responsabilità, risulta chiaro ed io non posso non avere serie perplessità. Con questo disegno di legge, infatti, viene consumato un «reato politico» inteso ad esautorare la Cassa per il mezzogiorno e a sostituirle il potere personale del ministro affiancato da una segreteria, composta per giunta di elementi comandati dai ministeri, quindi scelti dal ministro.

Si vorrebbe dunque esautorare la Cassa la quale ha una sua esperienza e una sua tradizione, un suo consiglio d'amministrazione, una sua collegialità. Gli organi collegiali offrono sempre una maggiore garanzia (anche in Italia), rispetto agli organi individuali. In essi vi è la possibilità d'una dialettica interna e d'un controllo. Questa è la forza della collegialità rispetto all'organo individuale.

Qui, invece, la Cassa viene ridotta ad organo esecutivo, autorizzato a fare, al quale il ministro dice: tu sei autorizzato a fare (cioè, nella realtà, tu devi fare questo e quest'altro). Tutto questo è preoccupante.

Ma vi è poi un'altra domanda che riassumo in queste tre parole: e il Parlamento? Io vorrei che a nessuno di voi fosse sfuggito quanto di grave si nasconde fra le molte cifre, i molti contributi e tutto il resto contenuto in questo disegno di legge, che mi auguro non diventi legge.

Qual è la struttura di questo disegno di legge? Vi è un comitato che fa dei piani, la Cassa che fa i piani di attuazione, il ministro che fa tutte le altre cose sulle quali mi sono soffermato. Ma il Parlamento? Quando noi avremo tradotto in legge questo disegno, avremo firmato una cambiale in bianco. Non vi è in esso alcun articolo che prescriva alla Cassa di fare una relazione (il meno che si possa pretendere!). V'è la rottura dell'equilibrio fra potere esecutivo e Parlamento, a tutto vantaggio dell'esecutivo, degli uffici, della segreteria generale.

Noi ci potremo divertire a presentare interrogazioni, interpellanze e mozioni. Ma si tratterà di un controllo *ex post*, non di un intervento di partecipazione. Non è prevista nemmeno, ripeto, una relazione da allegare al bilancio. Questo è un tentativo di esautorare il Parlamento e mi preoccupa perché indica l'animo con cui voi del centro-sinistra intendete fare la programmazione. Cioè voi volete lasciare fuori il Parlamento e potenziare l'esecutivo, la tecnocrazia, gli uffici amministrativi. Voi volete ridurre il Parlamento a un ruolo di sindacato *ex post*, che può sì e no dare un indirizzo per l'avvenire.

Se volete la riprova di quanto dico, leggete il penultimo comma dell'articolo 1: i piani pluriennali, elaborati dal Comitato, impegnano, secondo le rispettive competenze, le amministrazioni e la Cassa. Questo vuol dire che noi siamo tagliati fuori. Questo vuol dire che il Comitato dei ministri, presieduto dal ministro per gli interventi straordinari, fa i piani che impegnano il bilancio, perlomeno per la parte regolata dalla Cassa per il mezzogiorno, sicché il bilancio viene a diventare più rigido di quello che è, e noi non avremo una parola da dire in quanto le poste del bilancio risulteranno largamente bloccate dalla scelta e dalla volontà dell'esecutivo.

Ora tutto questo mi preoccupa sia per l'attuale disegno di legge in sé e per sé considerato, sia perché esso è l'espressione anticipata, la prefigurazione di ciò che la maggioranza intende fare in tema di programmazione. Si vuole cioè la rottura dell'equilibrio fra esecutivo e Camere, che è una caratteristica peculiare della Costituzione, spostandolo a favore del Governo, con l'esaltazione della tecnocrazia, dei ministri singoli, delle segreterie (combinare nel modo che tutti conosciamo e non regolate per legge), della Cassa per il mezzogiorno e di altri enti che verranno creati.

Tutto ciò è molto grave. È per questo che noi vorremmo, signor ministro, che in sede di esame degli articoli questi punti venissero modificati. D'altra parte, non si può trattare una materia tanto delicata per vie traverse, quasi di strafoto; non è, a dir poco, un bel modo di procedere, introdurre nell'ordinamento giuridico (e qui si tratta appunto di incidere sull'ordinamento giuridico) norme eversive in occasione di una legge particolare, come appunto quella sulla Cassa per il mezzogiorno. Si proroghi pure la Cassa, si facciano le modificazioni indispensabili sia di ordine finanziario sia per quanto si riferisce agli interventi, che ormai non possono limitarsi alle infrastrutture; ma non si facciano riforme sottobanco, senza una discussione generale della questione. Così operando, non si procederebbe di certo correttamente.

Da altre norme del disegno di legge, sulle quali per brevità non mi soffermo, traspare l'intendimento di creare, quasi con furbizia, situazioni precostituite. Ad un certo momento, ad esempio, si fa riferimento alla consultazione dei sindacati. Ora io sono d'accordo che in sede di programmazione economica (alla quale, sia ben chiaro, non sono contrario in linea di principio) possano essere sentiti i sindacati; ma il problema deve essere affrontato in linea generale e in un quadro più ampio, oltre che con la necessaria precisione di termini. Che cosa si intende infatti per «consultazione», e quali sono i sindacati cui ci si riferisce? Con norme di tal genere si mira a precostituire situazioni di fatto con la protezione della legge. Tutto ciò, ripeto, non è bello: dovremo discutere, programmare, ma affrontando i problemi nel loro complesso, tutti insieme.

In un altro articolo si parla di «piani di sviluppo regionali», avvertendo però che la norma entrerà in vigore soltanto quando le regioni a statuto ordinario saranno state costituite. Ma allora, perché parlare di una realtà

che ancora non esiste? Quando le regioni vi saranno, se ciò avverrà, potremo sempre riprendere in esame la materia, senza inserire di straforo in questa legge norme estranee all'economia generale di essa, al solo scopo di precostituire situazioni e di vincolare in qualche modo il Parlamento. È vero che esso è sempre libero di modificare le leggi, ma è più difficile modificare certe situazioni quando esse sono venute a determinarsi.

Signor Presidente, onorevole ministro, queste sono le riserve e le critiche, in parte dettate da considerazioni di carattere costituzionale e in parte suggerite dalla logica e dal buon senso, che ci inducono ad assumere un atteggiamento di perplessità di fronte all'attuale disegno di legge. Sentiamo anche noi (non è demagogia!) l'esigenza di andare incontro al Mezzogiorno, ma la via scelta per soddisfare questa necessità non ci convince. Mi auguro in ogni modo che in sede di esame degli articoli il testo possa essere modificato e reso meglio confacente ai fini che si intende raggiungere, senza affrontare altri problemi che sono per ora *in mente dei*. (*Applausi - Congratulazioni*).

Seduta antimeridiana del 19 maggio 1965

*Il 19 maggio, proseguendo la discussione del disegno di legge C. 1017, Bozzi illustra tre emendamenti sostitutivi, aventi rispettivamente per oggetto: il riferimento dell'articolo 1 del provvedimento ad entità ancora inesistenti, come la programmazione economica o i piani regionali; la figura del nuovo ministro; il rapporto tra piani di coordinamento e bilancio delle amministrazioni statali. Non accettati né dalla Commissione né dal Governo, gli emendamenti sono respinti nel corso della stessa seduta.*

**Bozzi.** Mi soffermerò – anche in riferimento all'emendamento all'articolo 1 svolto dall'onorevole Tesauro e del quale finora non è chiara la paternità – su tre punti, molto schematicamente: 1) il riferimento che si fa nell'articolo 1 alla «programmazione economica» ed al «piano regionale»; 2) la figura del ministro; 3) il rapporto fra piani di coordinamento e bilancio delle amministrazioni statali.

Quanto al primo punto, evidentemente l'onorevole Pastore ha avvertito in parte la validità delle argomentazioni che mi ero permesso di svolgere in sede di discussione generale. Dico «in parte», perché quanto ha or ora illustrato l'onorevole Tesauro non è chiaro. L'onorevole Tesauro ha ribadito che il programma del Comitato interministeriale per la ricostruzione si deve effettuare in attuazione del programma economico nazionale. Fermiamoci a questo punto (parleremo poi brevemente dei piani regionali). Ora, questo «programma economico nazionale» esiste (dichiaro subito che noi liberali non siamo contrari ad una programmazione; lo abbiamo dimostrato in un recente convegno che abbiamo tenuto a Roma). Allora il Comitato

interministeriale elabora un programma in attuazione di un programma economico nazionale che non esiste. È logico questo? Che cosa sta sotto questa formula? Sta la volontà esclusivamente politica di introdurre in una legge una nozione vaga e indeterminata di programmazione economica nazionale. Soltanto questo è lo scopo, non altro.

È un bel modo di legiferare, signor ministro? Se in ipotesi (non è da escludere) della programmazione economica nazionale non si dovesse far niente – sino ad oggi è una figura astratta: bisognerà pure ancorarla ad un qualche contenuto – se il programma già predisposto, rivisto dal C.N.E.L., non sarà presentato o non sarà approvato, ebbene, che cosa significherà l'attuazione del programma nazionale? Noi avremo impegnato in un atto solenne, qual è la legge, il Parlamento ad elaborare un programma economico nazionale che non si sa quale sarà e se ci sarà. Domando: è un modo logico, corretto, di legiferare? Veramente il centro-sinistra, oltre alle altre benemerienze che ha, aspira anche all'*Oscar* delle leggi più scorrette che sia possibile immaginare?

Questa era un'osservazione tanto ovvia che l'onorevole Tesauro, fertile, ha introdotto un secondo comma per cercare di metterci una pezza, a colore, dicendo: «Il primo piano pluriennale di coordinamento, nel caso in cui non sia ancora approvato il programma economico nazionale, è predisposto sulla base delle direttive contenute nella relazione previsionale e programmatica per l'anno 1965 presentata al Parlamento dai ministri del bilancio e del tesoro».

Quindi il primo piano pluriennale di coordinamento si deve fare in attuazione di un programma che non esiste: e questa è una pura constatazione. Si dice: nell'ipotesi in cui questa programmazione non vi fosse (come se non si sapesse già che non c'è), allora si ricorrerebbe ad ulteriori direttive.

In Italia le leggi sono state fatte sempre in modo diverso. Perché voler vincolare fin d'ora il Parlamento dicendo che vi dovrà essere una programmazione economica? Quando verrà, la discuteremo. Perché mettere il carro avanti ai buoi, suscitando anche delle aspettative? Quale concetto si farà l'opinione pubblica di un Parlamento il quale dice che il piano di coordinamento si pone in attuazione di una cosa vaga ed incerta, che non esiste e della quale si danno le più diverse ed opposte interpretazioni, tanto che è necessaria una aggettivazione particolare con la quale si accompagna sempre l'espressione «programmazione economica»: «impegnativa», «coercitiva», «indicativa», «scorrevole» e così via?

Ognuno vi appone un aggettivo qualificativo, il che dimostra che un concetto unitario, univoco, non esiste. Vogliamo legiferare in questo modo per impegnare noi stessi? Veramente prego la Commissione e il ministro di voler rivedere questo punto: questa mia richiesta non pregiudica niente, ma vale soltanto a dare una prova di serietà, vorrei dire di serietà verso il Parlamento.

Passo al secondo aspetto. Si dice: non soltanto in attuazione del programma economico nazionale, ma anche sulla base dei piani regionali. Ora, qui noi, attraverso questa legge che deve riguardare interventi cosiddetti straordinari nel Mezzogiorno, introduciamo novità importanti. Discutiamo di straforo, surrettiziamente su temi che hanno bisogno invece di una lunga meditazione. Intanto affermiamo il principio che vi saranno piani regionali, e lo affermiamo con legge. Che cosa sono questi piani regionali? Nella relazione stesa in quel convegno al quale ho fatto riferimento – non che essa sia un testo sacro come la *Relazione previsionale e programmatica per l'anno 1965*, ma ha, almeno per noi, una certa importanza – ci siamo soffermati su questo aspetto: sull'intervento delle regioni nell'attività di programmazione. Nessuno contesta che le regioni un ruolo lo debbano avere. È chiaro che noi siamo contrari all'istituzione delle regioni; ma se, malauguratamente, saranno istituite, un ruolo debbono averlo. Quale? Il ruolo del piano regionale? Che cosa significa «piano regionale»? Vi è qualcuno in quest'aula che si sia soffermato a discuterne sotto il profilo giuridico? Pongo questi interrogativi all'attenzione dei colleghi, perché si tratta di cose molto importanti. Le regioni – e questo vale tanto per le regioni a statuto speciale quanto per le altre – avranno potestà di fare piani di programmazione economica aventi valore nell'ambito regionale? Lo nego, lo nego anche per le regioni a statuto speciale.

**Principe.** E allora come si spiega il piano per la Sardegna?

**Bozzi.** Lasci stare, quello è un piano fatto dallo Stato, non dalla regione sarda, la quale interviene soltanto in sede di attuazione.

Comunque questo è un campo ancora aperto. Non voglio dire «sì» o «no»; voglio solo osservare che è un campo aperto alla discussione e noi non dobbiamo pregiudicare niente, perché potremmo danneggiare le stesse regioni.

Se la programmazione economica un concetto deve esprimere, è un concetto di unitarietà, un concetto anche di centralizzazione, una volta formata. Capisco l'intervento delle regioni, la loro partecipazione attiva nel momento di formazione del piano. Ma una volta che esso sia stato formato attraverso la collaborazione delle regioni, dei sindacati o di altre formazioni pluralistiche della nostra società, il piano esprime un indirizzo unitario, altrimenti non è un piano. Comunque, sia esso come dico io, o sia diversamente, non lo dobbiamo pregiudicare di straforo introducendo in una legge questa nozione indeterminata di piano regionale che crea aspettative. D'altra parte, quale connessione inscindibile vi è con gli interventi straordinari della Cassa per il mezzogiorno? Nessuna. Si tratta solo di formule velleitarie: si tiene ad affermare che vi è la programmazione economica, e questo carezza l'orecchio. Quindi è anche – scusate – una cosa estremamente penosa.

Desidero ora soffermarmi – ed è il terzo punto – anche qui brevemente, sulla questione del ministro senza portafoglio.

Vede, onorevole Tesauro, l'espressione che a lei non piace (non vi è alcuna malizia nel mio dire): «senza portafoglio», vuol dire, se non sbaglio, senza attribuzioni predeterminate. Portatoglio è questo, i biglietti che stanno in questo portafoglio sono le competenze dei ministri. Ella è stato *in re facili multus, in re difficili mutus*. Quando ella sostiene che è ammessa la figura del ministro senza portafoglio, sfonda, come volgarmente si dice, una porta aperta.

**Tesauro, Presidente della Commissione.** Anche parlamentari liberali sono stati ministri senza portafoglio.

**Bozzi.** E che cosa vuol dire?

Ella, dicevo, sfonda una porta aperta. Le ricorderò che vi fu un dibattito – ella lo sa meglio di me – al Senato, su iniziativa del senatore Terracini, per discutere sulla legittimità costituzionale della figura del ministro senza portafoglio. Il senatore Terracini partiva da un punto di vista particolare, secondo il quale, non essendo prevista nella Costituzione rigida la figura dei ministri senza portafoglio, questa figura doveva essere comunque esclusa. Ad ogni modo, la prassi ormai accettata ha ammesso questa figura che oggi non si può discutere perché il Parlamento l'ha confortata della sua approvazione votando la fiducia all'attuale Governo. Ma il ministro senza portafoglio, cioè senza attribuzioni, con un incarico che il Presidente del Consiglio dei ministri gli dà, non è ministro con attribuzioni e senza ministero. La nostra Costituzione (questo è un punto importante perché certe innovazioni si pongono piccole piccole e poi si creano situazioni pre-costituite che ci ritroviamo in altre situazioni), la nostra Costituzione, che è rigida, prevede ministeri a capo dei quali stanno i ministri. Ora voi qui create un ministro con attribuzioni, onorevole Pastore, che sono accresciuti dagli emendamenti che voi avete approvato.

**Tesauro, Presidente della Commissione.** È una tradizione in gran parte liberale. È una tradizione costituzionale.

**Bozzi.** Ella però, onorevole professore Tesauro, mi deve citare una legge in cui sia previsto un ministro senza ministero ed al quale siano conferite attribuzioni. Non esiste nella nostra legislazione il caso di un ministro, provvisto di attribuzioni, al quale non corrisponda un ministero. Le attribuzioni sono dei ministeri, a capo dei quali sono ovviamente dei ministri. E questa è una garanzia prevista dalla nostra Costituzione che (dobbiamo ricordarlo?) è rigida. Perché un ministro significa un ufficio, con competenze, con responsabilità e con un congegno di controlli! Tutto ciò manca nel presente provvedimento, che crea un ministero anomalo (diciamo le cose col loro nome), costituito in parte dalla segreteria (che non cessa di esser

tale, onorevole Pastore, perché non si chiama più «generale»; ciò che conta è che sia una segreteria con cento elementi. La chiami «generale» o in altro modo non importa: non le etichette, ma la sostanza è quella che conta); e l'ufficio esecutivo, come ella ha detto, è la Cassa per il mezzogiorno. È una struttura anomala che, ripeto, non è un ministero. Voi dite che create un ministero attraverso questa nuova articolazione, ma io contesto che si possano dare per legge attribuzioni ad un ministro senza dar vita ad un ministero. Del resto, mancano precedenti del genere nella nostra legislazione. L'esempio dei ministri senza portafoglio costituisce proprio la riprova di quel che dico io, perché il fatto che si tratti di un ministro senza portafoglio dimostra che è privo di attribuzioni.

Quarto punto. Noi abbiamo proposto la modificazione del penultimo comma dell'articolo che suona: «I piani pluriennali impegnano, secondo le rispettive competenze, le amministrazioni e la Cassa per le opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (Cassa per il mezzogiorno) ad adottare i provvedimenti necessari alla loro attuazione».

Nel mio intervento (non so se il ministro Pastore abbia risposto su questo punto: non ho potuto ascoltare tutta la sua replica) sottolineai una questione che mi parve avere una certa importanza per questa circostanza e per la struttura della futura programmazione, se vi sarà. (Questa è un'anteprima). Ho detto che i piani della Cassa impegnano non solo la Cassa (è ovvio) ma anche le amministrazioni statali. Manca però il coordinamento. Vi è una subordinazione delle amministrazioni statali ai piani della Cassa.

**Barbi**, *Relatore per la maggioranza*. Non sono i piani della Cassa, ma i piani di coordinamento elaborati oggi dal C.I.R. e domani dal C.I.P.

**Bozzi**. Ella ha ragione: i piani di coordinamento impegnano la Cassa e le amministrazioni pubbliche. La situazione non muta, perché il personaggio è estraneo sia nella prima sia nella seconda ipotesi, e questo personaggio è il Parlamento.

Quando voi affidate al Comitato dei ministri (nemmeno al Consiglio dei ministri) la elaborazione di piani che devono impegnare le amministrazioni statali, ditemi quale funzione rimane al Parlamento quando è chiamato a discutere i bilanci relativi alle amministrazioni statali stesse. Se queste cose hanno un senso, se le leggi hanno una logica, noi siamo vincolati. Impegnare vuol dire creare una situazione ed estromettere, sia pure in parte, il Parlamento dalla formazione dei programmi statali. Rispondetemi, ditemi che non è così; ma spiegatevi allora come interviene il Parlamento.

Ciò che è veramente pericoloso nella programmazione (e questa è una prima attuazione) è il tentativo (che non sono io a denunciare) di espropriare il Parlamento a favore dell'esecutivo.

Il Comitato interministeriale, composto di ministri, è senza dubbio un organo rispettabilissimo, ma non è il Parlamento. Quando il Comitato interministeriale elabora i programmi, coordina e impegna le amministrazioni statali, il bilancio diventa ancora più rigido e il Parlamento viene esautorato della sua funzione di intervento perlomeno nel settore che riguarda quelle amministrazioni statali.

Rispondetemi, ed io sarò lieto di prendere atto delle vostre obiezioni.

Questi sono i punti di fondo dell'articolo 1, che poi ricorrono negli altri articoli applicativi di tale norma. Richiamo su di essi l'attenzione del Parlamento. Non facciamo cose inutili, delle quali non sappiamo chiaramente cosa possono produrre magari contro la stessa nostra volontà, non facciamo cose solo perché sedotti da certe formule sulla programmazione e sui piani regionali; tutte cose che possiamo dire nei comizi, ma non in una sede solenne come quella della formazione di una legge in Parlamento. (*Applausi*).

*Nella seduta del 21 maggio la Camera procede alla votazione a scrutinio segreto del disegno di legge, il deputato Cantalupo annuncia l'astensione del gruppo liberale. Il provvedimento è approvato con 249 voti favorevoli, 71 contrari e 12 astenuti e diventerà legge un mese più tardi (legge 26 giugno 1965, n. 717).*

PARLAMENTO IN SEDUTA COMUNE  
SULLA MESSA IN STATO D'ACCUSA  
DELL'EX MINISTRO TRABUCCHI

Seduta dal 16 al 20 luglio 1965

*Il 24 giugno 1965 la Commissione inquirente per i procedimenti di accusa respinge (9 voti contro 8) la messa in stato di accusa del senatore della DC Giuseppe Trabucchi, ex Ministro delle finanze.*

*Trabucchi, presidente della Banca cattolica del Veneto, accusato di contrabbando, peculato, interesse privato e abuso in atti d'ufficio, era finito sotto inchiesta per la concessione indebita a due società appartenenti ad un ex deputato democristiano di licenze per l'importazione di tabacchi messicani, in cambio del finanziamento illecito del proprio partito.*

*L'8 luglio, dando seguito a quanto previsto dall'articolo 22 del regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa, la maggioranza assoluta dei membri del Parlamento presenta un ordine del giorno diretto a disporre che la deliberazione adottata dalla Commissione sia rimessa all'esame del Parlamento in seduta comune, limitatamente all'imputazione relativa all'abuso innominato di ufficio (art. 323 del c.p.), sulla quale la Commissione aveva deliberato con il voto favorevole di meno dei tre quinti dei componenti, ovvero sia a maggioranza semplice.*

*Il 16 luglio il Parlamento si riunisce in seduta comune per deliberare la messa in stato di accusa di Trabucchi.*

*Bozzi prende la parola subito dopo l'intervento di Renato Dell'Andro, relatore per la Commissione inquirente.*

*Una larga parte del suo intervento è occupata dalle considerazioni circa la legittimità costituzionale di talune norme disciplinanti i procedimenti di accusa. Egli ricorda che, secondo la Costituzione, il Parlamento non è riunito per giudicare, bensì per svolgere la funzione «di un pubblico ministero collegiale». Passa poi a parlare del reato ministeriale e del rapporto fiduciario che deve intercorrere tra governanti e governati, concludendo che dare corso alla giustizia è nell'interesse della democrazia.*

*Il 20 luglio il Parlamento respinge l'ordine del giorno per la messa in stato di accusa di Trabucchi (461 voti favorevoli e 440 contrari), perché non si raggiunge la maggioranza assoluta richiesta dall'articolo 27 del regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli senatori, onorevoli deputati, desidero innanzi tutto rendere omaggio alla Commissione inquirente, presieduta da un illustre giurista ed eminente parlamentare, l'onorevole Franco Restivo. Io sono convinto che tutti i commissari abbiano adempiuto il loro dovere con serena coscienza, dominata dal sentimento della responsabilità che l'ufficio, a cui la legge li chiamava, imponeva loro. Ed è perciò che se qualche dissenso, talvolta anche non lieve, avrò occasione di manifestare nel corso del mio intervento, questo dissenso non può offuscare l'apprezzamento sincero che ho dianzi manifestato.

Noi adempiamo un dovere che è naturale e tipico in ogni libero Parlamento: il dovere della critica, il dovere del sindacato che si può svolgere, che si deve svolgere – ovviamente nelle forme opportune – su ogni atto pubblico, anche se questo atto sia manifestazione di sovranità. Ma, nel caso in esame, noi siamo chiamati direttamente dalla Costituzione a un ufficio preciso: quello di accertare i fatti per vedere se, attraverso l'analisi oggettiva e la qualificazione giuridica che ad essi si deve dare, sia o non sia da promuoversi l'accusa nei confronti del senatore Trabucchi, ex ministro delle finanze.

Io penso che la Commissione inquirente, come tale, non abbia più nulla da dire in quest'Assemblea. E pertanto interpreto quanto or ora ha riferito l'onorevole Dell'Andro come espressione del suo pensiero personale. Quello della Commissione inquirente è registrato nella relazione conclusiva, che è il documento che racchiude la motivazione e la volontà del collegio. Quanto l'onorevole Dell'Andro ha creduto di aggiungermi, *ad adiuvandum*, traendolo per altro obiettivamente dagli atti acquisiti, è estraneo al processo di formazione e di manifestazione del pensiero collegiale della Commissione. Difatti, onorevoli colleghi, i membri della Commissione inquirente siedono qui, in questo Parlamento, alla pari di ciascuno di noi. Nemmeno essi si debbono sentire legati alle conclusioni della relazione; altrimenti, questo dibattito non avrebbe senso.

Noi tutti siamo chiamati ad un compito di giustizia; non siamo giudici, non condanniamo né assolviamo. È un punto sul quale insisterò e che mi sembra fondamentale per l'impostazione procedurale e anche di merito della questione. Noi abbiamo la funzione di un pubblico ministero collegiale. Sotto questo riguardo sono incisive due proposizioni contenute nella Costituzione: l'articolo 90 e l'articolo 96.

Il Parlamento, in seduta comune, promuove la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri. L'atto di promuovimento dell'accusa è l'atto tipico dell'ufficio del pubblico ministero. Quindi, ripeto, non siamo giudici, siamo membri d'un organismo politico chiamati a una funzione giudiziaria, la quale precede e condiziona il giudizio del giudice in senso proprio, che è la Corte costituzionale. Tutti ci troviamo in situazione di parità. Anche il senatore Trabucchi (non so se sia presente) è alla pari di noi. Il *quorum* che le

norme giuridiche prescrivono per l'adozione della deliberazione il *quorum*, come dicono gli studiosi, sia strutturale sia sostanziale (cioè numero dei presenti e il numero dei votanti), si calcola sulla base di tutti i membri del Parlamento in seduta comune, abbiano essi la veste di componenti la Commissione inquirente o quella d'inquisiti. Ciò riconferma la eguaglianza di posizione giuridica nella quale noi tutti siamo. Ragion per cui ritengo che talune perplessità, talune riserve (che ho visto manifestare qua e là nella stampa, in interviste, in prese di posizioni) circa la legittimità dell'intervento e del voto dei membri della Commissione inquirente o del senatore Trabucchi in questa sede siano destituite di fondamento.

Vorrei, onorevoli colleghi, sottolineare un punto che mi sembra fondamentale: esso riguarda la nostra assoluta libertà nella formazione del convincimento.

Come nessuno di noi è legato ai risultati della Commissione inquirente, così nessuno di coloro che hanno sottoscritto la richiesta di convocazione del Parlamento in seduta comune e l'ordine del giorno, si deve sentire, né giuridicamente né moralmente, vincolato a quella richiesta e a quell'ordine del giorno. Se così non fosse, se noi ci sentissimo impegnati in un male inteso punto d'onore a ragione della firma apposta, ebbene, noi avviliremmo la funzione del Parlamento, noi avviliremmo la discussione, la libertà del dibattito come strumento della formazione dialettica del nostro autonomo apprezzamento.

Che cosa giuridicamente rappresentano la richiesta di convocazione del Parlamento in seduta comune e l'ordine del giorno contenente il capo d'accusa? Essi si pongono soltanto come modalità procedurali che i regolamenti, mal costruiti – lo dico fin da adesso: vi tornerò fra poco – prescrivono appunto perché questa adunanza e questo dibattito possano aver luogo; ma non altro sono se non un presupposto processuale. E, allora, noi siamo liberi di formare il nostro convincimento sulla base dell'esame della relazione, dei documenti, degli argomenti che da tutti verranno esposti, sulla base d'una autonoma valutazione.

Vorrei ancora, onorevoli colleghi, se consentite, sottolineare che in questa vicenda giudiziaria, la prima del genere che si celebra nell'Italia repubblicana, spicca e domina l'individualità del parlamentare, della coscienza libera del parlamentare. Guai se noi risentissimo pressioni di partito o pressioni di gruppo o altre forme di solidarietà! Qui spicca – ripeto – e campeggia la libera coscienza del parlamentare chiamato a svolgere una funzione di giustizia.

Vorrei fare un passo avanti. Vogliamo individuare la ragione che ha indotto il costituente a sottrarre al giudice ordinario la competenza per questi tipi di reato e ad affidarla a una procedura straordinaria di accusa e a un giudice straordinario? Cosa sia un reato ministeriale è, come voi sapete, discusso in dottrina (a che cosa non discutono i giuristi!). Certamente, non ogni illecito commesso da un ministro costituisce reato ministeriale: oc-

corre una connessione del fatto penalmente illecito, e quindi come tale previsto dalla legislazione punitiva, con la funzione del ministro, una connessione causale. E difatti la migliore dottrina precisa che deve trattarsi d'illecito compiuto a causa o per mezzo o semplicemente in diretta occasione della qualità di ministro. E qui vorrei aggiungere: nella qualità di ministro inteso sia come partecipe della direzione politica sia come capo di un dicastero, come titolare cioè di attività amministrativa: la Costituzione fa riferimento a tutte le funzioni ministeriali.

Ora, credo che tutti dovremmo essere d'accordo su un punto: che i fatti addebitati al senatore Trabucchi, se sussistenti nella loro materialità e nel loro elemento intenzionale, danno vita a un reato ministeriale; ed è, del resto, questa l'opinione della stessa Commissione inquirente, la quale ha ammesso la propria competenza, e quindi ha riconosciuto la configurazione eventuale di reato ministeriale ed è scesa all'esame dei suoi elementi in concreto, pronunciando la deliberazione di non doversi procedere in forza appunto di codesta indagine di merito.

La ragion d'essere della sottrazione del reato ministeriale alla competenza del giudice ordinario – diciamo meglio, alla giurisdizione del giudice ordinario – e la sua attribuzione a questa straordinaria procedura, che ha come pubblico ministero il Parlamento in seduta comune e come organo giurisdizionale, in senso tecnico e preciso, la Corte costituzionale, sta proprio, secondo me, nella qualificazione dell'illecito penale, nella qualificazione ministeriale, nella causa cioè del reato.

Si dice da molti che gli illeciti penali ministeriali siano stati sottratti al giudice ordinario per evitare la possibilità di persecuzione nei confronti di esponenti dell'esecutivo. Mi sembra un'impostazione errata; ed anche in certa misura offensiva nei confronti della magistratura. Ma poi non di questo si tratta. La ragione è diversa; secondo me, onorevoli colleghi – ed è un punto dal quale io prendo le mosse fin d'adesso per le conclusioni finali – la ragione sta in ciò: ogni reato offende, sia pure mediamente, sia pure di riflesso, la consociazione tutta intera. Noi siamo sempre, anche se assenti dalle aule dei tribunali, in qualche misura partecipi della vicenda giudiziaria penale; quanto meno perché ogni illecito penale turba il nostro interesse alla tranquillità, alla quiete, al vivere ordinato. Ma in questo tipo di reati, i reati ministeriali, aventi una peculiare soggettività e oggettività, a quel danno generale se ne aggiunge uno particolare.

Gli stessi governati sentono che l'offesa ad essi arrecata, al loro patrimonio giuridico e morale, da un reato ministeriale è assai più grave, più intensa ed estesa di quanto non possa essere quella provocata da qualsiasi altro reato. Nel regime democratico il governato affida, nelle forme previste dalla Costituzione, al governante la cura degli interessi pubblici, cui il governante deve assolvere nel rispetto della legge, con virtù civiche, avendo riguardo al bene generale della comunità. Nel reato ministeriale, avente quella tale qualificazione soggettiva e causale, sono in gioco ordini di in-

teressi più vasti, sono in gioco quella che si chiama la classe dirigente, qualche volta le istituzioni stesse; in misura maggiore o minore secondo la gravità dell'illecito, ma sempre si sprigiona da esso un'esplicazione che tocca in qualche maniera l'essere stesso della democrazia, il rapporto fiduciario che deve alimentare la sintonia istituzionale tra paese reale e paese legale, la consonanza tra governati e governanti, che è base fondamentale della vera, dell'autentica democrazia.

Perciò tutti noi in questa vicenda ci sentiamo maggiormente impegnati e dobbiamo agire con grande coscienza. Vi ho detto, onorevoli colleghi, che vi è questa connessione tra reato ministeriale e causa politica. Quando dico causa politica, uso questa parola in senso molto diverso e, mi sia consentito, anche più elevato di quello che non comportino le normali vicende della nostra dialettica, delle nostre passioni di partito, dell'alternarsi di maggioranza e minoranza, di governo e di opposizione. V'è una politica che attinge le fondamenta della democrazia, le istituzioni che le stanno a presidio, che possono essere intaccate, erose, messe in dubbio da fatti illeciti, soprattutto se questi esprimono il sintomo di una mentalità amministrativa e abbiano implicazioni in più profonde disfunzioni dell'apparato. Di qui il nostro interesse diretto; di qui il più largo, il più vivo, il più diffuso interesse dell'opinione pubblica. E noi dobbiamo guardare alla vera opinione pubblica, non a quella qualunquistica che è alla ricerca spasmodica di scandali, ma alla sana opinione pubblica che è alimento e forza della democrazia.

È codesta la ragione per la quale la Costituzione affida a un organo politico, il Parlamento in seduta comune, l'ufficio di valutare se l'accusa debba o no essere promossa. Abbiamo, quindi, due elementi da sottolineare: l'elemento soggettivo, cioè l'organismo politico, le Camere riunite; l'elemento oggettivo, cioè un'attività di giustizia, un'attività giudiziaria. Noi dobbiamo combinare queste due componenti. Non è dubbio che l'elemento preminente sia il giuridico; ma non possiamo trascurare l'altra valutazione, quella politica, nel significato che ho dianzi delimitato.

Onorevoli colleghi, non sono cose inventate da me. Tutta la dottrina costituzionalistica, sia sotto lo statuto albertino, sia in sede di commento della Costituzione repubblicana, riconosce che il Parlamento può dichiarare che non sussiste reato ministeriale per spiccate ragioni di opportunità politica e per ragioni di Stato. Vi sono casi in cui un Presidente del Consiglio o un ministro possono compiere un reato, e tuttavia sull'interesse meramente giuridico e giudiziario può avere prevalenza quello altamente politico, che consiglia di non promuovere l'accusa; come lo stesso interesse altamente politico può esigere che, nel caso di dubbio, non si arresti il corso della giustizia e l'accusa sia promossa al fine di fugare possibili ombre, il cui permanere erode il fondamento fiduciario del regime democratico.

La stessa Corte costituzionale, del resto, quando è chiamata a giudicare dei reati ministeriali acquista una coloritura politica. Voi sapete che nei giu-

dizi di accusa la Corte costituzionale ha una composizione di collegio diversa da quella comune: ai giudici ordinari si aggiungono infatti, i giudici aggregati, che, per la loro derivazione – sono eletti dal Parlamento in seduta comune – hanno una riflessa carica di politicizzazione.

Ma v'è di più: la norma giuridica prescrive che i giudici aggregati nel collegio siano in numero prevalente rispetto a quelli ordinari. Questa disposizione, sancita dall'articolo 135 della Costituzione, fu consigliata da un nostro eminente collega, oggi giudice della Corte costituzionale, l'onorevole Costantino Mortati, il quale giustificò la norma proprio con il motivo che vi ho ricordato poco fa. Poiché vi era un elemento politico, nell'accusa, provenendo questa da un organismo politico chiamato a svolgere un'attività di giustizia, ma pur sempre politico, era logico è giusto che anche nella composizione del collegio giudicante fossero inseriti soggetti non soltanto esperti in materia di diritto, ma anche politicamente sensibilizzati. E difatti la dottrina migliore parla a questo riguardo di «giustizia politica», nella quale espressione l'aggettivo non distrugge il sostantivo, ma lo qualifica in una sintesi che valuta l'elemento giuridico e a un tempo quello politico.

Onorevoli colleghi, non ci troviamo quindi di fronte a un episodio circoscritto, personale. Il fatto ha una risonanza particolare, investe noi come classe politica, il governo come istituzione costituzionale, i rapporti fiduciari tra Parlamento e governo, la generalità dei cittadini: v'è un interesse diffuso che abbiamo il dovere di tutelare.

Se consentite, prima di giungere alle conclusioni vorrei sottoporre alla vostra attenzione talune mie meditazioni. E lo faccio con l'animo del peccatore, recitando il *mea culpa* in maniera pubblica, confessandomi apertamente. Io fui, insieme con tanti altri (e qualcuno, molto autorevole, qui è presente), proponente della legge del 1962 e del regolamento parlamentare approvati dalla Camera e dal Senato nel luglio del 1961, che disciplinano la materia dei procedimenti d'accusa. Non vi furono obiezioni; quindi si tratta di una colpa generale, di una solidarietà di colpe. Furono approvati, legge e regolamento, senza discussioni da tutti i gruppi parlamentari.

Ebbene, è proprio delle norme il crederle perfette quando si vedono in astratto, e il riscontrarvi a volte manchevolezze ed errori quando si calano nella realtà, sul banco di prova dell'esperienza concreta. Le norme di cui si tratta, al momento della loro applicazione, si sono rivelate, a mio parere, non adeguate e, quel che è peggio, sospette di incostituzionalità in più d'un punto.

Se consentite, mi occupo brevemente dei poteri attribuiti alla Commissione inquirente. Poiché la materia è estremamente noiosa, cercherò di essere il più chiaro possibile.

La Costituzione affida al Parlamento in seduta comune la titolarità di questo preciso ufficio valutare se si debba o no promuovere l'accusa, il che vuol dire l'azione penale; la Corte costituzionale, se l'accusa è deliberata

dalle Camere, giudica. La Costituzione non prevede una Commissione inquirente, la quale acquistò cittadinanza nel mondo del diritto con la legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1.

«La messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri è deliberata dal Parlamento in seduta comune su relazione di una Commissione costituita di dieci deputati e di dieci senatori»; non altro dice l'articolo 12 della legge costituzionale n. 1 del 1953. Perché essa affida a un organo interno delle due Camere tale compito preliminare? È chiaro: basta che ci guardiamo attorno; non era possibile che l'ufficio collegiale di pubblico ministero, costituito di tanto numerosi elementi quanti qui noi siamo in seduta comune, potesse svolgere una qualsiasi istruttoria intesa a raccogliere gli indispensabili elementi di valutazione. Questo compito doveva necessariamente essere attribuito a un organo più ristretto. Ma quale era la competenza di questo organo più ristretto, di questo organo interno delle due Camere? Era una competenza di «relazione»: raccogliere elementi *hinc inde*, come dicono gli operatori giudiziari, e riferire. *Mutatis mutandis*, si trattava della stessa attività che la Commissione referente svolge nel procedimento della formazione delle leggi. Ma la titolarità del potere di accusa restava esclusivamente al Parlamento in seduta comune.

Che cosa è accaduto, invece, strada facendo? È avvenuto che i poteri della Commissione inquirente sono stati ampliati: e sono stati ampliati in base ai regolamenti del 1961. Difatti essa, in base a tali regolamenti, può archiviare la denuncia e può deliberare di non doversi procedere. E note: se queste due deliberazioni, di archiviazione o di non doversi procedere, sono adottate con un certo *quorum* sostanziale, rispettivamente quattro quinti e tre quinti dei componenti del collegio, il Parlamento non ha più *os ad loquendum*, non può intervenire, è paralizzato. Diciamo le cose con il loro nome: il Parlamento è espropriato, è stato espropriato d'un diritto e d'un dovere che la Costituzione direttamente gli commette. Se quel tale *quorum*, invece, non è raggiunto, il Parlamento può, sì, intervenire, ma attraverso una procedura difficilissima, percorrendo un itinerario faticoso. Occorre infatti che la richiesta di convocazione delle Camere riunite sia sottoscritta – chissà perché! – dalla maggioranza assoluta dei membri del Parlamento.

Quindi: noi partiamo da una Costituzione che prevede soltanto il Parlamento in seduta comune come titolare della potestà di accusa; da una legge costituzionale, quella n. 1 del 1953, che introduce la Commissione inquirente e le affida un compito relazionale; abbiamo poi i regolamenti, che trasferiscono in sostanza dal Parlamento in seduta comune alla Commissione inquirente una somma di vere e proprie potestà decisorie. Questa Commissione inquirente, la quale giudice non è, la quale (per usare una espressione non registrata dai testi) si potrebbe configurare come un pre-pubblico ministero, un organo preparatorio, di messa a disposizione degli elementi

necessari allo svolgimento, *cognita causa*, della funzione propria del pubblico ministero, cioè del Parlamento in seduta comune, in forza dell'ampliamento operato dai regolamenti, questa Commissione decide; e decide in una forma approssimativa di processo, in un quasi processo a porte chiuse, nella segretezza, attraverso una procedura nella quale non vi è imputato e non vi è contraddittorio.

Il pubblico ministero non può archiviare, per un principio di giustizia che noi abbiamo introdotto modificando il codice di procedura penale del 1930; e il pubblico ministero non può dichiarare di non doversi procedere, perché questa è attività del giudice, non è attività del titolare del potere di accusa. E noi (io per primo, onorevoli colleghi, e perciò ne faccio ammenda) abbiamo introdotto una tanto notevole deviazione, sicché la relazione si è trasformata in una proposta. Quella che la legge del 1953 definiva «relazione» è diventata proprio una proposta; il Parlamento interviene se v'è una proposta conforme della Commissione, non interviene affatto se la deliberazione di archiviazione o di non doversi procedere è adottata con il *quorum* sopra indicato di maggioranza; può intervenire se il *quorum* è inferiore, ma in tale ipotesi, come è avvenuto nel caso del quale ci occupiamo, la domanda di apertura del dibattito parlamentare deve recare ben 476 firme: una stortura, come vedete, una deviazione dai principi, forse una incostituzionalità.

Ma esaminiamo un altro aspetto. I dubbi d'incostituzionalità si fanno più forti in me quando porto la mia indagine su un'altra disposizione quella che prescrive per la deliberazione della messa in stato d'accusa del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri la maggioranza assoluta dei componenti il Parlamento in seduta comune. Questo precetto, introdotto nella legge ordinaria 11 marzo 1953, n. 87, e recepito dalla legge ordinaria 25 gennaio 1962, n. 20, e dai regolamenti parlamentari, è, a mio avviso, in contrasto con la Costituzione.

Leggiamo l'articolo 90 della Costituzione: «Il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione. In tali casi è messo in stato di accusa dal Parlamento in seduta comune, a maggioranza assoluta dei suoi membri». Questa norma vale per il Presidente della Repubblica. Vediamo adesso che cosa stabilisce l'articolo 96 della Costituzione nei confronti dei ministri: «Il Presidente del Consiglio dei ministri e i ministri sono posti in stato di accusa dal Parlamento in seduta comune per reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni». Qui non si richiede la maggioranza assoluta, prescritta per la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica. E non la si richiede con ragione, perché la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica è atto soggettivamente e oggettivamente molto diverso dalla messa in stato di accusa del Presidente del Consiglio e dei ministri. Dal punto di vista soggettivo è chiaro: la procedura investe il supremo magistrato della Repubblica. Ma v'è anche, e più

consistente, un argomento obiettivo. Nella messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica, il quale può rispondere soltanto di alto tradimento e di attentato alla Costituzione, il Parlamento dispone d'una qualche influenza creativa uso delle espressioni accessibili anche a coloro che non sono operatori di diritto del contenuto degli illeciti penali. Tutti sanno che qui due reati non trovano una definizione precisa nella legislazione punitiva. La regola *nullum crimen sine lege* qui non opera e il Parlamento è chiamato a decidere se l'azione intenzionale del Capo dello Stato possa o no essere considerata alto tradimento o attentato alla Costituzione: svolge, dicevo, un'attività non di mero accertamento, ma creativa, e quindi è ancor più evidente come l'imputazione di un reato, che non trova riscontro in una legge precedente nei suoi connotati obiettivi essenziali, debba richiedere una maggioranza assoluta, rincarata. Così non è per i reati ministeriali, per i quali deve sempre sussistere la fattispecie precisa nella legislazione penale.

La diversità delle due maggioranze ha pertanto un fondamento logico. Invece con le disposizioni normative che ho ricordato noi abbiamo richiesto anche per la messa in stato di accusa del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri la maggioranza assoluta dei componenti il Parlamento in seduta comune.

Ma il discorso sarebbe incompleto se non citassi un altro precetto della Costituzione, quello consacrato nell'articolo 64, il quale prescrive che «le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale». Quindi, di regola si tratta della maggioranza dei presenti. La Costituzione o una norma costituzionale soltanto possono stabilire una deroga; qui la deroga è stata imposta invece da una legge ordinaria e dai regolamenti parlamentari. In verità sembra che la procedura sia stata foggata in maniera da rendere estremamente difficili l'attività d'accusa e il giudizio della Corte.

Sempre sul tema delle incostituzionalità, dirò che è incostituzionale anche quella norma dei regolamenti parlamentari nella quale si prescrive che la richiesta di supplemento d'istruttoria debba essere votata dalla maggioranza assoluta del Parlamento in seduta comune. Questo è esattamente il contrario di quello che prescrive la Costituzione. Può non sussistere l'incostituzionalità per l'ordine del giorno, contenuto nella richiesta di convocazione delle Camere riunite, in quanto si tratta d'un atto esterno e non di una deliberazione delle Camere. Ma quando ricorre quest'ultima ipotesi, le decisioni si adottano in base all'articolo 64 della Costituzione e alle norme regolamentari, insindacabile espressione di autonomia quando sono conformi alla Costituzione e alle leggi costituzionali, le quali, nella gerarchia delle fonti, sono collocate allo stesso grado della Costituzione.

Se queste osservazioni non sono, come credo, prive di fondamento, noi ci troviamo in una difficile situazione. Ci troviamo, da una parte, di fron-

te a una procedura gravemente sospetta d'incostituzionalità (e sono molto cauto quando dico «sospetta»), dall'altra dinanzi alla legge ordinaria e ai regolamenti parlamentari. Si pone questo dilemma: seguiamo la legge ordinaria e i regolamenti, o seguiamo la Costituzione?

Io dico subito che dobbiamo seguire la legge ordinaria e i regolamenti. Il nostro è uno Stato di diritto, in cui la certezza dell'ordinamento giuridico è fondamentale garanzia. Finché una legge ordinaria (e ciò vale anche per i regolamenti parlamentari) non è tolta di mezzo secondo le vie normali (annullamento da parte della Corte costituzionale o abrogazione) quella norma obbliga tutti. Guai se un qualsiasi cittadino o un ufficio o il Parlamento dicessero: non applichiamo la legge o il regolamento perché li riteniamo incostituzionali! La nostra è una Costituzione rigida la quale prescrive i modi in cui le leggi si tolgono di mezzo. Finché esse sono, operano e vincolano.

Da queste considerazioni scaturisce una prima valutazione che anticipa il merito del mio discorso. La considerazione e la seguente. Sarebbe un grave errore se noi dovessimo giungere a conclusioni di merito contrarie al promovimento dell'accusa nel sospetto (dico soltanto «sospetto») che la procedura seguita non sia conforme alla Costituzione. Pensate ad una votazione come questa: 900 presenti e votanti: 451 votano sì, 449 votano no. Non vi sarebbe il deferimento! Io non dico che codeste preoccupazioni siano da sole argomento valido per deliberare il deferimento; dico che di esse non ci dobbiamo dimenticare nella valutazione di merito. (*Commenti al centro*).

Nel rispetto delle norme ordinarie ancora valide e operanti, noi dobbiamo quindi stare al reato contestato nell'ordine del giorno: all'abuso innominato, generico diciamo meglio, d'ufficio. Mi pare che questa figura manzoniana dell'«innominato» cominci a diffondersi. Ho letto oggi su un giornale di Roma del mattino un'intervista d'un parlamentare democristiano, del quale il giornale dice che desidera restare «innominato». Abbiamo qui il reato «innominato», il parlamentare «innominato»: era invece individuabile, questo parlamentare, con nome e cognome, tanto che tutti, io credo, hanno capito di chi si tratti.

*Una voce al centro.* Chi è?

**Bozzi.** Sarà l'onorevole Cossiga, probabilmente. Cerco d'indovinare.

Ora, noi siamo chiamati a pronunciarci in ordine al reato previsto dall'articolo 323 del codice penale. Questo è appunto il tema preciso del dibattito. Conosciamo tuttavia il punto di vista più ampio manifestato da un nostro eminente collega, l'onorevole La Malfa, il quale ha posto in evidenza la necessità di studiare, al fine di provvedervi adeguatamente, i rapporti fra classe politica dirigente e pubblica amministrazione. Non dico che l'onorevole La Malfa non abbia ragione, ma mi sembra che di codesto problema si possa in questa sede discutere per quel tanto che è indispensabile ai fini

del discorso sul tema principale, in ordine cioè alla valutazione dei fatti e alla deliberazione se si debba o no promuovere l'accusa.

Vorrei però trarre occasione, onorevole La Malfa, dalle sue considerazioni e da altri rilievi mossi da varie parti per sottolineare un punto che mi sembra importante. È vero che in Italia vi sono leggi antiquate (a volte, più che antiquate, arcaiche); è vero che di fronte ad una società in movimento la legislazione non procede con ritmo atto alle nuove esigenze. Stiamo bene attenti, però; questo riconoscimento d'inadeguatezza di molte norme e strutture non deve diventare un comodo rifugio e un alibi pretestuoso per compiere deviazioni, esorbitanze e scorrettezze di varia natura. Cambiamo le leggi (siamo qui per questo); ma, finché sono in vigore, esse vanno rispettate. Non creiamo comodi rifugi e invocazioni di alibi per cose che meriterebbero un altro nome! (*Interruzione del deputato La Malfa*).

Non la si può mai nominare, onorevole La Malfa, senza che ella scatti.

**La Malfa.** Ella non ha interpretato esattamente il mio pensiero, onorevole Bozzi. Io non ho proposto nuove leggi: ho proposto un'inchiesta.

**Presidente.** Non vorrei, onorevole Bozzi, che ella, dopo aver precisato quali devono essere i limiti dell'argomento da trattare, allargasse poi indrettamente il discorso, offrendo ad altri la possibilità di fare altrettanto.

**Bozzi.** La tranquillizzo, signor Presidente, perché ho già finito su questo punto.

Venendo all'articolo 323 del codice penale, devo fare subito una dichiarazione. Se vi fosse taluno (non dico in quest'aula, ove molti sono provveduti in questioni di diritto, ma fuori di qui) che avanzasse per avventura dubbi sulla legittimità costituzionale dell'articolo 323 del codice penale, si disinganni, perché la Corte costituzionale, con sentenza n. 7 di quest'anno, ha risolto il problema e ha dichiarato che quella norma è perfettamente conforme alla Costituzione.

Affrontando la materia, ci troviamo subito davanti ad una questione di carattere preliminare. Il reato contestato è amnistiato dal decreto del Presidente della Repubblica 24 gennaio 1963, n. 5, che copre gli illeciti penali commessi fino a tutto l'8 dicembre 1962.

**Bertinelli.** Se il fatto non scavalca il termine dell'amnistia.

**Bozzi.** La ringrazio per questa precisazione, onorevole Bertinelli. Ora, è applicabile l'amnistia al caso in esame? E, se la risposta è affermativa, da quale autorità è applicabile?

**Presidente.** Non certamente dal Parlamento.

**Bozzi.** Grazie, signor Presidente. Era esattamente quello che volevo dire.

Ora, così come è configurato nel capo di accusa contenuto nell'ordine del giorno, il reato sembra (dico «sembra» perché quella formulazione non è del tutto perfetta) un reato continuato; nell'atto di accusa è scritto: «per avere, nel periodo dal 1° gennaio 1962 all'11 aprile 1963, con atti successivi, commesso abuso di potere», ecc. Vi fu invero, nell'attività svolta dal senatore Trabucchi, una concatenazione d'interventi: un atto iniziale e atti successivi (di variazione di qualità di tabacco, di riferimento del prezzo di acquisto ad annate precedenti, ed altri ancora), tutti fra loro collegati da unità d'intento; e l'ultimo di questi atti scavalca la data del dicembre 1962. Quindi, per lo meno quest'ultimo sarebbe fuori dell'amnistia. Non compio adesso una valutazione approfondita, prospetto dei dubbi. Anche nella fattispecie della continuazione, ai fini dell'amnistia, si opera un frazionamento dei fatti, e ogni azione viene valutata per se stessa: se taluna è coperta dall'amnistia ne beneficia, se taluna no, non ne beneficia. Quindi, v'è il dubbio che il reato non entri nell'amnistia, per lo meno per una parte.

Ma in ogni caso vale l'osservazione fatta dal Presidente della nostra Assemblea. Noi non possiamo applicare amnistie. Noi siamo il pubblico ministero. L'amnistia è un atto riservato al giudice in senso tecnico. Se la vedrà la Corte costituzionale. Ma io ritengo che di fronte a un reato amnistiato la Corte costituzionale abbia poteri più ampi di quelli del giudice comune. La Corte è un organo straordinario chiamato a giudicare dell'attività di un membro del Governo messo in stato di accusa dal Parlamento per un fatto che determina le esplicazioni notevoli alle quali ho dianzi fatto riferimento. Ebbene, io penso (e di ciò sono convinto dal punto di vista giuridico) che, se la Corte costituzionale giudicasse di dovere applicare l'amnistia, innanzitutto potrebbe ricorrere alla disposizione dell'articolo 152 del codice di procedura penale qualora ravvisasse palesi prove di non sussistenza del reato; ma anche se ciò non fosse, essa avrebbe il potere e, vorrei dire, il dovere di scendere anche a una valutazione di merito. La Corte costituzionale è organo di quella «giustizia politica» di cui ho fatto cenno; deve disporre di poteri più ampi di quelli propri del giudice ordinario, per la eccezionalità del reato e del giudizio e per la rilevanza politica che vi è connessa.

**Del Castillo.** Si tratterà eventualmente d'un problema della Corte costituzionale.

**Bozzi.** Ella crede, onorevole collega, che una cosa così ovvia mi fosse sfuggita? (*Commenti*).

Avviandomi alla conclusione, non scenderò in un esame dettagliato degli atti raccolti dalla Commissione inquerente in forma quasi processuale, la forma approssimativa che, in conformità al regolamento, è stata seguita. Ho letto un'intervista dell'ex ministro Trabucchi. Io ho una simpatia umana per questa figura stravagante ed estrosa del senatore Trabucchi; credo che

ce l'abbiamo un po' tutti quanti. Io dubito dell'opportunità di rilasciare interviste, che racchiudono un'autodifesa, quando è aperto il dibattito nel Parlamento; ma questi sono affari personali, e ognuno si regola come meglio crede.

In questa intervista – che, come dicevo, è un'autodifesa anticipata – voi cogliete in sintesi (perché io farò un esame di sintesi) la mentalità con cui il ministro Trabucchi amministrava la cosa pubblica. Cosa dice il senatore Trabucchi? «La prima persona in un ministero che ha il diritto e il dovere di decidere se un determinato provvedimento è più o meno conforme alla legge è il ministro. Il ministro ero io e ho deciso che era conforme, anche se i tecnici hanno manifestato dei dubbi in proposito». Veramente, nella questione del tabacco messicano, i tecnici hanno dimostrato qualche cosa di più che dubbi. E se consente, onorevole Dell'Andro, è stata utile la lettura che ella ci ha fatto della deposizione, in sede di Commissione inquirente, del direttore generale Cova; ma sarebbe stato molto più utile se ella ci avesse ricordato cosa il dottor Cova disse al ministro Trabucchi, nel momento in cui questi gli proponeva l'operazione di anomala concessione, sotto la preoccupazione storica della peronospora!

Il periodo che ho riferito, e l'altro in cui il senatore Trabucchi proclama il potere per il ministro, in determinate circostanze d'interesse pubblico, di «violare la legge o di andare oltre la legge», sono sintomatici d'una mentalità. Non vorrei disturbare la memoria del «re sole»; ma, in fondo, l'abbiamo anche ai nostri giorni questa *forma mentis*: è la concezione «lapiriana» del governo, è il potere personale; il che poi, forse, è in collegamento con la concezione di diritto naturale che è cara alla parte politica alla quale il senatore Trabucchi appartiene. (*Vive proteste al centro*).

**Presidente.** Onorevole Bozzi, si attenga al caso concreto! (*Proteste all'estrema sinistra*).

**Bozzi.** Credo, signor Presidente, di non meritare questo richiamo. (*Applausi all'estrema sinistra*).

**Presidente.** Ella ha male interpretato il mio richiamo. Non ho inteso certamente farlo in senso polemico. (*Applausi al centro*).

**Bozzi.** Credo di essere rimasto rigorosamente nei limiti della discussione. Se ad un certo momento ho richiamato il diritto naturale, e questo richiamo offende taluni colleghi, io non ci posso fare niente! (*Commenti*). Comunque, lasciamo stare il diritto naturale. Veniamo al diritto positivo.

Ora, non è esatto che il ministro, alla pari di qualunque pubblico ufficiale, sia *dominus*, sia *legibus solutus*, il primo e l'unico interprete della norma e dell'interesse pubblico sulla base di criteri soggettivi. No. Noi ci dobbiamo muovere, tutti quanti, nella cornice del diritto, rispettando le leggi, sentendo – per restare al caso – i consigli d'amministrazione, non esproprian-

do i consigli d'amministrazione, non mettendoli di fronte a una decisione già presa dal punto di vista giuridico, e richiedendo loro soltanto secondarie valutazioni tecniche. Onorevole Dell'Andro, sappiamo tutti che il parere del consiglio d'amministrazione dei monopoli è obbligatorio e non vincolante; abbiamo imparato queste cose al primo anno della facoltà di giurisprudenza, per coloro che l'hanno frequentata, e sappiamo benissimo che il ministro può andare in dissenso dal parere. Ma per far questo occorre che il parere vi sia, e perciò che sia stato chiesto, e occorre che il ministro motivi la ragione del dissenso. Ora, quando il ministro – dico queste cose con profondo rammarico – esonerava il consiglio d'amministrazione dalla valutazione degli aspetti giuridici che erano il punto essenziale della questione, cioè il punto pregiudiziale relativo al quesito se quella operazione si potesse o non si potesse fare sulla base delle leggi, gli aspetti tecnici erano senza dubbio utili, ma pur sempre complementari, marginali e secondari.

L'articolo 323 del codice penale contempla una figura estremamente generica d'illecito penale, sussidiaria: è una specie di tappabuchi. Se non è possibile ipotizzare un altro reato, soccorre l'articolo 323! Nel quale di certo l'elemento soggettivo è dominante; e lo ha detto bene l'onorevole Dell'Andro, che è professore in questa materia. Lo riconosco: l'elemento soggettivo, del dolo generico e specifico, è dominante.

Ma, onorevoli colleghi, debbo proprio dire una cosa che è sulla bocca di tutti: diciamola pure francamente, bisogna avere la forza di dirla tra noi. La sincerità è un modo di rinvigorire la democrazia. Quello che mi preoccupa in tutta questa operazione non è soltanto la violazione sistematica delle leggi, dei regolamenti. Ogni cosa può trovare una spiegazione, anche se qui siamo di fronte ad un processo; e tante cose la stessa relazione le fa capire più o meno chiaramente. Ma quello che mi preoccupa, lo ripeto, è il destinatario della concessione. Dobbiamo avere la forza di dirle queste cose: il destinatario fu un nostro collega, che io per altro conoscevo per consuetudine di colleganza, l'onorevole Carmine De Martino.

Qui vi è una serie reiterata, continuata di interventi personali, di iniziative, di volontà potenti e prepotenti che hanno per destinatario un uomo politico.

Il senatore Trabucchi ha detto nella sua intervista una cosa che credo sia esatta: «La mia risposta è semplice: ho visto De Martino per la prima volta in vita mia quattro anni fa». Ora, un conto è «vedere», un altro conto è conoscere. Io, per esempio, non ho mai visto di persona il presidente Johnson, eppure so bene chi è. Appare estremamente improbabile che un uomo di partito, di corrente di partito, politicamente in vista, quale era ed è il senatore Trabucchi, non conoscesse il ruolo che nella democrazia cristiana aveva l'onorevole Carmine De Martino. Questi era il capo d'una corrente che si chiamava «la vespa», la quale, nel periodo in cui l'operazione tabacco messicano prese le mosse, esercitava una funzione di critica e di disturbo rispetto all'indirizzo della maggioranza della democrazia cristiana.

Non voglio trarre da ciò un elemento di prova sicura di favoritismo intenzionale; ma il fatto resta; è nella coscienza dell'opinione pubblica, di tutti noi; ed è necessario eliminare senza riserve il dubbio che da esso promana. (*Commenti al centro*).

E allora, onorevoli colleghi possiamo dire che è stata raggiunta in maniera tranquillizzante la prova della inesistenza dell'illecito? So che non basta l'illegittimità degli atti e delle procedure (sono cose elementari) per configurare il reato di abuso generico d'ufficio, che si impernia sul dolo specifico, cioè sulla volontà diretta al fine di recare ad altri un vantaggio, un vantaggio ingiusto. Ma io domando: l'imponenza delle illegittimità consumate era veramente giustificata dal fenomeno della peronospora?

Nessuno di noi su questo può essere tranquillo, e lo dico con profondo rammarico: zone grigie di dubbio pesano sulla vicenda. È bene mantenerle, negando il promovimento dell'accusa, o è bene eliminarle attraverso un regolare giudizio e la sentenza del giudice? Non dimentichiamo che non è in causa soltanto il senatore Trabucchi: siamo in causa in qualche misura tutti noi, la classe dirigente italiana, e il vero giudice, oltreché la Corte costituzionale, è la grande opinione pubblica del paese. Ci sentiamo veramente di poter dire «no», di precludere ogni ulteriore corso dinanzi alla Corte costituzionale?

Questo è il problema. Non si tratta di analizzare, anatomizzandola nel *pro* e nel *contra*, la deposizione *A* o la deposizione *B*, che pure hanno la loro importanza. Qui siamo di fronte a un complesso d'illegittimità e a un destinatario dell'operazione appartenente allo stesso partito politico del senatore Trabucchi; siamo di fronte ad una materia per la quale è necessario e in ogni caso altamente opportuno che il giudice dica la sua parola. Anche perché, nel fatto, sono implicati altri soggetti; e questo è un aspetto che non dobbiamo dimenticare.

Leggete, onorevoli colleghi, l'atto introduttivo dei numerosi fascicoli che stanno nella cancelleria del Parlamento; ebbene, il procuratore generale della corte di appello di Roma denuncia l'esistenza di correi (così li chiama), che sono i legali responsabili delle due società concessionarie. E se noi mettessimo un punto fermo alla vicenda relativa al senatore Trabucchi, come proseguirebbe la giustizia nei confronti dei concorrenti nel reato? Vorremmo stabilire due pesi e due misure? Io non intendo approfondire il problema giuridico, sotto questo profilo; ma per ognuno, il problema giuridico non è dissociabile da quello morale. Già noi, alla Camera, abbiamo commesso, secondo me, un grave errore negando l'autorizzazione a procedere per il peculato consumato con l'appropriazione di denaro appartenente all'I.N.G.I.C. Non diffondiamo nel paese la sensazione che i parlamentari siano coperti sempre da immunità!

Vi sono due pericoli che ci insidiano, onorevoli colleghi, due pericoli entrambi nefasti, uguali e contrari: il pericolo di voler fare del senatore Trabucchi il capro espiatorio d'un sistema, d'un modo di concepire il potere,

che purtroppo è largamente diffuso, e il pericolo opposto di voler elevare attorno a lui uno scudo di falsa solidarietà che sarebbe nella realtà, omertà. Dobbiamo guardarci dall'uno e dall'altro pericolo e fare serena giustizia.

Io vi dico che ho avuto in me un lungo e profondo travaglio. Vi sono sentimenti umani che non è sempre facile far tacere. Nutro simpatia – lo dicevo – per questa figura un po' stravagante, eccezionale, di uomo, il senatore Trabucchi, al quale non si imputa di aver preso nulla per sé (questo è ben lontano dal giudizio); però ho rivolto a me stesso questa domanda: se tu in questo momento vestissi ancora la toga, ebbene, come ti regoleresti? Io ho risolto questo angoscioso problema e lo prospetto alla vostra attenzione, all'attenzione del Parlamento della Repubblica italiana. L'ho risolto con rammarico e con tristezza, come con rammarico e con tristezza si compiono taluni doveri, e ho detto: la giustizia vada avanti, sia fatta luce nel modo più assoluto, nell'interesse dello stesso senatore Trabucchi, soprattutto nell'interesse della democrazia italiana. (*Applausi*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUI CRITERI DI NOMINA  
DEI MAGISTRATI DI APPELLO

Seduta del 29 novembre 1965

*Il 26 novembre 1965 la Camera inizia la discussione di tre proposte di legge concernenti i criteri di nomina a magistrati d'appello (C. n. 1745, C. n. 2030, C. n. 2091). La proposta 2091, a firma Aldo Bozzi, viene assorbita dalla 1745, espressione della maggioranza parlamentare.*

*Ne è primo firmatario il democristiano Uberto Breganze, vice presidente della Commissione giustizia e prevede, in origine, che la nomina dei magistrati d'appello avvenga per semplice anzianità. Nel testo definitivo tuttavia è reintrodotta un criterio di selezione. All'articolo 1, infatti, la proposta di legge dispone che i magistrati di tribunale, «compiuti undici anni dalla promozione a tale qualifica», siano sottoposti «alla valutazione dei consigli giudiziari ai fini della nomina a magistrati di corte d'appello».*

*L'intervento di Bozzi (29 novembre 1965), protagonista di un garbato contraddittorio con il Ministro di grazia e giustizia, Oronzo Reale, si concentra sul rapporto fiduciario che in democrazia deve necessariamente intercorrere tra cittadini e magistrati. Il testo in discussione, là dove prevede che il magistrato giudicato inidoneo alla promozione possa tornare ad occupare il proprio ufficio, rende questo rapporto problematico.*

*La proposta viene approvata il 9 dicembre, quindi trasmessa al Senato, dove sarà approvata, con modificazioni, il 12 luglio 1966. La Camera la approverà definitivamente il 20 luglio successivo (legge 25 luglio 1966, n. 570).*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, mi atterrò precipuamente all'esame della proposta di legge «cosiddetta» Breganze (non so infatti se sia la «Breganze pulita» o la «Breganze sporca») senza divagazioni; per lo meno cercherò di non subirne la suggestione.

Ho letto con grande interesse la relazione dell'onorevole Valiante e, tranne uno svarione forse inconsapevole d'ordine politico e storico che si legge a pagina 5, le considerazioni dell'onorevole Valiante mi trovano largamente consenziente. Devo dire però che le conclusioni divergono dalla motivazione.

Non so se a questa proposta di legge si debba dare per fondamento la relazione Valiante o, per esempio, quanto or ora ha detto l'amico onore-

vole Amatucci, che ha portato una serie di argomenti completamente opposti a quelli adottati dall'onorevole Valiante. La fatica dell'interprete, quando andrà alla ricerca dei lavori preparatori (per quel tanto di efficacia nella ermeneutica che ai lavori preparatori si deve dare) sarà molto improba.

Ma limitiamoci al testo ufficiale, cioè alla relazione, che immagino esprima il pensiero della maggioranza.

Credo che chiunque abbia letto la relazione e la proposta di legge abbia rilevato una netta divergenza fra le due parti. Se si trattasse di una sentenza, onorevole Valiante, si potrebbe chiamare una «sentenza suicida» che non sarebbe da esibire fra i titoli per la promozione. Poiché non è una sentenza ma un documento politico, diremo che è un «compromesso».

L'onorevole Valiante sente tanto la difficoltà della sua situazione che a un certo momento propone degli emendamenti che, pur restando nella logica del provvedimento, vi apportano modificazioni di notevole rilievo.

Né deve meravigliare che si sia battuta la via del compromesso; in Italia, soprattutto da qualche tempo a questa parte, è la via preferita, come ho potuto constatare anche assistendo ai lavori della Commissione giustizia, di cui non faccio parte ma alle cui sedute partecipo allorché sono in discussione provvedimenti che m'interessano particolarmente. Ricordo, ad esempio, che, quando si discusse la cosiddetta «legge Bosco», che con un eufemismo il collega Amatucci ha definito «affrettata», moltissimi colleghi furono favorevoli, mentre noi invece la criticammo.

**Reale, Ministro di grazia e giustizia.** Quella legge venne approvata all'unanimità.

**Bozzi.** Io non l'ho approvata di certo.

Il difetto fondamentale del testo che ci sta dinanzi risiede, a mio avviso, proprio nel suo carattere di compromesso. Il provvedimento in sostanza tende in via principale ad eliminare quello che con espressione burocratica viene chiamato lo «sbarramento» dello scrutinio. Infatti non si parla più di «promozione» ma di «nomina».

Ho tuttavia l'impressione (e devo manifestarla ai colleghi della Commissione e a tutta la Camera) che quanto si è creduto di cacciare dalla porta rientri dalla finestra, e in forma peggiore. L'articolo 1, infatti, dispone che «i magistrati di tribunale, compiuti undici anni dalla promozione a tale qualifica, sono sottoposti alla valutazione dei consigli giudiziari ai fini della nomina a magistrati di corte d'appello». Tale norma va interpretata nel senso che tutti i giudici italiani, *ex officio*, ne facciano o meno istanza, sono sottoposti a codesta valutazione; e che questo sia il senso della legge risulta chiaro anche dal successivo articolo 7, nel quale si prevede la «rinuncia alla nomina», evidentemente in seguito a una valutazione favorevole, il che esclude una rinuncia preventiva. Tutti i giudici italiani, adunque, alla scadenza d'un certo termine, sono sottoposti obbligatoriamente a una valutazione.

Il compito di valutare i magistrati è affidato ai consigli giudiziari, composti nel modo a tutti noto; essi devono esprimere un parere motivato (come è giusto che avvenga, a garanzia degli interessati), non un verdetto. In base all'articolo 1, la valutazione deve prendere in esame l'attività svolta dal magistrato. Nell'articolo 3, poi, si introduce un'ulteriore precisazione, stabilendo che i consigli giudiziari, nel formulare il loro parere, «devono tener particolarmente conto della laboriosità del magistrato, della capacità, diligenza e preparazione dimostrate nell'espletamento delle sue funzioni». Ora, se questo testo non sarà emendato, esso deve essere interpretato nel senso che non vi è, alcuna limitazione di tempo, e cioè che l'indagine deve riguardare il periodo intercorrente dall'immissione nella magistratura sino alla vigilia del giorno in cui si è soggetti alla valutazione.

Se la legge ha un significato, se ne deduce che quattro dovrebbero essere gli elementi in base ai quali si deve fondare il giudizio: la laboriosità, la capacità, la diligenza, la preparazione del magistrato. Se un magistrato vedesse un parere a lui sfavorevole che non prendesse in considerazione cumulativamente questi elementi, avrebbe buon titolo per impugnare il provvedimento negativo che si fondasse su un tale parere non completo nell'esame.

Ora io domando a chiunque, anche non operatore del mondo del diritto: come può il consiglio giudiziario, costituito di magistrati, valutare la laboriosità, la capacità, la diligenza e la preparazione? Certamente non si potrà limitare a vedere se il magistrato osserva l'orario d'ufficio. Vorrei dire che e l'ultimo degli elementi, anche perché molti magistrati lavorano a casa; e poi, poveretti, l'ufficio non ce l'hanno! Ne si potrà limitare a constatare la preparazione. La preparazione è soltanto un elemento, un requisito propedeutico che attiene al patrimonio culturale. Ma vi sono tante persone – anche noi ne conosciamo – che, come volgarmente si dice, sono «pozzi di scienza» ma poi di fronte al caso clinico non sanno adoperare questa scienza. Vi sono anche dei bravissimi medici che sanno tutto di medicina, ma poi non sanno effettuare la diagnosi. In fondo, il magistrato è una specie di medico che deve fare la diagnosi e apprestare la terapia. Vi sono magistrati che magari non hanno una profondissima cultura giuridica ma viceversa hanno quel senso pratico, quell'intuito che sa cogliere il punto della questione e saggiamente risolverla.

L'elemento fondamentale in definitiva è quello della capacità. Tutti gli altri sono strumentali rispetto a tale risultato conclusivo: tu hai la capacità a fare il magistrato e ad essere nominato consigliere della corte di appello. Ora io chiedo: questo organo collegiale di magistrati, il consiglio giudiziario, come giudica, sulla base di quali elementi, se non, soprattutto, sulla base delle sentenze, sulla base delle requisitorie, sulla base degli atti che un magistrato svolge, secondo la natura dell'ufficio cui egli è destinato?

Vi saranno certamente elementi concorrenti, quali il modo con il quale egli si comporta, la diligenza, il numero delle sentenze che ha steso, ma soprattutto l'elemento della capacità, in definitiva dell'attitudine, lo si può desumere soltanto dall'attività professionale di carattere specifico.

Consentite un ulteriore passo in questa mia fredda disamina. All'articolo 3 v'è un comma che è quasi misterioso, ma anche pericoloso, perché si dice: «Nei singoli casi il consiglio giudiziario ha la facoltà» (non è quindi un obbligo, è una facoltà, l'esercizio di un potere discrezionale) «di assumere, nelle forme e con le modalità ritenute più idonee, ogni ulteriore elemento di giudizio che reputi necessario per la migliore valutazione del magistrato».

Ora io dico: quando il collegio deve giudicare della capacità, della diligenza, della preparazione e della laboriosità, quale ulteriore elemento è necessario? O sono fonti di prova per vedere se sussistono quegli elementi indicati nel primo comma dell'articolo 3? Di grazia, allora, a chi li va a chiedere? Al tenente dei carabinieri? Al parroco? Non ho un'idea dell'attuazione pratica di una norma di questo genere. Il magistrato si giudica soprattutto sulla base della sua attività, e il consiglio giudiziario, che è del distretto, conosce di regola tutti i propri magistrati; sa come si comportano in società, se hanno debiti, se giocano, se svolgono attività che possa essere non del tutto confacente con la dignità del magistrato.

Allora, questi ulteriori elementi «nei singoli casi» il consiglio giudiziario a chi li va a chiedere? Qui vi è la fonte di un potere discrezionale che con tutto il rispetto che ho per la magistratura (non mi faccio mai prendere dall'enfasi) può anche degenerare in un arbitrio inconsapevole.

Poco fa accennavo allo scrutinio che, messo fuori della porta, rientrava dalla finestra. È vero che voi non lo chiamate scrutinio, non lo chiamate esame, lo chiamate «valutazione», ma questa che cosa è? Uno sbarramento vi è e, vorrei dire, vi è anche in forma peggiore. Infatti nei sistemi fondati sullo scrutinio o sui concorsi per titoli, vi era una maggiore somma di garanzie, pur con tutti gli inconvenienti. Voi lo sapete: sono decisamente contrario a quel sistema, non lo difendo, anzi per questo critico quello che voi proponete.

Viceversa, nel sistema da voi proposto quale garanzia v'è? Non si sa per quale tempo si può indagare, per cui un anno di non laboriosità può sovrapporre 10-12 anni di laboriosità; oppure un'eventuale deficienza in un periodo può pesare in un modo o in un altro. Nel sistema degli scrutini, che voi dite di voler abbandonare, per lo meno vi era l'indicazione di un periodo, criticabile finché si vuole; comunque in quel sistema, che non approvo, per lo meno le garanzie vi erano.

Quindi, in sostanza, si afferma di abolire lo sbarramento per scrutini o per esami, e se ne introduce con diverso abito uno che ha lo stesso corpo, anzi un corpo peggiore. Questa è la critica di fondo.

In realtà questa proposta di legge – me lo consentano i colleghi – non ha una logica. Qui vi sono due vie: o seguite la via (cara anche al mio

amico Cariota Ferrara) degli scrutini, dello sbarramento, degli esami, della gente che deve studiare in eterno; una via che non approvo, ma che ha una sua logica, presuppone un sistema gerarchico; io, ripeto, la disapprovo profondamente, però essa ha un'anima, ha un carattere. Oppure dovete andare all'altro sistema, quello da me suggerito (e condiviso fino a un certo momento anche dall'onorevole Martuscelli), che ha una sua logica. Ma voler fare una contaminazione rappresenta l'errore della norma in esame. Infatti a un certo momento siete poi costretti – sia pure per due anni, con quella tale provvisorietà tipica della mentalità italiana – a mantenere ancora i concorsi. Quindi vi contraddicete in continuazione.

Il mio discorso a questo punto potrebbe anche terminare, perché tocca l'essenza di questa legge, che non ha una logica. Però vorrei sapere che cosa è chiamato a fare il Consiglio superiore della magistratura. Qui si tratta di un omaggio formale all'autogoverno della magistratura: vorrei vedere qual è quel Consiglio superiore della magistratura che dica «no» di fronte a un parere favorevole, o dica «sì» a un parere contrario. Potrebbe anche accadere, ma mi sembra estremamente difficile. Quindi si tratta quasi di uno spolverino, di un atto meramente formale.

Ma consentitemi di fare un ulteriore passo avanti e di leggere la disposizione dell'articolo 2: «I magistrati che non abbiano conseguito valutazione favorevole sono sottoposti a nuova valutazione dopo un biennio». Non dimentichiamo mai che si tratta di magistrati con sedici anni di attività giudiziaria, i quali si presentano tutti a questi esami. Vorrei sapere se sia facile trovare in Italia un consiglio giudiziario che dica: non sei capace; oppure: non sei preparato; oppure: non sei diligente; oppure: non sei laborioso. Lasciamo stare la diligenza e la laboriosità, che sono cose alle quali si può porre riparo, in quanto una non laboriosità di 16 anni facilmente si ripara con una laboriosità ed una diligenza interessata di due anni.

Se veramente questo sistema funzionerà come pensate che una valutazione che copre un arco di tempo di 16 anni possa essere messa a fronte ad una valutazione di due anni?

**Reale, Ministro di grazia e giustizia.** Vi potrebbe essere un «dopo». Il biennio è una parte, questo lo deve pur mettere in conto, anche se ella è troppo brillante, come al solito.

**Bozzi.** Non so, onorevole ministro, se questo sia un complimento. Che i due anni siano una parte non vi è dubbio; però è anche vero che a questi due anni se ne contrappongono sedici. Vorrei osservare all'onorevole ministro – e non so se questa osservazione sia brillante od opaca – quanto segue: quale è, di fronte al cittadino, la posizione di quel magistrato che torna nel suo tribunale con una patente di incapacità o di impreparazione? Il sistema dello scrutinio era diverso. Nel sistema proposto si tratta di una valutazione di tutta l'attività. Cosa penserà il cittadino che si troverà

dinanzi, nella vicenda giudiziaria che lo interessa, un giudice che sia stato valutato non preparato o non capace?

**Reale**, *Ministro di grazia e giustizia*. Non capace alla progressione: è un'altra cosa!

**Bozzi**. Qui, ecco, lei ha rivelato la sua vera anima. Ella, dunque, è dell'opinione che un incapace a fare il consigliere d'appello possa essere capace di fare il giudice di tribunale.

**Reale**, *Ministro di grazia e giustizia*. Nel sistema della legge vi è questa progressione. Ella la può criticare, ma si tratta di un giudizio se sia adatto o non.

**Bozzi**. Ma così, onorevole ministro, mi dà perfettamente ragione. Su questo punto la relazione Valiante non regge e quello che si dice è chiaramente detto tanto per fare piacere a talune categorie. La vera anima però è quella che ella ha ora rivelata; ed io dico che è inammissibile che un magistrato giudicato incapace di fare il consigliere d'appello sia capace di fare il giudice di tribunale o il pretore.

**Reale**, *Ministro di grazia e giustizia*. Nella sua proposta di legge, ella prevede o non un concorso, un esame, una valutazione agli effetti della Casazione?

**Bozzi**. Onorevole ministro, mi fa piacere che lei si ecciti. E poi, dopo l'elogio che le hanno fatto prima! Veda, onorevole ministro, nel sistema della mia proposta di legge vi era una logica, criticabile se vuole, ma vi era e lo ha detto anche l'onorevole Amatucci. Nella mia proposta, infatti, distinguo il giudizio di merito da quello di legittimità. Tutto si può discutere, ma quel sistema ha una sua logica. Qui siamo nell'ambito del giudizio di merito. Ed io mi pongo proprio dal punto di vista del cittadino nel piccolo tribunale (tralasciamo i grandi tribunali dove tutto si perde): il cittadino non può non vedere sminuita la fiducia nella giustizia nel caso in cui un certo giudice o pretore sia stato ritenuto non idoneo e torna tuttavia ad amministrare la stessa giustizia. Se volessi scendere proprio nel merito, potrei sostenere con qualche fondato argomento che sotto certi profili il giudice di appello svolge attività meno difficile del pretore, perché il giudice d'appello, se non altro, siede con altri colleghi che eventualmente possono raddrizzare qualche errore, nella dialettica dell'esame collegiale.

Perché ho toccato questi argomenti? Per dire che l'anima della legge è quella rivelata dal ministro, onestamente, attraverso le sue interruzioni.

**Reale**, *Ministro di grazia e giustizia*. Scusi se l'interrompo ancora, ma forse questa breve battuta potrà essere più chiara di un lungo discorso. Quando nella sua proposta – così come in altre proposte – ella stabilisce

che occorre un certo numero di anni per svolgere quella funzione, non opera forse una selezione, sia pure fondata sull'età? Cioè, non dice che vi è una condizione, ossia che non basta essere giudici, per diventare magistrati d'appello?

**Bozzi.** Un conto è il criterio obiettivo dell'età, un conto è una valutazione. Io presumo che, se un magistrato ha fatto bene il giudice per 12-16 anni, senza essere mai incorso in procedimenti disciplinari, possa far bene il magistrato di appello. Questo è un criterio obiettivo, uguale per tutti, automatico. La valutazione è cosa ben diversa.

**Valiante, Relatore per la maggioranza.** Questa è la *ratio* della legge. La valutazione ha proprio questo significato: chi ha saputo fare bene il magistrato di tribunale può fare anche il magistrato di appello. Non è detto, però, che meriti, per questo, di andare avanti.

**Bozzi.** Volevo dire al collega Valiante che questo è l'aspetto della questione. In realtà, l'accesso alla qualifica di magistrato di appello ha nell'economia della proposta uno sbarramento. Se poi consideriamo le cose «all'italiana», nel senso che «tanto, ogni consiglio giudiziario dirà di sì», allora consentiamo pure che, dopo 15 o 16 anni, tutti vadano avanti! Se dobbiamo pensare che il sistema non funziona, se dobbiamo interpretare tutte le cose con la faciloneria italica, allora è inutile continuare! Che su 500 o mille ve ne siano un paio non meritevoli, ebbene, che siano promossi anche costoro magistrati di appello. Non sarà poi un gran male.

Un'ultima considerazione e ho finito, perché non voglio indulgere a tentazioni di divagazioni. C'è un aspetto su cui desidero soffermarmi. Sul problema della magistratura ho le mie idee. Mi tacciano di rivoluzionario, eversivo, ma ho le mie idee, nelle quali profondamente credo, anche perché le ho maturate attraverso una lunga esperienza personale e familiare; una lunga esperienza soprattutto familiare. Credo che la vera indipendenza sia l'indipendenza del giudice. Tutto lì finisce. La stessa indipendenza della magistratura, cioè del corpo, è certamente indispensabile, ma ad un fine: al fine di garantire l'indipendenza del giudice. Che è, poi, quello che fa le sentenze. E, senza note polemiche, vorrei dire che è quello che fa le requisitorie. Non dimenticate che anche chi fa le requisitorie ha, sì, la veste di parte, ma questa è una attribuzione formale, perché non cessa di essere un magistrato con la sua libera coscienza. Ora, noi dobbiamo guardare al giudice quando ci battiamo per la sua indipendenza. E badate che parlo di indipendenza non tanto dal potere esecutivo (penso che casi di giudici che abbiano subito influenze del potere esecutivo ci saranno stati, perché sono uomini anche loro e perciò fallibili, ma sono casi ben rari) ma di indipendenza da un complesso di cose: dall'ambiente, da se stessi. Da se stessi, su cui gravano queste preoccupazioni. (*Interruzione del deputato Bre-*

ganze). Sì, dalla propria coscienza, caro Breganze. Anche dalla propria subcoscienza, vorrei dire, più che dalla propria coscienza: da quegli elementi umani che ogni giudice, perché è uomo, non può non sentire. E, tra questi elementi umani, dovete metterci anche queste cose: le promozioni, le carriere. Non mi abbandonano alla retorica secondo cui il giudice è un uomo che, appena indossa la toga, si trasfigura, diventa un santo, un eroe. In Italia, di eroi e di santi, ne abbiamo uno solo, da vivo, ed è il professor La Pira! Tolto lui, siamo tutti uomini. Anche il giudice. Certo, questo fa uno sforzo di sublimazione, di liberazione, ma a un certo momento la questione della carriera interessa anche a lui. Se sa, questo giudice, che vi è un consiglio giudiziario, un organismo che deve valutare i suoi titoli – diciamo le cose come sono – che deve vedere le sue sentenze, le sue requisitorie, chi ci assicura che non possa essere indotto anche ad assumere qualche atteggiamento di minore indipendenza, non voglio dire di conformismo? Questo è il problema. Quando diciamo indipendenza interna del giudice, vogliamo garantire la coscienza di libertà del giudice da tutti quegli elementi che possono umanamente influire su di lui. Perché siamo contro gli scrutini? Perché riteniamo che questo sistema di sbarramenti possa costituire un ingrediente che in qualche maniera influisca sulla coscienza, sulla subcoscienza facendo deviare il giudice dalla strada della legge e della coscienza; voglio essere più cauto, possa fare apparire che il giudice sia deviato, perché questa è materia in cui l'apparire vale quanto l'essere.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, queste sono le cose che volevo dire e che rassegno all'attenzione della Commissione e della Camera. (*Applausi – Congratulazioni*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULL'ISTITUZIONE DI SCUOLE  
MATERNE STATALI

Seduta del 19 gennaio 1966

*Il lungo iter del disegno di legge, «Istituzione di scuole materne statali», (C. n. 1897) iniziato il 1° dicembre 1964, si chiude il 20 gennaio 1966, allorché la Camera dei deputati respinge a scrutinio segreto le sovvenzioni alla scuola media privata (capitolo 88 dello stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione), alle quali la Democrazia cristiana teneva in modo particolare.*

*Il disegno di legge, esaminato dalla Commissione istruzione insieme con le proposte di legge Dal Canton, «Obbligatorietà della scuola materna per minorati dell'udito», (C. n. 148) assorbita e Levi Arian, «Istituzione di scuole statali per l'infanzia», (C. n. 938) era giunto in Aula il 6 dicembre 1965.*

*Lo scontro tra gli oratori della maggioranza e le opposizioni di sinistra, critiche della concezione assistenziale-educativa tuttora presente, a loro giudizio, nel disegno di legge, così come della sproporzione esistente tra i fondi stanziati per la scuola statale e quelli destinati alla scuola privata, si era acceso subito. Il 12 gennaio 1966 le posizioni in contrasto avevano trovato eco adeguata nelle repliche del relatore di minoranza Scionti, del relatore per la maggioranza Rampa e del Ministro della pubblica istruzione Luigi Gui.*

*Il 19 gennaio il Presidente del Consiglio Moro ottiene la fiducia sulla reiezione dell'ordine del giorno presentato da Salvatore Valitutti, del gruppo liberale, contenente la richiesta di non passare alla discussione degli articoli.*

*L'intervento di Bozzi è assai breve. Egli si limita a rilevare che il frequente ricorso alla fiducia mortifica il Parlamento ed è indice del logoramento della compagine governativa.*

*Ventiquattro ore dopo l'Assemblea bocchia il provvedimento con 228 no, 221 sì e 56 astensioni. Il 21 gennaio 1966 il II Governo Moro si dimette.*

**Bozzi.** Poco fa l'onorevole Valitutti, a nome del gruppo liberale, ha esposto le ragioni dell'ordine del giorno sul quale il Presidente del Consiglio dei ministri ha creduto di dover porre la fiducia. Debbo far rilevare al collega onorevole Ermini che il nostro ordine del giorno non aveva e non ha

il valore di una *fin de non recevoir*. Tutt'altro. Noi siamo favorevoli alla scuola materna statale, ma il problema è di costruirla bene; di qui l'esigenza di uno studio ulteriore e più approfondito che riteniamo si possa compiere meglio in Commissione.

La nostra opposizione quindi è critica, ma costruttiva. Tutti sappiamo com'è stato elaborato questo testo di legge, non è un mistero. È stato un compromesso raggiunto per vie contorte, che si fonda su un equilibrio assai precario. Eppure i temi che esso investe affondano le loro radici in problemi di grande importanza per la famiglia, per la scuola, per la stessa democrazia. Si tratta della formazione della coscienza del bambino, del suo sviluppo, attraverso un processo graduale di formazione e di arricchimento, verso il cittadino di domani. Veramente si attinge alle radici profonde di una società civile.

L'onorevole Presidente del Consiglio pone la fiducia sulla reiezione del nostro ordine del giorno. Temo, onorevole Moro, che il suo Governo finisca per scoppiare per troppa fiducia, una esplosione per troppa fiducia. Noi siamo usciti or ora da un dibattito che si qualificava di politica estera, ma che in realtà investiva aspetti di politica interna e di politica generale. Ella ha chiesto e ottenuto la fiducia. Abbiamo, però, tutti appreso dalla stampa che le lotte intestine (ed è cosa ovvia) continuano. Dopo quel voto di fiducia, è rimasta ancora da compiere una cosiddetta «verifica» che non si sa se porterà ad un rimpasto, ad una crisi, ad un rimpasto critico o ad una crisi rimpastata, secondo le fantasiose formule che deliziano la nostra vita politica. A distanza di pochi giorni ecco un nuovo voto di fiducia. Ma veramente, onorevole Moro, ella crede che ciò sia una prova di forza? Questa è, invece, un'ulteriore prova di debolezza del suo Governo e della sua maggioranza, perché ella tenta di raggiungere una unità formale là dove è necessaria una unità sostanziale di consensi, di adesioni sincere. Questa non è democrazia, è la maschera della democrazia. (*Applausi*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA FIDUCIA AL III GOVERNO MORO

Seduta del 10 marzo 1966

*Il 9 marzo si apre alla Camera il dibattito sulle comunicazioni del Presidente del Consiglio Moro, che il 3 marzo ha presentato ai due rami del Parlamento il suo III Governo.*

*Bozzi prende la parola nella seduta del 10 marzo e il suo lungo intervento marca la distanza esistente tra il PLI ed il centro-sinistra. Il tema è costituito ancora una volta dalle regioni.*

*I motivi dell'opposizione liberale all'istituzione delle regioni sono riassunti nel richiamo al dettato della Carta costituzionale, che non parla di frantumazione dello Stato né della creazione di nuovi centri di potere, bensì postula sempre l'unità e l'esistenza di una politica nazionale. Le regioni, così come la programmazione economica e la legge urbanistica, sono per Bozzi la prova del cedimento democristiano alle istanze socialiste. Se l'ordinamento regionale sarà attuato nelle forme e nei modi illustrati dal Presidente del Consiglio, e se la debolezza del potere centrale non troverà un argine, conclude Bozzi, presto l'Italia sarà ingovernabile.*

*Il 15 marzo, con 347 voti, contro 251 e 1 astenuto, la Camera esprime la fiducia al Governo.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, un commentatore di cose politiche ed economiche del nostro paese ha definito l'onorevole Moro il Giobbe dell'attuale politica italiana. È in verità la nota dominante del nostro Presidente del Consiglio sembra proprio essere questa: la pazienza. Egli si trova in lotta continua con mosche fastidiose che gli ronzano attorno: mosche di casa e mosche di fuori casa; e finora l'ha spuntata sulle mosche! Con la sua stancante pazienza ha dato vita alla terza edizione del suo Governo.

Ho ascoltato il discorso dell'onorevole Moro e ho avuto la cura di leggerlo e di meditarlo. È un discorso cosmico: *de omnibus rebus et quibusdam aliis!* Ho sentito aleggiare in esso una venatura oscillante tra il fatalismo e lo scetticismo; mi è parso il discorso di persona che si affanna, senza eccessiva fiducia, a ritardare, mediante fragili schermaglie eventi il cui corso sia irresistibile.

Facciamo una breve analisi politica. Come si presenta il Governo Moro numero tre rispetto al Moro numero uno e al Moro numero due? Secondo me e credo di non sbagliare questo terzo Governo Moro segna un ulteriore cedimento della democrazia cristiana verso i socialisti e un ulteriore cedimento dell'intera coalizione verso la sinistra massimalistica.

Vorrei schematicamente cogliere le caratteristiche del Governo Moro numero tre. In esso noi vediamo un rafforzamento, nella compagine ministeriale, delle posizioni d'influenza politica del partito socialista italiano. L'ingresso della corrente scelbiana non ha significato uno spostamento dell'asse della politica verso i principi affermati, verbalmente, da «centrismo popolare», ma ha significato, al contrario, la conversione incondizionata di «centrismo popolare», verso le posizioni del centro sinistra; e in ogni caso la corrente scelbiana è sopraffatta da quelle dei «fanfaniani» e dei «basisti». Il programma, soprattutto nel punto in cui assume l'impegno di estendere a tutta l'Italia l'istituto regionale (tema sul quale tornerò più a lungo fra breve), esprime la volontà di modificazione strutturale del nostro ordinamento sociale e giuridico, modificazione che ha lo stesso sostanziale contenuto delle cose volute dai comunisti.

Fuori della compagine ministeriale, ma direttamente influente su di questa, vi è il fatto nuovo dell'atteggiamento della socialdemocrazia, la quale sembra dominata da una frenetica ansia di *cupio dissolvi*, da una spasmodica brama di affrettare i tempi per realizzare senza serie riserve e senza validi condizionamenti il processo di unificazione con il partito socialista. Qual è la conseguenza politica, nell'oggi e nel domani, di cotesto improvviso atteggiamento della socialdemocrazia? Esso significa, innanzitutto, che è stato eliminato quell'apporto, che pur noi riconosciamo essere stato proprio del partito socialista democratico per qualche tempo, di equilibrio e di moderazione nell'interno della compagine di centro sinistra. Il nuovo atteggiamento massimalistico della socialdemocrazia elimina inoltre dalla scena parlamentare attuale la possibilità di una alternativa di maggioranza diversa da quella di centro sinistra e quindi irrigidisce la formula di centro sinistra con danno dell'intera democrazia e vantaggio del partito socialista la cui ambivalenza, tra il polo democratico e il polo comunista, si rende ogni giorno più palese e preoccupante.

Noi, onorevole Moro, siamo arrivati a tanto: dopo quattro anni di centro sinistra, di un centro sinistra che avrebbe dovuto allargare l'area della democrazia, non abbiamo che due alternative: o nuove elezioni o una nuova maggioranza con i comunisti. L'ha confessato lei stesso.

È veramente una situazione drammatica per il nostro paese.

È ben vero, onorevoli colleghi, che l'opposizione dei comunisti è tenace contro questo Governo. Essa muove al terzo Governo Moro, forse in maniera più viva e più vivace di quanto non avesse fatto nei confronti dei precedenti governi Moro, l'accusa di neocentrismo mascherato. Ma vogliamo fare un momentino una analisi, del resto non difficile, delle ragioni che stanno alla base dell'opposizione comunista?

Essa appare a noi dominata dall'intento di premere sui socialisti, di tenerli agghiogati al mito dell'unità di classe, sotto la minaccia di eroderne la base elettorale. Questa opposizione dei comunisti non è, per così dire, un'opposizione di qualità, che riguardi il contenuto programmatico del Governo, ma piuttosto è un'opposizione che attiene alla quantità delle cose che il Governo intende fare e attiene ai tempi di realizzazione delle cose medesime.

Non possono dispiacere ai comunisti quei punti del programma ministeriale che si chiamano programmazione economica, legge urbanistica, regioni: punti centrali e prioritari, nell'esposizione dell'onorevole Moro. Senza dubbio i comunisti protestano perché vorrebbero di più, ma quei punti intanto costituiscono un buon punto di partenza per quella trasformazione radicale della società in senso collettivistico che è propria della concezione del partito comunista.

Non possono dispiacere ai comunisti le dichiarazioni dell'onorevole De Martino, secondo le quali il nuovo partito socialista non si deve proporre la lotta contro il comunismo.

Non possono dispiacere ai comunisti le dichiarazioni dell'onorevole Moro con le quali egli, introducendo una formula nuova, ha annunciato che il Governo desidera «associare a sé», in maniera sempre più intensa e continua, le organizzazioni sindacali. Che cosa significa questa «associazione» delle organizzazioni sindacali in forma sempre più intensa e continua al Governo? Già l'onorevole Moro, in altre occasioni, aveva espresso un concetto sostanzialmente analogo. Forse vi è in lui una qualche inclinazione verso forme corporativistiche; certo grave è la minaccia alla funzione unitaria, cioè politica, del Parlamento, che è la sede dialettica nella quale si devono comporre i contrasti e individuare gli indirizzi generali al servizio del paese. Ma in ogni caso questa «associazione» dei sindacati al Governo, onorevole Moro, è una apertura, sia pure mascherata, sia pure indiretta, al partito comunista, attraverso la cinghia di trasmissione della Confederazione generale italiana del lavoro dominata dai comunisti.

Questi organismi sindacali – ella lo sa, onorevole Moro – sono oggi degli enti di mero fatto, sprovvisti di qualsiasi disciplina giuridica, e l'esperienza insegna che, laddove non opera la regola della legge, gli enti di fatto mirano a conquistare somme di potere sempre più vasto e intenso. E in tutto il suo lungo discorso – nel quale ella ha parlato dello Stato, delle regioni, di attuazione della Costituzione, della società nuova, articolata, pluralistica – non ha fatto nemmeno un accenno dell'intendimento del Governo di disciplinare giuridicamente questi organismi che il Governo intende associare a sé nella sua funzione di direzione politica.

Non possono dispiacere ai comunisti le dichiarazioni che ella, onorevole Moro, ha fatto nella replica al Senato; con la quale ha sollecitato, in definitiva, la collaborazione parlamentare dei comunisti, rammaricandosi che essi abbiano dato prova di miopia politica, non votando talune leggi, come quel-

la sulla scuola materna. In fondo, ella ha riecheggiato la nota invocazione: «ben vengano i voti dei comunisti per le riforme giuste». Giuste, cioè care ai comunisti.

Non può, infine, dispiacere ai comunisti la presenza dell'onorevole Fanfani alla direzione della politica estera del nostro paese. Noi ricordiamo l'ultimo discorso dell'onorevole Fanfani in quest'aula; e ricordiamo come esso fu applaudito ripetutamente dai comunisti, e con ragione, perché si sentiva, in quel discorso, larga parte delle tesi neutralistiche che i comunisti difendono. Ebbene, oggi l'onorevole Fanfani torna trionfante alla direzione della politica estera; sicché, onorevole Moro, le sue dichiarazioni sul tema della politica internazionale, pur verbalmente ferme, sono soffuse di un alone d'incertezza, che poi si riverbera su tutta la politica del suo Governo.

Sicché, l'opposizione dei comunisti significa mettere il piede sull'acceleratore perché il programma del Governo proceda spedito. E questa logica è coerente con la loro impostazione, tutta strumentale: raggiungere certi fini strategici servendosi delle tattiche e delle tecniche meglio rispondenti, secondo la varietà del momento e delle situazioni contingenti.

Questo terzo Governo Moro, quindi, nasce male; è terribilmente insidiato al suo interno e al suo esterno. L'onorevole De Martino ha detto che esiste incompatibilità tra centrosinistra e unificazione socialista. E io non rimprovero (e chi potrebbe farlo? quale democratico potrebbe farlo?) non rimprovero al partito socialista la sua idea di porsi, in prospettiva, come alternativa della democrazia cristiana. Questo è il fine che ogni partito intende raggiungere, vorrei dire che deve raggiungere: anche il partito repubblicano (magari occorrerà un pochino di tempo!) può proporselo! Ma quel che io come democratico rimprovero al partito socialista, è di considerare il governo del paese, cioè l'organo più importante, accanto al Parlamento, nella vita dello Stato, come uno strumento per la realizzazione di siffatta politica. Ciò che io rimprovero al partito socialista è che esso, mentre chiude veramente verso la democrazia cristiana – perché questa è l'unica chiusura che i socialisti compiono – mantiene le porte aperte verso i partiti e le forze che stanno alla sua sinistra. Di qui la nota di provvisorietà, d'interlocutorietà, che travaglia questo Governo.

Onorevole Moro, un passo del suo discorso mi ha particolarmente colpito. Lo leggo testualmente. Ella ha detto: «Tra i quattro partiti, e tra essi soli, esistono un punto di vista comune sui problemi della società e dello Stato, che va bene al di là delle loro differenze, ed una comune sensibilità ed accettazione dei compiti che il paese loro affida imperiosamente». Quindi, secondo le sue affermazioni, sussiste un'identità, una consonanza di sentire e di volere tra i partiti più forti della coalizione di Governo, fra la democrazia cristiana e il partito socialista, sui problemi di fondo della società e dello Stato. Ma dopo che ella aveva pronunziato queste impegnative (uso un aggettivo a lei caro) parole, l'onorevole Nenni, che pur passa

per un buono, ribadiva sull'*Avanti!* del 6 marzo la concezione classista del socialismo italiano, una concezione classista alla ricerca affannosa della conciliazione «fra la lotta di classe e la libertà»; e ribadiva testualmente «la permanente contestazione socialista» (questa espressione della «contestazione» è di conio lombardiano ed è fatta propria dall'onorevole Nenni) «della società quale è, delle sue strutture, dei suoi modi di produzione, del suo sistema di vita».

Esiste concordanza fra la dottrina della democrazia cristiana e queste tesi marxistiche riconfermate dall'onorevole Nenni? Dove è andata a finire, onorevole Moro, la dottrina interclassista della democrazia cristiana?

O per avventura ella, onorevole Presidente del Consiglio, è diventato il caporale d'onore del partito socialista italiano?

Guardiamo lo Stato italiano. Esso scricchiola. Lo diciamo con profonda amarezza. Voi della democrazia cristiana a Sorrento avete versato molte lacrime. Scricchiola non tanto per crisi economica, per crisi politica, quanto soprattutto per crisi di valori morali. Dobbiamo dircele, queste cose, fra di noi con estrema franchezza. Non è più viva nella classe politica italiana una tensione morale e spirituale. Non la grande navigazione, ma prosperano il piccolo cabotaggio, la ricerca del potere, la conquista di posti; e tutto è manovra e dosaggio, equilibrismo e non equilibrio, tutto si perde per viotoli deplorabili. È un fenomeno di scollamento continuo (la frase non è mia, mi pare che la disse il democristiano onorevole Piccoli in un'intervista concessa al *Corriere della sera* tempo fa). Volete una conferma di siffatta situazione di crisi dello Stato? Ve la dà lo stesso onorevole Moro. Rileggete la circolare che egli ha inviato ai ministri. È veramente un fatto nuovo nella cronaca politica e parlamentare del nostro paese l'atteggiamento del Presidente del Consiglio che richiama i suoi ministri al rispetto della legge. È un fatto d'una gravità sintomatica straordinaria. Lo stesso Presidente del Consiglio, adunque, riconosce che la legge non è rispettata dai suoi massimi collaboratori.

**Sforza.** È un fatto obiettivo.

**Bozzi.** Ma non basta l'obiettività a giustificarlo. Che cosa volete che dicano i dipendenti dello Stato, cosa volete che dica il cittadino, quale fiducia, quale amore (uso intenzionalmente questa parola) può avere il cittadino per uno Stato di cui il Presidente del Consiglio denuncia tanto fondamentali carenze?

**Gambelli Fenili.** E poi difende Trabucchi.

**Bozzi.** Ora, in cotesta profonda e generale situazione di malessere (guardi, onorevole Moro, che questa parola «malessere» non è mia, è sua, ed è un garbato eufemismo per nascondere cose molto più gravi), in cotesta situazione di discrasia dello Stato, il terzo Governo Moro dice che bisogna

fare subito le regioni e assume questo delle regioni a punto «centrale» del programma.

Nel discorso dell'onorevole Moro vi sono varie sfumature: qualche cosa è «centrale», qualche cosa è «prioritario». Ebbene, l'attuazione delle regioni è un punto centrale, ed è logico, perché i nuovi organismi stanno al centro d'una radicale ristrutturazione della società e della sua organizzazione giuridica. Ciò malgrado, l'onorevole Moro fissa la data per le elezioni regionali: entro tre mesi dopo le elezioni politiche del 1968. Pone un'ipoteca sul futuro.

Già al Senato, onorevole Presidente del Consiglio, le è stata fatta al riguardo un'obiezione che mi sembra fondata.

**Moro.** *Presidente del Consiglio dei ministri.* Ho già risposto in quella sede.

**Bozzi.** Mi permetta di rispondere alla sua... risposta. Ella pone una ipoteca sul futuro, dicevo. Al Senato ha creduto di confutare l'obiezione, affermando che si tratta in definitiva di stabilire i termini di un certo adempimento mediante la legge. È una risposta corretta solo da un punto di vista di formalismo giuridico. Ma il problema esorbita dal formalismo; il problema è di merito, di opportunità e, se consente, anche di correttezza politica.

Diciamo le cose con schiettezza. La riforma regionale è stata tenuta nel frigorifero per 18 anni. Che cosa denuncia questo tanto prolungato inadempimento? Denuncia che nel paese reale, non nelle classi dirigenti, che non sempre interpretano le esigenze del paese reale, nel paese vero, che è assillato e travagliato da mille guai, il problema delle regioni non è sentito affatto o per lo meno non è sentito con quella urgenza con la quale si pongono altre istanze quotidiane per i cittadini italiani. Fissando sin da adesso, mediante il vincolo della legge, la data delle elezioni, ella, onorevole Moro, intende creare l'irreversibilità del fatto; intende evitare che il popolo italiano, depositario della sovranità, chiamato alle urne, manifesti il suo dissenso dal vostro programma su questo punto. Questo atteggiamento è scarsamente democratico ed elimina dalla consultazione elettorale della primavera del 1968 il carattere di *referendum* sostanziale sul «sì» o sul «no» delle regioni.

La verità è, come dicevo, che il paese non avverte l'esigenza delle regioni; non è vivo nella coscienza collettiva il sentimento dell'ordinamento regionale, il quale si viene a porre quindi come una sovrastruttura, imposta dall'alto, con un tratto di penna, per un accordo al vertice, come si dice oggi, e non come esplosione di volontà della base, di volontà comunitaria. Si tratta d'una esigenza avvertita soltanto dalle oligarchie che dirigono i partiti, per loro interessi di potere e di sopravvivenza!

Le regioni sono previste dalla Costituzione, è vero; ma qual è il principio fondamentale della Carta repubblicana, cioè quel principio che non può

essere sostituito senza che ne risulti variato il valore stesso della Costituzione, la struttura della nostra Repubblica? Ebbene, questo principio fondamentale è scritto nell'articolo 5, appunto sotto il capitolo dei principi fondamentali, ed è l'affermazione solenne dell'autonomia e del decentramento. Questo non si deve mutare. Questa regola strutturale che si accompagna all'altra della repubblica «una e indivisibile», è il bene che attiene al nucleo dei valori non modificabili della nostra Costituzione. Ma il disegno delle regioni quale è in questa delineato è soltanto uno dei modi di attuazione del principio delle autonomie e del decentramento; non è un tabù che debba rimanere inalterato; è suscettibile di revisione ed è quindi ammissibile che il Parlamento, sollecitato dalla volontà popolare, attui nelle forme previste in maniera diversa quel principio fondamentale e vincolante dell'autonomia e del decentramento.

Ella, onorevole Moro, al Senato ha detto che vi sono rischi nell'operazione delle regioni (e ve ne sono tanti!). Ebbene, ella che è il fautore della formula della «cauta sperimentazione» crede proprio che sia il caso di affrontare siffatti rischi in una situazione di grave debolezza dello Stato italiano, in una situazione in cui forze politiche ben individuate tentano di smantellare la cittadella della democrazia e della libertà? Non sarebbe piuttosto il caso di adottare il metodo della «cauta sperimentazione» e di avviare, per esempio, sia pure a titolo provvisorio, una forma di decentramento e di autonomie attraverso la confederazione, il consorzio delle forze vive del paese quali sono i comuni, le province ed altri enti, svelenando questi organismi della loro carica politica e mettendoli al servizio delle reali esigenze del paese? Non sarebbe questo, per coloro che, come noi, vogliono forme serie di decentramento e di autonomia, una prova di saggezza politica?

«È indubbio che domani, se venisse approvato l'ordinamento regionale, ci troveremo ad avere in Italia, ancora una volta a ritroso dei secoli, una miriade di staterelli, ciascuno per sé esercitante potestà governativa, ciascuno capace di attuare nell'ambito del proprio territorio chissà quali riforme differenti da quelle della vicina o lontana regione. L'orientamento della democrazia cristiana su questa questione aveva uno scopo non confessabile: rifletteva l'atteggiamento secolare della Chiesa nei confronti dell'unità d'Italia e la sua tendenza a stabilire le condizioni di una debolezza organica dello Stato». Onorevoli colleghi, non sono mie parole; sono parole pronunciate in quest'aula dall'onorevole Laconi, da un comunista che oggi vuole come lei, onorevole Moro, l'istituto regionale.

«Che cosa accadrà quando il parlamento regionale, ribellandosi alla legge, varcherà limiti e legifererà su materie che non sono sue? Dovete pur prevedere tale pericolo. E che cosa accadrà quando questo fatto si ripeterà per tre, quattro, cinque regioni? Come si può concepire uno Stato che viva la sua vita in continua battaglia con le regioni del proprio paese?». Ed anche queste non sono parole mie; sono le parole del comunista onorevo-

le Gullo, pronunciate in quest'aula, di un comunista che vuole come lei, onorevole Moro, le regioni.

E chi non ricorda la frase dell'onorevole Nenni, una frase icastica e definitiva, qual è nel costume dell'uomo che passerà alla storia o alle cronache parlamentari e politiche per tanti meriti, ma senza dubbio anche per essere il facitore degli *slogans* più affascinanti, allorché egli disse che non si doveva ridurre l'Italia «in pillole»? Oggi queste pillole (e sono pillole tossiche) lei, onorevole Moro, insieme con l'onorevole Nenni, le vuole distribuire al popolo italiano !

Consentitemi quest'altra breve lettura molto edificante: «L'istituzione dell'ordinamento regionale nei modi e nei termini previsti dalla Costituzione, che è molto larga di poteri anche nei confronti delle regioni non a statuto speciale, provocherebbe un complesso di gravi inconvenienti. Ogni regione si riterrebbe in credito e tenderebbe a sottrarre denaro alle casse centrali per i propri fini particolari. Le regioni povere seguirebbero la strada della Sicilia pretendendo di essere risarcite a titolo di solidarietà, le regioni ricche, a cominciare dalla Lombardia, dal Piemonte e dalla Liguria, farebbero presenti i bisogni delle loro piccole aree depresse. Né sarebbe facile allo Stato resistere alle pressioni delle regioni ricche, le quali punterebbero sullo *slogan* che chi dà il maggior contributo alle casse dello Stato ed all'economia nazionale ha il diritto di trattenere una discreta fetta per sé. Tutti hanno potuto constatare come le regioni autonome finora costituite abbiano avanzato nei confronti dello Stato solo rivendicazioni, talvolta veramente eccessive. Ciò non si è verificato solamente nel caso delle isole, ove il tenore di vita è basso rispetto alla media nazionale, ma anche nelle due regioni Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta» (allora non c'era ancora il Friuli-Venezia Giulia) «ove è abbastanza elevato rispetto alla media». Qui non parla un liberale, non parla nemmeno un comunista: qui parla un socialdemocratico, ancora per poco, l'onorevole Preti. E questo discorso non è un discorso di venti anni fa, è un discorso di due o tre anni fa.

Queste cose, questi pericoli, onorevoli colleghi, non le affermiamo e non li denunciavamo noi liberali soltanto, e voi mi perdonerete se non cito anche il pensiero dell'onorevole Scelba e degli amici della sua corrente, che fino ad ieri fu definita di «centrismo popolare» e che oggi si dovrà definire di «centro-sinistrismo popolare».

**Cantalupo.** Impopolare!

**Bozzi.** Ma volete una citazione recente, recentissima, di casa vostra? Io ricevo questa rivista: si chiama *Adesso* (va sempre bene, perché è sempre... adesso). L'onorevole De Mita vi ha scritto un bel pezzo sulle regioni, cui il direttore ha messo questo titolo: «Una scommessa sulla regione». L'onorevole De Mita, che è un regionalista, e lo conferma anche in questo ar-

tico, scrive una prosa di questo genere: «Il tipo di regione disegnato dalla Costituzione è un compromesso fra tendenze dottrinarie diverse e non si può dire che cosa sarebbero in concreto le regioni che volessero modellarsi rigidamente sul disegno costituzionale». È una promettente affermazione. Quindi l'onorevole De Mita, al fine di correggere il testo costituzionale, ricorre alla teoria dell'interpretazione evolutiva del diritto; e poi scrive ancora: «L'orientamento dei partiti non aiuta molto a orientare la gente. Sono regionalisti i partiti che ieri non lo erano e viceversa. All'interno degli stessi partiti regionalisti inoltre non si è d'accordo sulla sfera di autonomia da dare alle regioni. La mancanza di chiarezza da parte di certi gruppi politici ha fatto diffondere l'opinione che le regioni siano una di quelle strane diavolerie inventate dal centro-sinistra per mandare in Italia le cose alla malora». E soggiunge: «Sono venute meno inoltre molte delle ragioni che in passato avevano fatto pensare a questo o quel tipo di regione. Molte delle funzioni politiche che ieri si volevano attribuire alle regioni, come ad esempio quella di garantire gruppi territoriali contro il potere centrale, sono state eliminate dalla esistenza dei partiti politici». E allora l'onorevole De Mita conclude: «Le regioni saranno ciò che diventeranno quando saranno fatte, saranno cioè il frutto di un esperimento dell'esercizio del potere a livello locale».

Ora, non so chi possa consentire con una riforma radicale della struttura statale, varando una sorta di scatola vuota, a riempire la quale, poi, sarebbero i partiti, ricchi di quella tale chiarezza di idee che lo stesso onorevole De Mita ha denunciato, sarebbero le forze sindacali e altri gruppi di pressione: insomma, si darebbe campo aperto a una discordia continua. Con questi sentimenti oscillanti, con questi pensieri nebulosi voi vi accingete a far approvare l'ordinamento regionale! È il classico salto nel buio!

La verità è, onorevoli colleghi, che le regioni, quali sono disegnate nel testo costituzionale, sono ormai organismi vecchi e anacronistici. La realtà è in rapida e continua trasformazione a causa di fattori economici e sociali, d'ordine interno e internazionale. Questa non rispondenza del disegno costituzionale alla nuova realtà politica, economica e sociale italiana è denunciata da tutti, in fondo dallo stesso onorevole De Mita, il quale dice: affidiamoci alla interpretazione evolutiva, il che poi, in parole concrete, significa: affidiamoci alle forze politiche che governeranno in questa o in quella regione. Lo stesso onorevole La Malfa, che pure è un regionalista convinto, ha proposto di recente di creare le regioni sopprimendo le province e altri enti che pullulano numerosi in Italia. La proposta ha una sua logica, da un punto di vista regionalistico; ma l'onorevole Moro rinnega questa impostazione; infatti, nel suo discorso ha riconfermato che le province devono restare come elemento del tessuto connettivo primario dell'organizzazione statale.

Vorrei fare una domanda; nella risposta ad essa è la risposta al problema. Esistono veramente queste regioni? E io intendo «regioni» non come

sovrastuttura, non come carta geografica tradizionale dell'Italia, ma come realtà vive e operanti, come centri omogenei dal punto di vista economico, dal punto di vista sociale. Sono stati compiuti in Italia a questo proposito studi molto interessanti, i quali hanno dimostrato che le regioni non corrispondono a grandi aree economicamente omogenee. È uscito, per esempio, uno studio del professore Tagliacarne, intitolato *La carta commerciale d'Italia*, che è veramente illuminante su questo aspetto del problema. Ricordo un recentissimo studio del professore Compagna, che pure è un regionalista e un meridionalista – come oggi si usa dire – progressista, il quale dimostra che la carta geografica delle regioni quale è delineata nella Carta costituzionale deve essere rifatta completamente per creare un numero di regioni minore e non maggiore, come oggi viceversa si pretende, tutti conoscendo quante province oggi reclamino di diventare regioni. Noi che siamo stati all'Assemblea Costituente ricordiamo le petizioni delle province che volevano mettersi il pennacchio delle regioni, delle città che rivendicavano il ruolo di capitale della regione: Cosenza contro Catanzaro e Reggio, e Pescara contro l'Aquila, ricordiamo che l'Emilia non voleva andare con la Romagna, e così via. Ora tutti questi municipalismi sopiti rinfocoleranno.

La verità è, onorevoli colleghi, come dimostrano questi studi e come dimostra anche l'osservazione fondata sul modesto buon senso, che manca l'indispensabile omogeneità nell'ambito delle regioni. Si porta sempre l'esempio del triangolo industriale Genova-Torino-Milano. Ebbene, fra queste tre regioni si riscontra una maggiore omogeneità di quella che non vi sia tra città appartenenti a ciascuna di queste regioni, per esempio tra Genova e Imperia (ricordo che Imperia si voleva staccare dalla Liguria), tra Torino e Cuneo, tra Milano e Sondrio. Bisogna rifare tutto l'ordinamento regionale, sovrastuttura arcaica.

Ma oggi è venuta la nuova formula, cioè il nuovo mito: le regioni debbono servire per la programmazione. Ora, se un compito la Costituzione non attribuisce alle regioni, questo è proprio quello della programmazione. Se leggete l'articolo 117 non vi trovate alcun accenno al riguardo. Ed è logico che non vi sia. Già la stessa Costituzione indica la programmazione nell'articolo 41 in maniera del tutto particolare; ma regioni e programmazione contrastano perché nella programmazione è necessariamente insita una nota di centralizzazione. Ed allora le regioni che cosa dovrebbero fare? Potrebbero offrire degli elementi di studio, degli elementi di valutazione delle esigenze delle collettività locali, potrebbero effettuare atti esecutivi della programmazione centrale; ma atti deliberativi no e, non soltanto perché la Costituzione non commette alle regioni tale funzione, ma perché proprio questo compito è in contrasto con l'essenza e lo scopo della programmazione.

Ed allora, dato che si debba dar corso a tale programmazione, che non sappiamo quale contenuto avrà, che non sappiamo quale forma avrà, è indispensabile creare degli organismi politici per un semplice compito di se-

gnalazione d'interessi? Questi interessi il Parlamento e il Governo non li conoscono? Non ci sono per ciò i comuni e le province? Non è sufficiente il Consiglio nazionale della economia e del lavoro? È proprio indispensabile creare questi organismi politici per rivelare la realtà comunitaria del paese? In Francia le «regioni di programma» sono tutta un'altra cosa. Io inviterei gli onorevoli membri del Consiglio dei ministri, che per avventura ancora non lo avessero fatto, a leggere tre volumi (sono qui alla biblioteca della Camera) editi da «Comunità», che riproducono il *symposium* sull'argomento delle regioni e dell'autogoverno locale indetto su iniziativa dell'istituto Cesare Alfieri di Firenze. Parteciparono a quel *symposium* italiani e stranieri: gli stranieri portarono l'esperienza di casa loro e gli italiani fecero molte riserve. È veramente una miniera preziosa. Di recente abbiamo letto come nella Germania occidentale si stia svolgendo un processo di revisione notevole. Si è arrivati a dire che il sistema germanico ha creato un caos in taluni settori, in particolare in quello della pubblica istruzione, e una commissione di studio ha indicato la necessità di rivedere i rapporti fra i *Länder* e il *Bund*, accrescendo i poteri di quest'ultimo.

**Pacciardi.** Lì c'è un cancelliere.

**Bozzi.** Noi, viceversa, a vent'anni di distanza circa, con una situazione politica e parlamentare gravida d'incognite e di pericoli, con un Governo debole, con uno Stato che rispetta il diritto sulla base delle indicazioni date nella circolare Moro, ci permettiamo il lusso d'una tale avventura!

Ma le regioni non possono – come dicevo – essere poste al servizio della programmazione perché le regioni, così come sono state foggiate dalla Costituzione, sono degli organismi politici.

In un recente libro intitolato *La Repubblica*, il professore Maranini, che è un regionalista, ha detto che se le regioni si creassero in Italia, la spinta sarebbe irresistibilmente verso la creazione di uno Stato quasi federativo.

E, per correggere questa distorsione, il professore Maranini postula il rafforzamento del governo centrale. Cosa che in Italia non credo sia immaginabile. Da noi le regioni sono organismi politici, organismi di indirizzo politico, e sono tali perché esse non solo esprimono la volontà delle forze politiche del paese, ma sono titolari del potere di fare leggi; e la legge, onorevoli colleghi, non è un fatto tecnico, la legge è una norma che regola la condotta dei cittadini, che regola i rapporti sulla base d'un indirizzo politico. Queste leggi regionali sono leggi che hanno la stessa forza delle leggi dello Stato. È vero che esse si devono muovere nell'ambito delle «leggi-cornice», ma io sarò ben curioso di vedere ciò che succederà quando in Parlamento dovremo discutere delle «leggi-cornice». Può darsi che giuristi espertissimi come l'onorevole Moro, che è professore di diritto, ci definiscano in astratto l'essenza delle «leggi-cornice»; ma quando ci caleremo nella realtà, dovremo noi legislatori stabilire ciò che è «principio» e

ciò che non è «principio», giacché le «leggi-cornice» devono individuare i «principi fondamentali». Quindi noi dovremo stabilire: questo è principio e questo non è principio. Ma ciò non basta: dovremo poi stabilire se questo principio è «fondamentale» o non è «fondamentale». Se per avventura facessimo «leggi-cornice» che andassero al di là del principio fondamentale, noi violeremmo i poteri della regione e quindi determineremmo un conflitto fra Stato e regione. La regione dirà: tu Stato non ti sei limitato a dettare i principi e i principi fondamentali, tu hai sconfinato nel merito, e il merito legislativo è di competenza mia. Quindi, conflitti con 20 regioni.

Chi sfoglia per motivi professionali le riviste giuridiche e legge le sentenze della Corte costituzionale, nota che larga messe del lavoro di quel rispettabile consesso è data appunto dai conflitti fra lo Stato e le regioni. E oggi le regioni sono soltanto cinque. Quindi ci avviamo a determinare in Italia una situazione di permanente conflitto legislativo, di incertezza giuridica. Gli Stati veramente civili si reggono sul principio della certezza del diritto. Quando avremo 20 legislazioni, ognuna delle quali, per considerazioni di diversa natura – demagogiche o no, reali o no – cercherà di strappare per sé il maggior numero di privilegi e si muoverà in gara concorrenziale con le altre, il cittadino italiano, che non è cittadino d'una regione ma è cittadino della Repubblica italiana, come si troverà? Ma queste sono veramente delle cose che vanno al cuore della struttura della società!

E vedete, non mi soffermo molto sul problema del costo. Io sono amico personale e ammiratore del presidente della Corte dei conti Carbone. Egli ha fatto certi conti. Ma l'impostazione è sbagliata. Già chi può fare conti e previsioni in questa materia è bravissimo, merita una medaglia al valor civile! Ma in ogni caso è l'impostazione che è errata, perché il presidente Carbone o la commissione da lui presieduta (non voglio personalizzare) ha avuto una concezione per così dire statica delle regioni, cioè ha ragionato in termini d'una partita di giro: lo Stato in Calabria, ad esempio, oggi spende tanto; io prendo questi servizi dello Stato e li trasferisco alla regione calabrese! Ma non è così! Non è così innanzitutto perché il trasferimento non avviene; non è mai successo in Italia che un servizio devoluto dal centro alla periferia abbia non dico eliminato ma contratto l'apparato burocratico centrale. C'è anzi da temere che si creeranno nuovi uffici per i rapporti con l'ente regione; ed essendovi 20 regioni, naturalmente si faranno in ogni ministero 20 uffici, con la competenza di mantenere i rapporti con ognuna delle regioni.

Ma le regioni, se hanno da essere, devono avere una carica di dinamismo, di propulsione. Altrimenti perché crearle? È immaginabile che esse debbano limitarsi a fare con i soldi che passa loro lo Stato quello che fa lo Stato? Così la Calabria resterà nella situazione in cui si trova. Non potendo fare niente, faranno tutto quello che non devono fare; cioè faranno politica e vi sarà grande occasione di disordine. Faranno, per esempio, quel-

lo che è successo ieri all'assemblea regionale siciliana, dove all'onorevole Di Benedetto, questore dell'assemblea, è stata rotta la testa (e come questore della Camera me ne preoccupo anche personalmente)!

Avremo la forma peggiore di accentramento, e cioè l'accentramento regionale. Caro onorevole Palazzolo, la Sicilia non è la peggiore delle regioni, e sarà comunque assunta sempre a modello. L'accentramento regionale è il peggiore degli accentramenti perché distrugge quei centri primigeni di autonomia che sono i comuni e che sono diventati in qualche misura anche le province, per sostituirvi l'accentramento regionale, meno distaccato rispetto agli enti locali dello Stato, più influenzato dal clientelismo e quindi dalla incentivazione (anch'io imparo queste parole terribili) alla corruzione.

L'incentivazione alla corruzione! Si tratta di realtà che abbiamo sotto gli occhi. Sono le non evitabili conseguenze di certe premesse, nonostante tutte le circolari dell'onorevole Moro!

Per queste ragioni noi liberali siamo contrari alle regioni e a questo Governo che le vuole attuare.

Ma devo dire qualcosa che ritengo ancora più importante sul tema delle regioni. Qui dobbiamo guardare alla realtà italiana e ai suoi condizionamenti. Ieri l'onorevole Rumor ha detto alla televisione che vi sono stati d'animo «irrazionali» contro le regioni. Può darsi che le cose che ho detto siano irrazionali. A me sembra che abbiano una loro logica e un loro peso politico molto drammatico. Ma che cosa vi è al fondo?

[...] la verità è che le regioni sono molto care alla democrazia cristiana. È questa la verità! E chi ha ascoltato e riletto il suo discorso, onorevole Moro, vi scorge un tema dominante, quello della società pluralistica, dell'articolarsi di centri di potere e di autonomie.

**Gambelli Fenili.** Finché vi è il centro-sinistra, può stare tranquillo che queste cose non si realizzano. Sono venti anni che fanno questi discorsi, ma le regioni non le hanno mai attuate.

**Bozzi.** Sia fiducioso lei, onorevole collega comunista! A furia di parlarne, vedrà che le faranno.

Ogni riforma in Italia, se vuole essere seria e saggia, non può prescindere dalla valutazione della realtà. Questa realtà italiana ci presenta una società scarsamente omogenea sia dal punto di vista economico e del costume, sia soprattutto dal punto di vista politico. Operano sulla scena nazionale due potenti e contrapposti schieramenti politici. L'uno, di estrema sinistra, ha un suo ben definito «senso dello Stato»: nell'attesa di eliminare lo Stato, lo Stato si rafforza in un sistema accentrato e oligarchico. L'altro schieramento si rifà alla concezione organicistica cattolica, quella che affiora nelle sue parole, onorevole Moro, per la quale concezione organicistica lo Stato non è assunto come valore assoluto, ma come momento relativo nella complessa articolazione delle società intermedie.

Qui è il problema di fondo. Le regioni sono volute dall'uno e dall'altro raggruppamento politico quali vie di attuazione del tipo di consociazione e di organizzazione giuridica rispettivamente vagheggiato: per l'estrema sinistra le regioni si pongono come strumenti provvisori, come arma di rottura per la conquista di tutto il potere secondo un itinerario che dalla periferia volge al centro; per i cattolici le sub-collettività regionali realizzano l'ideale organicistico rompendo il nesso unitario, e cioè politico, dello Stato, al quale sarebbe riservato il compito di muoversi per i ristretti sentieri che contornano gli orti conclusi dei diversi organismi, siano essi regioni o sindacati o altre formazioni sociali.

Qui, ripeto, è la ragione di fondo. Del resto, voi non ne fate un mistero. Chi ha letto i molti studi dei giuristi cattolici vede sempre riaffiorare questa concezione organicistica nella quale lo Stato è soltanto un momento. Ora, onorevoli colleghi, noi combattiamo contro questa concezione. Certo, come dicevo, siamo favorevoli alle autonomie locali e al decentramento perché le consideriamo esigenze fondamentali d'una società civile; ed abbiamo presentato al Parlamento un provvedimento che dà una struttura diversa attraverso i consorzi di province, di comuni e di altri enti. L'esigenza che esiste è quella di decentrare, di rendere maggiormente partecipi i cittadini, di far agire anche localmente le forze veramente vive e vitali del paese, fuori però d'una sovrastruttura politica e burocratica. Queste articolazioni cui noi liberali guardiamo vanno concepite e organizzate nel nesso dello Stato, non come momento assoluto, ma come momento dialettico della unità e della politicità dello Stato.

La nostra Costituzione si rifà sempre alla «politica nazionale», la nostra Costituzione proclama l'unità e l'indivisibilità della Repubblica. Che cosa significa ciò? Significa non la frantumazione, non centri di potere, non tessitura di nuovo feudalesimo nel quale lo Stato è uno e nemmeno il più potente dei depositari di potere politico ed economico; ma questa politica nazionale postula una riduzione all'unità nell'interesse della persona umana, richiede un'opera di sintesi che le regioni con i loro poteri autonomi d'indirizzo politico di tendenza federalistica non possono effettuare. Nella vostra coscienza, o nella vostra subcoscienza, colleghi della democrazia cristiana, è la tendenza, se non all'anti Stato, al non Stato. Se d'un principio unitario v'è bisogno, esso è da ricercare, secondo voi, fuori dello Stato!

Per cotesto complesso di ragioni noi liberali combatteremo nel Parlamento e nel paese, con tenacia e con fermezza. L'opposizione è un momento indispensabile nella dialettica della democrazia; l'opposizione ha un valore attuale e ha un valore potenziale di ricambio; senza di essa si è fuori della democrazia, si è già nel regime. E noi siamo certi che in questa grande battaglia per un'Italia civile e prospera avremo con noi l'anima democratica e patriottica del paese. (*Vivi applausi - Molte congratulazioni*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
PER UN FATTO PERSONALE  
CON IL DEPUTATO COVELLI

Seduta del 16 marzo 1966

*Nel corso della discussione sulla fiducia al III Governo Moro Bozzi è coinvolto in un'aspra polemica con Alfredo Covelli.*

*Il 15 marzo, in sede di dichiarazione di voto, Covelli rievoca le fasi iniziali del centro-sinistra sottolineando il ruolo di opposizione svolto fin dal primo momento, diversamente da quanto aveva fatto il PLI, dai monarchici. Di fronte al rilievo di Bozzi, che ricorda come sul III Governo Fanfani il gruppo monarchico si fosse astenuto, Covelli risponde accusando l'esponente liberale di scarsa memoria e di malafede. Bozzi chiede quindi di parlare per fatto personale.*

*L'intervento di Bozzi ha luogo il giorno seguente: portando a sostegno dei propri ricordi il processo verbale della seduta del 5 agosto 1960, egli dimostra che il gruppo monarchico, e con esso Alfredo Covelli, grato per l'impegno anticomunista assunto da Fanfani, si era in effetti astenuto, per passare poi all'opposizione un anno più tardi.*

**Bozzi.** Chiedo di parlare sul processo verbale.

**Presidente.** Voglia indicare il motivo.

**Bozzi.** Per rettificare un'affermazione fatta ieri dall'onorevole Covelli.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Bozzi.** Ieri chiesi la parola per fatto personale e, aderendo ad un implicito invito dell'onorevole Presidente, svolgo adesso il tema e lo svolgerò con assoluta serenità.

Il fatto personale che mi induce a parlare presenta due aspetti: uno esclusivamente personale, che riguarda la mia barba. Potrei invocare la solidarietà di molti colleghi in quest'aula, dall'onorevole Malagugini all'onorevole Basso, agli onorevoli Pieraccini, Roberti, Taverna, Ermini, Serbandini, ma non lo farò. Evidentemente l'onorevole Covelli preferisce l'atrìchia, e questo è affar suo ed io non discuto i suoi gusti.

**De Meo.** Che significa?

**Bozzi.** *Graecum est.*

Il secondo aspetto riguarda l'accusa di malafede che l'onorevole Covelli mi ha rivolto ieri. E questo è un fatto che indiscutibilmente riguarda in maniera primaria la mia persona; ma poiché mi colpisce nella mia qualità e nella mia attività di parlamentare, riguarda anche, sia pure di riflesso, la Camera alla quale ho l'onore di appartenere. Perciò sento il diritto e il dovere al tempo stesso di intrattenere, assai brevemente del resto, la Camera su questo aspetto.

Nella seduta di sabato, mentre l'onorevole Malagodi svolgeva il suo intervento, l'onorevole Covelli ebbe ad interromperlo pronunziando testualmente queste parole che rilevo dal testo stenografico: «E con l'onorevole Tambroni, onorevole, Malagodi, come si comportò lei? Cosa ancor più grave, lei si mise dalla parte di quelli che avevano minacciato il Governo e lo Stato. Lo ricorda?».

Io fui preso in quel momento dalla tentazione di interrompere l'onorevole Covelli, per ricordargli che egli aveva votato contro l'onorevole Tambroni e quindi aveva assunto l'identico atteggiamento che rimproverava all'onorevole Malagodi. Egli stesso, anzi, pronunciò un forte discorso di opposizione contro l'onorevole Tambroni. Però non cedetti a questa tentazione perché mi parve che, forse a ragione della concitazione oratoria, l'onorevole Covelli fosse potuto incorrere in una involontaria dimenticanza. Ma nella seduta di ieri l'onorevole Covelli, in sede di dichiarazione di voto, ha detto, fra altre cose, questa testuale frase: «Abbiamo votato contro la prima vera formazione di centro sinistra, quella, per intenderci, delle convergenze parallele, presieduta dall'onorevole Fanfani e appoggiata dal partito liberale, oltre che dal partito socialista, perché era il ponte, la preparazione necessaria al più massiccio inserimento del gruppo marxista».

Sebbene la concitazione oratoria dell'onorevole Covelli fosse pari a quella di sabato, io pensai, allora, che l'errore non era più involontario; e ho interrotto l'onorevole Covelli con questa semplice frase: «Ella si astenne, onorevole Covelli». E l'onorevole Covelli ha risposto: «Ella ha corta memoria, onorevole Bozzi. La sua barba le fa perdere la memoria». E ha aggiunto: «Gli *Atti parlamentari* sono validi», ribadendo: «Votammo contro. La sua corta memoria è segno anche di malafede, onorevole Bozzi. Abbiamo votato contro il governo di svolta, il governo cosiddetto di svolta».

Ebbene, sono d'accordo con l'onorevole Covelli che gli *Atti parlamentari* sono validi; e gli *Atti parlamentari* ci dicono che, nella seduta del 5 agosto 1960, in seguito a una dichiarazione del presidente del gruppo monarchico, onorevole Achille Lauro, dichiarazione nella quale si mostrava la gratitudine all'onorevole Fanfani per l'impegno assunto per una decisa lotta

al comunismo e si concordava in linea di massima con le linee del programma enunciato alla Camera, il gruppo monarchico si astenne; e l'onorevole Covelli, come risulta dalla pagina 21 del *Resoconto sommario* del 5 agosto 1960, si astenne. Nella seduta di ieri, l'onorevole Covelli ha ripetutamente affermato, nonostante il mio richiamo, di aver votato contro. Votare contro ha un significato, astenersi ha un significato completamente diverso. Io ho fornito alla Camera gli elementi perché possa concludere da quale parte sia la malafede.

CAMERA DEI DEPUTATI

SU UN INCONTRO DI MALAGODI CON ALCUNI  
DIRIGENTI DI AZIENDE A PARTECIPAZIONE STATALE

Seduta del 3 maggio 1966

*Il 19 novembre del 1965 Giovanni Malagodi aveva inviato un telegramma al Presidente del Consiglio Aldo Moro in relazione ad un'interrogazione presentata il giorno prima dai deputati DC Mario Toros, Vittorino Colombo e Gerardo Bianchi, (n. 3-3236) in cui si chiedeva il parere del Governo su un incontro avuto dallo stesso Malagodi a Genova, il 13 novembre, con alcuni dirigenti di aziende industriali e bancarie a partecipazione statale.*

*Nel telegramma l'esponente liberale affermava con forza il diritto, come cittadino e come deputato, di incontrarsi e conferire con tutti i cittadini italiani, indipendentemente dal loro credo politico e dalla posizione sociale e professionale rivestita, e chiedeva a Moro di chiarire pubblicamente l'assoluta estraneità e la condanna del Governo «ad aberrazioni come quella della interrogazione in parola».*

*Non avendo ricevuto risposta, Malagodi, insieme a Bozzi, presenta l'interrogazione n. 3-3838, in cui riassume i termini della vicenda e chiede di conoscere quali sono i criteri a cui il Governo si ispira nel valutare episodi come quello in questione.*

*Il 3 maggio 1966 Carlo Donat Cattin, Sottosegretario di Stato per le partecipazioni statali, risponde citando i doveri di comportamento di amministratori e dirigenti di imprese «che, per il loro carattere e per i compiti che ad essi lo Stato affida, hanno ormai ben definiti la loro natura e i loro fini pubblici».*

*Questi soggetti, prosegue Donat Cattin, godono certamente della pienezza dei diritti civili e politici, ma qualora intervengano, come in effetti è accaduto, ad incontri dai quali si desume possano emergere opinioni ostili «nei confronti delle direttive di politica economica fissate dal Governo per le imprese pubbliche», il Governo stesso non potrebbe ignorarne le implicazioni, «perché entrerebbero in gioco gravi ragioni di ordine economico, politico e morale».*

*Aldo Bozzi, insoddisfatto della risposta, giudica molto gravi le parole di Donat Cattin e non esita a porle a confronto con le norme sul pubblico impiego varate dal regime fascista.*

**Bozzi.** La dichiarazione che l'onorevole sottosegretario di Stato Donat-Cattin ha reso a nome del Governo è estremamente grave. Ricordo che durante il periodo fascistico vi fu una legge per la quale venivano esonerati dall'impiego pubblico o semipubblico coloro che esprimevano punti di vista contrari a quelle che allora si chiamavano le «direttive generali del governo».

*Una voce al centro.* Direttive del regime!

**Bozzi.** Esatto. Evidentemente il regime allora s'identificava col governo.

In sostanza, la risposta dell'onorevole Donat-Cattin ricalca questa linea. Infatti, se per ipotesi un cittadino che ricopre la carica di dirigente (ed è difficile in realtà distinguere dove finisce il dirigente per lasciare il posto al cittadino) di una azienda, per di più semipubblica, si incontra con un esponente di un partito politico avverso a quello del Governo o del regime, costui, che non cessa di essere un libero cittadino e di avere quindi delle opinioni personali, può incorrere in sanzioni.

A questo siamo arrivati in Italia? È questo, in verità, onorevole Donat-Cattin, il pensiero del Governo? Mi auguro di no e spero che si tratti piuttosto di una sua opinione strettamente personale.

Onorevole Presidente, mi guardo bene dal voler muovere un rimprovero a lei, ma credo che la libertà dei parlamentari debba essere tutelata, altrimenti non so proprio dove si potrà andare a finire continuando di questo passo. Oggi un simile atteggiamento viene tenuto nei confronti dei liberali: domani potrebbe investire anche i socialisti o i comunisti. Anzi, i comunisti forse no, perché se al posto dell'onorevole Malagodi vi fosse stato un esponente di estrema sinistra, probabilmente l'onorevole Donat-Cattin si sarebbe comportato in modo diverso.

Che cosa vuol dire «essere istituzionalmente contrari alle partecipazioni statali»? E chi le dice, onorevole Donat-Cattin, che noi lo siamo? Chi può giudicarlo? Il Governo, lei, onorevole Donat-Cattin, il Presidente del Consiglio o quale tribunale? Qui veramente cadiamo nell'aberrazione! L'interrogazione dell'onorevole Toros, il quale tra l'altro molto prudentemente è assente (mi aspettavo che la cosa, come si dice, si risolvesse *in facto*), è davvero grottesca, ma la risposta data a nome del Governo dall'onorevole Donat-Cattin è veramente drammatica.

**Donat-Cattin.** *Sottosegretario di Stato per le partecipazioni statali.* Chiedo di parlare.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Donat-Cattin.** *Sottosegretario di Stato per le partecipazioni statali.* Desidero innanzi tutto precisare ancora una volta che la risposta a queste interrogazioni è resa a nome del Governo e non mio personale. In riferimento ad una certa analogia che qui è stata fatta, devo tuttavia aggiungere che il

testo della risposta sembra sufficientemente preciso, anche se, a quanto pare, necessita di una ulteriore sottolineatura.

Non ho inteso riferirmi al comportamento del dipendente di un'azienda o di un ente a partecipazione statale in quanto svolga una determinata attività in rapporto a certi indirizzi di politica economica, ma all'atteggiamento del dirigente, cioè di una persona che ha un particolare rapporto di impiego che la pone di fronte a particolari e specifiche responsabilità. Potrei facilmente far notare che nessuna obiezione è stata sollevata non soltanto in riferimento agli indirizzi, ma anche alle applicazioni concrete, nel campo dell'industria privata dove è impossibile rilevare contrasti tra le direttive provenienti dalla proprietà e la condotta dei dirigenti in ordine alla politica economica dell'azienda.

Direi che non altrettanto rigida è l'osservanza di questo indirizzo nel settore delle partecipazioni statali, le cui aziende vivono nel mercato con la necessità di un comportamento analogo a quello delle aziende a capitale privato.

**Bozzi.** Quanto ella ha detto aggrava ulteriormente la posizione del Governo.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUI FATTI ACCADUTI  
ALL'UNIVERSITA' DI ROMA

Seduta del 17 maggio 1966

*In Assemblea continua la discussione sui gravi scontri provocati da giovani di estrema destra all'interno della facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università La Sapienza di Roma, in occasione del rinnovo degli organismi rappresentativi degli studenti. Il 27 aprile, durante i tafferugli, aveva perso la vita lo studente Paolo Rossi, aderente alla Federazione giovanile socialista. Il giorno dopo un'infuocata assemblea studentesca aveva chiesto le dimissioni del rettore Giuseppe Ugo Papi, ritenuto responsabile dell'impunità goduta dai neofascisti all'interno dell'università. Il 29 aprile in un dibattito alla Camera i gruppi PCI, PSI, PSIUP, PSDI e PRI si uniscono alla richiesta delle dimissioni di Papi e chiedono l'intervento del Governo, per reprimere le violenze fasciste.*

*Bozzi svolge un'interpellanza, presentata insieme ad altri, al Presidente del Consiglio e ai ministri dell'interno e della pubblica istruzione affinché il Governo disponga immediatamente un'inchiesta amministrativa, che accerti la realtà dei fatti e le responsabilità, onde evitare «amplificazioni e strumentalizzazioni di parte». Si chiede inoltre al Governo di intervenire, per ristabilire l'ordine nell'ateneo e ripristinare il regolare svolgimento delle lezioni.*

*Nel suo intervento, Bozzi esprime ferme parole di condanna per la violenza, che non ha mai giustificazioni ed «è sempre un fatto riprovevole, che non può essere messo al servizio di cause giuste». Critica fortemente l'operato del Governo, che innanzitutto non si è presentato spontaneamente alle Camere per riferire sull'accaduto e sugli accertamenti in corso. In secondo luogo, deve essere considerato unico responsabile dei fatti, in quanto il compito di garantire la sicurezza all'interno dell'ateneo e il rispetto della legge grava sullo Stato e non sul rettore che, evidentemente, assolve ad una diversa funzione. La debolezza del Governo, secondo Bozzi, è stata evidente anche in relazione all'occupazione delle facoltà dell'ateneo. Pur essendo un fatto contro la legge, l'occupazione è terminata solo grazie ad un accordo tra occupanti e organi di polizia e non per un atto di autorità da parte dello Stato.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, su questa dolorosa vicenda dell'università di Roma sono stati presentati sedici strumenti di iniziativa parlamentare, tra mozioni, interpellanze e interrogazioni. Leggendoli si ritrae immediatamente una impressione molto strana, e cioè di contraddizione, che è questa: mentre in molti documenti presentati da altri gruppi si richiede una inchiesta obiettiva, serena, approfondita da parte del Governo in ordine all'origine e allo svolgimento della vicenda, alle eventuali responsabilità politiche, amministrative o anche giudiziarie, negli stessi documenti nei quali si richiede questo accertamento si anticipano giudizi e condanne.

Noi del gruppo liberale dobbiamo lamentare in questa vicenda una carenza molto grave del Governo. E non è la sola. Come abbiamo rilevato in altre due nostre mozioni che investono tutta la politica di questo Governo di centro-sinistra, si tratta di un quadro generale in cui questo episodio si inserisce. Noi avremmo atteso che il Governo spontaneamente, senza essere sollecitato dalla nostra iniziativa, fosse venuto dinanzi alle Camere a esporre l'accertamento che aveva il dovere di compiere.

Un tale comportamento avrebbe eliminato tante interpretazioni esagerate, in buona o in malafede; avrebbe eliminato, o quanto meno contenuto, talune amplificazioni ed esasperazioni invece il Governo tace. E noi assistiamo al fenomeno (dirò una frase che vorrebbe essere scherzosa, ma è una nota che male si attaglia alla tragicità di questa vicenda) che l'iniziativa privata ha preso il sopravvento sulla doverosa iniziativa pubblica; ed abbiamo documenti, libri «bianchi», «tricolori», di altri colori. Ed è logico che questo avvenga: è la riprova della carenza e dell'inerzia del Governo.

Io non ho letto il libro «tricolore» (mi dicono che ci sia); ho letto invece una prima stesura del «libro bianco». Devo dire subito che la lettura di taluni documenti e la visione di talune fotografie hanno provocato in me un senso di ribellione. È veramente impensabile che nel 1966, dopo tanta esperienza di democrazia – magari tanta esperienza difficile, tormentata, vissuta – si possano avere manifestazioni di questo genere, che esaltano il nazismo e le più rozze manifestazioni del fascismo, che gli stessi fascisti in buona fede (ve ne sono stati) devono rinnegare e rinnegano.

È impensabile che nell'anno di grazia 1966 si debbano vedere, nel primo ateneo d'Italia, manifestazioni di oscenità volgare, di pornografia e di scurrilità. Tutto questo è terribilmente deplorabile. Ma, grazie a Dio, in questa prima stesura del documento, a pagina 26, si denuncia chiaramente, onestamente, che si tratta di piccoli gruppi di facinorosi, dei quali si fanno anche i nomi; e sono sempre gli stessi.

Desidero rendere omaggio – non il solito omaggio protocollare – alla memoria del povero Paolo Rossi, questa vittima che pure ha reso, cadendo, un grande contributo, perché ha ridestato taluni problemi sopiti; vorrei rendere un omaggio alla gioventù studiosa italiana, in particolare alla gioventù universitaria. Anche io ho un incarico universitario che assolverò nel miglio-

re dei modi, secondo la mia valutazione. Ebbene, dobbiamo dire che di fronte a questo piccolo gruppo di facinorosi vi è una stragrande maggioranza di studenti seri, di studenti che fanno anche della politica, nei partiti e fuori dei partiti (non è detto che la politica si debba fare necessariamente nelle organizzazioni di partito), che considerano l'università non come una campana pneumatica, non come un ambiente rarefatto e avulso dalla società, ma come un luogo sacro di educazione, di formazione, non soltanto culturale, ma anche spirituale e della coscienza civile.

Rendiamo omaggio a questa gioventù e diciamo, anche a nostra mortificazione, che, in questa vicenda, la classe politica – tutti, inclusi anche noi liberali che abbiamo minori responsabilità – di fronte alla gioventù, alla classe dirigente di domani, non ha fornito una bella prova di serenità e di responsabilità. Nessuno si è comportato come doveva: chi trasportato dall'emozione del momento, chi per calcolo e per speculazione politica, e cioè per una ragione abietta, ci siamo abbandonati ad amplificazioni, ad esagerazioni; abbiamo pronunciato condanne *inaudita altera parte*, e cioè senza che fosse stata osservata la regola che si deve sempre rispettare in ogni paese civile, cioè senza avere ascoltato l'imputato, la cui violazione è la manifestazione più grossa di inciviltà.

Dicevo, dunque, che ho letto questo «libro bianco»; e do atto all'onorevole La Malfa che si tratta di una prima stesura. Debbo però subito aggiungere che anche in questo «libro bianco» mancano cose obiettive, dati. Mancano, per esempio, le testimonianze rese in favore dell'ex rettore dell'università di Roma da uomini e da colleghi; ad esempio, quelle rese da un antifascista, da un democratico sincero qual è il professore Jemolo. Avrei avuto piacere che questo documento fosse stato inserito in quel libro. Abbiamo letto tutti la lettera che il professore Jemolo ha scritto su *La Stampa* di Torino; tutti quanti abbiamo letto il documento che contiene la testimonianza resa in favore dell'ex rettore Papi dalla facoltà di giurisprudenza di Roma, della quale fanno parte illustri scienziati, molti dei quali iscritti anche formalmente ai partiti di sinistra, e si tratta di uomini i cui nomi sono a tutti noti. Si tratta di documenti obiettivi, che sarebbe stato bene inserire e che sono sicuro saranno inseriti, per una documentazione completa, nella seconda stesura. Sono certo che il Governo darà notizia anche di questi fatti.

Vorrei che fosse ben chiaro – anche se è superfluo dirlo – che noi liberali siamo contro ogni forma di totalitarismo e di dittatura; e siamo contro la violenza in se stessa, onorevole Ingrao. Non posso mai dire che la ragione della violenza è l'ideale, perché tra l'ideale e la violenza vi è una contraddizione irriducibile in un regime democratico. L'argomento, o il pretesto, dell'ideale con cui si vorrebbe giustificare la violenza, non la giustifica: la violenza si deve condannare sempre, appunto perché è violenza. Ma vorrei dire con serenità: proprio noi ci meravigliamo che in Italia avvengano di questi atti, di queste zuffe? Non vorrei dire che, in una certa mi-

sura, sono il triste rovescio della stessa democrazia, della stessa dialettica esasperata. Non lo voglio dire. La dialettica si deve o si dovrebbe svolgere sempre in forme decorose e civili; talvolta, queste si possono anche spingere a forme esasperate. Ma vogliamo meravigliarci noi, eredi di guelfi e di ghibellini, di bianchi e di neri, noi anziani, che qui stesso tante volte diamo esempio di scarsa compostezza? Vorrei proprio chiedere ai comunisti e ai partiti di estrema sinistra: voi vi meravigliate che un piccolo gruppo di giovani facinorosi possa commettere atti di violenza?

**Cianca.** Si tratta di violenza sistematica.

**Bozzi.** Se volessi ingrandire questo fenomeno, direi che non mancano esempi recenti in altri campi. Ma ripeto che, secondo il nostro punto di vista, che dovrebbe essere il punto di vista democratico, la violenza si condanna per se stessa.

Noi deploriamo questi fatti, ma dobbiamo anche dire con estrema fermezza (ed è l'accusa che rivolgiamo al Governo): noi possiamo anche capire l'intemperanza dei giovani, mai perdonarla, mai giustificarla. «Piccoli gruppi di facinorosi ben noti»: anche qui sta la responsabilità del Governo.

Si parla della responsabilità dell'ex rettore dell'università di Roma: ebbene, debbo dire che quest'uomo di 75 anni, quest'uomo che ha dedicato oltre 50 anni della sua attività alla scienza e alla cattedra (sono amico personale del rettore Papi; non dimentico che 40 anni fa, ahimé, ho sostenuto con lui il primo esame all'università, l'esame di economia politica, e poi l'ho sempre seguito), quest'uomo merita certo rispetto. La nostra Costituzione parla sempre della personalità umana e noi, qui, anzi – diciamo meglio – voi lo avete aggredito, lo avete linciato – diciamo la verità – senza ascoltare l'imputato. Qui v'è della gente – me compreso – che critica il codice di procedura penale in quella parte che stabilisce talune forme di rito sommario che non offrono garanzie all'imputato. Eppure, vivaddio, lì v'è un giudice, v'è un magistrato, sia pure in veste di pubblico ministero, che dà – dobbiamo riconoscerlo tutti quanti – una qualche garanzia di imparzialità. E noi, garantiti dalla immunità parlamentare, sulla base di notizie frammentarie, nella emozione del momento, abbiamo gettato il *crucifige!* E, viceversa, abbiamo visto che altri docenti, anche appartenenti a partiti di sinistra, hanno manifestato un apprezzamento diverso.

A me non fa velo il ricordo sentimentale del vecchio professore al quale – ripeto – mi hanno legato sentimenti di amicizia cordiale, di colleganza, anche di fede politica. Considero l'uomo, chiunque sia, anche se fosse stato di un'altra parte politica, e devo dichiarare incivile il metodo di aggressione di un estraneo alle aule parlamentari, senza che si sia fatta un'inchiesta, senza che lo si sia ascoltato. Non so – non lo nego né lo affermo – se a carico del rettore Papi si possano riscontrare manchevolezze o leggerezze. Può darsi.

**Berlinguer Luigi.** Egli ha parlato, ha concesso una infame intervista.

**Bozzi.** Ma questo in ogni caso viene dopo. Può darsi – ripeto – che vi siano manchevolezze e leggerezze, ma vorrei anche dire che è molto difficile governare un complesso di 70 mila persone, tra studenti, funzionari, dipendenti, docenti, liberi docenti, assistenti, ecc.

Si dice che il professore Papi doveva conoscere i nomi dei caporioni e dei facinorosi.

Ebbene, io dico: li conosceva bene anche la polizia; e il rettore fa il rettore, la polizia fa la polizia. Quindi, se veramente a una responsabilità vogliamo risalire, evidentemente v'è stata una connivenza della polizia. Non pretendete che il rettore di una grande università si abbassi al rango di un delatore o di un questurino; funzione rispettabile anche questa, ma ognuno fa il suo mestiere.

Noi dobbiamo dunque denunciare la responsabilità del Governo, perché, se è vero che vi sono state delle faziosità deplorabili, che v'è stato il tragico evento di una giovinezza stroncata, però, di fronte a questi episodi addebitabili a gruppi ridotti di facinorosi, abbiamo avuto la illegalità, e questo riguarda lo Stato, la garanzia per tutti. Abbiamo avuto l'illegalità protetta dallo Stato e dagli organi dello Stato, i quali sono preposti istituzionalmente al compito di difendere la legge.

Ieri abbiamo sentito dall'onorevole Paolicchi affermazioni molto gravi: la polizia è stata da lui prima vilipesa e poi in relazione all'atteggiamento tenuto durante gli incidenti all'università di Roma, esaltata. L'onorevole Paolicchi ieri ha affermato: «La polizia ha protetto l'occupazione delle facoltà». La verità è che la polizia in sé c'entra poco. Essa è uno strumento, attua gli ordini che le si danno: è il suo mestiere. Pertanto – detto in termini più chiari – il Governo ha dato alla polizia l'ordine di proteggere l'occupazione delle facoltà. Ma l'occupazione delle facoltà è un fatto contro la legge, è un fatto gravissimo che si è protratto oltre l'episodio mortale, oltre le dimissioni del rettore Papi, quando si era avuta quella soddisfazione che si andava così tumultuosamente ed anche irrazionalmente a reclamare. Lo sgombero delle facoltà ha avuto luogo in seguito ad un accordo tra gli occupanti e gli organi di polizia, non per un atto di autorità e di giusto rispetto della legge. Questo è un fatto gravissimo, onorevoli colleghi, signori del Governo, è un fatto che ci riguarda tutti; oggi può fare piacere a un settore, domani può non fare più piacere. La legge è garanzia di tutti. Quando viene meno la legalità, quando il Governo si mette dalla parte dei facinorosi, chi protegge più i bravi cittadini? Il Governo quindi ha dato uno spettacolo di debolezza, diciamo meglio, di connivenza con la illegalità.

Ai fatti deplorabili creati da alcuni facinorosi, ha fatto riscontro l'illegalità voluta e garantita dal Governo. Questo è un fatto grave. Le faziosità passano, sono manifestazioni eccessive di giovani, ma questa espressione di

illegalità è un fatto che denuncia un certo modo di concepire e di sentire lo Stato, cioè in sostanza di non sentirlo; è un fatto che rimane a caratterizzare questo Governo, e ne costituisce una nota di debolezza.

Queste cose volevamo dire e le diciamo con tristezza. Ma qual è la conclusione che da questo episodio tragico dobbiamo trarre tutti noi che crediamo nella democrazia, che abbiamo combattuto per la democrazia e nella democrazia, ricordando i periodi eroici che precedettero la Liberazione e raffrontandoli con la situazione di questa Italia di oggi, tanto diversa da quella che sognammo allora? È inutile nasconderci la verità: dobbiamo parlare con franchezza, con estrema crudezza, se è necessario. Anche noi classe dirigente dobbiamo avere un maggiore senso di responsabilità, dobbiamo acquisire il senso dello Stato, dobbiamo capire che la legge deve essere uguale per tutti, che la violenza deve essere sempre condannata, che la violenza non ha giustificazioni, non ha etichette, è sempre un fatto riprovevole, che non può essere messo al servizio di cause giuste, perché le cause giuste in democrazia si difendono con ben altri sistemi.

Ma un'altra conclusione riteniamo di poter trarre. Noi democratici sinceri pensiamo alla scuola. È stato scritto su un giornale, ritengo giustamente, che questi episodi avvenuti alla università, sfrondati da tutte le manifestazioni particolari, sono l'espressione di un problema centrale che per molti aspetti assomiglia a quello che si agita oggi nella magistratura italiana. Sia nella scuola sia nella magistratura esistono stati di inquietudine: vi saranno forse esagerazioni, amplificazioni, strumentalizzazioni – come si dice oggi con una orribile parola – ma un problema certamente esiste.

La scuola e la giustizia sono i capisaldi di una società civile. Se simili episodi avvengono, avvengono per intemperanze, per faziosità, ma vi sarà pure una ragione più profonda. Non è senza significato, per esempio, che alle elezioni degli organismi rappresentativi universitari partecipino in definitiva pochi studenti. Credo (non so se dico cosa esatta) che le urne restino aperte per otto o dieci giorni. Ebbene, in otto o dieci giorni, pur con una grande mobilitazione propagandistica, alle urne si recano poche migliaia di studenti, di fronte ad una popolazione universitaria di circa 60 mila goliardi.

Quale significato bisogna dare a questo fatto? Andiamo alla ricerca delle cause di una così scarsa partecipazione della gioventù studiosa alla vita attiva degli organismi universitari; e si tratta di una gioventù che pure è seria, una gioventù che, diciamolo francamente, è di gran lunga migliore della nostra generazione, non solo in riferimento al fascismo ma anche perché essa è più aperta alla dialettica, pur con le sue intemperanze.

Ebbene, gli studenti universitari non partecipano alle elezioni dei dirigenti degli organismi rappresentativi, perché in questi organismi vi è qualche cosa che non funziona, vi è una oligarchia di potere. E badate che dico queste cose io che pur appartengo ad un partito che esercita un ruolo preminente nella vita universitaria italiana e romana in particolare. Se vi è

qualcosa da modificare, modifichiamolo; se vi è da punire studenti che hanno fatto brogli, siano essi democristiani o liberali o di altra parte, puniamoli. Noi del partito liberale stiamo facendo adeguate indagini al riguardo, e se accerteremo che giovani liberali hanno fatto brogli, essi saranno severamente puniti.

Onorevoli colleghi, non è per questa via che possiamo costruire uno Stato democratico e civile. Pensiamo alla scuola tutta intera e non soltanto all'università, che rappresenta un punto di arrivo. Se vogliamo veramente un'Italia democratica e civile dobbiamo pensare ai pilastri di questa democrazia e di questa civiltà, che si chiamano la giustizia e la scuola. (*Vivi applausi - Congratulazioni*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLE COMPETENZE ACCESSORIE PREVISTE  
DALL'ARTICOLO 108 DEL CODICE DELLA STRADA

Seduta del 22 giugno 1966

*Bozzi presenta un'interrogazione al Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile Scalfaro, per conoscere le ragioni che hanno indotto l'amministrazione a sospendere l'erogazione delle cosiddette competenze accessorie, previste dall'articolo 108 del codice della strada. Tali competenze sono versate, per il 60 per cento, alla cassa di colleganza degli ingegneri dell'ispettorato generale ferrovie, tramvie ed automobili, per essere erogate a compenso delle prestazioni dei soci della cassa, nonché per forme assistenziali. La sospensione ha determinato una grave situazione di disagio per i cittadini, a causa del perdurare dello sciopero del personale dipendente dall'ispettorato della motorizzazione civile.*

*Scalfaro risponde alle numerose interrogazioni presentate con una lunga ed analitica ricostruzione dei fatti, assumendosi pienamente la responsabilità della sospensione. A fronte dell'instaurazione formale di un procedimento giudiziario nei confronti dell'attuale direttore generale del settore motorizzazione civile e trasporti in concessione e dei suoi predecessori, ai quali la magistratura contesta il reato di concussione, per eccesso dei limiti precostituiti dall'articolo 108 del codice della strada, il ministro ha disposto la sospensione delle erogazioni di tali compensi.*

*Bozzi nella sua replica auspica una sollecita soluzione del problema da parte del Governo, in quanto i compensi in questione sono parte integrante della retribuzione a cui il personale ha diritto.*

**Bozzi.** È difficile determinare se dichiararsi o meno soddisfatti della risposta del ministro, perché la materia è terribilmente amara, credo amara anche per l'onorevole ministro. Questa amarezza è trasparata dalle sue parole.

Certo, condivido talune, vorrei dire anche molte delle sue affermazioni di carattere generale. Non sa se siano state dette solo a titolo personale, onorevole Scalfaro. Mi auguro che ella abbia parlato anche a nome del Governo. Il problema poi non è tanto di enunciare queste cose quanto di attuarle. Qui ci troviamo di fronte ad un problema che ha due aspetti: uno è quello di carattere giudiziario e investe la legittimità amministrativa o penale del provvedimento, l'altro è l'aspetto che l'onorevole ministro ha de-

finito umano. Del primo non mi occupo, evidentemente. Non abbiamo titolo, non abbiamo elementi e se anche li avessimo non potremmo intervenire in una materia di questo genere. Ma c'è il secondo aspetto, l'aspetto del personale, il quale è largamente estraneo a questa vicenda. (*Interruzione del deputato Macchiavelli*). Largamente, ho detto.

Il personale ha trovato una situazione, né poteva andare a sindacare se fosse legittima o no una situazione – vorrei dire – consolidata dal tempo.

Questi diritti casuali facevano parte di una retribuzione e questo personale ha acceduto a questo impiego anche in vista di questa situazione di fatto, la quale, per altro, trova un qualche addentellato in una norma di legge, nell'articolo 108 del regio decreto n. 1740 del 1933. (*Interruzione del deputato Macchiavelli*).

Ora, onorevole ministro, questo aspetto umano che ella ha rilevato, deve indurre il Governo e lei personalmente ad essere solleciti nella definizione di questa situazione. Questo è il problema politico.

Vede, onorevole Macchiavelli, potremmo essere d'accordo. Perciò, dico, le enunciazioni sono belle cose, ma ci vuole l'azione.

Vi è una situazione di incertezza, la procedura penale avrà il suo corso e noi sappiamo quanto lungo. Vogliamo attendere la definizione della procedura penale per sapere che cosa dovremo fare? Sarebbe una cosa che nessuno qui, salvo il collega della mia destra, si sentirebbe di consigliare. Bisogna intervenire. C'è senza dubbio una situazione che ella ha definito anomala. Ebbene, vi sono tutti gli elementi per apprestare una regolamentazione che tenga conto, naturalmente, di una situazione di fatto, di un complesso di emolumenti che non si possono togliere dall'oggi al domani. Si potranno rivedere nelle voci, eventualmente anche ridurre, meglio distribuire, ma credo che sarebbe un provvedimento impolitico e anche sostanzialmente umanamente ingiusto quello di sconvolgere una situazione acquisita. Bisogna dare un fondamento! Perché il problema (onorevole Scalfaro, ella giustamente ha allargato il panorama delle sue considerazioni), il problema è dello Stato e di quel settore dello Stato che sono i tecnici dello Stato. Oggi noi sappiamo che ingegneri, sanitari e altre categorie professionali tecniche, di questo tipo, disertano i concorsi. Abbiamo concorsi ai quali non si accede, e non vi si accede per la scarsità degli emolumenti. È un fatto di cui il politico, il legislatore, deve tener conto. Vogliamo continuare in questa situazione, soprattutto in un momento storico in cui lo Stato ritiene di dover sempre più largamente e intensamente intervenire in settori che per il passato erano riservati all'autonomia privata? Questo è il problema di carattere generale.

Quindi, nel concludere questa mia replica, vorrei sollecitare lei, onorevole ministro, e il Governo di cui fa parte, a prendere subito le iniziative necessarie perché sia dato un fondamento a questa materia ed essa sia incanalata nella legalità, tenendo conto anche di situazioni identiche o analoghe.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

Seduta pomeridiana del 20 ottobre 1966

*Alla Camera si apre la discussione sui principi della programmazione economica formalizzati nel disegno di legge, «Approvazione delle finalità e delle linee direttive generali del programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969» (C. n. 2457).*

*Il provvedimento, diretto ad approvare gli indirizzi generali di politica economica per il quinquennio in esame, era stato presentato il 16 giugno 1965 dal Presidente del Consiglio Aldo Moro e dal Ministro del bilancio Giovanni Pieraccini. Nella prima parte vengono presi in considerazione le finalità, gli obiettivi, i modi, i mezzi e le condizioni essenziali per l'attuazione della politica di programmazione. La seconda parte tratta degli impieghi sociali del reddito: abitazione, sicurezza sociale, istruzione, e formazione culturale, formazione professionale, ricerca scientifica e tecnologica, trasporti, poste e telecomunicazioni, sport. Nella terza parte sono esaminati l'assetto territoriale, con particolare riguardo allo sviluppo economico del Mezzogiorno ed agli squilibri regionali e alla politica urbanistica. La quarta parte del documento è dedicata all'intervento nei settori direttamente produttivi: agricoltura, industria, commercio e turismo, nonché politica degli scambi. La quinta parte, infine, tratta del finanziamento del programma, della finanza pubblica, delle politiche del risparmio e della bilancia dei pagamenti.*

*Il 29 settembre 1966 il disegno di legge è licenziato dalla Commissione bilancio con una relazione di maggioranza e quattro relazioni di minoranza.*

*Bozzi, Almirante e Luzzatto sollevano preliminarmente la pregiudiziale di incostituzionalità dello strumento adottato dalla maggioranza, poiché, sostengono, il testo all'esame dell'Assemblea ha il carattere di un indirizzo di governo, anzi, di un indirizzo valido anche per i governi futuri, e come tale richiederebbe di essere approvato da una mozione. La maggioranza ne ha fatto invece, afferma Bozzi, «un documento a cui si pretende assegnare forza di legge mentre ad esso mancano tutti gli elementi dell'atto legislativo».*

*Le preoccupazioni delle minoranze non trovano però ascolto. Il 21 ottobre la pregiudiziale presentata da Bozzi, che assorbe quella presentata da Giorgio Almirante, è respinta.*

*Nelle settimane seguenti il testo del disegno verrà più volte modificato per adeguarne le proiezioni contabili al mutare della situazione economica.*

**Bozzi.** Chiedo di parlare per una pregiudiziale di incostituzionalità.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, la mia parte politica si rende conto della materia che abbiamo innanzi a noi, della sua complessità, della sua difficoltà. Si tratta di problemi che si pongono per la prima volta nel nostro ordinamento giuridico. Questo rilievo deve indurre a una certa comprensione e può anche, se non giustificare, spiegare taluni contorcimenti, talune contraddizioni, talune avventure anche dottrinarie in cui è caduta la maggioranza (e basti al riguardo notare la contraddittorietà in molti punti di diritto fra il parere Carcaterra e la relazione Curti-De Pascalis).

Proprio a ragione di tali difficoltà noi non avremmo sollevato questa pregiudiziale di incostituzionalità se non avessimo avvertito l'esigenza di difendere un interesse che supera il documento all'esame e che è l'interesse alla salvaguardia di principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale.

La nostra pregiudiziale si assomma in questa proposizione: noi ci troviamo di fronte a un documento a cui si pretende assegnare forza di legge mentre ad esso mancano tutti gli elementi dell'atto legislativo.

Vorrei, se i colleghi lo consentono, svolgere una analisi, anche grammaticale, ma soprattutto logico-giuridica, dei tre articoli che precedono l'allegato. Mettiamoci nella condizione di cittadini non operatori del diritto, di cittadini forniti di cultura media. La legge ha per destinatari tutti, deve essere chiara; la legge è una norma di condotta, cioè stabilisce un comportamento. Ebbene, io cittadino voglio sapere che cosa dice questa legge a me, che cosa mi obbliga a fare.

Leggiamo l'articolo 1: «È approvato il primo programma economico nazionale per il quinquennio 1966-70, allegato alla presente legge, come quadro della politica economica finanziaria e sociale del Governo e di tutti gli investimenti pubblici». Allora, il cittadino dice: si approva un quadro. Magari non indugia a vedere se per avventura questo quadro non appartenga alla scuola pittorica dell'impressionismo giuridico-legislativo, ma si chiede che cosa significhi la parola «quadro»: ed è una domanda che resta senza risposta non solo per il senso comune ma anche per il senso giuridico. Finora nel nostro ordinamento positivo la nozione di «quadro» era stata accennata nella Costituzione a proposito del rapporto che deve intercorrere fra legge dello Stato che stabilisce i principi fondamentali, nella serie di materie di cui all'articolo 117, e norme legislative regionali. Cioè la Costituzione delinea la nozione di «quadro» in relazione ad una situazione del tutto diversa da quella in esame. Lì ci sono due enti, ognuno titolare di

potestà legislativa: l'ente di sovranità nazionale, lo Stato; l'ente di autonomia costituzionale, subordinato nell'esplicazione della sua potestà legislativa ai principi fondamentali dettati con legge dallo Stato, la regione.

Ma che il legislatore ordinario detti a se stesso un «quadro» di norme che dovrebbero ispirare la futura legislazione è cosa nuova che né il giurista né il cittadino comune giungono a spiegarsi.

Passiamo all'articolo 2: «Per il conseguimento delle finalità del programma» («il quadro» di cui al precedente articolo), «il Governo prende le iniziative necessarie sul piano legislativo anche in relazione al disposto dell'articolo 41, terzo comma, della Costituzione, adotta i provvedimenti occorrenti sul piano amministrativo» (la parola «piano», usata in due o tre significati diversi, è addirittura una ossessione in quest'articolo!) «e riferisce annualmente al Parlamento sui provvedimenti adottati e sui risultati conseguiti».

Il cittadino di cui parlavamo sospetterà che il documento al nostro esame non è idoneo di per sé a conseguire un bel niente, perché per diventare operativo occorreranno leggi successive o atti amministrativi. Si potrà obiettare: appunto per questo lo facciamo, perché leggi future e attività amministrativa siano conformi a quel «quadro» e tendano alle finalità da esso emergenti.

Ma il cittadino si chiederà: e per raggiungere questa coerenza tra piano e leggi successive era proprio necessario organizzare un giuoco ad incastro di scatole cinesi legislative: la legge che prevede ed invita alla legge che verrà?

E qualche altro, più smaliziato, chiederà: ritenete che per assicurare questa coerenza siano davvero sufficienti tali scatole cinesi e il richiamo all'articolo 41 della Costituzione, qui fatto per giustificare le leggi di attuazione del piano e in altri momenti, come vedremo, invocato dalla maggioranza per dimostrare la necessità di approvare con legge il documento di cui ora discutiamo?

Nemmeno l'articolo 2 dà grandi soddisfazioni al cittadino e al giurista: ma, c'è ancora un articolo 3. Leggiamolo speranzosi: «Con successive leggi saranno fissate le modalità e le procedure per la programmazione, nel rispetto delle competenze e dei diritti costituzionali delle regioni».

Qui è davvero tutto chiaro, ma è una chiarezza preoccupante per tutti: comuni cittadini e giuristi. Sappiamo che ancora l'organo centrale, il Ministero a cui deve far capo la programmazione, non c'è. Approvato dalla Camera, si dibatte in Commissione al Senato. Ora qui, all'articolo 3, si dice che non esistono le leggi sulle procedure e che vi riservate di farle. E, allora, volete varare – con legge! – la programmazione e non vi sono ancora gli organi né le procedure: cioè le norme d'organizzazione e d'azione a cui si devono legare le garanzie per i cittadini, per gli operatori economici, per lo stesso Stato, per gli enti pubblici.

Voi pensate di poter svolgere un'attività amministrativa di attuazione di questo documento senza che ancora il Parlamento e il paese sappiano quali saranno gli uffici e i loro poteri, gli strumenti, le forme di tutela.

Verranno dopo; e intanto noi variamo il documento con forza di legge. Ma perché si vuole siffatta anomalia?

Le giustificazioni che si danno sono solitamente due. Si dice innanzitutto che la legge è necessaria per assegnare agli investimenti pluriennali, che il piano prospetta, un parametro sufficientemente sicuro a cui far riferimento per la loro copertura ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, secondo l'interpretazione che ne ha dato la Corte costituzionale, nella sentenza n. 1 del 1966.

Ma cosa dice esattamente la Corte in questa sentenza sul problema che qui interessa? Leggo testualmente: «Si deve pertanto ammettere la possibilità di ricorrere, nei confronti della copertura di spese future, oltre che ai mezzi consueti, quali nuovi tributi, o l'inasprimento di tributi esistenti, la riduzione di spese già autorizzate, l'accertamento formale di nuove entrate, l'emissione di prestiti e via enumerando, anche alla previsione di maggiori entrate, tutte le volte che essa si dimostri sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in un equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare negli esercizi futuri, e non in contraddizione con le previsioni del medesimo Governo, quali risultano dalla relazione sulla situazione economica del paese e dal programma di sviluppo del paese».

Cioè la Corte costituzionale non ha richiesto affatto che il parametro a cui far riferimento per la previsione di maggiori entrate a copertura di spese pluriennali debba avere valore di legge. Anzi fa riferimento ai dati della *Relazione previsionale e programmatica* che non è certo un atto legislativo.

Ma se la Corte non ha fatto questione di efficacia formale del parametro di riferimento, ne ha fatto, a chiare lettere, una di carattere sostanziale: e ha detto che le previsioni di maggiore entrata devono essere sicure, non arbitrarie o irrazionali. Ed ecco che si scorge da questa angolatura come l'assegnazione al piano dell'efficacia di legge sia solo un orpello formale non richiesto dalla logica dell'articolo 81, un orpello che non colma le esigenze di sostanza di questa norma, messe in luce nitidamente dalla Corte.

Basti pensare, al riguardo, che l'equazione su cui regge il piano è un'equazione fra risorse disponibili globalmente e impieghi di queste risorse; mentre l'equilibrio finanziario si basa su un'equazione più ristretta, cioè quella fra entrate fiscali e spese pubbliche. Anche non tenendo conto dello stato del sistema tributario italiano si comprende facilmente come da una disponibilità prevista di risorse economiche in un mercato dualistico come il nostro sarebbe estremamente arbitrario e aleatorio dedurre una disponibilità di mezzi finanziari pubblici, quelli (e non altri) con cui si risolve il problema della copertura.

Appaiono, dunque, illusione e pericoli nell'argomento della maggioranza: illusione di colmare con un rimedio formale un'esigenza costituzionale di natura sostanziale; pericoli che il riferimento al piano dia la stura ad una dissennata politica di spesa pubblica con coperture fittizie proiettate nel tempo.

Ma si adduce a sostegno della legge un secondo argomento. La legge è necessaria perché l'articolo 41 della Costituzione la impone. Come voi sapete, secondo l'articolo 41, terzo comma, della Costituzione, «la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali».

L'articolo stabilisce quella che i giuristi chiamano un riserva di legge, cioè la materia della programmazione deve essere regolata per legge. La legge «determina»: non quindi legge che approva un piano preparato dal Governo e che rimane del Governo; ma il Parlamento delibera una legge che crea esso stesso. E perché c'è questa riserva? È una norma di garanzia. In una economia dualistica, in cui l'iniziativa pubblica s'incontra e si scontra, com'è naturale, con l'iniziativa privata, occorre predisporre mediante la legge, mediante la volontà del Parlamento, un sistema garantista, sia a tutela dei diritti ed interessi dei cittadini sia a garanzia dell'effettivo conseguimento degli obiettivi di programma. Quindi, il Parlamento non solo «approva», ma crea il programma e poi esercita la sua funzione ispettiva perché gli organi di programmazione svolgano un'attività coerente e conforme alla legge a cui il Parlamento ha dato vita.

Ecco le garanzie democratiche della programmazione; in ogni sua fase il Parlamento dev'essere presente, in un congegno di equilibrio tale che non siano confiscate a vantaggio dell'esecutivo e della tecnocrazia le potestà delle Camere.

Questa è la logica o, per usare una parola corrente, la filosofia dell'articolo 41, della programmazione veramente democratica: una riserva sostanziale, piena, a garanzia dello Stato, a garanzia dei cittadini, perché la coordinazione fra attività economica pubblica e privata non dia luogo a sovrapproduzione dell'esecutivo, perché il cittadino si possa domani rivolgere al giudice invocando un'effettiva tutela degli organi giurisdizionali. Fuori di questa logica siamo fuori dell'ordinamento costituzionale.

Ebbene, questo documento è una legge che risponde ai criteri di sostanza che sono stabiliti nell'articolo 41?

Quando voi stessi nei tre articoli di proemio dite che per conseguire le finalità dell'allegato programma occorrono ulteriori interventi legislativi, confessate che questo documento, anche se ricoperto del vestito della legge, non potrebbe avere efficacia operativa, cioè non è la legge richiesta dall'articolo 41.

La legge di programma, che la Costituzione vuole, deve creare l'ambiente giuridico, il complesso cioè di poteri, doveri, diritti, obblighi, organi, controlli, garanzie dai cui impulsi e dal cui armonico sviluppo dipende il conseguimento dei «fini sociali» di cui parla l'articolo 41, degli obiettivi di piano come si può dire oggi.

Ritenere che la semplice descrizione di questi obiettivi, la semplice previsione di comportamenti, l'affacciarsi di ipotesi, di auspici – non dirò di sogni come si è espresso con arguzia toscana l'onorevole Fanfani – di cui

è coacervo il programma in esame, privo di qualsiasi norma d'azione e di organizzazione, possa considerarsi equivalente alle esigenze implicite nell'articolo 41, conduce al pericoloso equivoco di crearsi un simulacro formale che, nella migliore delle ipotesi, provocherà confusione e incertezza nell'ordinamento giuridico e, nella peggiore, potrà prestarsi per coprire violazioni sostanziali.

Va bene che in questo clima italiano in cui un consiglio comunale siciliano decide con regolare deliberazione di giuocare al «Totocalcio» per risanare il bilancio, tutto appare possibile; ma, fuor di celia, si deve ribadire, per evitare i pericolosi equivoci prima segnalati, che il documento che abbiamo davanti, tutto ha meno che la struttura e l'anima della legge. È vero che gli arrampicatori (e non vedo qui presente il mio amico onorevole Carcaterra) hanno addotto esempi di leggi vigenti nelle quali si registra la presenza di preamboli, definizioni e descrizioni finalistiche. Perché meravigliarsi, si dice, se un tale fenomeno ricorre anche nel documento di cui si dibatte?

Noi rispondiamo che ci meravigliamo perché nel documento ricorrono soltanto preamboli, definizioni, descrizioni e simili cose fumose.

Nonostante che l'esperienza dica che nel diritto ogni definizione è pericolosa, il legislatore qualche volta indulge a contenuti definitivi e descrittivi. Sempre però questi contenuti si pongono al di dentro di un preciso sistema normativo che servono a chiarire e indirizzare. Questi elementi definitivi, cioè, non esauriscono il tema normativo: sono elementi accessori, collaterali, complementari, integrativi che si inseriscono in un circuito normativo. Qui, viceversa, tutta l'area che dovrebbe essere della normazione è fiorita di vaghe proposizioni, di propositi, di presupposti e di ipotesi.

Questa non è struttura di legge. Noi non siamo, ella lo sa, onorevole ministro Pieraccini, contrari in linea di principio alla programmazione. Gli onorevoli Aurelio Curti e De Pascalis ci hanno detto (non solo a noi, ma a tutte le opposizioni) che non comprendiamo lo spirito della programmazione. Può essere che non lo comprendiamo, può essere che non comprendiamo lo spirito di questa programmazione, però lo spirito e l'essenza della legge lo comprendiamo e qui non lo ritroviamo. In questo momento non è questione di programmazione buona o cattiva, di valutazione di merito per così dire, ma della ricerca di uno schema giuridico che possa correttamente essere utilizzato per approvarla.

Ora la ricerca di tale correttezza giuridico-costituzionale non è rivendicazione formalistica astratta ma nasce da preoccupazioni precise per guasti al sistema, che possono andare obiettivamente al di là delle intenzioni della maggioranza che sostiene questo tipo di approvazione. In realtà questo documento, al quale mal si attaglia l'abito della legge, che cosa è? Voi lo potete battezzare come legge, lo potete far votare dai due rami del Parlamento, ma la sua vera sostanza erompe, ed è quella che è. Questo è un

documento di fiducia al Governo, è un documento che dà al Governo un indirizzo. Guardate, onorevoli colleghi: la sostanza è tanto di indirizzo da travalicare l'aspetto meramente economico, salvo che non si dia alla parola economia una estensione così vasta da snaturarne il concetto. Qui, nel voluminoso fascicolo della programmazione, trovate ogni aspetto della vita associata: *de omnibus rebus*. Vi è pure il diritto di famiglia e in trasparenza fa capolino anche l'onorevole Fortuna con il divorzio; vi è tutto: vi è l'amministrazione della giustizia, vi è la pubblica amministrazione, vi sono i comuni, vi sono le regioni, vi è tutto, insomma. Non è un programma economico. Anche sotto questo profilo il documento esorbita dall'articolo 41, terzo comma, della Costituzione, che è tipicamente collegato alla vicenda economica di cui sono protagonisti il settore pubblico e il settore privato.

Nel documento in esame ritroviamo dunque gli elementi propri enunciativi di un indirizzo di governo: indirizzo per la cui approvazione il nostro ordinamento indica lo strumento della mozione.

Ma allora, se questo atto ha tale natura – e i relatori rincarano la dose dicendo che si deve trattare di indirizzo valido non solo per il Governo in carica ma anche per i governi futuri, cioè di un indirizzo di regime (dove la parola «regime» non vuole avere quel significato odioso che comunemente ha, ma solo quello di regime inteso come stabilità di governi) – io sono preoccupato perché vedo nell'uso della legge e non della mozione una violazione della nostra Costituzione, che è una Costituzione rigida. Nel nostro sistema bicamerale perfetto, infatti, la mozione con cui si dà al Governo l'investitura fiduciaria appartiene alla sovranità di ciascuna delle due Camere. Vi è una riserva non del Parlamento ma una riserva di ogni Camera, sicché una Camera può dare la fiducia, un'altra, in ipotesi, può non darla. Non pensate alla situazione attuale, per cui Camera e Senato in realtà sono due rami di un sistema monocamerale. Si può immaginare che domani, in seguito ad elezioni o in seguito a qualche riforma, si creino tipi diversi di maggioranze o di coalizioni. Ma l'ipotesi è anche di oggi: si pensi a una dissidenza di gruppi: il Senato ha un'idea, la Camera ne ha un'altra,

Allora, onorevole Pieraccini, se voi per dare una investitura fiduciaria – questa sostanzialmente è la natura del documento – adoperate lo strumento atipico della legge, voi violate la Costituzione; la violate senza accorgervene, probabilmente in buona fede: ma qui la buona e la malafede non c'entrano. Certe cose, onorevoli colleghi, una volta realizzate, camminano per conto proprio e lo smantellamento di certi principi e di certe istituzioni non avviene d'assalto, d'impeto; avviene per erosione, per infiltrazione, per smottamento: un passo dietro l'altro, un cedimento dietro l'altro. E qui si cambia il sistema. Se una Camera vuole revocare la fiducia, è inchiodata alla legge; e la legge è un atto complesso: la devono fare la Camera e il Senato; e nella legge entrano altri poteri pubblici, entra il Capo

dello Stato: vi ricordo la promulgazione, vi ricordo la possibilità di rinvio. Nella mozione di fiducia e di sfiducia, no.

Quindi noi insensibilmente, surrettiziamente inseriamo, attraverso questa legge inutile, alcuni elementi di disordine nel sistema, i quali, sviluppandosi ad opera di forze politiche interessate, potrebbero portare alla conseguenza che la fiducia non si dia e non si revochi più mediante un atto sovrano di ciascuna delle Camere, ma si dia e si revochi solo mediante un atto complesso nel quale devono concorrere tutte e due le Camere, cioè la legge di programma.

Ora questo obiettivo pericolo di incrinatura della struttura costituzionale del rapporto fiduciario va ad aggiungersi alle preoccupazioni già espresse sulla attuale mancanza di norme di organizzazione e di norme procedurali, di istituti di garanzia. La Camera sarebbe chiamata a dare una cambiale in bianco, tanto più preoccupante per chi conosce il ritmo pesante che contrassegna i nostri lavori.

In effetti, appena approvato il programma, chi lo attuerà e con quali garanzie?

Ci sarà un affidamento totale all'azione dell'esecutivo?

Ma allora si vuole un abnorme allargamento di quella area, già troppo vasta, di discrezionalità che hanno i pubblici uffici e che alle volte sconfinano nell'arbitrio. Certo, so bene che all'esecutivo bisogna lasciare una facoltà di scelta. Questo è ovvio. Ma bisogna bene individuare i fini pubblici, bisogna individuare bene le competenze, gli atti attraverso i quali se ne deve manifestare la volontà. È questo sistema di garanzie che tutela il cittadino e tutela gli altri enti di fronte allo Stato. Ma se codesta discrezionalità non ha più argini – e non ne avrebbe più con una legge di questo tipo – si chiamerà discrezionalità, ma è o potrà essere licenza o arbitrio.

Naturalmente mi auguro che il pericolo prospettato non si realizzi, ma in politica è necessario non creare certi presupposti; e invece l'approvazione per legge del documento al nostro esame può suscitare la tentazione d'incrinare il congegno del rapporto fiduciario e di confiscare a favore dell'esecutivo larga area di potestà del Parlamento.

**Pieraccini**, *Ministro del bilancio*. Le dirò che a me sembra verificarsi il contrario.

**Bozzi**. Su queste cose è bene meditare, onorevole Pieraccini, con estrema serietà e obiettività: e a me questo pericolo sembra reale. Del resto, tutti gli studiosi che si sono occupati di programmazione sotto il profilo costituzionale denunciano l'avanzata della tecnocrazia che tende ad espropriare i politici con un'alterazione dell'equilibrio costituzionale a svantaggio del Parlamento, riducendone non solo la sfera di intervento legislativo ma anche la potestà di intervento e di controllo a causa soprattutto della tec-

nicità della materia. Il problema è di porre un freno a questa tendenza: e la nostra Costituzione lo pone appunto nell'articolo 41, con la riserva di legge, ma di una legge che sia legge, che stabilisca un congegno di garanzie, la certezza del diritto, la tutela giurisdizionale. Non mai di questa: anche se dalla maggioranza si è giunti perfino ad ipotizzare un giudizio di legittimità dinanzi alla Corte costituzionale per violazione del presente documento da parte di leggi regionali.

**Di Primio.** Questi conflitti ci sono anche ora. Non c'è bisogno della programmazione.

**Bozzi.** Quanto a conflitti, certo non mancano. Ma avvengono oggi tra due testi normativi precisi rispetto a cui si forma il giudizio della Corte costituzionale che domani, invece, secondo voi, dovrebbe mettere a raffronto la legge regionale con l'aria fritta che qui si chiama legge!

A meno che non si vogliano porre i giudici nella condizione di creare il diritto e allora non si saprebbe davvero dove si vuole giungere.

**Guarra.** Forse al pretore romano.

**Bozzi.** Già: al pretore romano, creatore della norma da applicare al caso concreto.

Io posso anche pensare, ripeto, che voi queste cose non le vogliate. Ma forse altri dietro di voi, nella schiera di valenti tecnici che certo avete reclutato, a questa erosione della sfera politica può aver pensato, mentre apprestava tanto ambigui congegni giuridici.

A giustificazione dei quali – ardua impresa, per la verità – la maggioranza non esita a invocare a sproposito la giurisprudenza costituzionale.

La sentenza n. 35 del 1961 della Corte costituzionale, si dice, ha sancito la legittimità costituzionale della procedura per allegati riconoscendo per certe ipotesi l'opportunità «che la legge approvi semplicemente un programma o piano separatamente formulato nei suoi particolari (...) allegato alla legge medesima e quindi di essa facente parte integrante».

Ora, nessuno dubita che ciò possa avvenire; ma il ponte dell'asino si passa rispondendo a questa domanda: quale tipo di programma la Corte costituzionale nella sentenza del 1961 ha previsto come possibile allegato?

La risposta la dà la stessa Corte costituzionale nella stessa sentenza, in quella parte che la maggioranza si guarda bene dal citare in relazione al passo di cui sopra. La sentenza dice che «non basta (...) che la legge determini genericamente i fini che con i (...) programmi si vogliono raggiungere; occorre la specificazione dei fini, la precisazione dei criteri da seguire per il raggiungimento di questi fini, l'indicazione dei mezzi, la determinazione degli organi che sono chiamati ad attuare i programmi o che sono stabiliti per esercitare i controlli. Non basta attribuire un potere

in vista del raggiungimento dei fini, ma bisogna anche stabilire i limiti e la estensione del potere e prevedere gli effetti che con gli atti, derivanti da tale potere, si producono».

Fatta questa precisazione contenutistica da valere in ogni caso, la Corte lascia arbitro il legislatore di usare o meno la tecnica dell'allegato. Non si può pensare che ricorrendo ad una tecnica legislativa invece che ad un'altra possa mutare la sostanza della situazione giuridica che la Corte si è preoccupata di garantire. Ora, ognuno può vedere quanto lontano sia il provvedimento in esame dal tipo di programma indicato nella sentenza, un programma, quello della Corte, che ha il preciso contenuto normativo della legge in senso tipico.

Non vi è dunque alcun argomento addotto dalla maggioranza che possa convincerci della legittimità costituzionale dello strumento adottato e della infondatezza delle preoccupazioni che sopra abbiamo espresse.

Al contrario vi è un ulteriore argomento che consideriamo riassuntivo degli elementi fin qui esposti e su cui impostiamo la nostra pregiudiziale di incostituzionalità.

La maggioranza, nel suo parere costituzionale e nella sua relazione, afferma che questo provvedimento acquisterebbe con la approvazione natura ed efficacia di legge – in senso sia formale sia materiale – cioè di una legge innovativa dell'ordinamento giuridico. Ed acquisterebbe questo pieno valore di legge non solo il disegno dai tre articoli, che abbiamo sopra commentato e che hanno fatto coniare dalla dottrina l'espressione «sottolegge di piano», ma anche il programma ad esso allegato.

È spinta a tal punto la «formalizzazione» dell'allegato che la relazione di maggioranza da un lato giunge ad affermare che «la legge d'approvazione del programma produce l'effetto (...) di ridurre la (...) sfera di discrezionalità dell'operatore» pubblico in relazione agli investimenti che «si compiono di norma, dice la relazione, con atti amministrativi»; dall'altro giunge ad ipotizzare, come si è visto, un giudizio davanti alla Corte costituzionale che abbia per termini contrapposti le leggi regionali di piano e il programma nazionale.

Dunque, è chiaro che la maggioranza, abbandonate le primitive variazioni in tema di legge formale, intende munire tutto il provvedimento – disegno e allegato, in ogni sua proposizione – dell'efficacia della legge.

È a questo punto che eleviamo formale eccezione di incostituzionalità ai sensi dell'articolo 72, primo comma, della Costituzione. Tale articolo dispone che l'approvazione di ogni disegno di legge sia fatta «articolo per articolo». Noi sosteniamo in base a questa norma che un documento che non presenti la struttura in articoli, quale quello in discussione, non possa acquistare legittimamente valore di legge nel nostro ordinamento.

La nostra eccezione non si basa per altro su un semplice raffronto letterale della norma costituzionale ma si appunta su ragioni di contenuto e di sostanza. Si può dire che la formulazione in articoli *dat esse rei*.

In effetti la necessità dell'articolazione non è una semplice esigenza procedimentale (che pur potrebbe dar luogo a materia di giudizio di legittimità costituzionale: nella sua famosa sentenza del 1959 sugli *interna corporis* la Corte costituzionale affermò appunto il suo potere di sindacare il procedimento di formazione delle leggi); la necessità che le leggi siano formulate articolo per articolo attiene a principi giuridici sostanziali, quali quelli della certezza del diritto, della certezza delle garanzie giurisdizionali e al principio politico fondamentale della tutela delle minoranze.

Per la verità non so, signor Presidente, se ella non si sia trovato di fronte a perplessità sulla ricevibilità di un tale documento e circa la possibilità o il dovere della Presidenza della Camera di respingere una proposta di legge non formulata in articoli (come sembrerebbe sostenere un valoroso studioso in un'opera sui poteri del Presidente di assemblea parlamentare).

**Presidente.** Allo stato attuale, onorevole Bozzi, sarebbe stato un potere eccessivo per il Presidente. La ricevibilità di un determinato progetto di legge non può essere rimessa alla discrezionalità del Presidente della Camera. Nel caso in oggetto, poi, trattandosi di un disegno di legge, devo far presente che vi era stata l'autorizzazione da parte del Capo dello Stato.

**Bozzi.** La mia osservazione, signor Presidente, non vuole costituire critica al suo operato ma muoversi su un piano di obiettività giuridica.

Quanto all'autorizzazione del Capo dello Stato credo non sia il caso di stabilire il principio che qualora egli autorizzi la presentazione di un disegno di legge il Parlamento debba necessariamente considerarlo ricevibile. Sarebbe un principio estremamente pericoloso. Mi auguro che non avvenga mai che il Capo dello Stato autorizzi la presentazione di qualche cosa che non debba essere presentata, ma se questo per avventura dovesse avvenire è chiaro che il Parlamento non per questo resterebbe espropriato dei suoi poteri.

**Pacciardi.** Se allora il Capo dello Stato autorizzasse la presentazione di un romanzo, si dovrebbe per ciò stesso metterlo in discussione?

**Bozzi.** Tanto è vero che quella dell'articolazione è un'esigenza sostanziale e non meramente procedimentale che l'articolo 71 della Costituzione, il quale regola l'iniziativa legislativa popolare, richiede tassativamente per la ricevibilità della proposta avanzata (dal numero minimo di 50 mila elettori) che il relativo progetto sia «redatto in articoli».

Che significa questo? Forse che le Commissioni e gli uffici del Parlamento non sarebbero stati in grado di tradurre «in linguaggio normativo», come si dice ora, le proposte di legge eventualmente enunciate per via di concetti dal corpo elettorale? No certo, tanto è vero che in sede di Assemblea Costituente una primitiva formulazione di questo articolo dovuta

all'onorevole Conti in sede di Sottocommissione prevedeva appunto che le proposte di legge espresse dal corpo elettorale fossero portate all'esame delle Commissioni parlamentari «per la formulazione di progetti legislativi».

L'esigenza non tecnica ma sostanziale che subito si affermò nella diversa formulazione del relatore Mortati fu che la volontà popolare si dovesse esplicare non in ordine ad un fumoso agglomerato di concetti e aspirazioni ma in relazione a specifiche disposizioni normative. E se dal tempo della Costituente è lecito attingere ancora qualche ricordo sia consentito citare la discussione che si svolse, sempre in sede di Sottocommissione, proprio sul principio della votazione articolo per articolo.

Alla proposta Mortati di approvare la norma dell'attuale testo, identico d'altronde all'articolo 55 dello statuto albertino (a riprova che il principio è antico e non solo di valore procedurale) si oppose – guarda caso – il comunista onorevole Laconi che preferiva affidare la materia alla più elastica normazione regolamentare.

Replicò a Laconi l'onorevole Fabbri, e lo fece proprio in nome della difesa dei diritti delle minoranze che sarebbero stati posti certamente in pericolo da un'approvazione in blocco di una legge o comunque da un'approvazione per linee concettuali informatrici nelle cui pieghe sarebbe potuto facilmente passare una disposizione non sufficientemente meditata. La Sottocommissione prima e poi l'Assemblea gli dettero ragione.

È questa l'interpretazione dell'articolo 72 consegnata agli atti dalla Costituente; ma se da quei lavori preparatori non fosse venuta una chiarificazione di questo tipo, sarebbe bastato uno sguardo alla tradizione storica e all'imponente dottrina per convincersi del significato sostanziale della norma dell'articolo 72.

La storia del diritto attesta che il principio dell'articolazione della legge è una conquista illuministica nei confronti del medioevo giuridico e dell'assolutismo. Accanto alle codificazioni, si viene affermando nel '700 e trionfa nella rivoluzione francese il principio delle leggi nitidamente definite per proposizioni normative. Prima delle leggi articolate vi sono storicamente le «grida», quelle del Manzonì, leggi la cui struttura tecnica si fondava sulla indistinzione di preambolo, relazione e testi; di motivi e dispositivo; di consigli e speranze e minacce. E noi che abbiamo affermato di credere nel metodo della programmazione siamo molto spiacenti di dover riconoscere nel primo programma di sviluppo del nostro paese i contorni giuridici di una «grida» dell'epoca assolutistica.

Da duecento anni la dottrina è dunque unanime nel riconoscere la necessaria articolazione dello strumento legge che addirittura «non potrebbe nemmeno venire in essere senza articoli», come dice il Crisafulli, insigne giurista non certo di parte liberale, proprio per la esigenza di distinguere da precetto a precetto, di ancorare le partizioni concettuali della legge a partizioni formali, di garantire la conoscibilità del comando e la distinguibilità da un comando ad un altro.

Codificazione e articolazione delle leggi sono le due punte d'avanzata della civiltà giuridica nell'età moderna. È ben triste caso quello che ci occorre, di vederne abbandonata una, proprio quando con la programmazione quell'avanzata doveva e deve toccare una sua effettiva nuova frontiera.

Ripeto: non si tratta di preoccupazioni meramente teoriche: tutti conoscono le difficoltà di fronte alle quali ci siamo incontrati nella Giunta del regolamento, nella conferenza dei capi gruppo. La stessa perplessità in ordine all'ammissibilità degli emendamenti ha dimostrato che la materia, come s'intende formalmente regolarla, reagisce alle sforzature e crea problemi praticamente insolubili.

E quando a questo documento verrà assegnata forza di legge, si introdurrà un elemento spurio nel sistema che eserciterà un'azione distorsiva di presenza, quanto meno ai fini interpretativi.

Vogliamo avviarci su questa strada? Io oppositore vi consiglio di no e vi dico che la via tipica l'avete, e vi è stata consigliata anche da giuristi illustri e sereni: la via della mozione. Questa è una mozione, discutiamola come mozione. Non ci incamminiamo per una strada sbagliata e insidiata da mille pericoli.

Perché, onorevole Pieraccini, avete voluto la legge? Sotto il regime fascistico le opere del regime erano inaugurate il 21 aprile o il 28 ottobre. Adesso le cose sono un pochino cambiate; le opere legislative s'inaugurano per i congressi dei partiti. È chiaro, voi volete presentare al congresso socialista la programmazione con l'abito della festa; fate una questione di prestigio, di falso prestigio, e di pennacchio. Ma la legge non è un pennacchio: è o dovrebbe essere una cosa seria.

Io vi esorto, concludendo, a non convertire in legge una mozione, a non cedere a pericolose suggestioni, a non incrinare i pilastri portanti del nostro ordinamento costituzionale. Facciamo in modo che l'Italia sia ancora un paese in cui logica e diritto sono tenuti in onore! (*Vivi applausi - Congratulazioni*).

Seduta antimeridiana del 25 ottobre 1966

*Bozzi interviene sul processo verbale per giustificare i motivi dell'assenza del gruppo liberale dalla votazione del venerdì precedente (21 ottobre) e per ribadire che la pregiudiziale di incostituzionalità presentata da Luzzatto, sulla cui reiezione il Governo ha posto la questione di fiducia, riguarda unicamente lo strumento adottato dalla maggioranza per introdurre la programmazione, ovvero il disegno di legge, e non la programmazione in sé.*

**Bozzi.** Chiedo di parlare sul processo verbale.

**Presidente.** Voglia indicare il motivo.

**Bozzi.** Desidero spiegare brevemente la assenza del gruppo liberale dalla votazione di venerdì scorso.

**Presidente.** Ha facoltà di parlare.

**Bozzi.** Noi sappiamo bene, signor Presidente, che è nei poteri discrezionali del Governo e, per il Governo, del Presidente del Consiglio porre la questione di fiducia. Ma sappiamo anche bene che si tratta appunto di un potere discrezionale, non di una potestà capricciosa, tanto meno arbitraria. L'esercizio di questo potere va inquadrato nel sistema che fa della fiducia un fatto eccezionale. Qui invece siamo di fronte ormai ad una inflazione dell'istituto; sembra che l'onorevole Moro abbia proprio l'incubo delle palline! Noi contro siffatta esorbitanza abbiamo voluto protestare e protestiamo ancora oggi.

Ripeto che non si trattava di una questione politica: non era in gioco il «se» della programmazione e, in quel momento, nemmeno il «come» della programmazione; era in gioco soltanto la forma che quel documento avrebbe dovuto rivestire. E tutti sappiamo onestamente in quest'aula che anche autorevoli esponenti della maggioranza avevano una opinione conforme alla nostra; pure l'onorevole La Malfa nella prima edizione del suo pensiero era del parer nostro e noi l'abbiamo potuto seguire nella agilità con cui egli muta di atteggiamento.

Si trattava, ripeto, di una questione dibattuta, di una questione aperta, di carattere meramente costituzionale. L'aver voluto imporre la disciplina di partito in un tema che era di coscienza fu un abuso molto grave e anche pericoloso.

*La Camera approva il provvedimento il 17 marzo 1967, il Senato, definitivamente, il 25 luglio successivo (legge 27 luglio 1967, n. 685).*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUL PERSONALE DEGLI ISTITUTI DI PREVIDENZA  
ED ASSISTENZA

Seduta antimeridiana dell'8 febbraio 1967

*L'8 febbraio 1967, dopo due giorni di discussione, la Camera approva il disegno di legge: «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 dicembre 1966, n. 1069, concernente disciplina temporanea del trattamento giuridico, economico e di quiescenza del personale degli istituti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza ed assistenza» (C. n. 3752), già approvato dal Senato.*

*Aldo Bozzi illustra i sei emendamenti all'articolo 1 del decreto-legge presentati dal gruppo liberale, che saranno tutti respinti, poi, prima ancora di insistere sull'opportunità di fornire ai dipendenti oggetto del decreto elementi di certezza, ritorna sul carattere necessariamente precettivo che la legge, per essere tale, deve possedere. Al disegno di legge in discussione invece, rileva Bozzi, il Governo chiede non solo di regolare una situazione di fatto, ma anche di procedere agli accertamenti relativi al trattamento economico del personale a cui è indirizzato il provvedimento.*

*L'abitudine a fare della legge un «idolo», a ricorrervi anche per compiti che appaiono, come in questo caso, di esclusiva competenza del potere esecutivo, costituisce, per l'esponente liberale, «una delle ragioni delle disfunzioni del Parlamento».*

*Ritrasmeso lo stesso 8 febbraio al Senato, il giorno seguente il disegno di legge di conversione è respinto.*

**Bozzi.** Se ella lo consente, onorevole ministro, vorrei dire che il dibattito su questa legge mi ha dato ragione di meditare su molte cose e soprattutto su tre, che vorrei con molta rapidità sottoporre all'attenzione della Camera.

La prima è questa: si lamentava che vi fossero nel Parlamento italiano leggi-provvedimento, leggi-fotografia *ad personam*. Adesso introduciamo addirittura una nuova figura: la legge istruttoria, la legge interlocutoria, perché c'è una larga parte, la prima di questa legge, che non ha un carattere precettivo. In essa si dice soltanto: fate degli accertamenti. Ora, io domando se era proprio indispensabile ricorrere allo strumento della legge per una operazione meramente esecutiva di questo genere.

Questa, onorevole Presidente, è proprio una delle ragioni delle disfunzioni del Parlamento: il voler ricorrere all'idolo – ed è stato più volte denunciato anche in quest'aula – della legge per operazioni, per atti che si potrebbero fare con provvedimenti amministrativi, circolari o regolamenti; con provvedimenti cioè di esclusiva competenza del potere esecutivo. Il che poi, dal punto di vista pratico, agevolerebbe molto la risoluzione di taluni problemi.

Il secondo rilievo è questo: per dare attuazione ad una legge – e su questo noi siamo d'accordo con il ministro Bosco – cioè al decreto del 1945, n. 722, che è una legge valida (non entro in questi argomenti), siamo addirittura costretti a fare un'altra legge. Insomma, lo stato di disfunzione, di crisi, di scollamento, di questo paese è tale che per dire: «Attuiamo il decreto del 1945, n. 722», noi dobbiamo fare un'altra legge: questa. Questo è infatti lo spirito del disegno di legge al nostro esame.

Terzo rilievo: onorevole Bosco, voi del Governo avete introdotto oggi la nuova figura costituzionale dell'auto-sfiducia. Mi spiego: voi in Senato avete assunto in ordine a questo provvedimento un atteggiamento, che io adesso non approvo né critico – i senatori si sono comportati come tutti fanno – ma semplicemente rilevo. Voi avete assunto cioè un atteggiamento rigido: questo disegno deve passare come è, senza modificazioni; e avete posto anche la questione di fiducia per ben due volte: una questione di fiducia, badate, su problemi sostanzialmente tecnici, sui quali anche in seno alla maggioranza vi può essere una disparità di vedute, pur essendovi concordanza per quanto riguarda la fiducia al Governo. Comunque avete voluto ricorrere alla fiducia. Qui alla Camera non dirò che avete capitolato, perché avete tanti dispiaceri voi del Governo che non ve ne voglio aggiungere altri; ma certo – usiamo una espressione eufemistica – una larghissima revisione delle posizioni l'avete compiuta. Ed è il merito del dibattito, è il merito del bicameralismo. Io sono contento di ciò, perché vuol dire che il bicameralismo qualche volta funziona, vuol dire che il nostro non è un sistema monocamerale con due tronconi, ma qualche volta, grazie a Dio, è un effettivo e funzionante sistema bicamerale.

Ma dal punto di vista politico e costituzionale credo che a nessuno sfugga, qui e fuori di qui, questa posizione di autosfiducia di un governo che ad un certo momento sullo stesso problema dice in un ramo del Parlamento una cosa, assume un atteggiamento, giunge fino a porre la questione di fiducia, e nell'altro ramo del Parlamento sullo stesso problema viene a degli accomodamenti. (*Interruzione del deputato Servello*).

Entrando nel merito, onorevole Bosco, onorevoli colleghi, noi siamo d'accordo – l'ho già detto – sulla esigenza fondamentale che le leggi siano rispettate. Non saremo mai noi liberali, che siamo fautori dello Stato di diritto, ad incrinare certi principi, perché riteniamo che particolari interessi settoriali, pur vivi e pur apprezzabili dal punto di vista umano ed economico, non debbano mai far perdere di vista l'interesse generale della col-

lettività. Non dobbiamo perdere la visione della foresta per andare appresso a questo o a quell'albero, anche se ci è particolarmente caro.

Ma la verità è questa: si è determinata una situazione difficilissima, in relazione alla quale molte e pesanti sono state e sono le responsabilità del Governo. I dipendenti di questi istituti previdenziali non hanno alcuna colpa di tale stato di cose. Essi infatti nelle forme regolamentari ed in seguito a contrattazioni sindacali, hanno raggiunto un certo livello di trattamento retributivo che, fra l'altro, ha anche avuto l'approvazione del Governo. Proprio questo è il punto, che non è soltanto quindi un punto umano o sentimentale, ma è anche un punto giuridico e politico.

Alla Corte dei conti dobbiamo rispetto. Se noi incriniamo certi valori, certi ordini, tutto crolla. E nemmeno questo si possono augurare i dipendenti degli enti, perché la peggiore delle cose che potrebbe capitare loro è che questo provvedimento, pur con tutti i suoi difetti, pur con tutte le sue lacune, non dovesse essere approvato. Non so, signor Presidente, se il Governo avrebbe il potere di presentarne un altro, perché com'è noto, esiste una preclusione anche regolamentare di sei mesi, per cui finiremmo veramente nel caos e nella incertezza. La cosa migliore è avviare il problema a una qualche soluzione. Ed è perciò che noi vediamo negli emendamenti, che apprezziamo nella logica claudicante, difettosa di questo provvedimento, un opportuno tentativo di superamento.

Tuttavia, onorevole ministro, gradirei qualche chiarimento in merito alla commissione prevista nell'articolo aggiuntivo 1-*bis*, proposto dalla Commissione. Non si tratta certo, sia detto per inciso, della commissione dell'onorevole Almirante (la personalizzo, mi si perdoni), perché la commissione di cui all'emendamento dell'onorevole Almirante – non so se sia stato rilevato; se ripeto cose dette da altri, ne chiedo scusa – è fuori del sistema democratico, dato che chiama i parlamentari a fare un mestiere che i parlamentari non possono e non devono fare. Ella, onorevole Almirante, configura una commissione di parlamentari e di sindacalisti, una specie di nuova edizione...

**Almirante.** Mi permetta una cortese interruzione. Io ho detto questo: che quei deputati della maggioranza che continuamente si definiscono deputati sindacalisti, o postulano una Camera corporativa, e allora possono adottare legittimamente una simile autodefinizione, oppure, se si proclamano, come si proclamano, contrari ad ogni sistema corporativo, sono fuori dell'attuale sistema e sfruttano una simile definizione a vantaggio della maggioranza, a proprio vantaggio politico e contro gli interessi dei lavoratori.

**Bozzi.** Questo che ella dice può essere esatto; ma ella ha proposto e firmato – permetta questa polemica, che chiarisce certe posizioni – un emendamento nel quale configura una commissione costituita da parlamentari e sindacalisti i quali dovrebbero accertare la misura degli emolumenti degli

impiegati statali e parastatali. Ma noi siamo un organo di indirizzo politico: noi non siamo il consiglio di amministrazione dell'INAIL o dell'INPS, noi siamo un organo di indirizzo politico e di controllo sul Governo. Se ci mettiamo a fare gli amministratori, chi controlliamo? Noi stessi?

**Santagati.** Non si amministra niente con la commissione.

**Bozzi.** Mi pare che da questo punto di vista, senatore Bosco, l'aver affidato la competenza, e quindi la responsabilità, a un organo attivo – i consigli di amministrazione – sia corretto.

Tornando alla commissione prevista nell'articolo aggiuntivo proposto dalla Commissione, questa commissione – se ho capito – è tenuta ad esprimere un parere (è detto nell'emendamento) per la predisposizione degli «elementi necessari». Questo parere è obbligatorio, ovviamente, cioè i consigli di amministrazione hanno l'obbligo di sentire la commissione; ma è anche vincolante? Non mi pare. Se ciò non è detto espressamente, a mio avviso tale parere non è vincolante. E si badi bene, non si tratta di un rilievo di marginale importanza, poiché, al limite, si potrebbe avere un conflitto tra il consiglio di amministrazione e la commissione che ha espresso il suo parere; cosa che non è certo da escludere dato che si tratta di una materia che scotta. E alcuni componenti della commissione che non hanno visto soddisfatti i loro particolari punti di vista potrebbero poi riproporli e farli valere in sede di consigli di amministrazione. Vogliamo rendere vincolante tale parere? Ma ciò non snaturerebbe la responsabilità dei consigli di amministrazione!

Un altro punto, onorevole ministro, è questo: può il consiglio di amministrazione, può questa commissione senza dubbio autorevole, determinare anche il trattamento economico dei dipendenti dello Stato? Questo è un punto che sconvolge anche un po' il sistema delle competenze. Va bene, rendiamo omaggio, come Stato di diritto, alla Corte dei conti; ma non dimentichiamoci di altri principi.

Per quanto riguarda il trattamento economico dei dipendenti dello Stato esiste in Italia un apposito organo a ciò preposto: quest'organo è la ragioneria generale dello Stato, e più in generale il Ministero del tesoro. Può una commissione, può il consiglio di amministrazione dell'INAIL o degli altri enti previdenziali stabilire qual è il trattamento economico dei dipendenti dello Stato? Non lo so. È una cosa possibile? Onorevole ministro, noi abbiamo una sola preoccupazione: che non si creino difficoltà su difficoltà, complicazioni su complicazioni. Se ci mettiamo sulla strada di risolvere il problema nell'interesse di tutti ed anche dei dipendenti degli enti previdenziali, se ci proponiamo di uscire dall'incertezza, facciamo un provvedimento (dato che ci siamo messi sulla via degli emendamenti) che sia nella maggior misura possibile chiaro ed applicabile!

Noi abbiamo proposto con un emendamento al secondo comma di sostituire le parole «dalle amministrazioni dello Stato», con le seguenti: «da

amministrazioni dello Stato». Forse non è accessibile questa formulazione a chi la legga così. Che cosa vuol dire? Quando si dice che si deve tener conto del trattamento complessivo corrisposto «dalle amministrazioni dello Stato», ci si riferisce evidentemente a «tutte le amministrazioni dello Stato», le quali sono l'una dall'altra diverse per struttura giuridica, per gli emolumenti corrisposti ai propri dipendenti e per le loro funzioni, senza alcun riguardo per quella omogeneità di funzioni che è stata giustamente richiamata negli emendamenti del Governo e della maggioranza della Commissione. Dire, viceversa, «da amministrazioni dello Stato» (senza arrivare all'emendamento illustrato dall'onorevole Santagati che parla di «aziende autonome»), lascia tanto alla commissione quanto, in un secondo momento, ai consigli d'amministrazione una certa area di discrezionalità per individuare in concreto quali siano le amministrazioni statali le cui funzioni sono omogenee rispetto a quelle degli enti previdenziali. Inoltre se manteniamo le parole «dalle amministrazioni», ci mettiamo in un groviglio: quali amministrazioni? Tutte? Si farà una media del trattamento da esse corrisposto ai propri dipendenti? E che tipo di media?

Ripeto, onorevole ministro, questa è la nostra preoccupazione. Vogliamo veramente risolvere questo problema? Allora cerchiamo di migliorare il provvedimento. Nel nostro emendamento sostitutivo al terzo comma, abbiamo richiamato la legge del 1954 n. 869, la quale presenta una notevole analogia con il disegno di legge al nostro esame. Ella e gli onorevoli colleghi ricorderanno che ci fu un momento in cui l'allora Presidente della Repubblica Einaudi inviò un messaggio alle Camere per richiamare la loro attenzione sui cosiddetti «diritti casuali». Anche in quella occasione si trattava di un disegno di legge di conversione di un decreto-legge (vedete come le situazioni si riproducono); e tale disegno di legge venne poi convertito nella legge 26 settembre 1954, n. 869. Si stabilì in questa legge che taluni diritti cosiddetti casuali sarebbero rimasti (venne redatta un'apposita tabella), altri invece vennero assorbiti. Ed anche in quella circostanza (legge del 1954) fu introdotta la figura dell'assegno personale. Però allora si stabilì che sarebbero stati riassorbiti i due terzi di tale trattamento provvisorio nei futuri miglioramenti di stipendio. Il problema quindi non è nuovo. E aveva una logica quella legge del 1954: ristabiliva infatti l'ordine nell'amministrazione, ma nello stesso tempo teneva conto del trattamento economico raggiunto dai dipendenti, non creava situazioni di frattura e, soprattutto, non eliminava quello stimolo, quell'interesse agli avanzamenti di carriera che non è un interesse puramente individuale perché contribuisce al buon andamento dell'amministrazione.

L'amministrazione si compone di servizi, si sostanzia in una organizzazione, ma è fatta anche di uomini. Se gli uomini non trovano adeguati incentivi nel loro lavoro, se manca loro quella spinta ad un avanzamento nella carriera, avanzamento che necessariamente deve comportare anche un miglioramento economico, in definitiva sarà proprio il servizio a scapitarne

perché non possiamo pretendere che i dipendenti siano santi o eroi. In questo mondo non tutti sono santi od eroi! Dissi in altra occasione che l'unica figura di santo vivente era l'onorevole La Pira. Ma adesso è uscito dalla comune, si è appartato dalla scena politica.

Viceversa, con questo disegno di legge si vuole creare un sistema di assorbimento totale del trattamento provvisorio nei futuri miglioramenti di stipendio; e come risultato si avrà un completo disinteresse dei dipendenti per gli avanzamenti di carriera, cosa questa che si risolverà quindi non solo in un danno ingiusto per il personale, ma in un danno per la stessa amministrazione. Di qui la ragione del nostro emendamento che richiama la legge 26 settembre 1954, n. 869.

Ripeto, noi sentiamo l'esigenza che in questo Stato di diritto, in questa fase di scollamento crescente dello Stato, si salvi qualche pilastro, si salvi qualche valore, e sentiamo l'esigenza di creare per i dipendenti degli enti previdenziali una situazione di certezza. Perché la cosa peggiore è proprio l'incertezza del domani. Sull'incertezza non si costruisce l'avvenire degli individui, né quello delle famiglie, né tanto meno quello degli Stati. Ed è per questo che noi raccomandiamo all'attenzione della Camera e del Governo i nostri emendamenti. (*Applausi*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLE NOTIZIE PUBBLICATE  
DAL SETTIMANALE L'ESPRESSO

Seduta dell'11 maggio 1967

*Virgilio Bertinelli, Ministro per la riforma della pubblica amministrazione nel III Governo Moro, risponde in Aula a numerose interrogazioni sullo stesso argomento, smentendo, a nome del Governo, la notizia di un tentativo di colpo di Stato organizzato nel corso della crisi di governo del luglio 1964. La smentita si basa sulla diretta e personale conoscenza del Presidente del Consiglio Moro sia delle vicende legate alla crisi governativa, sia del colloquio che egli ebbe con il Presidente della Repubblica Segni e con il Ministro degli affari esteri dell'epoca, Saragat.*

*Il 10 maggio 1967 sono state diffuse, attraverso le agenzie di stampa, le anticipazioni dell'articolo intitolato: «Finalmente la verità sul Sifar. 14 luglio 1964: complotto al Quirinale, Segni e De Lorenzo preparavano il colpo di Stato», che sarà pubblicato dal settimanale L'Espresso il 14 maggio. Lo stesso 10 maggio l'ufficio stampa del Quirinale ha divulgato il testo di un telegramma di solidarietà del Capo dello Stato Saragat a Segni, in cui egli esprime sdegno per le calunniose affermazioni pubblicate e solidarietà al suo predecessore.*

*Bozzi, insieme ad altri, chiede di conoscere il pensiero del Governo sulla verità dei fatti e sulle eventuali iniziative da adottare, posto che il direttore del settimanale ha confermato la veridicità delle fonti assunte a base della rivelazione.*

*Nella replica Bozzi ritiene largamente insufficiente la smentita del Governo ed invita a fare piena luce sulla vicenda, in quanto le istituzioni democratiche non devono nascondersi nel sospetto, ma anzi traggono la loro forza dal poter essere messe a confronto con la verità.*

**Bozzi.** La vicenda dinanzi alla quale improvvisamente ci siamo venuti a trovare è penosa e sconcertante. Penosa e sconcertante per la natura dei fatti affermati dal settimanale; penosa e sconcertante, diciamo anche, per i successivi svolgimenti e per il carattere di taluni atteggiamenti. A noi dispiace che la generosità del Presidente della Repubblica, onorevole Saragat, lo abbia indotto ad un improvviso atteggiamento, ad una improvvisa presa

di posizione intorno a cui si è scatenata una polemica che lo tocca. Questo è un fatto; e noi vorremmo sempre vedere il Presidente della Repubblica al di fuori dei sospetti, al di fuori di ogni polemica.

**Bertinelli**, *Ministro senza portafoglio*. Lo avreste sospettato, se avesse taciuto. (*Commenti*).

**Romualdi**. Onorevole ministro Bertinelli, questa è una presa di posizione personale che egli avrebbe dovuto concertare con il Governo.

**Bozzi**. Ognuno ha una concezione propria delle funzioni del Presidente della Repubblica.

Ci troviamo dinanzi a questo dilemma: una dichiarazione del Governo, ripetuta oggi alla Carnera che smentisce i fatti; ma a questa dichiarazione piena di sdegno, e vorrei anche dire di giusto sdegno, ha fatto seguito una replica da parte del direttore di quel giornale, che ha tutto il carattere di una sfida (*interruzione del deputato Vecchiotti - Commenti all'estrema sinistra*).

Dicevo che la replica del direttore Scalfari, diciamolo pure, è molto dura, perché, per chi la sa leggere (e noi tutti sappiamo leggerla come chiunque altro nel paese) rivendica allo Scalfari stesso una serietà veramente notevole, e rivendicandola ad esso la nega a tutti gli altri che sono intervenuti. Da ciò la mia preoccupazione e il mio rammarico per certe posizioni generosamente assunte.

Ebbene, ci troviamo di fronte a questa contrapposizione: una dichiarazione che, onorevole Bertinelli, ho voluto rileggere e che appare ribollente di sdegno; ma che è generica, diciamo la verità, perché in essa è detto che l'unica cosa che il Presidente del Consiglio può smentire è che una certa espressione sia stata pronunciata nel corso di quel colloquio con l'allora Presidente Segni, e questo sulla base di una testimonianza personale.

Ma per tutto il resto vi è solo l'auspicio che tutto ciò non sia avvenuto, auspicio che io condivido...

**Cacciatore**. Che tutti condividiamo.

**Bozzi**. ... per la difesa delle istituzioni e per la stima che ho del Presidente Segni. Ma non è sulla base di questa dichiarazione che si possa ottenere quella tranquillità al riparo della quale, onorevole Zanibelli, vanno poste le istituzioni democratiche. Le istituzioni democratiche devono avere in sé questa forza: la forza di poter essere messe a confronto con la verità, di non nascondersi nel sospetto.

Si faccia su questa vicenda la luce che si deve fare. Questa vicenda, onorevoli colleghi, non è chiusa. Sento che viene reclamato un giuri e che è stata sporta una querela nei confronti del direttore del *Corriere della Sera*,

che ha assunto un certo atteggiamento. Ma vogliamo veramente chiudere qui questa questione, nell'interesse delle istituzioni? Vi pongo la domanda: le istituzioni si difendono veramente in questa maniera?

Ed è perciò, onorevoli colleghi, che concludo dicendo che noi non possiamo dichiararci soddisfatti né insoddisfatti; siamo in una situazione di attesa. Vedremo quale sarà lo svolgimento di questa vicenda e in relazione a ciò assumeremo, attraverso gli strumenti parlamentari, le opportune iniziative. (*Applausi*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLE NORME RELATIVE AI REFERENDUM

Seduta del 5 luglio 1967

*Il disegno di legge «Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo» (C. n. 1633), annunciato all'Assemblea il 22 settembre 1964 e subito deferito in commissione, giunge in Aula il 23 giugno 1967.*

*L'intervento di Bozzi, relatore di minoranza, occupa buona parte della seduta del 5 luglio seguente. Si tratta di un intervento articolato, che parte dalla considerazione del ritardo nell'attuazione del precetto costituzionale — ma l'opportunità di varare il referendum abrogativo, dice Bozzi, è rimessa alla valutazione politica del momento — per giungere ad un'illustrazione minuziosa dei guasti che il referendum abrogativo, se usato avventatamente, o, peggio, in modo strumentale, finirebbe per provocare nell'assetto costituzionale del Paese.*

*In costante dialogo con il Ministro della giustizia, Oronzo Reale, e con gli onorevoli Almirante, Accreman e Dell'Andro, Bozzi difende la centralità del Parlamento, luogo eletto della politica, dove le tensioni del corpo sociale si stemperano e dove le opinioni dissenzienti ricevono comunque attenzione.*

*Il referendum abrogativo, al contrario, accentua la differenza tra le parti, ne approfondisce le divisioni e riduce le opzioni in gioco ad un'alternativa radicale. Una volta che questa è stata espressa cessa ogni possibilità di discussione. A coloro che assegnano al referendum la funzione di limitare l'invasione dei partiti, Bozzi ricorda, infine, che nelle democrazie moderne i partiti hanno precisamente il compito di «indirizzare l'opinione pubblica, di organizzare il suffragio», di tenere collegati, cioè, cittadini e rappresentanti, dunque di garantire che nell'istituto parlamentare trovino ascolto tutte le istanze.*

*L'11 luglio 1967 l'Assemblea respinge un emendamento presentato da Bozzi, soppressivo dell'articolo 1 del disegno di legge. Dal 12 luglio in poi il provvedimento rimarrà all'ordine del giorno della Camera, ma non sarà più ripreso.*

**Bozzi, Relatore di minoranza.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, la mia relazione di minoranza, svolta anche a nome del gruppo liberale, esprime la nostra opposizione al referendum abrogativo, cioè ad una delle forme di referendum previste dalla Costituzione. Sarà questo perciò il tema del mio discorso.

Sono state svolte sottili ed eleganti disquisizioni giuridico-costituzionali per stabilire se, di fronte a norme e proposizioni costituzionali non immediatamente precettive, il legislatore ordinario abbia un potere di scelta, cioè possa scegliere il tempo meglio adatto, secondo la sua valutazione politica, per dare attuazione a quelle norme. Io ritengo che il legislatore ordinario – titolare del potere di revisione costituzionale – abbia a maggior ragione il potere di graduare l'attuazione costituzionale.

Ma tutte queste sottili ed eleganti disquisizioni sono superate nei fatti. E i fatti dicono che sono trascorsi 20 anni! Per ben tre volte il Parlamento in questo lungo tempo ha cercato di calare nella realtà dell'ordinamento le direttive costituzionali sul *referendum* e altrettante volte ha fatto marcia indietro. E così facendo, ha operato una scelta, sia pure negativa, e ha detto, con la forza delle cose, che i tempi non erano maturi per il *referendum*. Noi diciamo che non sono maturi neppure oggi e forse, al di là della discussione di stasera, il Parlamento finirà per rimandare l'argomento ad un altro appuntamento nella prossima legislatura.

**Reale**, *Ministro di grazia e giustizia*. Tutto può succedere!

**Bozzi**, *Relatore di minoranza*. In sostanza il legislatore ordinario non è un mero e pedissequo esecutore della Costituzione. Il costituente, quando ha voluto dare una precettività immediatamente operante ad una norma, cioè quando ha voluto inserirla subito nel circuito dell'ordinamento giuridico, lo ha fatto; quando invece non ha voluto assegnarle questa efficacia, contestualmente ha attribuito al legislatore ordinario una valutazione di politica costituzionale, una discrezionalità sui tempi e le modalità.

Ed io – dico la verità – non riesco a comprendere la posizione di quei colleghi (e vedo in quest'arco l'onorevole Dell'Andro, ad esempio, molto vicino all'onorevole Almirante e all'onorevole Galdo, e mi pare che in questa nobile compagnia vi sia anche l'onorevole Martuscelli), i quali dicono: le costituzioni o si rivedono o si attuano. Questa è, sì, una bella formula, ma ha il difetto di essere – vorrei dire – troppo semplicistica.

Vi è una terza via che, nella sua saggezza, il legislatore ordinario ha nei fatti adottato. Vi sono situazioni in virtù delle quali taluni istituti non si possono affrontare immediatamente sul piano della revisione costituzionale, ma di essi si può dire al tempo stesso: la nostra valutazione politica ci porta a non attuarli. È questa la terza posizione, che è poi quella che io ho assunto nella mia relazione.

**Martuscelli**, *Relatore per la maggioranza*. Adesso, però, dopo venti anni, ad un certo punto bisogna decidersi. È un'alternativa!

**Bozzi**, *Relatore di minoranza*. Ma non esiste questa alternativa rigida, questo automatismo che veramente – scusate la mia sincerità – è un'offesa al Parlamento, la negazione di quella potestà di valutazione politico-costitu-

zionale che compete al Parlamento nella sua attività di attuazione delle norme programmatiche della Costituzione.

Anche i colleghi del Movimento sociale italiano sostengono la tesi dell'alternativa rigida, ma essa porta a una conseguenza. Per esempio, prendiamo le regioni. Noi liberali siamo contro le regioni e abbiamo proposto, come l'onorevole Galdo non sa, un disegno di revisione costituzionale al Senato. Ebbene, per il fatto che questo disegno di revisione costituzionale non è accolto, noi non dovremmo fare, quando verrà, la battaglia contro le regioni? La faremo lo stesso. Ma se adottiamo la logica dell'alternativa: le costituzioni o si rivedono o si applicano, una volta respinta la nostra proposta abolizionistica, dovremmo rinunciare quindi alla nostra forza di oppositori nei limiti in cui questa forza si può esplicare.

Vorrei poi dire che questo ruolo di «vestali» della Costituzione, una volta assunto, dovrebbe essere svolto sempre. La tesi della attuazione costituzionale non può sostenersi solo quando fa comodo. Se voi, onorevoli colleghi della maggioranza, vi ergete a «vestali» della Costituzione, a tutori mitici, come ha detto il mio collega Valitutti, della Costituzione, dovete farlo in ogni direzione. Se lo fate in una certa direzione e non in un'altra, vi mettete sullo stesso terreno di cui contestate la legittimità: il terreno della scelta, della valutazione politica. Basta citare gli articoli 39 e 40 della Costituzione per rappresentare la labilità di questa vostra posizione, la contraddittorietà con la difesa dommatica che invece fate delle regioni e ora del *referendum*.

In effetti anche voi compite ad ogni momento la scelta che difendiamo noi: ma voi potete sostenere le vostre scelte negative con la più assoluta inattività, con l'ostruzionismo della maggioranza, che è la forma peggiore di ostruzionismo parlamentare, anche perché è quella occulta. Quando, per esempio, il gruppo liberale presenta una proposta di legge per la disciplina delle associazioni sindacali e del diritto di sciopero, proposta che il CNEL ha preso in esame e ha largamente confortato del suo voto favorevole, e poi la maggioranza la insabbia: ecco una scelta attuata con l'ostruzionismo nascosto della maggioranza. E si badi bene, sono scelte negative che riguardano istituti essenziali del nostro ordinamento. La stessa programmazione, nella sua elaborazione, viene vista come processo di consultazione in cui sono istituzionalmente inserite le associazioni sindacali: ed ecco il paradosso di associazioni, con tali compiti basilari, che, giuridicamente, sono associazioni di fatto.

Il nostro «no» al *referendum* abrogativo nasce quindi sulla base di una legittima scelta di politica costituzionale, di natura eguale a quella che, per altri istituti non meno importanti, fa la maggioranza. D'altra parte la nostra opposizione non si rivolge globalmente a questo disegno di legge, ma solo ad una delle tre forme di *referendum* previste dalla Costituzione. Le quali, è bene rilevarlo, non sono legate fra di loro in maniera inscindibile. Esse hanno un dato in comune, cioè la consultazione diretta popolare, ma hanno significato profondamente diverso.

Per quanto riguarda il *referendum* – chiamiamolo così – regionale, esso si collega ad un istituto non ancora esistente e probabilmente verrà usato a modifica delle circoscrizioni per motivi di geografia economica. Si tratta di cose che possono scriversi – come avviene per i bilanci – «per futura memoria».

Senz'altro più importante e sotto molti aspetti indispensabile è il *referendum* costituzionale di cui all'articolo 138 della costituzione. Si tratta di un istituto che si inserisce nella procedura di revisione costituzionale ed è veramente necessario renderlo operante, se non si vuole perpetuare l'attuale snaturamento che, per sua assenza, subisce tale procedura.

Attualmente o la legge di revisione costituzionale passa con il *quorum* dei due terzi o non passa affatto. È un'alternativa ignota alla Costituzione, un'autentica stortura del sistema.

E vorrei andare più a fondo: il *referendum* costituzionale esplica veramente nel nostro sistema, in questa Costituzione che è applicata male, ma che è fatta molto bene (pur se ha tutti i difetti delle cose umane ed è perciò soggetta ovviamente ai processi di evoluzione e di adattamento) una funzione garantista, una funzione fondamentale di garanzia delle minoranze nel momento in cui si cambia la legge fondamentale dello Stato, la Carta dei diritti e dell'organizzazione costituzionali.

Anche solo da questo si capisce che il ricorso al *referendum* costituzionale è una ipotesi, non dico rara, ma eccezionale, perché la Costituzione si modifica molto raramente. In questi casi eccezionali è logico che, sia pure di fronte ad una maggioranza qualificata, cioè alla maggioranza dei componenti delle Camere, le minoranze debbano avere l'ulteriore garanzia del ricorso al popolo. Siamo, come si vede, in situazioni profondamente diverse da quella del *referendum* abrogativo, che, salvo i pochi casi di esclusione previsti dalla Costituzione, è uno strumento che si può usare contro ogni legge.

Quindi non dite – ve ne prego – che le varie forme di *referendum* sono tutte fra loro collegate come gli alpinisti in cordata, per cui, se uno cade, cadono tutti. No: ognuna può andare avanti per la sua strada, perché può esercitare la sua funzione, ha la sua causa, per esprimersi in termini giuridici, e le altre hanno una funzione ed una causa diversa. Tant'è che nell'ultima legislatura l'onorevole Restà, che era un uomo politico ed anche un giurista assai fine, propose di fare uno stralcio, di accantonare le norme relative al *referendum* abrogativo. E magari fosse stato fatto questo: si sarebbe così fatta qualche sperimentazione dell'istituto! Noi fummo favorevoli, così come tutta la democrazia cristiana.

**Reale, Ministro di grazia e giustizia.** La democrazia cristiana ha votato in data 27 gennaio 1960, cioè subito dopo quelle polemiche, a favore di ambedue i tipi di *referendum*.

**Bozzi, Relatore di minoranza.** Nella storia della democrazia cristiana ella troverà questo e altro! Io mi fermo a quell'episodio e chiamo a testimone anche l'onorevole nostro Presidente Rossi il quale proprio in quella circostanza fece propria la tesi dello stralcio e propose che si facesse una sperimentazione di consultazione popolare diretta con il solo *referendum* costituzionale. Si disse: vediamo come funzionerà, se ci sarà veramente questo trauma elettorale che molti temono, forse sbagliando; l'esperienza servirà pure a qualche cosa.

Per volere tutto, come spesso avviene, non si ebbe nulla. Perché se è vero, come ha ricordato l'onorevole ministro, che la democrazia cristiana votò poi per i due tipi di *referendum*, è anche vero che non ebbe successivamente la forza politica per dare definitiva esecuzione a quel voto.

**Accreman.** Potremmo allora fare l'esperimento con il solo *referendum* abrogativo!

**Bozzi, Relatore di minoranza.** Esperimenti si possono fare solo con le cose su cui non si nutrono riserve o perplessità. Se si fa l'esperimento di una medicina su un malato e poi il malato muore, si è fatto l'esperimento per gli altri. Sì, il progresso della scienza è fatto anche di questo, di vittime incolpevoli, ma non facciamo del nostro stesso Stato una cavia.

Cerchiamo di fare, però, un discorso piano e sensato sul *referendum* abrogativo. Io da persona scarsamente provveduta, domando: per abrogare le leggi non c'è il Parlamento? Il Parlamento fabbrica le leggi, il Parlamento le abroga. Quindi per giungere a questo strumento eccezionale c'è una ipotesi da fare: che questa grande volontà popolare – che poi dovrebbe esplodere in 500 mila firme tanto per cominciare: non è roba da poco – non abbia alcuna possibilità di arrivare ad un gruppo parlamentare: sordi tutti! Questo paese che freme, che vuole abrogata una legge non trova il canale per arrivare ad un gruppo di deputati i quali si facciano iniziatori di una proposta di legge di abrogazione, che è la cosa più normale!

**Reale, Ministro di grazia e giustizia.** Deve arrivare ad una maggioranza, non ad un gruppo di deputati.

**Bozzi, Relatore di minoranza.** Onorevole ministro, prima della maggioranza ci vuole un'iniziativa su cui la maggioranza possa formarsi, non è così? Quindi facciamo l'ipotesi che non ci sia nemmeno l'iniziativa. Se è vero che è tanto intenso, è tanto fervido il fremito popolare, i deputati, che sono rappresentanti del popolo, dovrebbero pure farsi portatori di questa coscienza. Prima ipotesi, invece: tutti tacciono. Allora veramente quello che ha detto il collega Accreman sul divorzio, se si può usare questa parola...

**Reale, Ministro di grazia e giustizia.** Ella la può usare.

**Bozzi**, *Relatore di minoranza*. Ed ella no, onorevole ministro?

**Reale**, *Ministro di grazia e giustizia*. Io sono ministro; ella la può usare con più facilità.

**Bozzi**, *Relatore di minoranza*. Allora, dicevo, questa discrasia di cui parlava il collega Accreman fra paese legale e paese reale troverebbe la massima delle consacrazioni. Proprio i gruppi parlamentari, i partiti che sono la fucina della volontà popolare, e i consegnatari della volontà del corpo elettorale sarebbero insensibili: non presenterebbero nemmeno una proposta di abrogazione (però poi, vedremo, dovrebbero andare nel paese reale ed organizzare la raccolta delle firme).

Ma facciamo, onorevole ministro, la seconda ipotesi: che la proposta di abrogazione venga presentata. Qui ci sono due casi: o che la proposta vada avanti e sia respinta (cioè il Parlamento si pronuncia e dice: questa legge non deve essere abrogata), oppure – ipotesi molto più plausibile – che si segua il solito processo di insabbiamento: cioè la proposta c'è ma si trascina e non se ne fa niente.

Nell'uno e nell'altro caso il *referendum* si pone in una posizione di contrasto preciso con il Parlamento, con la volontà del Parlamento espressa solennemente nel rigetto di una proposta di abrogazione o tacitamente nell'insabbiamento.

È questo contrasto il presupposto del *referendum* abrogativo. Infatti non immagino che vi sia gente che si avventuri (perché allora il *referendum* diventerebbe, sì, uno strumento eversivo per vostra stessa dichiarazione) a raccogliere 500 mila firme – il che poi comporta un notevole costo – ed a mettere in moto una macchina di questo genere senza aver prima tentato la via normale, che è, appunto, rappresentata dal Parlamento. Se poi questa gente vi sarà, sarà chiara la natura di istituto non fisiologico, ma patologico, del *referendum*, strumento di scavalco delle istituzioni democratiche.

**Dell'Andro**. Modifichi la Costituzione!

**Bozzi**, *Relatore di minoranza*. Ho già dato una risposta a questa sua concezione meramente meccanicistica, anacronistica e conservatrice della Costituzione.

**Dell'Andro**. Lasciamo stare «anacronistica».

**Bozzi**, *Relatore di minoranza*. Ho sbagliato, ritiro «anacronistica», e lascio «conservatrice».

Ho sentito anche dire che il *referendum* è un correttivo dei partiti, anzi un correttivo della degenerazione dei partiti; l'hanno detto l'onorevole Almirante, l'onorevole Galdo, l'onorevole Mattarella ed altri deputati; bene,

signori, vogliamo stare alla realtà o vogliamo fare una delle costruzioni immaginarie e utopistiche?

Se questa nostra democrazia è tutta intrisa di vita di partiti dico subito che è bene che sia così. Il problema è di limiti, di non passare, cioè, certi confini. Si parla di Stato di partiti, ma questa è la nuova fisionomia di tutte le democrazie e non soltanto di quella italiana. Anche quella che noi chiamiamo, per esempio, democrazia inglese presenta un rigore nei propri partiti che forse non si riscontra in quelli nostri. Il fatto è che in Italia ci sono molti partiti, e tutti i problemi si complicano, e siamo lontani da certi modelli stranieri di bipartitismo perfetto.

**Cottone.** C'è una confederazione di partiti!

**Bozzi, Relatore di minoranza.** C'è una confederazione, c'è una borsa nera di partiti, ma c'è anche una partecipazione dei partiti alla determinazione della politica nazionale, come dice la Costituzione.

Ebbene, l'ipotesi di un *referendum* che passi sulla testa del Parlamento vuol dire negare la funzione dei partiti, negare quel tanto che di bene, di utile e di indispensabile hanno i partiti nella democrazia moderna, cioè la loro capacità di indirizzare l'opinione pubblica, di organizzare il suffragio. In una democrazia di massa la funzione del partito è indispensabile.

È immaginabile che una volontà popolare, non regolata dai partiti, dagli indirizzi politici, possa ad un certo momento sopraffare il Parlamento? Sarebbe questo il «correttivo dei partiti»? Ma consideriamo pure inammissibile questa ipotesi estrema. Il *referendum* abrogativo verrà chiesto nei confronti di leggi importanti, «qualificanti» direbbe l'onorevole Moro (e qui vorrei discutere a parte la questione del servizio militare obbligatorio, che non so se si identifichi esattamente con la coscrizione obbligatoria), leggi sulle quali è inimmaginabile che i partiti si astengano dall'intervenire; come è difficilmente immaginabile che siano organizzazioni private a raccogliere le 500 mila firme, a condurre la campagna elettorale. Dunque, i partiti intervengono; ma su che, rispetto a che, in quali termini?

Il *referendum*, onorevoli colleghi, è una specie di ricorso ad una giuria di corte d'assise di vecchio tipo, è un verdetto: «sì» o «no», e determina fatalmente situazioni frontali, trattandosi, appunto, di sì o no.

Ora, consentite che io faccia presenti i danni che può provocare oggi il *referendum* (e sottolineo l'oggi). Vogliamo fare un esempio? Poniamo che passi la legge per il divorzio. Faccio un esempio concreto perché è illuminante. Allora si ricorre al popolo (io parlo per esempi, non è che pensi che la democrazia cristiana oggi si batta per il *referendum* perché pensi di poterlo utilizzare in questa ipotesi: anche se non lo escludo, ognuno fa il suo gioco). Quale sarebbe l'immediato effetto di questo appello al popolo nel nostro paese? Il costituirsi di uno schieramento frontale. Diciamo le cose con estrema crudezza. Qui tornerebbe la battaglia per la Chiesa e per

l'impero, per il laico o il ghibellino. E in questo scontro frontale ci sarebbe fatalmente lo snaturamento dei partiti.

Ecco: non ha importanza come vada a finire questo o quel *referendum*; il vero danno per le istituzioni è nello snaturamento dei partiti politici, nella scomparsa dei partiti di mediazione, dei partiti minori, di queste isole nel grande mare burrascoso della democrazia moderna: perché ad un certo momento, dovendo optare per il sì o per il no, senza sfumature, questi partiti minori non potrebbero svolgere quella funzione di mediazione, di conciliazione, di decantazione, di terza forza in cui è forse il succo e il sale delle moderne democrazie pluripartitiche.

Altro che correttivo dei partiti! Ci si avvia verso la sclerosi, la patologia dei partiti. I quali dovrebbero tradire la loro vera essenza, sia pure in un caso particolare importantissimo, per fare questa scelta: o sì o no, mi alleo coi comunisti o mi alleo con la democrazia cristiana, che pur combatto, perché questa è una maggiore entità. E voi credete che si possa poi tornare alla Camera tranquillamente e rifare i governi e rifare le maggioranze? Ma io questi pericoli li vedo, li vedo – vorrei dire – plasticamente, e rifiuto di associarmi in questa avventura.

Ma c'è un altro argomento (e credo di non essere lontano dalla realtà): come si fa la propaganda per un *referendum*, per un sì o per un no, per un verdetto, con uno schieramento frontale? Si fa suscitando le emozioni, suscitando le passioni con un *battage* pubblicitario. Oggi la tecnica pubblicitaria è terribile! Gioca con le coscienze delle masse ed è tanto più efficace e pericolosa quanto più è semplice, come è appunto semplice un sì o un no.

In una democrazia di massa anche la stessa propaganda dei partiti tende cioè a digradare per raggiungere tutti, anche i meno provveduti intellettualmente. È il rovescio di una bellissima medaglia che è il suffragio universale. Quando parliamo alla televisione rammentiamo a noi stessi di dire parole chiare, cose che colpiscano. Perché? Perché abbiamo dinanzi l'italiano medio, l'italiano che deve essere colpito, magari, sì dalla forza del ragionamento, ma soprattutto dall'immagine, dalla battuta, dalla spiritosaggine, dalla trovata. Questo è il rovescio della democrazia di massa, del suffragio universale.

**Reale**, *Ministro di grazia e giustizia*. Anche le elezioni americane si fanno con gli *slogans*. È un difetto insanabile della democrazia.

**Accreman**. Onorevole Bozzi, seguendo il suo ragionamento, al limite estremo occorrerebbe abolire la democrazia.

**Bozzi**, *Relatore di minoranza*. Lasci stare. Il problema è che con il *referendum* gli espedienti per colpire soltanto sul piano emotivo si semplificherebbero e diverrebbero più micidiali.

Noi automaticamente metteremmo al bando tutti quegli argomenti, quei giusti equilibri che i partiti politici pongono ora in essere. E metteremmo, onorevole Accreman, al limite, il paese reale (al quale ella tiene e tengo anch'io, sia pure per ragioni diverse) contro se stesso. Perché si tratta dello stesso paese reale al quale i partiti si sono già rivolti con un loro programma elettorale.

Il programma di un partito (in Italia si fanno malissimo: sono come quella tesi di un professore, dal titolo: «Brevi cenni sull'universo») oggi si direbbe «un pacchetto» in cui vi è del buono e del cattivo. L'elettore considera il buono, considera il cattivo, guarda le forze politiche che lo sostengono, considera l'ispirazione, non approva tutto, fa una somma algebrica tra il positivo e il negativo e si orienta accettando appunto un risultato globale. Quando però l'elettore viene messo di fronte ad un solo dato, ad una sola legge, questo non può più farlo. Il verdetto è un sì o un no, basato sulla emotività, sulla eccitazione degli stati d'animo, non sul ragionamento politico, che è sempre più complesso di un'affermazione o di una negazione.

I partiti, nella propaganda che porta alla elezione dei componenti dei due rami del Parlamento, hanno anche una funzione pedagogica. Una funzione che senza dubbio si affinerà: la democrazia è pazienza.

È così difficile la democrazia! È necessario amare molto la democrazia, per poterne scontare tutti gli aspetti negativi; Churchill diceva che la democrazia è il peggiore sistema per governare i popoli, poiché ha tanti aspetti negativi, ma è anche l'unico sistema per governare. Noi non dobbiamo guastare questo sistema, facendo appello all'irrazionale.

Vorrei ora fare un'altra osservazione, se gli onorevoli colleghi me lo consentono: che cosa è, in effetti, la legge? Il collega Dell'Andro, che è professore di diritto, potrebbe forse illuminarci su questo problema. Per parte nostra, riteniamo che la legge non sia una monade, una cosa, cioè, che possa vivere di vita propria. Una legge deve infatti inserirsi in un sistema. Mi riferisco, naturalmente, alle leggi importanti, e non certo alle «leggine con fotografia»; una legge importante costituisce, in realtà, una tessera di un mosaico. Quando si tratta poi di una legge di indirizzo governativo essa è inscindibile da tutto un contesto.

Rispetto al *referendum* abrogativo possono venire in considerazione due tipi di leggi: quella preesistente al governo in carica e che non influisce, pertanto, sull'indirizzo governativo, e quella che è entrata in vigore in attuazione dell'indirizzo programmatico del governo. Anche la prima legge, tuttavia, non può comunque essere considerata una monade; il Parlamento, del resto, quando è chiamato ad abrogare una legge, esamina la legge stessa nel quadro del sistema generale dello Stato. Il Parlamento non opera certo sempre benissimo dal punto di vista della tecnica legislativa, ma, è necessario riconoscerlo, opera sempre con un certo discernimento, poiché tende sempre a non porre in essere lacerazioni eccessive del sistema legislativo. Un

simile discernimento, potrà essere usato con il *referendum*? Ho la massima stima del popolo come detentore della sovranità, ma ne conosco anche i limiti; ed è necessario inoltre riconoscere che il *referendum* ha alle sue spalle una fortissima carica politica. Il fine vero del *referendum* abrogativo, come istituto, non è certo quello di modificare una legge, poiché ciò potrebbe essere fatto anche dal Parlamento, ma è quello di raggiungere, come se fosse uno strumento, scopi politici che non potrebbero essere raggiunti attraverso i normali mezzi parlamentari. Questa è la realtà, ed è per questo che esiste il pericolo di sconvolgere il sistema legislativo italiano.

Vi è poi la seconda ipotesi che mi preoccupa molto. Con il *referendum* abrogativo si può eliminare una legge che fa parte dell'indirizzo politico. E non faccio ipotesi utopistiche, ma concrete. Ebbene, ma qui veramente si colpisce il meccanismo istituzionale. Insomma: la nostra Costituzione, che, ripeto, è una Costituzione ben fatta, mira alla stabilità dei governi (ve lo dice un oppositore). Questa è una delle esigenze delle democrazie moderne. I governi debbono avere l'investitura fiduciaria, ma debbono anche governare; tutta la razionalizzazione di alcuni aspetti della Costituzione (la mozione di sfiducia, un minimo di firme, la discussione non prima di tre giorni, eccetera) configura cautele intese a raggiungere questo obiettivo, cioè che i governi, avuta la fiducia, durino.

Ora, dopo che un governo si è presentato, ha espresso un indirizzo politico e ha messo in essere una di quelle tali leggi qualificanti di attuazione dell'indirizzo politico, si ha un *referendum* che sconvolge tutto: quando, viceversa, in Parlamento non c'è alcun segno (forse ve ne sono solamente di contrari) di un mutamento che possa determinare, non dico una sfiducia formale, ma una sfiducia sostanziale che vale molte volte di più. Vi pare che questa sia una cosa utile per il tipo di democrazia prevista dalla Costituzione che noi abbiamo voluto?

Quando l'onorevole Dell'Andro, mi dice che tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta (mi pare che questa sia stata la sua affermazione: io ho letto il resoconto stenografico) non vi è antitesi, allora, se sono quasi la stessa cosa e derivano dalla stessa fonte, perché volete ricorrere alla democrazia diretta? Se sono la stessa cosa, in quanto derivano l'investitura dalla stessa fonte, allora facciamo operare la democrazia rappresentativa, che può compiere questa opera di decantazione, questa opera di equilibrio, questa opera di aggiustamento.

**Dell'Andro.** Perché? Non lo capisco. Vorrei che me lo chiarisse.

**Bozzi.** *Relatore di minoranza.* È quello che ho cercato di fare fino adesso; mi dispiace, che il mio pensiero non sia risultato sufficientemente chiaro.

Vede, onorevole Dell'Andro, io ricordo una seduta della nostra Commissione affari costituzionali nella quale ella sostenne la tesi – cara forse

all'onorevole ministro Reale – che la Repubblica in Italia esisteva anche quando c'era la monarchia. (*Commenti*).

**Dell'Andro.** Io non ricordo niente di questo. Ella ha una memoria molto fantasiosa.

**Bozzi, Relatore di minoranza.** Se vuole, le ricordo anche l'episodio, che risponde ad una concezione molto seria: le ricordo il fatto, e vediamo se è fantastico o no. C'era una «leggina» che riguardava la Consulta e c'era un articolo che diceva: la Consulta è considerata o equiparata (questo non ha importanza) a legislatura della Repubblica. Ci fu qualcuno che disse: ma la Consulta sedeva nel 1945, la Repubblica è venuta dopo il 2 giugno 1946; come possiamo dire che la Consulta è legislatura della Repubblica, quando la Repubblica non c'era? Non era una osservazione molto peregrina. Io proposi di dire: legislatura del Parlamento, anche perché non mi pare che la Repubblica abbia legislature. Comunque, onorevole Dell'Andro, ella fece un dotto discorso per cui si dimostrò che, essendo la volontà repubblicana nella coscienza popolare, la Repubblica esisteva prima del 2 giugno 1946.

**Dell'Andro.** È chiaro.

**Bozzi, Relatore di minoranza.** Quando io ricordo, quindi, la sua affermazione che la Repubblica esisteva quando c'era la monarchia, ho ragione.

**Dell'Andro.** Per lei la Repubblica sorge quando vi è questa Carta! La Repubblica sorge nella coscienza popolare.

**Bozzi, Relatore di minoranza.** Il mio ricordo era dunque esatto. Ma vede, onorevole Dell'Andro, questo è preoccupante, perché il fondo del problema sta nella disistima che ella ha per la legge. Quello che lei chiama pezzo di carta è il documento nel quale si consacra la volontà popolare espressa dal Parlamento, ed ella non vi annette importanza...

**Dell'Andro.** Vi si consacra, ma non è creata.

**Bozzi, Relatore di minoranza.** ...perché ad un certo momento arbitrariamente ricorre al popolo per distruggere l'ancoraggio, la certezza del diritto. Ecco che cosa è il *referendum* per lei. Difatti lei mi ha dato ragione.

**Accreman.** Onorevole Bozzi, qual è la sua stima nel documento scritto, quando ella dice che la Costituzione c'è, ma invita il Parlamento a non attuarla?

**Bozzi, Relatore di minoranza.** Io ho sostenuto che il legislatore ordinario ha la possibilità di svolgere una politica costituzionale; quindi ha una possibilità di scelta. (*Interruzione del deputato Accreman*).

La politica è politica, onorevole Accreman; il legislatore non è il governo, e neppure un notaio. Abbiamo la consapevolezza della nostra funzione! Il Costituente ci ha affidato un istituto e ci ha detto: attualo; ma attualo quando, secondo la tua valutazione politica, riterrai di poterlo attuare. Ella dice che è il momento indicato; io dico di no. Questi sono problemi di merito.

**Accreman.** Io dico che bisognava attuarlo fin da allora.

**Bozzi, Relatore di minoranza.** Ella continua a dirlo, ma guardi che tutta la dottrina migliore (anche l'onorevole Lucifredi, per il valore che ha l'opinione di un professore di diritto pubblico) è orientata nel senso che, proprio per rispetto dello stesso Parlamento, non considera il Parlamento come un esecutore, come chi appone i timbri in queste situazioni, quando non c'è una norma immediatamente precettiva! Il Parlamento è un organo politico di individuazione di fini, di tempi e di modalità di attuazione.

Volete vedere come le incertezze siano nell'animo di molti? In parte ho ascoltato e in parte ho letto i discorsi che si sono avuti in questo dibattito. Ebbene, l'onorevole Lucifredi ha detto: sì, i tempi sono mutati. Ma il suo «sì» rassomigliava tanto al «sì» di quel ragazzino che acconsente a prendere la medicina storcendo la bocca. Non gli andava giù. Però ha aggiunto: si tratta di un istituto eccezionale. Anche l'onorevole Mattarella ha parlato di istituto eccezionale.

**Mattarella.** Certo.

**Bozzi, Relatore di minoranza.** Non così, però, l'onorevole Dell'Andro. L'onorevole Dell'Andro, come l'onorevole Accreman del gruppo comunista, come i deputati del Movimento sociale, dicono: macché eccezionale, questo è un istituto fisiologico!

D'altra parte, il *referendum*, alla stregua di un istituto eccezionale, ci viene presentato circondato da molte difficoltà. Questo, onorevole Presidente, è diventato un istituto di primavera, perché si può fare il *referendum* fra l'aprile e il settembre..., questo fiore che diamo in omaggio alla democrazia italiana. Perché lo si circonda di tante cautele? Ad un certo punto si comprendono di più le posizioni limite. Se si crede nella volontà popolare come correttivo dei partiti, come correttivo delle degenerazioni dei Parlamenti, come sistema per mettere in sintonia il paese legale con il paese reale, non lo si imbrigli! Ma questo avanzare timidamente («lo dice la Costituzione, quindi facciamo una cosa cautelata, che non funzionerà o che perlomeno funzionerà con estrema difficoltà»), questo veramente è la manifestazione di tutte quelle incertezze e di quelle riserve che molto più lealmente – e consentitemi – molto più coraggiosamente noi poniamo a base della nostra affermazione: pensiamoci ancora sopra.

**Martuscelli**, *Relatore per la maggioranza*. Ovvero non lo facciamo affatto!

**Bozzi**, *Relatore di minoranza*. Questo non lo so. Mi pare di aver letto – posso sbagliarmi e il ministro Reale mi può correggere – anche sulla *Voce repubblicana* un articolo di qualche tempo fa nel quale si avanzavano talune riserve e perplessità al riguardo.

Noi prendiamo posizione nei confronti del *referendum* abrogativo nel contesto della società italiana attuale, che presenta schieramenti politici – ed è a questo che dobbiamo guardare, se vogliamo costruire nella realtà, onorevole Dell'Andro – i quali non hanno un *idem sentire*, una concordanza sui programmi (non sarebbero partiti se concordassero sui programmi) e neppure sul modo di concepire la democrazia.

**Dell'Andro**. Non credo che non vi sia concordanza; può non esserci.

**Bozzi**, *Relatore di minoranza*. Se ella ne dubita, onorevole Dell'Andro, il discorso con lei politicamente è chiuso.

Io ritengo che, ad esempio, sia pure per ragioni diverse, il partito comunista ed il Movimento sociale abbiano una visione della democrazia come istituto completamente diversa da quella che immaginavo avesse la maggioranza della democrazia cristiana e certamente ha il mio partito. Non abbiamo una situazione simile a quella inglese e a quella americana, cioè di paesi che, guarda caso, non conoscono questo tipo di *referendum*. Non vi è la possibilità di un avvicinarsi al governo senza che l'avvicendamento di certe forze politiche non tragga seco un trauma dei principi fondamentali su cui questa nostra Costituzione si regge. Siamo d'accordo su questo: e questo fatto la lascia assolutamente indifferente? Ma siamo uomini politici o facciamo accademia? Operiamo sulla realtà o facciamo come quegli uomini del medioevo che studiavano anatomia sui corpi di cera? No, noi studiamo su corpi veri. Ecco dunque il problema di politica costituzionale relativo alla scelta dei tempi e alla scelta dei modi.

Se io ho il sospetto non del tutto infondato che questo istituto possa servire da strumento eversivo, non lo cancello, perché ne ho una qualche stima, ma in questo momento non lo attuo. Non è indispensabile, è un istituto complementare, c'è la via naturale della abrogazione attraverso il Parlamento. Dibattiamo qui dentro. Il Parlamento è una grande camera di compensazione. Le masse popolari fatalmente sono prigioniere dei miti, delle passioni, delle suggestioni, dei *battages* pubblicitari. Queste cose qui servono molto meno, qui grazie a Dio c'è il ragionamento, la forza di persuasione, magari come eccessivo riflesso dei partiti. Ma qui marciamo per la diagonale.

E poi vorrei dire ai socialisti: voi vi siete battuti per la programmazione. Noi abbiamo combattuto quel tipo di programmazione, ma siamo d'accordo che vi sia bisogno di una programmazione.

Ma lasciamo stare il merito. Che cos'è una programmazione? È un'anima solidale ed unitaria. Se vi è un indirizzo – perché la programmazione è indirizzo – che postuli una solidarietà tra tutte le sue parti, questa è la programmazione. Voi parlate di governo di legislatura, che è una eresia costituzionale, ma che ha un certo fondamento politico, e nello stesso tempo ponete in essere strumenti che possono mandare all'aria tutta la programmazione, perché il giorno che viene abrogata una legge di programma, salta tutto il sistema.

Ricordava bene l'amico Valitutti poco fa che l'onorevole La Malfa si è preoccupato di questo e ha proposto che in Commissione bilancio si crei una giunta (problema che dovrà certamente essere studiato) per esaminare la coerenza delle varie leggi con la programmazione.

È un'opera di affinamento che solo in Parlamento, solo in Commissione si può fare! I partiti prospetteranno il loro programma legislativo al corpo elettorale, nella campagna elettorale, ma non possono affidare i provvedimenti base su cui si regge un programma ad un sì o ad un no sulla base della emotività, scardinando un indirizzo politico affinato faticosamente raggiunto. È questa una preoccupazione squisitamente democratica.

C'è un altro aspetto: nonostante tante difficoltà marciamo ancora nella direzione del MEC; vi è il *Kennedy round*. E vi sono leggi esecutive delle direttive comunitarie che non sono trattati e che domani si potranno mandare all'aria con un *referendum*. Quali saranno le conseguenze sugli impegni internazionali del nostro paese? Dobbiamo fare queste ipotesi, perché nessuno chiederà il *referendum* abrogativo, caro onorevole Dell'Andro, per la legge-fotografia o per la legge Pitzalis, che propone, se non erro, ispettori in soprannumero; si tratta, in quest'ultimo caso, di rispettabilissime persone, ma la loro causa interessa fino a un certo punto e non troverà mai 500 mila elettori disposti a sostenerla. Sono altri gli argomenti capaci di sommuovere la opinione pubblica, come il divorzio o una legge che riguardi sia pure indirettamente, la collocazione internazionale del paese. E noi creiamo un simile strumento con tale leggerezza? Quale necessità vi è?

Queste sono dunque le nostre profonde preoccupazioni. L'onorevole Almirante, grande difensore del *referendum*, ha detto ultimamente: «Facciamo in modo che non determini confusioni eccessive». Quindi, qualche confusione è ammessa, purchè non sia eccessiva? Negli spartiti musicali è scritto: «Allegro ma non troppo». Si tratta di un caso simile, dunque. Non andiamo oltre certi limiti, perché l'Italia di confusioni – sia pure lievi – ne ha veramente molte.

**Tedeschi.** Le confusioni ci sono anche in quest'aula.

**Bozzi, Relatore di minoranza.** Sì, ma non da questa parte.

E quando l'onorevole Galdo afferma che il *referendum* è molto importante, perché, grazie ad esso, si possono «mandare all'aria» le regioni, io

già lo vedo in piazza a fare la propaganda per il *referendum*. Ma il *referendum*, proprio per mandare all'aria le regioni, non serve. Ed è bene non dirle certe cose, onorevole Galdo, perché le regioni sono previste da una legge costituzionale e pertanto possono essere «mandate all'aria» solo con una revisione costituzionale e con una procedura tutta particolare, nella quale non è prevista la applicazione del *referendum* abrogativo.

Dunque, l'onorevole Almirante dice: non facciamo confusioni eccessive. L'onorevole Galdo difende il *referendum* e lo invoca come grande vantaggio in un caso nel quale non può essere applicato. A meno che egli non affermi, come fece una volta l'onorevole Tanassi, assente permanente da quest'aula (e noi lo «prendemmo in castagna») che con il *referendum* si possono abrogare le leggi di applicazione delle regioni. Ma ecco che sconfiniamo nell'utopia.

Quale uomo politico immagina che, una volta malauguratamente fatte le regioni, vi possa essere un *referendum* che abroghi la legge di applicazione delle regioni? Facciamo ipotesi che stanno in terra o che sono campate in aria? Onorevole Galdo, è come se (è una polemica amichevole, questa) ella o io stesso o altri dicesse di voler abolire il Parlamento abrogando attraverso il *referendum* la legge elettorale del Parlamento. Questo non è assolutamente possibile.

Credo che la stessa Corte costituzionale, alla quale è demandato, in definitiva, senza possibilità di appello, il giudizio sulla legittimità del *referendum*, dovrebbe non ammetterlo in questo caso, perché si tratta di leggi talmente connesse ed applicative di una legge costituzionale che abrogarle equivarrebbe in realtà ad abrogare una legge costituzionale. Significherebbe, in una parola, ammettere il *referendum* per una ipotesi che la Costituzione non contempla. È esatto il mio ragionamento, onorevole Galdo?

**Galdo.** Il suo ragionamento è esatto. Ella, però, ha interpretato male le mie parole, oppure mi sono espresso male io stesso. Non ho affatto detto che con il *referendum* abrogativo è possibile abolire l'istituto regionale, ma ho fatto quell'esempio per spiegare come attraverso il *referendum* sia possibile eliminare la partitocrazia.

**Bozzi, Relatore di minoranza.** Ella ha detto (cito dal resoconto stenografico, «edizione non definitiva», del 28 giugno scorso): «Ebbene, signor Presidente, se il partito liberale avversa l'istituto del *referendum*, ritenendolo un mezzo di contestazione contro il sistema partitocratico» (e noi lo avversiamo per questo) «noi invece proprio per questo gli diamo il nostro assenso, anche perché la nostra Costituzione non prevede allo stato altri istituti idonei ad ottenere una riduzione dello strapotere dei partiti. Che il *referendum* possa servire a questo» (cioè a ridurre lo strapotere dei partiti) «risulta da alcune ipotesi esemplificative che mi permetterò di enunciare prima di concludere. Ad esempio, in ordine al problema delle regioni,

se si legge le carte congressuali della maggioranza dei partiti italiani, si riscontra che quasi tutti i partiti, non soltanto le vogliono, ma desiderano anche attuarle rapidissimamente».

Le regioni, quindi, sono volute dai partiti. Le regioni, secondo lei, sono un effetto della partitocrazia. Ella dimentica che sono scritte nella Costituzione.

Ella ha anche detto: «Sappiamo invece, da una serie di sondaggi, che, se si facesse appello al popolo... ». Ma come vuol fare l'appello al popolo?

**Galdo.** Con il *referendum* costituzionale! Stiamo discutendo, infatti della legge che prevede il *referendum* costituzionale e quello abrogativo.

**Bozzi, Relatore di minoranza.** Mi consenta di dirle che il *referendum* costituzionale non può servire ai fini dell'abolizione delle regioni o di un'altra parte qualsiasi della Costituzione. Tale *referendum* deve presupporre già una legge di revisione costituzionale. Questi esempi ci dimostrano, quindi, le riserve, le incertezze, gli equivoci che stanno alla base di questa legge.

Le cose vanno bene in Italia? Certo nessuno intende dire questo. Ma la verità è che noi, per correggere i presunti ed in parte veri difetti della partitocrazia, corriamo il rischio di ricorrere a un rimedio peggiore del male, perchè, come ho creduto di dimostrare nella prima parte del mio discorso, il *referendum* mentre non elimina l'intervento dei partiti ne snatura le funzioni, ne cambia e ne modifica la natura. Il *referendum* esaspera la democrazia di massa, fa perdere ai partiti la loro fisionomia per la necessità di inserirsi in questo o in quello schieramento, per dire sì o no come nel verdetto da corte d'assise, in cui non vi è posto per le posizioni intermedie. Questa è la degenerazione del sistema, non la sua correzione.

Dopo simili rotture si tornerà in Parlamento con una visione rigida, esasperata che si inserirà a un sistema che viceversa poggia su tutt'altri presupposti: la fiducia, le maggioranze, i punti di incontro e di equilibrio, l'esigenza della stabilità del Governo.

Certo, c'è da correggere. E noi liberali qualche cosa abbiamo tentato di fare ed abbiamo svolto una certa politica costituzionale quando vi abbiamo proposto, onorevole Galdo, una legge modificatrice delle regioni. Questa legge – ella ha detto che non esiste – si trova al Senato. Potrà essere buona o cattiva, ma la nostra è la stessa posizione, onorevole ministro Reale, dell'onorevole La Malfa ed anche sua, immagino, perchè quando ella critica le regioni così come sono, in sostanza ella vuole che si modifichi la Costituzione. Lasciamo stare se la nostra modificazione sia buona o cattiva (questo è un problema di merito), ma certo voi vi mettete sul piano della modifica della Costituzione. Quando cioè voi dite che le regioni così come sono non funzionano, in sostanza dite di volerle modificare. Quindi siamo su una linea di partenza identica, anche se quella di arrivo potrà essere diversa. E noi ve l'abbiamo fatta questa proposta. Quando noi vi abbiamo proposto di

eliminare il «semestre bianco» abbiamo fatto, onorevole Galdo, una proposta di politica costituzionale che cerca di render meglio operante questa democrazia. Quando abbiamo detto: il Presidente della Repubblica non sia immediatamente rieleggibile, rispondendo ad un messaggio dimenticato, ahimé, del Presidente Segni, abbiamo secondo una nostra valutazione svolto un'azione di politica costituzionale diretta ad evitare certi pericoli. Quando vi abbiamo proposto la riforma del Consiglio superiore della magistratura abbiamo avuto quanto meno la coscienza di questo fondamentale problema. Bene? Male? Tutto è discutibile. Non pretendiamo di essere perfetti, ma abbiamo sentito che quel tale paese reale, in un suo settore importante quale è la magistratura, e tutti i cittadini avvertivano questo problema. Quando l'altro giorno vi abbiamo proposto una riforma costituzionale relativa alle immunità parlamentari abbiamo toccato un altro dei punti in cui si avverte che il paese reale reagisce in maniera diversa da quella del paese legale. Quando vi abbiamo proposto una riforma per il sottogoverno ed abbiamo visto contro di noi schierata tutta la Camera, abbiamo avuto la consapevolezza di toccare reali problemi che come tarli roditori intaccano il meccanismo e quindi le istituzioni senza che il sistema reagisca.

Se non c'è la consapevolezza di questi problemi – non dico della giustezza delle soluzioni –, non servono le leggi, onorevoli colleghi, non servono i *referendum*. La legge è l'ultima cosa. Per certi problemi basta la coscienza che il problema esista perché esso sia in gran parte risolto. Quando sentiamo per esempio che il sottogoverno è una piaga, occorre forse una legge per modificarlo? Basta non fare certe cose. Quando noi avessimo la coscienza che le autorizzazioni a procedere sono molto spesso delle impunità forse non servirebbe nemmeno la proposta Bozzi: basterebbe che le applicassimo bene. Quando si ha la coscienza di un problema esso è in gran parte risolto, perché si tratta di questioni che non possono essere imposte dal di fuori. La legge è sempre un qualche cosa che viene dal di fuori. Devono essere sentite *in interiore hominis*, e quando sono sentite così sono già risolte.

Un'ultima considerazione: ho sentito dire che tanto poi questi *referendum* non si faranno. Ma avete tanta sfiducia? Perché poi qualcuno ha detto: sapete, se si fanno questi *referendum* e si perdono, che brutta figura, che lezione!

Io ho l'impressione che questo modo di ragionare rifletta tutte le perplessità che stanno al di dentro, come chi ha paura e fischia; però dice: non ho paura, per carità! Son cose che non succedono, si dice – sapete, quel parlare all'italiana – non succede niente, poi tutto si aggiusta.

Io però vorrei fare un'osservazione. Ma è proprio indispensabile perché se ne producano i danni che il *referendum* sia posto in essere? Secondo me, basta che sia minacciato! Nessuno ha pensato a questo? Basta che ci sia quest'arma, che il dito di un partito politico, di un certo partito politico, si poggi sul grilletto e quel partito dica: io sono pronto a sparare,

perché possano avvenire tante cose. Possono avvenire tante combinazioni, possono avvenire – non diciamo «ricatti», usiamo una parola elegante – tanti compromessi. Noi siamo in quest'aula e facciamo politica da qualche anno. Si possono fare cedimenti su un'altra legge purché quella tale arma non spari, quando naturalmente è nel pugno di un partito forte.

Ma vorrei andare anche al limite. È proprio vero che se si perde il *referendum* non si produca nessuno di quegli effetti negativi che io ho detto? Ma qui avremo nel 1968 le elezioni politiche, nel 1969 le elezioni comunali e provinciali e sembra anche quelle regionali, poi avremo le elezioni sarde. E ci mettiamo pure il *referendum*: una forza complementare eccezionale, che dà luogo a possibilità di ricatti, di manovre che dalla piazza vengono nel Parlamento con una contaminazione di due principi e di due mentalità che devono essere diversi!

Queste, signor Presidente, onorevoli colleghi, le nostre sincere preoccupazioni. Noi siamo soli, lo sappiamo. Ma ripetiamo: non eliminate l'istituto, perché per esso non abbiamo una radicale avversione, ma rinviatelo, perché i tempi non sono maturi. Ho sentito un uomo come l'onorevole Lucifredi affermare che le cose in Italia vanno male, che c'è disinteresse dell'opinione pubblica: e voi credete che il *referendum* sia uno strumento pedagogico quando eccita le emotività, le passionalità, quando disabitua, allontana dal ragionamento, dallo studio dei programmi? I partiti hanno le loro irradiazioni, le loro sezioni, i loro uomini, i loro strumenti di penetrazione nella coscienza collettiva; è una opera lenta, difficile, ma si va svolgendo, si va compiendo. Il *referendum* è la esplosione delle passioni, è la crociata, è il sì o il no. Educiamo in questa maniera le masse alla vera democrazia? In queste considerazioni, che affido a voi, è il pensiero del gruppo liberale. (*Vivi applausi – Congratulazioni*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULL'ORDINAMENTO REGIONALE

Seduta del 10 ottobre 1967

*L'introduzione dell'ordinamento regionale costituisce il tema politico dominante della parte terminale della IV legislatura.*

*Nella seduta del 10 ottobre 1967 e nella successiva, iniziata nel pomeriggio del 17, Bozzi svolge una critica serrata del disegno di legge in esame, «Norme per la elezione dei consigli regionali delle regioni a statuto ordinario» (C. n. 4171), che era approdato in Aula nel luglio precedente e che sarà approvato, stante l'ostruzionismo del PLI, del MSI e del PDIUM, solo il 31 ottobre, al termine di una seduta durata ininterrottamente per quindici giorni.*

*L'Assemblea, esordisce Bozzi, è chiamata a decidere sullo «strumento ultimo», la legge elettorale, appunto; la maggioranza inizia quindi dalla fine, dal momento che il nuovo ordinamento nasce «senza una legge che ne disciplini la costituzione e il funzionamento, che stabilisca quale e quanto debba essere il personale, che determini il trasferimento delle funzioni».*

*La disciplina finanziaria delle regioni, prosegue, è rinviata al 1969, entro il termine, cioè, che l'articolo 22 del provvedimento in discussione ha previsto per lo svolgimento della prima elezione dei consigli regionali.*

*Questo, rileva Bozzi, significa confidare nella volontà regionalista del Parlamento che sarà eletto in futuro, dall'incapacità di decidere oggi discende quindi nei fatti un impegno per il legislatore di domani. Occorrerebbe piuttosto porre mano ad una modifica della Costituzione per studiare una nuova disciplina e nuove forme di coordinamento delle «subcollettività intermedie fra lo Stato e l'individuo», ma la maggioranza indulge ad un «federalismo regionale arcaico», sembra voler contrapporre le regioni allo Stato e dimentica che «le regioni reali non sono quelle disegnate nella Costituzione».*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, mi atterrò strettamente all'argomento di cui all'ordine del giorno. Anzi, comincerò proprio con l'esaminare l'ordine del giorno, che è un documento sempre molto interessante.

L'ordine del giorno di martedì 10 ottobre 1967 – alle ore 15,30 – reca, al numero 3: «Seguito della discussione del disegno di legge: Norme per l'elezione dei consigli regionali delle regioni a statuto normale», che rappresenta, per l'appunto, l'argomento che stiamo dibattendo. Voltando la pa-

gina, il numero 12 del medesimo ordine del giorno reca: «Seguito della discussione del disegno di legge: Modifiche alla legge 10 febbraio 1953, n. 62, sulla costituzione e il funzionamento degli organi regionali». Poi, siccome sono diligente quanto voi, leggo anche l'argomento di cui al n. 13: «Discussione dei disegni di legge: Norme per il comando del personale dello Stato e degli enti locali per la prima costituzione degli uffici regionali; principî e passaggio di funzioni alle regioni in materia di circoscrizioni comunali».

Orbene, l'ordine del giorno dovrebbe avere una sua logica. Eppure, questo ordine del giorno non ne ha molta, dal momento che viene assegnata una posizione di priorità allo strumento ultimo, cioè alla legge elettorale; dopo di che, si costituiscono i consigli regionali, anche perché il legislatore assume un impegno preciso al riguardo, in quel famoso e tormentato articolo 22.

Siamo quindi all'atto conclusivo: nel 1969 le regioni dovrebbero essere in funzione, se non che non vi sono ancora le leggi fondamentali: e non solo quella tale legge finanziaria sulla quale fra breve ci intratterremo, ma proprio la legge sulla costituzione e il funzionamento degli organi regionali. Sì, ce n'è una, la legge n. 62 del 1953, ma noi abbiamo detto che non vale e la vogliamo modificare. Difatti, si è già iniziato l'esame del disegno di legge di modifica e ne è stato discusso qualche articolo.

**Di Primio, Relatore.** Non è esatto: non è stata ancora chiusa la discussione generale.

**Bozzi.** Mancano poi le norme che debbono dar vita all'apparato soggettivo delle regioni, cioè a quello che comunemente e volgarmente viene chiamato il personale; mancano tutte le norme relative al passaggio di funzioni: manca tutto, insomma.

Il Governo e la maggioranza si battono per mettere il piede sull'acceleratore che deve portare alle regioni, senza una legge che ne disciplini la costituzione e il funzionamento, che stabilisca quale e quanto debba essere il personale, che determini il trasferimento delle funzioni. In definitiva, si crea un organismo vuoto. E noi sappiamo per esperienza che gli organismi vuoti in politica sono i più pericolosi, perché là dove sussiste una carenza legislativa, là dove si presenta la mancanza di una predeterminazione di materie e di confini, è il fatto, cioè la forza politica, che si inserisce. Si tratta, quindi, di strumenti estremamente pericolosi anche sotto questo profilo.

Se un cittadino qualunque esaminasse questo ordine del giorno, non ne trarrebbe una ragione di conforto per il modo con il quale il Parlamento funziona.

Desidero soffermarmi anch'io su un argomento non nuovo, ma meritevole sempre di qualche ulteriore considerazione, e cioè sull'articolo 22, che

rappresenta la chiave di volta del disegno di legge. Ebbene, questo articolo – non vorrei usare delle espressioni forti – a me sembra alquanto offensivo dei più elementari principi di correttezza democratica e parlamentare; o, se non si vuole dire di correttezza, di buon gusto democratico e parlamentare.

In sostanza, qui il legislatore del 1967 si impegna per il legislatore futuro. E fin qui poco male: infatti le leggi sono destinate a durare nel tempo, hanno in sé una carica di permanenza, salvo che intervenga una successiva legge che le elimini dall'ordinamento giuridico.

Ma qui il legislatore fa qualcosa di più: fissa addirittura la data entro la quale dovranno essere fatte le elezioni regionali. E la fissa in un modo estremamente strano. Aggiunge infatti a questa disposizione un comma che non è chiaro se abbia o no un valore condizionante. Infatti, quando il legislatore afferma che entro quella scadenza, cioè l'anno 1969, saranno emanate le norme relative all'ordinamento finanziario delle regioni, non si comprende bene se si voglia dire che, qualora queste norme non dovessero essere emanate, quella scadenza non avrebbe più valore. Sembra, comunque, che la logica della norma sia questa.

Si crea, cioè, una normazione per così dire condizionata: è un impegno che il legislatore di oggi addossa al legislatore di domani. Perciò parlavo di scarsa correttezza democratica o di poco buon gusto parlamentare e democratico; perché non è ammissibile ipotecare la volontà del legislatore di domani.

Le elezioni si fanno anche per determinare innovazioni di indirizzi. Come sono trascorsi venti anni dal momento in cui la Costituzione è stata varata senza che si muovesse un passo concreto innanzi sulla via dell'istituzione delle regioni, così non è da escludere che altre forze politiche domani la possano pensare alla stessa maniera. Allora che valore ha questa norma condizionata che ipoteca ed impegna, per così dire, il fatto di un terzo, cioè il fatto del corpo elettorale? Le elezioni si terranno nel 1969, ed entro quell'epoca si dovrà approvare la legge finanziaria. E, se la legge finanziaria non sarà approvata, quella volontà varrà ancora o non varrà più?

Norme come questa non sono ammissibili. Il legislatore che prende un impegno deve dare una sensazione di serietà, il che è quanto di meno si possa dire di una disposizione come quella di cui all'articolo 22. E ciò anche perché dovrebbe essere largamente noto che quando il legislatore pone dei termini, appunto per la difficoltà stessa della situazione politica, per sua natura provveda alle variazioni (si fa politica, non per essere costretti alla stagnazione, ma per un dinamismo fecondo di novità e di miglioramenti), quei termini non hanno alcun valore. Sono stati posti tanti termini nella Carta costituzionale! Ebbene, credo non ne sia stato osservato alcuno. Eppure si tratta di un testo della dignità della Carta costituzionale.

**Di Primio, Relatore.** Questo non depone a favore della classe politica italiana.

**Bozzi.** Il fatto è che, dopo quella esperienza, voi ci ritornate; e sarei tentato di ricordare un noto detto latino. Si è sbagliato una volta. Eravamo alla Costituente, in una fase di esaltazione quasi eroica, ove tutto sembrava fosse ammissibile e possibile. Abbiamo sbagliato, io lo riconosco per primo. Ma adesso vogliamo ripetere gli stessi errori, nonostante quella esperienza, nonostante che l'VIII disposizione transitoria e finale della Costituzione, la quale prevedeva che le elezioni dei consigli regionali dovessero essere indette entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione, sia restata senza esito, dopo che sono passati, oltre l'anno da essa previsto, altri diciannove anni?

Quale impressione trarrà il cittadino dai condizionamenti di cui all'articolo 22 del disegno di legge in discussione? Dobbiamo riconoscere che le cause di una certa diffusa disistima – uso una parola che è quasi un eufemismo – nei confronti del Parlamento e dei parlamentari sono anche queste.

**Di Primio, Relatore.** D'accordo.

**Bozzi.** Voi della maggioranza prima di ingannare il popolo italiano ingannate voi stessi, perché in quest'aula fu presentato un ordine del giorno Berry-Bozzi (Berry oggi sta al Poligrafico dello Stato, Bozzi sta ancora in quest'aula), con il quale si ostacolò la prosecuzione della discussione di un disegno di legge sulle regioni proprio sulla base dell'argomento che non esisteva ancora l'ordinamento finanziario delle regioni stesse. Oggi, invece, voi, mentre a mezza bocca riconoscete la indispensabilità della preventiva approvazione di tale ordinamento, affermate: andiamo avanti; approveremo la legge finanziaria nel 1969, perché conosciamo bene la solerzia del Parlamento italiano e sappiamo anche bene come il fare una legge finanziaria sulle regioni sia la cosa più facile di questo mondo. Ecco la politica dell'inganno, che è una delle ragioni del decadimento delle istituzioni parlamentari nella stima del popolo italiano!

Intendo soffermarmi anche sull'articolo 23. Esso dispone: «Per la prima elezione dei consigli regionali» (l'onorevole Manco che ha parlato poco fa non aveva letto questo articolo) «i comizi elettorali sono convocati, di intesa con i presidenti delle corti d'appello nella cui circoscrizione sono compresi i comuni della regione, dal prefetto del capoluogo della regione, il quale provvederà anche agli adempimenti di cui al penultimo comma dell'articolo 2».

Dunque, l'articolo 22 fissa la data delle prime elezioni dei consigli regionali entro il dicembre 1969; in ogni caso, esse «avranno luogo contemporaneamente alle elezioni provinciali e comunali da effettuarsi entro l'an-

no 1969 ai sensi dell'articolo 2 della legge 10 agosto 1964, n. 663». «Avranno luogo»: si tratta di una norma cogente, imperativa. Poi, però, lo stesso articolo 22 aggiunge: bisogna fare l'ordinamento finanziario; ma non precisa che questa sia una condizione perché si facciano le regioni. Il destinatario di quest'ordine, di questo «avranno luogo» chi è? È il prefetto. Ci sarà – io domando – un prefetto della Repubblica italiana il quale, d'accordo con il presidente della Corte d'appello, così ragionerà: la legge mi obbliga («avranno luogo»), si tratta di un dovere, e quindi debbo indire le elezioni per i consigli regionali anche se non è stata emanata la legge finanziaria? Non è un dubbio privo di un qualche fondamento.

**Di Primio, Relatore.** Un prefetto che fa il regionalista! Ma è difficile trovarne.

**Bozzi.** Vede, onorevole Di Primio, ella sorride su tutte le cose serie. Badi che questi non sono problemi da prendere con un sorrisetto. Io capisco che ella, le regioni, dopo quello che ha dichiarato al convegno di studi che ha ricordato l'onorevole Zincone, non le può volere – come le dimostrerò – o per lo meno le vuole in un modo talmente tortuoso e confuso che non si sa che cosa ne verrebbe fuori (ma per lo meno scriveteli meglio questi articoli!).

Nel convegno ricordato dall'onorevole Zincone, e significativo perché tenuto proprio nel momento in cui alla Camera si discute questa legge sulle regioni, sono state dette anche cose serie, come, ad esempio, quelle contenute nella relazione di Massimo Severo Giannini. Ma gli altri che cosa hanno detto? L'onorevole Mauro Ferri ha cominciato a dire – lo ha ricordato l'onorevole Zincone – che sarebbe un guaio se le regioni dovessero riprodurre la proliferazione di enti che oggi si verifica nelle regioni a statuto speciale e se si dovesse ripetere il clientelismo che oggi le affligge. In questo caso, ha aggiunto l'onorevole Ferri, si farebbe a meno delle regioni. Ma chi sta alla realtà ricorda la necessità di rifarsi all'esperienza compiuta sulla base delle regioni a statuto speciale, esperienza a tutti ben nota. La degenerazione non è dovuta all'aggettivo «speciali», ma è dovuta al sostantivo «regioni». Magari possiamo dire che quello «speciale» ci mette un pò di paprika in più, una maggiore velenosità, ma il male deriva dall'istituto in sé.

Tutti gli altri intervenuti, e soprattutto l'onorevole Di Primio, hanno fatto presente la necessità di abolire o di modificare le province. Ormai c'è questa crociata contro le province, come ha detto l'onorevole La Malfa. Ora, ponendosi su questa posizione, si dà ragione a noi liberali. L'onorevole Mauro Ferri potrà sostenere – non qui – che si può mantenere la provincia svuotandola della sua essenza (in sostanza è questo che egli ha detto), cioè mantenendola come un simulacro, come un ufficio esecutivo della regione, come un organismo non dotato di organi elettivi; ma questa sareb-

be non più la provincia, bensì un'altra cosa. Per fare quest'altra cosa, onorevole Di Primio, occorre una legge.

**Di Primio, Relatore.** Occorre una modifica della Costituzione.

**Bozzi.** Perfetto, occorre una modifica della Costituzione. Ma allora voi vi ponete sul piano di noi liberali, che non siamo contrari in linea di principio – lo ha detto l'altro giorno molto chiaramente l'onorevole Malagodi – a forme di decentramento. Noi riconosciamo l'esistenza di subcollettività intermedie fra lo Stato e l'individuo. Come si fa a non riconoscerle? Basta guardarsi attorno. Il problema è di disciplinarle fra loro e di stabilire un coordinamento.

Ma quando voi socialisti vi mettete sul piano di modificare la Costituzione, ci date ragione, perché riconoscete che le regioni così come sono non vanno e che bisogna modificare la Costituzione. Poi vedremo come la si debba modificare. Noi liberali abbiamo fatto una proposta, voi socialisti ne fate un'altra. Ma già siamo su una stessa linea: le regioni così come sono non vanno e bisogna por mano a una operazione chirurgica molto importante, cioè la modifica della Costituzione. Non basta infatti dire, come ha sostenuto l'onorevole Mauro Ferri, che si deve fare questa operazione con una legge ordinaria, mantenendo il simulacro della provincia. Il disegno di legge che esaminiamo, e che mi auguro non diventi legge, per lo meno in questa legislatura, fa un richiamo continuo alle province. Ed è singolare che, mentre al convegno di studio del partito socialista si propone la abolizione delle province, si discuta alla Camera un disegno di legge che è tutto intessuto di richiami alle province.

Se si esaminano le disposizioni transitorie del provvedimento, è agevole rilevare che le regioni, all'inizio, sono destinate a vivere a spese della creatura che voi volete uccidere; e, se la volete uccidere, non si sa dove le regioni si appoggeranno. Il disegno di legge, per il primo funzionamento delle regioni (e tutti sappiamo quanto potrebbe durare il primo funzionamento prima che si approvino le altre leggi sulla costituzione e sul trapasso di funzioni), fa riferimento alle province: e voi, mentre si discute questo disegno di legge che, ripeto, addossa la regione ancora ai suoi primi passi alla istituzione della provincia, volete la morte della provincia. (*Interruzione del deputato Zincone*).

Non solo, ma come fate a modificare le province senza una legge costituzionale, come ha sostenuto, forse un po' affrettatamente, l'onorevole Mauro Ferri? Ma guardiamo la Costituzione. Io la guardo per quella che è: sarà fatta bene, sarà fatta male, comunque non è tabù; le Costituzioni rispondono a certi momenti storici che possono mutare.

Ebbene, una delle componenti dell'ossatura dell'organismo dello Stato, secondo la Costituzione, è la provincia, a cominciare dall'articolo 114, che recita: «La Repubblica si riparte in regioni, province e comuni». Ecco i

tre pilastri territoriali fondamentali. Ma come fate a concepire la provincia come organo esecutivo della regione? In tal caso, non sarebbe più un pilastro: è chiaro. Nella Costituzione si fa riferimento alla provincia come ente autarchico, cioè come espressione di una forma di democrazia la quale postula, appunto, una investitura popolare, una investitura fiduciaria. Se voi la concepite come organo esecutivo della regione, allora occorrerebbe scrivere: «La Repubblica si riparte in regioni e comuni», e quindi modificare la Costituzione.

Se leggete ancora, nel titolo V della seconda parte della Costituzione, gli articoli successivi al 114, troverete riferimenti continui alla provincia come organo di decentramento dello Stato e delle regioni. E si dice ancora che le regioni si debbono servire delle province in questa forma, per così dire, di «subdecentramento». Voi le sopprimate, le riducete ad un rango burocratico, laddove devono avere un rango democratico.

Vorrei porre un'altra domanda. È proprio vero che in Italia, a cento e più anni dalla raggiunta unità, siano da abolire le province (mi riferisco alle province come organismi democratici elettivi)? Il problema è diverso, e qui si entra nell'ambito delle leggi ordinarie: il problema è di vedere se sia il caso di arricchire le funzioni delle province, anziché sopprimerle.

Può darsi che in talune zone le province siano nate artificialmente: in altre, invece, corrispondevano ad esigenze reali. Comunque, dopo cento e più anni di storia, ormai le province hanno messo le radici. Il problema non è dunque quello di abolirle, ma è piuttosto quello di arricchire i loro compiti e di coordinarli con quelli dei comuni. Si tratta cioè – come noi liberali abbiamo detto in una nostra proposta che non è perfetta, ma suscettibile di discussione, e che noi consideriamo come punto di partenza e non di arrivo – di studiare la possibilità di creare organismi consortili fra province, comuni, e altri enti, con carattere di consulenza e di propulsione. Questi sono i problemi! Non si può dichiarare semplicisticamente: aboliamo la provincia perché diminuiscano le spese. No, non diminuisce niente! Grazie a Dio, le province, come organismi democratici, costano molto poco. Non è quindi lì il problema.

Ci troviamo di fronte ad un disegno di legge che costituisce un impegno del legislatore a tenere le elezioni regionali del 1969 nel vuoto. Nel convegno socialista si è riconosciuta l'esistenza di gravi problemi, ma si è deciso di fare intanto le regioni e poi di pensare a tali problemi. Del resto, signor Presidente, questo è anche il punto di vista di un collega del suo partito. Io ho avuto occasione di ricordare in quest'aula altra volta il pensiero dell'onorevole De Mita. Egli ha scritto un anno fa un articolo su una rivista che si chiama *Adesso* (è sempre di attualità, se si chiama *Adesso*) per sostenere appunto che le regioni non avevano in realtà più ragione di essere oggi, ma comunque bisognava farle, bisognava mettersi in cammino, perché poi l'esperienza avrebbe messo le cose a posto attraverso non si sa bene quale impulso evolutivo. Ma, francamente, a questo metodo di ragio-

nare io non posso accedere, e credo che difficilmente vi si possa accedere. So bene qual è la forza della evoluzione, so bene qual è il dinamismo che conduce ad adattamenti a volte inizialmente non pensati. Questa è la realtà, la quale richiede che la norma giuridica sia duttile. Però è necessario sapere in partenza di che cosa si tratta. Altrimenti si torna all'inconveniente di prima: vi sarebbe un vuoto giuridico, e questo vuoto giuridico sarebbe riempito dalle forze politiche. Allora quella carica di pericolosità, che già le regioni, così come sono state delineate nella Costituzione, contengono quali organismi politici, si accentuerebbe, perché tale carica non incontrerebbe limiti: non incontrerebbe limiti nella legge, non sarebbero precisate le competenze. È quindi si sfrenerebbe il potere politico.

Mi sia concesso un altro accenno strettamente connesso a questo disegno di legge. Una delle attribuzioni delle regioni, siano esse a statuto speciale, siano esse a statuto ordinario, è la competenza normativa. Esse fanno leggi e queste leggi hanno, in un ambito territorialmente delimitato, la stessa forza cogente delle leggi dello Stato. Sussiste però una condizione, imposta dall'articolo 117 della Costituzione, nel quale è previsto che la regione emani per le materie ivi elencate norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato. Ora, voi create le regioni ed esse che cosa fanno? Personale non ne hanno, perché non è stata varata la legge di trasferimento; quanto al sistema dei controlli, c'è ancora la legge del 1953, che la maggioranza ritiene debba essere modificata; non c'è un ordinamento finanziario; non sono state ancora approvate le leggi dello Stato che fissino i principi fondamentali ai quali si deve conformare la legislazione regionale. Sicché, il legislatore regionale ha le mani legate, perché (ella, onorevole Di Primio, che è uno studioso di queste cose, lo sa benissimo) nell'articolo 9 della legge n. 62 del 1953 è scritto (sarà costituzionale, sarà incostituzionale, ma è una legge dello Stato, che non è stata modificata, e neppure la Commissione ha proposto una modifica di questo articolo) che il legislatore regionale non può deliberare leggi, salvo qualche eccezione trascurabile sulla quale qui non è il caso di fare parola, se prima lo Stato, con proprie leggi, non ha stabilito i principi fondamentali cui, per ciascuna materia, deve attenersi la legislazione regionale.

Se la regione non può deliberare leggi, è anche da dubitare, poiché la competenza amministrativa delle regioni è correlativa alla competenza legislativa, che esse possano fare amministrazione.

Si parla tanto di leggi cornice, però non è del tutto chiaro che cosa esse siano. Comunque non sarà certo facile fare una legge cornice, cioè una legge di principi, e per giunta di principi fondamentali.

A proposito dell'aggettivo «fondamentali», ricordo la battaglia che si svolse in sede di Assemblea Costituente. Esso venne considerato come un aggettivo limitativo della competenza dello Stato e accrescitivo della competenza delle regioni. Immaginate per un momento, onorevoli colleghi, che si cominci a discutere, ad esempio, per stabilire quali siano i principi fonda-

mentali sull'urbanistica. Quali potrebbero essere? Dove comincerebbero i principi e dove finirebbero? Quale sarebbe da considerare legislazione di dettaglio o di merito e quale legislazione di principio? Come potrebbe essere individuato, per così dire, un «principio-principio» da un «principio-particolare»? Chi potrebbe avere la bilancina per effettuare misure di questo genere, relative a questioni che sono non teoriche, ma al contrario molto pratiche? Infatti, la competenza delle regioni è ripartita proprio su questa base: lo Stato emana questi aerei, fumosi principi fondamentali; la regione li completa. E queste due aree di normazione sono garantite dalla Costituzione. Sicché, se lo Stato va al di là del principio fondamentale, la regione può impugnare la legge dello Stato. Questa è un'interpretazione corretta, chiara, semplice della Costituzione, sulla quale non esistono dubbi. D'altra parte, se la regione non si conferma ai principi fondamentali, lo Stato ha la facoltà di impugnare la legge regionale.

Ci vuol poco, onorevoli colleghi, ad immaginare cosa succederà quando vi saranno venti regioni (non diciannove, onorevole Manco, perché bisogna anche contare la regione del Molise), quando lo Stato finalmente si sarà deciso ad emanare questi principi fondamentali! Immaginate la gamma di conflitti tra lo Stato e le regioni, l'incertezza dell'ordinamento giuridico, la situazione per il cittadino che cesserà di essere cittadino della Repubblica italiana, uguale dinanzi alla legge, per essere cittadino della regione *A* o della regione *B*, con taluni diritti e taluni doveri, poniamo, in Lombardia o in Sicilia. Situazione certo non apprezzabile, soprattutto se questa differenziazione di legislazione tragga alimento non da una differenza di base, da una differenza comunitaria, ma – come è da presumere – da una sollecitazione di forze demagogiche, e tese a strappare di più, ad ottenere trattamenti preferenziali, così come è avvenuto in Sicilia, ad esempio, circa la nominatività dei titoli azionari. Lo Stato attuava una certa politica, mentre la regione ne attuava un'altra, cosa che ha creato notevoli squilibri e ha inciso sul principio costituzionale della parità dei cittadini di fronte alla legge.

In seguito all'attuazione delle regioni potrebbe verificarsi una gravissima conseguenza, e dicendo gravissima ritengo di non esagerare: la Corte costituzionale, che dovrebbe essere chiamata a dirimere i conflitti tra Stato e regione e tra le singole regioni, verrebbe infatti ad assumere nel nostro paese un ruolo che attualmente non ha. Il nostro non è uno Stato di giudici, ma la Corte costituzionale, pur avendo una grande importanza, si inserisce in un sistema di poteri che si equilibrano e devono tendere all'equilibrio. Se su tutta la legislazione dovesse esservi la possibilità di un giudizio di legittimità costituzionale, la Corte costituzionale verrebbe a svolgere una funzione molto più importante di quella che svolge attualmente, cosa che certamente romperebbe l'equilibrio. Queste non sono semplici fantasie, ma sono previsioni di quello che potrà realmente accadere nel nostro paese quando ci saranno 20 parlamenti, 21 con quello nazionale, e a noi,

onorevoli colleghi, spetterebbe il compito di preparare i principi fondamentali. Tutto questo non può non preoccuparci.

Non desidero trattare a fondo l'argomento della spesa, non perché non sia un argomento importante, essendo anzi importantissimo; quanto alla spesa, desidero soltanto dire che i regionalisti, per diminuire la spesa, cercano di diminuire le regioni.

Einaudi aveva adottato un parametro realistico, allorché, più di dieci anni fa, fece i calcoli di quanto sarebbero costate la regioni; egli, infatti, si basava sul costo delle regioni a statuto speciale, e prendeva tale costo come base, pur con le oscillazioni dovute proprio all'aggettivo «speciale», per le altre regioni. Einaudi faceva ciò che voi non avete fatto; egli si basava, infatti, sulle regioni a statuto speciale già funzionanti, e faceva una media del costo delle cinque regioni: su cinque regioni, una media si può infatti fare. Invece la commissione Tupini, prima, e quella Carbone, dopo, che cosa hanno fatto? Partendo da un criterio opposto hanno fatto, per così dire, un calcolo statico: le regioni hanno queste funzioni; tali funzioni oggi sono esercitate dallo Stato; lo Stato le trasferisce alle regioni, le regioni costano dunque tanto.

Per sostenere la tesi di un costo sopportabile, voi assumete una tesi antiregionalista. Io, antiregionalista di fronte alle regioni così come sono designate, vi dico che, se questi organismi hanno una ragion d'essere, l'hanno in quanto siano in grado di fare una politica propulsiva, che non sia la mera continuazione burocratica di quello che oggi lo Stato fa o non fa in Calabria o in Basilicata. Questa, ripeto, è una concezione statica. Le spese di mero trasferimento sono campate in aria, perché le regioni devono avere una carica propulsiva, dinamica: perlomeno nell'aspirazione di coloro che vi credono in buona fede, e non per ragioni di strumentalità politica, debbono sopperire alle varie carenze storiche del nostro paese. Se voi le concepite invece come mera occasione di trasferimento di spese (a prescindere che neppure sotto questo profilo il calcolo è esatto), voi uccidete la regione, voi portate il più forte argomento contro di essa.

Che cosa c'è al fondo della battaglia in favore delle regioni? È stato chiarito al convegno di studi socialisti che ho citato. Vi è stato un senatore socialista che ha affermato: «Bisogna indebolire lo Stato per accrescere la forza di questi poteri locali». Non sono d'accordo. L'esperienza storica e la conoscenza del diritto comparato, infatti, insegnano che ogni ordinamento federalistico, o di tipo federalistico, in tanto ha una sua efficienza e una sua validità in quanto vi sia un potere centrale democraticamente forte e autorevole: così, ad esempio, negli Stati Uniti.

Di federalismo regionale parlava l'onorevole Nenni non molti anni fa. Il nostro è un tipo di federalismo, poiché dove vi è una potestà legislativa, vi è connessa, come un *prius* logico e giuridico, una potestà di indirizzo politico, dato che le leggi sono non fatti tecnici, ma fatti politici, e quindi vi è un indirizzo politico. E dove c'è questo indirizzo politico, c'è un

sostanziale federalismo. Ma, in Italia, dove è l'autorità dello Stato? Non occorre che voi vi auguriate che essa diminuisca, perché il processo, purtroppo, è già in atto.

Che cosa insegnano, infatti, gli avvenimenti di questi giorni? Non so chi abbia ragione e chi abbia torto; ho sempre un grande rispetto per la magistratura, ed è mio abito mentale non avventare giudizi se prima non sono in possesso di tutti gli elementi. Tuttavia, il fatto che si arrestino i poliziotti anziché i banditi mi lascia un po' perplesso. Avrà ragione la magistratura: me lo auguro, per il rispetto che a questo paese si deve, però il fatto resta sempre alquanto strano. Che almeno si arrestino poliziotti e banditi: che si arrestino solo i poliziotti è un fatto che impressiona. Quindi il processo di scadimento dell'autorità dello Stato non ha bisogno di sollecitazioni da parte dei convegni di studio del partito socialista.

**Di Primio, Relatore.** Non credo che in questo caso c'entri l'autorità dello Stato.

**Bozzi.** Purtroppo, si tratta di un processo in corso. E questo sgretolamento – credo che sia proprio il caso di porsi questa domanda – è voluto o è un fatto fatale, il fato greco (ho sentito parlare poc'anzi del fato greco), una fatalità alla quale non si sa resistere, si vorrebbe resistere, ma non se ne ha la forza? Oppure c'è una qualche acquiescenza, e questa nuova forma di tessitura feudalistica che andiamo vedendo risponde a una qualche concezione o a una qualche utilità politica? Mi sono posto la domanda e per conto mio (potrò sbagliare, ma espongo il mio pensiero) dico che non è un fatto fatale. In fondo, a base della dottrina politica dei cattolici si pone una concezione organicistica. Anche noi liberali siamo favorevoli ad un certo pluralismo, ma vi è un problema di limiti. C'è pluralismo e pluralismo; c'è il pluralismo in cui lo Stato è uno dei momenti, uno degli enti; c'è un pluralismo in cui questi centri di potere, di energia, di volontà e di intelletto servono per esprimere in forma dialetticamente democratica una unità: lo Stato.

Sono due concezioni. Tutte e due richiedono un pluralismo di formazioni, di centri di energie. Ma nella concezione cattolica il pluralismo è fine a se stesso e lo Stato si inserisce come un momento in questo circuito feudale, fatto di nuovo feudalesimo. Ce n'è un'altra che invece considera il pluralismo delle forze politiche, economiche, sindacali come fonte di dialettica dalla cui composizione scaturisce poi l'unità veramente democratica e ravvivantesi dello Stato, il quale svolge una politica nazionale. La nostra Costituzione parla di una politica nazionale, che è l'espressione di una riduzione ad unità. E questo cessa con le regioni: probabilmente le regioni sono volute da una parte proprio perché corrispondono a questo schema organicistico: pertanto la causa di quello sgretolamento, di quella devoluzione di poteri dallo Stato ad altre formazioni non è il fato greco (in fondo,

se si volesse, la forza per resistere si potrebbe pure trovare), ma è una concezione. E, d'altro canto, i comunisti vogliono la stessa cosa (questo è il mio punto di vista) però con un obiettivo diverso: quello di arrivare – con una marcia che dalla periferia, cioè dalle regioni, arrivi al centro, allo Stato – alla conquista dello Stato stesso. Non potendolo conquistare direttamente, lo conquistano regione per regione. (*Interruzione del deputato Boldrini*). È una logica. Ognuno svolge le sue concezioni, il torto è degli avversari che non le comprendono o non le sanno combattere. In sostanza, gli uni e gli altri (cioè le forze politiche maggiori del nostro paese), quando si battono per le regioni, hanno un punto di confluenza, però si diversificano profondamente nell'obiettivo finale.

E vorrei dire che questa è la ragione di fondo per la quale noi liberali ci battiamo. E sentiamo che questa forma di federalismo regionale è oltretutto arcaica, è in perfetta dissonanza con la realtà economica. Ciò è stato ampiamente dimostrato anche nell'ultimo vostro convegno di studi dal professor Giannini, che ha mosso critiche di fondo al disegno delle regioni. Ha parlato di regioni tradizionali, storiche e ha contrapposto, appunto, le regioni storiche alle regioni reali. Le regioni reali non sono quelle disegnate nella Costituzione.

**Di Primio, Relatore.** Nessuno ci ha detto quali siano le regioni reali!

**Bozzi.** In Francia è stato fatto qualche studio al riguardo. Voi che siete dei programmatori, sapete bene – abbiamo già ripetuto 500 mila volte in quest'aula – che non vi è coincidenza di interessi. Voi costruite le regioni in maniera amministrativa e burocratica, non dal punto di vista economico. Mentre oggi, come ha dimostrato il professor Giannini, che è stato chiamato a fare da relatore nel convegno di studio socialista, ci si deve avviare a una amministrazione pubblica dell'economia regionale, intesa come coincidenza, omogeneità di interessi. Questo oggi non c'è. Le regioni hanno una delimitazione tradizionale che deriva dalla molteplicità degli Stati che preesistevano all'unità. Le abbiamo recepite così e così le vogliamo proiettare nel futuro. Bisogna mettersi a tavolino, caro onorevole Di Primio.

**Di Primio, Relatore.** La tradizione la invocate quando vi fa comodo.

**Bozzi.** La tradizione non è un peso morto, ma una forza viva, una forza nel cui solco dobbiamo mettere la nuova esperienza. È necessaria questa combinazione tra esperienza e tradizione. Questa è la forza dei grandi popoli. Noi non siamo i cultori della tradizione, a differenza di quanto voi ci attribuite per comodità polemica, così come noi potremmo dire che voi fate i riformatori per riformare, cioè per il gusto di cambiare. Non dico che lo siate; così come ella, onorevole Di Primio, vorrà consentire che noi liberali non siamo tradizionalisti per l'amore e il culto della tradizione.

Per tutto questo complesso di motivi, per gli altri che hanno illustrato i miei colleghi di gruppo e per quelli che ancora diremo nelle sedute successive e in sede di esame degli articoli, quando avremo modo di vagliarne bene i vari aspetti con quella sollecitudine che l'importanza e l'urgenza del tema richiede, noi liberali confermiamo la nostra opposizione. (*Vivi applausi – Congratulazioni*).

Seduta pomeridiana del 17 ottobre 1967, continuata fino al 31 ottobre

*Nella seduta del 17 ottobre Bozzi illustra preliminarmente l'emendamento 1.3. Riprendendo le considerazioni svolte nella seduta precedente, Bozzi osserva che l'emendamento ha carattere pregiudiziale, poiché attribuisce alla legge della Repubblica il compito di determinare il territorio ed il capoluogo della regione. In mancanza di ciò, osserva, è già possibile cogliere, in Calabria come in Abruzzo, pericolose derive municipalistiche.*

*Riguardo poi alla mancata regolamentazione della finanza regionale, Bozzi osserva che il Governo è investito di una delega legislativa per attuare la riforma tributaria, ma al momento manca qualsiasi traccia di un coordinamento tra la finanza dello Stato, quella degli enti locali e quella, appunto, delle regioni.*

*Su questo emendamento, così come sugli altri presentati dal gruppo liberale nel corso della lunghissima seduta, la Camera voterà contro, ma Bozzi avrà modo di esprimere ogni volta la sua contrarietà all'istituto regionale «per la pericolosa carica di politicizzazione che contiene».*

**Bozzi.** Questo nostro emendamento ha un carattere pregiudiziale, perché noi diciamo che fino a quando non entrerà in vigore una certa legge, della quale adesso parleremo, non si potrà procedere all'elezione dei consigli regionali. Quindi è ovvio che se questo emendamento dovesse essere, come io mi auguro, forse un pò ottimisticamente, accolto, tutta la legge cadrebbe.

Qual è il contenuto dell'emendamento? È semplice: noi nel corso della discussione abbiamo avuto occasione di rilevare la sostanziale carenza della normazione alla quale stiamo provvedendo, perché cerchiamo di mettere in movimento un meccanismo diretto a creare un corpo, anzi quindici corpi, i consigli regionali, che non hanno poi alcuna consistenza, non hanno né l'animo dei consigli regionali, né l'ossatura, né la possibilità di funzionare, e abbiamo illustrato questo nostro punto di vista da parecchi angoli di considerazione. Dobbiamo anche dire, onorevole Presidente, che né la replica del relatore onorevole Di Primio né le dichiarazioni odierne del ministro dell'interno hanno fugato le nostre preoccupazioni e nemmeno le hanno diminuite. Vorrei anzi dire che entrambi gli interventi, improntati – non vorrei offendere alcuno – ad una certa facilità ed anche ad una certa superficialità, hanno aggravato le nostre preoccupazioni. In fondo questi consigli

regionali non hanno nemmeno una legge che ne regoli il funzionamento. Se, secondo il dettato di un certo articolo che discuteremo, si dovessero veramente fare le elezioni nel 1969, noi verremmo a creare in Italia altri quindici organismi politici o politico-amministrativi, secondo il gusto dell'onorevole Taviani, senza una norma che li disciplini.

L'onorevole Taviani poco fa ha detto che i consigli regionali non sono organismi politici perché, è vero, fanno della politica, ma fanno una politica per settori, cioè fanno la politica dell'industria, fanno la politica dell'urbanistica...

**Taviani**, *Ministro dell'interno*. La politica dell'industria ce la aggiunge lei, perché non rientra nella competenza delle regioni.

**Bozzi**. Va bene, comunque fanno la politica delle strade, dell'urbanistica, dell'agricoltura, cioè agiscono, naturalmente, nei settori indicati dall'articolo 117 della nostra Costituzione.

Però, onorevole ministro dell'interno, se lei mi presta ascolto vedrà che c'è anche la politica dell'industria; perché quando nei compiti affidati alla regione si parla di turismo e industria alberghiera, si mettono le mani in un settore industriale di notevole rilevanza.

Dice l'onorevole Taviani che questa non è politica, cioè, se pure è politica, è per così dire una politica di secondo grado, cioè una politica settoriale.

Io non so quale idea si abbia della politica, ma il legiferare con i poteri legislativi che hanno le regioni, ossia il porre in essere una normazione che ha la stessa forza e lo stesso valore delle leggi dello Stato, è senza dubbio il modo di tradurre in essere un indirizzo politico. Come se intervenire legislativamente in materia di turismo, di urbanistica, di industria alberghiera, di navigazione, di agricoltura e foreste, di artigianato (prendo a caso talune ipotesi di possibile intervento regionale), tutto questo poi non significasse l'attuazione di un indirizzo politico, cioè di una politica.

La legge è un *posterius* rispetto all'indirizzo politico. La legge non è un fatto tecnico, è una volontà politica che mira a trasformare una certa realtà e a conformarla in una determinata maniera, secondo una visione politica. È una scelta. La legge è il modo di tradurre in concreto una scelta politica, non è altro che scelta, cioè una individuazione di fini, una prevalenza che si dà a taluni fini rispetto ad altri.

Quindi, onorevole Taviani, la sua osservazione che le regioni non fanno politica è una osservazione che lei potrà fare alla televisione, ma che non credo sia indicata per ambienti che ella stessa ha definito più qualificati, come è senza dubbio l'ambiente parlamentare.

Sono dunque tante tessere di politica (politica industriale, politica alberghiera, politica agricola ecc.), le quali messe insieme costituiscono quel mosaico politico che è l'indirizzo politico.

In Italia quindi potremmo avere venti indirizzi politici l'uno discordante dall'altro e l'uno, in ipotesi, anche non coincidente con l'indirizzo di politica generale. Questo potrà essere apprezzabile, potrà essere, come voi dite, un modo di articolare la società, di creare centri di potere, di mettere in azione le formazioni sociali, di determinare una dialettica; tutto questo può essere, ma è bene che si sappia che tutto questo è.

Ora, tornando al nostro emendamento, che cosa diciamo? Vediamo innanzi tutto se queste regioni che volete creare – e vedo che le volete creare con tanto zelo e con tanta fretta – hanno per lo meno il minimo indispensabile per poter esistere.

Vi ho detto l'altro giorno che non esiste ancora un accordo sulla legge riguardante la costituzione e il funzionamento delle regioni. E passiamoci pure sopra. Ma ciò che attiene alla personalità della regione, cioè, all'essenza della regione, questo lo vogliamo creare? Il giorno che farete le regioni, vorremmo già sapere a quale territorio si riferiscono questi consigli regionali, vorremo sapere preventivamente quale sarà il loro capoluogo. O vogliamo veramente, onorevole Di Primio, confondere la responsabilità con l'avventura! Certo che la democrazia esige coraggio, certo che esige senso di responsabilità! Ma il coraggio non è la temerarietà e la responsabilità non è l'avventura. Ora, voi mettete in cantiere questo strumento diretto ad una realizzazione abbastanza vicina – perchè il 1969 è alle porte – quando non si sa ancora su quale delimitazione territoriale le regioni dovranno incidere.

Vedete, onorevoli colleghi, il nostro emendamento non è frutto di fantasia, né è stato partorito dalla mala volontà dei liberali di cercare tutte le occasioni per mettere su ostruzionismi, dilazioni. No, esso è la riproduzione in questa sede di una esigenza che la maggioranza della Camera, e quindi la democrazia cristiana, i socialisti – allora divisi, oggi uniti – i repubblicani per quanto pochi, ha avvertito e ha tradotto in emendamenti al disegno di legge concernente modifiche alla legge 10 febbraio 1953, n. 62. Non è, quindi, una cosa cervellotica. Quando si è preso in esame il disegno di legge da me citato che modifica la legge n. 62 del 1953, tra le molte esigenze avvertite c'è stata anche questa; si è sentito cioè il bisogno di dire: signori miei, per prima cosa stabiliamo il territorio delle regioni, perché noi diciamo: Piemonte, diciamo: Lombardia, ma come sono costituite queste regioni? Ci vuole questo atto formale, questo atto costitutivo che dica: la regione Piemonte comprende questa, questa e questa provincia con questi confini: altrimenti veramente creiamo dei consigli regionali che vagano. Vogliamo anche stabilire dove dovranno risiedere questi uffici, quale sarà il capoluogo o non lo vogliamo dire? È una invenzione nostra, questa? No: l'avete avvertita voi questa esigenza.

Io vi prego, onorevoli colleghi, prego lei, signor Presidente, che è tanto diligente, di considerare che questo è un modo di rendere frettolosa la discussione su argomenti così seri. Vedete questo disegno di legge: Camera

dei deputati n. 1062-A, presentato dall'onorevole Taviani. Ebbene, all'articolo 1 si legge che avanti al titolo I della legge 10 febbraio 1953, n. 62 («avanti»: quindi non c'era nella legge del 1953) si deve mettere un articolo di questo genere: «Il territorio delle regioni risulta costituito da quello delle province indicate nella tabella A allegata alla presente legge».

Vi è però un semplice inconveniente: che si tratta di una modificazione alla legge del 1953 che è stata poi insabbiata per quella inversione logica, politica e anche morale – se consentite – che presiede allo svolgimento di questi lavori, per cui si fanno prima le elezioni e poi si fa – se si farà – la legge finanziaria. Si fanno prima le elezioni, quindi si creano prima gli organismi regionali, e poi si modifica la legge, sapete per che cosa? Per la costituzione e il funzionamento delle regioni.

Questa, quindi, è una esigenza preliminare, avvertita: quella della definizione dell'*ubi consistam* del territorio che, come insegnano i giuristi, è un elemento della personalità dell'ente territoriale regione. Il territorio attiene al modo di essere: è come, *mutatis mutandis*, il nostro corpo per la nostra persona. Noi non abbiamo un corpo: noi siamo un corpo. Lo Stato non ha un territorio, non ha una Costituzione intesi in un senso di alterità di un soggetto e di un oggetto; ma è un territorio, è una Costituzione. La regione, su una dimensione topograficamente più ridotta, è anche un territorio, è un potere. Qui manca uno degli elementi. Al primo anno di università ci si insegna che gli elementi costitutivi dello Stato sono il territorio, il popolo e la sovranità. *Mutatis mutandis*, questo si applica anche per le regioni. Qui dov'è il territorio? Si dice: ma lo sappiamo dov'è. No, perché voi stessi – ripeto – in questa legge del 1953 avete apportato delle modificazioni.

Quindi mi pare che su questo non si discuta. Ed è un elemento pregiudiziale, e uno stop. Non si può andare avanti finché non si elimini questo inconveniente, finché non si conosca l'«essere» della regione, finché non si conosca l'ambito territoriale entro il quale la regione potrà svolgere la sua potestà normativa, la sua potestà amministrativa.

Vi è poi un altro piccolo problema. Dico «piccolo» così per voglia di celiare, perché l'argomento è molto serio. Si tratta del capoluogo. Ma, insomma, vogliamo definire il capoluogo? Dove si insedieranno gli uffici? Anche questa è un'esigenza elementare. Chi è stato alla Costituente – e ce n'è più d'uno in quest'aula – ricorda le dispute infinite, ricorda il rinfocolarsi di tutti gli atavici municipalismi italiani su questo tema, che non sono spenti, ma sono tutt'al più sopiti.

Prendete, ad esempio, come ricordava il mio collega Capua, la Calabria. Si fanno le elezioni, con quella fretta che ormai domina le cose nel centrosinistra, anzi vorrei dire con frettolosità, che è una cosa diversa dalla fretta. Ebbene, l'onorevole Di Primio, in una lucida pagina della sua relazione (mi riferisco alla pagina, perché ho letto la relazione ma non ho ascoltato quella orale), afferma che, in fondo, i consigli regionali si posso-

no eleggere anche se non c'è la legge finanziaria; si farà dopo. Quindi, questi consigli regionali non hanno un territorio definito, non hanno un capoluogo, possono non avere una legge finanziaria: mi sapete dire quale apporto danno all'arricchimento del regime democratico in Italia? Mi sapete dire come veramente verrà soddisfatta questa esigenza comunitaria di dialettica che viene dalla base, e che noi vivamente sentiamo, ma che è una disciplina ben precisa, in una delimitazione seria dei poteri? Qui sarà la confusione, qui sarà l'incertezza, qui sarà il potere di fatto che prende il sopravvento e domina.

Come diceva l'onorevole Capua, dunque, prendiamo l'esempio della Calabria. Dove mettiamo il capoluogo della regione? A Reggio? A Catanzaro? A Cosenza? Oppure – sarebbe anche una soluzione – faremo un capoluogo vagante, che avrà sede ogni sei mesi in una di quelle città? Oppure vogliamo anche ipotizzare – e non è un'ipotesi scherzosa, perché mi pare che sia già stata attuata nel Friuli-Venezia Giulia – che taluno degli assessorati risieda in città diverse?

Ma le vogliamo disciplinare prima, queste cose, o ci mettiamo in cammino sol perché ci vuole coraggio? Coraggio, ma non per andare a sbatter la testa al muro.

E l'Abruzzo? Mettiamo il capoluogo a L'Aquila o a Pescara? Senza dire che ci sono rivendicazioni alquanto fondate anche di Chieti.

Questi problemi preliminari, pregiudiziali, che attengono proprio all'essere di queste regioni, alla possibilità di muovere un passo concreto e serio, li vogliamo risolvere preventivamente o no? Io vorrei proprio domandare serenamente se queste nostre osservazioni siano avventate, dal momento che voi stessi avete riconosciuto l'esigenza di precisare questi aspetti preliminari; ebbene, perché adesso che mettiamo mano ai ferri per compiere l'operazione finale di «estrazione» dei consigli regionali, non vogliamo soddisfare queste esigenze?

Se l'esigenza esiste – e credo sia difficile negarla – chi deve provvedere? Noi vi diciamo, nell'emendamento che sto illustrando, che deve provvedere la legge della repubblica. Qui è detto: «la legge», ma si deve intendere: «la legge della repubblica». Ci sono leggi della repubblica, ci saranno leggi della regione.

Questa della determinazione del territorio e del capoluogo è una attribuzione non dirò dello Stato, perché lo Stato è un ente che si contrappone alla regione, è una attribuzione della repubblica perché ricomprende Stato, regioni, province, comuni. Ed è una delle soluzioni adottate in questa proposta di emendamento alla legge del 1953. Noi non abbiamo fatto voli di fantasia, siamo stati anzi terra terra, pedissequi, abbiamo esaminato questa legge e abbiamo detto: la maggioranza ritiene che per far funzionare, per far muovere i primi passi a queste regioni occorre per lo meno dire: quella è la sfera della vostra competenza territoriale, la sede sarà in quella città anziché in un'altra. Noi ciò lo proponiamo come emendamen-

to pregiudiziale e perciò diciamo «legge della repubblica». È ovvio che debba essere la legge della repubblica.

Noi abbiamo presentato un emendamento subordinato che anche su questo punto ricalca lo schema di emendamenti proposti alla legge del 1953, ma, ripeto, è subordinato. Noi riteniamo che l'attribuzione di determinare non solo il territorio, ma anche il capoluogo della regione, debba essere riservata alla legge della repubblica anche – diciamolo francamente – per evitare facili contrasti, facili attriti che potrebbero sorgere *in loco*. La repubblica è distaccata dalle diatribe locali e può avere una visione d'insieme che troppo spesso le regioni, come d'altra parte comuni, province e ogni ente locale, possono non avere.

Questa, infatti, è la vera funzione squisitamente politica del Parlamento: mediazione dei grandi interessi. Anche questo di stabilire un capoluogo o un altro non è un grande interesse, ma è una cosa che può determinare conflitti e stati d'animo non certo giovevoli al normale svolgimento dell'attività democratica.

Noi vi diciamo, quindi, che la legge della repubblica deve preventivamente determinare il territorio e il capoluogo. Ecco due aspetti fondamentali. E vi diciamo ancora, nel secondo comma di questo emendamento, che: «Nel capoluogo della regione hanno la loro sede il consiglio regionale, la giunta regionale con il suo presidente ed il commissario di Governo. Nel capoluogo della regione hanno anche sede gli altri uffici della regione qualora non sia diversamente disposto dallo statuto o da leggi regionali».

Qui noi rilasciamo una qualche discrezionalità ed è giusto che sia così. Siamo contrari evidentemente alle regioni, lo abbiamo detto e lo ripeteremo mille volte, ma se queste non benedette regioni devono essere costituite, nascano nel migliore dei modi. Ed ecco allora queste norme di indirizzo che vi dicono: nel capoluogo di regione abbiano sede gli uffici. Certo, vi possono essere situazioni particolari, adattamenti. E qui non può provvedere la legge della repubblica. La legge della repubblica determina il capoluogo ufficiale a tutti gli effetti, ma situazioni particolari, interessi oggettivi particolari possono anche suggerire che taluno degli uffici, come, ripeto, credo sia stato previsto per il Friuli-Venezia Giulia, sia dislocato in altra città, in altro comune. Vi dirò che personalmente non apprezzo molto una soluzione di questo genere, la quale determina un qualche scoordinamento e certamente provoca una maggiore spesa per quella malattia tipicamente italiana a moltiplicare gli uffici e arricchire sempre i pennacchi e i galloni. Comunque, bisogna pure riconoscere che non possiamo eliminarla, non possiamo dal centro con una legge della repubblica dire se l'assessorato per il turismo debba risiedere a Reggio Calabria o a Catanzaro o a Cosenza. Dobbiamo pur lasciare, una volta che malauguratamente le regioni abbiano a diventare una realtà italiana, una qualche discrezionalità. Speriamo che ne facciano buon uso.

Signor Presidente, la mia illustrazione è stata abbastanza rapida e, mi auguro, anche chiara; mi sono limitato ad esporre le ragioni essenziali che stanno alla base di questo emendamento. In poche parole, ricapitolando per qualche disattento, l'emendamento riguarda proprio la possibilità di muovere il primo passo, perché fino a questo momento non sappiamo quale sia il capoluogo, non conosciamo il territorio, e l'onorevole Di Primio dice anche che la legge finanziaria potrebbe non essere fatta.

Non è mia intenzione far perdere tempo all'Assemblea, ma penso sia opportuno esaminare un altro aspetto che ha attinenza con questo: sappiamo tutti che esiste una legge-delega, ovvero una delega legislativa al Governo della repubblica per la riforma tributaria.

Io mi metto nei panni del cittadino che legge gli Atti parlamentari e sa quindi che presso la Camera dei deputati è in corso la discussione per varare la legge che deve dar vita ai consigli regionali. È l'articolo 22 che dispone che con legge dello Stato si provvederà a regolare l'entrata finanziaria delle regioni. Ebbene, io vi invito a prendere visione della delega legislativa in questione, per vedere se in essa una volta sola si faccia riferimento all'istituto della regione. Mai; questo istituto non esiste. Esiste soltanto per quanto riguarda le regioni a statuto speciale che già funzionano da tempo; non si parla invece delle regioni che ancora dobbiamo istituire, e per le quali il Governo ha assunto l'impegno che l'onorevole Di Primio – creatore di nuove dottrine giuridiche – ha chiamato impegno programmatico. Noi oggi abbiamo, infatti, la nuova figura della «legge ordinaria programmatica» che prima non esisteva, appartenendo essa unicamente alla Costituzione che ha una durezza legislativa superiore alla legge ordinaria, per cui si può pensare che essa vincoli il legislatore ordinario, mentre è molto strano che un legislatore ordinario vincoli un altro legislatore ordinario.

Nell'articolo 22 si dice che, entro il 1969, cioè prima delle elezioni politiche, si farà la legge finanziaria. Ed invece qui si parla di sfuggita delle regioni a statuto speciale, dei comuni, delle province, di quelle province che l'onorevole La Malfa vorrebbe sopprimere, e la cui esistenza viene invece ribadita stabilendo la nuova ripartizione delle entrate. Quindi la regione non esiste, ma il legislatore è uno, la Camera ha una sola volontà politica e ha, o dovrebbe avere, una visione solidale organica e completa dei problemi che affronta.

Ma quale figura faremo tutti noi (perché la maggioranza trascina anche la minoranza) davanti al paese? Diciamo che lo Stato farà le regioni, ma intanto discutiamo su di una delega legislativa al Governo per la riforma tributaria, nella quale di tutto si parla meno che delle regioni. Eppure nella Costituzione l'articolo 119 dice che le regioni hanno una autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti dalle leggi della repubblica, che le coordinano con la finanza dello Stato, delle province e dei comuni.

Qui si pensa a riordinare la finanza dello Stato, dei comuni e delle province (non dico come, se ne parlerà al momento opportuno), ma quanto

al coordinamento con le regioni, niente. Ma in un'altra legge, coeva, proprio quella che stiamo discutendo, si dice che a ciò si provvederà in un secondo tempo... Ora tutto questo, lo diciamo con una certa amarezza, è un segno della scarsa serietà con la quale si affrontano problemi di tanta importanza, che incidono sulle strutture del nostro paese.

In questo momento, onorevole ministro, non possiamo richiamare Cavour, che pure amiamo tanto, il quale esprimeva un orientamento regionalista quando si trattava di fare l'Italia e il problema era di costruirla in un modo o in un altro; né possiamo invocare la VIII disposizione transitoria della Costituzione la quale stabiliva che le elezioni dei consigli regionali avrebbero avuto luogo entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione: quella ottimistica proposizione aveva infatti una sua logica e una sua ragion d'essere in quanto si trattava allora di ricostruire l'amministrazione statale e appunto in quella sede si trattava di tener conto dell'esistenza delle regioni. Non si può sostenere la stessa tesi oggi, a venti anni di distanza, dopo che lo Stato ha funzionato e funziona come tutti possono constatare, dopo che si è creata una infinità di enti che hanno dato vita a fenomeni di pluralismo, anzi di frazionamento o addirittura ad una nuova feudalità. Di fronte a questa situazione, a venti anni di distanza, si vogliono appiccicare di autorità le regioni (è la parola), con un tratto di penna, al corpo dello Stato. In questo modo lo Stato non lo si costruisce, ma gli si appiccicano purulente appendici quali saranno le regioni!

Per questi motivi noi insistiamo per la votazione del nostro emendamento, raccomandandone l'accoglimento.

[...]

**Bozzi.** Chiedo di parlare per un richiamo al regolamento.

**Presidente.** Voglia enunciarlo.

**Bozzi.** Si tratta di questo, signor Presidente: ella poco fa ha rinviato a domani (alla seduta di domani, credo si debba intendere in termini regolamentari; questo è un problema aperto, perché potrebbe anche intendersi «domani dalle ore 0,1») l'ulteriore discussione degli emendamenti presentati dal gruppo liberale che hanno un carattere pregiudiziale. Se n'è svolta soltanto la illustrazione, quindi ne è accantonata la discussione. Ella, signor Presidente, ha creduto di fare questa distinzione tra illustrazione e discussione. Ella dice: la illustrazione è ammessa, la discussione proseguirà. Si tratta di emendamenti all'articolo 1. Ora, io domando: è ammissibile (credo che il problema sia nuovo) proseguire nell'esame degli articoli successivi? Ogni legge ha una sua organicità e la discussione serve evidentemente a far meditare i componenti dei vari settori sul problema generale, che non è scomponibile.

Può darsi che in sede di discussione dei nostri emendamenti siano adottati motivi tali che taluno possa orientarsi in una certa maniera sull'articolo 2, cosa che non può avvenire se l'articolo 2 lo discutiamo oggi. In sostanza, la legge è un *corpus*, ha una sua organicità; non possiamo procedere a compartimenti stagni, con riserve: v'è tra le varie parti una connessione cronologica e logica.

Ripeto, credo che il problema sia nuovo. Capisco la fretta e l'ansia che tutti prende di far presto; ma bisogna tener presente, al di là di certi principi logici, che quando si creano dei precedenti, ce li troviamo poi fra i piedi anche in condizioni diverse. Quindi, convinto di ciò che dico, penso che noi non possiamo andare oltre. Abbiamo potuto iniziare l'esame dell'articolo 1 in quanto gli emendamenti erano riferiti a quell'articolo, ma andare oltre no, non ha senso. Del resto, si tratta d'un problema di poche ore. Non sarà questo che potrà sconvolgere l'*iter* di questa legge; per lo meno facciamo ossequio a un principio che non vorrei dire nemmeno di logica, ma di buonsenso, o addirittura di senso comune. Altrimenti i nostri dibattiti non avrebbero significato, sarebbero delle schermaglie vuote. Se c'è una norma di regolamento che consente, anzi impone, quando c'è una determinata richiesta, di rinviare la discussione, è per poter trarre dagli argomenti che si potranno addurre in sede di discussione valutazioni circa l'esame degli articoli successivi, mentre noi saremmo chiamati ad esaminare gli articoli successivi per poi ritornare su questi emendamenti. Non mi pare onestamente che sia un modo di procedere che corrisponda ad esigenze di logica e vorrei dire anche di correttezza parlamentare.

[...]

**Bozzi.** Chiedo di parlare.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Bozzi.** Lo strumento offerto dal secondo comma dell'articolo 86 in correlazione con il quinto comma, di cui si sono avvalsi dieci deputati di questa Camera, è senza dubbio eccezionale e tale è considerato da noi. Noi riteniamo che pertanto l'uso che eventualmente se ne potrà fare non dovrà essere mai eccessivo. Ciò premesso, vorrei far presente che forse l'interpretazione datane dall'onorevole Almirante è esatta, ma che tuttavia essa suscita in me qualche perplessità che sento il dovere di manifestare, anche perché il giudizio che la Camera sarà chiamata ad esprimere possa essere motivato con valutazioni giuridiche. Cosa significa al quinto comma dell'articolo 86 che la discussione «sarà rinviata all'indomani?». Significa, secondo la prassi e il linguaggio parlamentare, che la discussione sarà rinviata al giorno successivo del calendario, o non invece alla seduta successiva? Il mio assunto trova riscontro in questa considerazione: qual è il motivo del rinvio? È il fatto che ci si trova di fronte ad articoli aggiuntivi od

emendamenti presentati all'ultima ora, così che non vi è stata possibilità da parte dei gruppi di valutarli adeguatamente. E dico: «dai gruppi» perché essi, per quanto nella realtà siano proiezione dei partiti, come tali sono previsti dalla Costituzione e sono organi interni della Camera. Pertanto essi devono compiere una valutazione collegiale, il che non è possibile in sedute ininterrotte come quella di oggi. Vi possono essere emendamenti che non richiedono una valutazione tecnica notevole, ma che comportano valutazioni di scelta politica di fondo e richiedono quindi maggiore approfondimento. Se noi diamo un'interpretazione «di calendario», frustriamo la *ratio* della norma, che è quella di concedere un rinvio non all'indomani, ma alla seduta successiva nell'ordine dei lavori della Camera.

[...]

**Bozzi.** Chiedo di parlare per un richiamo al regolamento.

**Presidente.** Voglia enunciarlo, onorevole Bozzi.

**Bozzi.** Preciso che il mio richiamo si riferisce all'articolo 69 del regolamento. Non intendo cambiare le carte o rovesciare la situazione, dato che finora, nei precedenti interventi, di tutto si è parlato fuorché dell'articolo 69.

In sostanza, finora – ed io ritengo che la determinazione del signor Presidente sia stata corretta – si è parlato di inserire una materia nuova, quella del banditismo sardo, all'ordine del giorno di una seduta successiva. Questo era il tema del dibattito, delle prese di posizione, anche se alquanto diverse, dell'onorevole Almirante e dell'onorevole Malagodi. Difatti si è detto: si sospenda questa seduta e in una altra seduta si inserisca questo argomento. Io non pongo il tema in questi termini, ma chiedo, a norma dell'articolo citato, che in questa seduta si inserisca l'argomento del banditismo sardo.

Che questo sia possibile, è agevole intendere non solo dalla lettera della norma stessa, la quale questa volta è di una chiarezza esemplare (non sempre purtroppo riscontrabile negli altri Articoli del regolamento, il quale per molti aspetti è una incrostazione di norme successive rispondenti a fasi in cui il Parlamento aveva una certa struttura e certi compiti), ma anche dal tipo di normazione. Difatti, il sospendere il corso di una discussione per inserire un altro tema è così eccezionale ed importante che il suddetto articolo richiede una maggioranza assai pesante, quella dei tre quarti. Questa maggioranza dimostra l'eccezionalità della cosa, che, senza dubbio, è una deviazione, quindi una eccezione, rispetto a uno svolgimento normale dei lavori.

Onorevole Presidente, se ella consente dirò due parole per giustificare il merito di questa richiesta; due parole soltanto, perché le ragioni sostanziali sono state dette dall'onorevole Malagodi, dal collega Cocco Ortu e da altri che sono intervenuti.

Ma, in fondo, guardiamo al di là di queste cose. Si fanno grandi dibattiti sulla stampa, nei convegni a cinque, alla televisione sulla frattura, anzi sul divorzio tra paese civile e paese legale, tra la classe politica e la classe civile. Però, quando poi si viene al dunque e si tratta di eliminare questo divorzio, noi ci dimentichiamo veramente di essere l'espressione della realtà viva del paese, e allora prevalgono interessi di gruppi e impegni di maggioranze più o meno allargate e più o meno posticce.

Ora guardiamo al di fuori. Vi è nel paese una situazione di grande preoccupazione, di grande allarme per quanto è avvenuto e sta ancora avvenendo in Sardegna. L'onorevole Cocco Ortu ci ha ricordato una decisione del presidente della giunta regionale sarda, che è di una gravità eccezionale. Il paese attende di conoscere il punto di vista del Governo dalle parole del ministro dell'interno e del ministro della giustizia. Si è delineato, a torto o a ragione, una sorta di conflitto, di antitesi, tra la magistratura e la polizia e noi stiamo dissertando intorno al numero dei membri dei consigli regionali.

Non nego l'importanza di tali problemi, ma mi rivolgo a programmatori che sentono il mito delle priorità, chiedo alla loro coscienza, da italiano e da democratico, se non avvertano che in questo momento, sia pure per la durata di poche ore (preciso che questo esula dall'opposizione che stiamo facendo alla legge sulle regioni) non ci si debba occupare di questo tema che abbiamo accantonato per motivi veramente secondari. Dedichiamo anche solo due o tre ore al dibattito di questo tema relativo alla Sardegna, se volete ci impegnamo anche nel tempo, ma non deludiamo l'attesa dell'opinione pubblica italiana. (*Applausi*).

[...]

**Bozzi.** Chiedo di parlare per un richiamo al regolamento.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Bozzi.** Mi permetto, signor Presidente, di fare un richiamo al regolamento a norma dell'articolo 79. Tale articolo riguarda l'ordine del giorno o, per dir meglio, l'ordine dei lavori. Io ho ragione di pensare che si riferisca all'ordine dei lavori della Camera intesa nella sua completa articolazione.

Ora, come è noto, i lavori della Camera, organo complesso, si articolano tra le Commissioni e l'Assemblea. Io domando se nella giornata di domani si ripeterà ciò che è avvenuto nella giornata di oggi, cioè la sospensione delle sedute delle Commissioni. Onorevole Presidente, codesto è un modo di paralizzare, non di affrettare i lavori della Camera. (*Commenti*).

Dinanzi alla Commissione giustizia è in corso l'esame di una proposta di legge che ha per primo presentatore l'onorevole Fortuna, in realtà poco fortunato. Questa proposta di legge ha percorso un suo *iter*: nell'ultima seduta si è giunti anche ad una votazione che ha avuto l'esito che qui e fuori di qui si conosce.

Io mi rifiuto di pensare, signor Presidente e onorevoli colleghi, che le sedute-fiume sulle regioni siano fatte per evitare, fra l'altro, che in sede di Commissione giustizia si discuta del divorzio. Mi rifiuto di pensarlo. (*Com-menti*). Però dopo quanto ieri ha detto il ministro Taviani, cioè che egli è favorevole al *referendum* e che il *referendum* serve come arma contro il divorzio, io veramente quel sospetto che voi vogliate portare avanti la discussione sulle regioni per paralizzare quella sul divorzio comincio ad averlo.

Anche affinché il nostro gruppo si possa regolare nel graduare gli interventi, anche affinché sia chiarito l'atteggiamento dei socialisti (l'onorevole Nenni è con l'onorevole Fortuna? Tiene fede a quegli impegni che sembra siano stati presi nel direttivo del gruppo socialista?), anche affinché si sappia se l'onorevole Reale è ministro di grazia e giustizia o è ancora ministro degli affari di culto; per sapere tutto questo, noi del gruppo liberale chiediamo se domani la Commissione giustizia terrà seduta o no. Se per ipotesi fosse stata già rinviata, domandiamo formalmente che il rinvio sia revocato.

**Presidente.** Onorevole Bozzi, non vedo materia di richiamo al regolamento nel suo intervento. Ella fa una questione sull'ordine dei lavori. La Camera è sovrana in materia e deciderà nel fissare l'ordine del giorno se si debba tener seduta domani mattina o no. Nel caso che si decida di tener seduta, le sedute delle Commissioni saranno rinviate. In caso contrario, non lo saranno. Non vi è comunque materia di richiamo al regolamento.

**Bozzi.** Sono d'accordo, signor Presidente. Ma vorrei sapere quando si deciderà questo punto.

**Presidente.** Si deciderà al momento di stabilire l'ordine del giorno di domani.

[...]

**Bozzi.** Senza entrare nel merito della questione, cioè sul fondamento della eccezione di incostituzionalità, e senza ripetere gli argomenti prospettati dai colleghi onorevoli Roberti e Badini Confalonieri, vorrei dire che l'eccezione del relatore, onorevole Di Primio, non ha alcun fondamento regolamentare.

Difatti l'onorevole Di Primio va affannosamente alla ricerca di una norma in base alla quale proporre la sua eccezione; prima ha invocato l'articolo 90 – che non ha nessun riferimento con l'argomento in discussione – e ora invoca con la stessa scarsa fortuna l'articolo 91. Infatti basta leggerli entrambi per vedere che né l'articolo 90 né l'articolo 91 hanno alcuna attinenza con l'eccezione sollevata.

Io vorrei sottolineare che l'eccezione sollevata dall'onorevole Di Primio è estremamente pericolosa. Può darsi che in questo esso egli abbia vera-

mente ragione, non lo so; però, se noi ammettiamo il principio che il Presidente della Camera, forte dei suoi poteri discrezionali, possa non ammettere alla votazione una norma, un articolo, un emendamento solo perché lo ritiene (sia pure, in ciò, confortato da un voto della maggioranza, che è una maggioranza politica) non costituzionale, stabiliremmo un precedente pericolosissimo. Noi siamo la Camera dei deputati; c'è la Corte costituzionale, c'è una divisione dei compiti, c'è un gioco delle parti. Non può la Camera sostituirsi, con un voto di maggioranza, alla Corte costituzionale, e stabilire se una norma sia costituzionale o no e non ammetterla alla votazione.

Ha fatto bene il collega onorevole Di Primio a sollevare questo dubbio, ma come una valutazione di merito circa il sì o il no, non come uno *stop* per non procedere alla votazione.

[...]

**Bozzi.** Chiedo di parlare sull'articolo 5.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, la prima esplosione che si è avuta sui banchi della maggioranza dopo l'approvazione della proposta dell'onorevole Dell'Andro è stata la seguente: «Adesso parlate soli e noi ce ne andiamo a dormire».

Il che, onorevole Presidente, mi tranquillizza, perché poco fa, quando nel calore, forse anche nella stanchezza, ho detto che la motivazione adottata dall'onorevole Dell'Andro era ipocrita, me ne pentii subito. Ma, dopo questa manifestazione, mi occorrendo che quella qualificazione è esatta. Comunque ho preso il vocabolario della lingua italiana del Palazzi per vedere il significato preciso della parola «ipocrita». Vi sono riportati vari significati: scelga il professor Dell'Andro quello che preferisce e passiamo all'articolo 5. (*Proteste al centro e all'estrema sinistra*).

Se avessi potuto intervenire nella questione conclusasi or ora con il voto, mi sarei permesso di ricordare che proprio ieri la Giunta del regolamento ha concluso i suoi lavori con un comunicato reso di pubblica ragione, negando, sia pure con riferimento al dibattito in corso, ma con una manifestazione di principio, il valore vincolante dei precedenti. E lo ha negato proprio per i precedenti freschi, sformati ieri in questo dibattito, che è una sola seduta. È questo un fatto che io credo che la Presidenza e l'onorevole Dell'Andro avrebbero dovuto tener presente. Ieri la Giunta del regolamento ha negato il valore vincolante, in relazione all'articolo 82 – e la questione travalica l'articolo 82 – dei precedenti. Quindi su tale questione avremo la possibilità di tornare anche in avvenire Voi avete riesumato un solo precedente che non può costituire prassi; si tratta infatti di un fatto isolato. È un precedente per giunta connesso ad una situazione politica e

ad una vicenda parlamentare del tutto peculiari. Questo non ha riferimento con l'articolo 5 – lo riconosco – ma è quel che avrei detto se avessi potuto parlare sulla questione.

Tutto ciò accresce naturalmente il sospetto di non ortodossia di questa legge, che nasce nei modi che abbiamo descritto ed il cui *iter* di formazione va per giunta zoppicando: l'articolo 82 è *sub iudice*, la seduta-fiume, che preclude determinate attività, è quanto meno singolare: tutto un complesso dunque di incertezze e di deviazioni che portano un'ombra di dubbio non solo sul disegno di legge – e sarebbe ancora poco male! – ma anche sul Parlamento e sulla sua funzionalità.

L'onorevole Dell'Andro è anche professore di diritto e, oltre tutto, è alunno del professor Moro. Ebbene, l'onorevole Dell'Andro ha detto che vuole, data l'organicità dell'articolo 5 ora in discussione, discuterlo in una seduta unica. Immagino che egli abbia parlato a nome della sua parte. Non credo che si sia trattato di una sua curiosità personale o di un suo scrupolo di studioso, il che sarebbe sempre apprezzabile!

L'onorevole Dell'Andro dice: questo è un articolo fondamentale, dobbiamo studiarlo tutto insieme negli emendamenti, nei subemendamenti, è un mosaico, non si può scindere una tessera dalle altre perché si guasta l'insieme. Ma dove sono, onorevole Dell'Andro, i suoi colleghi in nome dei quali ha parlato per ottenere che noi la seguissimo, per rispettare l'organicità, per avere una veduta d'insieme? La sua espressione, torna ancora più calzante, direi che è strumentale. Cosa si vuol dire con una espressione strumentale?

Evidentemente si vuole usare una forma di ipocrisia per dire una cosa al fine di nasconderne un'altra.

**Dell'Andro.** La prossima volta troverò un altro termine, date le sue obiezioni.

**Bozzi.** Ne userò un altro anch'io, sceglierò cioè un sinonimo di ipocrisia.

L'articolo 5 è indubbiamente importante, fondamentale, ma dal suo angolo visuale si rivede tutta la legge e se ne mette a fuoco la validità. Perché? Perché i concetti di ineleggibilità o di incompatibilità non sono delle categorie giuridiche e politiche assolute. Si è ineleggibili ad una carica o incompatibili con un'altra, ma si tratta non di termini assoluti, bensì relativi. Ed allora dobbiamo chiederci quali ineleggibilità o incompatibilità siano congrue per i consiglieri regionali. È chiaro che a proposito della Corte costituzionale si profilano dei tipi di ineleggibilità o incompatibilità diversi da quelli configurati per il CNEL o per il Consiglio superiore della magistratura.

Vorrei dire che, in ipotesi, se ci fosse in Italia un sistema bicamerale perfetto, in cui le due Camere non avessero (come invece hanno) la stessa parità giuridica e politica, si potrebbero configurare ineleggibilità o in-

compatibilità valide per la Camera e non per il Senato, appunto in relazione alla diversa funzione cui assolverebbero la Camera ed il Senato.

La ineleggibilità o la incompatibilità vanno cioè messe in relazione con l'istituto nei confronti del quale si applicano. È una cosa ovvia. Ora, in base alla Costituzione, i consigli regionali si avvicinano molto agli organismi politici rappresentativi nazionali. Per esempio, ricordo che l'articolo 122 della Costituzione dice che i consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. È questa una norma che noi ritroviamo per la Camera dei Deputati e il Senato della Repubblica, ma non la troviamo per i consigli provinciali e per i consigli comunali. Ecco una collocazione che pone i consigli regionali più vicini alla Camera e al Senato che non ad organismi puramente amministrativi.

Abbiamo – altra norma – una legge penale per la quale il vilipendio alle assemblee regionali è considerato, salvo l'entità della pena, che è minore, alla stessa stregua del vilipendio alle assemblee parlamentari: ecco un'altra collocazione che pone i consigli regionali, e quindi le regioni, più vicine alla Camera e al Senato che non ai consigli comunali e provinciali.

La questione della ineleggibilità ai consigli regionali come dunque la debbo valutare? Valgono le ipotesi della Camera, valgono le ipotesi dei comuni e delle province, oppure si deve fare una strutturazione autonoma? Questo presuppone una individuazione della natura dei consigli regionali. Mi rifaccio in proposito alla interpretazione che dell'istituto regionale hanno dato, in questo stesso dibattito, due dei più importanti protagonisti di esso, e cioè l'onorevole relatore e il ministro dell'interno. So bene, come modesto studioso di diritto, che le categorie giuridiche, gli istituti giuridici, soprattutto quando sono di diritto pubblico, pure avendo una loro validità formale, contano soprattutto in quanto esistono forze politiche che li sostengono. È noto che di fronte ad una «Costituzione formale» vi è una «Costituzione sostanziale», cioè una realtà costituzionale (cioè le forze politiche, sindacali, ecc., che operano nella convivenza in determinati momenti storici) che comporta degli adeguamenti, delle innovazioni talvolta. Lo stesso istituto regionale è di difficile interpretazione sulla base della Costituzione perché fu anch'esso influenzato alla Costituente da una esigenza di compromesso, di mediazione che pure è presente in tante parti della Carta repubblicana.

Dicevo di volermi riferire al relatore Di Primio. Sennonché con lui il discorso appena incominciato si chiude, perché quando egli afferma di escludere nel modo più assoluto che l'ordinamento finanziario delle regioni abbia un carattere condizionante dell'attuazione dell'ordinamento regionale entriamo veramente nel campo della «fantapolitica» e non possiamo più continuare a ragionare. Cioè il relatore – che è uno degli interpreti principali del gruppo che si è battuto con tanta tenacia e lealtà per le regioni – immagina a quanto pare, una possibilità di autonomia non sorretta dalla cosa

fondamentale, che è l'autonomia finanziaria. Gli autonomisti sono come l'onorevole Preti, che predispone un disegno di legge-delega, per cui quel poco che oggi hanno i comuni e le province non lo devono più avere, o meglio lo devono avere redistribuito dallo Stato. (*Interruzione al centro*).

Caro collega, chi dà i fondi ha il diritto e il dovere di esercitare un certo controllo. Le cosiddette formazioni sociali non possono esistere se non accompagnate da una reale indipendenza economica. In caso contrario risultano del tutto valide le critiche che si fanno a questi enti affermando che essi servono a creare posti d'impiego, ad alimentare ambizioni e ad accelerare il processo degenerativo della nostra classe politica anziché a migliorarlo.

Sempre a proposito di questa autonomia sono rimasto malissimo quando ho letto in questi giorni che il presidente della regione sarda, dopo circa vent'anni dalla istituzione della regione, addossa tutte le colpe allo Stato. Qui c'è veramente qualcosa che non funziona.

**Alba.** Possiamo parlare del comune di Roma, invece. Lasciamo stare la Sicilia.

**Bozzi.** A prescindere dal fatto che stavo parlando della Sardegna e lei o ha sonno o non conosce molto bene la geografia, c'è un piccolo particolare ed è quello che la regione laziale non esiste, mentre quella sarda esiste da vent'anni. Comunque, se lei vuole che io parli del comune di Roma, essendo stato consigliere provinciale, posso anche intrattenerla per un paio d'ore su questo argomento.

Quindi – dicevo – il discorso è finito. La Costituzione è incerta: si muove tra una configurazione dei consigli regionali come organismi paraparlamentari (usiamo un'espressione di questo genere), però ha degli addentellati anche con i consigli comunali e provinciali. Se cerco poi di indagare nelle forze vive del paese, che sono poi quelle che debbono fare muovere questo organismo, per vedere che ne pensano, come le vedono, come le vogliono fare operare, mi imbatto nell'onorevole Di Primio il quale comincia col dire che per fare funzionare le regioni non occorrono i quattrini. Qualcun altro dice che si può fare una legge provvisoria. Ecco la corsa al provvisorio, ecco la fretta: si fa la struttura dello Stato, si modifica la struttura dello Stato provvisoriamente, in un punto che è fondamentale, in quanto riguarda la possibilità di vivere, cioè la possibilità di sviluppare quelle cose che regionalisti e non regionalisti – se le regioni devono essere fatte – vorrebbero che le regioni facessero.

Quindi non mi resta che andare speranzoso al pensiero del ministro dell'interno. Mi dispiace che non sia presente. Egli depone l'uovo, cioè il suo discorsetto, poi nei corridoi concede una intervista della quale parleremo, e quindi se ne va. Con ciò, Dio me ne guardi, non voglio paragonarlo all'organismo che produce l'uovo: sarebbe un'offesa che non gli voglio fare.

Ora, il discorso dell'onorevole Taviani è stato veramente interessantissimo: cioè come vivono queste regioni, che cosa sono queste regioni, come quindi debbo congegnare l'ineleggibilità di questi organismi? Infatti se le congegno in un modo le regioni sono una cosa, se le congegno in un altro modo sono un'altra cosa. L'onorevole Taviani innanzi tutto ci ha ricordato che egli non è integralista e veramente la notizia ci ha riempito di gioia (non è che abbia molta attinenza con il tema delle regioni, però è sempre una cosa che fa piacere apprendere), poi ci ha fatto un *excursus* sul divorzio e ha detto: noi ci batteremo per il *referendum* perché il *referendum* è un modo di distruggere la legge sul divorzio, nell'ipotesi che dovesse essere fatta. (*Interruzioni al centro*).

L'onorevole Taviani si batterà quindi per il *referendum* dando a noi che ci siamo battuti contro il *referendum* abrogativo (ed io ho fatto anche in quest'aula un modesto discorso: non voglio dire che abbia determinato lo spostamento della collocazione all'ordine del giorno di questo *referendum*, che sembrava come le regioni una cosa importantissima, mentre poi l'ho vista confinata al numero 12 o 13, nella parte cioè indicata per memoria) un argomento fondamentale. Ma voi immaginate – scusi questa parentesi, signor Presidente – un *referendum* in Italia sul divorzio! Io immagino che la prima che cercherebbe di opporsi, e con ragione, sarebbe la Chiesa. Cioè, fare questo schieramento, questa crociata (ci sono 15, 12, 6, 7, 8 milioni di antidivorzisti) a chi serve? Un problema di questo genere affidato ad un verdetto irrazionale, emotivo, ad una specie di crociata! Veramente a questo deve servire il *referendum*? A determinare uno schieramento tra imperatore e papa? A questo dunque deve servire? Comunque questo ha detto l'onorevole Taviani e lo lasciamo a lui.

L'onorevole Taviani si è anche molto compiaciuto di vedere al suo fianco l'onorevole Bertinelli. È stata una scena patetica. Sembravano due amici che si incontrassero. E dopo avere manifestato la letizia per l'incontro, l'onorevole Taviani dice: però questo povero Bertinelli non riesce a combinare niente! Io non so se sia vero, ma temo di sì. Ma sapete perché Bertinelli non riesce a combinare niente? Perché non ci sono le regioni! (*Commenti*).

Una cosa è certa: che non combina niente. Se questo dipenda dal fatto che non ci sono le regioni, adesso lo vedremo. Quindi il ministro Bertinelli, o chi per lui, dice che fino al 1969 non può fare niente. Io non so poi perché riceva tutte quelle commissioni, perché faccia tutti quegli incontri. Dice che non si può fare niente se non ci sono le regioni.

E allora, a me che vado cercando affannosamente di capire che cosa saranno queste regioni nella realtà, fuori anche dagli schemi, viene fatto di pensare che doveva avere proprio ragione l'onorevole De Mita (è uno dei deputati democristiani che io cito di più), il quale ha scritto, come già ho ricordato altra volta in quest'aula, un pregevole articolo nel quale in sostanza dice che in verità non si riesce a capire che cosa sono queste regioni; anzi – egli dice – nel disegno costituzionale le regioni non vanno più.

Questo, del resto, non lo dice soltanto De Mita, lo dice anche La Malfa. Bisogna rifarle nella Costituzione e comunque metterle in cammino. Per il momento sono una scatola vuota.

Ma sapete qual'è la teoria di De Mita? Le regioni – credo di riferire testualmente – diventeranno ciò che le forze politiche le faranno diventare. Io sono preoccupato di questa impostazione, perché ho detto prima che so bene che le forze politiche giuocano un ruolo importantissimo, ma è necessario che ci sia una delimitazione giuridica, che ci sia una attribuzione di poteri, di doveri, di diritti, di competenze, un sistema di organi, di equilibri, di rapporti ben definiti con lo Stato. Con queste scatole vuote, con queste forze politiche che urgono si corre il rischio che non siano più organi di economia politica, ma che nel fatto, sotto la forza delle componenti politiche e sindacali, possano diventare organi di sovranità politica. Non serve dire che la Costituzione le ha delineate. Noi non scriviamo qui dei libri di diritto. Noi operiamo nel corpo vivo della nazione e conosciamo quali sono le forze politiche: lo vediamo, in questo Parlamento, quali sono le forze politiche che hanno interesse e che vogliono le regioni, e sappiamo anche quali sono le mete politiche di queste forze. Noi restiamo veramente sconcertati quando leggiamo – è sempre il ministro Taviani che scrive – in una intervista che non so se è di oggi o di ieri (il tempo è diventato una cosa molto soggettiva) che «l'attuale ostruzionismo parlamentare è privo di qualsiasi logica democratica». E prosegue: «Io ritengo che gli antiregionalisti siano nel paese in minoranza».

Io non so se il ministro Taviani abbia fatto a questo proposito un'inchiesta *Doxa*.

**Gaspari**, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Lei però non vuole il *referendum*.

**Bozzi**. Ella è stato sempre zitto ed ha perduto un'occasione per continuare a rimanerci.

Come il ministro Taviani faccia a fare una affermazione del genere non lo so.

Continua l'onorevole Taviani: «I liberali e i conservatori che li sostengono sembrano invece credere che la maggioranza la pensi come loro».

Ognuno interpreta come può il pensiero della maggioranza (s'intende, dei cittadini). Per conto mio, in fondo, penso che in una certa misura l'opinione pubblica sia quella che sta nella nostra coscienza, l'opinione pubblica sia una cosa che noi formiamo anche con la nostra volontà, anche con la nostra propaganda. L'opinione pubblica non è una cosa statica, è una cosa in movimento.

E vengo all'argomento tanto caro all'onorevole sottosegretario Gaspari, cui debbo una risposta. Il ministro Taviani – il cui documento è forse un'espressione di condominio intellettuale – prosegue imperterrito «Perché al-

lora hanno tanto accanitamente osteggiato la legge sul *referendum*? Avrebbero potuto chiedere il *referendum* per l'abrogazione della legge Scelba che istituisce le regioni a statuto ordinario. E invece la posizione dei liberali e dei conservatori che li sostengono è chiusa e cieca contro le regioni e contro il *referendum*».

Una parola sola su questi conservatori. Io veramente questo modo di fare polemica politica per cui chi è per le regioni è progressista e chi è contro le regioni è conservatore, francamente non lo capisco, non mi sembra logico. Se volessi fare un pò di polemica, direi, ad esempio, che Togliatti e Nenni, nel 1947, erano conservatori perché erano contro le regioni. Non ci si vorrà certo rimproverare di essere coerenti e di difendere oggi le idee che erano ieri di Nenni e di Togliatti.

**Di Primio, Relatore.** Anche voi avete cambiato opinione, ad esempio, sui prefetti.

**Bozzi.** Il prefetto! Ma io vorrei domandare al ministro Taviani perché nelle regioni ci dovranno essere il commissario del Governo e il prefetto. Vorrei domandare perché nelle regioni a statuto speciale ci debbono essere il commissario del Governo e il prefetto. Forse per incrementare il ruolo dei prefetti? Ma quale funzione può esercitare il commissario del Governo che non possa essere svolta dal prefetto e viceversa? L'istituto del prefetto, poi, è un tema che ad un certo momento dovrà essere affrontato. Ma conviene qui lasciarlo da parte perché desidero rimanere rigorosamente entro i limiti del tema che debbo trattare, cioè nel binario dell'articolo 5.

Vorrei veramente capire per me stesso (al di fuori di ogni ironia) come è possibile che il ministro Taviani e l'onorevole Tanassi possano sostenere questa tesi e cioè che con il *referendum* abrogativo si possono eliminare le regioni. Come? Abrogando – si risponde – la legge Scelba sull'istituzione e sul funzionamento delle regioni. Ma qui se fosse stato presente il mio professore di scuola avrebbe detto che si tratta di una cosa da prendere con le molle. Perché? Perché le regioni non sono istituite dalla legge Scelba la quale si trova attualmente per così dire a «bagnomaria» (figura in quel tale ordine del giorno del 17 ottobre tra le cose che debbono essere rivedute, valide da punto di vista formale ma non sostanziale). La legge Scelba e per essere più precisi la legge n. 62 del 1953 (se non ricordo male) non istituisce le regioni ma si limita a regolarne il funzionamento, perché le regioni sono istituite dalla Costituzione.

È la Costituzione che le vuole; il dire che il giorno in cui saranno istituite in Italia le regioni si potrà fare un *referendum* per abrogarle è, da parte vostra, un atteggiamento demagogico. Un fatto di questo genere non è assolutamente immaginabile, e dal punto di vista costituzionale rappresenta una assurdità; e non so trovare un sostantivo per definire un tale fatto da un punto di vista politico. Interpretando in tale senso le norme

sul *referendum*, si potrebbe anche prevedere la possibilità di abrogare la legge elettorale per la Camera ed il Senato; ma questi sono organismi previsti dalla Costituzione, e non è possibile abrogarli col *referendum*.

**Di Primio, Relatore.** Il *referendum* abrogativo per la legge elettorale, come per le norme tributarie, è inammissibile.

**Bozzi.** Si potrebbero comunque eliminare i comuni e le provincie, abrogando la legge comunale e provinciale. Ma, onorevole Di Primio, per le leggi costituzionali il *referendum* non può essere ammissibile; la Camera, il Senato, la Corte costituzionale, i comuni e le provincie, piaccia o non piaccia all'onorevole La Malfa, non possono essere eliminati col *referendum*. Il giorno che, ed è questa un'ipotesi assurda, si dovesse abrogare la legge Scelba, il Parlamento dovrebbe immediatamente riempire quel vuoto legislativo. Non è logico, pertanto, andare a dire alla gente che con il *referendum* si potranno eliminare le regioni; per far ciò sarebbe necessaria una legge di revisione costituzionale.

**Gaspari, Sottosegretario di Stato per l'interno.** Onorevole Bozzi, l'onorevole Malagodi ha sviluppato una soluzione per il problema regionale e l'ha contrapposta polemicamente a quella dell'onorevole Ingrao. Noi proponiamo una soluzione; se a lei questa soluzione non è gradita, la potrà impugnare con il *referendum* per poi riempire, come meglio crederà, il vuoto legislativo.

**Bozzi.** Il ministro Taviani ha detto che i liberali sono contro le regioni e contro il *referendum*; ma le regioni non si possono abrogare con il *referendum*. Lo dica al ministro Taviani, onorevole Gaspari, e gli consigli di leggere il *Corriere dei piccoli*, che è molto più istruttivo! (*Applausi*).

Queste cose non si possono dire, perché hanno solo un sapore demagogico; e non è giusto ingannare il popolo. Andare a eliminare le regioni in Italia dopo averle fatte, significherebbe fare una rivoluzione; le regioni appartengono alla struttura dello Stato italiano, costituiscono un fatto costituzionale e possono essere eliminate solo attraverso una legge di revisione costituzionale. E mi permetta di dirle, onorevole sottosegretario, che non è giusto che ella dica a me cose che dovrebbe dire all'onorevole Malagodi.

**Gaspari, Sottosegretario di Stato per l'interno.** Ella ha detto che l'abrogazione delle regioni provocherebbe in Italia una rivoluzione; ciò vuol dire che la volontà regionalistica appartiene alla maggioranza del popolo italiano.

**Bozzi.** Queste non sono argomentazioni valide. Mi auguro piuttosto che ella si sia convinto della bontà delle tesi da me sostenute. Non ho fatto, del resto, grandi elucubrazioni, dato che ho semplicemente detto quello che è previsto dall'articolo 75 della Costituzione; l'articolo 75 recita: «È indet-

to *referendum* popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono 500 mila elettori o cinque consigli regionali. Non è ammesso il *referendum* per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali».

Nell'articolo 75, onorevole Di Primio, non sono previste le leggi elettorali; forse si tratta di una svista del tipografo, e devo pregare il dottor Cosentino di far correggere queste copie della Costituzione!

Si è detto, e lo ha detto anche l'onorevole Ingrao (parlo sempre dell'articolo 5, signor Presidente, perché non si può far scattare il congegno della ineleggibilità se non si sa cosa essa sia) che noi facciamo l'ostruzionismo nei confronti di un progetto di legge necessario, dato che le regioni sono previste dalla Costituzione.

Desidero fare alcune osservazioni sull'ostruzionismo; noi facciamo l'ostruzionismo, ma è necessario ricordare che accanto all'ostruzionismo della minoranza e delle opposizioni, esiste un ostruzionismo della maggioranza, e non astrattamente, onorevole sottosegretario, ma in maniera concreta, tanto che opera in questo Parlamento. Cosa stanno facendo, infatti, i deputati della democrazia cristiana nella Commissione giustizia in relazione al progetto di legge sul divorzio se non un ostruzionismo? I democristiani parlano a lungo, sollevano tutte le eccezioni possibili e immaginabili. E lo stesso ostruzionismo farebbero in aula se il progetto di divorzio venisse discusso in questa sede. Ostruzionismo è stato anche fatto in Commissione giustizia nei confronti del progetto sul diritto di famiglia, benché si tratti di un progetto di iniziativa governativa, da parte di molti deputati democristiani. Naturalmente in Commissione l'ostruzionismo si può fare con minore visibilità, e forse anche con minore teatralità di quanto si possa fare in aula.

La medesima tattica ostruzionistica è stata usata nei confronti della nostra proposta di revisione del titolo V della Costituzione, dato che la maggioranza ha evitato di portare avanti la discussione di questa nostra proposta. Ci si rimprovera spesso di non aver proposto una legge di revisione costituzionale; ma noi questa proposta l'abbiamo fatta da anni, e non possiamo essere noi a decidere su una sua immediata discussione. Non siamo noi, infatti, i padroni dell'ordine del giorno, come lo sono i gruppi della maggioranza; la maggioranza avrebbe il dovere di inserire all'ordine del giorno la discussione della nostra proposta. Solo quando la nostra proposta, e le altre dello stesso genere, saranno respinte, ci arrenderemo alla realtà parlamentare. La vera funzione di un Parlamento democratico consiste nel portare avanti la discussione delle proposte di legge; noi, poiché nella Costituzione è inserito un articolo che ne prevede la possibilità di revisione, vi chiediamo di discutere su questa eventuale revisione.

Il peggiore degli ostruzionismi, quindi, è quello della maggioranza che si avvale della sua forza perché la minoranza non possa usare il suo diritto di iniziativa parlamentare, che non deve essere una possibilità astratta, ma

deve mettere in moto un meccanismo che dovrebbe portare alla discussione ed alla votazione di un progetto di legge.

Il nostro atteggiamento sul provvedimento in discussione è determinato quindi dall'ostruzionismo della maggioranza, che è un atteggiamento di inerzia. L'ostruzionismo, comunque, è un istituto largamente studiato dalla dottrina sia per quanto riguarda il Parlamento italiano sia per quanto riguarda gli altri Parlamenti. Noi vi diciamo: «Rivedete la Costituzione su questo punto», e voi insabbiare la nostra proposta, voi venite a sbandierarci quella Costituzione di cui ci avvaliamo per poterla rivedere, dicendo: «Questa proposta non si discute, la Costituzione va applicata». Dov'è allora la possibilità di esercizio fisiologico dei diritti della minoranza?

Ed allora, onorevole Presidente, onorevoli colleghi, io non so capire questa intervista dell'onorevole Taviani. Credo di averla smantellata: sono andato alla ricerca di un contributo, ed ho trovato queste cose. Trovo un periodo alla fine di tutta l'intervista (non so se essa sia stata fatta per potervi porre questo periodo alla fine. Non credo: non voglio essere così cattivo). Dice il ministro Taviani: «È stato anche detto» (non so da chi) «che il nodo potrebbe sciogliersi anticipando le elezioni generali. Va doverosamente rilevato che si tratta a questo proposito di decisioni che non spettano ai partiti ».

Si potrebbe avere l'impressione che, deprecando questa possibilità, in realtà si avanzi l'ipotesi dello scioglimento. Questi sono magari espedienti che possono adottarsi in vista, che so, di qualche congresso; sono cose che succedono in tutti i partiti; del resto, la vita è dinamismo. Ed allora questa ipotesi si avanza per mettere paura, per fare delle sollecitazioni. Ma si tratta di un argomento completamente fuori del nostro discorso.

Tornando più rigorosamente al tema, come dobbiamo congegnare la questione della ineleggibilità? Che cosa sono le regioni? Nella Costituzione ondeggiando fra gli istituti parafederali, di autonomia politica, come ha detto l'onorevole Ingrao, ed i comuni e le province. Si potrebbe forse dire, se se ne potesse fare una questione di quantità (ma non si tratta di quantità), che sono un po' meno dello Stato e molto più dei comuni e delle province. Ma, evidentemente, bisogna poi esplicitare cosa significa questo «un po' più, un po' meno». Io mi sono preoccupato dell'astrattezza di questo schema, ho cercato invano qualcosa di più concreto. L'onorevole Taviani, nel suo discorso, dice che la riforma dello Stato passa per l'attuazione dell'istituto regionale. Questa è una bellissima frase, che ha fatto tanto piacere all'onorevole Bertinelli, il quale pensava di essere legittimato a non fare nulla finché non fossero create le regioni.

Ebbene, io posso anche mettermi dal punto di vista del mio avversario politico per quanto riguarda questo argomento. Io potevo capire che si riformasse lo Stato nel 1945, 1946, 1947, attuando subito le regioni, in un contesto non soltanto temporale (che pure è importante) ma anche logico, unitario: lo Stato, cioè, risorge dalle macerie della guerra militare e civile e

risorge in questa nuova struttura. Ma così non è stato, e non lo è stato non per ostruzionismo nostro, ma perché la democrazia cristiana così non ha voluto. Dal 1948 al 1953, colleghi socialisti e colleghi democristiani, la democrazia cristiana in Italia ha avuto la maggioranza assoluta, alla Camera ed al Senato. Se con la legge Scelba avesse voluto attuare le regioni, avrebbe potuto farlo. Se non le ha fatte (ed è stato un bene) è stato perché si sono avuti dei ripensamenti, che esistono ancora, larghissimi e manifestati. C'era allora il partito socialdemocratico che non voleva le regioni, o che, per lo meno, aveva in proposito delle serie perplessità, che sussistono ancora oggi in seno al partito socialista unificato. E dire questo non è un'offesa, perché gli uomini pensano con la loro testa, e questo è un tema per il quale non si può nemmeno chiedere un'assoluta disciplina di partito, perché si tratta appunto di quei temi che in *apicibus* affondano proprio nella coscienza umana, che possono determinare, se non delle ribellioni, almeno degli atteggiamenti personali, degli atteggiamenti di riserva.

Noi abbiamo avuto, onorevoli colleghi, cinque regioni a statuto speciale; ho già detto che questo aggettivo conta poco. Ma in quelle regioni, come prefigurazione di ciò che dovrà essere la riforma dello Stato, gli uffici statali sono stati modificati? Ci avete dimostrato un miglioramento reale? Se ci aveste portato quelle cinque regioni a statuto speciale come un modello non solo regionale, ma statale, ebbene, avreste avuto il più forte degli argomenti. Qui non si tratta di un problema teorico; qui si tratta di vedere se c'è un miglioramento della funzione generale pubblica in queste regioni.

Si parla sempre della Sicilia; ma guardiamo invece alla Sardegna. I fatti che sono avvenuti lì non ci fanno dubitare se la regione abbia svolto quella azione che regionalisti e antiregionalisti, in definitiva, si potevano ripromettere, potevano attendersi? C'è stata una funzione educativa, attraverso le riforme, attraverso le leggi; c'è stato un passo avanti?

Eppure, i quattrini ci sono stati. Quale azione di etica sociale, di miglioramento (e dico questo con profonda amarezza) è stata svolta in Sardegna? A circa venti anni di distanza i fenomeni sono peggiorati, purtroppo, diciamolo pure; ed il presidente della regione sarda fa quelle dichiarazioni che sappiamo di contestazione allo Stato. Si tratta veramente di una discrasia, e si parla di separatismo! Ma queste non sono cose che invento io: le dice il presidente della giunta regionale sarda, in polemica con lo Stato, una polemica tanto avanzata da far prospettare l'ipotesi del separatismo.

Ma allora debbo dire che quelle del ministro Taviani sono tutte belle frasi, da scriversi magari in un libro teorico; ma la realtà! Io sono andato alla ricerca di ciò che possono essere veramente le regioni, non nella loro delimitazione costituzionale, ma in base alle forze vive che oggi operano nel paese, che dovrebbero metterle in cammino e fornire il loro primo contenuto. Ho fatto questa ricerca attraverso l'opera delle forze che hanno ope-

rato in Sicilia, in Sardegna, nel Trentino-Alto Adige, per vedere come ha funzionato la regione e come ha funzionato l'apparato statale in quella regione. E credo che dobbiamo convincerci tutti che questo miglioramento in realtà – per usare un eufemismo – non c'è stato.

Ed allora, come possiamo essere con voi, come possiamo esprimere un apprezzamento su queste ipotesi di ineleggibilità e di incompatibilità quando non sappiamo bene cosa saranno queste regioni? Se saranno organismi politici, vi sarà un certo tipo di ineleggibilità; se saranno organismi amministrativi, ve ne sarà un altro. La più grande delle incertezze regna a questo proposito; navighiamo veramente con la bussola dell'onorevole De Mita, cioè con una scatola vuota. Non abbiamo la legge finanziaria, né sulla costituzione degli organi di controllo, su ciò che è indispensabile per la stessa vita delle regioni.

L'onorevole Taviani ci fa poi intravedere in trasparenza che comunque queste leggi si possono abrogare, e che quindi le regioni si possono paralizzare, dando veramente l'impressione – egli, che è regionalista – che le regioni si possano eliminare con un piccolo voto, con una piccola legge. Questa che dovrebbe essere la grande struttura dello Stato, secondo il ministro Taviani, regionalista, e secondo il suo sottosegretario, è un qualcosa che poi, in fondo, si può eliminare con una legge ordinaria. E allora perché dice che è un adempimento costituzionale? Allora evidentemente si pone il nostro problema pregiudiziale di scelta dei tempi di attuazione. C'è un problema politico ed io ho svolto tante volte questo concetto; il legislatore ordinario non è, rispetto al legislatore costituente, in una situazione pedissequa, direi quasi di esecutore, ma esprime sempre una volontà politica di scelta; certo non può fare nulla che contraddica l'istituto regionale in quanto violerebbe la Costituzione, ma può sempre decidere sulla scelta del momento e del modo di attuazione.

Non credo che nessuno ci voglia degradare, sia pure rispetto a quell'atto solenne che è la Costituzione, ad un ruolo di esecutori freddi, chiamati a congegnare tecnicamente le norme per dare attuazione alla Costituzione. Il legislatore è sempre un organismo politico e deve sempre guardare al momento e al modo di attuazione.

Quindi, i nostri emendamenti – saranno illustrati dai miei colleghi – rispondono a questo tentativo per il modo con cui noi vediamo le regioni, privandole di quella eccessiva carica politica che può contraddire il principio costituzionale dell'articolo 5 della Costituzione. Detto principio è un principio strutturale unitario che non invento io e che può piacere o meno, ma che è comunque scritto nella Costituzione.

Veramente, qui si ripete quanto ho detto all'inizio e cioè che sono le forze politiche quelle che contano; è la Costituzione vera quella che conta, che adatta gli istituti, li fa evolvere e li fa retrocedere. È il gioco ed il dinamismo delle varie forze sindacali, delle varie formazioni che operano in favore di vari interessi che noi sappiamo benissimo quali sono.

Rispondo ancora una volta all'onorevole Taviani, e prego l'onorevole sottosegretario Gaspari di riferirglielo, che è possibile che dietro di noi ci siano i conservatori: io non so chi siano; se sia la stampa, se siano i nostri elettori. Però, una cosa è certa, anche perché si vede, e cioè che si può tanto parlare di delimitazione della maggioranza e di lotta ai comunisti, ma tutto ciò rimane una bella cosa e solamente un bel discorso. Al concreto sui progetti, sulla realtà, su quei fatti della storia che sono destinati ad incidere sull'organismo della nostra società e del nostro Stato (ed a questa categoria di provvedimenti appartiene la legge elettorale regionale), esiste di fatto la convergenza fra la democrazia cristiana ed i comunisti.

Possiamo fare tutte le delimitazioni che vogliamo, ma restiamo sempre nel campo delle parole. Di fronte a quelle parole c'è la politica delle cose, cara all'onorevole Nenni, il quale ha indubbiamente ragione. Ecco, quindi, che quando andiamo ai programmi, alla trasformazione della società, alla riforma dello Stato che passa attraverso le regioni, c'è una convergenza assoluta: lo abbiamo visto in questa Camera. È una cosa che non vi fa piacere, ma il fatto che non vi faccia piacere non la può cancellare. (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

[...]

**Presidente.** È stato presentato il seguente emendamento:

*All'ultimo comma sostituire le parole:* indicati dalla legge, *con le seguenti:* e con le modalità indicate nell'articolo seguente.

7.2. Goehring, Bozzi, Valitutti, Biaggi Francantonio, Malagodi, Messe, Cocco Ortu, Bonea, Demarchi, Palazolo, Cantalupo, Cottone, Cariota Ferrara.

Onorevole Bozzi, ella ha dichiarato che intende ritirarlo?

**Bozzi.** Lo ritiriamo, signor Presidente e desidero aggiungere all'onorevole Ballardini, presidente della Commissione affari costituzionali, che in realtà il nostro emendamento 7.2. non aveva più alcuna ragione di essere. Esso era collegato ad un articolo aggiuntivo 7-bis che il gruppo liberale aveva in animo di proporre per disciplinare l'istituto del giuramento dei consiglieri regionali e che non ha potuto presentare.

**Ingrao.** Si ricomincia sempre da capo!

**Presidente.** Onorevole Ingrao, il regolamento della Camera stabilisce che chi ritira un emendamento ha diritto di esporre la ragione per non più di cinque minuti.

**Bozzi.** Lo ha detto l'onorevole Nenni: «La democrazia è pazienza».

**Presidente.** Onorevole Bozzi, le ho dato la parola per spiegare i motivi per cui ritira l'emendamento! (*Proteste del deputato Cocco Ortu*).

Onorevole Cocco Ortu, si segga! (*Interruzioni dei deputati Chiaromonte, Gombi e Ferioli – Commenti all'estrema sinistra*). Tenete presente che l'onorevole Bozzi, nella sua qualità di questore della Camera, dovrebbe contribuire a mantenere l'ordine.

**Bozzi.** L'ordine contribuisco a mantenerlo tacendo; più di questo non posso fare. Se non fossi stato questore, avrei chiesto all'onorevole Ingrao (e al suo gruppo) quale sia il suo pensiero sulle decisioni di ordine procedurale che sono state adottate. Siccome sono questore, non glielo domando.

**Presidente.** Onorevole Bozzi, la prego di parlare soltanto per spiegare in maniera sintetica le ragioni per cui ritira il suo emendamento. La discussione si deve svolgere nel rispetto rigorosissimo del regolamento.

**Bozzi.** Aggiungevo ai colleghi e soprattutto all'onorevole Ballardini che ritiriamo l'emendamento Goehring 7.2, in quanto esso si riallacciava ad un articolo aggiuntivo 7-bis, relativo all'istituto del giuramento, che non poté essere presentato per le note ragioni. Faccio incidentalmente notare che in questo strano disegno di legge si commina una decadenza nell'ipotesi di mancata prestazione di giuramento senza che si sappia la formula e i termini entro cui il giuramento deve essere prestato. Il che, onorevole Ballardini (ella forse come presidente della Commissione affari costituzionali avrebbe dovuto rilevarlo in quella sede) è un assurdo logico che offende il buon senso. Arriviamo, ripeto, a comminare una decadenza per l'inadempimento di un obbligo di cui non si conosce affatto la disciplina. Il fatto che non abbiamo fatto a tempo a presentare al riguardo un articolo aggiuntivo, non elimina questa ulteriore assurdità che si aggiunge a tante altre storture del disegno di legge.

**Presidente.** È stato presentato il seguente emendamento all'emendamento Botta 7.1:

*Sopprimere le parole:* la perdita della cittadinanza italiana e.

0.7.1. Cantalupo, Bozzi, Alpino, Malagodi, Badini, Confalonieri, Bignardi, Cantalupo, Cocco Ortu, De Lorenzo, Durand de la Penne, Marzotto, Ferioli, Cariota Ferrara.

**Bozzi.** Chiedo di svolgerlo io.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Bozzi.** Dopo una più approfondita meditazione ci siamo convinti che le parole «la perdita della cittadinanza italiana» erano comprese nella dizione «la cancellazione dalle liste elettorali».

Cioè la cancellazione dalle liste elettorali può dipendere anche dalla perdita della cittadinanza italiana e pertanto è comprensiva anche di questa ipotesi: non vi è perciò alcuna ragione di farne una menzione distinta.

Resti chiaro, però, signor Presidente, che rimane sempre impregiudicata la questione della ammissibilità; io ho soltanto illustrato l'emendamento.

[...]

**Presidente.** È stato presentato il seguente emendamento:

*Sostituire il primo comma con il seguente:*

La perdita della cittadinanza italiana e la cancellazione dalle liste elettorali di un qualsiasi comune della Repubblica importano la decadenza dall'ufficio di consigliere regionale.

7.1. Botta, Goehring, Giorno, Cantalupo, Malagodi, Taverna, Trombetta, Zincone, La Spada, Demarchi, Cariota Ferrara, Bozzi.

**Bozzi.** Chiedo di svolgerlo io.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Bozzi.** In ordine a questo emendamento principale che, appunto per essere principale regge gli altri emendamenti, è stata sollevata una questione, che mi è sembrata essere di inammissibilità o di improponibilità, da parte dell'onorevole Ballardini.

Vorrei dire: *crescit, eundo*. Abbiamo udito come nel corso di questo dibattito (non è una critica che faccio alla Presidenza, ma è semplicemente il rilievo di una situazione procedurale che si è venuta a creare), anche attraverso contraddizioni, si è seguita una procedura sempre più restrittiva. Attraverso una interpretazione dell'articolo 82 – su cui vi è una riserva della Giunta del regolamento – abbiamo visto cadere la possibilità della discussione sugli articoli; con la seconda tappa abbiamo visto cadere la possibilità di discussione sugli emendamenti presentati da altri colleghi.

Vorrei quindi richiamare l'attenzione della Camera su questi fatti, dato che vanno al di là della vicenda di questa legge. La legge in discussione ha quel fondo politico che tutti conosciamo; ma vi sono decisioni che, prese in questo clima alquanto arroventato, restano come precedenti, anche quando il clima non sarà più tale. Io trovo questi precedenti estremamente pericolosi.

Dicevo: *crescit eundo*. Dopo avere dato vita alle situazioni or ora richiamate, adesso si vorrebbe fare un ulteriore passo, sancendo la inammissibilità di un emendamento. Se si afferma un principio di questo genere, onorevoli colleghi, si va incontro ad una erosione crescente dei diritti che oggi sono di questa minoranza, ma domani possono esserlo di un'altra. I principi sono sempre principi. Guai ad intaccarli in funzione di una valutazione di interessi contingenti! Gli interessi mutano e poi i principi si ritorcono contro coloro i quali magari oggi, per tutelare quegli interessi, credono di potersene avvalere.

L'onorevole Ballardini che cosa ha detto in sostanza in relazione a questo emendamento 7.1? Che si tratta di un emendamento formale. E ha fatto appello alla logica e al buon senso.

Ebbene, io vorrei dire che basta questa dichiarazione dell'onorevole Ballardini (emendamento formale) per ammetterne la legittimazione. I motivi dell'onorevole Ballardini potranno valere per il merito, ed infatti nel corso del suo discorso egli ha detto che l'emendamento è inutile, superfluo. Io non lo so; potremmo forse essere anche d'accordo. Ma questa, onorevole Ballardini, e lei queste cose le sa meglio di me, non è una questione di inammissibilità. Cioè, l'emendamento è ammissibile per la votazione, poi forse sarà opportuno non approvarlo perché è fatto male, perché è superfluo, perché dice con altre parole ciò che è già detto. Ma queste sono tutte questioni, per così dire, di eleganza della legge, non sono questioni di ammissibilità, cioè di introducibilità alla votazione. E questo mi sembra che potrebbe bastare, perché *ex ore tuo te judico*. Quando il presidente della Commissione o il relatore dicono che si tratta di un emendamento formale, ebbene, io obietto che anche un emendamento formale è ammissibile e guai se affidassimo alla maggioranza di decidere se un emendamento è votabile o no, a seconda che lo giudichi formale o non formale. Qui veramente il peso della pressione politica e dell'interesse di parte legato ad una determinata vicenda potrebbe condurci ad interpretazioni aberranti.

Ma, detto questo – e credo di essere perfettamente aderente al tema, onorevole Presidente – vorrei dire che l'emendamento non è nemmeno soltanto formale: l'emendamento è sostanziale.

In sostanza nell'articolo 7, che ha un rilievo notevole, si tratta delle cause di decadenza. Nell'articolo 4 si tratta delle cause costitutive della eleggibilità, cioè esattamente l'opposto. Nell'articolo 4, per così dire, la nascita; nell'articolo 7, per così dire, non la morte, ma la possibilità di morte.

Altrimenti, ragionando con il metro dell'onorevole Ballardini, si dovrebbe dire che tutto il primo comma dell'articolo 7 è perfettamente inutile. Infatti, se vengono meno le cause, viene meno il titolo alla eleggibilità, ed evidentemente si dovrebbe decadere; allora non è più questione di emendamento o di mantenimento del testo, è questione di utilità in sé di tutta la norma, sia nel testo presentato dalla Commissione, sia nel testo dell'emendamento da noi proposto.

Ma spingendo ancora e per breve tempo la nostra disamina, in fondo, onorevole Presidente, il richiamo all'articolo 4, operato dall'articolo 7, è mal fatto.

Cosa dice l'articolo 7? Parla di perdita delle condizioni di eleggibilità previste dall'articolo 4, secondo comma. Ora l'articolo 4, al secondo comma, non prevede condizioni di eleggibilità, prevede un fatto giuridico: l'iscrizione nelle liste elettorali, la quale iscrizione consegue a quelle condizioni di eleggibilità che sono sottointese. Non so se rendo l'idea, ma ipotizzo un fatto: una persona è eleggibile se è iscritta nelle liste elettorali. Evidente-

mente per essere iscritti nelle liste elettorali occorre il possesso di taluni requisiti che qui non sono richiamati, ma sono richiamati in altre leggi che riguardano l'iscrizione nelle liste elettorali.

Ebbene, qual è la sostanza del nostro emendamento? Noi diciamo, e mi pare con molta logica sostanziale: così come per acquisire la legittimazione alla eleggibilità occorre il fatto giuridico della iscrizione nelle liste, cioè un fatto positivo (sei iscritto, sei eleggibile), perché operi la decadenza occorre un fatto uguale e contrario, ossia la cancellazione.

È un emendamento sostanziale, volto ad impedire che l'interprete debba andare alla ricerca della perdita delle condizioni di eleggibilità; cioè se tu sei iscritto, sei eleggibile; se sei cancellato dalle liste, perdi questa qualità di eleggibile e quindi ti viene comminata la decadenza.

È un emendamento, ripeto, sostanziale, che agevola anche l'opera dell'interprete in una materia estremamente delicata come questa della decadenza, che si può anche prestare a qualche interpretazione discrezionale, al limite anche a qualche arbitrio.

Ricapitolando, noi richiediamo di vincolare, di limitare l'opera dell'interprete, che è chiamato ad applicare o meno la sanzione assai grave della decadenza, a questo accertamento: sei stato cancellato dalle liste, decadi; non sei stato cancellato dalle liste, non decadi. Come la iscrizione opera il conferimento del titolo, così la cancellazione dalle liste opera la perdita, cioè la decadenza dal titolo.

Quindi, signor Presidente, io credo che la eccezione di inammissibilità non sia fondata. E vorrei dire che sarebbe anche estremamente pericoloso se essa fosse accettata. Se ci fosse pure un dubbio (e io sinceramente sono convinto che il dubbio non ci sia), e meglio indulgere in questo caso ad una interpretazione, sia pure estensiva, che lascia libera la Camera di decidere sugli emendamenti anziché introdurre anche qui un precedente (che può essere invocato per situazioni diverse; i precedenti, infatti, non si legano alla formulazione, sono precedenti e basta), cioè che la Camera può decidere se, avendo soltanto una veste formale, un emendamento può essere ammesso o no alla votazione. E quando è formale e quando è sostanziale? Qual è il limite tra ciò che è forma e ciò che in qualche maniera incide nella sostanza?

Convinto come sono che l'emendamento sia non già formale, ma sostanziale, dico in subordinata: se anche fosse formale, esso migliora e chiarisce la dizione del primo comma dell'articolo 7 e perciò deve essere non solo ammesso alla votazione, ma anche – me lo auguro – approvato dalla Camera.

**Presidente.** Onorevole Bozzi, ho voluto che prima di decidere la questione di ammissibilità o meno dell'emendamento si svolgesse anche la illustrazione sia dei subemendamenti sia dell'emendamento principale, perché dalla illustrazione stessa potevano venire argomenti utili per poter prendere una decisione.

L'emendamento 7.1 degli onorevoli Botta ed altri si propone di sostituire il primo comma dell'articolo 7. Ora, il primo comma dell'articolo 7, con il riferimento non generico, ma specifico al secondo comma dell'articolo 4, mi pare che sostanzialmente dica le stesse cose.

Infatti, nell'emendamento dell'onorevole Botta si dice: «La perdita della cittadinanza italiana e la cancellazione dalle liste elettorali di un qualsiasi comune della Repubblica importano la decadenza dall'ufficio di consigliere regionale».

Nel primo comma dell'articolo 7 si dice: «La perdita delle condizioni di eleggibilità previste dall'articolo 4, secondo comma, importa decadenza dall'ufficio di consigliere regionale».

Nel secondo comma dell'articolo 4 si dice: «Sono eleggibili a consigliere regionale i cittadini iscritti nelle liste elettorali di un qualsiasi comune della Repubblica, che abbiano compiuto il venticinquesimo» (poi modificato in ventunesimo) «anno di età entro il primo giorno della elezione».

Quindi, tanto nell'emendamento Botta 7.1 quanto nell'articolo 7, primo comma, posto in relazione con l'articolo 4, secondo comma, da esso richiamato, i motivi di decadenza che si considerano sono gli stessi: la perdita della cittadinanza italiana e la cancellazione (o la perdita della iscrizione, che è concettualmente la medesima cosa) dalle liste elettorali di un qualsiasi comune della Repubblica.

Per questa ragione, io non posso che dichiarare inammissibile l'emendamento Botta 7.1.

Onorevole Bozzi, insiste?

**Bozzi.** No, signor Presidente, ma mi dichiaro insoddisfatto.

[...]

**Presidente.** È stato presentato il seguente emendamento:

*Sostituire il settimo comma con il seguente:*

È consentito presentare contemporaneamente la propria candidatura in un massimo di tre regioni, purché sotto lo stesso simbolo. La presentazione della candidatura in più di tre regioni comporta la nullità dell'elezione.

9.5. Cantalupo, Malagodi, Barzini, Biaggi Francantonio, Baslini, Bozzi, Carriota Ferrara, Fulci, La Spada, Marzotto, Palazzolo.

A questo emendamento sono stati presentati i seguenti emendamenti:

*Al primo periodo sostituire le parole:* in un massimo di tre regioni, *con le parole:* in più regioni, *e sopprimere l'ultimo periodo.*

0.9.5. Bozzi, Alpino, Malagodi, Badini Confalonieri, Bignardi, Cantalupo, Casandro, Cocco Ortu, De Lorenzo, Durand de la Penne, Marzotto, Ferioli.

*Sostituire le parole del primo periodo:* di tre regioni, *con le parole:* di cinque regioni.

0.9.5. Bozzi, Alpino, Malagodi, Badini Confalonieri, Bignardi, Cantalupo,

Cassandro, Cocco Ortu, De Lorenzo, Durand de la Penne, Marzotto, Ferioli.

*Al primo periodo sostituire le parole:* di tre regioni *fino alla fine, con le seguenti:* in un massimo di tre circoscrizioni purché sotto lo stesso simbolo. L'ufficio centrale circoscrizionale, entro 12 ore dalla scadenza del termine stabilito per la presentazione delle liste dei candidati, invia le liste stesse all'ufficio centrale regionale il quale, nelle 12 ore successive, sentiti i rappresentanti di lista, cancella le candidature eccedenti il limite di cui sopra e le rinvia, così modificate, agli uffici centrali circoscrizionali.

0.9.5. Bozzi, Badini Confalonieri, Giomo, Capua, Cottone, Malagodi, Leopardi Dittaiuti, Valitutti, Cocco Ortu, Cassandro, Pierangeli, La Spada, Bignardi, Trombetta, Zincone.

*Sostituire nel primo e secondo periodo le parole:* tre regioni, *con le parole:* tre circoscrizioni.

0.9.5. Bozzi, Alpino, Malagodi, Badini Confalonieri, Bignardi, Cantalupo, Cassandro, Cocco Ortu, De Lorenzo, Durand de la Penne, Marzotto, Ferioli.

**Bozzi.** Chiedo di svolgerli io.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Bozzi.** Nelle fasi di questo dibattito che sono state destinate a valutazioni politiche e che non sono state brevi, e nemmeno molto pacate, noi abbiamo esposto le varie ragioni per le quali siamo contrari a questa legge, che è l'ultimo atto dopo il quale non rimane che la costituzione in tutta Italia delle regioni a statuto ordinario. Ora, in sede di illustrazione degli emendamenti, mi guarderò bene dal ripeterle e motivarle; vorrei soltanto dire, a titolo personale, se il Presidente me lo consente – è questa l'unica digressione che farò – che non condivido tante apprensioni perché, dopo aver letto le dichiarazioni dell'onorevole La Malfa, sono quasi tranquillo. A coloro cui fossero sfuggite queste dichiarazioni, vorrei ricordare che l'onorevole La Malfa, domenica 22 ottobre 1967 – per la Camera è sempre il 17 ottobre! – si è così espresso: «Inoltre la direzione dei deputati repubblicani ricorda» – non si sa a chi! – «che il partito repubblicano italiano si è impegnato a proporre alle altre forze politiche e parlamentari l'attuazione dell'ordinamento regionale contemporaneamente all'abolizione dei consigli provinciali, che rappresenterebbero un organo di scarsa utilità e notevole costo finanziario una volta istituite le regioni». Quindi possiamo stare tranquilli, perché le regioni, secondo l'onorevole La Malfa, non si faranno se non contemporaneamente all'abolizione delle province. (*Commenti a destra*). Poiché per abolire le province occorre un primo strumento di... facilissima attuazione, qual è una legge costituzionale, e poiché d'altra parte sappiamo che in questa Camera c'è una larga maggioranza favorevole all'abolizione delle province, forse potremmo anche chiudere questa seduta e

raccogliere il monito dell'onorevole La Malfa e del gruppo repubblicano, che ha sempre mantenuto i suoi impegni con grande tenacia e soprattutto con grande coerenza!

Spero che nessuno pensi che questa sia una battuta: essa risponde perfettamente ad un mio convincimento.

Ciò detto, vorrei richiamare un concetto che in altra parte di questo dibattito ha espresso l'amico e collega Santagati. Noi siamo contrari a questa legge per motivi, largamente esposti, di ordine politico, ma non soltanto per questi. Un altro motivo della nostra opposizione è che questa legge è mal fatta; certo le valutazioni politiche sono di carattere prioritario, questo è vero, ma ci sono anche dei motivi di merito: e qui *abyssus abyssum invocat*. In altri termini, noi avremo delle regioni che sono, nella nostra valutazione, quello che sono, ma le avremo anche costruite in base ad una legge elettorale piena di lacune, di contraddizioni e di incertezze nel trattamento sostanziale dei cittadini, come mi permetterò di dimostrare fra poco.

Cogliendo «fior da fiore» in questa legge, che di fori ne offre tanti, occupiamoci delle circoscrizioni. La circoscrizione – concetto tecnico – è la delimitazione di un ambito territoriale entra il quale si svolge una certa attività: nel nostro caso l'attività elettorale. Ebbene, si parla molto di circoscrizioni ma, se taluno volesse apprendere da questo disegno di legge quali sono, non vi riuscirebbe. La circoscrizione è per questa legge una specie di oggetto misterioso. L'onorevole Di Primio ha detto: «Ma si capisce, sono le province!», quelle che l'onorevole La Malfa vuole sopprimere, magari sostituendole con altre circoscrizioni provinciali.

Ma si capisce! Noi legiferiamo col «si capisce...»; ma se consultiamo, ad esempio, la legge sulle elezioni nella regione siciliana, in uno dei suoi primi articoli leggiamo che le circoscrizioni per la Sicilia sono costituite dalle province di Palermo, Catania e così via; tutte e nove le province vengono elencate con la precisazione dei rispettivi limiti. Questa è infatti una materia che deve essere definita con estrema chiarezza.

Vi sono poi degli articoli in cui si fa riferimento al capoluogo della regione. Ammettiamo che questa legge, così come è attualmente formulata, fosse approvata anche dal Senato – ma nell'altro ramo del Parlamento la nostra opposizione sarà molto più forte e quindi l'approvazione più problematica – e si potesse giungere alle elezioni regionali nel 1969. Ebbene, non si saprebbe quali siano le circoscrizioni, o per lo meno si dovrebbe immaginare che siano le province, che per altro possono essere variate con un'altra legge con ampio margine di discrezionalità. Non si saprebbe neppure quale sia il capoluogo della regione: eppure ci sono delle attività procedurali che presuppongono la fissazione del capoluogo della regione.

Stabilire quale sia il capoluogo della regione non è un problema di secondaria importanza. Né può stabilirlo la regione perché, prima che essa funzioni, deve operare questa legge; ma questa legge non può operare se non si creano gli uffici elettorali: dovremo perciò nuovamente riunirci per

stabilire, sia pure ai fini dell'applicazione di questa legge, quale è il capoluogo della regione. Il fatto è che in un meccanismo retto dal diritto – quello amministrativo in particolare – ogni procedura è legata a quella successiva, la condiziona; sicché, se manca un anello della catena non si raggiunge l'effetto finale. Ma voi non avete avuto neppure l'accortezza di stabilire che il capoluogo della provincia è, democraticamente, la città più popolosa: un concetto, questo, che avrebbe evitato il campo minato delle scelte.

Volete un altro esempio? L'ultimo comma dell'articolo 7 commina la decadenza dall'ufficio di consigliere regionale a carico di coloro che non prestano il giuramento prescritto nei termini indicati. È una sanzione indubbiamente grave per un inadempimento che non è possibile precisare: quale è infatti la formula di questo giuramento, la cui mancata prestazione comporta il gravissimo effetto di annullare la volontà popolare che ha eletto un cittadino? Si dice che possiamo desumerla dalla legge. Da quale? Non vi è alcuna previsione legislativa in merito. Ciononostante, il nostro emendamento è stato naturalmente respinto.

Di più. Sempre restando in tema di decadenza, quale è l'organo competente a pronunciarla? Il provvedimento in esame non stabilisce quale sia l'organo che si pronuncia in materia. È noto che i consigli comunali e provinciali, per quanto si cerchi di minimizzarli come organi amministrativi (quasi federativi: di federalismo regionale parlava l'onorevole Nenni prima di mettersi sulla via di Damasco, ossia sulla via governativa), sono in realtà organi estremamente politicizzati, perché non c'è in Italia alcun comune, per piccolo che sia, in cui non si discuta di politica. Figuratevi un consiglio regionale! Sarebbe stato perciò necessario stabilire in questa materia così delicata attribuzioni precise di competenze, disciplinando in modo dettagliato i termini e le modalità di esercizio del potere di accertare e dichiarare la decadenza. Altrimenti il giudizio politico prende decisamente il sopravvento e questo è pericoloso, non per noi liberali, ma in sé, potendo ritorcersi a danno di tutti e, soprattutto, a danno dei principi sui quali si fonda la democrazia.

Riepilogando: in questo provvedimento non si precisa quale sia la circoscrizione elettorale, non si precisa quale sia il capoluogo della regione, non si precisa quale sia l'organo che deve dichiarare la decadenza per mancanza di giuramento, non si enuncia la formula del giuramento. Ma che legge è dunque? Io capisco che abbiamo fretta, ma possiamo anche cercare di migliorare un testo così lacunoso. Il nostro è anche un contributo tecnico. Non si venga a parlare di ostruzionismo. Voi state varando la peggiore delle leggi regionali e noi conduciamo una battaglia politica, che è però anche intesa al miglioramento tecnico della legge, anche se, evidentemente, in via subordinata. Il nostro atteggiamento è sempre in questo senso: prima una pregiudiziale contraria e, se essa non ha fortuna, l'esame del merito per migliorare il provvedimento. La nostra formula non è «tanto peggio, tanto

meglio», bensì «tanto meglio, tanto meglio», nell'interesse della democrazia nella quale viviamo.

Ho fatto questa premessa prendendo spunto dal settimo comma dell'articolo 9, che si inserisce appunto in questo contesto di incertezze, di contraddizioni, di violazione dei principi fondamentali. Uno degli aspetti che ci preoccupano maggiormente, come cittadini e come politici, è la proliferazione legislativa: se noi creiamo venti centri di potere, venti centri di produzione giuridica lo scopo non può che essere quello di produrre norme differenziate. In una materia come questa è veramente difficile mantenere l'equilibrio e sottrarsi alla spinta e alla suggestione della demagogia. Venti centri di produzione giuridica, che al limite possono avere maggioranze diverse o maggioranze incerte, possono determinare venti diversi atteggiamenti di indirizzo politico regionale diversi tra loro e diversi (non dico addirittura in contrasto) con l'indirizzo politico nazionale.

Ora io sono estremamente preoccupato di tutto ciò, onorevoli colleghi, perché il cittadino italiano non è cittadino della regione, ma cittadino della Repubblica, come emerge da tutta la nostra Costituzione e soprattutto da quella parte fondamentale che ne costituisce l'ossatura, non modificabile nemmeno mediante una legge di revisione perché la stessa revisione costituzionale incontra un limite invalicabile, superato il quale non si ha più revisione, ma rivoluzione. Così non si avrebbe revisione (che significa adattamento o modifica che lasci però inalterate le strutture fondamentali dell'edificio) ove una legge costituzionale abolisse il Parlamento o misconoscesse i diritti della personalità umana; non si tratterebbe in questo caso, ripeto, di una revisione costituzionale, ma di creazione di una nuova Costituzione, completamente diversa e anzi in contrasto con quella precedente.

Ora, il principio dell'unità strutturale della Repubblica appartiene a questa categoria di proposizioni normative che attengono ai pilastri non modificabili della società e dello Stato italiano. «La Repubblica, una e indivisibile» (recita l'articolo 5) «riconosce e promuove le autonomie locali»; ma le riconosce e le promuove mantenendo allo Stato questa caratteristica ineliminabile, di essere cioè uno e indivisibile.

Ecco il problema di fronte al quale noi ci troviamo: si tratta di fare in modo che le regioni rispettino questo principio fondamentale. Del resto, chi analizzi il testo costituzionale vi trova sempre questo pensiero. Si pensi ad esempio al concetto secondo il quale la legislazione regionale deve attenersi ai principi fondamentali dell'ordinamento statale, dal che deriva l'esigenza di leggi cornice destinate a stabilire quei cardini che garantiscono la unità e la indivisibilità della Repubblica.

Viceversa noi assistiamo ad una serie di notevoli differenziazioni, da una regione all'altra, anche nella materia elettorale della quale ci stiamo occupando. Esaminando stamane il complesso delle leggi elettorali relative alle regioni a statuto speciale constatavo che ci troviamo di fronte a norme estremamente differenziate fra loro, al punto che mi veniva dato di pensa-

re che l'Italia è un paese assai strano. Non vi è una legge elettorale di una regione a statuto speciale che sia uguale a quella di un'altra. Si potrà dire che si tratta di questioni procedurali, ma in realtà esse attengono ai diritti dell'individuo.

Si consideri ad esempio il problema della eleggibilità. Chi è cittadino della Repubblica italiana deve poter essere eletto consigliere regionale a Palermo come a Cagliari, ad Aosta come a Trento e a Trieste, perché si tratta di un diritto fondamentale del cittadino. Ora non è ammissibile che talune condizioni di ineleggibilità operino in Sardegna e non in Sicilia; se così avviene, segno è che è stato scardinato nei fatti il principio della unità e della indivisibilità della Repubblica.

Di qui le nostre preoccupazioni, che non derivano certo da una sopravvalutazione di quella che i giuristi chiamano la Costituzione formale. Noi riconosciamo che vi sono nel paese forze che operano e si atteggianno in maniera diversa rispetto alla realtà costituzionale. Non a torto i giuristi più accorti e più attenti alla realtà sociale e sociologica parlano di una Costituzione sostanziale e di una Costituzione formale; ma lo sforzo di una società politicamente omogenea deve essere diretto appunto a far sì che la Costituzione sostanziale aderisca alla Costituzione formale. Ma questo è immaginabile e possibile in una società politicamente omogenea, non in una società politicamente eterogenea qual è e quale sarà ancora per molti anni la società italiana; questo non è possibile in una società nella quale operano forze che non consentono sui principi fondamentali della democrazia, forze che credono nella democrazia come un bene assoluto e forze che concepiscono la democrazia in maniera strumentale, come un metodo valido solo per la conquista del potere, non anche per il suo esercizio. Ecco qual è la costituzione reale che sottostà alla Costituzione formale.

Tornando a questo disegno di legge: qual è il cittadino della Repubblica italiana? Abbiamo la frantumazione dell'unità indivisibile «cittadino» in tanti cittadini: sono cittadino siciliano e sono eleggibile, ma quella stessa condizione che là mi rende eleggibile, in Sardegna mi rende, per ipotesi, ineleggibile o mi crea situazioni di decadenza o di incompatibilità. È ammissibile una situazione di questo genere? Questa è una preoccupazione che ognuno di noi deve sentire.

L'articolo 122 della Costituzione, che si riferisce alle regioni a statuto ordinario, si fa interprete di questa preoccupazione là dove recita: «Il sistema di elezione, il numero e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali sono stabiliti con legge della Repubblica». Cioè la Costituzione vuole che la legge della Repubblica stabilisca in maniera uniforme per tutte le regioni le condizioni di eleggibilità. Ma già noi abbiamo consentito alcune stravaganti differenziazioni, perché se questa uniformità vi sarà tra le quindici regioni a statuto ordinario, non vi è oggi per le regioni a statuto speciale e non vi sarà domani nei rapporti tra regioni a statuto speciale e regioni a statuto ordinario. Si tratta di un punto che non

ha nulla a che vedere con le esigenze locali o con l'adeguamento alla legislazione regionale o alle varie istanze particolari, perché, ripeto, si tratta di un punto che attiene ai diritti del cittadino, che è cittadino della Repubblica e non può vedere questa sua cittadinanza arricchita o menomata a seconda che abbia una sottocittadinanza regionale della Sicilia o della Sardegna.

Il settimo comma dell'articolo 9 dispone: «Nessun candidato può essere compreso in più di una lista della stessa circoscrizione». *Nulla quaestio*: si tratta di una norma di moralità politica. Il settimo comma prosegue: «né può accettare la candidatura in più di una circoscrizione». Perché? Come è fiorita questa idea stravagante nella mente del governo? Quale legge per la Camera dei deputati, per il Senato o per regioni a statuto speciale contiene un principio di questo genere? In Sicilia – lo sappiamo tutti – ci si può presentare candidati in cinque circoscrizioni (forse sono troppe), in Sardegna ci si può presentare in tutte e tre le province, nelle regioni a statuto ordinario, invece, in una sola: perché? Ecco ritornare il mio argomento, che non era una divagazione, signor Presidente. Siamo di fronte al cittadino della Repubblica o al cittadino di questa o quella regione? Attraverso queste norme, noi perpetriamo un'offesa ai diritti sostanziali del cittadino. L'eleggibilità, infatti, è una esplicazione dei diritti della personalità. L'altra sera ho usato un aggettivo che a taluno è sembrato pesante. Dissi che vi sono degli atteggiamenti ipocriti, delle motivazioni ipocrite. Dopo aver consultato il vocabolario, mi sono sforzato di dimostrare che la parola «ipocrita» significa «strumentale» ed è entrata, come sembra, nel gergo parlamentare più rispettabile. In che cosa consiste la strumentalità in questo caso? Che cosa accade se io mi presento candidato in più di una circoscrizione? Qual è la sanzione? La sanzione è la seguente: «La candidatura della stessa persona in più di una circoscrizione importa la nullità della elezione». Quindi, non si predispone un meccanismo tale da impedire ad una persona di presentarsi candidato in più circoscrizioni (il che potrebbe ancora avere, al limite, una giustificazione morale, nel senso di costringere ad operare prima la propria scelta). No! La persona si può presentare; può sfruttare la sua personalità politica, la suggestione del suo nome e della sua carica; però, una volta eletta, vedrà annullata la propria elezione: lo scopo sarà raggiunto ugualmente a vantaggio della lista. Si potrà dire che ciò può avvenire anche attraverso le dimissioni. Ma le dimissioni sono un fatto volontario, individuale. Al contrario, in questo caso è la legge che impone di non presentarsi candidato in più circoscrizioni. Ma allora, se sentite questa esigenza, perché non disponete – così come è stato fatto al numero 4) dell'articolo 10 del disegno di legge – un meccanismo di eliminazione delle candidature plurime, attraverso la cancellazione? Ecco l'ipocrisia! E perché, poi, se veramente la regione deve avere una unità (unità che non ha, come abbiamo visto, dal punto di vista socio economico, come oggi si dice) dal punto di vista politico e amministrativo, non ci si può presentare candida-

ti, nell'ambito della stessa regione, in più di una provincia? Non vi sono rapporti di collegamento? Se la regione, secondo la vostra impostazione, rappresenta questa unità, tanto da giustificare la struttura di apparato politico amministrativo, ebbene, perché, se io risiedo a Viterbo, non posso presentarmi candidato a Roma, a Frosinone, a Latina e a Rieti? Quale ne è la ragione logica? Perché non devono venire utilizzate le energie migliori? Invero, non esiste alcuna giustificazione per questo principio, che rappresenta una delle tante storture del disegno di legge.

Quindi, signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole relatore, a nome del gruppo liberale io insisto perché venga accolto l'emendamento Cantalupo 9.5 modificato dall'emendamento Bozzi 0.9.5 *b*, in modo da limitare la presentazione in tre circoscrizioni. Esso consente di ristabilire una certa parità di situazioni giuridiche e di non approfondire il solco che differenzia il cittadino residente in una regione rispetto al cittadino residente in un'altra regione; esso rappresenta, infine, anche il modo per arricchire la vita politica nazionale e – ahimè! – anche quella regionale. (*Applausi*).

[...]

**Bozzi.** Chiedo di parlare sull'articolo 17.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, questo articolo 17 sembra arido, ma in realtà è molto importante (come cercherò di dimostrare) per i suoi riflessi di carattere soggettivo e oggettivo. Di carattere soggettivo, perché la disciplina disposta dall'articolo 17 si risolve in una garanzia per coloro che devono entrare a far parte dei consigli regionali: diciamo meglio, nella tutela della situazione giuridica soggettiva di coloro che – quale che possa essere stata la proclamazione – hanno titolo ad entrare nei consigli regionali. Ma questo articolo ha un'importanza anche di carattere oggettivo, perché concerne la valida composizione delle assemblee regionali.

Vi dico subito, onorevoli colleghi, che ho serie preoccupazioni circa questo articolo 17 (che brutto numero! Del resto, la nostra seduta è sempre quella del 17 ottobre. Un 17 che ricorre, quindi! Meno male che non c'è il Presidente Leone, altrimenti avrebbe fatto terribili scongiuri!). (*Si ride*).

**Maulini.** Adesso che ella ce lo ha ricordato, non stiamo più tranquilli.

**Bozzi.** Dicevo che sulla validità di questo articolo 17 come sistema di garanzie ho serie preoccupazioni, alcune delle quali almeno l'onorevole relatore – mi auguro – vorrà condividere. Ma queste preoccupazioni, di ordine tecnico, sono sovrastate (non posso non rilevarlo, e non si tratta di una mera digressione) da altre di ordine politico, che sono sempre presenti

nel corso della discussione di questo disegno di legge. Noi non possiamo isolare l'articolo 17 dal contesto generale nel quale necessariamente si inserisce. Ma ho l'impressione che, a questo riguardo, la confusione aumenti nel campo dei regionalisti e dei cosiddetti regionalisti, di quelli cioè che lo sono sinceramente e di quelli che lo sono solo per disciplina di partito. Non voglio fare una statistica, perché non ho elementi di indagine in prospettiva che mi consentano di frugare nelle coscienze degli individui, ma credo che i cosiddetti regionalisti siano almeno il 50 per cento dei primi, e penso di non sbagliare.

Ho letto stamane su un giornale una dichiarazione (sarò brevissimo su questo punto, ma è necessario parlarne per spiegare le nostre preoccupazioni e per vedere se queste discussioni siano utili o meno) dell'onorevole La Malfa (non so se sia l'ultima o la penultima della giornata). (*Si ride*). L'onorevole La Malfa rispetta molto Montecitorio, però più i corridoi che l'aula. Infatti, non l'ho mai sentito parlare qui su questo argomento.

Ebbene, l'onorevole La Malfa ha detto testualmente che all'inizio della prossima legislatura i repubblicani presenteranno una proposta di legge per l'abolizione dei consigli provinciali. E qui mi metto dal punto di vista dei regionalisti e dico: ma che opinione è mai questa? Si vara una legge elettorale regionale che riconosce, riconferma ed utilizza, come è evidente leggendone gli articoli dal 19 in poi, i consigli provinciali, ai quali i consigli regionali sono legati almeno nella fase iniziale, e nello stesso tempo si vuole abolire questi organismi! È una contraddizione indicibile.

Ma poi, onorevoli colleghi, l'abolizione dei consigli provinciali non è una cosa di poco momento, anche ammesso che vi sia un accordo che non esiste. L'unico alfiere della proposta dell'onorevole La Malfa è l'onorevole La Malfa. Non mi pare che da altri gruppi parlamentari si professi la stessa idea; né da parte della democrazia cristiana, né da parte dei socialisti, né da parte dei comunisti. Anzi, credo che l'ultima cosa che i comunisti vogliono sia proprio l'abolizione dei consigli provinciali, perché questi sono centri di potere nei quali essi si inseriscono largamente, data la loro abbondanza di forze.

Ed allora per abolire i consigli provinciali occorre una «piccola cosa» che si chiama legge costituzionale; e per varare una legge costituzionale, almeno fino a quando il *referendum* non sarà una realtà (ma il provvedimento relativo è relegato all'ultimo punto dell'ordine del giorno dei lavori), sono necessari esattamente 420 voti, che sono oggi 416 in più rispetto al numero dei deputati repubblicani. (*Si ride*). Insomma, è veramente una cosa strabiliante! Ma si ha fede o non si ha fede nell'ordinamento regionale? Nel momento in cui lo si vota si dice che, però, nella prossima legislatura, nel 1968, si chiederà l'abolizione dei consigli provinciali, con il che, facendo un piccolo accenno di merito, si aggrava uno dei punti di maggiore pericolosità delle regioni, come è dimostrato dall'esperienza siciliana e sarda, cioè l'accentramento regionale. Se una cosa buona c'è nella

delineazione delle regioni fatta dalla Costituzione è che esse si articolano, o si dovrebbero articolare, attraverso le province ed i comuni, cioè attraverso forme di subdecentramento, per così dire; invece l'onorevole La Malfa, intendendo abolire i consigli provinciali, che sono una forma di decentramento autarchico, concentra i poteri nelle regioni, con il pregiudizio che ognuno facilmente comprende. Chiudo questa parentesi, che non è una digressione, ma l'espressione di una preoccupazione – credo – di ognuno, e comunque mia, domandandomi: faccio qui una cosa utile intervenendo? Ovvvero noi facciamo discorsi e poi ognuno della maggioranza lancia un siluro contro questo organismo che si dice di volere?

**Cottone.** Caro onorevole Bozzi, anche la mosca cocchiera si è permessa di dire al bue di arare in una certa direzione!

**Bozzi.** Veniamo al contenuto dell'articolo 17. Vorrei manifestare le mie preoccupazioni al riguardo di modesto non dico giurista, ma cultore di materie di carattere amministrativo. Vorrei rileggere l'articolo ai colleghi, perché anche i meno provveduti in materia giuridica possano valutare se le mie preoccupazioni abbiano un fondamento o meno. La rubrica dell'articolo in discussione è la seguente: «Convalida degli eletti» ed il primo comma recita: «Al consiglio regionale è riservata la convalida della elezione dei propri componenti, secondo le norme del suo regolamento interno».

La dizione presenta una certa pesantezza. La parola «riservata» esprime esattamente una riserva, cioè vuol significare che questa funzione è affidata a questo organo, denominato consiglio regionale, ad esclusione di qualsiasi altro organismo. Soltanto il consiglio regionale deve compiere questa attività giuridica di «convalida». Tra l'altro anche questa è una dizione impropria, perché si ha la convalida di un atto quando un'autorità superiore corregge un vizio dell'atto di un'autorità inferiore; invece qui il consiglio regionale non è autorità superiore rispetto ad un'altra. (*Interruzione del Sottosegretario Guadalupi*). Comunque questa espressione, anche se non appropriata, è ormai entrata nella terminologia legislativa. Nella sostanza, il consiglio regionale deve compiere l'attività giuridica di valutare l'ammissibilità – ecco la convalida – degli eletti. Ma ecco il primo intoppo: «secondo le norme del suo regolamento interno». So bene che i consigli regionali, in quanto organismi di diritto pubblico, hanno una facoltà di auto-organizzarsi e quindi di darsi un proprio regolamento, ma non dimentichiamo che i consigli regionali sono organismi amministrativo-politici. Guardate come sono cauto: accedo alla teoria più benevola, cioè alla teoria della Cassazione. Voi sapete che la Corte costituzionale ha definito le regioni organismi di autonomia politica, che è una cosa assai diversa. Comunque, le forze politiche influiscono sulla attività dei consigli regionali, influiscono anche sulla formazione del regolamento interno, che è un atto molto importante.

Vogliamo dunque stabilire nella legge, onorevole, Presidente, qualche norma di cautela, a garanzia, ad esempio, delle minoranze? No! Qui c'è una riserva di convalida, cioè c'è una attribuzione di competenza esclusiva a favore del consiglio regionale per un fatto tanto importante che può ammettere od escludere un eletto, la cui disciplina è completamente rinviata al regolamento interno. Io leggo la legge n. 62 del 1953, chiamata «legge Scelba» e non trovo un articolo che riguardi il regolamento interno dei consigli regionali. Allora il cittadino non – solo il giurista – si chiede come questo regolamento deve essere approvato, con quale maggioranza.

L'articolo 64 della Costituzione recita: «Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti». Ecco una garanzia. Noi abbiamo tanto dibattuto intorno al rispetto ed alla violazione dei regolamenti. Si è detto che i regolamenti sono soprattutto a tutela delle minoranze, perché la maggioranza si tutela con la forza del numero, le minoranze invece hanno bisogno della norma. Se la maggioranza potesse regolare ogni volta le procedure, le minoranze sarebbero sopraffatte dal numero. Ecco l'esigenza di una maggioranza assoluta per l'approvazione del regolamento.

Anche lo statuto del Friuli-Venezia Giulia, che ci tenne impegnati, come l'onorevole Presidente ricorda, in una battaglia che non fu di ostruzionismo, ma di collaborazione critica, all'articolo 21 stabilisce che il consiglio regionale approva a maggioranza assoluta dei consiglieri il proprio regolamento interno.

In quella sede abbiano dunque stabilito una norma a garanzia delle minoranze che per le regioni a statuto ordinario manca assolutamente. Non c'è una legge costituzionale, non c'è una indicazione nella legge Scelba del 1953, non c'è una garanzia in questa legge. Quale sarà la maggioranza che approverà il regolamento del consiglio regionale? Questo regolamento stabilirà il principio democratico della partecipazione dei gruppi in maniera proporzionale? Se tutto sarà affidato al gioco delle forze politiche che prevarranno in questo o in quel consiglio regionale, ogni garanzia oggettiva verrà meno. Ecco la prima preoccupazione.

Essa è tanto più valida, signor Presidente ed onorevoli colleghi, in quanto questo consiglio regionale, sulla base del suo regolamento, deve compiere una operazione estremamente importante: deve cioè valutare se gli eletti abbiano titoli per entrare e deve anche valutare se il primo dei non eletti abbia giusto titolo per muovere una rimostranza nei confronti di colui che è stato proclamato eletto, adducendo che lo stesso è incorso in una causa di ineleggibilità. Anch'egli, il primo, ha un *ius ad officium*, una aspettativa.

E chi lo garantisce? Quale regolamento? Quello che farà una maggioranza fluttuante in un determinato momento?

Nell'articolo 17 nulla è previsto circa la procedura di annullamento dell'elezione in caso sussistano cause di ineleggibilità: non è prevista la con-

testazione, non è prevista la possibilità di difesa, che viceversa è poi contemplata dall'articolo 18, dove è delineato un certo procedimento contenzioso, con la contestazione della causa di ineleggibilità e con la possibilità di difesa. Tutto questo non è previsto nell'articolo 17, che pure è gravissimo, perché in base a tale disposizione si può mettere fuori del consiglio regionale chi è stato proclamato consigliere e si può ammettervi chi deduce una ragione di ineleggibilità nei confronti del proclamato. Non è delineata una qualche procedura in forza della quale colui la cui elezione è contestata abbia la possibilità di esporre le sue ragioni. Si rinvia al regolamento. Ma il regolamento prevederà o no tale procedura? Questa è una grave incertezza; qui veramente si mette in pericolo un essenziale sistema di garanzie.

Sono infondate queste mie preoccupazioni o hanno un qualche fondamento? Perché la legge costituzionale istitutiva della regione a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia dispone che occorre la maggioranza assoluta? Appunto per rendere compartecipi e responsabili della legge regolatrice dell'assemblea anche le minoranze, che si tutelano attraverso il voto. Ma se non ponete analogo garanzia come vincolo per le assemblee delle regioni a statuto ordinario, le minoranze non sono tutelate. Può darsi – me lo auguro – che lo spirito democratico delle assemblee regionali porterà a rispettare tale norma, ma è bene cautelarsi in partenza. Sappiamo le vicende della politica, le influenze, i mutevoli atteggiamenti, il variare delle posizioni.

Debbo dire inoltre che la nozione di ineleggibilità accolta dal provvedimento è stravagante, onorevole Di Primio. Non discutiamo l'articolo 18, ma per connessione di materia debbo fare un piccolo cenno ad esso. Voi avete una nozione della ineleggibilità sopravvenuta che veramente è nuova (voglio essere cauto). Leggiamo l'articolo 18: «Quando successivamente alle elezioni un consigliere regionale venga a trovarsi in una delle condizioni previste dalla presente legge come causa di ineleggibilità, il consiglio regionale, con la procedura prevista dal proprio regolamento interno» (ecco la conferma di ciò che vi dicevo: per l'articolo 18 si prevede una procedura, per l'articolo 17 questa procedura non è prevista) «ne deve dichiarare la decadenza, sostituendolo con chi ne ha diritto».

Ma quando mai, onorevole Di Primio, la ineleggibilità sopravvenuta determina la decadenza? La ineleggibilità sopravvenuta si converte in incompatibilità e dà luogo alla opzione. Voi sconvolgete tutto il diritto parlamentare.

Per i noti motivi, non abbiamo potuto, signor Presidente, presentare emendamenti. Ma qui si sta approvando la più assurda delle leggi. Già queste regioni sono quelle che sono.

Noi liberali le combattiamo, le abbiamo sempre combattute, e credo che non ci sia regionalista che dentro di sé non nutra qualche preoccupazione e qualche dubbio. Ma, per lo meno vogliamo creare strumenti validi? Si è

avuto il caso dell'onorevole Lauro, eletto sindaco di Napoli, quello dell'onorevole La Pira, eletto sindaco di Firenze, e quello dell'onorevole Tupini, eletto sindaco di Roma, quando rivestivano la carica di deputato o di senatore. Le assemblee parlamentari delle quali essi erano componenti non dissero affatto che non erano più deputati o senatori, ma li misero in condizione di optare per l'una o per l'altra carica. Viceversa, qui il consiglio regionale dichiara la decadenza del consigliere regionale sostituendolo con chi ne abbia il diritto.

Ma colui che diviene ineleggibile ha il diritto di optare. La giurisprudenza della Camera e del Senato è pacifica in questo senso. Volete correggere questi errori da «prendere con le molle» o vogliamo costruire le regioni su queste basi?

Onorevole relatore, voi della maggioranza ci avete privati degli strumenti per correggere i vostri errori. Con la seduta-fiume ci avete tolto la possibilità di presentare emendamenti, ma ora questo «fiume» travolge la logica, travolge il buon senso e travolge il diritto. Pensateci voi a migliorare la legge. Voi avete la possibilità di presentare emendamenti oppure di rinviare il disegno di legge in Commissione o anche di presentare emendamenti al Senato, e di correggere così questi errori. Evitate che per pervicace volontà politica si crei questa terribile assurdità, questa enorme anomalia, questo vero mostro giuridico.

La Corte costituzionale a proposito della Sicilia, che pure è una regione a statuto speciale (le altre le chiamano a statuto normale; a me sembra preferibile parlare di statuto ordinario dato che, usando il primo termine, si potrebbe supporre che le altre siano anormali), ha stabilito che quella regione – che pure ha quella somma di poteri che tutti conosciamo – non può emanare regolamenti che abbiano lo stesso valore di quelli delle Camere. Per la verità, la regione siciliana ci aveva provato, stabilendo nel regolamento forme di immunità parlamentari. La Corte costituzionale però si è opposta. Dunque *a fortiori* non lo può fare una regione a statuto ordinario.

Può succedere che, o per norma di regolamento o per lentezza e pigrizia di uffici o per interessi di settori politici, non si giudichi di una data eleggibilità o ineleggibilità (non è che alla Camera possiamo dire che queste cose non avvengono; diciamo pure che avvengono con una qualche frequenza: passa la legislatura, chi è entrato resta e chi magari aveva titoli per entrare non entra).

**Goehring.** È già accaduto.

**Bozzi.** Suppongo che possa essere accaduto. Ma perché? Perché noi siamo, sì giudici, ma, diciamo la verità, siamo giudici politici. È bene, è male? Cose di questo genere sono medaglie che hanno il loro rovescio. Noi non possiamo metterci la toga, è inutile; non possiamo in noi stessi disso-

ciare le due funzioni, cosicché in un certo momento facciamo i parlamentari e in un altro momento facciamo i giudici. L'uomo è intero, e chi fa la politica, quando fa anche il giudice, subisce naturalmente, se non nella propria coscienza almeno nella subcoscienza, una qualche influenza. C'è chi la subisce in misura maggiore, c'è chi la subisce in misura minore, ma non credo che vi possa essere persona che riesca a restarne immune. Tutto questo si verifica per i giudici veri, figuriamoci se non si verifica per il politico che fa il giudice per avventura. Al limite, voglio dire che è anche un bene, perché un giudice non deve vivere in una campana pneumatica, allontanato, distaccato dalla realtà. Questa sarebbe una ipocrisia, perché il diritto serve per la vita, e nella vita vi è una serie di componenti umane e sociali, psicologiche ed economiche che formano poi la realtà.

Ora, nei consigli regionali potrà succedere ciò che succede alla Camera e al Senato e magari anche con una maggiore frequenza. Ad un certo momento si insabbia il procedimento e chi pretende di entrare, il non eletto che ha titoli per entrare a chi ricorre? L'articolo 10, in materia di ricorsi, afferma che per i ricorsi in materia di eleggibilità e di decadenza si osservano le norme della legge 23 novembre 1966, n. 1147. Ma perché tali norme siano applicabili, il ricorrente deve poter impugnare l'atto del consiglio regionale. Perché a quel tal giudice che noi abbiamo creato con la legge del 1966 in tanto si può ricorrere in quanto vi sia un atto del consiglio regionale che abbia negato l'eleggibilità. E se il consiglio regionale non si muove? Se è inerte?

**Goehring.** Un procedimento è durato due anni, o per interesse o per pigrizia.

**Bozzi.** O per interesse o per pigrizia o per quel lasciar correre che è un male atavico degli italiani. Più spesso, diciamo la verità, per interesse politico, per giuoco di maggioranze che sono la realtà di cui è intessuta la nostra vita politica e parlamentare. Come si ricorre allora? Non si ricorre più. In sostanza, al limite (per valutare la bontà di talune norme dobbiamo fare ipotesi limite, perché il caso limite misura la resistenza della norma, non quando le cose vanno bene, ma quando le cose possono andar male) c'è uno spostamento sostanziale, c'è una struttura tale che può impedire l'esercizio dell'attività giurisdizionale. Ecco la reale portata di questa norma in assenza di qualunque garanzia: non c'è garanzia per la formazione del regolamento, non c'è garanzia per la proporzionalità della rappresentanza delle forze politiche, non c'è garanzia per un termine, perché questo articolo 17, signor Presidente, dice che «nessuna elezione può essere convalidata prima che siano trascorsi quindici giorni dalla proclamazione».

Quindi, c'è un termine dilatorio, ma non si dice che l'esame sulla eleggibilità deve avvenire entro un certo termine, che sarebbe una garanzia. No,

questo no: non lo puoi fare prima dei quindici giorni, ma entro quanti giorni lo devi fare? Non si sa. Chi lo sa? Un anno? Due anni? Mai? E allora io sono andato a rileggere la legge comunale e provinciale. Ecco la garanzia: i consigli comunali e provinciali procedono anch'essi all'esame della condizione degli eletti a norma di alcuni articoli che ora non ci interessano, ma nell'articolo 75 c'è un comma che così recita: «Ove i consigli omettano di pronunciarsi nella prima seduta, provvede la giunta amministrativa in sede di tutela». Ecco l'attività surrogatoria. E qui chi interviene? Nessuno, perché se leggete l'articolo 18, ultimo comma, si dice che «possono essere promosse anche dal commissario del Governo nella regione» certe deliberazioni che riguardano la incompatibilità. Quindi questa azione di promozione non riguarda l'ipotesi dell'articolo 17; e anche nell'ipotesi dell'articolo 18 non abbiamo mai l'attività surrogatoria della giunta provinciale amministrativa che dice: tu non hai fatto, faccio io. No, il commissario di Governo promuove un'azione che, dopo essere stata promossa, se l'organo interessato, cioè il consiglio regionale, non vi dà seguito, resta *flatus vocis*.

Ora, io domando e sinceramente: è questo un modo di legiferare? Onorevole Di Primio, ella che è un giurista, ritiene che questo sia un modo corretto di legiferare? Qui veramente direbbe il mio vecchio maestro di scuola: gli errori si prendono con le molle. Sono errori grossolani, che incidono sul sistema di garanzie dei cittadini. C'è la possibilità di correggerli. Noi queste cose ve le abbiamo dette. Conduciamo la lotta contro le regioni, e non equivochiamo, onorevole De Pascalis. Non diciamo che in quanto discutiamo gli articoli abbiamo abbandonato la lotta politica contro le regioni. Queste sono cose che non si dicono, che non sono degne di chi le dice. Noi facciamo una lotta politica, ma nel merito diciamo: oltre tutto, questa è una legge «sballata». E ve lo abbiamo dimostrato, e voi stessi lo avete largamente riconosciuto perché avete accolto taluni dei nostri emendamenti, e non di importanza secondaria, emendamenti che hanno migliorato la legge. Ma qui veramente, signor Presidente, non c'è da migliorare, qui c'è da rifare, da rivedere la legge.

**Accreman.** Mi pare chiaro che se il consiglio regionale non adotta un provvedimento per inficiare la elezione di un candidato, significa che lo ritiene validamente eletto. Se poi, viceversa, chi non è stato eletto ritiene che quel candidato sia stato eletto ingiustamente, ha la possibilità di ricorrere all'autorità giudiziaria.

**Bozzi.** L'onorevole Accreman ha prospettato la situazione di colui che, aspirando ad essere eletto al posto del candidato proclamato, e non essendovi riuscito, ricorre direttamente all'autorità giudiziaria. Non credo che questo possa avvenire. Se potesse avvenire, infatti, tutto il sistema non avrebbe senso. D'altra parte si ricorre all'autorità – in questo caso – giudiziaria per impugnare un provvedimento; e nel sistema dell'articolo 75 della legge

che ho citato non si impugna mai la proclamazione, ma si impugna quello che, anche qui impropriamente, si chiama la convalida.

Comunque c'è anche un interesse generale a che coloro che siedono in assemblee siano veramente eleggibili. Questo interesse riguarda la validità delle assemblee regionali che in tanto sussiste in quanto coloro che vi partecipano abbiano i requisiti previsti dalla legge.

Dicevo che si tratta di una disciplina contorta, oltretutto lacunosa. L'altro giorno – scusate se ripeto queste cose – ho dimostrato che si fa riferimento (anche nello stesso articolo 19 del disegno di legge) al tribunale del capoluogo della regione, senza sapere quale sia. Si dice: lo stabiliremo dopo, va bene, lo stabiliremo dopo! Si fa riferimento alle circoscrizioni: mancia competente a chi sa quali siano queste circoscrizioni! Apro lo statuto della regione Friuli-Venezia Giulia e leggo: «La regione comprende i territori delle attuali province di Gorizia, di Udine e dei comuni di Trieste, ecc., che costituiscono le circoscrizioni». Nei primi articoli dello statuto siciliano vi è la identificazione delle circoscrizioni, qui, invece, nell'allegato B) al disegno di legge: «Elezione del consiglio regionale della circoscrizione di...». Come li riempiamo questi puntini?

Quella in discussione è una legge che, a guardarla sotto ogni profilo e con la predisposizione alla benevolenza (a voler dire, cioè: questo studente non è preparatissimo, ma insomma...), più di cinque non potrebbe meritare. Non vi è altro da fare che rimandarla a ottobre; e in questo caso l'ottobre è il Senato.

Noi ci auguriamo che, colleghi della maggioranza, meditate, innanzitutto, sulle argomentazioni politiche che vi abbiamo portato e che hanno carattere pregiudiziale; ma se ancora siete caparbi, testardi nel voler fare queste «maledette» regioni, per lo meno date loro una veste di pulizia, non fate che vi siano quelle storture, onorevole Di Primio, per cui la ineleggibilità sopravvenuta determina la decadenza e la nullità, quando alla Camera e al Senato essa opera soltanto come causa di incompatibilità e quindi dà diritto all'opzione.

È vera, quindi, la tesi che ho sostenuto l'altro giorno: che non si è più cittadini della Repubblica una e indivisibile, ma che vi sono tante cittadinanze non soltanto politiche, economiche, ma anche giuridiche. Se sono cittadino della regione sarda sono trattato in un modo; se sono cittadino della regione lombarda sarò trattato in un altro modo. E non su aspetti particolari per i quali potrebbe anche essere giustificata una differenziazione, ma su aspetti che attengono ai diritti della persona umana, quale quello di essere eleggibile, di poter rivestire cariche pubbliche, che non sono cose opinabili per cui in un paese ci si possa regolare in un modo e in un altro in un modo diverso.

Per tutte queste ragioni e per le altre ancora che esporranno i miei colleghi, non potendo presentare emendamenti, voteremo contro questo articolo. (*Applausi*).

[...]

**Bozzi.** Chiedo di parlare sull'articolo 22.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, credo che nella storia del Parlamento repubblicano nessun progetto di legge sia stato presentato nelle stesse condizioni in cui si presenta questo attualmente in discussione, con tante incertezze, tanta confusione, tante contraddizioni. La maggioranza, dalla democrazia cristiana ai comunisti, sembra pervasa dall'ansia regionalistica; e ci si potrebbe a ragione chiedere a cosa sia dovuto questo risveglio dopo un lungo torpore. L'istituto regionale, infatti, è previsto dalla Carta costituzionale che entrò in vigore il 1° gennaio 1948; sono passati vent'anni, e, senza parlare del partito comunista, e anche a voler concedere che il partito socialista, o almeno quel troncone che deriva dal partito socialista italiano, queste regioni le abbia reclamate, è tuttavia necessario chiedersi la ragione del risveglio della democrazia cristiana. La democrazia cristiana dal 1948 al 1953, dispose, in questa Camera e nell'altro ramo del Parlamento, della maggioranza assoluta. Viene fatto spontaneo di domandarsi perché in quell'epoca la democrazia cristiana non si sia valse di tale maggioranza per attuare questo suo antico programma, per tradurre in realtà quella visione organica della società quale viene oggi rivendicata. Perché si è avuto un risveglio solo dopo la costituzione del centrosinistra? Perché c'è oggi questa corsa affannosa, alla fine di questa legislatura? Procedendo per sommi capi, ed affidando l'ulteriore svolgimento delle mie argomentazioni all'intelligenza degli onorevoli colleghi, devo dire che, a mio avviso, dal 1948 al 1953 la democrazia cristiana non aveva alcun interesse ad attuare le regioni; le regioni erano sì nel suo programma, ma quel programma veniva conservato in frigorifero, perché in quel periodo la democrazia cristiana disponeva di tutto il potere, in una situazione di egemonia. Non aveva quindi interesse a creare nuove situazioni locali, perché altri ne potesse approfittare in qualche modo.

Oggi la situazione è cambiata; da quando la democrazia cristiana si è alleata con i socialisti, e da quando si sono avuti alcuni atteggiamenti della Chiesa, che tutti conoscono e che non desidero quindi ricordare in questa sede, la democrazia cristiana desidera, in una sua parte, o teme, forse, in un'altra sua parte, un dialogo, per dire una parola che ne nasconde forse un'altra, «accordo», con i comunisti. È per questo che la democrazia cristiana tira fuori dal frigorifero le regioni; ha infatti un interesse politico a creare le regioni per riconquistare alla periferia ciò che teme di poter perdere al centro. Il vecchio disegno di Don Sturzo di arrivare alla conquista del potere attraverso un itinerario che partisse dalla periferia per giungere al centro, si propone oggi in termini diversi.

Il nostro grande Gaetano Martino, da noi non dimenticato, e non dimenticato, credo neanche da questa Camera, soleva dire che l'alleanza di centrosinistra avrebbe portato la democrazia cristiana ad un'alleanza sostanziale con i comunisti sulla testa dei socialisti. Questo fenomeno noi oggi lo intravediamo; e la battaglia politica che si sta attualmente conducendo ne è, a mio avviso, uno dei segni. Oggi i comunisti tirano l'incerta maggioranza; e in questo schieramento, come del resto in altri campi, sanno quello che vogliono. Poco importa ai comunisti di leggi cornici, di teorizzazione, di leggi finanziarie o di condizionamento; questi sono problemi sui quali ci soffermiamo noi, e sui quali si può soffermare qualche esponente della maggioranza, come ha fatto stasera l'onorevole La Malfa.

Tutti questi problemi ai comunisti non interessano; ad essi interessa solo che le regioni siano istituite, che questi ducati di Borgogna si inseriscano nel tessuto della società e dello Stato italiano. Ai comunisti non può interessare una teorizzazione sull'articolo 9 della legge Scelba del 1953, che impone l'approvazione, prima di ogni altra legge, delle leggi-cornice; ai comunisti interessa soltanto il dato politico ed il mutamento dell'assetto politico italiano.

E dobbiamo riconoscere, onorevoli colleghi, che i comunisti sanno fare molto bene il loro gioco politico; e non solo in questo settore, se è vero che è stato un ordine del giorno del gruppo comunista a provocare le voci circa le dimissioni del Presidente dell'altro ramo del Parlamento. Onorevoli colleghi, se guardiamo la cronaca parlamentare e le vicende più incisive dello Stato italiano, troviamo il peso determinante dei comunisti; un peso determinante i comunisti lo hanno avuto infatti nell'elezione del Capo dello Stato, ed un peso determinante lo stanno avendo nell'approvazione di questo disegno di legge, che è il più importante che si sia dibattuto in queste ultime legislature. Alcuni, come l'onorevole Carlo Russo, e come l'onorevole De Martino, hanno una concezione meramente aritmetica della democrazia e della vita politica; questi esponenti della democrazia cristiana e del partito socialista affermano infatti che non ha alcuna importanza il fatto che i comunisti votino insieme alla maggioranza, perché la maggioranza sarebbe sufficiente. In questa vicenda, tuttavia, non ho sentito ripetere l'espressione dei voti inutili e non graditi rivolta da Zoli all'estrema destra; mi pare anzi di aver capito questa sera dalle parole dell'onorevole De Martino che i voti comunisti sono graditi. E questo si capisce, perché è nella logica del gioco che il partito socialista sta conducendo nei confronti della democrazia cristiana. Il problema, tuttavia, non può essere esaminato solo da un punto di vista aritmetico; non si può dire che i voti comunisti si aggiungono in maniera superflua a quelli dell'attuale maggioranza. Il problema, onorevoli colleghi, è di natura politica; su un programma di tanta importanza, qual è quello dell'attuazione dell'ordinamento regionale, con tutte le sue implicazioni di ordine economico-sociale, si è verificata un'assoluta convergenza tra maggioranza e comunisti. Non può avere im-

portanza il fatto che i voti non servono. Rileva – ripeto – il dato politico dell'identità di indirizzo su questo fatto fondamentale della vita politica italiana. Quindi non un elemento aritmetico, ma un elemento politico che gravemente allarma.

Ora vorrei rispondere ancora una volta (poiché queste cose le abbiamo già dette) all'onorevole Ingrao, ai comunisti e all'onorevole De Martino del discorso di questa sera che hanno ripetuto così stancamente e, credo, anche senza profonda convinzione l'argomento dell'attuazione della Costituzione. Ha detto molto bene stamane l'amico Cocco Ortu: la Costituzione non è un dogma o un feticcio, e un documento storico-politico che nasce in un determinato contesto e poi subisce fatalmente i processi di evoluzione della società e deve adattarsi. Ora il fatto stesso che per venti anni non si sia posto mano all'attuazione concreta dell'istituto regionale è un fatto politico che fa pensare. Ci sarà pure una ragione. E vogliamo veramente dire ad un partito democratico come la democrazia cristiana di essersi resa responsabile di questo inadempimento per dolo o per colpa (per usare termini giuridici)? Io non lo credo. Non è un problema di adempimento o di inadempimento: è un problema di rimeditazione. E difatti la Costituzione prevede l'istituto della revisione: e vorrei dire che questa esigenza insopprimibile, che rende anche una Costituzione rigida adattabile al mutare delle situazioni e al variare delle esigenze, questo istituto della revisione comporta un qualche ripensamento, una qualche meditazione, un ripiegarsi su se stessi. Non è esatta la formula che lì per lì può sedurre le anime meno provvedute di spirito critico, secondo la quale le costituzioni o si applicano o si rivedono. No, questa è una formula troppo rigida, perchè per arrivare ad una revisione è sempre necessaria una esperienza, una maturazione, un confronto con i dati della realtà. Ci si può trovare in certe situazioni in cui non è consigliabile attuare e non è nemmeno consigliabile ancora rivedere. Ma vivaddio, noi in questo Parlamento non siamo in una situazione vincolata, siamo un organismo politico: non possiamo far nulla che contraddica la Costituzione, ma possiamo fare le scelte nei momenti meglio indicati per attuare la Costituzione. Credo che nessuno possa contestare un diritto-dovere di questo genere al massimo organismo rappresentativo della volontà popolare. La legge non è – rispetto alla Costituzione – nella posizione in cui è un regolamento di esecuzione rispetto alla legge. No, la legge è l'espressione della sovranità popolare, della coscienza collettiva quale i rappresentanti l'interpretano e la raccolgono in un determinato momento. È quindi nel nostro dovere e nel nostro potere valutare innanzitutto il tempo della traduzione in atto di un determinato istituto costituzionale, quando esso ovviamente non attenga (come le regioni non attingono) all'essere dello Stato, al modo di essere dello Stato.

D'altra parte vorrei chiedere: perché non è stata data attuazione agli articoli 39 e 40 della Costituzione? E non lo dico con spirito polemico per tentare di giustificare taluni inadempimenti con altri inadempimenti. No,

non è questa la logica del mio dire. Io dico che anche per gli articoli 39 e 40 c'è una ragione di ripensamento. Non sono stati attuati perché c'è da meditare ancora. Ma questo dà maggior validità al mio argomentare. Così come per le regioni, per altri istituti importantissimi che i partiti di centro-sinistra dovrebbero avere tanto a cuore, come l'organizzazione sindacale e la formazione dei contratti collettivi di lavoro, c'è un ripensamento e quindi la Costituzione non viene attuata. Si creano nella storia delle vicende per cui non si è ancora in grado di attuare e non si hanno ancora a disposizione nemmeno gli elementi per fare una trasformazione, una revisione.

Ebbene, volete accusarci di inadempimento per questo? Noi abbiamo la consapevolezza di questa situazione di passaggio, della necessità di meditare ancora su questo istituto, il quale, una volta tradotto nella realtà, non è facilmente correggibile e non è facilmente reversibile.

E vorrei ancora dire: ma che modo di ragionare è questo? Noi liberali facciamo una proposta di revisione costituzionale. Sarà perfetta? Non sarà perfetta? Non è perfetta. Solo le cose che fa l'onorevole La Malfa, che è l'alfiere del centro-sinistra, sono perfette. Noi abbiamo fatto un tentativo, abbiamo messo a disposizione dell'opinione pubblica e dei parlamentari una proposta di legge che risponde al riconoscimento che noi facciamo dell'esistenza di queste comunità intermedie, dell'articolarsi fra lo Stato e il cittadino (il quale ha anche una sua autonomia), di queste che la Costituzione chiama formazioni sociali, di questi centri di potere e di democrazia, e le abbiamo organizzate in un certo modo. Ma voi dite: o applicare la Costituzione o rivederla. Ma noi vi abbiamo fatto la proposta! Voi vi mettete in questa situazione: non discutete la nostra proposta; voi, che come maggioranza disponete dell'ordine del giorno della Camera e del Senato, impedite attraverso una forma sostanziale di ostruzionismo (questo sì vero ostruzionismo che incide sul funzionamento dell'istituto!) che la nostra proposta venga in esame, e poi ci accusate di non volere applicare la Costituzione e di non volerla rivedere! Ma come dobbiamo fare se voi non mettete all'ordine del giorno la nostra proposta? Io credo che sia questa una contraddizione terribile nella quale voi cadete.

Dicevo all'inizio: questo disegno di legge nasce nella confusione più grande. Prendiamo per esempio la posizione dell'onorevole La Malfa. Vi dico la verità, mi sono sforzato di capirla, ma non ci sono riuscito. Non capisco le idee chiare. Forse, onorevole Ballardini, la potrei ricostruire in questo modo, se ho capito bene: l'onorevole La Malfa dice: guai a fare le regioni così come sono disegnate nella Costituzione, guai a farle soprattutto ugualmente mantenendo in vita le province! Sarebbe questo (parole testuali o quasi) un costo eccessivo e una cosa inutile. E allora uno dice: che cosa facciamo? E si risponde (ragionamento dell'onorevole La Malfa): intanto facciamo questo disegno di legge, il quale prevede il mantenimento della provincia e, anzi, l'utilizzazione della provincia. E infatti l'onorevole La

Malfa lo vota: è un impegno di Governo del marzo 1967. Ce lo ha ricordato anche questa sera. Ma poi l'onorevole La Malfa dice altre cose, e cioè: «Questa legge noi la votiamo perché è un impegno, fissa una data; ma in seguito nella prossima legislatura, noi del gruppo repubblicano presenteremo una proposta di legge costituzionale per abolire le province».

Qui veramente è il caso di dire: «Ma dove stiamo?». Intanto variamo questi organismi così come sono, con le province, e quindi – per definizione lamalfiana – inutili e gravemente costosi. Poi però presenteremo – verbo futuro – una proposta di legge costituzionale per rivedere tutto e abolire gli organismi provinciali. Ma io qui mi domando: non sarebbe stato meglio che in questi mesi, dal marzo 1967 ad oggi, l'onorevole La Malfa, intanto, questa proposta di revisione costituzionale già l'avesse presentata? Non sarebbe stato meglio se l'onorevole La Malfa, invece di dire – come ieri nel suo articolo sul *Corriere della sera* – che non è sicuro (è sicuro, anzi, del contrario) di avere con sé tutte le altre forze del centrosinistra, si fosse assicurato in precedenza questo concorso?

Quindi, l'onorevole La Malfa si trova nella sua tipica posizione di invocare una cosa, dicendo che non crede in questa cosa, per riservarsi domani di criticarla. È questa una posizione tipicamente lamalfiana, che si potrebbe chiamare doppiogioco, o anche con una espressione molto più pesante.

L'unica cosa di cui si è occupato l'onorevole La Malfa è l'utilizzazione dei resti in sede regionale. Badate, è una cosa seria: qualche postarello ai repubblicani bisogna pure assicurarlo.

Da tutto ciò si può trarre una conclusione: ma veramente si può dire che il nostro sia ostruzionismo? Questi sono argomenti che noi avremmo voluto che fossero discussi: l'ostruzionismo è una cosa diversa: è l'uso di mezzi regolamentari per tirare per le lunghe. Qui non si è voluto tirare per le lunghe ma si sono volute ripetere delle cose necessarie nella speranza che qualcuno le prenda in qualche considerazione.

Vedete questa posizione lamalfiana, che vuol distruggere le amministrazioni provinciali. È una fatalità, in Italia aspetti che i consigli provinciali si inchinino dinanzi a lui e gli dicano «*Ave Caesar, morituri te salutant!*». Invece, i consigli provinciali non moriranno. È una fatalità in Italia, non muore niente, in Italia il fenomeno della proliferazione è immenso, non si è mai soppresso nulla. Ma vorrei anche dire che, in fondo, in una struttura della regione data dalla Costituzione, se c'è qualche cosa a posto, è proprio questa forma di super decentramento; questo operare molto teorico delle regioni attraverso altri organi. E l'onorevole La Malfa li vuol sostituire? L'onorevole La Malfa vuole l'accentramento regionale perché, in definitiva, sopprimendo le province, si va verso un fenomeno che si è già realizzato in altre parti; l'accentramento regionale che è peggiore, onorevoli colleghi, dell'accentramento statale: pur essendo, questo, una cosa orribile, che noi liberali combattiamo, rivela, per altro, un atteggiamento tendenzialmente imparziale. Ma l'accentramento locale porta a delle deviazioni,

a delle distorsioni molto più forti, all'exasperazione delle clientele; porta al fatto che la città più grossa soffoca le città minori. E questo è il grande disegno dell'onorevole La Malfa? Ma che razza di confusione è questa?

Comunque queste regioni vengono fuori; e quindi è inutile discutere se il secondo comma dell'articolo 22 sia condizionato oppure no. Noi in Commissione proponemmo un emendamento il cui concetto era: non si faranno le regioni se prima non c'è una legge finanziaria. Per quanto logico ed implicito, l'emendamento non è stato approvato. Perché non lo approvate adesso che è compreso nei nostri emendamenti? Ci sono due formulazioni e avete la scelta. Perché lasciare questo equivoco? Vedete, questa sarà l'unica cosa che vi leggerò, se volete avere chiaro il concetto del termine, ed è la replica dell'onorevole Di Primio che mi spiace non sia presente.

Egli discetta: «Abbiamo un termine definito nel tempo e un termine non definito nel tempo». Termini non definiti nel tempo non dubito che ce ne siano. «Ci troviamo cioè di fronte, per ciò che riguarda le elezioni comunali e provinciali del 1969, all'apposizione di termini definiti non solo nel *quando*, ma anche nell'*an*. Per ciò che riguarda l'emanazione della legge finanziaria, invece, ci troviamo di fronte ad un termine definito nell'*an* ma non nel *quando*. E allora ci si deve domandare (ed è questo il problema di fondo che si pone sul piano giuridico-politico), quale dei due termini abbia maggior valore». Ai posteri, l'ardua sentenza. «Basta porsi il problema per intuire la retta risposta!» (*Si ride*).

E continua «Il termine che ha valore, è precisamente quello dell'*an* e del *quando*, cioè il 1969. «Il Governo ha assunto pieno impegno di dare attuazione all'ordinamento regionale e di indire i primi comizi regionali in coincidenza con quelli per l'elezione dei consigli regionali e provinciali del 1969». Se si capisce qualche cosa, è che la legge finanziaria non è indispensabile. Cioè che si può fare una legge finanziaria provvisoria. Ecco, come diceva il collega Valitutti poco fa, «le regioni all'italiana», cioè si fanno pur che si facciano e poi una volta messe in cammino, le cose si aggiustano. E saranno le forze politiche che riempiranno questo vuoto e non la legge. Veramente qui si resta di stucco; come di stucco si resta quando si ascolta – come è accaduto stasera l'onorevole De Martino (il quale è professore di diritto, sia pure romano) il quale dice che è un fantasma la questione della spesa. E poi si muove accusa a noi di fare del cinismo politico!

E quando ho interrotto l'onorevole De Martino chiedendogli di dirci quale era questa spesa secondo i suoi calcoli, ha menato il can per l'aia, non ha saputo rispondere.

Perché nella concezione di taluni regionalisti – che ragionando, o sragionando, in questo modo, dimostrano di essere i peggiori antiregionalisti – la regione dovrebbe essere un istituto statico: si prendono un po' di funzioni e si trasferiscono dallo Stato alle regioni, si prende un po' di burocrazia dallo Stato e la si passa alle regioni (si tratta, naturalmente, della

peggiore burocrazia, quella di cui tutti si vogliono liberare); e con questo prestito di funzionari le regioni sono a posto. È una semplice operazione di trasferimento. E si vuole rinnovare lo Stato, onorevole Taviani, servendosi di quella burocrazia, con quella mentalità *routinière*, con quel modo di concepire i problemi che voi criticate. Si trasferisce la burocrazia dal centro alla periferia, e per il solo fatto che non è più burocrazia statale, ma diventa burocrazia regionale, essa dovrebbe perdere tutti i difetti, tutte le scorie e diventare purissima. Ma chi le dice queste cose?

Queste regioni, onorevoli colleghi, entrerebbero nella realtà (adopero il condizionale perché spero ancora che ciò non avvenga) nella peggiore delle situazioni. Esse non sarebbero ancorate ad una solida legge finanziaria; probabilmente sarebbero ancorate ad una fluttuante e provvisoria leggina che dia quel tanto di ossigeno che serve per campare, per andare avanti. Esse sarebbero inoltre sprovviste di competenza, sprovviste della possibilità di agire; cioè si creerebbero nel vuoto.

Si è detto da parte di miei colleghi e di altri che la legge Scelba del 1953, n. 62, piaccia o no, è una legge dello Stato.

Il primo comma dell'articolo 9, citato questa mattina dal collega Cocco Ortu, dice che le regioni hanno le mani legate quanto a potestà legislativa, e che possono essere slegate (per restare nell'immagine) soltanto se lo Stato, materia per materia, fa le leggi cornice, le leggi che devono contenere quei tali principi fondamentali (vedi l'articolo 117 della Costituzione) ai quali si deve conformare la normazione delle regioni.

Ma fino ad ora di queste leggi non se ne è vista nessuna. Una o due, onorevole Ballardini, hanno fatto la loro apparizione (esse riguardavano i comuni, le circoscrizioni; cose di scarsissima importanza), ma non sono state portate avanti.

Ma nemmeno per queste materie così secondarie – dice bene l'onorevole Cocco Ortu – per le quali non sarebbe nemmeno necessaria questa preventiva normazione statale sono state approvate le leggi cornice.

Ma insomma, questo è un fatto grave: cosa faranno queste regioni senza un ancoraggio finanziario, senza una delimitazione di competenze? Ma in questo vuoto irromperanno le forze politiche, che faranno tutto ciò che non debbono fare.

Di qui le nostre preoccupazioni. Noi ne abbiamo anche per l'istituto in sé; ma tali preoccupazioni si aggravano quando vediamo come lo volete introdurre nella realtà, quando vediamo come volete dar vita a questa creatura che nasce malformata, e con una malformazione che non si corregge, perché certi vizi congeniti non sono suscettibili di terapia e di miglioramento. Questa è una realtà!

Il collega Galdo accennava poco fa alla serie infinita di elezioni che avranno luogo. Ma è proprio vero che la democrazia si identifichi sempre e soltanto con l'elettività? Forse che ogni volta che c'è un'elezione c'è una forma di democrazia? Forse spesso è così; ma non direi che più sono le elezioni

ni, maggiore è il grado di democrazia raggiunto. Questa è veramente un'Italia sussultoria: ogni elezione è un trauma spirituale, assume un tono apocalittico: il mondo cade se non si vota in una certa maniera; per ogni elezione in Italia si ritorna all'anno mille, c'è la fine del mondo. Immaginate cosa accadrà quando ci saranno questi ordinamenti regionali.

Ci muoviamo, quindi, in questa incertezza. Io seguo un po' gli studi su questo argomento, e ho visto che di recente c'è stato un convegno socialista sulle regioni, un convegno importante; e in quella occasione si sono dette tutte le cose possibili ed immaginabili.

Questa sera l'onorevole Valitutti ha ricordato il pensiero di Salvemini, che pure era regionalista. Ma anche uno studioso autorevole, di parte democristiana, il professor Feliciano Benvenuti – che pure è un regionalista convintissimo – ha detto che sarebbe una stortura logica e politica fare le regioni così come sono disegnate nella Carta costituzionale. La frase da lui adoperata è: «nascerebbero morte». L'onorevole La Malfa ci dice che bisogna sopprimere le province, per evitarne l'inutilità ed i costi; e noi facciamo queste leggi regionali e fissiamo la data per le elezioni al 1969, cioè, in termini politici, a domani o dopodomani. L'onorevole La Malfa dimentica forse che per approvare una legge costituzionale occorrono alla Camera 420 deputati e al Senato 210 senatori. Ma l'onorevole La Malfa ha, mi pare, quattro o cinque deputati. Io gli auguro che la sua schiera si accresca; ma penso che a 420 deputati sia un pò difficile arrivare, nonostante le previsioni più ottimistiche, nonostante il «turismo» politico ed elettorale di molti cittadini italiani.

Ma vogliamo vedere, onorevole sottosegretario il pensiero del suo ministro? L'onorevole Taviani ha pronunciato una frase di quelle belle, da lapide: «La riforma dello Stato passa attraverso le regioni» (non dico che questa sia una frase, come ve ne erano un tempo, da scrivere sulle case). Ma guardi che quella frase si può capovolgere benissimo.

*Amadei, Sottosegretario di Stato per l'interno.* Se lo dice lei!

**Bozzi.** Infatti: capovolta quella frase sta bene lo stesso.

Le enunciazioni teoriche, i discorsi dell'onorevole De Martino, un po' comiziali, sono bellissime cose (ci aspettavamo veramente da un uomo provveduto come l'onorevole De Martino qualche cosa di diverso). Ma rimaniamo terra terra.

Io sono un lettore della Gazzetta Ufficiale. In quella di mercoledì 27 settembre 1967 si dice che il ministro dei lavori pubblici, di concerto con il ministro dell'interno e con quello della pubblica istruzione, vista la legge urbanistica (quella comunemente chiamata «legge ponte»), considerato che i comuni elencati nel dispositivo del relativo decreto rivestono particolare importanza, per cui appare indispensabile che l'esame dei progetti di piano particolareggiato di esecuzione del piano regolatore generale venga per detti

comuni effettuato in una visione territoriale più ampia, che può essere assicurata soltanto in sede centrale, anche attraverso una istruttoria più approfondita e qualificata, avoca a quella esecrata amministrazione centrale l'approvazione dei piani particolareggiati. È vero che si tratta di comuni di scarsa importanza, scelgo da fiore a fiore: Genova, Bologna, Ferrara, Piacenza, Torino, Roma, Napoli, Taranto, Caserta, Salerno! Ora, in base a questa legge ponte, entrata in vigore il 6 agosto del 1967, l'approvazione di questi piani particolareggiati non era affidata ai comuni, onorevoli colleghi, ma era affidata al provveditorato alle opere pubbliche, cioè ad un organo, sia pure burocratico, regionale (questo dimostra che sono i fatti quelli che contano: la vera mentalità dei socialisti di decentramento) dipendente dal ministro dei lavori pubblici. E perché il ministro dei lavori pubblici la toglie ai suoi dipendenti? Perché è necessaria una istruttoria più approfondita e qualificata. Facendo il discorso al contrario vuol dire che i provveditorati alle opere pubbliche regionali non sono capaci di fare una istruttoria approfondita e qualificata. Cioè la fanno superficiale e squalificata.

Ora, mi vuole dire l'onorevole Taviani e l'onorevole Mancini come le cose dello Stato miglioreranno con questi uffici che non saranno soppressi facendo le regioni? Ma perché intanto non cerchiamo di fare, indipendentemente dalle regioni, degli uffici centrali regionali, dei provveditorati alle opere pubbliche che abbiano perlomeno la capacità di vedere se un piano particolareggiato può andare o non andare, non solo in quel comune, ma nell'ambito della regione? E deve intervenire il Ministero? Ma anche questa è una mentalità inutilmente accentratrice. E guardate, onorevoli colleghi, che non riguarda soltanto i piani particolareggiati, perché volto pagina e questo riguarda anche i regolamenti edilizi e i piani paesistici.

E allora, lei, onorevole Taviani, dice: la riforma dello Stato passa attraverso le regioni. Ma che cosa ha fatto la regione siciliana per migliorare gli uffici del genio civile di Agrigento? Noi ricordiamo le parole coraggiose — gliene demmo atto anche allora — che ha pronunciato il ministro Mancini. Ma veramente è indispensabile per la riforma dello Stato fare le regioni? Io domando: come avete migliorato gli uffici dello Stato nelle regioni esistenti? Come li avete migliorati in Sardegna? Si parla tanto della Sicilia, ma la regione sarda, dopo venti anni e più di esistenza, quale progresso civico ha fatto fare a quella gente se ancora assistiamo a questi fenomeni? Si era detto che era stata abbandonata. Dov'è il progresso sociale se assistiamo ancora a fenomeni del genere di quelli che ci hanno profondamente addolorati?

**Cocco Ortu.** Un altro morto ieri.

**Bozzi.** Vi è un avanzamento vero? E il presidente della regione sarda, dopo venti anni ci viene a dire che la colpa è dello Stato! Ma allora vuol dire che non funziona, non lo sapete fare funzionare. In Sardegna c'era da

aspettarsi che, con le scuole, con la propaganda, con la diffusione della cultura, con un certo benessere certi mali antichi fossero estirpati, e invece siamo al punto di prima, anzi peggio di prima.

L'onorevole De Martino questa sera diceva: in Sicilia la regione è valsa a tarpare la minaccia di separatismo. Quello veramente era un fantasma. Io ero qui alla Consulta prima e alla Costituente. In realtà ci fu questo timore diffuso che ci prese, ma che poi si rivelò per un fantasma. Ma seppure è esatto – ed è esatto – che quella minaccia separatistica è morta in Sicilia, certo non è morta per effetto della regione e la vediamo, ahimé, non risorgere, ma sorgere in Sardegna e non per opera del signor Giuliano, ma per opera del presidente della giunta sarda (mi pare socialista) che ha una certa autorità, il quale dice che per questa incuranza dello Stato si profila l'eventualità e il pericolo di un separatismo. Questa è la realtà che conta, il resto sono parole da comizio, onorevole De Martino; se fosse presente il suo collega Gaspari direbbe che sono cose da *Corriere dei piccoli* (e io vorrei dire che il *Corriere dei piccoli* è un giornale interessantissimo, senza dubbio molto più interessante del *Popolo*, perlomeno meno noioso e più divertente).

In questa situazione voi volete fare le regioni? Perché domani sia modificata questa legge? Infatti, se dovesse per ipotesi passare la proposta La Malfa – cosa difficilissima e che solamente nella testa di La Malfa può germogliare – la prima cosa che dovrebbe fare sarebbe di modificare questa legge, perché essa si ancora tutta, sia pure nella fase provvisoria delle prime elezioni, ai ...desiderati cadaveri, cioè ai consigli provinciali. Quindi, la prima operazione che si dovrebbe fare sarebbe modificare la legge elettorale, per la quale oggi la maggioranza tanto si impegna.

Vedete quindi in che groviglio di astruserie e di contraddizioni ci troviamo! Resta questa volontà politica dominata dai comunisti, questa soggezione della democrazia cristiana di fronte ai socialisti, questo gioco dei socialisti che stanno un po' con la democrazia cristiana e un po' minacciano la democrazia cristiana di potere riaprire un discorso più intimo con i comunisti. C'è questa prospettiva – timore e speranza – di un incontro sostanziale, se non aperto, della democrazia cristiana con i comunisti. Ecco le regioni: conquistiamo il potere. E in tutto questo c'è una vecchia, sia pure come sottinteso, aspirazione guelfa di ritrovare l'unità vera in qualche cosa che sia diverso dalla Presidenza della repubblica, per dire le cose con il loro nome.

E allora, quale valore ha questo termine del 1969? È un'affermazione di coraggio o una manifestazione di paura? Da quello che ha detto l'onorevole La Malfa sembra proprio una manifestazione di paura: noi ci siamo voluti impegnare. Ognuno ha timore che l'altro cerchi di barare. È un po' come quei tali che hanno paura di stare al buio e fischiano. E il fischio qui si traduce in un articolo di legge, come se poi una successiva Camera non potesse fare una legge diversa. Se voi vi sentite veramente forti e de-

cisi, fate le le regioni. C'è bisogno di metterlo nella legge? Le leggi si fanno e si disfano. C'è anche l'istituto dell'abrogazione della legge. Poi c'è anche un altro istituto in base al quale non si abroga, ma non se ne fa niente, si mette la legge lì nel dimenticatoio (e questo anzi è l'istituto più largamente applicato).

Ora, onorevoli colleghi, e mi avvio alla conclusione, ci avete accusato di ostruzionismo. E se vogliamo adoperare questa parola, adoperiamola, non ce ne vergogniamo. Io direi piuttosto una opposizione molto seria e molto tenace. Ma il Parlamento di che cosa deve parlare? C'è della gente che si meraviglia che per 15 giorni il Parlamento italiano abbia parlato di un argomento di questo genere; ma l'argomento meritava o no tutto ciò?

Vorrei dire all'onorevole Zaccagnini, il quale ha dichiarato che i liberali svilivano il Parlamento (mi sembra che abbia usato una parola più forte, ma io non riesco a dirla), che il Parlamento viene svilito di più dalla maggioranza con il suo silenzio su un argomento così importante. Eppure l'opinione pubblica segue questo problema, ci si appassiona; sarà regionalista o meno, a noi questo non interessa; ma se anche questa nostra battaglia avrà provocato questo solo successo e cioè di aver destato questa opinione pubblica italiana, per tanti segni atona ed indifferente, per averla interessata al Parlamento, questa è la più sacra delle battaglie di ostruzionismo che siano mai state combattute. (*Applausi*).

Ora, riferendomi all'onorevole De Martino che afferma che sono due concezioni diverse l'una accentratrice e l'altra progressista, io debbo dire che questo è un modo un po' qualunquistico di definire i regionalisti e gli antiregionalisti. Non dimentichiamo che l'onorevole Paolo Rossi, dichiaratamente antiregionalista, fa parte del partito socialista.

Voi citate sempre Einaudi e Martino: benissimo. Ma nella dottrina liberale è insita la devoluzione del potere, ma è il modo di fare una cosa che conta. Siamo convinti che l'unità d'Italia non si spezza con la costituzione delle regioni, ma ci sono tanti modi per incrinare una unità e sento ancora l'eco delle parole dell'onorevole Nenni quando ci prospettava il pericolo di un regionalismo federale; quelle preoccupazioni sono ancora vive in noi: forse in voi sono spente perché siete il partito del pentimento; eravate contro il patto atlantico e facevate l'ostruzionismo, e oggi siete per lo stesso patto atlantico e criticate chi fa l'ostruzionismo. Eravate contro le regioni ed oggi invece siete a favore. Andate più cauti nell'assumere certi toni. Ricordate che il partito socialista è il partito *Maddalena*, il partito che si pente e che può avere una sua ragion d'essere solo se rinnega il suo passato che non è un passato remoto ma bensì un passato molto prossimo.

Ho sentito molto parlare della «legge truffa». Vorrei consigliare i socialisti a non estendere la loro critica a questa legge, perché c'è una larga parte del partito socialista che quella legge ha votato. E poi, di critica in critica, si va molto più in alto: ma lasciamo stare.

L'argomento è serio: si può trasformare l'Italia e, ripeto, in maniera non facilmente correggibile. Qui si crea un organismo vuoto nel quale irrompono le forze politiche; dove c'è un vuoto, esiste una legge fisica, applicata alla politica, per cui il più forte entra. Se voi create le regioni senza competenze, senza soldi e senza l'argine della legge, è naturale che le forze politiche vi scorrazzino dentro e il più forte ed il più prepotente prevalga. Contro tutto questo muoviamo, abbiamo mosso e muoveremo la nostra parola.

Non perché vogliamo lo Stato accentrato ed accentratore, ma perché vogliamo dei decentramenti veri che siano una espressione non soltanto di forze e di volontà politiche, ma anche di quelle che Einaudi chiamava le forze vive del paese, che si esprimono nel commercio, nell'industria, nell'artigianato e nelle professioni.

Vogliamo delle articolazioni interprovinciali che siano la rappresentazione della società vera e non siano invece l'espressione a rango municipalistico di una classe politica che per tanti versi sta diventando sempre più corrotta. (*Applausi*).

[...]

**Bozzi.** Le ragioni di questi subemendamenti sono state or ora esposte con calorosa chiarezza e con abbondanza di argomenti dal collega onorevole Cocco Ortu, ed io mi riporto largamente a quanto egli ha detto. Senonché questi subamendamenti prorogano ancora l'inizio dei consigli regionali; anzi c'è n'è uno che segna la data del 1999.

Qualche collega, leggendo questo subomendamento, ha avuto una sorpresa (non so perché). Io voglio dire a lui che la data del 1999 non è stata da noi scelta per un omaggio al simbolismo dantesco. Lo abbiamo magari avuto presente, ma non è questa la ragione. Come i colleghi sanno, padre Dante considerava il numero 9 perfetto, in quanto multiplo di 3, rappresentante la Trinità; tutto il poema dantesco si fonda su questo ripetersi del nove più uno. Può darsi che, nel fissare la data del 1999, nella nostra coscienza o nella nostra subcoscienza, abbia giuocato questo.

Prescindendo, comunque, da questo omaggio a padre Dante, che è sempre una cosa di grande rilievo, desidero dire che in verità noi riteniamo, onorevoli colleghi, che la data fissata nell'emendamento principale sia ottimistica. Ciò perché io ragiono in questo modo: ci sono voluti venti anni, dal 1947 al 1967, perché un Governo si decidesse a predisporre il disegno di legge che si sta discutendo, il quale, come vedremo tra poco, è un disegno di legge provvisorio.

Guardate che la Costituzione diceva, nelle disposizioni transitorie (anzi dice perché è sempre là viva, magari non operante, ma viva e non vitale) che le elezioni regionali si dovevano fare entro un anno. Dopo quell'anno se ne sono aggiunti altri diciannove e ancora dobbiamo fare tutte quelle leggi-cornice delle quali ha parlato l'onorevole Cocco Ortu e che sono di

una estrema difficoltà. Prima di farle, infatti, bisognerà chiarire il concetto teorico, largamente dibattuto, di che cosa sia una legge-cornice; e non è una cosa facile. Magari gli studiosi di diritto potranno ipotizzare questa categoria, ma quando dall'astrattezza polemica si passa alla concretezza legislativa, e si domanda: che cosa è un principio fondamentale? Dove comincia e dove finisce la nozione di principio? Dove comincia e dove finisce la nozione qualificante di fondamentale?

E queste non sono digressioni; questa è la realtà viva delle regioni perché, come sapete, la nostra Costituzione riserva allo Stato la normazione in ordine ai principi fondamentali e alle regioni tutto ciò che non è principio fondamentale. Quindi, sono due zone delimitate di competenza legislativa, in guisa tale che, se uno degli organismi – lo Stato – passa quei confini, può determinare un conflitto di competenza con le regioni, e di qui l'intervento della Corte costituzionale. Sono cose estremamente serie, e vorrei che ognuno dei componenti di questa Camera le tenesse sempre presenti.

Quanto al nostro emendamento, debbo preliminarmente preservare che ci sono voluti venti anni per predisporre questa legge regionale. La quale, onorevole Zaccagnini, ancora non è stata approvata. Ci sarà forse qualche battaglietta anche al Senato. E, forti della esperienza della Camera e dell'abitudine delle sedute-fiume, in quella sede prenderemo gli opportuni accorgimenti. E questa non è una minaccia, ma soltanto la promessa di una opposizione, che anche in quella sede sarà molto efficace. Se, dunque, ci son voluti venti anni per predisporre questa legge, quanti anni saranno necessari per provvedere all'ordinamento finanziario? Non lo so. Intanto, questo Governo, nel momento in cui afferma di volere le regioni – e sa che occorre una legge finanziaria – nella legge-delega non si preoccupa dell'ordinamento finanziario. Noi infatti abbiamo una legge-delega nella quale si parla del finanziamento dei comuni, del finanziamento delle province e dei rapporti tra comuni, province e Stato; però di questa creatura che dovrebbe sorgere nel 1969 – cioè a pochi giorni data – lo Stato non se ne occupa né si preoccupa di che cosa questa creatura dovrà alimentarsi. Credo, quindi, che non sia pessimistico prevedere che occorreranno ancora molti anni.

Ma poi c'è un piccolo particolare che il mio amico Cocco Ortu ha dimenticato; e cioè, onorevole Zaccagnini, che bisognerà fare una legge che stabilisca i capoluoghi delle regioni. E badate che in Italia questa è materia quasi da guerra civile. (*Interruzione del deputato D'Antonio*).

Se ella, onorevole collega, avesse fatto parte dell'Assemblea Costituente, o se avesse il tempo di leggere qualche atto dell'Assemblea Costituente – è vero, onorevole Zaccagnini? – adesso si renderebbe conto che il municipalismo italico è una cosa veramente straordinaria. Ella vedrà i calabresi l'uno contro l'altro, perché c'è chi vuole il capoluogo a Reggio, chi a Catanzaro e chi a Cosenza. Lo stesso accadrà per gli abruzzesi: è vero, onorevole Di Primio? Quale sarà il capoluogo degli Abruzzi? Dove vogliamo

stabilirlo? Lo dica apertamente e non si comprometta sul piano elettorale. Ella, che è relatore, dove lo vuole il capoluogo? Lo vuole a L'Aquila?

**Di Primio, Relatore.** Lo faremo stabilire al consiglio regionale.

**Bozzi.** Quale consiglio regionale? E dove si riunirà?

**Di Primio, Relatore.** Nella sede dell'ufficio circoscrizionale principale.

**Bozzi.** Ella, che pure è il relatore, non conosce neppure il disegno di legge, il quale dice, invece, che si riunisce nella sede del consiglio comunale del capoluogo della regione: quindi, non si riunisce in alcun luogo. Come vede, bisognerà fare una legge di quelle che possono scatenare quasi una guerra civile. Ella ricorderà che quando nella sua Sulmona volevano abolire il distretto, non dico che ci sia stata una rivoluzione, ma c'è stata una piccola insurrezione. Immaginate che cosa succederà per la designazione di un capoluogo di regione? E quanti anni vogliamo impiegarci?

**Di Primio, Relatore.** Ella sa benissimo che, per quanto riguarda il capoluogo, è il Parlamento che dovrebbe fare una scelta di principio, nel senso che sarà esso a decidere se la competenza per la determinazione del capoluogo dovrà essere di esso Parlamento o del consiglio regionale.

**Bozzi.** È esattamente quello che sto dicendo. Mi chiedo quanto tempo impiegherà il Parlamento per fare queste scelte. (*Commenti*).

Questa è una delle ragioni per le quali abbiamo presentato questi emendamenti al nostro emendamento principale. Ma vi è poi un'altra considerazione da fare. Sono abituato a prendere molto sul serio quello che dicono i miei colleghi di questa Assemblea. Ebbene, ho ascoltato ieri sera l'onorevole La Malfa. Qualche sera fa, citando appunto una dichiarazione dell'onorevole La Malfa, ho detto che era l'ultima edizione del suo pensiero, poi mi sono corretto dicendo che forse era la penultima. Disse dunque l'onorevole La Malfa che queste regioni, così come sono, non gli piacciono. Guai se dovessero restare così! Noi repubblicani, dice, chiederemo nella prossima legislatura (queste sono le forze dei vostri alleati, onorevoli colleghi della democrazia cristiana!) una «piccola cosa», la revisione della Costituzione, perché le regioni potranno sorgere (pensiero lamalfiano, non è vero, onorevole collega?) solo in quanto siano contemporaneamente aboliti i consigli provinciali.

L'onorevole La Malfa riconosce finalmente che per compiere questa «innocua» operazione di amputazione dei consigli provinciali occorre una legge di revisione costituzionale. Ebbene, senza entrare nel merito (del resto, ne ho già parlato altre volte), devo dire che questa peregrina idea dell'onorevole La Malfa è estremamente antiregionalista. Come dicevo l'altra sera, se qualche merito ha quella strutturazione delle regioni voluta dalla Costituzione, esso

risiede in questo subdecentramento delle regioni, in questo successivo articolarsi di esse attraverso i comuni e le province, per evitare quel caos che è presente in tutte le regioni esistenti, cioè l'accentramento regionale.

L'onorevole La Malfa mira appunto allo accentramento regionale, eliminando queste subcomunità autarchicamente organizzate nelle province. Questo è evidente. L'onorevole La Malfa riconosce che è necessaria una legge costituzionale per farlo. Ma il giorno in cui l'onorevole La Malfa facesse varare una simile legge costituzionale, il Parlamento dovrebbe modificare anche questa legge elettorale di cui ci stiamo occupando, perché essa, dall'articolo venti in poi, è collegata direttamente con le autonomie provinciali esistenti. Quindi, l'onorevole La Malfa vuole demolire i consigli provinciali, ma intanto vota una legge che li riconosce ed utilizza.

Credo, in sostanza, che egli non abbia nemmeno letto il testo di questo disegno di legge, perché non posso pensare che un uomo politico della statura dell'onorevole La Malfa si avvolga in queste contraddizioni.

**Cantalupo.** Però la maggioranza ha fretta di varare questa legge, pur sapendo che dovrà essere modificata.

**Bozzi.** Si ha sempre fretta per fare le cose inutili.

Perché noi chiediamo che le elezioni si svolgano nel 1999? Non è una battuta di spirito. La verità è che vogliamo concedere tempo all'onorevole La Malfa di avere le forze politiche per fare approvare una legge costituzionale. (*Vivi applausi - Congratulazioni*).

[...]

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, quest'articolo 23, che interessa molto la Camera, è un pochino come la cartina di tornasole: valutandolo bene, si ha la prova della bontà o meno non solo dell'articolo stesso, ma di tutto il contesto legislativo nel quale l'articolo si inserisce perché è impossibile per questa norma, come per ogni altra norma, una valutazione esclusivamente autonoma e dissociata dal corpo nel quale la proposizione legislativa si inserisce.

L'articolo 23 del provvedimento al nostro esame è posto sotto il titolo VI delle disposizioni transitorie, cioè fa parte di quelle regole giuridiche che dovrebbero assicurare la sutura, il collegamento fra l'ordinamento vigente e quello che si ha da fare in vista di una rapida attuazione della convocazione dei consigli regionali. Questa è la funzione delle disposizioni transitorie, cioè delle disposizioni che sono destinate a scomparire, che sono delle norme di collegamento, come dicevo poco fa di sutura fra un regime giuridico ed un altro che si instaura.

Questo collegamento e questa sutura non sono affatto assicurati dall'articolo 23, come non lo sono per altro verso dall'articolo 24, dall'articolo 25 e dall'articolo 26 di questa legge.

Vogliamo per un momento fare un commento (come vede, signor Presidente, sto strettamente al tema, senza fare alcuna divagazione), una analisi logicogiuridica di questo articolo 23? Dice l'articolo 23: «Per la prima elezione» (ecco la norma di collegamento) «dei consigli regionali i comizi elettorali sono convocati, d'intesa con i presidenti delle corti di appello, nella cui circoscrizione sono compresi i comuni della regione, dal prefetto del capoluogo della regione...». Viene fatto di osservare: qui c'è, come dicono gli studiosi di cose giuridiche, un atto giuridico complesso, un atto alla formazione del quale concorrono con pari efficacia due volontà imputabili a due organi diversi dello Stato, cioè il prefetto del capoluogo della regione e i presidenti delle corti di appello, anzi più di due autorità. Veramente nella relazione dell'onorevole Di Primio, a pagina 4 (mi dispiace, onorevole Di Primio, di doverlo distogliere dalle sue letture del rotocalco) si dice: di intesa con il presidente della corte di appello. Nella legge è detto: con i presidenti delle corti di appello ed io ritengo che sia più esatta la norma che stiamo esaminando. Basti pensare, infatti, alla Lombardia per rendersi conto che di presidenti di corti di appello ce ne è più di uno.

Quindi è un atto complesso alla cui formazione concorrono il prefetto del capoluogo della regione ed i presidenti delle corti di appello. Vorrei ora subito osservare (non che sia incostituzionale, ma dal punto di vista della correttezza o, se non volete della correttezza, della eleganza) che questa commissione di volontà, questa confusione di volontà fra un organo del potere esecutivo quale è il prefetto, ed un organo del potere giudiziario, quali sono i presidenti delle corti di appello (sia pure questi ultimi chiamati a svolgere una attività legislativa, ma pur sempre di garanzia al di sopra delle parti; perché altrimenti non avrebbero senso) non è bella. L'atto di chi è: del prefetto o dei presidenti delle corti di appello? E badate che qui si richiede una intesa, si richiede il concorso di due o più volontà di efficacia uguale, paritaria: quella del prefetto, quella dei presidenti delle corti di appello. Infatti, la norma non dice che i comizi elettorali sono convocati «sentiti» i presidenti delle corti di appello, ma «di intesa con essi». Dunque, si esce in parte dagli schemi consueti del nostro ordinamento giuridico.

Ma non è soltanto questo il guaio; se così fosse, sarebbe una piccola cosa, una novità alquanto stravagante, ma tale da non impressionare eccessivamente. Il guaio è, onorevole Presidente, che, trovandoci di fronte a norme transitorie – le quali, come ho detto, dovrebbero per loro natura affrettare i tempi della attuazione della legge – scopriamo che si tratta di norme in bianco, le quali presuppongono un'altra normazione. Quali sono infatti i «presidenti delle corti d'appello nella cui circoscrizione sono compresi i comuni della regione», quando né in questa né in altra legge si fa menzione delle circoscrizioni elettorali? Credo che a questo mio interrogativo sia difficile dare una risposta. In altri interventi ho dimostrato, con i testi di legge alla mano, come in tutte le norme riguardanti le regioni a

statuto speciale fossero indicate le circoscrizioni elettorali; eppure anche in quelle regioni esistono le province, anche in quelle regioni le circoscrizioni coincidono con le province; e tuttavia si è operata una precisa individuazione delle circoscrizioni elettorali. E ciò a partire dallo statuto per la Sardegna fino all'ultimo approvato anche da questa assemblea, lo statuto per la regione Friuli-Venezia Giulia.

Chi dirà, allora, quali sono le circoscrizioni per le elezioni regionali? Nell'allegato B annesso a questo disegno di legge si legge: Circoscrizioni di... Ora, questo vuoto bisognerà pure riempirlo. Non si può, onorevole Taviani, farlo con una circolare, perché questa non è materia per circolari. L'individuazione della circoscrizione elettorale richiede un atto di volontà legislativa; al limite, anzi, è stata da alcuni sostenuta la necessità di un atto di volontà legislativa costituente. Negli statuti delle regioni a statuto speciale si è provveduto a ciò con norme di rango costituzionale così che per modificare quelle circoscrizioni occorre la procedura più difficile, la procedura aggravata prevista dall'articolo 138 della Costituzione.

Quindi, la norma transitoria, di cui all'articolo 22 del disegno di legge, mentre dovrebbe affrettare i tempi d'attuazione, contiene invece un rinvio in bianco e richiede una ulteriore norma. Questi miei amici regionalisti, così sospinti da un'ansia di immediata attuazione degli istituti regionali, per volere fare presto, come spesso avviene, finiscono per fare male e pongono in essere una norma che non realizza i loro intenti, ma ne rallenta il perseguimento.

Onorevole Taviani, mi sa dire ella chi è il prefetto del capoluogo della regione? Qui ritorniamo sempre sugli stessi temi: però non è un ripetersi, è la legge che è fatta male. Ora, il prefetto del capoluogo della regione che, d'intesa con i presidenti delle corti di appello, deve mettere in marcia il meccanismo elettorale che dovrebbe scattare nel 1969, non si sa quale sia. È evidente che, pensando alla Lombardia, si risponde che si tratta del prefetto di Milano; ma se pensiamo all'Abruzzo? Mi scusi, onorevole Di Primio, se penso sempre all'Abruzzo; ma anche pensando alla Calabria, qual'è? Qui non siamo nel campo dell'astratto, questa è la realtà, constatate voi stessi come è fatta male questa legge! Voi regionalisti avete sparato dalla culatta (io lo posso dire in quanto ufficiale di artiglieria, benchè la mia carriera non sia stata molto brillante, ed io mi sia fermato al grado di capitano).

Onorevole Taviani, mi sa dire lei qual'è il capoluogo dell'Abruzzo?

**Taviani**, *Ministro dell'interno*. Non posso sparare, in Parlamento è proibito.

**Bozzi**. Non lo sa nemmeno l'onorevole Di Primio, che è abruzzese. Signor Presidente, questo non è un problema teorico; qui ci troviamo di fronte a delle norme transitorie, a delle norme di sutura e di collegamento. Ab-

biamo una normazione in bianco di rinvio, ma di rinvio a che? Non si sa, come non si sa quale sia il capoluogo della regione.

A proposito delle circoscrizioni, mi pare che in seguito ad una nostra obiezione, con la quale affermavamo che le regioni storico-tradizionali – ovvero le regioni così come sono delineate dalla Costituzione – non costituiscono unità omogenee dal punto di vista socio-economico (per usare un'altra espressione ormai divenuta di uso comune), l'onorevole Taviani abbia risposto che esistono anche gli strumenti per aggregare una provincia ad un'altra provincia, per operare – insomma – dei trasferimenti.

**Taviani, Ministro dell'interno.** Non ho detto questo, onorevole Bozzi, ma semplicemente che qualunque delimitazione circoscrizionale lascia aperti dei problemi, e che le circoscrizioni statali non ne sono escluse: basta pensare a Chiasso ed a Ponte Chiasso.

**Bozzi.** Certamente però, laddove c'è un decentramento politico, la questione assume un aspetto molto più importante. Mi dispiace che lei non l'abbia detto, onorevole Taviani, perché si tratta di una considerazione molto giusta, ed alla quale bisognerebbe provvedere dal momento che volete a tutti i costi istituire le regioni. Quest'auspicio non è soltanto mio; la pensano allo stesso modo anche il professor Compagna, meridionalista e regionalista convinto e piuttosto acceso, ed il professor Tagliacarne, i quali hanno compiuto studi approfonditi in materia, giungendo alla conclusione che una revisione della «carta regionalistica» delineata dalla Costituzione si rende ormai necessaria, perché quella carta non è rispondente all'attuale realtà. Sarebbe però auspicabile che questo rimescolamento avvenisse prima dell'istituzione delle regioni, ed in questo caso il criterio ora adottato della coincidenza delle circoscrizioni elettorali con le province non avrebbe più alcuna validità.

Perché dico queste cose? Per dimostrare ancora una volta come questa legge – che dovrebbe essere espressione di una volontà decisa di fare le regioni e porre in essere il meccanismo finale indispensabile alla realizzazione del disegno politico del centro-sinistra – non sia uno strumento adatto, perché postula l'approvazione di un'altra che la integri. Voi, con questa legge, avete venduto il sole di agosto: essa non serve, perché dovete ancora precisare quali siano le circoscrizioni e fissare quella piccola cosa che è il capoluogo della regione.

Ieri sera, se ben ricordo, l'onorevole Di Primio ebbe a dire, interrompendomi, che il capoluogo delle regioni dovrà essere stabilito o dalle regioni stesse o con legge della repubblica...

**Di Primio, Relatore.** Ho detto che nel disegno di legge n. 1062, recante «Modifiche alla legge 10 febbraio 1953, n. 62, sulla costituzione ed il funzionamento degli organi regionali», sono previste le modalità per la de-

terminazione del capoluogo della regione. La decisione in materia sarà presa dal Parlamento o dai consigli regionali a seconda della scelta di principio che il Parlamento stesso farà.

**Bozzi.** Constatato con piacere, onorevole Di Primio, che ella ha finalmente risolto il problema se sia nato prima l'uovo o la gallina... Mi sa dire ella, in sostanza, come si concili codesto meccanismo che fa riferimento per la fase elettorale ai capoluoghi di regione con la circostanza che i capoluoghi stessi dovranno essere designati più tardi o dai consigli regionali eligenti o dal Parlamento con una legge? Si sarebbe dovuto almeno introdurre nel testo in esame una norma transitoria, che stabilisse quale debba essere considerato il capoluogo della regione ai fini della prima applicazione di codesta procedura elettorale. Questo era appunto ciò che avremmo voluto proporre con un nostro emendamento, se non ci fosse stata preclusa anche questa possibilità dalla decisione di tenere questa «seduta-fiume» (che – sia detto tra parentesi – è una sorta di oggetto misterioso, non sapendosi da chi sia stata richiesta e voluta; ma questo è un punto sul quale dovremo tornare formalmente prima della fine di questa discussione).

Se non ci fosse stato impedito di presentare emendamenti, avremmo appunto proposto l'inclusione in questa legge di una simile norma transitoria; e lo avremmo fatto per lo spirito di collaborazione che ci ha sempre animati, affinché se questa legge deve per volontà della maggioranza passare, vi siano almeno introdotti alcuni miglioramenti dal punto di vista formale. Viceversa questa legge (e lo diciamo senza demagogia) appare costellata di difetti anche ad un esame critico appena superficiale. Quando sentiamo il Presidente del Consiglio onorevole Moro affermare che il Governo intende attuare le regioni «dopo un attento esame», viene spontaneo domandarsi come mai non si sia cominciato a fare già con questa legge tale «attento esame».

Con questa legge, onorevole ministro dell'interno, il Governo e la maggioranza hanno compiuto un atto di estrema gravità. Voi avete dato ai «regionalisti» dell'estrema sinistra – anzi, all'estrema sinistra – un'arma potentissima, perché vi siete impegnati a convocare entro il 1969 i comizi elettorali regionali. Si tratta di un impegno che la Camera (non so che cosa succederà al Senato) sta per assumere, ma che ben difficilmente potrà essere mantenuto. Con questa legge voi, signori della maggioranza, date all'estrema sinistra una cambiale in bianco e, mentre già pensate al prossimo Governo di centro-sinistra, vi mettete nella condizione di debitori che sanno di non poter adempiere un impegno che voi stessi avete proposto alla Camera e che voi stessi avete sottoscritto. Con quali strumenti potrete mantenere tale impegno? Avrete il tempo di fare quell'«attento esame»? Se per avventura volete uscire da questa situazione per il rotto della cuffia e dire che l'«attento esame» non è stato compiuto, quale discredito cadrà sulla classe politica dirigente – non solo sulla democrazia cristiana o sul partito

socialista, ma su tutta la classe politica italiana – che assume e sottoscrive con tanta leggerezza impegni che non può mantenere! Come possiamo accogliere con meraviglia o tacciare di qualunquismo l'ondata di sfiducia che dal paese si volge contro di noi, quando assumiamo impegni con tanta leggerezza, quando facciamo leggi che non hanno alcuna possibilità concreta di attuazione, quando un Presidente del Consiglio parla di «attento esame» e sottoscrive intanto una proposta che non ha alcuna possibilità di concreta attuazione e che rinvia ad una nuova legge? Questa non è una prova di serietà, ma di superficialità!

Mi aspetto dal relatore e dal ministro una risposta concreta a questi interrogativi precisi, che non sono ostruzionismo bensì una forma di collaborazione attuata attraverso la critica. L'opposizione, quando è seria, ha in sé una nota di creazione: perché, opponendo, prospetta alla maggioranza quello che dovrebbe fare al posto di quello che ha fatto malamente. Dategli una risposta che ci tranquillizzi. Diteci se questo meccanismo procedurale può scattare immediatamente o se non ha piuttosto bisogno di un'ulteriore legge. Avete bocciato un nostro emendamento, con il quale si condizionava la possibilità dell'elezione ad una disciplina relativa all'ordinamento finanziario delle regioni. Che significato ha questa bocciatura? Voi affermate che è chiaro che si tratta di un ordinamento finanziario. D'accordo, ma tra le righe il relatore, onorevole Di Primio, ci fa capire che può essere un ordinamento provvisorio. Dunque facciamo sorgere un istituto così importante come quello regionale sulla base di un ordinamento finanziario fatto così, tanto per cominciare? È questo il serio e attento studio dell'onorevole Moro? O, mentre si dicono certe cose nel tentativo di prendere al laccio l'opinione pubblica, si varano leggi che contraddicono con i fatti quelle parole?

Ecco le ragioni della nostra preoccupazione e del nostro allarme. Siamo contrari pregiudizialmente all'istituto della regione così com'è configurato nella Costituzione. Vi siamo contrari sia per la pericolosa carica di politicizzazione che contiene, sia per la realtà che esiste oggi in Italia. Da quest'ultima nessun uomo politico, onorevole De Martino, può prescindere, perché suo compito è di operare nella realtà di oggi, non di fare accademia. Non siamo all'Università di Roma, o di Napoli; abbiamo di fronte a noi la realtà italiana con i suoi pericoli, con i suoi drammi; quelle che per l'onorevole De Martino sono «antipatie», per noi sono ragioni di lotta politica, di lotta per la libertà. Sappiamo che ci sono forze politiche che svolgono un giuoco molto grave.

Abbiamo sminuzzato questa legge nella sua struttura politica, nella sua struttura tecnico-legislativa di applicazione: e abbiamo visto che non regge. Questa legge è un po' come un bellissimo palazzo progettato da un ingegnere, in cui non siano state previste le scale. Questa legge, così com'è, è inapplicabile. Pensate a quante cose debbono esser fatte prima del 1969: stabilire le circoscrizioni, designare i capoluoghi delle regioni, elaborare l'or-

dinamento finanziario, abolire i consigli provinciali (altrimenti, l'onorevole La Malfa fa la rivoluzione...). Dica l'onorevole ministro, se questa è una cosa seria! (*Applausi*).

[...]

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, anche questo articolo 24 è collocato sotto il titolo VI che comprende disposizioni transitorie. Leggo il titolo dell'articolo: «Norme in materia di ineleggibilità».

Ho l'impressione che questo titolo non sia appropriato, non sia in corrispondenza con il contenuto della norma. Se il relatore fosse presente rivolgerei a lui la mia proposta; in sua assenza mi rivolgo al sottosegretario Gaspari. Proporrei un emendamento al titolo. Non si tratta di una norma in materia di ineleggibilità, ma di una norma sull'intrallazzo transitorio destinato a divenire definitivo. Onorevole Gaspari, ella troverà poi la formula adatta.

**Romualdi.** La formula la trovano subito.

**Bozzi.** Questo è veramente l'articolo dell'intrallazzo provvisorio che, come tutti gli intralazzi italiani, è destinato a diventare permanente. (Interruzione del deputato Romualdi).

In sostanza l'articolo 24 è un articolo molto serio, come ha rilevato anche l'onorevole Jole Giugni Lattari. Sotto l'apparenza di norma transitoria deroga all'articolo 5 che stabilisce le cause di ineleggibilità, che sono una cosa seria, poiché costituiscono una eccezione al diritto di elettorato passivo; cioè un cittadino è ritenuto non eleggibile in quanto vi è una seria ragione di interesse pubblico. Il secondo comma dell'articolo 5, in conformità con tutta la legislazione in materia elettorale, stabilisce che le cause di ineleggibilità non hanno effetto se le funzioni esercitate e la carica ricoperta non siano cessate almeno 180 giorni prima della data di scadenza del quinquennio di durata del consiglio regionale. Centottanta giorni sono esattamente 6 mesi.

Che cosa dice invece la norma eccezionale, la norma cioè che riguarda l'impianto del primo consiglio regionale? Altro che di 180 giorni prima! La norma dice: «Per la prima elezione dei consigli regionali le cause di ineleggibilità previste dalla presente legge non hanno effetto se le funzioni esercitate siano cessate entro i sette giorni successivi alla data del decreto di convocazione dei comizi».

A questo punto potrei finire subito il mio discorso, perché è già chiara la ragione che consiglia la modificazione dell'articolo 24 nel senso che ho poc'anzi proposto: norme sull'intrallazzo transitorio destinato a diventare definitivo.

Si tratta veramente di una cosa che è stata definita obbrobriosa, quanto meno stravagante. Di regola, cioè, si deve cessare dalla carica, per non esercitare influenza sull'elettorato, sei mesi prima; per queste prime elezioni, in-

vece, basta che si cessi sette giorni dopo la data di convocazione dei comizi, cioè quando già si è avuto modo di svolgere largamente tutta la suggestione che una carica può esercitare (e a volte si tratta di cariche molto importanti).

Tanto più strana è questa norma in quanto nell'articolo 22 è stabilita la data delle elezioni: entro il 1969. Si sarebbe potuto stabilire che bisognava cessare da queste cariche, ad esempio, entro i primi tre mesi del 1969; il Governo e la maggioranza avrebbero fatto in modo che le elezioni avvenissero uno o due mesi dopo la cessazione da queste cariche. Voglio dire che dal momento che voi avete fissato già con legge la data delle elezioni, potevate raccordare agevolmente il sistema della ineleggibilità con quella data.

Veramente quando si giunge al pratico si vede che cosa siano, nell'intendimento di alcune forze, le regioni. D'accordo che vi sono i casi di ineleggibilità, ma intanto, nelle prime elezioni regionali, non se ne tiene conto e, una volta che si è stati eletti, anche con la forza della carica rivestita (il discorso non riguarda i partiti di opposizione, ma i partiti di maggioranza che si servono di quelli che ormai con un eufemismo si chiamano bottoni o bottoncini) è difficile essere messi da parte.

Ecco sotto quale moralizzazione si pone l'impianto dei primi consigli regionali. E si sa che una volta che si è installati (e si è installati per quattro anni) è difficile cadere, perché poi si mette in moto un'altra macchina. È morale questo? È un buon modo di legiferare?

Facendo ancora l'analisi di questo articolo 24 e confrontandolo con l'articolo 5, secondo comma, vedo che nell'articolo 5 c'è un rigore che non si riscontra invece nell'articolo 24. Nell'articolo 5, infatti, oltre a richiedere i 180 giorni, si parla di «effettiva astensione da ogni atto inerente all'ufficio rivestito». Cioè per l'articolo 5 non solo è necessaria la cessazione dalle funzioni, dalla carica, dall'ufficio, ma siccome tale cessazione potrebbe essere soltanto simbolica o apparente, l'articolo 5 stabilisce che vi sia effettiva astensione da ogni atto inerente all'ufficio rivestito. Nell'articolo 26 questa clausola non è riprodotta; e se non è riprodotta è chiaro che si vuol dire che uno, sì, può allontanarsi simbolicamente, giuridicamente, formalmente, ma non è richiesta anche l'effettiva astensione da ogni attività dell'ufficio. Dove si è voluto dire si è detto, dove non si è voluto dire non si è detto, sia pure per una norma di carattere cosiddetto transitorio.

Onorevoli colleghi, questo non è ostruzionismo; noi vi abbiamo dimostrato che una serie di norme sono assurde. Questa norma non è soltanto difettosa dal punto di vista della tecnica giuridica! L'altro giorno scherzando ho detto che non sapevo se il ministro Reale (non voleva essere un'offesa) avesse riesumato l'antica carica di ministro degli affari di culto che era stata abolita; ma in effetti il ministro di grazia e giustizia ha anche l'obbligo di curare la stesura, la formulazione, il coordinamento delle leggi; il ministro di grazia e giustizia deve essere il ministro della legalità. Ma queste leggi sono fatte nel peggiore dei modi.

Riflettevo poco fa, signor Presidente, su un particolare che non mi sembra da sottovalutare. Si parla tanto di riforma dello Stato e si dice che essa passa anche attraverso le regioni. Ma esistono o non esistono uffici legislativi nei vari ministeri? So di alcuni miei colleghi del Consiglio di Stato, altissimi magistrati, che ne fanno parte. Ma qual è la loro utilità, se non hanno nemmeno la forza di fare rilevare ai ministri l'esistenza di simili storture nei provvedimenti di legge predisposti?

È possibile che si parli di capoluoghi di regione senza specificare quali siano? O forse avviene che questi rilievi siano prospettati, ma la necessità del compromesso è tale che inevitabilmente vengono fuori simili mostri giuridici?

È ostruzionismo questo, o non invece la prospettazione di inconvenienti seri, che dal piano giuridico travalicano ed investono il piano della moralità giuridica?

Ho letto sui giornali di oggi che l'onorevole Moro, in un discorso tenuto a Bari, ha cercato di rassicurare il popolo italiano, dicendo che riguardo all'ordinamento regionale tutto viene fatto con profonda serietà ed estrema attenzione. Debbo dire che veramente certi aggettivi vengono adoperati per togliere valore ai sostantivi. Non so se sia possibile ammettere una graduazione della serietà, se vi sia cioè una serietà profonda e una serietà superficiale. Per mio conto, penso che o si è seri o non lo si è. Non so nemmeno se esista una graduazione dell'attenzione, cioè se vi sia una attenzione estrema e un'attenzione non estrema. Ma, anche qui, o si è attenti o non lo si è.

Onorevoli colleghi della maggioranza, quando vi deciderete a dare prova di questa profonda serietà? Rinviata sempre l'occasione. Ma intanto, perché questa prima legge regionale è stata redatta senza quell'«estrema» attenzione e quella «profonda» serietà di cui parla l'onorevole Moro? O forse pensate che invece questo provvedimento sia serio e meditato? Se è così, se la profonda serietà e l'estrema attenzione si misurano con il metro di leggi di questo genere, Dio ci guardi dalle leggi non serie e non meditate!

Questa è la peggiore della leggi che siano state mai fatte. Intanto, come dicevo poco fa, è una legge che non può funzionare; ma, anche se funzionasse, creerebbe indubbiamente norme di estrema e profonda immoralità, come questa dell'articolo 24, che, pur predisponendo criteri di ineleggibilità da valere per il futuro, consente, per la prima attuazione, lo intrallazzo nella camera dei bottoni dei capi di gabinetto, dei sindaci, degli assessori, dei consiglieri.

Anche per queste ragioni, che poi rientrano tutte in un principio fondamentale, voteremo contro questo articolo 24 sull'intrallazzo destinato a diventare definitivo. (*Applausi*).

*Approvato il 31 ottobre e trasmesso al Senato il 6 novembre, il disegno di legge sarà definitivamente approvato nella seduta del 14 febbraio 1968 (legge 17 febbraio 1968, n. 108).*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUL CONSIGLIO SUPERIORE  
DELLA MAGISTRATURA

Seduta del 29 novembre 1967

*Le modificazioni alla legge 24 marzo 1958, n. 195, sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura costituiscono, nella IV legislatura, l'oggetto di un disegno di legge (C. n. 3846) e di quattro proposte di legge (C. nn. 996, 1120, 1231 e 1744), presentate, queste ultime, nel 1964.*

*Il disegno di legge, che assorbe tutte le altre proposte, approda in Aula il 20 novembre dello stesso anno.*

*L'intervento di Bozzi, il 29 novembre, inquadra subito il problema politico che appesantisce il dibattito: le divisioni presenti in seno alla maggioranza, emerse già durante i lavori in commissione, non sembrano riconponibili, tanto da far temere che il Governo alla fine possa decidere di porre la questione di fiducia.*

*Bozzi, firmatario della proposta C. n. 1120, entra nel merito del provvedimento: il vero problema del Consiglio superiore della magistratura consiste, a suo giudizio, nell'assicurarne l'indipendenza rispetto al Presidente della Repubblica, il cui potere di scioglimento appare illegittimo (il disegno C. n. 1120 proponeva, infatti, la soppressione dell'art. 31 della legge del 1958, contenente la norma relativa al potere di scioglimento).*

*Più in generale il provvedimento in discussione si mostra «alquanto striminzito, asfittico»; si occupa, per esempio, di fissare il numero di dattilografi e uscieri (materia di per sé riservabile alla disciplina regolamentare) e non affronta i tanti problemi della magistratura, che costituiscono materia di discussione per gli operatori del diritto e preoccupano i cittadini.*

*In conclusione i problemi non sono soltanto quelli del Consiglio superiore, «ma sono i problemi di rendere giustizia al cittadino e di renderla bene e presto».*

*Il 30 novembre Salvatore Valitutti annuncia il voto contrario dei liberali. Il disegno sarà definitivamente approvato dal Senato il 16 dicembre (legge 18 dicembre 1967, n. 1198).*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, preliminarmente desidero rilevare che in questi ultimi tempi la Commissione giustizia ha dibattuto ar-

gomenti di estremo interesse. Ne cito tre: il divorzio, la riforma del diritto di famiglia e la riforma del Consiglio superiore della magistratura che, dopo l'esame da parte della Commissione giustizia, si trova qui in aula per la discussione generale. In ordine a ciascuno di questi tre temi, l'onorevole Reale, ministro guardasigilli, non ha avuto – e me ne dolgo per lui – molta fortuna.

Circa la proposta di legge Fortuna sul divorzio, l'onorevole guardasigilli si è trovato in una strana situazione, perché egli – come ha dichiarato per suo conto il sottosegretario Misasi (e del resto lo sapevamo da altra fonte) – è favorevole al divorzio, ma si è trovato nella necessità di non poter manifestare, come ministro, questo suo punto di vista in Commissione. L'onorevole Misasi ebbe a dire che, per un governo di coalizione, il programma e l'impegno sullo stesso si formano su ciò che unisce e non su ciò che divide. Naturalmente, il tema del divorzio – quello dell'onorevole Fortuna – minacciava di determinare un altro divorzio: quello del partito repubblicano dalla coalizione di centro-sinistra.

Sull'argomento della riforma del diritto di famiglia – che, tanto per mantenere la terminologia giuridica, è una filiazione legittima del ministro guardasigilli e del Governo – non può dirsi che la fortuna sia stata maggiore, perché anche in quel campo le difficoltà che si incontrano – ed è anche logico che sia così, perché si tratta di una materia aspra e difficile, a cavallo fra il diritto privato e il diritto pubblico – non sono lievi. E non so se si potrà riuscire entro questa legislatura, non dico a varare l'intero provvedimento, ma a farlo approvare almeno da questo ramo del Parlamento.

Ritengo ciò estremamente difficile, dato il punto a cui sono le discussioni. Si parla della possibilità di uno stralcio, cosa che io non vedrei con piacere, perché il sistema degli stralci, delle piccole riforme, fa sempre perdere di vista l'esigenza dell'organicità dell'insieme; e nel nostro Parlamento, purtroppo, si ha il vizio di procedere frammentariamente, alle volte anche con un metodo arlecchinesco.

Quanto, poi, al terzo argomento, ossia quello della riforma del Consiglio superiore della magistratura, qui sembrava che si potesse applicare la formula, enunciata dal sottosegretario Misasi, secondo cui, per un governo di coalizione, il programma e l'impegno devono formarsi su ciò che unisce e non su ciò che divide. Invece, anche in questa circostanza vi è stata non l'unione, ma la divisione.

In verità, una cattiva sorte perseguita questi provvedimenti. In Commissione è occorso al ministro di grazia e giustizia una specie di infortunio sul lavoro. Il testo originario del Governo aveva una struttura che tutti conosciamo: e cioè quella della rosa di candidati espressi da ciascuna categoria. Esso, però, concedeva la possibilità a tutta la magistratura di scegliere quattro «petali» (mi riferisco ai magistrati di Cassazione, perché il problema riguarda soltanto quella categoria) mentre altri due magistrati di Cassazione potevano essere scelti senza essere «petali», ossia fuori della rosa

dei candidati. In Commissione, la maggioranza di centro-sinistra su questo punto si è divisa. Questo è un fatto, una constatazione, senza alcun sottotondo polemico.

**Mannironi**, *Relatore per la maggioranza*. Càpita.

**Bozzi**. Con frequenza anche eccessiva. Dicevo, dunque, che la maggioranza si è spaccata, sicché oggi, se la democrazia cristiana, come dice a parole – e mi auguro che alle parole seguano i fatti – manterrà in Assemblea l'atteggiamento che prese in Commissione, l'unico appoggio che potrà venire al testo del Governo sarà quello del gruppo comunista, oltre che quello del gruppo socialista.

Quindi, si sono verificati gravi infortuni sul lavoro per tutti i provvedimenti che ho ricordato, il cui cammino è stato alquanto accidentato: però, più accidentato di tutti è stato il cammino del progetto che è oggi al nostro esame.

È stato detto da qualche collega della democrazia cristiana che l'emendamento Breganze è un emendamento tecnico. Credo che in Parlamento la tecnica abbia, sì, importanza, ma sempre come componente di una valutazione politica. Qui tutto è politica. Ma se c'è una questione in cui la tecnica proprio non c'entra, è proprio questa: essa implica, infatti, una valutazione squisitamente politica.

Mi rendo conto del motivo per il quale è stata data la definizione di «tecnico» ad un fatto politico. Ciò è avvenuto forse per tre ordini di ragioni: in primo luogo, per cercare di addolcire questa frattura, di renderla meno aspra, presentando la soluzione prescelta appunto come una soluzione tecnica; in secondo luogo, per l'eventualità che il Governo si irrigidisca e ponga (cosa, questa, che non è stata ammessa, ma neppure esclusa) la questione di fiducia; infine, per l'eventualità che l'opposizione ripieghi su se stessa e ritorni sulle sue decisioni, considerato che su un fatto «tecnico» ci si può sempre mettere d'accordo.

La verità è – credo che su questo conveniamo tutti – che si tratta di un fatto di un certo rilievo politico. Si tratta non di una cosa eccezionale, è vero, ma pur sempre di un fatto importante.

Noi siamo molto a contatto – come si dice oggi – con gli operatori del diritto, con le associazioni dei magistrati, e conosciamo pertanto la realtà della questione. È quindi inutile che ce la nascondiamo. Personalmente, sono amareggiato per la polemica e l'antagonismo creatisi tra l'Associazione dei magistrati e l'Unione dei magistrati.

Ho già detto queste cose e le ripeto sempre anche nei convegni ai quali partecipo, cortesemente invitato. Speravo proprio che nel convegno di Catania il problema potesse trovare un avvio al componimento. L'onorevole Santagati, nel corso del suo intervento, si è riferito al convegno di Catania, ma non a quello di Taormina. Se a Catania vi furono, come si suol

dire, rose e fiori (non è vero, onorevole ministro?), a Taormina le acque furono alquanto agitate e la polemica fu molto vivace. Ella, onorevole Martuscelli, lo sa molto bene. Non so che cosa sia successo dopo e mi auguro che la polemica sia stata sopita. Non posso, tuttavia, non rilevare il fatto che si è trattato di una manifestazione di una certa gravità, niente affatto idonea, almeno in quella fase, ad avviare un discorso di intesa e di collaborazione in vista di una unificazione.

Il tema è, quindi, politico. Perché si contende sull'alternativa dei «petali» e dei «non petali»? Non già perché si tratti di un fatto tecnico. Considerando la realtà, siamo consapevoli del fatto che dalla scelta dei meccanismi elettorali può dipendere l'impossessamento del governo della magistratura da parte di certe organizzazioni che hanno determinati punti di vista. Io qui non li discuto. Molti colleghi presenti sanno come io abbia sempre partecipato alle riunioni dell'Associazione magistrati, come per molti aspetti io sia vicino al punto di vista di tale associazione e come io, che provengo dalla magistratura ordinaria, sia ammiratore dei giovani magistrati, dei quali apprezzo l'apertura mentale e la cultura non soltanto giuridica; il che è confortante, data l'idea — che credo di condividere con molti, mi auguro con tutti — per cui il magistrato non deve vivere in una sorta di campana pneumatica, impossibile, inimmaginabile e retorica, ma deve vivere nella realtà, perché il diritto è al servizio della società.

Non si tratta di un concetto astratto. So bene che, pur essendo il magistrato — e lo dirò fra breve — ancorato al rispetto della legge, nell'attività interpretativa non può non portare una sua nota creativa: il che per altro significa non già che deve farsi egli stesso legislatore — ciò sarebbe uno sconvolgimento antidemocratico e incivile — ma che deve usare di quel tanto di creatività che possa rendere duttile la norma per adattarla alle situazioni nuove. Altra cosa è però impossessarsi, in base a certe vedute, dell'organo che governa la magistratura. Questo è il problema, e si tratta di un problema politico. Il problema di quelli che ho chiamato i «petali» e «non petali» della rosa è tutto qui.

Il disegno di legge in esame ha costituito per me una notevole delusione, perché mi è apparso alquanto striminzito, asfittico. La stampa, i congressi dei magistrati, le loro associazioni ed unioni si sono largamente interessati del grave problema del Consiglio superiore della magistratura. A Catania si è tenuto un congresso di estremo interesse per la natura dei temi e degli interventi, che si è incentrato sulla indipendenza del Consiglio superiore da tutti gli altri poteri dello Stato, tema per taluni aspetti anche nuovo, soprattutto per l'aspetto (su cui tra breve mi soffermerò, con la delicatezza che l'argomento richiede) concernente l'indipendenza del Consiglio superiore dal Presidente della Repubblica.

Ebbene, nel disegno di legge (e ciò può affermarsi anche per le proposte di legge presentate sull'argomento, e forse anche per la mia, che ebbe un valore di rottura di una certa situazione, di richiamo ad una esigenza

di interventi e non è quindi perfetta: sono il primo a riconoscerlo) non trovo l'eco di questi grandi e veri problemi riguardanti il Consiglio superiore della magistratura.

Non intendo fare dell'ironia, onorevole ministro, ma, di fronte alla gravità dei problemi della magistratura – che non sono soltanto, ahimé, quelli del Consiglio superiore, ma sono i problemi del rendere giustizia al cittadino e di renderla bene e presto –, è veramente inammissibile che si disturbi il Parlamento per approvare l'articolo 4 di questo disegno di legge, grazie al quale finalmente l'opinione pubblica italiana, assetata di giustizia, si tranquillizza perché sa che il Parlamento ha fissato che il Consiglio superiore avrà dodici dattilografi giudiziari e dieci uscieri. Ma queste sono, mi consenta l'espressione, onorevole Reale, «monellerie legislative». Mi auguro che l'onorevole La Malfa non abbia letto questo articolo. Egli ci insegna sempre come si debbano fare le leggi e come la legge debba essere legge ed il regolamento regolamento. Onorevole Reale, una tirata di orecchi dall'onorevole La Malfa non gliela risparmierebbe nessuno. Non glielo faccia dunque leggere questo articolo, per cortesia.

Se questa è materia di legge e se domani questi signori dattilografi, invece di dodici, dovranno essere tredici; o questi rispettabilissimi uscieri, invece di dieci, dovranno essere undici, ella ne investirà di nuovo il Parlamento, onorevole ministro, per fare un'altra legge? Al contrario, se vi è una materia tipicamente regolamentare, è questa.

Francamente, la norma è superflua perché regola una materia che dovrebbe essere riservata alla disciplina regolamentare. Inserite piuttosto un articolo nel quale si disponga soltanto che le dotazioni di questo personale ausiliario siano fissate d'accordo tra il ministro di grazia e giustizia e quello del tesoro.

**Reale, Ministro di grazia e giustizia.** Onorevole Bozzi, le faccio notare che disposizioni in materia, anche se di diverso contenuto, sono inserite nella legge 24 marzo 1958, n. 195. Quindi, occorre una successiva legge per modificare quelle norme della legge del 1958.

**Tesauro.** Approvata anche con il voto dei liberali.

**Bozzi.** Non nego che per modificare una legge occorra una successiva legge. Dico, però, che quella legge si poteva modificare in altra maniera, per esempio usando una formula del genere: «Per quanto attiene alla dotazione di uscieri, cancellieri, si provvederà di intesa», eccetera. Ella, onorevole ministro, ha ripetuto lo stesso errore di specificare in un testo di legge ciò che spettava alla determinazione di un regolamento. Che un errore sia stato commesso una volta, non significa che si debba ripeterlo. Il fatto poi, onorevole Tesauro, che per ipotesi – non ricordo – tale errore sia stato commesso anche con il voto dei liberali, non significa che noi

dobbiamo ripetere quell'errore. Non si tratta di coerenza: è caparbia, è cocciutaggine voler ripetere un errore quando ci si accorge di averlo commesso. Ella, onorevole Tesauro, confonde la coerenza con la caparbia, mentre si tratta sul piano giuridico e morale di cose completamente diverse.

**Tesauro.** Io mi riferivo semplicemente alla sua affermazione secondo la quale per la prima volta si faceva questo.

**Bozzi.** Io non ho detto questo; purtroppo non è la prima volta che ciò si verifica: anzi avviene con estrema frequenza.

In una legge di tanta importanza, in cui si trascura di risolvere alcuni essenziali problemi, il fatto che ci si occupi di dieci dattilografi – persone rispettabilissime, non dico di no – mi sembra proprio una cosa poco elegante. Se fosse proprio necessario occuparsi del loro numero nella legge, il problema dell'eleganza non avrebbe rilevanza; ma dal momento che tale indicazione non è necessaria, vi esorto ad eliminarla.

Ho ascoltato ieri l'onorevole Lucifredi, il quale consentiva con la soppressione, operata dalla Commissione, dell'articolo 7 del testo governativo, relativo all'impugnativa dei provvedimenti. L'onorevole Lucifredi ha ricordato che è pendente un ricorso innanzi alla Corte costituzionale, e ha quindi invitato ad attendere il giudizio di questo organo, per non mettere il carro avanti ai buoi (accetto per il Parlamento la funzione di carro, ma non so se la Corte costituzionale accetterà quella dei buoi). (*Si ride*).

Ebbene, anche questo avviene perché il disegno di legge è stato presentato il 1° marzo 1967, mentre le proposte di iniziativa parlamentare, a cominciare dalla mia, quali che siano i loro difetti, risalgono al marzo del 1964. Dunque, essendo stato presentato a tre anni esatti di distanza dalle iniziative parlamentari (benedette le iniziative parlamentari, perché per lo meno hanno questa funzione di rottura e di stimolo all'inerzia delle maggioranze e dei Governi) si sono determinate situazioni nuove. Se si fosse provveduto in tempo, invece, con l'autorità del Parlamento, si sarebbe potuta dare anche una indicazione eventualmente suscettibile di revisione da parte della Corte costituzionale.

Ciò non vuol dire che ora abbiamo le mani legate, in quanto potremmo, a rigore, deliberare anche in questo momento. Vi è soltanto una ragione di evidente opportunità che consiglia di soprassedere, e non già una ragione di incompetenza o di illegittimità. Comunque, l'avremmo potuto fare e, forse, avremmo potuto anche evitare quel ricorso alla Corte costituzionale. Nella mia proposta di legge – che non difendo in tutte le sue parti – avevo delineato questo sistema, che fu criticato.

**Reale, Ministro di grazia e giustizia.** Le ricordo, onorevole Bozzi, che avevo adottato il suo sistema nel disegno di legge.

**Bozzi.** In parte, onorevole ministro, e le do atto e la ringrazio di questo riconoscimento. Mi auguro che la Corte costituzionale sia dello stesso avviso. Vi sono due tipi di intervento: e cioè il Consiglio superiore interviene in ordine allo *status* e – mi si scusi la brutta parola – alla carriera dei magistrati, oppure sulla situazione disciplinare. Ma qui si versa non in materia di diritti, bensì in materia tipica di interessi legittimi, e il giudice degli interessi è il Consiglio di Stato. Non intendo fare una difesa di ufficio del Consiglio di Stato, ma difendo la Costituzione. Infatti, la distinzione fra diritti e interessi, alla quale ha accennato poco fa l'onorevole Valitutti, è nella Costituzione, nell'articolo 24, ed è ripresa ancora più incisivamente nell'articolo 113 della Costituzione stessa.

Ora, la legge del 1958, quando affida alle sezioni unite della Corte di cassazione la decisione sulla materia disciplinare, a mio avviso, viola l'articolo 113 della Costituzione.

**Tesauro.** Ella, onorevole Bozzi, mi insegna che c'è già il precedente del ricorso alle sezioni unite della Cassazione in materia disciplinare per la magistratura ordinaria.

**Bozzi.** Ma è proprio questa la norma che andava rivista e che oggi è all'esame della Corte costituzionale. Ritengo tale norma – e, credo, anche il ministro e la Commissione affari costituzionali sono dello stesso avviso – non costituzionale, perché concerne la tutela di interessi legittimi che, a norma dell'articolo 113 della Costituzione, va deferita al Consiglio di Stato. Non è stato possibile affrontare la questione in questa sede. Non critico l'accantonamento della norma, perché vi sono evidenti ragioni di opportunità. (*Interruzione del deputato Tesauro – Commenti del Relatore di minoranza Romeo*).

L'accantonamento della norma, però, è dovuto al fatto che si è arrivati alla fine della legislatura e non si è provveduto, con l'urgenza che sarebbe stata necessaria, sulla base di concrete proposte di legge, e non già di aspirazioni astratte o di voti di associazioni, che pure hanno un loro valore in un regime democratico.

Ma vedo accantonati altri aspetti, che sono stati sollevati non solo da me, ma anche da autorevoli esponenti della dottrina: cito, per esempio, un pubblicista di rilievo, il quale appartiene ad una corrente politica che non è la mia, ossia il professor Barile, dell'università di Firenze. La legge del 1958 (si tratta veramente di grossissimi problemi riguardanti il Consiglio superiore) contiene una norma in base alla quale il Presidente della Repubblica ha il potere di sciogliere il Consiglio superiore della magistratura, qualora ne sia impossibile il funzionamento, sentiti i Presidenti delle Camere e il comitato di presidenza del Consiglio superiore medesimo. Si tratta, evidentemente, di pareri obbligatori, ma non vincolanti: il Presidente della Repubblica ha il dovere di ascoltarli, ma non quello di

conformare la propria determinazione ai pareri espressi da questi altissimi uffici.

Mi sono domandato, non da oggi – e ho dato anche una risposta a questa domanda –, altri con me se lo sono domandato, e il problema è stato posto nel congresso di Catania con una relazione *ad hoc*: questo potere è costituzionalmente valido o no? È una grave questione, perché l'indipendenza del Consiglio superiore non va vista soltanto in relazione al potere esecutivo. La mente corre subito al potere esecutivo, al terribile ministro guardasigilli che dice: questo sia promosso e questo no. Ma queste cose probabilmente non sono mai avvenute in Italia. Non avvengono oggi o, se avverranno, avverranno perché gli uomini non si possono modificare in base alle leggi, e comunque in casi estremamente eccezionali e patologici. Non credo a queste cose, né credo a ministri della giustizia che intervengano per imporre al magistrato quale debba essere la sentenza. Episodi del genere probabilmente non si sono mai verificati o sono, anche qui, casi patologici, deviazioni dovute a un cattivo costume, al quale nessuna legge di questo mondo può, in definitiva, porre riparo. Ma vi sono le influenze, diciamo così, istituzionali. E quelle sono più gravi.

Il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica è legittimo? Io – in verità – ne dubito. Al punto che, per risolvere questo dubbio, devo dire che il Presidente della Repubblica non ha questo potere. Infatti nella mia proposta di legge (l'unica, credo) veniva soppresso l'articolo 31 della legge del 1958. Perché il Presidente della Repubblica non ha, secondo me, tale potere? Innanzi tutto perché la Costituzione non ne parla. È un argomento che ha il suo peso. Quando la Costituzione ha voluto affidare al Presidente della Repubblica il potere di scioglimento delle Camere, l'ha detto espressamente. Non voglio qui inoltrarmi in una discussione per esaminare se il Consiglio superiore sia organo costituzionale. Concordo con l'onorevole Romeo sul fatto che è organo costituzionale. Io stesso ho detto e scritto che è organo costituzionale. Non voglio qui darne la dimostrazione. Non amo formule come «organo di rilevanza costituzionale» o «paracostituzionale», che non significano niente. Infatti un organo è costituzionale o non lo è. Formule di quel genere si dimostrano approssimative e dimostrano l'incapacità, in chi le escogita, di approfondire la reale natura giuridica di certi organi.

A mio avviso, dunque, il Consiglio superiore della magistratura è organo costituzionale. Ora, come si attribuisce la potestà di sciogliere un organo – diciamo pure – di «rilevanza costituzionale» senza che una norma costituzionale affidi questo potere? È ammissibile l'attribuzione di un potere di tanta gravità mediante una legge ordinaria? Sorge, in proposito, un piccolo dubbio. Ma vi è di più. La Costituzione, all'articolo 104, stabilisce che «i membri elettivi del Consiglio durano in carica quattro anni», senza che siano indicate eccezioni. Non vi è pertanto una attribuzione di potestà di scioglimento mediante un'investitura da parte dell'organo costituzionale; vi

è, al contrario, una norma costituzionale che fissa la durata di quest'organo. Ora, come può la legge del 1958, per giunta votata in Commissione in sede legislativa (non intendo sollevare una questione di legittimità, ma di opportunità e di correttezza parlamentare), attribuire al Presidente della Repubblica un potere di questo genere?

Vi è poi da domandarsi se sia ammissibile per un organismo non politico la possibilità di non funzionamento. Al congresso di Catania si è prospettata l'ipotesi che il Consiglio non possa riunirsi per una sorta di sciopero o per malattie che colpiscano i suoi componenti, ma si tratta di ipotesi scolastiche. Del resto, siamo di fronte ad un organismo per il quale non si richiede una continuità di azione, come avviene per il Parlamento, nonché per i consigli regionali, provinciali o comunali, organi amministrativi per i quali la legge prevede la potestà di scioglimento, in ben determinate ipotesi, da parte di taluni soggetti di diritto pubblico. Se il Consiglio superiore della magistratura non potesse funzionare, non vi sarebbe la paralisi dell'attività giudiziaria, ma semmai solo la sospensione delle assunzioni, degli avanzamenti, delle assegnazioni di sede, e via dicendo; fatti tutti indubbiamente gravi, ma non tali da determinare una paralisi nell'amministrazione della giustizia. L'ipotesi di non funzionamento dell'organo è dunque scolastica in sé e per sé; e inoltre tale da non corrispondere alla natura dell'organo e dell'attività che esso è chiamato a svolgere.

Se l'onorevole Presidente lo consente, vorrei condurre ancora un poco più avanti questa mia analisi. L'onorevole Valitutti si è domandato poco fa quale sia la figura del Presidente della Repubblica nel Consiglio superiore. Il tema non è stato studiato a sufficienza e ritengo meriti un approfondimento. Il Presidente della Repubblica è un organo costituzionale. Non si tratta qui di stabilire se si tratti di un potere. Alcuni sostengono trattarsi di un potere, un potere «neutro», che esercita un controllo di carattere costituzionale. Ma lasciamo stare tali questioni: non credo essenziale per la definizione del potere una pluralità di organi, ed è forse anche immaginabile un potere che si incentri in un organo solo. Una cosa, però, è certa: e cioè che il Presidente della Repubblica è un organo costituzionale. Questo mi pare fuori discussione.

E allora cosa è il Consiglio superiore della magistratura presieduto dal Presidente della Repubblica? Un'unione di organi, cioè l'organo Presidente della Repubblica che si unisce, secondo una figura nota nel nostro ordinamento amministrativo e costituzionale, con l'organo Consiglio superiore? Evidentemente, no. Vedo che il professore Tesauro scuote la sua testa bianca. Non si tratta quindi di due organi che si uniscono, si tratta di un collegio. Perciò, il Capo dello Stato, quando entra a far parte del Consiglio superiore della magistratura, vi entra come Capo dello Stato (proprio per questo suo ufficio è stato chiamato dalla Costituzione), ma diventa un componente del Consiglio superiore, diventa il presidente del collegio, con i poteri presidenziali di direzione, con quei poteri specifici

che la legge gli attribuisce, ma solo in quanto componente del collegio. Non esiste una volontà autonoma del Presidente della Repubblica: esiste la volontà del collegio. Il Presidente della Repubblica vota e può anche essere messo in minoranza. La sua volontà si fonde nel meccanismo formativo della volontà collegiale sulla base delle varie maggioranze, qualificata, semplice o secondo varie combinazioni ben note nella dottrina e nella legislazione.

**Tesaurò.** Esatto!

**Bozzi.** Ma il Presidente è un *primus inter pares*, per ripetere una formula scolastica. Tanto che l'atto del Presidente della Repubblica non esiste. Se esistesse, dovrebbe intervenire la controfirma del ministro guardasigilli o di altro ministro. La controfirma non interviene perché c'è non un atto del Presidente della Repubblica, ma solo un atto del collegio costituito dal Consiglio superiore nel quale il Presidente della Repubblica è inserito in una situazione paritaria con gli altri membri.

Questo a me sembra, onorevoli colleghi, molto importante ai fini del tema che fu trattato a Catania: l'indipendenza del Consiglio superiore anche nei confronti del Presidente della Repubblica. E allora siano consentite due considerazioni. La prima consiste in un ritorno al problema relativo al potere di scioglimento. Come è ammissibile che il Presidente della Repubblica (naturalmente mi riferisco in astratto all'istituto, non a questa o quella persona, il che vale anche per le cose che dirò dopo) possa a un certo momento dismettere l'abito di membro del collegio, rivestendo nuovamente quello di organo monocratico e sciogliendo quel collegio di cui egli, sia pure come presidente, fa parte. Ciò costituirebbe un vero e proprio sdoppiamento della personalità del Presidente.

Ebbi a dire a Catania – mi sia consentito di ripeterlo anche oggi – che certe situazioni devono essere esaminate secondo ogni possibilità limite, e soprattutto secondo ipotesi negative. Se le cose vanno bene, infatti, *nulla quaestio*, perché in tal caso è sufficiente la logica, e sono sufficienti, soprattutto, le norme della convivenza e della buona educazione. Le leggi servono proprio quando si verificano situazioni di rottura.

È immaginabile che un Presidente della Repubblica – parlo in astratto, naturalmente, ma il caso storicamente è sempre ipotizzabile – possa a un certo momento dispiacersi per non aver visto accogliere una sua tesi, ed agisca di conseguenza, sciogliendo il Consiglio superiore? È logico che un Presidente della Repubblica non farà tutto ciò, poiché evidentemente ne sarà trattenuto; ma in astratto possiamo pensare che si determinino situazioni di crisi di questo genere.

È possibile che un componente di un collegio assuma, ad un certo momento, una funzione distaccata dal collegio di cui fa parte, per decidere se il collegio funzioni o meno? Questo mi sembra un caso anomalo. L'argo-

mento si aggiunge, naturalmente, all'altro che pone in rilievo il fatto come lo scioglimento non sia previsto dalla legge.

Desidero aggiungere che l'atto di scioglimento – e ricordo che la dottrina è ricchissima di questa materia – anche se può essere definito un atto di esclusiva competenza presidenziale, dovrebbe essere sempre necessariamente controfirmato: e attraverso la controfirma ministeriale, il potere esecutivo potrebbe esercitare una qualche influenza sulla sopravvivenza o meno del Consiglio superiore della magistratura. Qualunque possa essere la definizione che si voglia dare della controfirma ministeriale, è comunque certo che il ministro controfirmante non può essere considerato un semplice notaio, un funzionario munito di timbro che controfirma gli atti che gli si presentano. Il ministro, a norma della Costituzione, assume la responsabilità dell'atto nei confronti del Parlamento, ed è chiaro, quindi, che deve esaminare l'atto. Egli, in ipotesi, ha anche la possibilità di negare la controfirma che comporterebbe la sua personale responsabilità e, a seconda della natura degli atti, la responsabilità collegiale del Governo.

Per tale complesso di ragioni avrei visto con piacere, anche per dare un certo respiro al provvedimento, che questo problema fosse quanto meno dibattuto. Questi sono i grandi problemi della indipendenza della magistratura nella democrazia moderna secondo la nostra Costituzione. Anche perché non si tratta di problemi teorici: ciò che sembra non accada mai può sempre accadere, e il legislatore deve essere previdente.

Di recente, si sono avute manifestazioni del Consiglio superiore della magistratura. Sono rispettoso di tale organo. Tutto sommato, la delineazione che ne ha dato la Carta costituzionale è una buona delineazione. È necessario, però, che il Consiglio superiore faccia il Consiglio superiore. E il Presidente della Repubblica deve fare il presidente del Consiglio superiore nella situazione di *primus inter pares*, senza una posizione a sé, autonoma.

Sono contrario allo sciopero dei magistrati: ciò rafforza la bontà di quello che vado dicendo, poiché le mie affermazioni prescindono dal merito di discusse prese di posizione. Ma quando il Consiglio superiore, sollecitato dal suo presidente, esprime un punto di vista sulla possibilità dello sciopero dei magistrati, io chiedo: il Consiglio superiore fa il Consiglio superiore o qualche altra cosa? Oggi, infatti, dice una cosa che a me e, credo, ai colleghi del mio gruppo, piace, ma domani potrebbe dirne una che potrebbe non piacere. E noi non dobbiamo dire che lo può fare o non lo può fare a seconda che la cosa che dice piaccia o non piaccia.

Il Consiglio superiore è un organo di amministrazione dei magistrati: si occupa delle assunzioni, delle promozioni, delle qualifiche, dell'assegnazione di uffici direttivi, degli aspetti disciplinari. Questo, e non altro. Ma come interviene ad esprimere punti di vista? Perché? In base a che? Forse, perché interpreta la legge? Ma il Consiglio superiore deve interpretare la legge in relazione alle attribuzioni che ha. Guai se interpretasse la legge in altre materie! Allora si creerebbe la peggiore delle dipendenze dei magistrati: la

dipendenza dal Consiglio superiore, che è ciò che non si vuole! Il Consiglio superiore deve essere uno strumento di garanzia dei magistrati. Se esso oggi interpreta una legge, e noi non diciamo nulla, domani ne potrà interpretare un'altra. Ma l'interprete della legge è il giudice, non il Consiglio superiore, che non ha poteri giurisdizionali; esso è un organo meramente amministrativo, vincolato al rispetto della legge approvata dal Parlamento.

Quindi, i miei rilievi non sono teorici, ma affondano le loro radici in fatti avvenuti e che possono ancora avvenire. Naturalmente, quello che ho detto per il Consiglio superiore *a fortiori* vale per il Presidente della Repubblica, al quale la nostra Costituzione affida un potere formidabile: il messaggio (ma si tratta di un'altra cosa).

Se il Presidente della Repubblica ha da esprimere un suo avviso personale, se vuole richiamare l'opinione pubblica e il Parlamento su talune esigenze, egli ha lo strumento che gli offre la nostra Carta costituzionale, cioè il messaggio alle Camere. Si dimentica troppo spesso che il messaggio deve avere per destinatarie le Camere, che il discorso si svolge tra il Presidente della Repubblica e le Camere, fuori naturalmente dalle manifestazioni protocollari che non hanno direttamente né indirettamente alcuna rilevanza politica. Discorsi di altro tipo non sono, a mio avviso, di una squisita ortodossia costituzionale.

Dette queste cose, non mi soffermerò su altri aspetti del disegno di legge. Mi limiterò soltanto a fare, molto brevemente per altro, un'altra notazione. Il Consiglio superiore, questo organo competente per il governo della magistratura, è importantissimo; ma esso che cos'è?

È stato detto da altri (e forse è bene insistervi) che è uno strumento, ma il bene vero è la indipendenza del giudice. Io non mi stancherò mai di insistere su questo tema: l'indipendenza del giudice si acquista e si conquista attraverso il tirocinio, innanzitutto per dono di Dio (che è la prima cosa), poi per tradizione di famiglia, per educazione di ambiente, per rigore di studi, per sistemi di leggi (anche quelle, certo, influiscono, come tutto ciò che può vincere le tentazioni umane). Il giudice è un uomo tra gli uomini, chiamato a giudicare tra i suoi simili, e questa è la più drammatica delle funzioni che possa essere affidata ad un uomo. Giudicare i propri simili! È quasi una funzione divina! Ebbene, create lo strumento che lo ponga al riparo da certe tentazioni; che lo ponga – come è stato detto poc'anzi dal collega Valitutti – anche al riparo da se stesso, che è la cosa più difficile: la libertà da se stesso, l'indipendenza da se stesso, da tutte quelle suggestioni e tentazioni di carriera, di guadagno e di ambizioni, di cui anche il giudice è vittima, perché la toga – non facciamo della retorica – non è che di per sé determini queste sublimazioni, queste catarsi. Lo diciamo, ma non sempre è vero, perché sotto quella toga c'è un uomo. E guai se ci fosse un santo! L'umanità non è fatta di santi e non è fatta neppure di eroi. L'umanità è fatta di uomini, che devono essere giudicati da loro simili, i quali soli possono comprendere le vicende della vita

e giudicarle attraverso un metro comune, il metro dell'umanità corrente, se così si può dire.

La nostra Costituzione, con una formula che ritengo felicissima, stabilisce l'indipendenza del giudice in un modo singolare. La Costituzione, all'articolo 101, secondo comma, stabilisce l'indipendenza del giudice ponendo in evidenza la sua dipendenza. Il giudice è indipendente perché è soggetto soltanto alla legge; la sua indipendenza, cioè, balza evidente da questo suo *status* di soggezione alla legge. E questo secondo comma è ben collocato, perché spiega il primo comma dello stesso articolo («la giustizia è amministrata in nome del popolo») che altrimenti potrebbe sembrare retorico ed enfatico. Il popolo è il depositario della sovranità ed una delle manifestazioni della sovranità è l'esercizio della funzione legislativa, la legge; il giudice è soggetto alla legge: ecco che si risale alla radice della legge. Quindi, in questo passaggio logico risiede il contenuto di questa formula, che anche giustifica come si sia passati dall'amministrazione della giustizia in nome del re a quella in nome del popolo.

Non è che si sia cambiata una parola, si è modificata una concezione. I giudici sono soggetti soltanto alla legge, e quindi attraverso questa dipendenza dalla legge essi sono indipendenti. Il loro padrone, infatti, se si può usare una espressione di questo genere, è la legge, che è una norma impersonale, astratta (o dovrebbe esserlo; ma non vogliamo entrare nel merito di come sono talune leggi), che non ha viso né occhi; è il «chiunque» del codice penale. Il giudice compie un'opera creativa di interpretazione quando dal «chiunque» passa all'uomo, e allora si manifestano la polimetria e l'adattamento della norma, sempre in base alle leggi vigenti, alla molteplicità e alla varietà dei casi umani.

E vengo all'ultimo punto, che è poi il punto centrale di questo disegno di legge: il sistema di elezione. Le debbo dire, onorevole ministro, che non approvo il disegno di legge. Non voglio dire che la mia proposta di legge fosse migliore. Non faccio tale questione, ammetto che anche il mio sistema presentasse delle pecche, così sgombriamo il campo. Del resto, discutiamo sul disegno di legge del Governo. Esso investe un tema importante. Ripeto quanto ho già osservato: non ci trinceriamo dietro l'ipocrisia del fatto tecnico. È una ipocrisia, perché si è di fronte a un fatto politico.

Non approvo il disegno di legge perché, secondo me, la logica porta a due soluzioni (mi pare che l'abbia detto poco fa anche il collega Valitutti). La prima è quella del sistema Guidi-Martuscelli, cioè con tutti i magistrati formanti un corpo elettorale generalizzato. (*Interruzione del Relatore di minoranza Martuscelli*).

Sto considerando il punto delle elezioni, non altri aspetti. Tale sistema ha una sua logica: tutti i magistrati indistintamente eleggono rispettivamente 6, 4 e 4 magistrati in ciascuna delle categorie, senza «rose» né senza liste nazionali. Esiste, quindi, un elettorato diffuso e tutti sono eleggibili, però, con una limitazione nel numero.

C'è poi un'altra soluzione logica, quella del sistema Breganze (che sostanzialmente coincide con il sistema da me proposto), che accetta la generalizzazione relativa all'elettorato attivo (tutti i magistrati partecipano all'elezione), ma, per quanto attiene all'elettorato passivo, è favorevole alla individuazione di candidati espressi dalle singole categorie.

Questi sono i due sistemi, ed entrambi hanno una loro logica. Non approvo, comunque, il sistema Guidi-Martuscelli (magari il nome dell'onorevole Martuscelli lo possiamo scrivere a caratteri più piccoli), anche se risponde a certi criteri. Il sistema, diciamo così, del Governo (di un Governo, in verità finora senza maggioranza o con una maggioranza diversa da quella solita) è veramente un ibrido, perché accetta per due terzi il criterio della «rosa» e per un terzo il criterio indifferenziato, con il che non risponde ad alcuna delle due esigenze logiche che stanno alla base di ciascun sistema.

**Martuscelli**, *Relatore di minoranza*. O risponde a tutte e due.

**Bozzi**. No, a nessuna delle due.

Ed ora vengo all'esame della Costituzione. Cessiamo per un momento di essere opposizione o maggioranza e cerchiamo di portare in questo dibattito un contributo positivo, ognuno dal proprio punto di vista e senza sottintesi polemici, come ad esempio l'allusione alla rottura della maggioranza, anche se questa è indice di qualcosa di sostanziale.

L'articolo 104 della Costituzione stabilisce al quarto comma: «Gli altri componenti sono eletti per due terzi da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie...». In questa affermazione è possibile individuare due concetti (faccio un'analisi logica): il concetto dell'elettorato attivo («sono eletti per due terzi da tutti i magistrati ordinari») e quello dell'elettorato passivo («tra gli appartenenti alle varie categorie»).

Questa mi sembra una interpretazione sulla quale tutti dobbiamo concordare. Che cosa sono queste categorie, queste comunità di magistrati? Si parla di categorie nell'articolo 104 e a proposito delle associazioni sindacali, ma non credo che le due espressioni siano identiche o equivalenti: c'è solo un substrato comune. Si tratta di comunità o – se vogliamo – di subcomunità (per usare un'espressione cara a uno studioso dei nostri giorni) nella più vasta categoria dei magistrati. Vi è una grande comunità, pari, nell'esercizio del *dicere ius*, ma nel suo interno vi sono articolazioni, subcomunità, che io, per esempio, distinguerei fundamentalmente in magistrati di merito e in magistrati di legittimità.

Queste categorie, in rispondenza all'ordinamento positivo, si possono anche ripartire secondo i gradi della giurisdizione: primo grado, secondo grado, grado di Cassazione. È anche questo un criterio. In definitiva le categorie sono ciò che nell'articolo 107, terzo comma, sono le «diversità di funzioni». Tale norma dispone: «I magistrati si distinguono fra loro soltan-

to per diversità di funzioni». La funzione è – se così posso dire – l'aspetto oggettivo della categoria e, detto alla rovescia, la categoria è l'aspetto soggettivo della funzione, cioè è quel complesso di magistrati che esercita quella funzione: di merito, di legittimità, di primo grado, di appello, di giudice o di pubblico ministero.

In sostanza, io trovo una identità tra il concetto di funzione (nozione oggettiva) e il concetto di categoria intesa come comunità – scusate se adopero questa espressione, ma mi sembra la meglio rispondente – che abbraccia quel complesso di individui che adempie quel determinato tipo di funzione nella comunità più vasta e egualitaria dei magistrati.

Detto questo, mi domando: perché in sede di Costituente (ella, signor Presidente, ricorda bene queste cose, perché prese parte molto attiva a quei dibattiti) si è voluto questo tipo di composizione del Consiglio superiore? Non possiamo risolvere questo quesito se non risaliamo alle origini, al sistema.

Il Consiglio superiore ha una composizione varia, vorrei dire, dialettica. Si è voluto così: nel Consiglio superiore confluiscono dialetticamente per comporsi poi in unità, nell'unità delle sue deliberazioni, varie forme, che io non chiamo di rappresentanza – bandisco questo concetto – ma chiamo di rappresentatività, che, come gli studiosi sanno, è una nozione diversa da quella di rappresentanza. Perché si è voluta la rappresentatività di queste categorie: pubblico ministero, giudice di primo grado, di tribunale, di Cassazione? Perché sono la vita viva della magistratura, perché ognuna di queste collettività o subcollettività apporta una sua esperienza, una sua cultura, un suo modo di vedere i problemi per i quali il Consiglio superiore è chiamato ad intervenire. Quindi, la rappresentatività articolata di questi vari interessi (mi scuso: ho adoperato la parola in senso nobile, sono interessi di esperienza, di cultura, di modo di vedere, di conoscenza stessa dei problemi, di età) è una composizione dialettica.

Accanto a questi esponenti così articolati, espressi, estratti dalla magistratura, siedono quelli eletti dal Parlamento, che nella loro varietà di provenienza portano anche un'ulteriore articolazione dialettica.

Infine, il Presidente della Repubblica, nella sua espressione di simbolo dell'unità nazionale, di portatore dei supremi interessi permanenti e costituzionali, distaccato dagli interessi contingenti, dal gioco delle forze politiche.

Ecco una composizione dialettica. Questo si è voluto anche per il CNEL. Oggi c'è questa tendenza alla composizione dialettica dei collegi, perché poi, attraverso la composizione interna di possibili conflitti, si arrivi ad una determinazione unitaria, meditata, che tenga conto di tutti i punti di vista.

Se questa mia modesta e sommaria illustrazione ha una qualche validità, come è possibile, onorevole ministro, che ad esprimere la rappresentatività della categoria *A* o *B* o *C* non siano gli stessi appartenenti alla categoria? Ecco il problema. In altri termini, secondo il mio punto di

vista, non contraddetto, ma anzi convalidato, dalla sentenza del 1963 della Corte costituzionale, qui occorrono due rapporti fiduciari, onorevole Martuscelli.

Un primo rapporto fiduciario, che definirò interno ad ogni categoria, in base al quale la categoria investe i suoi candidati. I magistrati di Cassazione dicono: questi 18, questi 24 magistrati di Cassazione – qui in ipotesi si potrebbe anche aumentare il numero; la proposta fatta dall'onorevole Breganze rappresenterebbe un piccolo correttivo, ma non è questo il problema per adesso – hanno tutti ugualmente la fiducia della categoria. Questo è il primo rapporto fiduciario che assicura la rappresentatività della categoria. Come volete assicurare la rappresentatività della categoria se non in base ad una investitura fiduciaria?

**Martuscelli**, *Relatore di minoranza*. Ma noi non vogliamo assicurare la rappresentatività della categoria: questo è il punto.

**Bozzi**. Questo è il punto di vista che io non approvo, che ha però la sua logica; ma il sistema non può essere quello che voi dite, perché è ibrido. Io capisco il Martuscelli prima edizione, ma non capisco il Martuscelli seconda edizione: onorevole Martuscelli, ella si deve mettere d'accordo con se stesso.

Questo è il primo rapporto fiduciario che discende dalla impostazione che io do e che credo abbia una validità. Poi c'è il secondo rapporto fiduciario: tra questi elementi, tutti validi quanto a rappresentatività della categoria, il corpo elettorale sceglie i sei, sceglie i quattro, eccetera.

**Reale**, *Ministro di grazia e giustizia*. Onorevole Bozzi, non comprendo come ella possa conciliare i due momenti. Per il secondo, ella, in sostanza, adotta una soluzione empirica, qualitativamente non diversa da quella adottata dal Governo.

**Bozzi**. Secondo me, quello del Governo è un compromesso che non chiamerei empirico ma, semplicemente, ibrido, perché cerca di conciliare due cose che sono tra loro inconciliabili. Immagina, onorevole ministro, qualche esempio di ciò che potrebbe succedere? Si vuole veramente che il Consiglio superiore della magistratura funzioni o si vuole che esso non funzioni? Si desidera che la lotta tra i magistrati, che è già tanto viva e vivace, si scateni ancora di più? Ipotizziamo che sia varato il suo sistema. Le assicuro che i due «fuori rosa», saranno eletti, con grande suffragio, data la situazione attuale e dato il numero dei magistrati di merito. Ebbene, il ragionamento che si farebbe subito sarebbe questo: i veri, i validi sono quei due, e se non fossimo stati vincolati dall'onorevole Reale a votare per i quattro della «rosa», ne avremmo scelti altri quattro diversi da quelli. (*Interruzione del Ministro Reale*). Onorevole ministro, la sua insofferenza è veramente eccessiva. Comprendo che ella, insieme con l'onorevole La Malfa,

è il depositario delle «idee chiare del centro-sinistra», però lasci anche a noi la possibilità di esporre la nostra opinione.

I quattro eletti nella «rosa» con pochi voti si sentiranno in una situazione di minorità rispetto ai due eletti da una stragrande maggioranza. Ed ella crede, onorevole ministro, che questo sia un bel modo di comporre il governo della magistratura, per dare un colpo al cerchio ed uno alla botte, per conciliare l'onorevole Guidi con l'onorevole Martuscelli? Ma andiamo al significato politico di queste cose, onorevole ministro! Ella ha tentato di fare questo compromesso per dare una carezza ai comunisti, per prendere quel tanto che piace ai comunisti che oggi difendono il suo progetto.

**Reale**, *Ministro di grazia e giustizia*. Mi dispiace che ella, onorevole Bozzi, adotti sempre questo tono aspro quando parla di tali argomenti e che faccia della polemica politica citando anche persone non presenti, perché deve sfogare chi sa quali cose.

**Bozzi**. Io non sfogo nulla, onorevole ministro. I parlamentari che cito li cito a buon diritto, perché avrebbero il dovere di essere presenti. Avranno modo di chiedere la parola domani sul processo verbale, se credono. Questo è il fatto politico. La prego, con quella serenità di cui ella dimostra di essere riccamente dotato, di meditare sulle cose che abbiamo detto in molti. Probabilmente le sente anche lei, nell'interno della sua coscienza, che è la coscienza travagliata di un sincero democratico. Ci pensi a queste cose.

Vogliamo creare un Consiglio superiore empirico, fondato sull'empirismo? Vogliamo rompere questo equilibrio? È forse un problema di numero? Qui il numero non c'entra. È un problema (così come io lo imposto e come credo lo impostino anche gli altri colleghi che hanno condiviso la proposta Breganze) di rappresentatività di categoria, di valori morali, che non si misurano col peso degli appartenenti all'una o all'altra categoria, ma con quel criterio che la Costituzione stessa indica, cioè il criterio della funzione.

La funzione ha un suo valore intrinseco, sia che sia diffusa tra 5 mila magistrati, sia che sia concentrata in trecento magistrati. La funzione è un valore, non è un numero; è una qualità, non una quantità.

Onorevoli colleghi, io mi sono appassionato – e mi spiace che l'onorevole ministro se ne sia rammaricato – perché sento profondamente queste cose, e con tutta onestà ho detto: o l'una o l'altra tesi. Ne combatto una, perché la credo in contrasto, ma, francamente, la peggiore di tutte è la cosiddetta tesi di compromesso, tesi di moderazione, che non otterrà niente ed è destinata a riaccendere e a mantenere sempre vivi gli antagonismi e le polemiche. (*Applausi – Congratulazioni*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA VICENDA SIFAR

Seduta del 1° febbraio 1968

*Nel maggio del 1967 il settimanale L'Espresso aveva pubblicato le prime notizie circa il cosiddetto «piano Solo», un progetto eversivo predisposto dal comandante dei carabinieri, generale Giovanni De Lorenzo, e così denominato perché avrebbero dovuto porlo in esecuzione «solo» i carabinieri. Il piano era pronto a scattare nell'estate del 1964, in occasione della crisi apertasi con le dimissioni del I Gabinetto Moro. Esso prevedeva l'occupazione delle principali città, l'arresto di numerose personalità politiche e la repressione degli eventuali moti che si fossero sviluppati nel Paese. Il 15 luglio, nel corso delle consultazioni per la formazione del nuovo Governo, De Lorenzo era stato ricevuto al Quirinale dal Presidente della Repubblica Antonio Segni.*

*Le rivelazioni del settimanale avevano sollevato grande clamore. Gli interrogativi su quanto sarebbe potuto accadere si erano moltiplicati, e con essi i dubbi sulla lealtà democratica di De Lorenzo. Il generale aveva reagito querelando L'Espresso, ma nel processo che ne era scaturito erano emersi nuovi documenti che avevano gettato luce sulle deviazioni del Sifar, il servizio di sicurezza militare diretto, fino al 1962, dallo stesso De Lorenzo.*

*Il Parlamento si era immediatamente occupato della vicenda. Alla Camera, già nel corso del 1967, Arrigo Boldrini (PCI) e Francesco Lami (PSIUP) avevano presentato due proposte di inchiesta parlamentare (rispettivamente C. n. 3853 e C. n. 4066) sulle attività extra-istituzionali di organismi militari e servizi di sicurezza.*

*Il 29 gennaio 1968 l'Assemblea inizia a discutere le due proposte congiuntamente alle mozioni sul Sifar a firma Roberti (n. 135) e Malagodi (n. 136).*

*Il 30, in un clima di altissima tensione, Ugo La Malfa riprende la denuncia fatta il giorno prima dal socialista Luigi Anderlini e chiede al Governo di riferire sugli omissis del rapporto del generale Manes. Il documento, consegnato al tribunale di Roma nel corso del processo, poi ritirato dalle autorità militari, era stato infine restituito ai giudici in una versione pesantemente censurata. Aldo Moro dichiara di impegnarsi ad accertare la verità, ma rifiuta la tesi del tentativo di colpo di Stato e si oppone alla nomina della commissione di inchiesta.*

*Il 1° febbraio Moro pone la questione di fiducia sulla reiezione della mozione Malagodi. Bozzi interviene per dichiarazione di voto.*

*Egli chiede al Ministro della difesa, Roberto Tremelloni, se abbia autorizzato il generale De Lorenzo a proporre la querela, e avutane risposta negativa, sottolinea la gravità della situazione; quindi, di fronte alla motivazione adottata dal Presidente del Consiglio per rifiutare l'inchiesta parlamentare, l'esistenza cioè di inchieste amministrative in corso, denuncia il tentativo di espropriare il Parlamento delle sue funzioni istituzionali.*

*L'Assemblea riconfermerà nello stesso giorno la fiducia al Governo approvando l'ordine del giorno Piccoli di non passaggio all'esame degli articoli delle proposte di inchiesta (329 voti favorevoli, 214 contrari).*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, quando ieri l'onorevole Moro svolgeva il suo ruolo di avvocato di ufficio (e dirò subito che lo svolgeva in maniera assai maldestra), io osservavo fra me e me: peccato che l'onorevole Nenni non sia napoletano, perché, se lo fosse stato, probabilmente avrebbe tirato per la giacca l'avvocato onorevole Moro e gli avrebbe detto la famosa frase: «Avvoca', cca pirdimmo 'a causa». (*Si ride*). Io credo infatti che l'onorevole Moro non poteva rendere un peggior servizio all'onorevole Nenni e ai ministri socialisti nei confronti dei quali sono state mosse da un settimanale talune accuse.

Perché un cattivo servizio? Perché egli ha confuso due piani; ha voluto cioè basare la sua difesa su argomenti legali e giudiziari, per giunta del tutto infondati (ed io mi auguro che l'onorevole Moro, quando va a tenere lezione all'università, non dica ai suoi allievi le cose che ha detto qui). Egli ha adoperato argomenti legali e giudiziari nei confronti di una situazione che è politica e morale.

Ma io, onorevoli colleghi, su questo che il Presidente del Consiglio ha chiamato uno dei capitoli più amari e deplorabili della vicenda non indugero, perché diceva assai bene il marchese Colombi: le accademie o si fanno o non si fanno; e, di fronte a certe accuse, il cittadino, soprattutto poi se è un uomo politico e se per giunta ha responsabilità di governo, reagisce come la sua coscienza interiore gli detta, e in questa materia non si possono dare suggerimenti né si può imporre alcunché.

D'altra parte, vorrei dire ai colleghi nei confronti dei quali quelle accuse sono state rivolte che essi possono meditare, ed io li invito a meditare, su un articolo del nostro regolamento, l'articolo 74, che offre la possibilità di una sorta di giurì d'onore; ed io credo che a tale articolo, sia pure attraverso un'interpretazione estensiva legittimata dalla natura della materia, si potrebbe far ricorso assai utilmente: utilmente non solo per i colleghi, ma per tutta la classe politica italiana.

Ma io colgo nel discorso dell'onorevole Moro talune contraddizioni che voglio denunciare alla Camera. E prendo spunto dalla sua difesa d'ufficio. Vi è una prima contraddizione quando l'onorevole Moro afferma: non si

deve fare l'inchiesta parlamentare, nemmeno nella forma contenuta e responsabile prospettata dai liberali, per tante ragioni; e una di queste ragioni è che è in corso un'indagine giudiziaria variamente articolata. Quindi l'onorevole Moro ha fiducia nella giustizia. Però, quando si prospetta il problema della querela, la giustizia perde le armi. Lì luce non si può fare, perché c'è la prova diabolica. Allora, mettiamoci d'accordo: ma non è questa, onorevoli colleghi, onorevole Tremelloni, la contraddizione più notevole nelle affermazioni dell'onorevole Moro? L'onorevole Moro – cito dal *Resoconto sommario* – ieri ha fatto questa affermazione: «L'invito a querelarsi, d'altronde, nasconde evidentemente l'intento di dare vigore allo scandalismo: accedere ad un invito del genere significherebbe fare il gioco di chi ha interesse a screditare le persone calunniate».

Sembra che l'onorevole professore avvocato Moro aderisca al punto di vista di un illustre giurista, anche questa volta napoletano (non si tratta del senatore Leone), il quale diceva: non sporgete mai querele per diffamazione. Dice dunque: no, per carità, l'onorevole Nenni, il collega Pieraccini, il collega Corona, il collega Venturini non devono sporgere querela perché in questo modo darebbero vigore allo scandalismo; accedere ad un invito del genere significherebbe fare il gioco di chi ha interesse a screditare le persone calunniate.

Ma allora io domando all'onorevole Tremelloni (mi rivolgerò parecchie volte a lei, onorevole Tremelloni): ella, quando ha autorizzato il generale De Lorenzo a proporre la querela, si è consultato o non con l'onorevole Moro?

**Tremelloni**, *Ministro della difesa*. No.

**Bozzi**. È un fatto grave, onorevole Tremelloni. La vicenda nella quale mi auguro, per la classe politica italiana oltre che per i colleghi nei cui confronti sono state rivolte le accuse, non siano coinvolti l'onorevole Nenni – delle cui dichiarazioni ho preso atto – l'onorevole Corona e gli altri, è un fatto grave, ma è pur sempre un fatto personale. Ma la querela che ella ha autorizzato il generale De Lorenzo a proporre non era un fatto personale, ma un fatto politico, che da vicino investiva il complesso sistema della sicurezza dello Stato. Si trattava infatti di accertare, nel procedimento giudiziario conseguente a quella querela, una piccola cosa: se era stato ordito o no un colpo di Stato. Quindi ella, da uomo politico, non poteva non rendersi conto di quali esplicazioni avrebbe avuto la querela. Non si trattava di sapere se un tizio avesse avuto o no 5 milioni (certo, pur sempre fatto grave); qui era messo in gioco fatalmente tutto il sistema della sicurezza e della difesa nazionale. E allora perché ella non si è consultato con il Presidente del Consiglio? Probabilmente il Presidente del Consiglio avrebbe manifestato l'idea che ieri ha espresso in questa sede a proposito della querela dei nostri colleghi: querela mai!

Viceversa lei questo non ha fatto. Siamo dunque in presenza di due valutazioni diverse. Si autorizza un generale a proporre la querela, con la imprevidenza veramente grossolana e macroscopica di non intuire quali sarebbero state le necessarie esplicazioni, i necessari effetti, le amplificazioni di una vicenda giudiziaria di questo genere (si trattava di stabilire se ci fosse stato o meno un tentativo di colpo di Stato). Questa, onorevole Tremelloni, è una responsabilità attuale sua e del Governo. Ebbene il Governo responsabile, come ieri abbiamo appreso per bocca dell'onorevole Moro, del segreto militare, avrebbe dovuto agire in maggiore collaborazione con l'autorità giudiziaria. Non si possono seguire due strade opposte: consentire la querela in ordine ad una materia che si chiama accertamento di un colpo di Stato (cosa enorme) e poi procedere con il sistema degli *omissis* e dei segreti militari. Si tratta di due atteggiamenti in perfetta contraddizione.

Perché l'onorevole Moro ha rifiutato l'inchiesta parlamentare? Ho ascoltato e riletto il suo discorso e mi pare che vi siano tre ragioni palesate e una sottostante. Forse quella sottostante è la determinante, come spesso avviene, perché in realtà ha maggiore importanza.

L'onorevole Moro si è opposto all'inchiesta anche in quella forma, che ieri, o l'altro ieri (non ricordo bene), aveva ricevuto la benedizione laica dell'onorevole La Malfa, e che poi è stata subito sconfessata quando l'onorevole Moro ha lanciato su di essa l'anatema.

La prima delle tre ragioni cui ho accennato, è questa: l'onorevole Moro ha detto che sono in corso inchieste amministrative, che offrono valide garanzie. A questo proposito vorrei far osservare che di queste inchieste amministrative si può ripetere ciò che si dice della moneta, quando se ne stampa troppa; si dice che c'è una inflazione, che la moneta è svilita, e la stessa considerazione può essere valida anche per le inchieste amministrative. Ella stesso, onorevole Tremelloni – non ripeterò le sue espressioni perché tutti le ricordano – ha più volte detto di non essere a conoscenza di determinati fatti, assicurando che avrebbe fatto svolgere altre indagini. Ad un certo punto ella ha fatto ricorso anche ad una espressione piuttosto oscura, quando ha detto che avrebbe usato mezzi, non ricordo bene se anomali o straordinari (ma certo, almeno mi auguro, non illegali).

Le inchieste amministrative, quindi, si susseguono l'una all'altra; seguendo tale strada si può accertare un certo tipo di verità. Tutte le inchieste amministrative, comunque, sono in un certo senso limitate, dal momento che sono circoscritte all'ambito militare (e questo, del resto, è naturale), con esse ovviamente, non si può indagare sulle eventuali responsabilità di ministri. I componenti di queste commissioni di inchiesta sono subordinati al ministro, e non possono effettuare indagini su altri aspetti della questione che non siano quelli emergenti all'interno dell'amministrazione; il che rappresenta certo qualcosa, ma non tutto.

L'onorevole Moro, e questa è la seconda ragione, ha poi detto che sono in corso inchieste giudiziarie. A questo proposito vorrei fare una conside-

razione che riveste forse aspetti di carattere generale e costituzionale. Nessuno di noi deve domandare al giudice più di quanto il giudice può e deve dare; ho l'impressione, infatti, che da parte del Governo e della magistratura, per sfuggire a certe responsabilità, ci sia una continua sollecitazione nei confronti della magistratura, affinché questa compia accertamenti che dubito rientrino nell'ambito dei poteri della magistratura stessa. Il giudice accerta se è stato commesso o no un reato. Ma non chiediamo al giudice l'accertamento di altri aspetti, se non vogliamo che, anche per questo verso, si incrina quell'equilibrio dei poteri che è già tanto vacillante nel nostro paese.

Da più parti si lamenta che la magistratura cerchi di occupare un certo vuoto di potere. Non la sollecitiamo, se questo è vero, in tale direzione. Quel vuoto di potere deve essere riempito dall'esercizio legittimo delle nostre competenze.

Onorevoli colleghi, certi smottamenti sono lenti, ma a questo si può arrivare. Come volete che il magistrato accerti responsabilità politiche? Anche nella vicenda del colpo di Stato, per il quale è in corso di svolgimento il processo dibattimentale, non è pensabile che, ad un certo momento, la magistratura assolva *L'Espresso*, pur non accertando se il tentativo di colpo di Stato vi sia stato o no? Anche questa soluzione è pensabile. Chi ha una qualche esperienza di fatti giudiziari può immaginare (Dio me ne guardi, non voglio dare alcun consiglio ai giudici) che il tribunale dica: il direttore dell'*Espresso*, il giornalista Jannuzzi erano in perfetta buona fede, se vi sono stati dei ministri, degli uomini politici che hanno parlato di colpo di Stato; se hanno avuto rivelazioni da uomini come Schiano ed altri, essi, riferendole, magari amplificate, hanno fatto il loro mestiere di giornalisti e sono in perfetta buona fede anche se il tentativo di colpo di Stato non c'è stato.

E voi aspettate luce dalla magistratura? E la sollecitate a fare anche il processo politico? Voi volete allora espropriare il Parlamento delle sue funzioni istituzionali, attendendo che esse siano esplicate dalla magistratura che non le deve fare! (*Applausi*).

Ma vi è una terza ragione, che si ricollega alle considerazioni che or ora ho svolto, e che è la più grave. L'onorevole Moro ad un certo punto del suo discorso ha detto: i temi che si dibattono attorno alla vicenda del SIFAR sono di stretta pertinenza del Governo che ne risponde alle Camere.

Onorevoli colleghi, questa è un'impostazione estremamente pericolosa. Perché si rifiuta l'inchiesta? Che cos'è questa materia di stretta pertinenza del Governo, che ne risponde alle Camere? Perché si vuole confiscare a vantaggio del Governo la funzione di controllo, che è tipica, per tradizione e per Costituzione, delle Camere?

Ma qui veramente si altera il gioco degli equilibri costituzionali; qui si avvilisce il Parlamento nell'esercizio della sua funzione fondamentale, la quale è di indirizzo politico ma è anche di controllo sull'attività del Governo. L'onorevole Moro istituzionalizza in questo modo la funzione del-

l'autocontrollo: il Governo si controlla da sé, in base ad inchieste interne e poi, nei limiti degli accertamenti che ha compiuto – e immaginate con quanta validità, con quanta penetrazione e ampiezza – risponde al Parlamento, il quale è posto dall'onorevole Moro, maestro di diritto penale e di diritto costituzionale, in una posizione di ricettività passiva (tu ascolta quel che io ti dico, ma tu non hai poteri, tu non puoi dir niente, non puoi indagare perché è materia che a te è sottratta); il Parlamento non potrebbe esercitare i suoi poteri di controllo neanche con quella indagine – ripeto ancora una volta – responsabile e misurata quale è l'inchiesta parlamentare nella forma benedetta dall'onorevole La Malfa. Questo è un fatto grave, che rivela un certo modo di concepire i rapporti fra Parlamento e Governo, e che va al di là dell'episodio e investe appunto una concezione.

Poi ci sono i motivi non palesati. Uno lo ha colto – ed era facile – ora l'onorevole Valori, quando ha detto: voi non volete alcuna indagine, questa è la verità. Perché siete tutti in mezzo al pasticcio e quindi, in misura maggiore o minore, si crea questa rete, che chiameremo di solidarietà per non adoperare un'altra parola assai più pesante.

L'altro motivo, non palesato ma serpeggiante, è che questa inchiesta non si può fare perché giova ai comunisti. Quindi il Governo vi si oppone, per non mettere nelle mani dei comunisti un'arma eversiva dell'ordinamento dello Stato.

Innanzitutto, simili pericoli, che senza dubbio possono esservi e vi sono, erano stati accuratamente evitati dalla proposta liberale. Ma in ogni caso i fatti hanno dimostrato che i comunisti ne fanno più di voi. A un certo momento, è meglio affrontare apertamente certe situazioni e cercare di chiuderle con la forza della verità spietata, anziché mantenere aperto questo bubbone («vi presenterò l'inchiesta Beolchini, poi vi dirò che cosa avrà concluso l'inchiesta del generale Lombardi»); cioè questa inchiesta che si fa e non si fa, secondo la volontà del Governo, lasciando aperta una piaga cancrenosa, che sta infettando tutta l'opinione pubblica italiana. Ma spingiamo ancor più a fondo l'analisi, onorevoli colleghi della maggioranza e onorevoli membri del Governo. Come lo combattete, voi, il comunismo? È il momento di porsi questa domanda. C'è una volontà seria di combatterlo, o in questa o in altra vicenda o, per avventura, la lotta al comunismo è forse soltanto, nella presente circostanza, un alibi per coprire certe cose che il tacere è bello? E se volete veramente combattere i comunisti, perché chiederne i voti quando si tratta di eleggere il primo magistrato della Repubblica? Queste sono le cose che incidono e restano. Perché accedete alla campagna dei comunisti contro il Presidente del Senato, onorevole Merzagora? Perché fate dei comunisti, voi, a parole regionalisti, i veri alfieri e la forza portante della legge regionale? Vi è una coincidenza nei fatti, fra atteggiamenti e politica del centro-sinistra e atteggiamenti dei comunisti, che non denuncia una volontà di combattere ma una volontà di confluire, o l'illusione di combattere il comunismo facendo propri taluni

postulati di esso, il che è un modo per realizzare nelle cose ciò che i comunisti vogliono!

Io non so se questo colpo di Stato fosse o non fosse stato ordito. Probabilmente non lo sapremo mai. Forse c'è stata qualcosa che si può battezzare anche tentativo di colpo di Stato, ma che potrebbe essere definita anche diversamente. Comunque, l'onorevole Moro ha usato una espressione assai pesante, perché ha detto che le indagini compiute dal Governo sulle attività del servizio di informazioni sono state sgradevoli e preoccupanti. Quindi, qualcosa di anormale, di patologico vi deve essere stato, se l'onorevole Tremelloni è stato costretto a ricorrere a mezzi di indagine straordinari.

Ma, onorevoli colleghi, debbo dire un'altra cosa, con estrema cautela ma con grande apprensione: stiamo attenti che mentre noi andiamo alla ricerca del colpo di Stato del 1964, per avventura – sono molto cauto data la natura scottante della materia – non si stiano operando nel presente talune deviazioni silenziose nell'uso dei poteri costituzionali. Facciamo attenzione che non si verificino taluni straripamenti di potere, che veramente alterano l'equilibrio e poi possono portare quasi inavvertitamente a situazioni completamente diverse, se non opposte, a quelle previste dalla Carta costituzionale. Quindi, attenti al presente, mentre indaghiamo sul passato.

Ora, il diniego assoluto dell'onorevole Moro e del suo Governo a svolgere qualsiasi tipo di indagine porta a questa amara conseguenza. Si ha un bel fare l'elogio, onorevole Moro, delle forze armate, ma l'esame della realtà ci rivela che i ministri non hanno occhi per vedere e orecchie per udire. Ella, onorevole Tremelloni, ha più volte detto alla Camera dei deputati e al Senato – e ieri l'ha qui confermato il Presidente del Consiglio – di avere disposto misure perché il SIFAR, oggi SID, fosse ricondotto nei canali della normalità e della legittimità. E se questo ha fatto, ha fatto bene. Però ciò significa che aveva il potere (ed in politica potere significa dovere) di farlo. Perché non l'hanno fatto i suoi predecessori? O è una novità quella che ieri ci ha detto il Presidente del Consiglio dei ministri, cioè che il SIFAR dipende dal ministro della difesa?

Se ella, onorevole Tremelloni, ha sentito questa responsabilità di intervenire in maniera radicale per rimettere ordine; se, come ha detto l'onorevole Moro, si sono verificate cose sgradevoli e preoccupanti, come mai i ministri suoi predecessori non se ne sono mai accorti? Noi assistiamo al fenomeno (altro che elogio delle forze armate!) di una classe politica di governo che nomina De Lorenzo capo di stato maggiore dell'esercito e poi lo destituisce, elimina Allavena, lo nomina quindi consigliere di Stato e poi lo costringe alle dimissioni. (*Commenti*).

Noi assistiamo al fenomeno di un Governo che minaccia di punizione taluni generali (come ieri è stato adombrato – e l'accento è stato assai poco felice – nelle parole del Presidente del Consiglio per il generale Ciglieri), ma i ministri no: sono gli intoccabili, sono sotto una campana pneumatica,

in questa Repubblica italiana che, ahimè!, rischia di non essere fondata sul lavoro, ma sulla irresponsabilità e sulla solidarietà di classe politica.

**Fiumanò.** E sull'omertà.

**Bozzi.** A questo proposito, vorrei rivolgere al ministro Tremelloni due domande che riguardano responsabilità attuali. Esaminiamo per un attimo questo benedetto segreto militare. Mi sono detto: ci sarà pure una legge, in questo paese, che riguarda il segreto militare. Ne sono andato alla ricerca e, con qualche fatica, ho scoperto un decreto del 1941. Credo che sia l'unico, onorevole Tremelloni. (*Segni di assenso del Ministro Tremelloni*). Si tratta di un provvedimento che è stato scritto nel 1941, quando c'era il regime fascista, in tempo di guerra, e quindi rispondeva a talune esigenze. È un decreto che cerca di mettere paura a tutti. Guai a chi parla.

**Amendola Giorgio.** Taci, il nemico ti ascolta!

**Bozzi.** Tutti devono stare zitti, nessuno può parlare, nessuno può dire niente, anche se si tratta di cose sapute indirettamente o dal vicino di casa. Ebbene, è questa la legge che ci governa? Ieri il Presidente del Consiglio ci ha detto che sul segreto militare interviene la sua responsabilità. E questa è una delle cose di cui l'onorevole La Malfa prende subito atto con piena soddisfazione. (*Si ride*).

Onorevole Tremelloni, abbia un po' di pazienza! Non guardi l'orologio: mi mette in imbarazzo! Ella mi invita ad affrettarmi, ma io le cose che debbo dirle gliele dirò egualmente; eventualmente gliele riferirò poi l'onorevole Andreotti. (*Interruzione del deputato Pirastu*).

Vorrei fare una piccola notazione: ad un certo momento il tribunale di Roma chiede il rapporto Manes con gli allegati. Il generale Ciglieri invia questo rapporto in busta e questo rimane in tribunale 24 ore o anche più, due o tre giorni. Il generale Ciglieri invia successivamente al tribunale una letterina: rimandatemi il rapporto perché contiene materiale «riservato». Il tribunale si domanda: cosa vuol dire: «riservato»? Che non può essere palesato. Si chiarisce dunque che nel rapporto erano contenuti dei segreti militari. Il rapporto viene restituito e successivamente rimesso ancora una volta all'autorità giudiziaria con – se non erro – 72 *omissis*! Ora non ci venite a dire che questi sono segreti militari. Come? Prima inviate il rapporto per intero, poi lo richiedete perché riservato, poi scoprite che non è riservato... ma che è segreto!

Il generale Ciglieri si è rivolto a lei, onorevole Tremelloni? Ella è intervenuto? Come esercita questa sua responsabilità? Insomma, si invia il rapporto per intero, poi, dopo che tutti lo hanno letto, dal cancelliere probabilmente all'onorevole Anderlini, si scopre che costituisce segreto militare e si restituisce dopo averne cancellato 72 punti, i quali interessano il pro-

cesso! E bene ha detto l'onorevole La Malfa. Questi sono fatti gravi, onorevole Tremelloni! Altro che responsabilità del passato, queste sono responsabilità del presente, perché con un *omissis* o meno si manda in galera o si assolve una persona! Questo è il punto.

Voi avete dato – e con ciò ritorno al tema iniziale – a De Lorenzo l'autorizzazione a querelarsi e poi collaborate con l'amministrazione della giustizia in questo modo, coprendo l'accertamento della verità di simili *omissis*. Veramente vi può essere una leggerezza di tal genere, per cui si inviano all'autorità giudiziaria documenti che contengono 72 – dico 72 – punti riservati?

Io posso ancora capire che ne sia sfuggito uno, che una ulteriore rimediazione faccia pensare che non sia opportuno rivelare una cosa. Ma 72 *omissis* sono tutto il rapporto.

Che modo di procedere è questo? Chi ci dà la garanzia che le cose procedono correttamente? Ella dice di aver riordinato il SID. Ne sarei lietissimo, ma penso a questi fatti che veramente mi preoccupano assai. Non so se ella vuole rispondere.

**Tremelloni**, *Ministro della difesa*. Risponderò senz'altro.

**Bozzi**. Io devo porre all'onorevole Tremelloni un'altra domanda, che riguarda un mio amico e un mio collega, del quale ho la massima stima – lo dico molto sinceramente – per le sue doti di giurista, di magistrato ed anche per le sue qualità morali: mi riferisco al collega Lugo che è, come tutti sanno, consigliere giuridico, credo capo dell'ufficio legislativo – non so quale sia la qualifica precisa – dell'onorevole Tremelloni. Ora, la stampa – ed è, credo, un punto incontestato – ha rivelato che il dottor Lugo ha avuto con il giornalista Jannuzzi due o tre colloqui, l'ultimo dei quali – mi pare nel dicembre dell'anno scorso – sarebbe durato ben tre ore e mezza. Il dottor Jannuzzi ha affermato di non poter dire nulla in ordine a questo ultimo colloquio perché esso riguarda questioni attinenti al processo in corso, ed egli si è impegnato al riserbo. Io faccio una domanda qui al ministro per quanto riguarda le responsabilità attuali: ella sapeva, onorevole Tremelloni, di questi incontri del suo collaboratore dottor Lugo con il giornalista Jannuzzi?

**Tremelloni**, *Ministro della difesa*. No, non ne sapevo nulla. Ma che cosa c'entra questo?

**Bozzi**. Le ha riferito il dottor Lugo il contenuto di questi colloqui, l'ultimo dei quali, ripeto, per dichiarazione del giornalista Jannuzzi, riguardava materia attinente al processo?

**Tremelloni**, *Ministro della difesa*. No.

**De' Cocci**, *Sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Ma il dottor Lugo poteva andare dove voleva!

**Bonea**. Ma è consigliere del ministro, non è uno qualunque!

**Bozzi**. Ella, signor ministro, ha detto che non sapeva. Allora mi permetta di rivolgerle un'altra domanda: il dottor Lugo le ha riferito qualcosa in ordine a questi colloqui? Non si tratta evidentemente di fatti privati.

**Tremelloni**, *Ministro della difesa*. Mi scusi, onorevole Bozzi, il suo è un interrogatorio o è una dichiarazione di voto? (*Commenti*).

**Bozzi**. Ma ella pensa che un uomo politico non possa fare una domanda di questo genere al ministro? Ella pensa di no, che non la possa fare. Ma allora veramente torniamo all'argomento di fondo: questi sono i rapporti tra Parlamento e Governo? Ma che cosa ci stiamo a fare qui? Quello che ci state a fare voi lo sappiamo.

Ed ora le faccio l'ultima domanda alla quale ella non risponderà. Ella può escludere quello che in giro si dice e cioè che il dottor Lugo abbia avuto questi incontri con il dottor Jannuzzi per prospettargli la possibilità di un componimento della vicenda e della remissione della querela?

**Tremelloni**, *Ministro della difesa*. Non lo so.

**Bozzi**. Le vicende del SIFAR non sono chiuse, purtroppo. Esse si potevano chiudere con una inchiesta parlamentare, con la quale il Parlamento, nella sua sovranità, accertasse le responsabilità. Così, la vicenda si sarebbe chiusa. Invece, per vostra leggerezza, lasciate che questo bubbone incancrenisca ancora di più. Ma il Governo chiede fiducia, e l'avrà; l'ha tirata fuori con il forcipe. Ho ascoltato poco fa l'onorevole La Malfa, e vedevo nel suo volto, ancor più contratto ed ancor più nervoso, i segni di questa operazione di lacerante estrazione del voto di fiducia repubblicano. (*Si ride*).

Se c'è un caso in cui la discordanza tra forma e contenuto è piena, è proprio questo. Tra i «sì» che fra poco diranno le bocche e ciò che molti che pronunzieranno quel «sì» sentiranno nell'intimo della loro coscienza esiste profonda discordanza. Non è che abbia delle virtù magiche: lo deduco dagli atteggiamenti che hanno assunto taluni partiti, per esempio il partito socialista. Per il partito socialista, ...

*Una voce all'estrema sinistra*. È un voto sofferto.

**Bozzi**. ...si può ripetere (scusate se cito un autore latino) il verso di Ovidio che dice: *nec sine te, nec tecum vivere possum*. (*Si ride*). È proprio questo il dramma del partito socialista: non può vivere senza, né con la democrazia cristiana. Ed è poi il dramma, detto in maniera meno lirica, di

questo centro-sinistra, che tradotto in termini politici vuol dire l'immobilismo, la crisi permanente di questa formula, che ormai alla sua conclusione ha dimostrato tutto il suo sfasciamento politico e, ahimè, anche morale.

Voi, colleghi socialisti, vi trovate sempre – almeno sembra in questa circostanza – nella terribile alternativa fra Parigi e la messa, però senza comprendere che Parigi, che sarebbe poi la politica, il Governo, non si può fare sempre senza la messa, cioè senza le valutazioni morali che stanno a fondamento anche della politica. Voi avete creato la formula del divorzio indissolubile – nuovo – tra la politica e la morale. Il divorzio indissolubile!

Quanto all'atteggiamento dell'onorevole La Malfa, dirò che non mi sorprende, perché l'onorevole La Malfa da molto tempo a questa parte ha una doppia cittadinanza politica: la cittadinanza dell'uomo di Governo e la cittadinanza dell'uomo di opposizione, e fa valere l'una o l'altra o tutte e due assieme molto spesso, a seconda delle sue convenienze elettorali.

L'onorevole La Malfa è veramente di una fluttuante fermezza. (*Si ride*). Ecco, la formula che va bene per l'onorevole La Malfa è questa: la fluttuante fermezza. L'onorevole La Malfa l'altro giorno ha posto due punti pregiudiziali. Di qui non si passa – egli ha detto: mi dovete dire se erano installati i microfoni negli ambienti del Quirinale durante i colloqui che il Presidente Segni aveva con i vari uomini politici; mi dovete chiarire le responsabilità. L'onorevole Moro non ha risposto a nessuna delle due richieste. Ma l'onorevole La Malfa ne ha preso subito atto. Era il silenzio chiarificatore!

Inoltre, mentre l'onorevole Moro ha avuto tutto il tempo di svolgere le indagini per accertare se il documento che riguardava l'onorevole Pieraccini e compagni fosse stato distrutto nel 1962 (tutte cose che abbiamo sentito ieri), non ha avuto un minuto di tempo per fare questa indagine, semplicissima, che immagino egli ritenga si possa fare (perché altrimenti poteva dire: io l'indagine non la posso fare): bastava chiamare le persone indicate da quel tal settimanale che ha denunciato il fatto.

Ieri si parlava di crisi, per i corridoi, e io credo che in tutta questa vicenda abbia ragione il mio amico onorevole Piccoli, il quale, ieri, uscendo da una riunione, ha dichiarato: «Tutto va bene, tutto è pacifico, sono cose che finiscono benissimo». Ora, onorevole Piccoli, vorrei vedere la faccia di quel giornalista che ha scritto di lei: «L'onorevole Piccoli crede fermamente nelle idee che non ha». Questo giornalista ha sbagliato, perché io non so se ella, onorevole Piccoli, idee politiche ne abbia (comunque io ho stima di lei), però una cosa è certa... (*Interruzione del deputato Piccoli*).

Io – ripeto – non ce l'ho con l'onorevole Piccoli che, ripeto, stimo. Però quella frase è estremamente sintomatica, perché, onorevole Piccoli, di fronte ad una vicenda la cui drammaticità ogni democratico deve sentire, ella se ne esce con questa tracotanza e dice: tutto finisce bene, tutto finisce a tarallucci e vino in questo paese, anche l'onorevole La Malfa si piegherà.

**Piccoli.** Ella sta dicendo delle menzogne, perché l'unica cosa che ho detto ai giornalisti – la prego di rispettare la verità – è stata: questa cosa finirà bene. (*Commenti*).

**Bozzi.** Il Governo avrà la fiducia. Ma a che cosa gli servirà? Da troppo tempo questo Governo non vive, sopravvive. E i governi non sono fatti per sopravvivere, ma sono fatti per vivere e per governare. Questo Governo è come quel cavaliere che andava combattendo ed era morto. È morto nella fiducia degli italiani. (*Applausi – Congratulazioni*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUL BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO

Seduta pomeridiana del 21 febbraio 1968

*La discussione del disegno di legge C. n. 4691, recante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1968 (legge 29 febbraio 1968, n. 81), offre ad Aldo Bozzi l'occasione per parlare della pluralità delle Forze di polizia come di uno dei grandi problemi irrisolti della storia italiana, di ritornare sulla questione della legge elettorale regionale, di affrontare infine il discorso relativo ai rapporti tra potere centrale ed amministrazioni locali.*

*Gli spunti sono forniti da alcune considerazioni sul bilancio del Ministero dell'interno, ma giova ricordare che l'intervento ha luogo nel clima infuocato della vicenda Sifar, sulla quale il 1° febbraio il Governo Moro, respinta la richiesta di istituire una commissione di inchiesta, aveva posto ed ottenuto la fiducia.*

*Le «travagliate e sconcertanti» vicende del caso Sifar, esordisce Bozzi, hanno rivelato che l'autorità di pubblica sicurezza era completamente all'oscuro di ciò che stava avvenendo presso l'Arma dei carabinieri. Esiste dunque un problema di coordinamento, così come esiste il problema dell'arruolamento, dell'addestramento e della retribuzione delle Forze di polizia. Il ritardo nella soluzione di tali problemi fa sì che persone esposte giornalmente a rischi notevoli vivano la loro funzione con «un senso di disagio e di insicurezza».*

*Relativamente poi alla questione della legge elettorale regionale, essa rinvia ai rapporti tra esecutivo e Parlamento. La fissazione per legge della data delle elezioni regionali, rileva Bozzi, «confisca al potere esecutivo, e soprattutto al Ministero dell'interno che lo interpreta, un suo potere istituzionale», cosa che una democrazia corretta non può e non deve tollerare.*

*Altrettanto grave è il terzo rilievo. In polemica con Remo Gaspari, Sottosegretario per l'interno, Bozzi accusa il Governo di tollerare una serie di irregolarità, «una sorta di disarmo dell'amministrazione centrale di fronte agli abusi di taluni comuni e di talune province», che l'avvio delle regioni minaccia di rendere irreversibile.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario, farò alcune brevi notazioni sul bilancio del Ministero dell'interno. La prima è questa: chi ha seguito fino a questo momento le travagliate e sconcertanti

vicende dell'affare SIFAR, ha tratto – immagino – come io ho tratto, la sensazione, fra le molte altre, che la cooperazione fra l'arma dei carabinieri e la pubblica sicurezza non sia stata proprio tra le più efficaci e le più cordiali. Dalle stesse deposizioni fatte nel processo ancora in corso *L'Espresso*-generale De Lorenzo, si evince che il Ministero dell'interno era totalmente all'oscuro di ciò che l'arma dei carabinieri si dice andasse facendo.

Si sia trattato o no di un colpo di Stato, non lo so; ma una cosa mi pare fuori discussione: che qualcosa di grosso, sia pure di natura interna al fine di tutelare la sicurezza pubblica, si andava facendo. Ebbene, l'autorità di pubblica sicurezza ne era completamente all'oscuro. Lo ha dichiarato lo stesso ministro dell'interno.

Questo è un fatto che ci preoccupa. È vero che non è un fatto nuovo nella storia d'Italia, ma non per questo ci preoccupa meno. Avremmo sperato che in circostanze drammatiche come queste la pubblica sicurezza fosse stata informata, o per forza propria avesse potuto acquisire degli elementi da riferire al Presidente del Consiglio e al ministro dell'interno. E invece da questa scena così agitata c'è un grande assente che è l'amministrazione dell'interno nel suo ramo della pubblica sicurezza.

La verità è, onorevoli colleghi, che c'è un vecchio problema mai risolto in Italia e che, appunto per questo, ha finito per incancrenire: è il pluralismo delle forze di polizia. Un pluralismo che non si giustifica. Invero il nostro è un paese di lusso, che ha avuto anche, sia pure per un breve periodo, due Capi di Stato; vi è un po' di inflazione in tutto, in Italia, anche nell'istituto della presidenza della repubblica: ce n'è stato, per un certo periodo, uno all'estero e uno all'interno. Non è una cosa molto chiara, ma comunque così è stato.

Anche nelle forze di polizia esiste dunque questo pluralismo non giustificato e, quel che è peggio, non coordinato. Vi è l'arma dei carabinieri, la pubblica sicurezza, la guardia di finanza, abbiamo, sia pure in un certo settore, il corpo degli agenti di custodia e il corpo forestale. E poi abbiamo nelle 92 province e in ben 7800 comuni un complesso di vigili, guardie cosiddette municipali, che credo ammontino a circa 60 mila, anche qui con gradi militari o paramilitari: generali, colonnelli, maggiori, capitani e così via. Se si sommano tutte queste unità si arriva, credo, a 300 mila persone, un esercito.

Come funzionano? Esiste un coordinamento? Non si pone veramente l'esigenza di esaminare se non sia il caso di giungere ad una qualche unificazione tra le forze militari di polizia, almeno tra quelle aventi una maggiore affinità?

È un grosso, antico problema, ma nello stesso tempo un problema sempre nuovo. Se noi facciamo un consuntivo della delinquenza, dei disordini, dobbiamo amaramente constatare (faccio solo l'esempio del banditismo in Sardegna) che veramente grandi passi in avanti non si sono

compiuti né per quanto riguarda la prevenzione, né per quanto riguarda la repressione.

È ben vero che la delinquenza si specializza, si tecnicizza, ma vorrei dire che né con lo stesso ritmo né con lo stesso incremento qualitativo si specializza o si tecnicizza la polizia, per cui i delinquenti si avvantaggiano di talune situazioni alle quali le forze dell'ordine, numerosissime, non possono tenere dietro.

È un problema molto importante. Io penso, onorevoli colleghi, che questa grossa quantità vada largamente a scapito della qualità e che la selezione in tal modo non possa essere adeguatamente compiuta. So che l'amministrazione della pubblica sicurezza fa compiere taluni corsi, ma, secondo me, il problema andrebbe visto nel momento antecedente, e cioè al momento dell'ammissione in carriera. Ho l'impressione che nelle forze di polizia si entri con gli stessi requisiti necessari per andare a fare il soldato; si tratta invece di una cosa completamente diversa, specialmente nella società odierna.

Esiste quindi un grave disagio all'interno dell'amministrazione delle forze di pubblica sicurezza e dei carabinieri; è un disagio spirituale ed economico. Questi due aspetti, a mio avviso, non sono affatto dissociati; il disagio economico (non tutti gli uomini sono santi o eroi) inasprisce il disagio spirituale, che è dato, quest'ultimo, da un senso di incertezza, dal non sentirsi coperti dai propri superiori, dal fatto che spesso, come volgarmente si dice, «solo gli stracci vanno per aria», in modo che non si individuano mai le responsabilità vere, come ha dimostrato recentemente la vicenda del SIFAR. Tutto ciò, ripeto, crea un senso di disagio e di insicurezza in queste persone, che — è necessario riconoscerlo — sono esposte continuamente al pericolo.

C'è poi ancora da considerare la questione economica; per chi voglia fare una comparazione — che del resto è stata fatta in un libro del 1962, intitolato *Le cinque polizie* — è facile constatare che c'è un'enorme differenza tra le retribuzioni delle polizie degli altri paesi e quelle della polizia italiana. Gli appartenenti a quest'ultima si trovano in uno stato di assoluta miseria; eppure devono affrontare giornalmente rischi notevoli.

Si tratta, quindi, di uno di quei problemi di fondo che avrebbero meritato maggiore attenzione, e che viceversa non sono stati trattati in maniera esauriente.

Desidero ancora fare una seconda osservazione; non desidero in questa sede riprendere il tema della legge regionale elettorale, ma l'onorevole sottosegretario mi consentirà di fare un rilievo. Il Ministero dell'interno, che ha sostenuto, attraverso il ministro Taviani, argomenti che personalmente mi sono permesso di criticare (come, ad esempio, la possibilità di un *referendum*), non si è accorto che un articolo di questa legge, forse il più importante, cioè il famoso articolo 22, confisca al potere esecutivo, e soprattutto al Ministero dell'interno che lo interpreta, un suo potere istituzionale.

Quando infatti nell'articolo 22 si fissa per legge la data delle elezioni di organismi politico-amministrativi – così vorrei chiamarli – quali sono le regioni, si espropria l'esecutivo di un potere che è suo e soltanto suo, quello di fissare la data delle elezioni.

Certe cose il Parlamento non le può e non le deve fare. In una democrazia corretta ogni organo deve stare al suo ruolo; deve essere rispettato il giuoco delle parti, altrimenti vi è confusione, straripamento di potere. Il Parlamento deve fare il Parlamento e l'esecutivo deve fare l'esecutivo. Non vi è letteralmente traccia, onorevole sottosegretario, di alcuna legge passata che abbia fissato la data di una elezione amministrativa e nemmeno la data di una elezione politica. La legge fissa tutt'al più una scadenza, un'indicazione, ma la data precisa è fissata a seguito di una valutazione che fa soprattutto l'esecutivo, naturalmente sotto il controllo del Parlamento. E per esecutivo, non intendiamo ovviamente una dittatura, ma il Governo che è sorretto dalla fiducia delle Camere, ma che possiede un campo di discrezionalità: ed è logico che così sia.

Ne abbiamo la prova in questi giorni. Per lo scioglimento delle Camere vi è una data costituzionale, ma entro questa data si parla di tempi tecnici. Vi è una serie di valutazioni che può e deve fare esclusivamente l'esecutivo e questa valutazione non può essere confiscata dal Parlamento, il quale nella nostra Costituzione trova anche dei limiti ai suoi poteri. Il Parlamento non è onnipotente. Ripeto, vi è un giuoco delle parti. Questa mi sembra una connotazione che, prendendo lo spunto dal famoso articolo 22, alquanto stravagante, può essere poi esplicitata in altri settori.

E vengo al terzo rilievo, molto amaro. Io noto – e ne porterò la testimonianza – una sorta di disarmo dell'amministrazione centrale di fronte agli abusi di taluni comuni e talune province o, per usare una espressione di moda, di fronte a talune «deviazioni» (ormai l'episodio SIFAR ha introdotto questa parola nel vocabolario). Dinanzi alla Commissione degli interni del Senato, quando il 20 settembre 1967 si è svolta la discussione sul bilancio, il rappresentante del Governo ebbe a ricordare taluni abusi, talune «deviazioni» di comuni e province e fra l'altro testualmente disse: «Tutti conosciamo gli episodi clamorosi che si sono verificati in questo campo. Vi è stato addirittura un caso di 700-800 persone regolarmente in servizio e pagate ma mai assunte (questo in un comune) la cui spesa figurava sotto la voce "manutenzione di giardini"». (L'onorevole sottosegretario Gaspari sa bene di quale comune si tratti). «Molte sono le posizioni irregolari e quindi le violazioni di legge». Sono – ripeto – parole del rappresentante del Governo.

**Gaspari**, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. In quel caso, per quel comune, la tutela non è esercitata dal Ministero dell'interno, ma dalla regione.

**Bozzi.** Dunque ci sono le violazioni delle leggi, ma il Ministero dell'interno come si comporta? Il rappresentante del Governo ha aggiunto che il Ministero «tende» (è una tendenza, meno male che c'è almeno questa) «a riportare tutto nella regolarità» (probabilmente non ci riesce, però la tendenza c'è) «e in questa sua opera attualmente è assecondato anche dai rappresentanti del personale» (immagino che voglia dire i sindacati) «i quali si sono resi conto di quanto possa essere rovinosa una certa politica».

Quindi c'è la denuncia di irregolarità (le violazioni di leggi) e di fronte a questo fatto c'è una «tendenza» del Ministero dell'interno il quale non si sente sufficientemente forte da sé solo e si compiace...

**Gaspari, Sottosegretario di Stato per l'interno.** Onorevole Bozzi, nel progetto di legge per la riforma della finanza locale, in discussione in seno alla V Commissione, sono previste norme precise – gli articoli 21 e seguenti – con cui si blocca la situazione e la si risana definitivamente. Le trattative cui mi riferivo erano trattative pubbliche a livello nazionale.

**Bozzi.** Il senatore Bartolomei, democristiano, ha interrotto il sottosegretario, facendogli giustamente osservare che esiste una norma relativa alla responsabilità penale per gli amministratori, norma che non è mai stata fatta valere (quindi, onorevole Gaspari, non è questione di regione o di amministrazione centrale, bensì di legge penale). Domanda il senatore Bartolomei: quali ne sono le ragioni? La risposta è: tale norma non è stata applicata.

Sono, queste, ammissioni sintomatiche del modo con cui si amministra un paese e con cui si concepisce l'amministrazione pubblica. Vi è una violazione di legge che potrebbe e dovrebbe essere colpita da una sanzione penale, però tale sanzione non è stata mai applicata. Perché? Perché (è necessario dire le cose con estrema chiarezza) le violazioni erano moltissime, troppe per poter essere tutte perseguite.

**Gaspari, Sottosegretario di Stato per l'interno.** Onorevole Bozzi, perché non dà un simile prezioso aiuto, dato che ella è anche consigliere comunale, quando discute di queste cose in seno al consiglio comunale?

**Bozzi.** Ella, onorevole sottosegretario, sa, anche per i contatti personali che abbiamo avuto, che questo aiuto c'è almeno per quanto riguarda la mia persona e il mio partito.

Dicevo, comunque, che il ragionamento che si sente fare è il seguente: non si è applicata la legge (che poi, guarda caso, era la legge penale) perché le violazioni erano moltissime (una bella ragione!) e sugli organi di vigilanza venivano esercitate fortissime pressioni, alle quali non si è potuto resistere.

Posso anche capire che cose del genere si verifichino in un paese come l'Italia, ma non che in un documento ufficiale del Parlamento si stabili-

sca il principio che la legge può essere violata, ma che non ci si può fare niente perché le violazioni sono tante (non bastano, dunque, i circa 300 mila carabinieri, insieme con le guardie di pubblica sicurezza, e così via) e perché vi sono anche le pressioni politiche che impediscono di intervenire.

Dico questo con profondo rammarico. Non ce l'ho con lei, onorevole Gaspari, che è soltanto il portavoce di uno stato d'animo e di una concezione particolari (anzi, sarebbe forse meglio se si trattasse di un suo punto di vista personale). È comunque estremamente grave: se non è possibile reprimere le violazioni della legge per l'esistenza di pressioni politiche, ciò vuol dire che la legge cede a queste pressioni.

**Gaspari**, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Questo non è affatto vero. Ella sa che noi ci atteniamo ad una linea di fermezza che molte volte incontra ostacoli in sede locale, dove l'affermazione del rispetto di certe norme viene gabellato come violazione delle autonomie locali.

**Bozzi**. Vuole un altro esempio? Ho qui una circolare del Ministero dell'interno in data 30 luglio 1966, che riguarda una questione particolare, ma che si inserisce in una concezione di carattere più vasto. Essa riguarda i compensi dovuti agli ufficiali sanitari ed ai veterinari comunali. Vi è una legge del 1934, in base alla quale gli ufficiali sanitari dei grossi comuni guadagnano cifre molto vistose (e forse è giusto che sia così). Ad un certo punto la circolare dice che bisogna riformare la legge e annunzia che un disegno di legge è stato presentato.

**Gaspari**, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Non è così, onorevole Bozzi. Ella non ha evidentemente approfondito la questione sotto il profilo giuridico, altrimenti un giurista del suo valore saprebbe come collocare quella circolare.

**Bozzi**. Ma se ella non sa come la voglio collocare, come fa a dire questo? Leggo un comma della circolare: «...In considerazione della particolare situazione della categoria dei sanitari, il Ministero della sanità, di concerto con questo Ministero, ha predisposto un disegno di legge per effetto del quale, ferma restando la quota spettante al comune, non verranno computati...»; seguono cose che in questo momento non interessano. È arbitrario trarre da questa lettura la considerazione che, se è necessaria una legge, vuol dire che attualmente la situazione non è regolata dalla legge? Non credo che il Governo proponga leggi inutili. Su questo evidentemente siamo d'accordo.

Ed ecco l'ultimo comma della circolare: «In attesa che detto disegno di legge venga approvato dal Parlamento, questo Ministero, d'intesa con quello della sanità, ritiene che le amministrazioni possano fin d'ora adeguarsi in via di fatto a tale nuova disciplina».

Che modo è mai questo? Si vuol fare una legge per modificarne un'altra esistente, ma nello stesso tempo si dice: non ha nessuna importanza il fatto che questo disegno di legge non sia stato ancora approvato, voi adeguatevi intanto in via di fatto alle sue disposizioni! (*Commenti*). Onorevole Gaspari, può essere che io, da quel «fine giurista» che sono, non capisca certe cose, però mi sembra che anche chi non è giurista sia indotto a ritenere che qui c'è qualcosa che non va. Ce lo spieghi in un'altra circolare: ne saremo lietissimi.

Vorrei dirle che anche in un certo consesso questo ci è stato ripetuto da un alto funzionario del Ministero della sanità, con grande meraviglia di tutti gli uomini politici, dai comunisti ai missini. Non si è mai sentito dire che, mentre è in corso di esame un disegno di legge, ci si possa adeguare in via di fatto alle sue disposizioni, violando la legge esistente. Il Ministero dell'interno, che è o dovrebbe essere il controllore dei comuni, invita i comuni medesimi ad adeguarsi in via di fatto ad una legge ancora non approvata dal Parlamento, il che, tradotto con altre parole, significa violare la legge esistente, in attesa dell'approvazione della nuova legge. E questa, onorevole Gaspari, non mi sembra una bella cosa.

Mi consenta adesso di passare a trattare brevemente l'aspetto delle carenze. Il Senato ha approvato recentemente la nuova legge di pubblica sicurezza, che, trasmessa alla Camera, ha incontrato delle difficoltà, cioè – come si dice in gergo parlamentare – si è «insabbiata», quasi che in Parlamento vi fossero le spiagge. Ho sentito dire che, in *articolo mortis* delle Camere, si vuol fare uno stralcio. Anche ella, onorevole Gaspari, ne ha accennato poco fa. Questo è il paese degli stralci, del provvisorio, delle proroghe, del rabberciamento politico e legislativo.

Comunque, questo provvedimento non è ancora diventato legge. Ma nel frattempo è successo che il ministro dell'interno è stato chiamato a testimoniare dinanzi al magistrato (dico queste cose – mi creda – senza malevolenza, ma profondamente rattristato) e, ad un certo momento, nell'aula giudiziaria, si è aperta una discussione sulla sopravvivenza dell'articolo 216 della legge di pubblica sicurezza, che riguarda lo stato d'assedio. Non è cosa di poca importanza, perché possono esservi momenti drammatici nella vita di una nazione in cui bisogna fare ricorso a certi rimedi estremi.

L'articolo 216 fa parte della legge di pubblica sicurezza, quella vigente, naturalmente, e non è che lo si possa violare adeguandosi in via di fatto alla nuova legge che non c'è. Ebbene, il ministro ha dichiarato: no, questo articolo 216 non è più in vigore, è caduto per desuetudine. Avrei qualche dubbio al riguardo, ma non voglio fare questioni di diritto. Il presidente del tribunale ha dato ad intendere di essere di opinione contraria. Io non so se abbia ragione il presidente del tribunale o il ministro dell'interno, se cioè l'articolo 216 della legge di pubblica sicurezza sia vigente. Ma il punto è che in questo momento non si sa se questo istituto esista o meno! Probabilmente è bene che non esista e che venga modificato da un'altra norma.

Ma possiamo lasciare questi che sono i pilastri della protezione civile, della sicurezza di un paese nell'incertezza? Le maggioranze a che cosa servono? La riforma della legge di pubblica sicurezza era oggetto di un disegno di legge, non di proposte parlamentari. Prima di presentare un disegno di legge il Governo ci pensa ed a lungo, si consulta, ma una volta che lo ha presentato, ha il dovere di portarlo avanti, a meno che non intervengano fatti nuovi. Certo, è possibile l'esercizio della facoltà di emendamento, ma nei particolari: quel che è lo spirito, la struttura della legge deve andare avanti.

E noi invece, signor Presidente, dobbiamo rilevare che «l'insabbiamento» riguarda molti disegni di legge d'iniziativa del Governo. Altro che farli sopravvivere nell'altra legislatura, come vorrebbe l'onorevole La Malfa! È bene che venga la «ghigliottina» su questi progetti, perché dovranno essere tutti rielaborati di nuovo: se non sono andati avanti, ci sarà una ragione politica che lo ha impedito.

Una carenza devo lamentare anche per l'assistenza pubblica. Dicevo poco fa che il nostro è il paese del pluralismo disarticolato, disorganico. L'assistenza pubblica – credo: potrei sbagliare – è regolata ancora dalla legge fondamentale del 1890. Certo, doveva essere una buona legge quella se, nonostante tante vicende, resiste sostanzialmente ancora! Ma è una legge vecchia, logora. Non so quanti siano in Italia gli enti che fanno l'assistenza: gli unici però che non la fanno e la dovrebbero fare sono proprio gli ECA e non possono farla perché hanno delle disponibilità molto limitate. E voi che siete giustamente i fautori del decentramento – e su questo siamo d'accordo – non fate perno su di un ente come l'ECA che, forse non nelle grandi città, ma nei paesi e anche nelle città medie può essere uno strumento adeguato, perché può avere una conoscenza anche personale delle situazioni; non lo potenziate anche perché non potete farlo, dato che il Ministero manca di mezzi; mentre infiniti rivoli di denaro si disperdono in ogni direzione, mentre si registrano duplicazioni di interventi e, soprattutto, si deve lamentare la mancanza di coordinamento.

Un'altra carenza ancora debbo mettere in rilievo. Abbiamo combattuto qui e al Senato una battaglia tremenda (che non è finita) sulla legge elettorale regionale. Ma insomma volete mettere allo studio la riforma della legge comunale e provinciale? C'è quel grosso problema che ha sollevato l'onorevole La Malfa dell'abolizione dei prefetti (cosa, a mio giudizio, assurda, dato che se vi si addivenisse, si avrebbe una spinta accentratrice), tuttavia è uno dei problemi che vengono agitati. Pensate che la legge comunale possa essere ancora quella del 1915? Già trovare un articolo della legge comunale e provinciale (io sono consigliere comunale dal 1952) è sempre un atto di fede. Ci si chiede: sarà questo l'articolo vigente? Perché tra modificazioni e controriforme è una impresa vera e propria cercare una norma della legge comunale e provinciale.

Pensate veramente che un comune come Roma, Milano, Napoli, di queste dimensioni, possa essere governato alla stessa maniera del più piccolo

dei comuni d'Italia? Ma non si avverte l'esigenza – nelle linee fondamentali, naturalmente – di uno snellimento? Succede poi, onorevole Gaspari (abbiamo avuto modo di parlare di questi argomenti), che si registrano iniziative poco ortodosse dal punto di vista costituzionale e legale e anche pericolose dal punto di vista politico: le iniziative di taluni comuni, come quello di Bologna e adesso quello di Roma e altri ancora, di creare un decentramento attraverso un atto amministrativo interno, che è dubbio se sia contemplato dalla legge e che, in ogni caso, è dubbio lo sia nella maniera in cui è stato strutturato da questi consigli comunali, con una figura di aggiunto del sindaco che è stata ripescata dalle leggi borboniche che il centro-sinistra ha rimesso in onore. Sì, l'aggiunto del sindaco era previsto dalle leggi del regno di Napoli al tempo dei Borboni; si vede che il centro-sinistra si riallaccia a questo filone. Si creano inoltre piccoli consigli comunali – Roma li avrà fra pochi mesi – che non si sa quali competenze dovranno avere. E non c'è cosa, onorevoli colleghi, maggiormente pericolosa degli organismi che non hanno precisi confini nella legge, perché allora si prendono nel fatto tutti i poteri, e così come il consiglio comunale parla del Vietnam e di tante altre cose, in ordine alle quali non avrebbe un legittimo *os ad loquendum*, così avremmo a Roma, come abbiamo avuto a Bologna ed altrove, altri piccoli consigli comunali che probabilmente di tutto si occuperanno meno che delle cose serie delle quali potrebbero interessarsi. Allora la riforma della legge comunale e provinciale è necessaria. Ma voi volete creare le regioni come se si trattasse di appiccicare un arto ad un organismo che va tutto rivisto. Come si può attuare un decentramento serio, se non si decentra nelle grandi città, se non si ripartiscono diversamente le competenze?

E a questo proposito, onorevole sottosegretario, debbo dichiarare di non essere favorevole ad una legge speciale per Roma: l'ho sempre detto. Il problema di Roma non potrà trovare soluzione in un governatorato: il problema di Roma come struttura amministrativa comunale, come competenze, come ripartizione di tali competenze, è uguale a quello di Milano, di Napoli e delle altre grandi città. Del problema di Roma magari parleremo un momento nella conclusione – che è imminente – del mio intervento.

Ma c'è il problema dei controlli. Ho veramente l'impressione che noi conserviamo ancora una visione terribilmente arcaica della vita municipale. Vede, onorevole sottosegretario, noi ci siamo opposti alle regioni, pur essendo fautori del decentramento, perché sentiamo in voi, dai comunisti ai socialisti, alla democrazia cristiana, anche ai repubblicani, questa concezione: voi vedete le regioni in polemica con lo Stato, in contrapposizione con lo Stato, in definitiva in lotta, in antitesi con lo Stato. E così non deve essere. La concezione che noi abbiamo del decentramento è la concezione di un'articolazione in cui ognuna di queste forme di autonomia rappresenta un momento dialettico, che conferisce però all'unità. Oggi, quando si rivendicano poteri per i comuni, si rivendicano in lotta con lo Stato come

se fosse una potenza estera (ammesso poi che si debba fare la lotta alle potenze estere), come se fosse un nemico da battere. Ed è una concezione sbagliata, anche sulla base di un esame della nostra Costituzione che, accanto al principio del decentramento e dell'articolazione, anzi prima del principio del decentramento, colloca il principio della unità strutturale e pone anche quello della solidarietà, che non va intesa soltanto come solidarietà tra le categorie e tra gli individui, ma anche tra le formazioni sociali. Questa è la concezione della nostra Costituzione. Viceversa noi vediamo che il sentimento che anima molti regionalisti è diverso, direi di polemica, di rottura dell'unità, di una frantumazione in una nuova tessitura feudalistica in cui ogni ente è un assoluto, non è un momento dialettico nell'unità dello Stato.

Partendo da queste rapidissime considerazioni di carattere generale, giungo ai controlli. Vedete, anche il controllo è concepito da noi in termini non dico polizieschi ma polemici, mentre dovrebbe essere concepito in termini di collaborazione.

Ora, in un momento in cui i problemi sono fortemente complessi, non c'è problema di un grosso comune che non si proietti su un'area più vasta. Mi riferisco naturalmente a grosse questioni, non alla concessione di un'area pubblica per installarvi un distributore di benzina. E quando il problema si proietta su un'area più vasta coinvolge la collettività nazionale attraverso l'organizzazione giuridica dello Stato. Questa è la nuova visione che bisogna avere, secondo me, dei rapporti con gli enti locali, informata alla solidarietà nell'articolazione; il che presuppone che anche ai controlli si dia una diversa impostazione. Dovrebbe trattarsi di collaborazione anche preventiva.

Andando al concreto e avendo una qualche esperienza delle cose del comune di Roma, non vedo perché non si possa stabilire un raccordo anche preventivo fra Stato (Ministero dell'interno) e amministrazione comunale. Il che non ferirebbe l'autonomia del comune, ma sarebbe una forma di collaborazione attraverso pareri e scambio di esperienze. Il comune sarebbe poi libero di accogliere o no quei punti di vista, ma li terrebbe presenti preventivamente, senza arrivare a dovere adottare una qualche determinazione e dopo molti mesi vedersela annullata. Perché si deve arrivare a questo punto? Perché non si dovrebbe studiare un congegno di raccordi preventivi, che rappresentano una forma di collaborazione e che veramente ravviverebbero i controlli? Quante deliberazioni, onorevole Gaspari, vediamo annullate con la sua firma! Ma poiché i problemi non vengono prima esaminati insieme, non in via di fatto ma in una forma istituzionalizzata, per dare al controllo una nuova, più moderna, più agile e meglio produttiva impostazione?

Vengo ai problemi di Roma. Roma da un po' di tempo a questa parte è una città tremendamente disgraziata perché i suoi sindaci scivolano sempre: chi sulla neve e chi sul codice penale.

**Bima.** Non è stato ancora condannato.

**Bozzi.** Ho detto che è scivolato.

**Gaspari,** *Sottosegretario di Stato per l'interno.* Non solo non è stato condannato, ma non si tratta neppure di vicende che riguardino l'amministrazione comunale. Lo dico per rispetto alla Costituzione, alla quale ella si richiama.

**Bozzi.** È un principio che, prima di essere nella Costituzione, è nella mia coscienza civile, e non occorre che ella o altri me lo richiamino. Però, se ella afferma che è una questione che non riguarda l'amministrazione comunale di Roma, mi consenta di farle osservare che riguarda egualmente una amministrazione pubblica e la gestione di pubblico denaro. Non avrei voluto dirlo, ma ella mi ha provocato. Quello che è pubblico è pubblico, sia che riguardi l'ONMI, sia che riguardi il comune di Roma.

Come dicevo, sono contrario alla legge speciale per Roma. Vorrei considerare la posizione di Roma come capitale della Repubblica; questa funzione non è municipale: è stato detto tante volte, ma è bene ripeterlo. Non è una funzione comunale, ma una funzione che interessa tutta la collettività, per adempiere la quale occorre uno sforzo di solidarietà nazionale, perché Roma è la capitale dello Stato. Non si tratta di un simbolo, ma di una cosa reale, che comporta spese notevoli. È evidente che è necessaria la solidarietà nazionale; ma voi mi pare che diate 5 miliardi per questa funzione. Si tratta di una cifra inadeguata. Ricordo che l'ultimo contributo dato dallo Stato pontificio a Roma, prima del 20 settembre 1870, ammontava a 9 mila fiorini. I tecnici hanno calcolato che equivarrebbero a 18 miliardi di lire di oggi, senza considerare che allora gli abitanti di Roma erano 250 mila, mentre oggi sono 2 milioni e mezzo. Non dico che si dovrebbero dare 180 miliardi ma, anche rispetto ai 18, i 5 sono molto pochi.

Si avvicina la celebrazione del centenario dell'unità d'Italia. Constato con piacere che il Governo e tutte le forze politiche si apprestano a dare solennità a questa ricorrenza. Ma come la vogliamo conferire questa solennità? A Roma ci sono tanti problemi. Diamola soprattutto a Roma: Roma tornava all'Italia, consacrata capitale dello Stato unitario.

A Roma c'è un problema. Ne segnalo uno solo. Non parlo, per carità!, dell'asse attrezzato, non vado nella mitologia, nella fantasia. C'è un problema solo, umano e sociale (adopererò anch'io questo aggettivo del quale si fa tanto uso ed abuso): è quello dei baraccati. Vogliamo veramente che nel centenario dell'unità d'Italia si risolva questa piaga indecorosa che ognuno di noi vede, che balza agli occhi amaramente quando veniamo col treno a Roma? Dobbiamo porvi mano. Ma qui veramente ci vuole l'aiuto di tutta la collettività nazionale. Non è un problema che il comune possa risolvere con le sue sole forze.

Queste, onorevole sottosegretario, sono le brevi considerazioni che ho voluto fare, d'ordine generale e d'ordine particolare. E a conclusione debbo amaramente dire che in questa legislatura anche il Ministero dell'interno, nonostante l'onorevole Taviani (forse è stato distratto un pochino dalla sua corrente), è stata un'amministrazione (come dire? Non è l'amministrazione della marina mercantile, ma diciamolo ugualmente) di piccolo cabotaggio, d'una navigazione molto modesta lungo le costiere consuete, senza una visione, senza un'apertura sui grandi problemi di una società moderna. (*Applausi*).



# ALDO BOZZI

discorsi parlamentari  
(1946-1987)

II



CAMERA DEI DEPUTATI

*La collana dei discorsi parlamentari è a cura della Biblioteca della Camera dei deputati.*

*La presente raccolta è stata curata da: Ombretta Galeazzi, Valeria Gigliello, Lucia Panciera, Eugenio Pasquina e Costantino Petrosino, consiglieri parlamentari di biblioteca, e da Alessandro Miniero, documentarista di biblioteca, che hanno inoltre redatto le note introduttive e di raccordo ai singoli discorsi o interventi.*

*In copertina foto tratta da I deputati della VI legislatura, Camera dei deputati, 1973 (Fotostudio Cantera).*

VOLUME II  
1968-1987



## V LEGISLATURA



CAMERA DEI DEPUTATI  
SUGLI EVENTI POLITICI-MILITARI  
DELL'ESTATE 1964 E SUL SIFAR

Seduta del 22 luglio 1968

*Nella seduta del 22 luglio 1968 Aldo Bozzi svolge un'interpellanza presentata insieme a Malagodi, Badini Confalonieri, Giomo, Bonea e Biondi per avere chiarimenti dal Governo sui risultati della commissione d'inchiesta Lombardi, istituita nel gennaio dello stesso anno, sugli eventi politici-militari dell'estate 1964 relativi al Piano Solo e al coinvolgimento del Servizio informazioni Forze armate (Sifar).*

*Bozzi sottolinea che vi sono numerosi lati oscuri nella vicenda, dal possibile coinvolgimento del Presidente della Repubblica, fino alla posizione dei ministri in carica nel periodo.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, dobbiamo essere grati all'onorevole Leone per aver mantenuto l'impegno assunto dal suo predecessore onorevole Moro, presentando la relazione del generale Lombardi. Dobbiamo, anzi, dire che l'onorevole Leone è andato al di là dell'impegno assunto dall'onorevole Moro, in ciò seguendo una linea più avanzata del suo Governo rispetto a quella del suo predecessore. Infatti l'onorevole Moro aveva detto dinanzi alla Camera nella seduta del 31 gennaio 1968 che «la commissione Lombardi procede nei suoi lavori con piena libertà, responsabilità e solerzia. Il Governo ne vaglierà collegialmente le conclusioni e ne riferirà largamente in Parlamento...». Con molta cautela, a lui familiare, l'onorevole Moro non diceva che avrebbe depositato in Parlamento l'intera relazione Lombardi. L'onorevole Leone – e di ciò, ripeto, bisogna essergli grati – è andato al di là, ha pagato quel debito – diremo con un piccolo bisticcio di parole – con gli interessi di mora. Tuttavia noi non siamo nella completa conoscenza di tutti i documenti.

È avvenuto un fatto che deve far piacere al Presidente della Camera e a tutti noi. Il fatto è questo, onorevole Presidente Pertini: che la riservatezza parlamentare è stata più valida del segreto militare, perché quando il Presidente della Camera onorevole Bucciarelli Ducci ha trasmesso ai membri della Commissione difesa la relazione Beolchini, di questa non è trapelato nulla, che io sappia. Io questa mattina l'ho chiesta insistentemente

e non l'ho avuta. Lo stesso, ahimé, non sempre è avvenuto del segreto militare. Quindi io chiederei formalmente, per completezza di esame e di indagine, che ormai venisse comunicata anche la relazione Beolchini con allegati, nonché la relazione che va sotto il nome del generale Manes.

Tra pochi minuti mi intratterrò sulla relazione del generale Lombardi. Intanto vorrei anticipare due considerazioni che sono poi come la conclusione del mio discorso.

La prima considerazione è che la lettura della relazione Lombardi è stata per me, e credo non soltanto per me, assai triste e penosa, perché tale relazione è la testimonianza di un grave deterioramento organizzativo, politico e militare. La seconda è che l'affare del SIFAR è un bubbone che ancora manda pus e che la relazione Lombardi non soltanto non placa le molte inquietudini esistenti, ma anzi queste inquietudini rinfocola e ad esse altre ne aggiunge.

A chi va data la responsabilità di questo bubbone non estirpato? La responsabilità è della debolezza del Governo presieduto dall'onorevole Moro, dei suoi travagli (dei quali si è avuta una manifestazione dopo le elezioni del 19 maggio); di questa politica che dirò dello «scaricabarile», della frantumazione delle indagini, che si fanno a tappe, a puntate; di questo palleggiamento di ricerche che avviene fra le autorità amministrative e le autorità giudiziarie, senza comprendere che tanto le autorità amministrative quanto quelle giudiziarie hanno naturalmente dei limiti, per così dire, istituzionali.

L'inchiesta Beolchini, l'inchiesta Manes, l'inchiesta Lombardi sono rispettabili documenti, io immagino – ed anzi lo sono senza dubbio –; però vengono da ambiente militare, e per ciò stesso hanno delle limitazioni naturali, vorrei dire doverose più che naturali.

Così le indagini giudiziarie hanno anch'esse una limitazione. Il giudice fa la professione del giudice; il giudice penale è chiamato ad accertare reati, ma un fatto può notoriamente non costituire un illecito penale e tuttavia può costituire un illecito di diversa natura (amministrativo, disciplinare).

Perciò, quando taluno dice che è in corso una indagine giudiziaria, e quasi si erge a rispettoso paladino di questa indipendenza della magistratura, dice cosa che può essere solo parzialmente esatta, perché accanto all'attività del giudice ci può essere un'altra attività diretta ad accertare, per esempio, responsabilità politiche.

Nella fase finale del Governo di centro-sinistra ricordiamo tutti, quanti eravamo nella precedente legislatura, le drammatiche giornate parlamentari e la presa di posizione dell'onorevole La Malfa, il quale aveva posto due condizioni che sembravano le colonne d'Ercole, attraverso cui non si doveva passare e invece si è passati magnificamente. Ebbene, si è posta una questione di fiducia, si è detto no all'inchiesta parlamentare e si è detto no anche a una nostra inchiesta di indagine limitata, nell'ambito della Com-

missione difesa, che offriva tutte le garanzie e poteva condurre a risultati assai fecondi. Non si è voluto far nulla. Adesso il bubbone è cresciuto e la situazione si è aggravata.

L'onorevole Leone (che mi duole di non veder presente in questo momento) ha detto più volte che il suo Governo (onorevole Mazza, la prego di riferire al Presidente del Consiglio che se il suo Governo dovrà curare tutti gli affari che ha elencato nella sua interpellanza l'onorevole Scalfari, tutte le sedute della Camera, in questo periodo di Governo di attesa, dovranno essere dedicate al SIFAR) si muove nella continuità della linea di centro-sinistra. Ebbene, vorrei dire all'onorevole Leone che si tratta di una continuità a senso unico: perché, mentre l'onorevole Leone continua, gli altri non continuano, anzi vanno in una direzione opposta.

Ne volete una prova, onorevoli colleghi, sempre con riferimento al tema del SIFAR? Tutti ricordano che in quelle giornate parlamentari drammatiche il gruppo parlamentare socialista e anche il, diciamo così, gruppo parlamentare repubblicano...

**Mammì.** Perché «diciamo così»?

**Bozzi.** Allora era un piccolo gruppo: l'ho detto con riferimento *ex tunc*.

Dicevo che il gruppo socialista e il gruppo repubblicano si opposero allora alla Commissione d'inchiesta. Oggi vediamo viceversa che sono favorevoli alla Commissione d'inchiesta, anzi il gruppo socialista si permette il lusso di fare due proposte di inchiesta parlamentare: l'una, che intende farsi interprete della pubblica opinione, presentata dall'onorevole Scalfari, e l'altra, a nome del gruppo parlamentare, presentata dall'onorevole Fortuna, il quale affida la sua... fortuna, oltre che alla proposta sul divorzio, che mi trova tra l'altro consenziente, anche a questa inchiesta.

La situazione, come ognuno vede, si è notevolmente aggravata anche politicamente. Per non avere avuto coraggio nel momento in cui si sarebbe dovuto e potuto avere coraggio, adesso si dovrà chinare il capo dinanzi ad una situazione di necessità, oppure fare anche di questa questione del SIFAR un mezzo di mercanteggiamento per la ricostruzione del centro-sinistra, cioè abbassare una questione di organizzazione militare, una questione sostanzialmente morale, a questione di prezzo politico per la ricostituzione di una formula di Governo.

Dicevo che vi sono delle questioni aperte, onorevoli colleghi. In sostanza la relazione del generale Lombardi ha negato l'esistenza del colpo di Stato (io non conosco l'esistenza di vocabolario o di libro in cui si definisca cosa sia il colpo di Stato. Vi sono delle pratiche di colpi di Stato, ma anche queste sono diverse: non esiste il paradigma, la definizione del colpo di Stato). Essa lo ha fatto – mi sembra – con argomenti validi. Se fosse stato ora qui presente il professor Leone, gli avrei richiamato un articolo del codice penale – ma gli avvocati non mancano in questa Assem-

blea! – nel quale si configurano due tipi di reato: il reato putativo ed il reato impossibile. Onorevole Biondi, ella è penalista e può confermarlo.

**Biondi.** C'è anche l'onorevole Vassalli.

**Bozzi.** Ora abbiamo appreso dalla relazione Lombardi che oltre tutto quell'apparato, quella strumentazione messa in essere dal generale comandante dell'arma dei carabinieri non avrebbe mai potuto sortire l'effetto. Magari egli ci pensava – chi lo sa? – ma lo strumento era del tutto inidoneo. Nessuno di noi può fare (e meno che mai io) il processo alle intenzioni: un'indagine introspettiva del genere è estremamente difficile. Ma si è trattato di una cosa che è rimasta nell'ambito di un pensiero interiore, che comunque non poteva avere e comunque non ebbe – ciò che conta – estrinsecazione.

Dicevo: vi sono delle questioni aperte. Quindi anche questo Governo ha degli impegni da assolvere, in quanto vi è una successione tra i governi che non è soltanto cronologica: gli impegni assunti dai governi precedenti dinanzi al Parlamento devono essere mantenuti. Noi siamo in una situazione di incertezza. Diceva poco fa il collega Scalfari: non abbiamo nemmeno la sentenza. Veramente l'Italia è uno stranissimo paese. Si condannano due cittadini il 1° marzo 1968: siamo quasi alla fine del luglio 1968 e quei due cittadini – ed anche noi, modestamente, non direttamente implicati in quel processo, ma vivamente interessati alla vicenda, tant'è che ne discutiamo tanto largamente in questa aula – non ne conosciamo la motivazione. Sono passati cinque mesi! Eppure esiste, come è stato ricordato, un articolo che dice che le sentenze devono essere depositate entro 15 giorni (si dice che è un termine ordinatorio, di sollecitazione: però da 15 giorni a circa 5 mesi corre tanto tempo che veramente qui si ha il quadro di una disfunzione terribilmente impressionante). E chi ci dice che quando questa sentenza – che deve essere molto difficile a farsi, molto elaborata – verrà fuori, non possa raffigurarsi, onorevole professor Leone, del tipo di quelle sentenze che mi pare il professor Carnelutti chiamava sentenze suicide? E chi sa quali saranno le motivazioni, che cosa ci sarà in questo documento, il cui parto è tanto difficile?

**Leone, Presidente del Consiglio dei ministri.** Vogliamo rendere onore al merito? Escobedo parlava di sentenze suicide.

**Bozzi.** Non ho difficoltà ad attribuire a lui il merito. Io non sono un «sifarologo» come l'onorevole Scalfari o come il senatore Jannuzzi (sono due i sifarologi; noi ce ne occupiamo un po' da dilettanti, ma gli studiosi veri e propri sono loro, gli accademici diciamo). L'onorevole Scalfari, se mi permette, mi pare che si sia dimenticato per un momento di essere in Parlamento, credendo forse di patrocinare ancora il processo dinanzi alla IV o V sezione che fosse del tribunale di Roma, o magari di essere già in ap-

pello: e ha svolto qui i motivi appunto di appello. Ci ha intrattenuti su cose senza dubbio interessanti, cose che hanno sì una qualche attinenza decisiva e determinante. Debbo per altro dar atto all'onorevole Scalfari di aver parlato con estrema modestia, da matricola.

Ora, il primo punto ancora aperto, onorevole Leone – ed è da chiarire – è quello della vicenda della installazione dei microfoni al Quirinale, con ovvio collegamento esterno dei microfoni stessi: perché non credo che il Presidente Segni, ammesso che abbia fatto una cosa di questo genere – che vorrei escludere – se ne servisse soltanto per risentirsi quello che gli avevano detto prima. Evidentemente c'era un collegamento esterno: era un terzo che voleva controllare. Ebbene, questo punto lo dobbiamo chiarire.

L'onorevole Moro, ad una impuntatura temporanea dell'onorevole La Malfa il quale aveva minacciato la crisi di governo se non si fosse chiarito questo punto, il 31 gennaio 1968 rispose: «posso assicurare che rigorose indagini sono in corso» (erano in corso al 31 gennaio 1968) «dei cui risultati sarà tenuto al corrente il Parlamento» (qui nemmeno è usato l'avverbio «largamente»).

Bene, questa è una vicenda amara. Qui siamo al vertice dello Stato, qui si sospetta che il Capo dello Stato potesse essere connivente (perché non credo che si potesse essere arrivati al punto di fare questo all'insaputa del Presidente della Repubblica: allora bisognerebbe aprire un'altra pagina) su un fatto davvero così straordinario, così strabiliante: il far installare dei microfoni perché venissero registrati dei colloqui istituzionalmente riservati che egli aveva con il Presidente del Consiglio o con altri uomini politici.

Vuole, onorevole Leone, nella sua replica darci contezza di queste accurate indagini che durano ormai da troppo tempo? Il silenzio intorno ad esse vale più di una accusa, e di una accusa che estende la sua macchia – una macchia molto densa – su vari settori della classe politica.

Vi è un secondo punto che è rimasto così – come dire? – in chiaro-scuro, più scuro che chiaro: la vicenda di Ravenna del congresso del partito repubblicano italiano, se non ricordo male, del 1961. Anche qui, indagini: se ne occupa l'autorità giudiziaria. Ma in proposito ripeto l'osservazione di prima: può anche non esserci un reato e tuttavia esserci un illecito o quanto meno una grave scorrettezza. Volete dirci qualche cosa?

Vi è un terzo punto, onorevole Leone – mi duole dover richiamare queste cose, ma purtroppo la materia è quella che è e non la posso cambiare – o meglio un altro problema, che è quello dei finanziamenti a uomini politici e a partiti. Leggo la relazione Lombardi a pagina 59 e proprio nell'ultimo punto, dove si elencano le responsabilità a carico del generale De Lorenzo. Si dice: «concesse, come capo del SIFAR, contributi, premi ed elargizioni ad enti e persone non legati al servizio (indagini giudiziarie in corso)». Ma, se una commissione di inchiesta fa un'affermazione di questo genere, dovrebbe essere chiaro che ha già la prova del fatto. Le indagini

procedono, e si vedrà se vi è l'ipotesi di reato e di quale reato, ma intanto il fatto è accertato. Ed allora quello che emerse qui nel gennaio, nel febbraio, in seguito a talune rivelazioni fatte da un settimanale a tutti noto, acquista, alla luce di queste due terribili righe della relazione Lombardi, un colore speciale. È vero, onorevole Leone, che il suo predecessore – anche lui professore di diritto penale – nella passata legislatura dette una giustificazione a questa situazione con argomenti giuridici e giudiziari inerenti alla possibilità della *probatio diabolica* (non so se il professor Leone sarebbe in questo del tutto d'accordo con il professor Moro; ne dubito). Ma qui non è questione di *probatio diabolica*, qui vi è un fatto politico; qui vi è una di quelle accuse che non può essere lasciata – come dire – «a bagnomaria». Bisogna vedere se è vera o non è vera ed eventualmente smentirla, assumendosi magari la più piena delle responsabilità. Non ci si può nascondere dietro il paravento che, trattandosi di un fatto che non si può provare, non deve essere vero. No, non basta.

Poi si è aggiunto un nuovo e tristissimo evento: la morte del colonnello Rocca. Si è trattato di omicidio? Si è trattato di suicidio? Si è trattato di un suicidio a seguito di ricatto? Sono stati trafugati documenti? Da chi? Si dice: da ufficiali dell'esercito, legati a un certo servizio di sicurezza nazionale (SID, si chiama adesso). Per quali motivi? Mandati da chi? Sulla base di quali sollecitazioni? Evidentemente qui c'è un aspetto strettamente giudiziario. Ma, come prima dicevo, c'è, collaterale, un aspetto amministrativo. Questi fatti sono avvenuti? Il Governo ne sa qualcosa? Onorevole Leone, non la stampa di sinistra, ma una rivista diretta da una persona autorevole, che fu nostro collega nella passata legislatura, la rivista *Vita*, accanto all'articolo in cui è detto «No alla pillola» da parte del Papa, riporta un altro articolo in cui si afferma che il colonnello Rocca «è stato suicidato», cioè è stato costretto al suicidio, e si dice anche probabilmente da chi; si tratta di un articolo che procede ad una ricostruzione abbastanza logica, che non ha niente di scandalistico, che riferisce dei fatti che nella loro consecuzione preoccupano e contiene poi un passaggio grave, sul quale mi permetterò di fare qualche considerazione di carattere più generale. Consentite, onorevoli colleghi, che ve lo legga: «L'ex capo della REI, colonnello Rocca, godeva ancora di importanti protezioni politiche, a cominciare da quella di un notissimo consigliere del Quirinale la cui influenza e ingerenza nell'attività del SID sono severamente criticate».

Onorevoli signori del Governo, vogliamo lasciare tutte queste cose nell'ombra, o avremo la forza di giungere alla verità purificatrice? Vogliamo veramente mantenere il solco – che è più di un solco – di sfiducia fra opinione pubblica e potere politico?

Si è aggiunto ancora un altro elemento nuovo e spiacevole anche in sé (noi non lo abbiamo determinato, ma dobbiamo fare dei commenti): l'episodio Taviani-Merzagora. Ella ne è stato testimone al Senato.

Io non sono riuscito a capire una cosa, e sarò grato al ministro Gui se me ne darà una spiegazione: nella relazione Lombardi si dice che erano stati consegnati 731 nominativi di elementi «buoni» (sabotatori, gente cattiva) ai carabinieri; poi però abbiamo saputo che i fascicoli erano più di 100 mila e, dopo l'epurazione dei fascicoli, quelli «buoni» erano rimasti 34 mila. Ora, se gli elementi veramente pericolosi (gli elementi cioè che potevano rappresentare una minaccia alla stabilità dell'ordine pubblico, alla sicurezza dello Stato) erano 731, la differenza tra 34 mila e 731 – che è tutt'altro che indifferente – da quale tipo di elementi era costituita? Mi rendo conto delle esigenze dei servizi di sicurezza e posso comprendere che, accanto a sabotatori e agenti di questo tipo, vi possano essere altre persone pericolose. Ma, vivaddio, la differenza tra 34 mila e 731 è veramente assai pesante; e 34 mila dopo aver stralciato il troppo e il vano che si annidava negli archivi!

Ora c'è l'episodio Taviani. Veramente, a riguardo di questo episodio, si dovrebbe ritenere che noi parlamentari ci esprimiamo in un linguaggio incomprendibile. Qualcosa di incredibile! Già l'onorevole Tremelloni (non ho qui la documentazione, ma credo di ricordare molto bene) ebbe a dire una volta, non so se alla Camera o al Senato, che nei fascicoli del SIFAR erano contenute delle frivolezze. Non so quali frivolezze si possano addebitare all'onorevole Moro, che è così malinconico! (*Si ride*). Ma comunque disse che c'erano delle frivolezze. E il senatore Merzagora, quando assunse, a causa dell'impedimento del Presidente Segni, la carica di supplente, si sentì dire che gli sarebbero stati trasmessi dei rapporti che riguardavano la vita privata, talune frivolezze (diciamo così) di parlamentari; egli, dalla sua alta cattedra, reagì, e disse all'onorevole Taviani: io queste cose come Capo dello Stato non le voglio sapere, se le tenga per sé.

A questo punto, non è necessario molto acume per formulare una considerazione, che appare ovvia: allora queste frivolezze erano raccolte, ed il ministro dell'interno le conosceva. Ma poi l'onorevole Taviani ha affermato: per carità, io non ho detto niente di tutto ciò al senatore Merzagora. Io volevo parlare soltanto di problemi di interesse pubblico, di correttezza amministrativa, di buon andamento della pubblica amministrazione. È l'onorevole Merzagora che ha frainteso. Ecco il linguaggio incomprendibile. Quindi veramente abbiamo una classe politica che non si fa capire nemmeno nelle cose più elementari. Ma il peggio è che l'onorevole Merzagora fece una reprimenda all'onorevole Taviani: non si permetta di dirmi queste cose! E l'onorevole Taviani si tenne la reprimenda, non reagì, non disse: non ci siamo capiti, io stavo parlando di ben altro argomento.

È veramente una cosa assai grave, ed questa la prima cosa che il futuro Governo di centro-sinistra dovrà correggere. Non so se si dovrà redigere un nuovo vocabolario Fanfani, ma almeno adottiamo un vocabolario in cui le parole abbiano un significato univoco per tutti, in cui cioè quando si dice interesse pubblico non si intenda *night club*, o quando si parla

di buon andamento della amministrazione, ciò non significhi viaggetto con una donna cosiddetta allegra o cose di questo genere.

Ora veniamo alla relazione Lombardi, la quale, come dicevo all'inizio, lascia veramente la bocca amara. Io non ne ho potuto fare – credo che nessuno di noi lo abbia potuto – un esame approfondito; ma si colgono, alla prima lettura, delle cose tristi e penose. Per esempio, a pagina 37 si ha l'attestazione di dichiarazioni contrastanti di ufficiali dell'arma: una cosa dicono innanzi ai tribunali, un'altra dinanzi alla commissione Beolchini, un'altra ancora dinanzi alla commissione Lombardi. Questo è grave: si tratta di ufficiali di polizia giudiziaria che raccolgono le prime informazioni che serviranno di base per i processi. Ed è grave anche la giustificazione che si tenta di darne. In verità – dice la commissione – non si comprende come ufficiali di polizia giudiziaria, quali sono gli ufficiali dei carabinieri, abbiano potuto apporre la loro firma a dichiarazioni di indubbia importanza senza approvarne interamente il contenuto. Una spiegazione può essere trovata nell'assicurazione loro data dal generale Manes che esse non sarebbero state esibite, ma utilizzate unicamente per la redazione del rapporto. Quindi essi rendevano delle dichiarazioni di cui non controllavano la rispondenza alla realtà e che, non dovendo essere esibite, potevano consentire una piccola bugia o una piccola inesattezza!

C'è poi un altro fatto che è attuale, ed è quello sul quale anche ha richiamato l'attenzione l'onorevole Scalfari: mi riferisco alla lettera collettiva scritta da un certo numero di generali (pagina 49 della relazione Lombardi) al generale De Lorenzo per esprimere certi apprezzamenti nei confronti del vicecomandante generale dell'arma. Ebbene, io non so, non ho potuto controllare, onorevole Scalfari, se quel tale articolo del regolamento di disciplina militare e se gli articoli 3 o 5 del codice penale militare siano applicabili alla fattispecie: immagino di no, perché la commissione Lombardi fa su questo gesto un apprezzamento molto pesante, però lo fa in punta di piedi, con garbo, perché dice che il comportamento di questi generali è contrario alle più elementari norme dell'etica militare, ma aggiunge che la commissione è rimasta soltanto perplessa. (*Commenti all'estrema sinistra*). Ora, se la commissione è rimasta soltanto perplessa per un fatto che contrasta con le più elementari norme dell'etica militare, io sospetto – me lo auguro per la commissione – che ciò non abbia a costituire un'infrazione alle norme dei regolamenti militari né tanto meno ad un articolo del codice penale militare. Comunque anche questo fatto è molto grave.

**Pajetta Gian Carlo.** È grave per la commissione Lombardi!

**Bozzi.** C'è stata poi – e questo è un fatto politico – la nomina del generale Celi a vicecomandante generale dei carabinieri. Ebbene, mi pare di aver letto che l'onorevole Mancini in una riunione di partito (non so a

quale corrente appartenga, ma a questo fine non ha importanza) avrebbe detto che il Consiglio dei ministri (quello defunto) si era opposto alla nomina del generale Celi appunto sulla base di questo brano della relazione Lombardi, che evidentemente il Consiglio dei ministri di allora conosceva.

**Leone**, *Presidente del Consiglio dei ministri*. Per la verità, la relazione Lombardi è stata depositata nelle mani del ministro Tremelloni quando il Governo era già dimissionario; la relazione è stata infatti presentata il 21 giugno. Questo è un dato storico. (*Commenti a destra*).

**Bozzi**. Onorevole Presidente del Consiglio, io cito una notizia che ho tratto dai giornali; non ho fatto una commissione di indagine al riguardo. Sono pronto ad essere smentito, e sarei felice se il mio ricordo non fosse esatto; ma mi sembra che l'onorevole Mancini abbia proprio detto che il Consiglio dei ministri si era opposto a questa nomina perché il generale Celi era stato qualificato come un uomo il cui atteggiamento era stato contrario alle più elementari norme dell'etica militare. (*Segni di diniego del Ministro Gui*). Il fatto, quindi, era stato valutato dal precedente Governo di centro-sinistra, di cui ella, onorevole Leone, vuole essere il continuatore. Il nuovo Governo, a tamburo battente, ha nominato il generale Celi vicecomandante dell'arma dei carabinieri. Per giustificare tale nomina, ci si è richiamati ad una decisione, e potremmo definirla una sentenza, del Consiglio di Stato. Desidero a questo proposito esprimere subito il mio apprezzamento nei confronti del Governo per aver, con una rapidità che non trova precedenti, dato esecuzione ad una sentenza del Consiglio di Stato. Vorrei pregarla, onorevole Leone, di avere l'amabilità di informarsi presso il presidente del Consiglio di Stato, che non è persona in questo momento a me vicina, circa il numero delle sentenze del Consiglio di Stato che non trovano attuazione (questa, a mio avviso, è una delle maggiori disfunzioni di questo nostro Stato, che non è uno Stato di diritto).

**Leone**, *Presidente del Consiglio dei ministri*. Ella, invece di elogiarmi, ci condanna.

**Bozzi**. Devo ricordare che il Consiglio di Stato non è un organo di amministrazione attiva; il Consiglio di Stato, come ben sanno coloro che si occupano delle cose della giustizia, è un organo di annullamento. Il Consiglio di Stato o annulla o conferma un provvedimento. Il Consiglio di Stato, pertanto, ha semplicemente detto che il generale Manes non poteva più restare in quella carica, ma non ha certo nominato il generale Celi alla carica di vicecomandante generale dell'Arma dei carabinieri, né l'ha designato. C'è una norma di legge la quale stabilisce che quel posto spetta al più anziano dei generali nel ruolo; sarà il generale Celi la persona che si trova nelle anzidette condizioni, però il Governo, onorevole Presidente del

Consiglio (credo di aver meditato su queste cose, che sono molto delicate), nella nomina a tutte le cariche e soprattutto alle cariche di altissima responsabilità, ha sempre una valutazione da compiere. Non è rigidamente vincolato: non perché si è il più anziano si ha il diritto a quella nomina. Penso che il Governo abbia fatto questa valutazione: cioè, nonostante l'apprezzamento manifestato dalla commissione Lombardi, abbia ritenuto ugualmente meritevole il generale Celi.

**Leone**, *Presidente del Consiglio dei ministri*. Il ministro non poteva fare una simile valutazione. Se ella ritiene che potesse farla, me lo dimostri.

**Bozzi**. Non voglio ripetere qui quello che ha detto l'onorevole Scalfari (me lo perdoni il collega per l'anzianità che ho), il quale qui ha fatto come colui che «di tutti disse male fuorché di Cristo, scusandosi col dir: non lo conosco». Il collega Scalfari quello lo vorrebbe mandare in galera, l'altro sotto procedimento disciplinare.

**Scalfari**. Mi pare che ve ne sia ampia materia.

**Bozzi**. Senza dubbio, però non è mai bello dirlo.

Poniamo in ipotesi che nei confronti del generale Celi – come da taluno, non da me, è stato sostenuto – vi sia materia per un procedimento disciplinare in base alla relazione Lombardi.

**Leone**, *Presidente del Consiglio dei ministri*. Ciò non sarebbe sufficiente. Occorre non il procedimento, ma il provvedimento disciplinare.

**Bozzi**. Si poteva aprire un procedimento disciplinare. Faccio un'ipotesi: ella avrebbe nominato vicecomandante dell'arma un generale nei cui confronti è in corso un procedimento disciplinare sulla base di un'accusa di questo genere? Non lo so.

In sostanza dalla relazione Lombardi si ha la riprova di quello che tante volte è stato detto nei cinque dibattiti parlamentari.

**Pajetta Gian Carlo**. Mi pare che vi sia un precedente: un generale che doveva essere nominato allo stesso titolo non lo fu, perché mancò la firma presidenziale. Non so se l'onorevole De Lorenzo lo conosce.

**Bozzi**. Dicevo che si ha una riprova di questa gara di personalismi. Traesuda dalla inchiesta Lombardi un'ansia di carriere, quella che è stata chiamata con frase assai pesante «la faida dei generali».

E poi c'è un altro punto, onorevole Leone, sul quale una parolina bisognerà pur dire: ed è il caso Tagliamonti. A pagina 53 della relazione è scritto: «È da segnalare il caso particolare del colonnello di amministrazione Tagliamonti, al quale fu affidato l'incarico di capo ufficio programmazione [la programmazione si ficca dappertutto] finanziaria presso l'ar-

ma, continuando a mantenere quello di direttore amministrativo del SIFAR, abbinamento questo che fece sorgere [ecco il discorso in punta di piedi] in molti il sospetto di una promiscua utilizzazione dei fondi del SIFAR e dell'arma».

Anche qui, vogliamo dire una parola per chiarire se questo sospetto, che è insorto in molti, sulla promiscua utilizzazione (che è un modo eufemistico per dire un'altra cosa) dei fondi del SIFAR e dell'arma ha un fondamento oppure no?

Che cosa emerge da questa relazione Lombardi, onorevoli colleghi? Che vi fu senza dubbio un'azione personale del generale De Lorenzo: «l'operazione Solo» (non so perché sia stata chiamata così). Ma – non vorrei essere irriguardoso, e perciò, onorevole Presidente, mi richiami se anch'io eccedo dalla mia competenza...

**Presidente.** Cerchi piuttosto di evitare il mio richiamo, ella che è prudente.

**Bozzi.** Farò di tutto, ma purtroppo mi avventuro su un campo minato.

In trasparenza, si vede dalla relazione Lombardi – fatta, come dicevo, in punta di piedi o in punta di penna: sembra che l'abbiano scritta con i guanti bianchi di alta uniforme...

*Una voce all'estrema sinistra.* ...guanti di ordinanza! (*Si ride*).

**Bozzi.** Sembra, dicevo, che ci sia stata – e del resto la relazione lo dice – quasi un'intesa, a buon fine, naturalmente, tra il Capo dello Stato e il generale De Lorenzo. Diciamocelo francamente. Si dice più volte che il Capo dello Stato aveva fiducia nell'arma e nel suo comandante. Di qui, con una ricostruzione logica (non arbitraria, mi auguro), deriva l'iniziativa «Solo» del generale De Lorenzo, il quale, come dice la relazione alle pagine 57 e 58, aveva rapporti con uomini politici di vari partiti e con personalità varie. Nulla di male. Nessuno vive in una campana pneumatica: anch'io ho buoni rapporti con il generale De Lorenzo, che conosco da tanti anni.

Però in un certo punto della relazione appaiono queste parole: «rapporti non giustificati». Francamente, non sono riuscito a capire bene la differenza fra rapporti giustificati e rapporti non giustificati. Ma le due parole appaiono nella relazione. E allora veniamo al nodo, onorevole Andreotti. Tutti sapevano; una sola categoria di uomini non sapeva: i ministri. È veramente incredibile!

Erano stati fatti quei piani «Solo», e quegli altri... in compagnia; erano stati distribuiti a tutti, fino ai comandanti di stazione, ai marescialli – rispettabilissimi – e anche ai brigadieri facenti funzione; tutti li conoscevano, tanto che la relazione Lombardi ad un certo punto dice: «Il modo in cui tali liste furono redatte e distribuite rendeva molto improbabile che esse potessero conservare il carattere di segretezza». In altre parole, le conosceva-

no tutti. Solo i ministri non ne sapevano nulla. Il ministro della difesa non ne sapeva nulla, il ministro dell'interno sapeva soltanto delle «frivolezze» che si inserivano nei fascicoli che per compiacenza venivano mandati al Capo dello Stato (parleremo anche di questo aspetto). Ma di quel che si ordiva, di quel che secondo i sospetti (sono parole di Lombardi, non c'è nulla di mio) era un reato putativo o impossibile, di questa azione che la relazione Lombardi definisce con parole molto pesanti, di questa iniziativa sapevano tutti: però il ministro, la classe politica, erano assenti.

Qui vorrei aprire un altro paragrafo. Dove è scritto, senatore Leone, che il Capo dello Stato debba avere i rapporti del servizio informazioni? L'onorevole Moro nel suo discorso del 31 gennaio (*Atti Parlamentari*, pagina 49921) ci ha insegnato che il SID è in una posizione di dipendenza funzionale dal Presidente del Consiglio dei ministri e può avere rapporti, previa autorizzazione preventiva del ministro della difesa – onorevole Gui, ne prenda atto – con i ministri degli affari esteri e dell'interno. Quindi, anche l'onorevole Taviani era al corrente di quelle «frivolezze» e di quelle altre cose, poiché, *si vera sunt exposita*, il ministro (credo fosse allora l'onorevole Andreotti)...

**Leone**, *Presidente del Consiglio dei ministri*. L'onorevole Moro si riferiva, se non vado errato, alle direttive date per normalizzare il servizio. Ricordo questo intervento. Comunque, potrà valutare dopo, onorevole Bozzi, questo punto.

**Bozzi**. Le leggo tutto il pezzo. Può darsi che ella abbia ragione, ma mi sembra di no.

**Leone**, *Presidente del Consiglio dei ministri*. Non sono sicuro di questo ricordo.

**Bozzi**. Comunque, il quesito resta lo stesso. In base a quale principio il Capo dello Stato deve ricevere queste informazioni che per giunta contengono quelle tali «frivolezze», e che non pervengono solo al Capo dello Stato, ma naturalmente vanno in mano anche di altre persone, come è ovvio? Perché le deve ricevere? Quali norme autorizzano a ciò? Adesso che avete normalizzato il servizio, che avete eliminato le «deviazioni», le mandate ancora siffatte informazioni al Presidente della Repubblica, o no?

**Pajetta Gian Carlo**. Le mandano anche al Presidente del Consiglio Leone.

**Bozzi**. E qui vorrei fare, se l'onorevole Presidente consente, qualche notazione di carattere un pochino più vasto, però con estrema cautela.

Ho letto oggi su un giornale romano un articolo a firma del generale Giuseppe Aloja; non so se sia l'ex capo di stato maggiore o se si tratti di un omonimo, ma penso che si tratti del primo. Il generale Aloja scrive un

articolo in cui riporta tante belle cose, ma a un certo momento dice che le forze armate erano sino a ieri un organismo solido, altamente efficace, spiritualmente elevato e – ascoltate! – pronto agli ordini del Capo dello Stato e del Governo per ogni evenienza.

No, qui andiamo male! E non si tratta di una piccola cosa che può essere sfuggita perché parla l'ex capo di stato maggiore. Qui c'è tutta una concezione «regia», risalente a quando il re era veramente il capo effettivo delle forze armate ed aveva anche una divisa. Oggi io non posso immaginare l'onorevole Saragat con una divisa militare; non c'è il maresciallo Saragat, come non c'era il maresciallo d'Italia Gronchi.

**Guadalupi.** C'è la Costituzione.

**Bozzi.** Adesso ci verremo. Veramente le forze armate – questo è un grosso problema politico – in uno schema ideale debbono essere pronte agli ordini del Capo dello Stato? Nel nostro sistema il Capo dello Stato è istituzionalmente fuori di ogni potere. Gli studiosi, con una di quelle frasi che non dicono niente, parlano di potere neutro, di potere di equilibrio, di coordinazione. Ebbene, il Presidente della Repubblica questo coordinamento in tanto può esplicitare in quanto lo esplica dall'esterno. Non è come il re; il re era capo del legislativo, era capo dell'esecutivo ed anche del giudiziario. Tutto si unificava al vertice nella persona del re, nella concezione tradizionale. Ma oggi tutto è cambiato!

È ben vero che c'è un articolo della Costituzione nel quale si dice che il Presidente della Repubblica è il capo delle forze armate; ma non c'è nessuno studioso di questo mondo che abbia pensato che si tratti di un capo nel senso gerarchico-militare, un capo che possa dare degli ordini. Si tratta di un altro ordine di idee: quella norma vuol dire che al Capo dello Stato è affidata una funzione di coordinamento dell'indirizzo politico con l'indirizzo militare, il che è tutt'altra cosa. Ma il Capo dello Stato non fa parte di una gerarchia militare, non dà ordini. Altrimenti si finisce veramente con lo sconvolgere tutti i principi.

Su queste cose è bene che il Presidente del Consiglio e il ministro della difesa chiariscano, nei corsi che si fanno agli ufficiali, queste idee che attingono alle norme elementari dell'etica militare. Bisogna chiarire che il Capo dello Stato è una persona importantissima, a cui si deve tutto il rispetto dei cittadini, ma che non può dare ordini che il capo di stato maggiore o chi per lui debba eseguire.

Se nella nostra Costituzione (scusate se faccio un discorso di questo genere) abbiamo creato l'irresponsabilità del Capo dello Stato (tranne che per due reati espressamente previsti), non l'abbiamo fatto perché il Capo dello Stato possa fare quello che gli pare e piace. Questa irresponsabilità impone una maggiore precisione dei limiti posti all'esercizio dei poteri presidenziali. Del resto, si tratta di irresponsabilità per modo di dire, perché

responsabile è il ministro o il Presidente del Consiglio, diciamo genericamente il Governo, il quale assume dinanzi al Parlamento la responsabilità di tutti gli atti che il Capo dello Stato compie nell'esercizio delle sue funzioni.

Il Capo dello Stato ha quindi il dovere di servirsi dei ministri, e non direttamente degli altissimi generali, o domani dei prefetti, o del governatore della Banca d'Italia. Può servirsene per ricevere informazioni, sì, ma non per raggiungere altri obiettivi. Se c'è questa istituzionale assunzione di responsabilità da parte del ministro, è il ministro l'interlocutore necessario del Capo dello Stato sui problemi di competenza di quest'ultimo.

Mi avvio così alla conclusione ponendo un'altra domanda: questo silenzio dei ministri, questo «tacere non bello», questa inerzia, questa passività, da che cosa sono dipesi? Ecco il problema politico di fondo. Qui non si tratta più del processo De Lorenzo-*Espresso*: da quei fatti, da quelle vicende, viene fuori qualcosa di più grave.

Vogliamo essere benevoli? Diciamo che non sapevano veramente niente. Ma allora erano proprio dei bei ministri! Ad essi non veniva detto niente, vivevano sotto una campana pneumatica. Ma allora c'è una responsabilità per colpa, per negligenza, per grossolana imperizia professionale, per mancanza dei contatti necessari.

Oppure sapevano – ed allora il problema è diverso – e avevano interesse a lasciar correre, a tacere. Ma da quale molla era spinto questo interesse? Forse dal fatto che il generale comandante dell'arma dei carabinieri, già comandante del SIFAR, aveva relazioni con uomini di vari partiti? È un'ipotesi. Sapevano? Potevano sapere tante cose, o si poteva pensare che le sapessero. Io non lo so. Ci si avventura su una strada molto difficile.

Resta comunque il fatto che, nel migliore dei casi, non sapevano niente. E resta la denuncia di una classe politica (questo è il fatto grave, il fatto politico e morale – se consentite – dell'affare SIFAR), di una classe politica insipiente, di una classe politica che non si sa servire dell'amministrazione, o meglio, che si serve dell'amministrazione per compiti che spesso non sono quelli istituzionali: la pubblica amministrazione, a norma della Costituzione, dovrebbe invece essere al servizio esclusivo della nazione. E da queste deviazioni il silenzio, la complicità. Taluno altra volta mi ha interrotto e, con una frase dura, ha aggiunto: l'omertà. Io mi auguro che non si tratti di omertà.

Ecco il problema, onorevole Leone, lo inserisca nel suo programma, questo è uno dei pilastri fondamentali di quel «ponte» al quale ella fa riferimento nel definire il suo Governo!

Intervenendo nel dibattito sulla fiducia, il nostro collega onorevole Badini Confalonieri ebbe a dire che nel suo discorso, senatore Leone, vi era un grande assente: lo Stato. Forse ella ci pensava – la conosco troppo bene per credere il contrario – forse l'aveva dentro di sé, e non ne ha

parlato perché anche questo è un argomento «sciupato». Ebbene, le dico (e non glielo dico da oppositore, ma da cittadino italiano e da democratico) che è una grande occasione, questa offerta dalle vicende del SIFAR, per fare pulizia con fermezza, con spietatezza se necessario, senza avere paura della verità.

Il nostro gruppo, fin dalla passata legislatura, come accennavo poc'anzi, ha posto a vostra disposizione uno strumento idoneo: una proposta di inchiesta parlamentare affidata alla Commissione difesa. È uno strumento idoneo a rispettare taluni valori fondamentali, pur conducendo all'accertamento della verità. E veramente in questa, come in tutte le situazioni, la verità ha un valore purificatore. (*Applausi*)

Seduta pomeridiana del 23 luglio 1968

*Nella seduta successiva, dopo la risposta del Ministro della difesa Gui, Bozzi si dichiara insoddisfatto, ipotizzando una responsabilità dell'intera classe politica in carica nell'estate del 1964 e invitando a cercare la verità tramite una commissione d'inchiesta parlamentare, che possa operare senza il vincolo del segreto militare o di Stato.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Presidente del Consiglio, non ci possiamo dichiarare soddisfatti delle dichiarazioni rese poco fa dal ministro della difesa, onorevole Gui. Dirò che sotto questo profilo il Governo del senatore Leone continua veramente la politica del centro-sinistra.

Ieri ella, onorevole Presidente del Consiglio, non era presente quando mi permisi di dire che si continua...

**Leone, Presidente del Consiglio dei ministri.** Ero stato costretto ad allontanarmi per impegni di Governo, ma ero nel mio ufficio della Camera, dal quale seguivo il dibattito attraverso un altoparlante.

**Bozzi.** La ringrazio della sua cortesia. Dicevo: ...si continua nella stessa politica dilatoria, nella stessa frantumazione degli episodi senza cogliere quella che è la nota dominante di questa vicenda. Non mi soffermerò (siamo in sede di replica) ad analizzare le risposte che sono state date, ma mi consenta, onorevole Gui, di ricordare che, ad esempio, per l'episodio dei microfoni al Quirinale ella ha riportato prima un brano della risposta data dall'allora Presidente del Consiglio onorevole Moro nella seduta del 10 marzo, a palazzo Madama. E l'onorevole Moro, con quel suo stile preciso, cauto, che cosa disse?

«Per quanto riguarda la notizia di stampa concernente l'installazione di un impianto di registrazione negli uffici del Quirinale durante la crisi dell'estate 1964, posso assicurare che gli accertamenti espletati escludono che

in tale circostanza siano state eseguite registrazioni di colloqui tra il Presidente della Repubblica e le personalità convocate per la soluzione della crisi».

Quindi senza dubbio disse qualche cosa, ma con una dichiarazione estremamente limitativa, come si desume dall'inciso «in tale circostanza», mentre tutti sappiamo che il problema era di più ampia portata e non tanto interessava sapere se fossero stati registrati i discorsi dei capigruppo che si recavano al Quirinale per essere consultati dal Capo dello Stato quanto se fossero stati registrati ben altri colloqui che il Presidente della Repubblica ebbe.

Quanto ai finanziamenti fatti dal SIFAR c'è nell'inchiesta Lombardi – l'ho letta ieri – una piccola proposizione, di due righe e mezza, che è una condanna. La relazione ha accertato che il capo del SIFAR, l'allora generale De Lorenzo, ebbe a dare somme e sovvenzioni ad uomini, istituti, enti che non avevano titolo per averne. Ebbene, questo accertamento, al quale la commissione Lombardi è pervenuta autonomamente, senza attendere le risultanze dell'autorità giudiziaria, sarà pure fondato su qualche elemento. Voi disponete degli interrogatori, degli accertamenti fatti, noi no: ebbene, potete escludere assolutamente che vi siano stati alcuni di quei finanziamenti di cui si è più volte con estrema amarezza parlato in quest'aula?

Questo vale anche per l'episodio di Ravenna. Se voi del Governo avete sporto denuncia all'autorità giudiziaria, di qualche elemento dovete pur disporre per ritenere la denuncia non palesemente infondata, anche per non recare inutili impacci all'autorità giudiziaria la quale ci mette cinque mesi per fare una sentenza: figuratevi se può anche essere distratta con denunce infondate.

Quanto all'episodio della nomina del generale Celi, io non voglio riaprire un discorso con lei, onorevole Gui, o con coloro con i quali ella giustamente si è informato di questa materia strettamente giuridica. Vorrei dire che i suoi collaboratori hanno uno strano concetto dello *ius ad officium*, perché allo *ius ad officium* dovrebbe poi corrispondere un altro *ius* – consenta la Camera – che è lo *ius in officio*. Il generale Manes aveva raggiunto i limiti di età nel dicembre del 1967 e voi del Governo, in base ad una valutazione discrezionale, come ella ha detto or ora, lo avete mantenuto in servizio. Avete detto che non lo si poteva allontanare dal servizio perché questo poteva dar adito ad una illazione (ormai questa è diventata una parola corrente in questa vicenda SIFAR): che si fosse cioè adottato un provvedimento persecutorio. Ma questo *ius ad officium* o *ius in officio* che è legato a termini e a situazioni precise o c'è o non c'è, onorevole Gui, e questo vale anche nei riguardi del generale Celi.

**Leone, Presidente del Consiglio dei ministri.** Se il Presidente permette una interruzione, vorrei dei lumi da lei giurista, onorevole Bozzi, perché il provvedimento è stato del ministro della difesa, ma io ne assumo la re-

sponsabilità come Presidente del Consiglio. Il Consiglio di Stato ha sindacato proprio il comportamento precedente del Governo quando ha detto: annullo il silenzio-rifiuto dell'amministrazione. Quindi è chiaro che dovevamo per lo meno questa seconda volta obbedire, e obbedire all'organo giurisdizionale.

**Scalfari.** Dovevate mettere il generale Celi sotto inchiesta!

**Leone,** *Presidente del Consiglio dei ministri.* Quanto alla dizione difficile *ius ad officium*, l'abbiamo tratta dalla sentenza del Consiglio di Stato, non appartiene al nostro linguaggio.

**Bozzi.** Non è difficile: ella ne adopera altre molto più difficili.

Io volevo dire questo (non arriviamo a capirci): senza dubbio la legge prevede l'attribuzione dell'incarico di vicecomandante generale dell'Arma all'ufficiale generale dei carabinieri più anziano, che nel caso era il generale Celi. Ma resta salva, sempre, la valutazione dell'amministrazione anche dei fatti eventualmente sopravvenuti. Infatti nelle decisioni del Consiglio di Stato – questo non è stato letto – c'è sempre un inciso: «salvo gli ulteriori atti amministrativi», appunto perché il Consiglio di Stato non è un organo di amministrazione attiva che si sostituisca all'amministrazione. Poniamo che nel frattempo fosse successo un fatto che colpiva fortemente il generale Celi, poniamo che egli fosse morto (faccio gli scongiuri per lui). Voi lo avreste nominato alla memoria perché la sentenza diceva che il generale Celi doveva essere nominato? Evidentemente no.

La verità, onorevole Presidente del Consiglio – e l'ha detto poco fa il ministro della difesa – è un'altra: che voi avete fatto una valutazione dell'accusa mossa dalla commissione Lombardi al generale Celi, tant'è che avete riferito il punto di vista del ministro Tremelloni, il quale ritenne che nella lettera firmata collettivamente non ci fosse nulla di illecito. Così siete a posto dal punto di vista formale, della legalità. Avete detto: il generale Celi è il più anziano, il generale Celi ha vinto il ricorso al Consiglio di Stato, nei riguardi del generale Celi c'è questa accusa nella relazione Lombardi: noi la valutiamo come non ostativa alla nomina, e allora tutto è a posto.

**Leone,** *Presidente del Consiglio dei ministri.* Non è esatto.

**Bozzi.** Mi duole di non essere d'accordo con lei.

Tutti questi sono, sì, fatti importanti, comunque sono sempre particolari di questa vicenda. Ora noi veniamo a sapere un'altra cosa: che a carico del generale De Lorenzo e del generale Manes è stata disposta un'inchiesta formale disciplinare, e abbiamo sentito enunciare dall'onorevole ministro Gui una certa teoria, e anche una certa pratica sul segreto di ufficio e in particolare sul segreto militare. Ora qui si pone il seguente problema, che è un problema grosso, onorevole Gui, onorevoli membri del Governo: il Par-

lamento può controllare, può esercitare il suo dovere istituzionale di sindacato politico su questa inchiesta, sulle sue conclusioni, quelle che saranno, assolutorie o di censura? E come lo farà se a un certo momento gli sarà opposto il divieto di indagare su certi atti?

**Manco.** Con leggi nuove.

**Bozzi.** Lasciamo stare le leggi nuove, le cose futuribili, e consideriamo gli strumenti di cui attualmente disponiamo.

Come lo farà – dicevo – il Parlamento questo controllo? E se questi cittadini, che oggi si chiamano De Lorenzo e Manes, saranno condannati dalla commissione di disciplina e vorranno ricorrere per la tutela delle loro situazioni giuridiche al magistrato, al Consiglio di Stato, voi opporrete dinanzi a quell'organo che vorrà sapere: «no, voi non potete saper niente perché c'è il segreto»? Ma è ammissibile questo in uno Stato che si chiama ancora di diritto? È evidente che vi è qualcosa che non funziona. Il concetto stesso di segreto militare o di segreto in genere non può andare oltre un certo limite quando vi è, quanto meno, il dovere di tutelare certe situazioni personali di decoro, di libertà, di prestigio del cittadino. Noi non possiamo fare un sindacato politico perché ci opponete il segreto d'ufficio, il cittadino non si può difendere perché la commissione disciplinare conosce quegli atti, ma poi quegli atti non possono essere portati dinanzi al giudice. È ammissibile una situazione di questo genere? Ma io vado più in là, onorevole Presidente del Consiglio. Va bene, avete disposto la sottoposizione a un'inchiesta formale del generale De Lorenzo e del generale Manes in base alla relazione Lombardi. L'onorevole Scalfari sostiene – ed oggi non voglio polemizzare con lui – che vi sarebbero altre persone che avrebbero eguale titolo per essere sottoposte ad inchiesta. Ma, e i ministri? Insomma, in questo paese vi è soltanto la responsabilità dei generali, dei colonnelli, dei funzionari? Ma la responsabilità politica non esiste mai? Veramente vi è una regola in base alla quale i ministri sfuggono sempre, per definizione, a tutte le responsabilità. Il generale De Lorenzo, immagino, verrà sottoposto – è stato sottoposto – a inchiesta disciplinare per il piano «Solo». Questo è, per lo meno nell'inchiesta Lombardi, il fatto per il quale egli viene deplorato, cioè per questa esorbitanza. Ebbene, il ministro della difesa non sapeva niente. Chi è il responsabile politico di questi fatti dinanzi al Parlamento? Noi a chi dobbiamo rivolgerci? Non possiamo saper niente. Non c'è un ministro dell'interno che sappia. Non c'è un ministro della difesa che sappia, e sapevano tutti, financo (dicevo ieri nel mio discorso) i comandanti di stazione. Soltanto il ministro della difesa non sapeva! Qui c'è una responsabilità, sarà una responsabilità per solidarietà con il «Solo», sarà una responsabilità per negligenza nell'adempimento di un dovere ministeriale, ma una responsabilità c'è. Ma di questo non si parla. Non voglio dire che vanno per aria gli stracci perché non si tratta di stracci, ma

siamo sempre alla cattiva abitudine italiana di colpire non in alto, anche se si colpisce in alto, ma meno in alto di dove dovrebbe appuntarsi l'arma della riparazione. Ecco il problema: questo tentativo – che non è un tentativo, perché è riuscito – di eludere le vere responsabilità. Lasciamo stare i particolari. I particolari hanno il valore di un sintomo. Ci può essere questa o quella giustificazione, ma tutto il quadro nel suo insieme denuncia questo tentativo di fuga della classe politica dalle sue responsabilità. Il grave del processo SIFAR è proprio questo!

E c'è, onorevole Gui, mi consenta di dirlo, anche qualcosa che suscita un amaro sorriso nella sua affermazione per cui non vi sarebbe contraddizione fra quanto ha detto l'onorevole Taviani e quanto ha detto il senatore Merzagora.

**Pajetta Gian Carlo.** È una vergogna!

**Bozzi.** Un discorso di questo genere, se non ci inducesse all'amarezza, sarebbe oltremodo ridicolo. Ma come? Allora offendiamo il senatore Merzagora, il quale non capisce i discorsi e riferisce in Senato una cosa di tale gravità di qualche anno prima, cioè del 1964? Dobbiamo pensare che sia un uomo di così estrema leggerezza? Ma veramente cadiamo nel ridicolo.

E se le altre giustificazioni sono della stessa consistenza, veramente sono estremamente amare le conclusioni che dobbiamo trarre.

Io non ho capito (o meglio credo di aver capito) quale sarà l'atteggiamento che il Governo assumerà di fronte ai due tipi di provvedimenti che vogliono condurre avanti queste indagini. Dico due tipi di provvedimenti perché da una parte c'è la richiesta di una Commissione d'inchiesta parlamentare, richiesta fatta mediante proposta di iniziativa parlamentare; e dall'altra c'è la nostra mozione per una indagine affidata alla Commissione difesa, mozione che noi abbiamo proposta in questa legislatura negli stessi termini con cui la proponemmo nella passata legislatura, e che ha lo stesso effetto sostanziale, pur con alcuni correttivi che rispettano, nei limiti in cui vanno rispettate, le esigenze del segreto militare.

Che cosa significa il discorso del ministro Gui? Che domani ci verrete a dire che con le consuete riserve il Governo non si oppone? Ma io credo di aver capito che voi già dite un no alla Commissione d'inchiesta parlamentare o a quella proposta dai liberali mediante mozione, che chiamerò – tanto per distinguerla – commissione d'indagine. Direte no e lascerete aperto quello che ieri ho definito «questo bubbone»: ci sarà l'inchiesta disciplinare e verranno nuovi elementi e non chiuderemo mai questa triste pagina della cronaca politica e parlamentare italiana. Ed è un errore, onorevole Leone! È un errore! Anche se un'indagine più approfondita può esigere il pagamento di un qualche prezzo, ebbene, paghiamo questo prezzo, con tutte le cautele che la delicatezza della materia impone. Ma non bisogna mai avere paura della verità! (*Applausi*).

CAMERA DEI DEPUTATI - IV COMMISSIONE (GIUSTIZIA)  
SULLE MODIFICHE AL CODICE DI PROCEDURA PENALE  
SUL DIRITTO DI DIFESA

Seduta del 25 luglio 1968

*Nelle sedute del 25 luglio, 24 settembre, 2, 9 e 29 ottobre, 13 novembre 1968 e 23 gennaio 1969, viene discusso in Commissione giustizia il disegno di legge «Modificazioni al codice di procedura penale sul diritto di difesa» (C. n. 238), congiuntamente ad altre due proposte di legge concorrenti.*

*Il testo viene discusso e approvato in Aula e poi definitivamente al Senato il 27 novembre 1969 e diventa la legge 5 dicembre 1969, n. 932.*

*Aldo Bozzi prende la parola il 25 luglio 1968 sull'argomento delle garanzie nel corso delle indagini preliminari della polizia giudiziaria.*

**Bozzi.** Signor Presidente, a me sembra che qui si tratta di una questione di opportunità: possiamo terminare i nostri lavori su questo provvedimento nello scorcio di tempo che ci separa dalle ferie estive? Mi sembra difficile. Conviene allora iniziare un dibattito, per poi sospenderlo, e riprenderlo in autunno? È estremamente inopportuno. Se, quindi, intendiamo rinviare il dibattito, facciamolo subito, senza aprirlo adesso.

Dal momento che ho la parola, desidererei esprimere soltanto una mia preoccupazione. Non mi intendo molto di questa materia: sono qui per apprendere, più che per dare lumi agli altri. Tuttavia, non vorrei che, estendendo certe garanzie anche alla fase delle indagini preliminari (e mi riferisco all'attività propria della polizia giudiziaria), producessimo un effetto diametralmente opposto a quello che ci proponiamo, stabilendo delle garanzie formali, senza tenere presente che manca proprio la prima delle garanzie sostanziali, che è il magistrato. Non vorrei che, estendendo queste garanzie, innanzitutto eliminassimo quell'«immediatamente» di cui parlava l'onorevole Vassalli, e poi istituzionalizzassimo, per così dire, questa fase della polizia giudiziaria, alla quale conferiremmo anche un valore sostanziale.

Questa è la mia preoccupazione, perché partendo dall'intento di migliorare il sistema, si può correre questo rischio.

Al momento attuale, non ho alcun suggerimento specifico da dare. Consideravo solo esprimere questa mia preoccupazione.

Seduta del 2 ottobre 1968

*Nella seduta del 2 ottobre esprime l'esigenza di sapere dal Governo cosa stia succedendo per gli atti di polizia giudiziaria effettuati dal 7 luglio in poi, dopo la sentenza della Corte costituzionale che dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 225 e 232 del codice di procedura penale, nella parte in cui rendono possibile, nelle indagini di polizia giudiziaria, il compimento di atti istruttori senza l'applicazione degli articoli 390 e 304-bis, ter e quater dello stesso codice.*

**Bozzi.** Non entro nel merito delle questioni sollevate dal disegno di legge. Io sarei dell'avviso di rinviare questo problema, perché, personalmente, sono profondamente travagliato, anche in considerazione di un elemento del quale ho parlato poco fa con l'onorevole sottosegretario e che rendo di pubblica ragione. È stato prospettato da alcune parti di lasciare la situazione inalterata. Ma si può non far niente? Per prendere una decisione in merito, bisognerebbe sapere con esattezza che cosa sta avvenendo nell'attuale, chiamiamolo così «vuoto legislativo». Qual è l'attuale situazione? Ho saputo che ci sono state delle iniziative da parte di alcuni procuratori generali per dare adempimento alla sentenza della Corte costituzionale. Vorrei, insomma, sapere dal Governo che cosa sta succedendo per gli atti di polizia giudiziaria che sono stati effettuati dal 7 luglio ad oggi. È evidente che se, pur in assenza di una legge che ne regoli le procedure, noi potessimo ritenere l'attuale situazione soddisfacente, allora potremmo anche sospendere l'esame del disegno di legge.

Seduta del 9 ottobre 1968

*Bozzi prende nuovamente la parola, sollecitando a dare attuazione alla sentenza della Corte, per eliminare eventuali disparità di trattamento procedurale nel corso delle indagini di polizia giudiziaria.*

**Bozzi.** Mi riferisco solo al disegno di legge e non alle proposte di legge di iniziativa dei deputati Riz ed Alessi. Desidero porre innanzitutto questa domanda: è indispensabile, per dare adempimento alla sentenza della Corte costituzionale e intervenire con lo strumento della legge? Questo è il primo quesito. Io credo che, se si vuol restare nei limiti rigorosi dell'adempimento della sentenza della Corte, l'intervento legislativo non sia necessario.

Sappiamo che le sentenze della Corte costituzionale – la quale è un giudice, non un legislatore – hanno solo un potere estintivo e non creativo della norma. Io contesto la teoria del vuoto legislativo. In un ordinamento come il nostro, che è un ordinamento chiuso e che conosce il processo di autointegrazione delle norme attraverso gli strumenti a tutti noti, il vuoto non ci può essere; la norma si trova sempre in qualche maniera.

Venendo al caso specifico, qui siamo di fronte a una strana situazione: la Corte costituzionale annulla una norma e indica, nello stesso tempo, la norma che si deve applicare. Leggiamo il dispositivo: «... dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 225 e 232 del codice di procedura penale, nella parte in cui rendono possibile, nelle indagini di polizia giudiziaria ivi previste, il compimento di atti istruttori senza l'applicazione degli articoli 390 e 304-bis, ter e quater del codice di procedura penale». Letto in altra maniera questo dispositivo significa: nelle indagini di polizia giudiziaria previste dagli articoli 225 e 232 del codice di procedura penale, si debbono applicare gli articoli 390 e 304-bis, ter e quater del codice di procedura penale. Non ci vuole un gran volo di fantasia interpretativa, per leggere il dispositivo in questa maniera!

Quindi, a rigore, nella fattispecie, lasciando da parte ogni sottile disquisizione giuridica, la norma c'è, e non sussiste il problema di un vuoto legislativo: questo, dal punto di vista della necessità di un intervento del legislatore, mi pare ineccepibile.

C'è, poi, una questione di opportunità, che presenta diversi aspetti. C'è la realtà giuridica riferitaci, or ora, dal relatore Vassalli, per cui sembra che vi siano disparità di interpretazioni o, meglio, che si prenda spunto da questa sentenza della Corte costituzionale per far valere certi punti di vista che, o forse, non sono sempre strettamente dipendenti dalla lettera del dispositivo della sentenza della Corte ma che afferiscono, piuttosto allo spirito della motivazione della sentenza stessa. Teniamo presente, però, che le decisioni dei magistrati vanno interpretate, sì, per la loro motivazione, ma anche e soprattutto per il loro dispositivo. E quando il dispositivo, come nel caso in esame, è di una chiarezza assolutamente ineccepibile, mi pare non occorra fare ricorso alla motivazione.

Accanto a questa ragione di opportunità (che il legislatore non può non tener presente, dato che la disparità potrebbe risolversi nella nullità di talune procedure), ve n'è un'altra: avendo, cioè, la Corte costituzionale aperto questo nuovo spiraglio a tutela della posizione giuridica dell'indiziato, si trae argomento per fare un ulteriore passo avanti, che può essere un passo breve, ma che potrebbe essere anche molto più lungo di quanto si desideri.

Giunti a questo punto, propenderei per la tesi che qualche cosa si debba fare. Mi ha molto preoccupato, infatti, quanto riferito dal relatore Vassalli. Noi conosciamo qual è la situazione della magistratura italiana e sappiamo che in essa vi sono due indirizzi: una concezione, diciamo così, un po' più tradizionalistica ed una più aperta. Questo fenomeno esiste, non lo si può negare, e in definitiva è forse anche un bene, perché è sempre la dialettica che fa muovere le cose. Una uniformità tuttavia ci deve essere. Possiamo ammettere, contro il mito della uniformità della giurisprudenza, una oculata e ragionevole mobilità della giurisprudenza stessa, ma le norme di procedura devono essere fisse: il principio della certezza deve essere assicurato, almeno nei limiti delle possibilità umane.

C'è, dunque, questa sentenza della Corte costituzionale (una parentesi: è veramente strano che la Corte costituzionale in una sentenza non abbia riconosciuto il diritto di difesa nella procedura per decreto penale, dove un povero cittadino a un certo momento si vede notificato a casa un decreto, con il quale viene condannato senza neanche sapere che contro di lui pendeva una denuncia. Questa è veramente una enormità!) ed ho una preoccupazione.

Non vorrei che, mentre cerchiamo di dare maggiori garanzie all'imputato, all'indiziato, nella fase della polizia giudiziaria, perché muoviamo da un sospetto verso questa attività della polizia giudiziaria che vorremmo eliminare – e ritengo che su questo punto ci sia un largo consenso – in realtà, creando queste apparenti garanzie, diamo maggior credito, diamo una istituzionalizzazione a questa fase della polizia giudiziaria. Con la nomina del difensore e con l'applicazione degli articoli 304-*bis*, *ter* e *quater*, diamo una veste di maggior credibilità e, quindi, di maggior legalità a delle indagini che dovrebbero restare, invece, confinate in una certa zona e valutate per quello che sono.

Ma allora – si dice – se questa è la preoccupazione, andiamo oltre: o aumentiamo le garanzie di difesa oppure eliminiamo la fase di polizia giudiziaria – quella vera, s'intende, quella senza l'intervento del magistrato – per lo meno quando si tratti di arrestati. Ma, così facendo, entriamo nella riforma del codice di procedura penale.

Concludendo, ritengo che dovremmo limitarci a dare attuazione, per ora, alla sentenza della Corte costituzionale, al fine di stabilire un metro procedurale uguale per tutti gli uffici in qualsiasi regione d'Italia si trovino, per eliminare o reprimere quelle disparità di trattamento procedurale che, eventualmente, si siano già verificate. Aderisco anche alla proposta del relatore di non richiamare l'articolo 304-*ter*, che mi pare molto acuta. Ed ha ragione il deputato Musotto quando dice che la sentenza della Corte in fondo vende il sole d'agosto, perché nello stesso istante toglie quello che dice di voler concedere. Quindi, a mio avviso, dovremmo, per ora, dare applicazione alla sentenza della Corte, eliminando però il richiamo al secondo comma dell'articolo 304-*ter*.

Seduta del 29 ottobre 1968

*Da ultimo, nella seduta del 29 ottobre, interviene sul problema se l'omissione della nomina del difensore comporti la nullità dello stesso procedimento.*

**Bozzi.** Ritengo che sia utile procedere in questa indagine conoscitiva delle disposizioni emanate dalle procure generali; da essa, infatti, potranno venirci anche dei suggerimenti. Vorrei, soltanto, che mi fosse chiarita una que-

stione: circa la validità del procedimento, l'eventuale omissione della nomina del difensore determina la nullità del procedimento stesso?

**Presidente.** Ritengo di sì.

**Riz.** Certamente, non vi è alcun dubbio.

**Guidi.** Sarà compito del giudice istruttore attirare l'attenzione dell'imputato sulla necessità della nomina del difensore.

**Bozzi.** Ma, la nullità del procedimento sarà assoluta oppure no?

**Dell'Andro, Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.** Ritengo che la nullità sia senz'altro assoluta.

**Bozzi.** Quindi, sarei del parere di chiarire anche legislativamente tale questione considerata l'importanza che essa riveste.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLE INDAGINI DI NATURA  
GIUDIZIARIA E AMMINISTRATIVA  
RELATIVE ALL'AUTOMOBILE CLUB D'ITALIA

Seduta pomeridiana del 30 ottobre 1968

*Bozzi sollecita la risposta ad una sua interrogazione a risposta orale su alcune indagini di natura giudiziaria e amministrativa relative all'Automobile club d'Italia, sottolineandone l'urgenza anche in base all'eco che la vicenda ha avuto nella stampa e nell'opinione pubblica.*

**Bozzi.** Signor Presidente, desidero pregarla di sollecitare il Governo perché risponda ad una mia interrogazione a risposta orale che porta il n. 3-00371, pubblicata in calce al resoconto della seduta del 4 ottobre di quest'anno, ed è relativa all'«Automobile club d'Italia». L'urgenza dello svolgimento di tale interrogazione è evidente: come tutti i colleghi sanno vi è una vicenda giudiziaria aperta, ed evidentemente noi non intendiamo interferire sul corso autonomo della giustizia; ma è aperta anche un'inchiesta amministrativa interministeriale. Il Parlamento è all'oscuro dei risultati di tale inchiesta. La stampa si è occupata ampiamente di questo problema, che ha suscitato un vivo allarme nell'opinione pubblica; quindi noi riteniamo indispensabile, anche in vista della prossima elezione di nuove cariche all'ACI, che prima che ciò avvenga il Governo dica alla Camera come stanno le cose, in modo che la Camera, e attraverso questa il paese, possano essere informati.

**Presidente.** La Presidenza interesserà il ministro competente.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA COMMISSIONE D'INCHIESTA SUL SIFAR

Seduta del 26 febbraio 1969

*Nella seduta del 26 febbraio 1969 si esaminano congiuntamente alcune proposte di legge, assorbite dalla proposta del deputato Zanibelli e altri (C. n. 823), per l'istituzione di una Commissione d'inchiesta parlamentare sui fatti dell'estate 1964 e sul Sifar. Il testo viene approvato dalla Camera e poi definitivamente dal Senato il 26 marzo 1969, divenendo la legge «Costituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta» (legge n. 93 del 31 marzo 1969).*

*Si discute congiuntamente anche una mozione presentata da Bozzi e altri, in cui si chiede che il Governo si impegni a rimettere alla Commissione difesa gli atti di tutte le indagini amministrative sul Sifar, a fornire tutti gli elementi necessari per valutare le azioni dei Presidenti del Consiglio e dei Ministri della difesa nell'ottica della loro responsabilità costituzionale nella vicenda e, infine, chiarire se sia stata avviata azione di risanamento dei servizi segreti deviati.*

*Bozzi interviene nel dibattito sottolineando che le proposte di legge di istituzione di una Commissione d'inchiesta tendono in realtà alla costituzione di una commissione con poteri assai circoscritti, mentre sarebbe opportuno fare luce sulla responsabilità della classe politica in carica nell'anno in cui si svolsero i fatti.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'onorevole Gui, che, mi sembra – vorrei ingannarmi – non ha dedicato alcuna parola alla nostra mozione, ha cercato di dare spiegazione del mutamento di opinione di questo Governo rispetto a quella manifestata dai Governi precedenti dei quali l'onorevole Gui faceva parte. In verità, ripeto, il quesito da porsi è un altro. Ed è questo: vi è stato un sostanziale, un effettivo cambiamento di posizioni? Ovvero questo Governo, pur proponendo, attraverso la sua maggioranza, una inchiesta parlamentare, elude gli obiettivi che una inchiesta parlamentare effettiva si deve proporre?

Noi abbiamo già dimostrato, attraverso gli interventi dei colleghi Biondi e Cantalupo, come in realtà la proposta di legge della maggioranza abbia una portata limitata, estremamente limitata, e come sia elusiva, sicché non

si userebbe una parola dura chiamandola un trucco, un trucco parlamentare, o un'inchiesta parlamentare guidata, guidata dal Governo, un'attività parlamentare che si dovrebbe svolgere sotto la tutela del Governo; quindi, nella realtà, una lustra e non una vera inchiesta.

Onorevoli colleghi, io sono estremamente preoccupato da taluni atteggiamenti di questo nuovo Governo di centro-sinistra, che dimostrano – valutati singolarmente e soprattutto nel loro insieme – una certa tendenza a svuotare ancor di più le potestà del Parlamento e a ferirne ancor di più quella dose di residuo prestigio che attualmente esso mantiene.

Faccio una rapida esposizione di avvenimenti recenti. C'è stata una lunga trattativa per le pensioni sociali (non entro nel merito del provvedimento); bene, tutta questa trattativa si è svolta tra Governo e sindacati. Il Governo ha richiesto la fiducia dei sindacati anziché richiedere la fiducia del Parlamento. Io non negherò l'importanza che in una società moderna, democratica, articolata, come è la società italiana, hanno i sindacati. Ma la questione è di limite. La questione è di domandarsi se ad un certo momento i sindacati possano nella sostanza sostituire il Parlamento, sì da ridurre il Parlamento stesso ad un organo meramente recettizio, cui comporta soltanto un ruolo formale se non proprio formalistico.

Vi è un altro avvenimento, anche recente, che si inserisce in questo quadro di esautoramento progressivo del Parlamento: il decreto-legge sugli esami di Stato. Anche a questo riguardo vi è stata una sorta di sopraffazione da parte del Governo. Il tema degli esami di Stato per la sua gravità e la sua complessità richiedeva e richiede un ampio dibattito parlamentare, nel quale per giunta, il tema stesso non può non inserirsi nel contesto generale di tutti i problemi della scuola. Anche in questo caso il Governo ha effettuato una presa di posizione di forza per mettere il Parlamento con le spalle al muro.

In tale indirizzo si inserisce la proposta della maggioranza di effettuare una inchiesta parlamentare che si risolverebbe in un accertamento meramente tecnico-amministrativo. Se voi leggete la lettera *a*) e la lettera *b*) dell'articolo 1 della proposta di legge Zanibelli-Orlandi-La Malfa, che determinano i punti fondamentali dell'inchiesta, vi accorgete che il compito dei commissari è circoscritto e limitato. I commissari hanno le mani legate, devono prendere come parametro fondamentale le indicazioni contenute nella relazione (notate, nella relazione, e non anche negli allegati alla relazione) della commissione Lombardi, per accertare se le autorità militari competenti si siano bene o male regolate, se cioè abbiano agito in conformità delle disposizioni generali. Attribuendo alla commissione tale compito, che si risolve in una comparazione tecnica e amministrativa, si è esclusa, deliberatamente e completamente – nell'ipotesi in cui si dovessero accertare, come la stessa commissione Lombardi ha accertato, talune deviazioni – la possibilità per la commissione stessa di effettuare una indagine sulle responsabilità politiche delle deviazioni accertate.

Il Governo tiene dunque le mani strette alla commissione, malamente detta di inchiesta, e le impone di svolgere le sue indagini secondo le indicazioni della commissione Lombardi, dove l'espressione «secondo» ha il significato che ha, e cioè «in conformità», «in aderenza», senza cioè una rivalutazione, un «rimasticamento» parlamentare delle indagini già acquisite in sede amministrativa.

Ma non si ferma qui questa sorta di sopraffazione del Governo sul Parlamento chiamato istituzionalmente a svolgere la sua funzione di sindacato. Si prevede nell'articolo 4 che sia presente ai lavori della Commissione un rappresentante del Governo, che non si capisce bene se sia un testimone muto, il quale avrebbe l'obbligo di seguire lo svolgimento di tutti i lavori, turbando evidentemente la logica, la filosofia, come oggi si direbbe, di una Commissione d'inchiesta parlamentare, la quale agisce, quando è del tipo di questa che qui si propone, soprattutto nei confronti del Governo, e deve poter svolgere riservatamente indagini, le quali non debbono essere conosciute proprio dal Governo. Viceversa, qui abbiamo un testimone che non si sa bene se è muto o se può parlare, il quale osserva, sente ed evidentemente riferisce e, al limite, potrebbe rendere anche estremamente difficili o impossibili le indagini che la Commissione intendesse svolgere.

Ma c'è ancora di più. Una ulteriore lesione del prestigio e della funzionalità del Parlamento è contenuta nell'articolo 6, nel quale si dà al presidente della Commissione un potere autonomo che è contrario a tutte le norme regolamentari, a tutta la tradizione del Parlamento italiano e vorrei dire di tutti i parlamenti democratici, i quali sono retti dalla regola della maggioranza e non affidano poteri decisori al presidente, per lo meno al presidente di una Commissione di indagine, altrimenti si ferirebbe l'esigenza della proporzionalità. La logica della proporzionalità in tanto esiste in quanto può sfociare nella formazione di una certa maggioranza, altrimenti la cosa non ha più senso.

Ma la lesione maggiore alla dignità e al prestigio, e quindi alla funzione, del Parlamento è recata – mi fermo su punti particolari – dall'articolo 9, dove veramente si introduce una figura che eufemisticamente il nostro simpatico relatore, l'onorevole De Meo, ha detto nuova, ma che è sconcertante e terribilmente anomala: dopo aver fatto i suoi accertamenti e redatto la sua relazione, la Commissione non compie l'atto che dovrebbe compiere, l'unico, cioè il deposito del testo alle Camere. No, deve comunicare la relazione finale al Presidente del Consiglio dei ministri! Ma che sorta di Commissione di inchiesta è questa? Ma qual è la sovranità del Parlamento? Quale significato sostanziale ha la sua sovranità se svolge la sua indagine sotto la guida, «con le gambe» del Governo ed all'atto conclusivo, che è il più importante, il Presidente del Consiglio, eventualmente non soddisfatto della relazione, può richiamare i membri di quella maggioranza che è proiettata anche dalla Commissione d'inchiesta al rispetto del rapporto fi-

duciario, sconvolgendo l'essenza del sindacato che è proprio di una Commissione di inchiesta parlamentare?

Perché volete che il Presidente del Consiglio prima degli altri abbia notizia della relazione, quando voi richiedete giustamente (e su questo punto noi siamo d'accordo con il Governo e con la proposta di legge) che sia tutelato il segreto nelle sue varie forme, alcune delle quali sono oggi anacronistiche sul piano sia giuridico sia politico, ma che comunque vanno rispettate finché la normativa che oggi le prevede non sarà modificata? Ma se è già prevista la tutela del segreto, perché volete questo ulteriore intervento del Presidente del Consiglio? Onorevole Gui, ella pensa veramente che con uno strumento di questo genere, rachitico, asfittico, fatto su misura, voi possiate mettere fine alla parola «inchiesta» sul SIFAR?

**Gui, Ministro della difesa.** Lo spero.

**Bozzi.** Questo sì, ce lo auguriamo tutti quanti. Ma veramente è una speranza alquanto fumosa!

La stranezza della situazione sta in ciò: questo Governo si avvale della forza della maggioranza, ammesso che esista, per comprimere i diritti del Parlamento e, viceversa, quando si tratta di affrontare i problemi reali del paese mostra una grande debolezza. È forte nell'imporre un'inchiesta su misura per coprire chi sa quali interessi dell'oligarchia della classe dirigente, però quando si tratta di affrontare i grandi problemi che affliggono il paese (e dei quali abbiamo quotidiane manifestazioni) allora vi è una grande incertezza, vi sono grandi pensamenti e ripensamenti e in definitiva una grande inerzia.

Queste cose ci preoccupano perché vanno al di là dell'inchiesta parlamentare e rivelano una *forma mentis* che mira, ripeto, a svuotare ancora di più il Parlamento, il cui prestigio e la cui funzione possono essere elusi in due maniere, per lo meno: o occupando le assemblee, come fanno i comunisti, o svuotando le assemblee dei loro poteri, come fa il Governo e la maggioranza che lo sorregge con questa proposta di legge.

Ma vediamo altri particolari. Questo accertamento tecnico, onorevoli colleghi, mette in ombra l'aspetto fondamentale. Ma vogliamo dire che l'inchiesta Beolchini, l'inchiesta del generale Lombardi questi aspetti tecnici li hanno già valutati? Li conoscono in certo senso meglio di come li possiamo conoscere noi: quei generali vivono in mezzo a questa materia. Ma il problema che interessa il paese ed il Parlamento è di sapere se dietro le deviazioni già accertate ci sia o meno una responsabilità politica. No, di questo non si parla. E ciò a che cosa conduce? Conduce a scaricare le responsabilità nell'ambito delle forze armate, per toglierle ai ministri, i quali sono esenti per definizione: non sanno, non vedono, non sono comunque intervenuti, vivono veramente in una situazione di isolamento, quasi in una sorta di campana pneumatica, ipnotizzati da questo SIFAR, rispettosi di

questo grande segreto pur essendoci le leggi – e prima delle leggi la logica del sistema – che impongono ai ministri istituzionalmente il dovere di dare direttive e di controllare l'andamento di certi servizi.

È possibile, onorevoli colleghi, che si possano condurre indagini nei confronti di decine di migliaia di cittadini senza che il ministro della difesa o il ministro dell'interno ne sappiano nulla? Senza che dicano una parola per approvare o per disapprovare o per avere contezza del modo di svolgimento di queste stranissime operazioni? Stranissime per lo meno in ordine al numero, perché questo sarebbe un paese veramente assai pericoloso se ci fossero 150 o 200 mila persone sulle quali bisognasse indagare. Onorevole Gui, dalla relazione Beolchini risulta che sono state svolte indagini su 4500-5000 sacerdoti, alcuni dei quali vescovi. Io non so bene – forse l'onorevole Russo ed ella stesso me lo possono dire – quanti siano gli ecclesiastici secolari e regolari in Italia. Vedo che non lo sa neanche l'onorevole Russo; ma credo di non esagerare se dico che 4.500 è una percentuale altissima. Io vorrei veramente, come cittadino italiano e come membro del Parlamento, sapere che cosa c'è dietro, che cosa fanno questi ecclesiastici in Italia. In un momento in cui ci apprestiamo alla revisione dei Patti lateranensi, vogliamo sapere come si sono comportati, perché sono state svolte queste indagini veramente stravaganti, strane. Se considerate il numero dei cittadini italiani in quel periodo, 50, 52, 53 milioni e il numero delle indagini svolte, e fate un paragone con il numero dei sacerdoti e le indagini condotte a carico di 4.500 di loro, vedete che i sacerdoti sono quelli dei quali maggiormente si è occupato il SIFAR. Perché? Vi è una ragione particolare? Questo rientra nella categoria delle frivolezze? E un organo di Stato della delicatezza del SIFAR si può occupare di frivolezze di questo genere? E nessun ministro si è mai accorto di queste frivolezze? Eppure i ministri della democrazia cristiana con i vescovi e non vescovi qualche rapporto ce l'hanno e qualcosa dovrebbe pur essere arrivato al loro orecchio! Sono fatti estremamente gravi!

Ebbene, di questo aspetto, che è politico, non si fa parola, non c'è possibilità di indagare. Noi dobbiamo indagare gli eventi del giugno-luglio 1964, in ordine ai quali si è già detto abbastanza sia nella relazione Lombardi, sia nella sentenza del tribunale.

Onorevole ministro, pur sapendo bene da un punto di vista scientifico e astratto, dogmatico, che una cosa è la Commissione d'inchiesta parlamentare e un'altra cosa è l'accertamento giudiziario, non si può però non rilevare sotto il profilo dell'opportunità che una inchiesta parlamentare che deve accertare gli stessi fatti che hanno già formato oggetto di un accertamento in sede penale non è proprio una cosa bellissima in uno Stato che è uno Stato unitario. E vorrei dire che è tanto più grave la cosa in quanto quel giudizio penale è ancora in corso, sicché gli accertamenti che verranno fuori potranno svolgere una qualche influenza in un senso o in un altro sui giudici, i quali non sono come i ministri, grazie a Dio, che vivo-

no sotto una campana pneumatica, ma sono giudici che vivono nel vivo della realtà e quindi risentono tutte le influenze della società, dato che il diritto è al servizio della vita e della società stessa.

Voi invece, per tutelare i vostri particolari interessi e per scaricare tutto sulle forze armate, che viceversa andrebbero tenute al di fuori, finché non vi siano precise ed esclusive loro responsabilità, fate un «giudizio parlamentare di appello» e, in un certo senso, parlando impropriamente, una sorta di «revisione parlamentare del giudizio penale». Tant'è che l'onorevole Di Primio, nella seduta del 21 febbraio, ha parlato di stranezza del processo penale nel quale si è visto che il pubblico ministero ha concluso in una maniera ed il tribunale in una maniera perfettamente opposta. Queste sono cose che avvengono. Ed allora noi dobbiamo intervenire per dar ragione al pubblico ministero o per dar ragione al tribunale o per dire alla corte d'appello quale sia il pensiero del Parlamento al riguardo?

Se noi, signor ministro, avessimo affidato alla Commissione il compito suo tipico, consistente nell'accertamento delle responsabilità politiche, allora sì che la Commissione avrebbe potuto svolgere, anche in presenza dell'accertamento giudiziario, la sua azione. Infatti quello è un compito autonomo che non può essere preso in considerazione dal giudice penale, al quale possiamo domandare soltanto l'accertamento di responsabilità e la comminazione di sanzioni. Viceversa, la responsabilità politica è tenuta da parte dalla proposta della maggioranza. Per carità! Quella va conservata nel *sancta sanctorum*. Vi è un'etichetta: «vietato l'ingresso agli estranei», «ai non addetti al lavoro».

La responsabilità politica non si tocca! Noi dobbiamo fare solo un accertamento tecnico e vedere se il «piano Solo» doveva essere in compagnia, se esso è stato fatto bene o se è stato fatto male, ma mai domandarci: perché? Chi lo ha detto? Chi lo ha suggerito? Chi lo ha avallato? Perché si sono fatte indagini su 4.500 sacerdoti? E invece dalla lettura della relazione Beolchini e della relazione Lombardi e soprattutto, se fosse possibile, dalla lettura degli allegati risulterebbero – e ce n'è traccia anche nelle relazioni – i suggerimenti esterni che sono venuti. Si dice in una delle due relazioni – adesso non ricordo in quale, comunque non ha molta importanza – che se non c'è stato un intervento ufficiale del Governo ci sono stati senza dubbio interessi individuali di uomini politici. È detto in maniera chiara e se nella relazione è stato scritto questo evidentemente vi devono essere le pezze d'appoggio, che non risultano dal testo della relazione stessa, ma dagli allegati che a noi non sono stati esibiti.

Su questi fatti non si vorrebbe che venissero fatti accertamenti! Ma insomma, in Italia si instaura allora il principio che le Commissioni di inchiesta parlamentare sono sotto la tutela del Governo e tutto debbono accertare meno la eventuale responsabilità della classe politica! Questo è un principio che ferisce nell'essenza il sistema parlamentare.

Vi dico ancora un'altra cosa. Per esempio, nell'ultimo punto della relazione Lombardi, trattando delle responsabilità del generale De Lorenzo, è

scritto che il generale De Lorenzo concesse, come capo del SIFAR, contributi, premi, elargizioni a enti e persone non legati al servizio e in parentesi è detto: indagini giudiziarie in corso. E in un paragrafo precedente, sempre a proposito del generale De Lorenzo, si legge che continuò a mantenere contatti, non sempre giustificabili, con partiti e personalità politiche di varia tendenza. Non so quale sia il metro della commissione Lombardi quanto alla determinazione dei contatti leciti e non leciti. Ma se voi collegate questo periodo con quello del «concesse ad enti contributi», eccetera, vedete che qualcosa vien fuori e in maniera concreta e tangibile. Evidentemente, la commissione Lombardi dicendo «concesse», vuol dire che ha la prova dei destinatari della concessione e del *quantum* della concessione medesima.

E noi su questo non dobbiamo dire niente? Ci dobbiamo gingillare per sapere se il «piano Solo» era stato elaborato bene o era stato elaborato male? Se era stato informato il ministro dell'interno o non era stato informato? Cose, ripeto, in ordine alle quali ci sono già degli accertamenti abbastanza soddisfacenti. E tutti questi capitoli restano fuori! L'opinione pubblica resta fuori! E si può pensare che un organismo come il SIFAR abbia dato ad enti e persone contributi senza che ci sia stata una qualche sollecitazione politica? Consentitemi di dire che quanto meno il sospetto esiste ed ecco quindi l'esigenza di una indagine che porterebbe alla individuazione di responsabilità politiche.

È proprio questo che vuole conoscere l'opinione pubblica. L'opinione pubblica vuole conoscere la responsabilità della classe dirigente, vuole conoscere come si tengono i partiti, come si determinano le correnti, come si determinano le maggioranze, non soltanto come si comportano i generali. I generali hanno una loro responsabilità e hanno il dovere di resistere anche ai suggerimenti o alle imposizioni illecite. Ma non dimentichiamo nemmeno la responsabilità di coloro che questi suggerimenti o queste imposizioni danno. Noi facciamo questa inchiesta striminzita che viene tardi e male, in un momento in cui il processo di spappolamento continua. Voi avete perso una grande occasione, quando vi proponemmo, attraverso la nostra mozione, una forma di indagine seria e cauta nello stesso tempo, che tutelava taluni interessi fondamentali dello Stato, ma voleva fare pulizia, poiché non si tutelano gli interessi fondamentali dello Stato tenendoli nel sospetto, bensì facendo luce su di essi. Voi avete perduta questa grande occasione di affondare il bisturi nel momento in cui la piaga era aperta.

Oggi le cose sono terribilmente degenerate; si sono aggiunti nuovi motivi di preoccupazione e il processo di crisi del principio di autorità e dello stesso principio di libertà, che sono indissolubili, si aggrava. Vi è stato anche un episodio molto importante: il generale De Lorenzo ha fatto una denuncia penale. Non so quanti siano i denunciati: dieci o dodici; tra l'altro, c'è anche un consigliere di Stato nei cui confronti ebbi a dire qualche parola poco amabile in uno dei miei interventi sul SIFAR. Ebbene, immagi-

no che oggi l'onorevole De Lorenzo, generale e parlamentare, se si è determinato a fare questa denuncia, lo abbia fatto perché ha acquisito elementi nuovi rispetto a quelli dei quali poteva disporre qualche mese fa; altrimenti l'avrebbe fatta allora, e non in coincidenza con la proposta di inchiesta. E questo mi fa pensare che egli abbia potuto trovare nuove prove di pesanti responsabilità, se mette a soquadro dieci o dodici generali e consiglieri di Stato, ossia tutti coloro che hanno condotto le indagini. Sicché noi dovremmo prendere come base quelle relazioni di indagine che sono colpite al cuore da una denuncia penale che non sappiamo se fondata o infondata; e viceversa non ci dovremmo occupare di tutti gli altri aspetti in ordine ai quali non è in corso alcun accertamento penale.

Ora, onorevoli colleghi, questa non è una inchiesta parlamentare. Consentitemi di dire che non è nemmeno una cosa troppo seria. Noi avevamo presentato una mozione in cui si proponeva una indagine interna nell'ambito della Camera e che rispettava in partenza, senza che ciò dovesse esser strappato, il principio della proporzionalità. Proponevamo una sorta di inchiesta collegata a quelle effettuate in altri parlamenti stranieri rispettabili: l'inchiesta sarebbe stata svolta dalla stessa Commissione difesa, ossia da un organismo competente, in una forma che tutelava giustamente le forze armate e il segreto indispensabile, ma nello stesso tempo era in grado di andare a fondo. Voi non potete isolare il fatto del giugno-luglio 1964 come se fosse una cosa a sé, poiché esso si inserisce in tutto il processo di deviazione del SIFAR, in questa sorta di potenza e di prepotenza che il SIFAR sembra avesse acquisito non perché lo dico io, ma perché lo dice Beolchini e perché lo dice il generale Lombardi e perché l'ha detto a suo tempo il ministro Tremelloni e non lo ha escluso il ministro Gui. È un aspetto, vorrei dire, è l'ultimo anello (auguriamoci che sia l'ultimo) di una catena di deviazioni; ma come possiamo conoscere di questo episodio se manteniamo il silenzio e stendiamo l'ombra su tutti gli altri anelli della catena?

È per queste considerazioni, onorevoli colleghi, che noi voteremo la nostra mozione e voteremo contro la proposta della maggioranza, salvo che non fossero integralmente accolti i nostri emendamenti, i quali in sostanza sono una proposta nuova di inchiesta parlamentare: cosa che credo assai poco probabile. (*Applausi*).

*Bozzi illustra due emendamenti al testo della proposta di legge, con l'obiettivo di allargare il campo delle indagini e di chiarire le responsabilità politiche.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, ho già indicato nel mio intervento di poco fa le ragioni che suggeriscono questo nostro emendamento 1.9. Esso ha due obiettivi: il primo è quello di allargare il campo delle indagini, e ne ho già indicato il motivo; il secondo è quello di estendere

gli accertamenti alle eventuali responsabilità politiche, aspetto che è completamente trascurato, anzi negato, dalla proposta di legge della maggioranza.

Ritengo anche, se il collega Covelli consente, che la nostra formulazione sia un po' più chiara di quella che egli ha proposto, mentre trovavo chiara, ad esempio, quella dell'onorevole De Lorenzo, che non è riprodotta oggi nel fascicolo e sulla quale quindi non discuto.

La lettera *b*) dell'emendamento dell'onorevole Covelli, che contiene un riferimento un po' indiretto all'anno 1947, non mi pare che traduca bene l'esigenza di accertare le eventuali deviazioni del SIFAR fuori degli eventi giugno-luglio 1964. La formulazione dà luogo al dubbio che le indagini debbano svolgersi per accertare se quello che è stato compiuto dal SIFAR e dall'arma dei carabinieri nel 1964 fosse in conformità con una prassi seguita sin dal 1947. Comunque quella formulazione non è chiara dal punto di vista della interpretazione, mentre ritengo che il testo da noi proposto sia più chiaro e più aderente allo scopo.

**Covelli.** Ci spieghi perché ella indica come data di partenza il 1960. Noi partiamo dal 1947 perché in quell'anno furono riorganizzati i nostri servizi.

**Bozzi.** Onorevole Covelli, se ella in conformità con la proposta dell'onorevole De Lorenzo formula chiaramente il testo, pur estendendo le indagini al 1947, noi non abbiamo alcuna difficoltà ad accettare questa data. Il testo però deve essere chiaro. Noi ci siamo limitati al 1960 non per ragioni — mi servirò di un'espressione dell'onorevole Rumor, la quale si riferiva a parole dell'onorevole Admirante — di fantapolitica, ma per circoscrivere nel tempo un'indagine che, se portata troppo indietro, corre il rischio di essere completamente inutile e vana. Infatti, più si cerca di andare lontano nel tempo e più si restringe la possibilità che l'indagine sia concreta. Per queste ragioni è necessario porre confini plausibili: e noi ritenevamo che il 1960 fosse un confine di tal natura. Comunque, se c'è un emendamento che ci riporta al 1947, non abbiamo alcuna difficoltà ad accettarlo.

Per quanto riguarda poi l'emendamento 1.10, non ritengo necessario illustrarlo, in quanto il suo significato risulta chiaro dal testo stesso.

*Bozzi prende la parola in merito alla questione di fiducia sollevata dal Governo, rilevando, nella fattispecie particolare, la scorrettezza costituzionale di tale procedura, utilizzata impropriamente per limitare il diritto di sindacato del Parlamento sull'esecutivo.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, desidero innanzitutto dare atto al Presidente della Camera, anche a nome dei miei colleghi di gruppo, della correttezza con la quale egli si è comportato in questa vicenda.

Infatti, egli si è conformato ad una antica prassi, anzi, ad un'antica consuetudine, che è qualcosa di più della prassi, e che vincola il Presidente e tutti noi con la stessa forza con cui vincola il regolamento.

**Avolio.** Facciamolo passare!

**Bozzi.** Voi fate passare tante altre cose!

Anzi, se il Presidente me lo consente, io credo di avere colto in una sua espressione (egli non è tenuto a dirmi di sì o di no, poiché si tratta di una mia interpretazione soggettiva) un certo rammarico per la posizione della questione di fiducia da parte del Governo.

Detto questo vorrei, soffermandomi un attimo soltanto sulla richiesta di sospensione della seduta, rilevare che è molto dubbia e contestata (io so che c'è una iniziativa del gruppo del partito socialista di unità proletaria) la legittimità della posizione della questione di fiducia da parte del Governo. È una questione aperta. Ci sono coloro che ne ammettono la legittimità, altri che la contestano, e gli argomenti in un senso o nell'altro sono rispettabili. Però vorrei dire che non capisco come, per discutere una mozione di sfiducia, occorra un certo tempo (depositare tre giorni prima la mozione stessa, esigere cioè una meditazione), e come, viceversa, il Governo ci possa far trovare così di sorpresa dinanzi ad una questione che è di fiducia, ma che, guardata dall'altra parte, è una questione di sfiducia. Detto questo voglio rilevare la ancor maggiore scorrettezza costituzionale del Governo. Nel mio intervento di poco fa ho detto che questa proposta della maggioranza (e la maggioranza è soltanto un pronome parlamentare, perché il vero titolare della proposta è il Governo) rappresentava tentativo di sopraffazione del Governo stesso nei confronti della Camera. Ne abbiamo immediatamente avuto la riprova. Qui si cerca – è stato detto giustamente – di confiscare i diritti sovrani del Parlamento. Non si è mai visto, non è concepibile, non è nella logica dei sistemi parlamentari che un Governo ponga la questione di fiducia per limitare il diritto di sindacato del Parlamento sul Governo stesso. (*Vivi applausi dei deputati del gruppo liberale e all'estrema sinistra*).

Il Governo insiste perché siano mantenute le giuste garanzie del segreto, e noi gliene abbiamo dato atto. Ma stabilite queste garanzie, non si concepisce, senza sconvolgere tutti i rapporti e il sistema stesso nella sua essenza, come il Governo possa influire sulla sua maggioranza. Si capisce bene, onorevole Rumor, al lume della richiesta di un voto di fiducia da lei testé effettuata, il vero valore dell'articolo 9 della proposta Zanibelli-Orlandi-La Malfa che richiede il *placet* del Presidente del Consiglio, o l'*exequatur*, non so bene quale sia la differenza, o l'uno o l'altro assieme. Si capisce bene: evidentemente il Presidente del Consiglio si riserva di richiamare il rapporto fiduciario della maggioranza della Commissione per evitare che certe cose siano dette, che certi temi siano prospettati.

E allora concludiamo che, se si vuole andare avanti di questo passo, aveva ragione l'onorevole Moro quando sosteneva che non si doveva fare alcuna inchiesta. Tale atteggiamento era logico, anche se sbagliato. Voi invece volete una inchiesta che non è una inchiesta, soltanto allo scopo di coprire certe aree.

E debbo dire che mi meraviglia moltissimo non l'atteggiamento della democrazia cristiana, ma l'atteggiamento del partito socialista, che aveva promosso anche una iniziativa parlamentare dell'onorevole Fortuna e di altri colleghi che era molto più larga di quella presa in un secondo momento.

Dinanzi a questa presa di posizione, è addirittura superfluo dire che noi in maniera sdegnata negheremo la fiducia al Governo.

Seduta del 4 marzo 1969

*Il 4 marzo interviene nuovamente nel corso della discussione delle proposte di legge per l'istituzione della Commissione d'inchiesta. Bozzi annuncia che il gruppo liberale voterà a favore di un emendamento presentato da Almirante e altri, in cui si chiede, in base alla documentazione pubblicata sul settimanale Lo specchio, che siano accertati i rapporti di natura economica intercorsi fra il Sifar e alcuni dirigenti del Partito socialista italiano.*

**Bozzi.** Credo che sia in errore l'onorevole Almirante quando ritiene che l'inchiesta si debba estendere a tutti i fatti ai quali si riferisce la relazione Lombardi: noti bene, la relazione Lombardi depositata e non gli allegati che restano fuori. Perché, nella lettera a), onorevole Almirante, è vero che si fa riferimento alla relazione depositata, ma si dice espressamente «in relazione agli eventi del giugno e del luglio 1964». Quindi tutto ciò che è fuori dagli eventi del giugno e del luglio 1964 non può essere preso in esame dalla Commissione di inchiesta.

Del resto, quanto ha detto l'onorevole relatore, e anche quanto ha detto l'onorevole ministro nell'ultima seduta, non può avere il valore di mutare l'interpretazione letterale e logica dell'oggetto dell'inchiesta parlamentare.

Tutta la logica di questa proposta è chiara: si tende a limitare l'inchiesta, a limitarla ad un fatto, per far sì che essa sia il *bis* parlamentare del processo De Lorenzo-*L'Espresso*. Il nostro emendamento tendeva ad allargare il campo proprio su quei punti sui quali l'onorevole Almirante ha richiamato l'attenzione della Camera.

Circa l'emendamento ora in votazione, nel quale si fa riferimento al settimanale *Lo Specchio*, qualunque possa essere la formulazione e nonostante il richiamo al settimanale stesso, noi lo voteremo, per la stessa logica che ci ha indotto a presentare un nostro testo, che mirava ad andare alla ricerca non di responsabilità tecnico-militari, ma di responsabilità politiche, che sono quelle che esclusivamente ci interessano.

Onorevoli colleghi, questa è l'unica proposta di inchiesta parlamentare nella quale non compare mai la parola «responsabilità»; è completamente bandita e si ha anche paura ad indicarla. Ricordo l'inchiesta Giuffrè, l'inchiesta sulla vicenda di Fiumicino: in quei casi si parlava di accertamento e di individuazione di eventuali responsabilità. Nel caso in esame, il termine responsabilità non ricorre mai. Noi ci rendiamo conto della delicatezza delle indagini richiamate dall'emendamento 1.5, ma riteniamo che esse siano indispensabili. Il paese, veramente, attende di sapere se i fatti denunciati da quel settimanale, ma poi inseriti nel dibattito parlamentare, e non contestati (o per lo meno in ordine ai quali non c'è stata alcuna protesta pur di fronte alla gravità di un'accusa di questo genere) siano veri; il paese attende un chiarimento di questo genere. E ritengo che i primi a votare l'emendamento dovrebbero essere gli esponenti del partito socialista, proprio per uscire da questo alone di incertezza. Io sono sicuro che l'indagine, qualora fosse condotta, eliminerebbe ogni dubbio su eventuali responsabilità; proprio per questo è bene che l'indagine stessa sia fatta.

Del resto, devo far presente alla Camera che nella proposta di legge di iniziativa dei deputati Fortuna, Usvardi, Brandi ed altri, del gruppo socialista, anche questo punto era, sia pure implicitamente, compreso, poiché nell'articolo 1 i colleghi socialisti chiedevano una Commissione di inchiesta allo scopo di accertare le attività dell'ex SIFAR estranee ai compiti di istituto. L'indicazione è così larga che certamente va al di là degli eventi del giugno-luglio 1964.

Questa evidentemente, è una strana inchiesta che deluderà fortemente il paese. Si sono messe al bando le responsabilità politiche, si è ristretto il campo della indagine ad una materia che è già stata ampiamente arata in sede amministrativa dall'inchiesta Lombardi e in sede giudiziaria-penale dal tribunale di Roma. Che cosa si vuole? Si vuole una rivalutazione parlamentare dei fatti accertati già in sede penale? Per lo meno l'emendamento Almirante 1.5 dovrebbe essere votato per allargare il campo dell'indagine ed in definitiva per la tutela della dignità dei parlamentari e del Parlamento medesimo. (*Applausi*).

Seduta del 5 marzo 1969

*Il deputato liberale sottolinea che l'articolo 5 della proposta di legge, nell'affrontare il tema della tutela del segreto, ha una formulazione poco chiara e invita la Commissione a specificare meglio il ruolo del Presidente del Consiglio in merito.*

**Bozzi.** Questo articolo 5 è uno dei più importanti della proposta di legge, perché attiene alla possibilità di un funzionamento realmente «utile» della Commissione d'inchiesta.

Noi abbiamo due esigenze da tutelare. La prima è di mantenere il segreto là dove di vero segreto si tratta: principio che va rispettato anche dinanzi al magistrato ordinario. La seconda esigenza è che l'invocazione abusiva del segreto non vanifichi l'opera della Commissione d'inchiesta. Tra queste due esigenze noi dobbiamo trovare un giusto temperamento. Nella nostra mozione, per altro non approvata dalla Camera, noi proponevamo che fosse rimessa al Presidente del Consiglio dei ministri la responsabilità politica di dichiarare ciò che, a suo avviso, avesse carattere di segretezza e ciò che non lo avesse.

In fondo, questo articolo 5 riprende quel principio fondamentale; però, secondo me non è chiaro il secondo comma dell'articolo (il quale – lo sottolineo appena, tanto è evidente la cosa – rappresenta una modificazione rispetto al sistema del codice di procedura penale, modificazione che non altera i principi, trattandosi di materia che può consentire una deroga parziale). Io non arrivo infatti a intendere con precisione il significato della proposizione: «Il Presidente del Consiglio dei ministri comunica le sue determinazioni al presidente della Commissione».

Domando: qual è il valore giuridico di queste determinazioni? Hanno un valore vincolante? Cioè, più precisamente: il Presidente del Consiglio, nella sua responsabilità costituzionale di capo dell'esecutivo, ha la potestà di imporre al funzionario, civile o militare, che abbia addotto il principio di segretezza, di rendere la testimonianza? Ha la potestà di dichiarare che in quella circostanza il segreto allegato non esiste?

Se questa, come io ritengo, è l'interpretazione, questa disciplina ha una sua logica, riporta alla responsabilità costituzionale del Presidente del Consiglio, dell'uso della quale responsabilità egli evidentemente può essere chiamato a render conto alla Camera; se invece nell'espressione «determinazioni» non è contenuto questo valore giuridico di convalidare o no l'allegato segreto, allora la norma è priva di logica, è veramente un'espressione fumosa che può dar luogo alle più diverse interpretazioni e mettere la Commissione fin dai suoi primi passi in un grande imbarazzo, addirittura nella paralisi o nell'impossibilità di funzionare.

Quindi io chiederei al relatore di esprimere il pensiero della Commissione, che non ho potuto dedurre dalla lettura della relazione, la quale anch'essa, a pagina 3, reca una dizione alquanto incerta. Si dice infatti nella relazione: «Correttamente l'articolo 5 individua nel Presidente del Consiglio dei ministri, quale responsabile massimo dell'esecutivo, anche in sede parlamentare, l'organo competente a convalidare od esprimere le eccezioni di segretezza, eccetera».

Che cosa vuol dire: «convalidare od esprimere»? Qui bisogna essere estremamente chiari. Di lacune, di incertezze, già questa proposta di legge ne ha tante; possiamo anche accettare la logica dell'inchiesta così come da essa è stata prospettata, ma per lo meno cerchiamo di capire quale sia il pensiero preciso della maggioranza.

Concludendo, chiedo alla Commissione di chiarire il preciso significato del secondo comma dell'articolo 5, e in particolare il valore giuridico da attribuire alla parola: «determinazioni».

*Da ultimo, sempre nella stessa seduta, svolge un emendamento soppressivo dell'intero articolo 8, che prevede la possibilità, da parte della Commissione d'inchiesta, di decidere quali atti da essa acquisiti debbano rimanere segreti.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, noi proponiamo la soppressione dell'articolo 8, poiché il suo testo ci sembra contraddittorio; se si tratta di materie coperte dal segreto di ufficio, secondo la procedura che si è già stabilita, è evidente che di questi documenti e di queste testimonianze non si potrà far menzione nella relazione. E allora è inutile dirlo. Se poi si tratta di altre cose che non si possono dire, allora non si sa più dove il segreto possa andare a finire. Si tratta quindi di un articolo contraddittorio, e vorrei che la questione fosse chiarita da parte della Commissione e del Governo.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUI FATTI DI BATTIPAGLIA

Seduta del 16 aprile 1969

*Il 9 aprile 1969 a Battipaglia, durante uno sciopero generale per la chiusura di una manifattura di tabacchi, restano uccisi due dimostranti nel corso di violenti scontri con la polizia.*

*Dal 15 al 17 aprile si svolge un ampio dibattito in Assemblea a seguito di numerose interrogazioni presentate. Aldo Bozzi interviene il 16 aprile, sostenendo la responsabilità dell'estrema sinistra per il clima di violenza e di assenza di legalità che vi è nel Paese e affermando che l'episodio doloroso di Battipaglia fa riflettere sul comportamento della polizia, la quale avverte un vuoto di potere nell'atteggiamento stesso del Governo.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, in una interruzione, poco fa, si è parlato di vecchiaia, argomento questo che è sempre poco simpatico. Ed io non vorrei parlarne per fatto personale. Comunque mi permetto di fare un'affermazione e cioè che a volte vecchi si nasce e non si diventa. (*Commenti*).

Signor Presidente, onorevoli colleghi, una corrente di proteste e di rivendicazioni percorre da tempo il paese e lo tiene da tempo in agitazione, in uno stato di inquietudine, di inquietudine crescente. Un fenomeno che va dal nord al sud, che prende i giovani, i meno giovani e che è l'esplosione, vorrei dire, di un'ansia di rinnovamento, che chiede riforme (la riforma della scuola, della pubblica amministrazione, dell'amministrazione della giustizia, la riforma carceraria), che chiede nuovi assetti nel mondo del lavoro. È un quadro generale e Battipaglia non è che un episodio nel quadro generale del fenomeno del sud.

È stato detto che Battipaglia ha il valore di una designazione drammatica, la più drammatica, diciamo tragica di questo stato generale. E le cause che lo determinano sono diverse.

Io credo di poter cogliere due aspetti in questo fenomeno, un fenomeno che si potrebbe definire fisiologico, di crescita del nostro paese, sia pure in una maniera confusa, disordinata, contraddittoria, un desiderio di rompere le morte strutture arcaiche che ancora appesantiscono tanti aspetti della nostra società, le ataviche incrostazioni, di liberare popolazioni dalle sacche

di miseria, di dare ai cittadini un senso effettivo e sostanziale di maggiore indipendenza e di più ricca dignità sociale.

Sembra che tutti i problemi storici della nostra società si siano dati un appuntamento e che siano esplosi tutti in un momento, in questo momento. Ciò spiega la contraddizione, la convulsione, la complessità dei fenomeni, diciamo anche francamente la difficoltà di affrontarli e di dare ad essi una giusta soluzione.

È, questo che ho brevemente delineato, l'aspetto fisiologico positivo, anche se talvolta assume delle forme di manifestazioni non sempre completamente legalitarie; ma c'è dentro questa agitazione, questa richiesta un contenuto che merita attenzione. È una forma di maggiore sensibilizzazione di larghi strati della popolazione, di partecipazione maggiore che si manifesta in queste maniere perché c'è una lunga dissuefazione alla partecipazione del cittadino alla cosa pubblica ed è come un astemio che prende un liquore ed è facilmente suscettibile di inebriamenti se non addirittura di ubriacature.

Ma accanto a questo aspetto che, come dicevo, è fisiologico, di spinta verso una crescita della società, c'è un altro aspetto grave, che contraddice il precedente e minaccia di soffocarne le spinte e di impedirne la realizzazione. Questo aspetto patologico assume manifestazioni, che sono innanzi ai nostri occhi, di violenza e di insurrezione.

Le sue componenti sono le più varie: c'è una tendenza diffusa a demolire ciò che esiste, vorrei dire il gusto delle macerie per le macerie, senza che si abbia un'idea di ciò che sulle medesime si vuol costruire di nuovo e migliore: c'è un movimento che tende ad attaccare lo Stato in tutte le sue articolazioni (intendendo l'espressione «Stato» nella sua complessità), dal Parlamento ai sindacati ai partiti stessi. E questa forma di contestazione globale, di anarchismo, di nichilismo infantile, di ritorno a talune forme arcaiche di sindacalismo rivoluzionario fine a se stesso, che sembra agitarsi sotto l'insegna di un *cupio dissolvi*, dello sciogliere, dell'estinguere ciò che c'è, è eminentemente antidemocratica, contraria alle istituzioni. Ed è caratteristico di questo fenomeno, riguardato da questo angolo visuale, il confluire in esso, quasi in una forma milazziana, di componenti diverse: le componenti della violenza, dall'estrema destra all'estrema sinistra, tutte unite in questa ansia cieca, irrazionale della distruzione per la distruzione.

Ma questa è una delle componenti; ce n'è un'altra sulla quale mi debbo soffermare, per quanto su di essa ieri il Presidente del Consiglio, onorevole Rumor, abbia creduto di dovere sorvolare, ed è la responsabilità che spetta ai partiti di estrema sinistra per la predicazione antica – che fa parte della loro dottrina – della lotta di classe, dell'odio. Io non so (non dispongo di strumenti; invidia l'onorevole Piccoli che sa benissimo queste cose) se a provocare talune di queste manifestazioni sia una responsabilità diretta ed esclusiva, un impegno diretto ed esclusivo dei partiti di estrema sinistra. Può darsi che vi sia e può darsi che non vi sia; può darsi

che l'iniziativa parta da altri o che vi sia una confluenza e una concorrenza. Ma una cosa è certa: che mentre quelle manifestazioni anarcoidi sono infantili, c'è un disegno politico che cerca di convertire queste esplosioni insurrezionali anarcoidi nel quadro appunto del proprio disegno politico: ed è quello appunto dei partiti di estrema sinistra. E questo è il fatto politico.

Quando i colleghi del partito comunista e del partito socialproletario protestano, come hanno fatto poco fa durante l'intervento dell'onorevole Piccoli, perché lo fanno? Perché vogliono alzare questa bandiera, dimostrare che questa situazione di disgregazione è una situazione nella quale il partito comunista pone il suo sigillo, perché è nella logica del disegno comunista la disgregazione dell'autorità dello Stato, delle istituzioni democratiche così come noi le abbiamo configurate, e quindi il tentativo di trarre vantaggio da situazioni che anche per avventura essi non hanno direttamente determinato, ma che appunto cercano di volgere a loro profitto. Ed è questo l'aspetto politico che vorrei dire il più preoccupante della situazione attuale.

Ieri, quando il ministro Restivo ha parlato, non ha tenuto presente un articolo del settimanale *Rinascita*, il n. 13 del 28 marzo 1969 (che è intitolato «Contestazione e ricerca scientifica» e che ha una presentazione tecnica e vorrei dire anche scientifica, per lo meno nelle idee dell'autore), in cui si dibatte questo problema, facendo una serie di ipotesi sui rapporti tra il processo rivoluzionario e le concezioni teoriche della scienza contemporanea. Non è un argomento molto facile, ma io non entro nel merito, Dio me ne guardi! Però ad un certo momento c'è un'affermazione che è di una grande importanza perché si dice, dopo avere citato Galileo, che il compito di una nuova scienza è quello di contribuire ad abbattere la civiltà dei consumi e il modo di produzione della società borghese.

**Barca.** Non è nuovo, questo.

**Bozzi.** Non è nemmeno nuovo quello che sto per leggere adesso. Uno si immagina che un'operazione di questo genere possa venire dalla propaganda, con i libri, con la scuola, con le elezioni, con cose di questo genere. No, invece c'è una tecnica articolata (oggi è una parola di moda) e si dice: «La traduzione di questa linea in azioni concrete può essere altrettanto diversa nelle varie situazioni quanto lo sono le forme di lotta in atto per trasformare la società. Potrà significare la preparazione» (si limita al fatto della preparazione, probabilmente vuole mettere accanto alle bottiglie Molotov anche altre cose) «di bottiglie Molotov, là dove questa lotta è costretta a manifestarsi come guerriglia».

Il partito comunista teorizza queste cose.

**Barca.** Quando la guerriglia la facciamo, la facciamo apertamente, lo di-

ciamo. La politica delle bottiglie Molotov non è la nostra politica e non la facciamo nostra.

**Bozzi.** Mi lasci dire, sto leggendo un articolo del suo compagno e collega Ugo Farinelli.

**Barca.** Non l'ha capito.

**Bozzi.** Questo può anche darsi. Comunque questo è teorizzato qui: in ogni caso, se le bottiglie Molotov le adoperano gli altri, voi ve ne avvalte come strumento per distruggere questo tipo di società.

L'onorevole Rumor si è domandato ieri da chi possa dipendere questa coincidenza di esclusioni, questi eventi che solo apparentemente sono isolati, mentre in realtà hanno tutti i caratteri della manifestazione di un disegno coordinato dal centro. L'onorevole Piccoli a ciò ha dato una risposta, mentre il Presidente del Consiglio non l'ha data: egli è ancora alla ricerca di questa risposta. È però evidente che questa risposta può essere trovata soltanto dove vi è un disegno politico. Certo vi sono queste manifestazioni spontanee, anarcoidi, espressioni anche esse di un disegno politico che ho definito infantile. Ma c'è un più grosso disegno politico: quello di avvantaggiarsi anche di queste iniziative in aggiunta alle proprie, per scardinare lo Stato e creare le premesse dell'istaurazione di una situazione diversa, di cui conosciamo bene gli esempi.

Ho ascoltato le parole dell'onorevole Rumor che sono sempre molto garbate, gentili, vorrei dire infiorate. Però, onorevoli colleghi, bastano le parole? Ecco il problema. Se dietro le parole non c'è una volontà politica, un indirizzo politico; se dietro al Governo non c'è una maggioranza (intendo con questa espressione non una somma aritmetica, che del resto non sempre pare ci sia), se non c'è una concordanza di volontà, bastano solo le parole? Certo le parole rivolte alla polizia vanno bene, ma la polizia, onorevole Restivo, non può essere considerata, come spesso avviene, commettendo un grave errore, come un qualche cosa a sé, come un'istituzione separata dalle altre: la polizia è lo Stato, la polizia è uno degli strumenti (non lo strumento, come è stato detto, credo per errore), di cui uno Stato democratico si serve in momenti di emergenza. La funzione della polizia deve essere una funzione fisiologica e vorrei dire che è tanto più valida quanto meno si sente il bisogno di un suo intervento palese; ma quello è il segno della forza, non della polizia considerata come cosa a sé stante, ma dello Stato.

Oggi la polizia è nella situazione in cui si trova perché dietro la polizia non c'è lo Stato. Questo il problema di fondo. Tutte le esaltazioni della polizia, quindi, corrono il rischio di essere protocollari e di rito, quando non si fa questo processo di riflessione su ciò che la polizia è e deve essere in un regime veramente democratico, e cioè la manifestazione dell'autorità dello Stato considerato nella sua interezza.

C'è oggi – ed ecco un altro degli aspetti di fondo – questo Stato? C'è un Governo? Noi ci troviamo dinanzi ad una situazione di discrasia permanente; e dico queste cose con profondo rammarico, perché in questo caso si va al di là delle tradizionali posizioni tra maggioranza e opposizione. Sono in gioco valori comuni a quanti credono nella libertà e nella democrazia, nell'efficienza delle istituzioni democratiche, nell'ordine inteso non come immobilismo, ma come coesistenza delle libertà di tutti, nell'ordine inteso come ordinamento civile, che è una cosa diversa dall'ordine inteso nel senso, per così dire, materialistico e conservatore.

C'è oggi questa maggioranza? Siamo oggi nei termini fisiologici di una dialettica, che è connaturale ad ogni coalizione, come anche all'interno di ogni partito, o siamo di fronte al fenomeno patologico, e divenuto istituzionale, di una lacerazione permanente? C'è una volontà? Le parole che qui si dicono sono per ipotesi contraddette nelle sedute dei vertici segreti, dei quali leggiamo sui giornali, e che sono veramente segreti perché non se ne sa nulla? Quale esigenza c'è, in una libera democrazia, quando funziona un libero Parlamento, di tenere dei vertici segreti? Come si può, onorevole Presidente del Consiglio, onorevole ministro Restivo, difendere lo Stato, difendere la sicurezza, questo reciproco rispetto dei cittadini che è elemento indispensabile per le riforme (e sono due aspetti che si condizionano l'uno con l'altro), quando non si stabilisce una frontiera precisa nei confronti delle forze che sono negatrici di questi principi e di questi valori, e quando, oltre che a stabilire a parole una frontiera, non si mette in atto una strategia concreta per combattere validamente questo?

Ma veramente un Governo ha questa forza quando vi sono esponenti della maggioranza, per giunta componenti del Governo medesimo, i quali teorizzano (e non soltanto teorizzano, poiché in politica la teoria diventa una ipotesi di fatto) un nuovo patto costituzionale tra democrazia cristiana e forze di sinistra, i comunisti, determinando per naturale contraccolpo in seno ad altri partiti delle situazioni di disagio e di inquietudine per quella sorta di spirale nella corsa allo «scavalco» che è uno dei fenomeni che abbiamo dinanzi ai nostri occhi?

Questi sono gli aspetti di fondo. Non bastano le parole in difesa della pubblica sicurezza. Le forze dell'ordine sentono dietro di loro un vuoto, il vuoto dello Stato. Questo è molto grave! Se le forze dell'ordine si sentissero protette da una forza morale probabilmente agirebbero in maniera anche diversa.

Ora siamo in una situazione (ripeto, lo dico con profondo rammarico) di crisi della legalità. Si parla della crisi dell'amministrazione della giustizia: non è qui il problema. Quello della giustizia è certamente un problema grave, ma è ancora riparabile, è un problema in gran parte di strumenti materiali. Il problema è la crisi della legalità, cioè della coscienza del valore della legge, che è venuto meno per tanti motivi. In primo luogo, perché vi sono delle leggi vecchie che non rispondono più alle esigenze

della società: vi è una società che cammina rapidamente e uno Stato che si trascina con passo molto lento e asfittico.

È stata fatta una programmazione che avrebbe dovuto risolvere gran parte dei problemi nazionali, fra i quali quelli del sud. A questo documento, che è politico-economico, avete voluto dare, contro il nostro avviso, la veste della legge. Ebbene, esso si è tradotto in un inganno. Le proteste del sud, comprese quelle di Battipaglia, sono anche, in parte, la conseguenza di questo inganno che avete perpetrato molto promettendo e poco mantenendo.

Questi sono fatti estremamente gravi. Qui si mette in crisi, ripeto, il valore della legge. Oggi molti cittadini sentono che per ottenere qualcosa bisogna ricorrere alla forza. Il principio della difesa individuale, della legittima difesa comincia a prendere una sostanza che non aveva in passato. È la conseguenza di una politica di errori, della pratica della corruzione per cui il cittadino sente lo Stato lontano da sé, non lo sente una creatura propria, lo sente estraneo (ed è già molto), addirittura nemico. Il cittadino spesso vede nello Stato soltanto il carabiniere e l'impiegato delle tasse (questo è un aspetto che naturalmente ci vuole, ma è uno solo degli aspetti della società) e li vede in termini estremamente pesanti.

Guardiamo l'episodio di Battipaglia nelle sue manifestazioni immediate. Se c'era una minaccia di licenziamento ciò dimostra che si trattava di una situazione in atto da qualche tempo. Voi siete intervenuti, come Ministero delle finanze per l'ATI, come Ministeri dell'industria e delle partecipazioni statali per lo zuccherificio, quando la rivolta era già scoppiata. Questo è un fatto terribilmente diseducativo perché conferma quello che dianzi ho detto: che per ottenere bisogna non soltanto gridare forte, ma bisogna anche agire e ricorrere alla violenza e, se necessario, alla insurrezione.

Questi, onorevole Restivo, mi creda, lo dico con profondo rammarico anche a nome dei miei colleghi, come democratico, come cittadino, sono i problemi di fondo della nostra società.

Io mi auguro che la tesi dei De Mita, dei Granelli (Granelli non credo che sia al Governo; no, aspetta il patto costituzionale), dei Ripamonti non prenda piede. Ma il fatto stesso che nel suo discorso di oggi l'onorevole Piccoli, a differenza di quanto è avvenuto in altra sede (non so se sia su *L'Osservatore romano*. Quello lo chiamavo una volta la gazzetta ufficiale della Repubblica italiana; adesso mi pare che le cose siano un pochino cambiate), in un momento così drammatico in cui il problema di centro è come difendere lo Stato democratico dalle forze vagamente eversive, non abbia creduto di dover dire una parola di condanna per un atteggiamento aperto che significa una inversione completa di rotta nella politica di centro-sinistra, è cosa di una gravità politica enorme. Vorrei dire che è già una ammissione, più che implicita, esplicita, attraverso un silenzio che l'onorevole Moro, con la sua aggettivazione, direbbe qualificante.

Che cosa dunque dobbiamo dirvi? Dobbiamo dirvi – e qui riprendo una nota dell'onorevole Piccoli – che nonostante questa situazione il paese vuole

andare avanti: nonostante il Governo e contro il Governo, va avanti. Questo paese, che fu definito dalle molte vite (sì, ne ha tante, anche qualcuna nichilistica, distruggitrice) ma che in fondo è sano, vuole andare avanti. Non disturbatelo, non impedite questo processo. Abbiate le idee chiare. Noi siamo vostri oppositori e lo abbiamo dimostrato in tutte le circostanze. Ci sono molte cose che dividono il gruppo liberale e il partito liberale dai partiti della coalizione di Governo, e lo abbiamo dimostrato in questi lunghi anni di nostra battaglia parlamentare e nel paese; ma crediamo che ci sia ancora qualche cosa che al di là e al di sopra dei particolari contenuti ci deve unire: ed è la fede nella libertà (è l'essenziale, la fede nella libertà), la fede nella democrazia.

Ed è perciò che diciamo ai partiti della maggioranza (lo diciamo da oppositori, da oppositori democratici): signori, pensate a questa nostra Italia, pensateci seriamente. (*Applausi - Congratulazioni*).

CAMERA DEI DEPUTATI - IV COMMISSIONE (GIUSTIZIA)  
SULLE MODIFICHE ALL'ARTICOLO 389  
DEL CODICE DI PROCEDURA PENALE  
IN TEMA DI ISTRUZIONE SOMMARIA

Seduta del 17 aprile 1969

*Nei giorni 5 marzo, 16 e 17 aprile 1969 si discute in Commissione giustizia, insieme ad altri progetti concorrenti, il disegno di legge d'iniziativa governativa «Modificazione dell'articolo 389 del codice di procedura penale» (C. n. 980) sul tema dell'istruzione sommaria, approvato in prima lettura dal Senato nella seduta del 30 gennaio. La modifica dell'articolo è diventata necessaria dopo la sentenza n. 117 del 1968 della Corte costituzionale, che ha dichiarato la parziale incostituzionalità del terzo comma dell'articolo 389 «nei limiti in cui esclude la sindacabilità, nel corso del processo, della valutazione compiuta dal pubblico ministero sulla evidenza della prova».*

*Il testo viene discusso in Assemblea e approvato il 30 ottobre 1969 e diventa la legge 7 novembre 1969, n. 780.*

*Bozzi interviene sostenendo il valore assoluto della figura del giudice precostituito per legge e si sofferma poi sul problema della confessione dell'imputato, proponendo la soppressione del terzo comma dell'articolo 1 del disegno di legge.*

**Bozzi.** Il disegno di legge, nella stesura approvata al Senato, crea in realtà un meccanismo complesso, non a torto definito farraginoso e che non so nemmeno se sia rispondente al punto centrale della sentenza della Corte, quando ha preso in esame il terzo comma dell'articolo 389. Si potrebbe, forse, dire che le rende un omaggio formale.

Comunque, non è sulla macchinosità del disegno di legge che intendo intrattenermi.

Il discorso che intendo fare è diverso. Qui, secondo me, nel disegno di legge c'è una falsa interpretazione del concetto di giudice precostituito; ed è questo, a mio avviso, il punto centrale del problema. È una falsa interpretazione che appare evidente dalla stessa formulazione dell'articolo al nostro esame, perché in definitiva, la individuazione del giudice diventa quasi un fatto di trattativa privata o di comodità. Viceversa, il giudice precostituito rappresenta un valore assoluto; la sua individuazione non è un bene che

possa essere rimesso all'iniziativa dell'imputato; è un bene che interessa la collettività; è un bene che investe un certo tipo di processo democratico, che interessa anche coloro che sono estranei al processo, perché lo svolgimento ordinato dei giudizi, soprattutto dei giudizi penali, interessa tutta la collettività. Quindi, il giudice precostituito non è individuabile da una valutazione rimessa alla iniziativa del privato, deve essere considerato e legislativamente rispettato come un bene assoluto, come un valore che interessa tutta la collettività sociale.

Come si può individuare la figura del giudice precostituito? Evidentemente secondo quanto dice la stessa parola: essere costituito prima. Ma prima di che? Prima che ci sia il processo. E da chi viene costituito? Da una legge. Il giudice si individua quando la legge pone a disposizione dell'interprete taluni caratteri oggettivi e non discutibili; allora la individuazione del giudice è fatta dalla legge che fonda la competenza a giudicare sulla base di criteri non suscettibili di discrezionalità, e la ancora a dati oggettivi.

In questo quadro qual è la mia proposta? Sono favorevole all'istruzione formale, però è opportuno procedere con gradualismo, purché si tratti di un gradualismo logico. Possono, perciò, esserci anche dei provvedimenti ponte, purché ci portino verso un certo assetto di questo istituto. Che cosa proporrei allora? L'abrogazione del terzo comma dell'articolo 1 del disegno di legge, che è la parte incriminata. Dico subito che, personalmente, nutro serie perplessità nel ritenere tutt'ora valida la competenza del pubblico ministero anche quando vi sia stata la confessione da parte dell'imputato – sul valore della confessione non a torto si muovono molte riserve – però, oggi, questo passo non lo farei ancora, perché la confessione può essere ritenuta uno di quegli ancoraggi oggettivi che servono ad individuare il giudice precostituito. Questo passo lo farei solo in un secondo momento, perché non è consigliabile fare delle cose che, anche se ottime in teoria, sono in contrasto con realtà obiettive.

Ho letto l'emendamento presentato dal deputato Guidi, ma non mi trova consenziente. Se sarà posto in votazione, così come è formulato, non potrei votare a favore per due ordini di ragioni: perché propone l'abolizione del criterio della confessione, il che è senz'altro prematuro, e perché apre un nuovo capitolo sul concetto di flagranza. La flagranza c'è o non c'è, qualunque sia il soggetto passivo del reato.

In sostanza sono favorevole, come ho detto, alla soppressione del terzo comma dell'articolo 1 del disegno di legge, come ha proposto il deputato Manco.

SULL'ARMAMENTO DELLA POLIZIA IN OCCASIONE DI  
MANIFESTAZIONI POLITICHE, SINDACALI E STUDENTESCHE

Seduta del 30 aprile 1969

*Il 30 aprile 1969 si svolge in Assemblea un ampio dibattito su mozioni, interrogazioni ed interpellanze sull'armamento delle Forze di polizia in occasione di manifestazioni politiche, sindacali e studentesche. Il ministro Restivo ribadisce la volontà del Governo di cercare soluzioni efficienti e democratiche al problema dell'ordine pubblico e sostiene che disarmare le Forze di polizia durante le manifestazioni non è al momento realizzabile, ma rappresenta un possibile sviluppo futuro.*

*Aldo Bozzi interviene per dichiarazione di voto sull'ordine del giorno presentato dalla maggioranza, che approva l'impostazione complessiva del Governo al problema dell'ordine pubblico. Per il deputato liberale la questione non è armare o disarmare la polizia, quanto creare le condizioni per cui i cittadini si sentano protetti e rappresentati dalle Forze dell'ordine, che debbono trarre autorevolezza dal consenso di tutti. Allo stato attuale, invece, lo Stato è debole ed egli accusa il Governo di centro-sinistra di avere un atteggiamento remissivo e incerto; per cui annunzia che i liberali voteranno contro l'ordine del giorno della maggioranza.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, non cederò alla tentazione di polemizzare con l'onorevole avvocato Basso, ma una cosa intendo subito precisare, ed è questa: egli, nella passionalità polemica e nella foga a volte tribunizia del suo discorso, ha fatto una affermazione riguardante noi liberali, che respingiamo nettamente e che immagino l'onorevole Basso, uomo di cultura, sappia egli stesso, in una più serena meditazione, considerare per quello che è: cioè una affermazione profondamente errata. Mi riferisco a quella sua dichiarazione secondo la quale per noi liberali l'ordine sarebbe affidato esclusivamente alla forza della polizia. Questa, onorevole Basso, è una affermazione gratuita. Ella sa benissimo che noi siamo contrari all'ordine stabilito con i cosacchi dello zar a Varsavia, che ella ha ricordato, ma siamo anche contrari al tipo di ordine che gli zar moderni stabiliscono con i carri armati a Praga, che ella ha creduto di non ricordare. (*Applausi*).

Per noi la democrazia, per ripetere la frase incisiva di un illustre scrittore, è un plebiscito quotidiano e, vorrei quasi dire, l'organizzazione del dissenso, cioè il confronto continuo delle idee in una libera competizione. E appunto per consentire a tutti i cittadini, a tutte le forze politiche, sindacali, sociali, di esercitare i loro diritti costituzionali, di concorrere attraverso una dialettica civile alla formazione dei vari convincimenti per compiere le scelte necessarie, proprio per questo occorre un sistema che garantisca la coesistenza della libertà di tutti; perché se un tale sistema di garanzia non sussiste, si dà la possibilità ai violenti, a minoranze attive e spregiudicate, di impedire l'esercizio delle libertà costituzionali.

Onorevoli colleghi, devo dire che, per me e per gli amici del gruppo liberale, questo dibattito è stato in molti aspetti penoso e amaro. Penoso e amaro è dover constatare che, ad oltre venti anni dalla Costituzione repubblicana, alla cui formazione alcuni di noi dettero un pur modesto apporto – Costituzione che aveva dischiuso soprattutto negli uomini della mia generazione grandi speranze, grandi aspettative, esaltando nelle sue proposizioni scritte l'indipendenza economica, l'effettiva partecipazione del cittadino all'organizzazione politica, economica e sociale del paese, i valori della persona umana e la dignità sociale – a venti anni di distanza, dicevo, da quella Costituzione noi dobbiamo constatare che il quadro dell'attuale realtà italiana è profondamente diverso da quello schema ideale; e dobbiamo ascoltare un Governo, nel cui seno per giunta ci sono le forze della storica sinistra italiana, del partito socialista, che è costretto a ripetere i temi delle sacche di miseria ancora esistenti, dei dislivelli economici e sociali tra regione e regione, tra categoria e categoria, dell'arretratezza del Mezzogiorno; e tutto questo nonostante una politica enfatica di programmazione, nonostante le molte promesse e – diciamo anche francamente – il molto denaro speso. Ed è anche terribilmente penoso, ad oltre vent'anni dalla Costituzione, dover constatare che lo Stato non c'è: non c'è quello Stato nuovo che la Costituzione aveva delineato, e non c'è nemmeno il retaggio di un certo vecchio Stato prefascistico. Lo Stato non c'è: non c'è soprattutto, onorevoli colleghi – e credo di toccare il punto centrale del problema – come forza morale. Quando uno Stato è costretto a ricorrere alla forza fisica, manifesta nella maniera più palese la propria debolezza morale. Noi vi diciamo che uno Stato è tanto più forte quanto meno si creano le occasioni perché la polizia debba intervenire. Perciò è penoso ed amaro dover discutere, ad oltre 20 anni dalla Costituzione, del problema se la polizia debba essere armata o disarmata o armata di altri mezzi; e discuterne sotto il profilo del prestigio della polizia, quando noi sappiamo che la polizia non vive di vita autonoma e che essa è la proiezione, in certo senso, dello Stato. Così, se lo Stato è ricco di valori morali e di prestigio, se attinge la sua forza dal consenso, continuamente e dialetticamente rinnovantesi, anche la polizia è una manife-

stazione di questa forza ed i suoi interventi potranno essere limitati a fatti episodici, marginali. In queste circostanze la grande maggioranza dell'opinione pubblica sarà dalla parte dello Stato – che non considererà come estraneo a se stessa, o peggio ancora, come nemico del cittadino – e condannerà quegli episodi.

Ma oggi, onorevoli colleghi, la situazione è diversa. Oggi non vi sono più episodi isolati di violenza, come si verificano in tutte le società. Si ha l'impressione – comune in tutti i settori della Camera – di un disegno organizzato; diceva l'onorevole Malagodi «l'anarchia organizzata». Il cittadino – occorre essere estremamente chiari – condanna certe manifestazioni di violenza, di insurrezione e, come ebbi a dire in altra circostanza, questo anelito al *cupio dissolvi*, al distruggere per il distruggere, senza avere una visione di ciò che sulle macerie si vorrebbe edificare di nuovo e di migliore; e il cittadino non si sente protetto dallo Stato – perché lo Stato è carente di forza morale – e allora cerca la sua protezione per altre vie, alle volte la cerca nelle sue forze, che sono quelle che sono.

Ed è questo, onorevoli colleghi, un punto estremamente grave della nostra situazione politica.

Siamo cioè in presenza di una crisi di fiducia. E questo dibattito si risolve con un rinvio. Sappiamo bene che il problema dell'ordine, della sicurezza collettiva, in una democrazia fondata sulla volontà popolare (quella vera), non si affida alle forze dell'ordine. Sono cose ovvie. Sappiamo bene che a determinare la presente situazione di disagio, di travaglio crescente del paese, concorrono componenti economiche e sociali. Sappiamo che si deve intervenire anche in quel settore; ma diremmo una menzogna a noi stessi e all'opinione pubblica, che da noi attende una parola di verità, se affermassimo che questi attentati, queste forme insurrezionali, queste esplosioni anarchiche abbiano ragioni esclusivamente d'ordine economico e sociale.

Certo, questo profilo, in molti casi, può anche essere rilevante. Ma non è il solo. C'è anche l'ansia di un assetto politico, c'è una volontà disgregatrice di quel poco che ancora resta di tessuto connettivo dello Stato per strumentalizzare forze eversive, anche se non direttamente eccitate da questo o dal quel partito, ai fini della realizzazione di un proprio disegno politico. E non è senza significato il fatto che in molte di queste manifestazioni insurrezionali noi vediamo una sorta di «milazzismo della violenza»: manifestazioni insurrezionali di estrema destra come manifestazioni insurrezionali o strumentalizzate, o comunque protette ed esaltate, dall'estrema sinistra; e anche da forze che è difficile qualificare sul piano politico, le forze cosiddette maoiste o nazimaiste, espressione proprio di quello che poco fa ho detto: «il milazzismo della violenza», cioè il confluire di stati d'animo, di passioni, di tendenze confusi, tutti uniti però in una volontà distruggitrice; manca in queste forze un chiaro disegno politico, ma il disegno politico verrà dopo e sappiamo bene chi potrà utilizzarlo.

Questo dibattito si conclude – non sollevo una questione su questo punto, ma esprimo soltanto un dubbio e lo affido al Presidente – con un ordine del giorno della maggioranza che, secondo me, ha il contenuto di una mozione di fiducia, ossia un contenuto politico. Anzi, questo non è un dubbio; a mio avviso, è una certezza. Quindi, non so se a un tal contenuto sia adeguato il tipo di veste che gli si è messa addosso, e non so se a un tal contenuto politico debba far seguito un certo tipo di votazione, o non invece quel tipo di votazione che la Costituzione e il nostro regolamento esigono per le manifestazioni di fiducia al Governo.

Questo dibattito in realtà è stato concluso l'altro giorno. Noi ci siamo un po' trastullati a discutere, ma il dibattito è stato concluso, dal punto di vista dell'importanza politica, nel momento in cui il Consiglio dei ministri ha varato il comunicato al quale in effetti si riferisce l'ordine del giorno della maggioranza. Quel comunicato, sul quale si è soffermato a lungo, facendone un'analisi politica, il mio amico onorevole Malagodi, è – dico questo senza voler offendere nessuno – una delle manifestazioni di quello che mi piacerebbe chiamare l'ermafroditismo politico di questo Governo, il quale dice e non dice, e troppo spesso non ha sesso (politico, naturalmente). È l'equivoco istituzionalizzato. Difatti, guardate, onorevoli colleghi: sul comunicato si è subito manifestato il consenso di tutti i gruppi del centro-sinistra, i quali si dividono su tante cose, ma su una trovano sempre la solidarietà: l'equivoco. Quando si trova una formula che il mio amico ministro Restivo chiama «di equilibrio» e che io un po' malevolmente potrei definire «di equilibrismo», comunque «di equivoco», la solidarietà del centro-sinistra si ricompone immediatamente. Perché c'è il senso del provvisorio (ecco l'accusa che noi facciamo al modo di concludere questo dibattito!); un senso – tutto italiano – interlocutorio.

Taluno interpreterà il pensiero del Governo nel senso a lui favorevole, come è avvenuto nella nota de *L'altra Italia*, l'agenzia della corrente demartiniana del partito socialista, sulla quale fra poco mi soffermerò; altri lo interpreterà diversamente. Quale risultato migliore di questo? E intanto andiamo avanti, c'è il congresso della democrazia cristiana in vista, c'è un certo travaglio (non sopito, ma, ahimé!, crescente) nel partito socialista. E così, in via interlocutoria, si trasforma in fatto tecnico un fatto politico, di volontà politica: quella che dianzi ho chiamato la forza morale dello Stato. Qui è il punto centrale del problema.

Debbo dare atto al ministro dell'interno di aver detto una cosa della quale noi in questo momento siamo convinti, e di averla detta nettamente e con estrema chiarezza: cioè che in questo momento non si può parlare di disarmo della polizia. Ed io sono certo, conoscendo il senso di responsabilità individuale dell'onorevole ministro Restivo, che egli ha parlato a nome di tutto il Governo, e non come appartenente al partito della democrazia cristiana che l'altro giorno ha votato un ordine del giorno abbastanza preciso (bisogna riconoscerlo) su questo punto. Però debbo subito

aggiungere che, nel comunicato del Governo (e l'aveva rilevato già l'onorevole Malagodi), non è affiorata nemmeno l'espressione «disarmo della polizia», problema centrale del dibattito odierno.

Ma, espresso questo riconoscimento doveroso a quanto ha detto l'onorevole Restivo – come espressione, ripeto, del pensiero solidale del Governo – devo anche dire che non è questione di parole. Il problema dell'armare o disarmare la polizia è un particolare. Il problema vero è l'esame del contesto di questa politica che non è politica, di questa istituzionalizzata ambiguità.

Onorevole Restivo, ella per esempio ha fatto l'esaltazione dell'equilibrio: ed è giusto. Certo, il progresso non si può affidare alla passionalità; occorre molto slancio, ma poi bisogna saperlo anche disciplinare, per non creare il terremoto al posto del progresso vero. Ma io le domando: è per esempio manifestazione di questo tipo di equilibrio quanto io ho raccolto in taluni ambienti milanesi, di regola bene informati, secondo i quali la questura di Milano avrebbe invitato il professor Trimarchi – di cui a tutti sono note le vicende – a non recarsi all'università? Io non so se ella sia in grado di smentirmi, ma se il fatto è vero – come ho ragione di ritenere, data la fonte che mi ha fornito questa notizia – non si tratta certo di una manifestazione di equilibrio. E allora quelle sue parole di poco fa sono solo parole.

Sì, lo Stato crede di essere forte perché la polizia è ancora armata; ma non attinge la sua vera forza da una condotta politica che sappia infondere fiducia al cittadino. La vera forza e la vera legittimità dell'autorità devono risiedere appunto nel consenso popolare. E allora il problema dell'armare o non armare (o disarmare) la polizia prende questa coloritura.

Ho letto, come credo molti di voi abbiate letto, l'editoriale che prima ricordavo dell'agenzia *L'altra Italia* (quella che si sogna, evidentemente), il quale contiene molte affermazioni e molte prese di posizione preoccupanti e che, in ogni caso, mettono in forse anche il valore della decisione collegiale del Governo che oggi ha avuto una ulteriore manifestazione nelle parole dell'onorevole Restivo. Se aveste la bontà di leggere questo editoriale (non posso leggerlo tutto, perché voglio lasciare all'onorevole Basso il primato di avere parlato più a lungo di tutti), vi accorgeteste che in sostanza si accusa la polizia.

È questo un tema, se non ricordo male, che ieri è stato ripreso e sviluppato dall'onorevole Giorgio Napolitano, comunista. Si accusa la polizia di non volere scoprire gli autori degli attentati. E così, in trasparenza, ma non troppo, si fa capire che la polizia avrebbe una sua politica, volta a proteggere certi dinamitardi, che sarebbero l'espressione di bene individuati interessi della destra economica e politica, della destra contraria allo slancio incisivo e riformistico del centro-sinistra. È una affermazione molto grave, che io rifiuto, onorevole ministro dell'interno: mi rifiuto di pensare che ci possa essere nell'ambito della polizia un indirizzo del genere.

**Restivo, Ministro dell'interno.** Onorevole Bozzi, noi abbiamo presentato decine di denunce, abbiamo individuato alcuni responsabili e continuiamo in questa indagine con estrema energia. Non posso evidentemente, in questa sede, scendere a particolari e a dettagli: ma non siamo inattivi; al contrario, soprattutto in questo settore, il Governo è deciso a proseguire la sua azione con intransigente energia.

**Bozzi.** Onorevole Restivo, le sono grato di queste affermazioni. Stavo difendendo la polizia e respingevo quelle accuse; però ella deve sapere che sono accuse che rivolge il suo Vicepresidente del Consiglio, onorevole De Martino. Le dica a lui queste cose, non a me. (*Vivi applausi - Commenti al centro*).

Onorevole Restivo, vogliamo dire la verità? Questo editoriale probabilmente non lo ha letto.

**Restivo, Ministro dell'interno.** Non posso leggere tutto! Non portiamo la dialettica politica al di là dei limiti!

**Bozzi.** Questo editoriale, onorevoli colleghi, rappresenta un fatto politico; oggi la politica non si fa tanto nei partiti, quanto nelle correnti dei partiti. Potremo criticare questo fatto, ma se vogliamo fare politica con i piedi per terra dobbiamo guardare a questa realtà. Ebbene, nell'editoriale (e tocco di nuovo il punto centrale, la debolezza di questo Governo di centro-sinistra) si auspicano equilibri politici nuovi e più avanzati e si auspicano colleganze tra forze politiche, in particolare tra quelle della sinistra. Qui il discorso non è nemmeno più in trasparenza. E questo editoriale è apparso proprio ieri, nel pieno di questo dibattito politico, perché in esso fosse portata la voce della corrente demartiniana.

Onorevole Restivo, io mi rifiuto, ripeto, di credere che la polizia faccia le cose che sono qui denunciate, o sospettate; ma appunto perché le ritengo impensabili, è estremamente grave che la cosiddetta delegazione del partito socialista al Governo (parola incostituzionale, e non soltanto parola, ma anzi concetto terribilmente incostituzionale) possa avanzare ipotesi di questo genere, che sono estremamente offensive, e che certo non possono essere destinate a dare prestigio e tranquillità al Governo stesso.

In questo contesto si colloca il nostro dibattito; si colloca cioè nell'incertezza del Governo di centro-sinistra, travagliato dalle discordie delle correnti in cui si dividono i partiti che lo sostengono, le quali trovano un punto di equilibrio, come dicevo prima, soltanto nell'equivoco; nella fuga dalle responsabilità, nell'affidare tutto alle commissioni. C'è il problema del Mezzogiorno, ancora scottante ed aperto; ebbene, si dice che ci penserà il CIPE, e che poi l'onorevole Rumor avrà degli incontri (come se fosse una cosa straordinaria, per un Presidente del Consiglio, avere degli incontri per vedere come vanno le cose nel paese, per informarsi, per provvedere; come

se questa fosse una grande apertura sociale; è stato addirittura emesso un comunicato per annunciare questi incontri, ed oggi abbiamo letto che essi hanno già avuto inizio).

La commissione, è chiaro, è un modo per eludere i problemi, per degradare a problemi tecnici i problemi politici; non voglio fare un'ironia sul valore delle commissioni in generale, e su quello delle commissioni in Italia (ognuno di voi ricorda i versi di un ben noto poeta romanesco); ma certo è un modo per sfuggire le responsabilità, è un'altra sigla di questo Governo di centro-sinistra: ribaltare cioè le responsabilità, scansarle da sé e rinviare: come se l'opinione pubblica, i cittadini giustamente inquieti – che, nonostante il Governo, vogliono lavorare, lavorano e producono – dovessero attendere perché il Governo stesso dica una parola che non sia la riproduzione del titolo di un'opera, ben nota anche questa, *Forse che sì forse che no*.

In una democrazia dobbiamo anche sapere come la pensa il Governo: e non come la pensa a parole, ma come opera, affinché le parole che potrebbero anche riscuotere approvazione si traducano poi nella realtà e pongano in essere quell'insieme di assetti nuovi, di riforme profonde e radicali che il paese esige e che poco fa l'onorevole Basso ha ampiamente elencato, dimenticando però che nel modello di società e di Stato che egli probabilmente vagheggia...

**Basso.** Come fa a sapere quello che vagheggio? È un socialismo che non esiste ancora.

**Bozzi.** Lo ha detto. Allora, rubo una parola all'onorevole Rumor: siamo nella fantapolitica. Se non lo sa nemmeno lei quale è il socialismo che vagheggia, come possiamo comprenderlo noi?

**Basso.** Non è che io lo vagheggi; ho detto che è un socialismo che non c'è ancora.

**Bozzi.** Non c'è, perciò ella lo vagheggia.

Questo paese ha bisogno, onorevole ministro Restivo, onorevoli colleghi del centro-sinistra, soprattutto di una grande strategia: la strategia del coraggio e della sincerità, che sono cose semplicissime a dirsi ma difficilissime a realizzare.

Voi vi andate trastullando ormai da 6 o 7 anni in larghe promesse e in adempimenti sempre striminziti e lenti. Le promesse determinano attese che, non soddisfatte, causano amare delusioni, le quali a loro volta sfrenano le passioni, che si possono trasformare in quelle manifestazioni di piazza che abbiamo sotto gli occhi. Ecco, allora, che una delle cause della situazione attuale è la debolezza di questo Governo di centro-sinistra, è la vostra politica. A questa debolezza non si pone riparo con l'equilibrio delle parole, con l'alchimia delle frasette studiate per gli ordini del giorno, ai quali ognu-

no crede di poter dare una sua interpretazione, tirando a destra o tirando a sinistra, e determinando quello stato di generale sfiducia, di scontento e di inquietudine che erode l'animo dei nostri concittadini.

Allora, concludendo, noi non potremo votare, non voteremo l'ordine del giorno della maggioranza; e non soltanto per il motivo che ho detto all'inizio, cioè perché esso ha il contenuto sostanziale di una fiducia, ma perché non crediamo che alle vostre parole – data la struttura di questo Governo, dato il vostro passato, che è consistito sempre nell'affermare certe cose a parole e nel negarle poi nei fatti – possano seguire atti concreti, che possano restituire al paese quella fiducia e quella tranquillità democratica, quel dissenso creativo del quale ho parlato all'inizio, che sono la fonte e la linfa vitale della democrazia.

Noi voteremo «no» all'ordine del giorno della maggioranza e chiederemo che sia messa in votazione la nostra mozione, alla quale naturalmente andrà il nostro consenso. (*Applausi – Congratulazioni*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA RIFORMA DEL CODICE DI PROCEDURA PENALE

Seduta del 21 maggio 1969

*In Assemblea si discute il disegno di legge «Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma del codice di procedura penale» (C. n. 380), presentato dal Ministro di grazia e giustizia Gonella il 5 settembre 1968. Il disegno delega il Governo ad emanare entro due anni un nuovo testo del codice, che sia adeguato ai principi della Costituzione. Il disegno di legge, dopo due letture alla Camera (in Aula dal 7 al 22 maggio 1969 e dal 18 al 20 ottobre 1971), rimane in Commissione giustizia al Senato, essendo sopravvenuta la fine anticipata della legislatura.*

*Aldo Bozzi parla per dichiarazione di voto del gruppo liberale, pronunciandosi favorevole al ripristino delle formule di assoluzione dell'imputato, per distinguere il tipo di assoluzione. È invece fermamente contrario alla formula assolutoria per insufficienza di prove, che non gli sembra in armonia con l'articolo 27 della Costituzione.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, il gruppo liberale, in nome del quale faccio una dichiarazione di voto, è favorevole al ripristino delle formule di assoluzione ed all'abolizione della formula di assoluzione per insufficienza di prove.

C'è un tema, quello della pregiudizialità del giudicato penale rispetto al giudizio amministrativo, al giudizio di responsabilità civile, per il quale è indispensabile la nota di certezza che si coglie esclusivamente dal dispositivo. Altrimenti, saremmo costretti a pretendere, per esempio dal giudice amministrativo, una analisi della motivazione, la quale potrebbe anche dare luogo ad interpretazioni difformi.

Noi tutti sappiamo che, a seconda del tipo di assoluzione (per non aver commesso il fatto, perché il fatto non sussiste e, soprattutto, perché il fatto non costituisce reato), si traggono sul piano amministrativo, sul piano disciplinare e sul piano civile conseguenze di natura diversa.

Quindi, mi sembra che la formula terminale dell'assoluzione sia indispensabile anche come garanzia del cittadino. Non è la stessa cosa che io sia assolto perché il fatto non costituisce reato o per non aver commesso il fatto: questo è molto importante. Non si può certamente dire: «leggitì la

motivazione della sentenza». La cosa è diversa. Vorrei dire che l'obbligo di adottare la formula finale impone anche al giudice una maggiore serietà, perché egli deve concludere il suo ragionamento con una formula logicamente precisa.

Siamo contrari invece al mantenimento della formula della assoluzione per insufficienza di prove. Se qui avessimo tempo – non lo abbiamo – potremmo forse dimostrare che la formula per insufficienza di prove, se non in contrasto assoluto, non è certo in perfetta armonia con l'articolo 27 della nostra Costituzione, il quale, come i colleghi ricordano, al secondo comma, dice che l'imputato non è considerato colpevole fino alla condanna definitiva.

Da una interpretazione logica si trae che due sono le strade: o la colpevolezza, o l'innocenza; e la colpevolezza si raggiunge con la sentenza definitiva, garanzia di libertà del cittadino. Ma, *tertium non datur* in questa materia, o sei colpevole, o sei innocente: anche qui risiede una garanzia di libertà per il cittadino.

Ho sentito stamattina l'onorevole ministro Gava ripetere una frase che io dissi tanti anni fa: questo meticcio della libertà che si dibatte tra l'innocenza e la colpevolezza.

Gli ordinamenti civili più progrediti non conoscono l'assoluzione per insufficienza di prove. Ma diciamo la verità: dietro questa formula spesso si nasconde la pavidità del giudice, il quale non sa se condannare o assolvere e se ne fugge per la tangente (con tutto il rispetto che debbo avere ed ho sinceramente per il magistrato, il quale poi è un uomo come tutti gli altri e si comporta da uomo) in maniera così equivoca. Ma poi, ai fini della dignità del cittadino che si reinserisce nella società, che cosa è questa formula dubitativa? È un colpevole? È un innocente? Noi tutti sappiamo quanto sia difficile motivare una sentenza per insufficienza di prove, in cui bisogna mettere sulla bilancia un po' di prove nel senso della colpevolezza, altre prove in senso opposto e fare questo difficilissimo dosaggio per vedere da quale parte penda il piatto della bilancia.

Per tutto questo complesso di considerazioni che ho semplicemente accennato, costituzionali, civili, sociali, noi voteremo a favore dell'abolizione della formula per insufficienza di prove.

Seduta del 22 maggio 1969

*Aldo Bozzi interviene esprimendo perplessità sul divieto, per la polizia giudiziaria, di verbalizzare l'esame dei testimoni e dei sospettati del reato. Sostiene, infatti, che la polizia giudiziaria deve assicurare comunque le fonti di prova e non deve esservi un clima di sfiducia circa il suo operato. Si dichiara, inoltre, favorevole all'assistenza di un difensore in questa fase.*

**Bozzi.** Signor Presidente, devo dichiarare che ho molte perplessità su questo principio del divieto per la polizia giudiziaria di verbalizzare l'esame dei testimoni e dei sospettati del reato. Ho infatti l'impressione che si affermi un certo ordine di principi, mentre poi ci si distacca da essi, con qualche contaminazione.

Innanzitutto, noi abbiamo già votato il punto 20, nel quale si afferma, come ha giustamente sottolineato il relatore, onorevole Valiante, il dovere per la polizia giudiziaria di «assicurare le fonti di prova». Io richiamo l'attenzione della Camera su questo verbo «assicurare». Vedremo tra poco, nel punto 22, che la polizia giudiziaria ha l'obbligo di riferire al pubblico ministero; e il modo di riferire non può che essere orale o scritto; non credo che si possa trovare un'altra via.

**Dell'Andro,** *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* A gesti!

**Bozzi.** Sì, a gesti, ma, insomma, questo modo non è ancora riconosciuto; forse lo ammetteremo nel nuovo codice di procedura penale.

È presumibile – direi quasi che è augurabile – che queste comunicazioni avvengano per iscritto. In ogni caso, se anche l'atto del riferimento dovesse essere orale, ovviamente quelle dichiarazioni verranno recepite in un documento scritto dal pubblico ministero, il quale le riceverà e ne farà un verbale.

Quindi, se anche nasce orale, in definitiva questo atto del riferire si conclude con un documento scritto, che sarà poi sottoscritto dall'ufficiale di polizia giudiziaria. Come ripeto, si tratterà sempre, in definitiva, di un atto scritto, o perché nasce tale originariamente, o perché viene così registrato dal pubblico ministero.

Sappiamo anche che queste attività della polizia giudiziaria non hanno rilevanza ufficiale di prova; dico «ufficiale» perché, naturalmente, nella formazione del convincimento, giuocano un loro ruolo; ma nella sentenza, evidentemente, non può essere fatto riferimento come atto di prova a questa dichiarazione della polizia giudiziaria, perché ciò potrebbe costituire una ragione di nullità assoluta del procedimento e della sentenza che lo conclude.

Mi domando, e ho un dubbio molto serio, se sia preferibile, ai fini di quella tale assicurazione delle fonti di prova, che l'escussione dei testimoni e dei sospettati, che l'autorità di polizia giudiziaria può fare, e deve anzi fare, abbia una registrazione, o se sia invece preferibile, per la garanzia dell'imputato e per la garanzia degli stessi testimoni, che questa verbalizzazione non ci sia.

Un altro discorso, sul quale torneremo successivamente, è quello che ha fatto l'onorevole Riz per quanto riguarda la partecipazione del difensore, una volta ammessa la verbalizzazione; su questo punto, comunque, torneremo tra poco. Ora esaminiamo la fase iniziale, e vediamo quale sistema possa offrire maggiori garanzie: quello secondo il quale il testimone, o il sospettato,

non può prendere lettura di ciò che gli si attribuisce da parte di un ufficiale di polizia giudiziaria, senza quindi poter sottoscrivere eventualmente una sua dichiarazione (sottoscrizione che naturalmente dovrebbe rifiutare qualora questa non corrisponda alla verità), ed affidandosi all'ufficiale di polizia giudiziaria oralmente; o quello in base al quale si redige una dichiarazione che può essere sottoscritta da colui che la rende, e che quindi si può controllare? Questo è un dubbio che io credo sia nella coscienza di ognuno di noi. Ho l'impressione che i relatori e la maggioranza della Commissione abbiano ceduto a malincuore per quanto riguarda l'attività della polizia giudiziaria, e dopo aver ceduto abbiano cercato di prevedere tali e tante limitazioni, per cui c'è da domandarsi se in definitiva tali attività della polizia giudiziaria siano utili o meno. Se si ritiene indispensabile che la polizia giudiziaria, nelle circostanze descritte dal n. 20, debba compiere una certa attività, non si può circondare tale attività di un alone di sfiducia; la polizia giudiziaria deve compiere quelle attività godendo di piena fiducia, e con tutte le garanzie indispensabili. In caso contrario ci dovremmo indirizzare verso un sistema completamente diverso, un sistema che abolisse la polizia giudiziaria. Una volta che ci siamo indirizzati verso una certa logica, noi dobbiamo restare entro i confini di questa stessa logica. Personalmente, tutto sommato (intendo tuttavia ascoltare prima le opinioni del relatore e del ministro), propenderei per la soppressione del n. 21; e devo dire che l'emendamento dell'onorevole Riz ha una sua logica, mentre voi della maggioranza dimostrate di non averla una simile logica, poiché negate la verbalizzazione ma poi non negate che la polizia giudiziaria possa rendere testimonianza. Sono da un'altra parte dello schieramento politico, ma debbo riconoscere che il sistema proposto dall'onorevole Riz è logico, non vi è una contaminazione. Voi, viceversa, ripeto, ammettete che non si verbalizzi, che questo ufficiale di polizia giudiziaria racconti un fatterello che gli ha detto il signor Bozzi, il quale domani, essendo sentito come testimone, può dire: Ma io ho detto un'altra cosa; oppure: Io parlo un linguaggio aulico, quello non lo parla; oppure: Quello è siciliano e io sono milanese, non ci siamo capiti. Tutte queste cose, che non sono frutto di fantasia ma che potrebbero succedere, sarebbero evitate probabilmente con una verbalizzazione iniziale, che richiede la firma dell'interessato e quindi il riconoscimento della veridicità delle sue dichiarazioni. Voi quindi siete in contraddizione. Se negate la verbalizzazione dovete anche entrare nella logica dell'emendamento Riz di vietare che si renda testimonianza su queste dichiarazioni; altrimenti ne viene fuori una cosa contraddittoria e contaminata.

Si aggraverebbe poi la situazione se nel rapporto scritto si dovesse descrivere nella interpretazione soggettiva della polizia giudiziaria, ciò che il testimone o addirittura l'imputato ha detto senza che un testimone o l'imputato sappia di questo rapporto. Questa veramente costituirebbe una menomazione della garanzia dello stesso sospettato o dello stesso imputato.

Quanto al punto che, ammesso il principio della verbalizzazione, debba assistervi un difensore (e dico assistervi e non intervenire; l'assistenza è già una forma sufficiente di garanzia in questa fase iniziale) io, anche a nome del gruppo liberale dichiaro di essere favorevole.

*Sempre nella stessa seduta, il deputato liberale si dichiara favorevole ad un emendamento, presentato da Riccio, che si propone di abolire l'obbligo, da parte del pubblico ministero, di notificare subito alla persona offesa l'avviso di richiesta di archiviazione. Aggiunge che se l'emendamento venisse respinto, voterebbe a favore di un altro emendamento presentato da Manco, in cui si prevede che l'obbligo di notifica dell'avviso di archiviazione venga esteso anche alla persona indiziata di reato.*

**Bozzi.** Voterò l'emendamento Riccio 2.45 e, se fosse respinto, voterò quello dell'onorevole Manco 2.25.

A mio avviso, questo obbligo di notificare immediatamente alla persona offesa l'avviso di richiesta di archiviazione, stride con la procedura di archiviazione per lo meno quale è e quale immagino sarà anche recepita nel nuovo codice. La procedura di archiviazione, infatti, è un fatto unilaterale che si svolge tra il pubblico ministero che richiede e il giudice istruttore. Una volta, nel vecchio codice era addirittura il pubblico ministero che emanava il decreto; oggi vi è la maggiore garanzia dell'intervento del giudice. Si può avere una archiviazione, come tutti sanno (non ho il codice sottomano ma ricordo i principi) quando si ha la prova immediata, lampante, *prima facie* della non sussistenza del fatto, della estraneità dell'indiziato, per manifesta infondatezza.

Ora io domando: quale rilevanza giuridica e processuale ha questa notificazione? Se non si fa, per esempio, l'ordinanza del giudice istruttore è inficiata? Credo di no. Allora, perché si deve fare? Quale potere giuridico attribuisce al destinatario della notificazione, alla parte offesa o eventualmente anche all'imputato? Nessun potere giuridico; non vi è possibilità di una paraimpugnazione. Vi è la possibilità di far arrivare sottomano al giudice istruttore una memoria, o di farsi presentare con una lettera in cui si caldeggia una certa situazione. Ma tutto questo esula dal diritto. Il peggio è che con questa norma noi sollecitiamo interventi non garantiti dal diritto. Perché far questo? Perché questa notificazione? Non se ne vede la necessità, non ha alcuna rilevanza, non si stabilisce un onere successivo, non ne deriva un potere, non c'è una sanzione. È un fatto di educazione, per così dire. Si dice: te lo notifico. Ma allora meglio dire: apprendrai la notificazione dall'ordinanza del giudice. Quest'ultima io capisco che si possa e debba avere, ma non quell'atto preliminare dal quale non scaturisce alcuna situazione processualmente rilevante. Per queste ragioni io voterò (come credo faranno anche i miei colleghi) prima l'emendamento Riccio e, se quest'ultimo, come sospetto, sarà bocciato, per una logica di parità di situazione voterò l'emendamento Manco.

CAMERA DEI DEPUTATI - IV COMMISSIONE (GIUSTIZIA)  
SULLE MODIFICHE AL SISTEMA SANZIONATORIO  
IN MATERIA TRIBUTARIA

Seduta del 29 maggio 1969

*La Commissione giustizia discute in due sedute, il 29 maggio e il 9 ottobre 1969, il disegno di legge d'iniziativa governativa «Modificazioni al sistema sanzionatorio in materia tributaria» (C. n. 1330).*

*Cacciatore ha sollevato una questione pregiudiziale, riferendosi alle norme della legge n. 4 del 1929, che stabilisce che le disposizioni in essa contenute non possono essere abrogate o modificate da leggi posteriori concernenti singoli tributi, se non per dichiarazione espressa del legislatore con specifico riferimento alle singole disposizioni abrogate o modificate.*

*Aldo Bozzi si dichiara favorevole a cercare la formula giusta per risolvere il problema di tecnica legislativa sollevato da Cacciatore, ma si dimostra preoccupato in merito all'articolo 4 del disegno di legge sul meccanismo della depenalizzazione, ritenendo opportuna una precisazione interpretativa per chiarire se si debba adire il tribunale civile o penale.*

**Bozzi.** La questione sollevata dal deputato Cacciatore, se prospettata come pregiudiziale costituzionale, mi sembra che non abbia una sua validità...

**Cacciatore.** Mi sono limitato a porre un problema di tecnica legislativa...

**Bozzi.** Se invece, come adesso ha precisato il collega Cacciatore, ci si riferisce al modo di fare le leggi, all'opportunità di tener conto sia pure in maniera non vincolante di quanto il legislatore precedente ha voluto dire, posso essere d'accordo. Cerchiamo di tener conto di questa esigenza e di disciplinarla.

Al di fuori di questa pregiudiziale, vorrei prospettare, nel merito, una mia preoccupazione, che riguarda soprattutto l'articolo 4 ed il meccanismo di questa depenalizzazione.

Depenalizzazione non significa soltanto sostituire la parola «ammenda», con le parole «sanzione amministrativa»: certamente, ciò è già qualcosa, ma lo scopo vero, secondo me, è quello di alleggerire il processo penale, cioè restituire al magistero penale le vere funzioni eliminando tanta materia che

è penale soltanto perché ad un dato momento le abbiamo imposto un tale «abito». Se così è, non capisco perché con il meccanismo dell'articolo 4, in sede di ricorso, si debba adire il tribunale, che è penale.

**Cacciatore.** Per me si tratta del tribunale civile...

**Valiante.** Ma qui vertiamo in sede di opposizione al decreto! Siamo in penale!

**Bozzi.** Come si vede, la norma va interpretata e si impone una precisazione, cioè se si tratti di tribunale civile o di tribunale penale; la relazione parla di sentenza penale.

Non si capisce come una sanzione amministrativa possa, ad un certo momento del proprio *iter*, cambiare natura e diventare una questione penale. Da tener presente, inoltre, che su cento casi, almeno novanta vanno a finire in appello. Ma, ammesso e non concesso che si tratti di tribunale civile, la mia preoccupazione rimane ancora. Non sarà questo un fatto da illecito penale, ma come atto amministrativo (la sanzione amministrativa è la conclusione di un procedimento amministrativo) in qual modo potrà essere sottoposto al tribunale civile? Noi siamo ancora retti da una vecchia legge che risale al 1865, ma che ha tuttora una sua validità (ha resistito ai tempi) in base alla quale il tribunale civile non può annullare un atto amministrativo.

Pertanto, oltre alla questione giustamente indicata dal deputato Cacciatore, che potremo risolvere facilmente trovando la formula adatta, vi è anche questa preoccupazione che tocca direttamente la sostanza della nuova disciplina che il disegno di legge prevede.

*Bozzi si dichiara favorevole al principio ispiratore del disegno di legge, che cerca di alleggerire i carichi di lavoro della giustizia penale in materia tributaria. Esprime tuttavia alcune perplessità sulla non trasmissibilità della sanzione amministrativa agli eredi (articolo 3), perché potrebbe dar luogo a frodi della legge; critica di nuovo anche l'articolo 4, dove si prevede che per le sanzioni amministrative si applichino le norme della legge n. 4 del 1929, non essendo chiaro, con questo disposto, di quale tribunale – civile o penale – sia la competenza; infine ritiene che non si dovrebbe prevedere la possibilità di ridurre la sanzione amministrativa fino ad un importo inferiore al minimo, secondo quanto recita l'articolo 5.*

**Bozzi.** Desidero dire subito che sono favorevole al principio ispiratore di questo disegno di legge, e cioè al criterio della depenalizzazione in quanto alleggerisce l'attuale, pesantissimo onere del magistero penale restituendogli la sua vera importanza senza decadere nelle grida manzoniane. Preliminarmente, leggendo l'articolo 1 osservo che questa conversione da sanzione penale a sanzione amministrativa opera soltanto per la fattispecie

che prevede la sola pena dell'ammenda, cioè per casi di minore gravità, mentre non opera quando l'ammenda sia unita ad una sanzione reclusiva.

Nutro, invece, qualche preoccupazione, e ne dirò subito le ragioni, per quanto riguarda l'articolo 3. So benissimo che una sanzione amministrativa, per il semplice fatto di essere amministrativa non cessa di essere una sanzione e, quindi, è sempre legata al criterio della responsabilità personale. Se l'illecito amministrativo lo commetto io, il responsabile sono io, e la sanzione che consegue a questa mia condotta antigiuridica non può certo essere trasferita ad altre persone (e questo certamente è un principio giusto). Capisco che la sanzione non possa fare carico agli eredi, perché quando ci troviamo di fronte ad una eredità, si è già manifestato il fenomeno della morte che porta con sé ogni cosa, ogni responsabilità. Non vorrei, tuttavia, che attraverso un congegno legislativo si fornisse l'occasione per frodare la legge. Quando si dice che l'obbligazione di pagare la somma a titolo di sanzione non si trasmette ai successori a qualsiasi titolo, anche per atto tra vivi, ciò porta inevitabilmente alla *fraus legis*; in un certo senso si fornisce la possibilità di frodare la legge, perché una persona alla quale debba essere applicata una sanzione, potrebbe fare una donazione, o vendere la cosa gravata dall'imposta, liberandosi in tal modo dal debito della sanzione. Questa non è certo un'ipotesi di fantapolitica o di fantainterpretazione, ma è una cosa che può avvenire. Su questo punto desidero richiamare l'attenzione della Commissione, anche se al momento attuale non sono in grado di presentare un preciso emendamento. Desidero ribadire che, mentre sono favorevole all'ipotesi della non trasmissibilità della sanzione in caso di morte, anche perché quasi mai si muore apposta per non pagare il dovuto, nutro delle preoccupazioni per quanto riguarda la non trasmissibilità di tale obbligo in caso di atti tra vivi.

In merito all'articolo 4, desidero richiamare l'attenzione dei due sottosegretari qui presenti, di quello per le finanze e di quello per la giustizia su quanto potremmo definire il cuore del problema; la domanda che pongo è questa: si va al tribunale penale, o si va al tribunale civile? Personalmente non lo so e ritengo che questo sia uno dei punti fondamentali da chiarire. Anche se si dovesse decidere, in base all'interpretazione della legge del 1929, di andare dinanzi al tribunale civile, continuerei a nutrire un certo tipo di preoccupazioni, dal momento che i tribunali civili sono oberati di lavoro, ed anche perché, se operassimo in tal modo, dal momento che vogliamo far sì che si tolga alla magistratura tutto ciò che non attiene ad un vero e proprio giudizio, sia esso penale o civile, porremmo in essere una specie di contaminazione, dal momento che il giudice civile non è idoneo a giudicare degli atti amministrativi. Nel caso in esame si tratta di una vera e propria sanzione amministrativa che, come ho detto, consegue ad un provvedimento amministrativo. Cosa dovrebbe fare il giudice civile? Dovrebbe annullare? Ma c'è un principio in base al quale il giudice civile non può annullare gli atti amministrativi. Operando in tal modo, si potrebbe (ed uso

appositamente il condizionale) determinare una contaminazione dei principi fondamentali che reggono il nostro ordinamento giuridico. Ritengo che si potrebbe prospettare un sistema di ricorsi all'interno dello stesso apparato amministrativo, perché se si va dinanzi al giudice, ad un certo momento non si tratterà più di una ammenda, o di una sanzione amministrativa. Andando dinanzi al giudice verranno a cessare gli effetti della conversione, che non opererà affatto od opererà in misura ridotta.

Qualche dubbio nutro anche per quanto riguarda l'articolo 5, che riproduce il testo dell'articolo 15 della legge del 1929; mentre oggi è consentita una diminuzione della somma da pagare fino ad un sesto, con questo provvedimento si prevede anche una misura della sanzione pecuniaria inferiore al minimo. Se non mi si dà una spiegazione logica, devo dire che, a mio avviso, non c'è ragione per allargare questo arco di discrezionalità. Posso capire che, di fronte alla diversità di situazioni, debba essere concesso all'autorità amministrativa un certo potere discrezionale, ma ritengo eccessivo andare al di sotto del minimo della sanzione.

Per concludere, nutro anche qualche perplessità nei confronti dell'articolo 9, del quale però sarà più opportuno parlare allorché passeremo all'esame dei singoli articoli.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLE DIMISSIONI DEI DEPUTATI NOVELLA,  
DEGLI ESPOSTI E LAMA

Seduta del 2 luglio 1969

*L'Assemblea discute le dimissioni presentate dai deputati Novella, Degli Esposti e Lama, motivate per aver accettato incarichi di direzione sindacale ritenuti incompatibili con il mandato parlamentare.*

*Aldo Bozzi sostiene che queste dimissioni creano un'incrinatura nel rapporto fiduciario fra gli elettori e gli eletti; afferma che, seguendo questo criterio, tutti gli appartenenti a centri di interesse non politico dovrebbero allora dimettersi, ma in questo modo il Parlamento si ridurrebbe a pura assemblea di funzionari di partito. Sottolinea, infine, che il sindacato invade sempre più il terreno politico e si assiste ad una sorta di contestazione, da parte del sindacato, nei confronti delle altre componenti del sistema democratico, che rischia di alterare l'equilibrio del sistema stesso. Per questi motivi annuncia l'astensione del gruppo liberale.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, a me duole di non potermi associare completamente a questo – come dire – coro di consensi. Consentiranno i colleghi, perché il fatto è veramente importante, che io muova pacatamente e brevemente talune riserve.

La prima riserva è questa: che ogni dimissione dall'ufficio parlamentare, il cui esercizio è un dovere pubblico, incrina il rapporto fiduciario tra corpo elettorale ed eletto; e quindi è una vicenda che contrasta con la logica della democrazia e del sistema rappresentativo. E questo è vero anche se il sistema stesso è retto da un congegno elettorale proporzionale, perché ognuno di noi sa bene che, anche all'interno di questo meccanismo, la persona giuoca un ruolo importante, non soltanto per ciò che riguarda le preferenze, ma anche per quanto attiene alla capacità di attrarre voti alla lista. Quindi queste dimissioni, soprattutto se rapportate alla causa che le determina, cioè ad una decisione d'un organismo fuori del Parlamento, e in sé molto potente, costituiscono un fatto che può destare la preoccupazione che ho sottolineato.

La seconda riserva è questa: se un principio di questo genere fosse portato alle sue logiche conseguenze, per cui tutti coloro che in qualche

maniera – e credo che in quest’aula vi siano molti colleghi a trovarsi in queste condizioni – appartengono ad una categoria professionale, ad un ordine, a un gruppo, a un centro d’interessi non esclusivamente politici, dovessero rassegnare le dimissioni, ciò sarebbe un principio che potrebbe alterare il buon funzionamento e l’essenza stessa della democrazia. Nessuno di noi ovviamente pensa ad un’assemblea corporativa; ma un’assemblea che sia rappresentativa delle varie articolazioni sociali, di quelle che chiamerei le forze vive del paese, è cosa ben diversa da un’assemblea corporativa. Noi correremmo il rischio, se quel principio fosse portato alle sue conseguenze, di un impoverimento delle assemblee parlamentari, le quali verrebbero a ridursi ad una mera proiezione dei partiti. Questi, senza dubbio, giocano un ruolo importantissimo nella vita politica, ma non occupano da soli tutta l’area della politica: sono, come afferma la Costituzione, un elemento di concorso, una componente, sia pure la più rilevante, della dinamica politica. Noi correremmo il rischio di fare di questa Camera e del Senato un’«assemblea di funzionari di partito», esasperando una tendenza in atto, che certamente non è da incoraggiare. Questa è la seconda preoccupazione che questa vicenda determina in me.

La terza, ed ultima, preoccupazione è che in realtà queste dimissioni recidono solo formalmente il rapporto sindacato-Parlamento. Ma, a prescindere da questa considerazione che pure ha un qualche rilievo, c’è un’altra considerazione che, a parer mio, ha una maggiore importanza, ed è questa: oggi il sindacato, secondo un’esperienza che è innanzi a noi, lungi dall’esser lontano dalla politica – e certamente non lo potrebbe essere mai in maniera assoluta, dato che esso non può vivere in una sorta di campana pneumatica in una posizione assoluta di neutralità o di indifferenza politica, il sindacato, dicevo, lungi dall’assumere e dallo svolgere la sua funzione tipica di tutela degli interessi collettivi o professionali, va sempre più invadendo l’area della politica sino ad assumere quasi il ruolo di «sindacato-partito»; con l’aggravante della contaminazione fra politica e interesse professionale, cioè sempre settoriale, e della mancanza di una responsabilità politica.

Io comprendo la ragion d’essere dell’autonomia del sindacato, ma questa presuppone la disciplina dettata dalla legge, e cioè la garanzia di statuti democratici. Quando i sindacati si inseriranno nel sistema e quando tutti gli elementi essenziali del sistema rispetteranno i rispettivi ruoli (il Parlamento che fa il Parlamento, il Governo che fa il Governo, il sindacato che fa il sindacato), allora l’autonomia non sarà soltanto nominalistica. Ma oggi noi vediamo una sorta di contestazione, che è politica più che professionale, da parte del sindacato nei confronti delle altre componenti del sistema democratico e nei confronti del tipo di società e del suo complessivo apparato. Tutto questo può portare ad un’alterazione del sistema e può recare anche danno alla tutela degli interessi dei lavorato-

ri, i quali credono di disporre di un sindacato e, viceversa, si trovano un organismo diverso, il quale non solo e non tanto potrebbe essere il doppiopione della Camera, che sarebbe già cosa negativa, quanto uno strumento contestativo della funzione stessa del Parlamento.

Queste sono le preoccupazioni che io molto onestamente ho creduto di dover esporre di fronte ad un fatto indiscutibilmente importante, come ha detto l'onorevole Ingrao. E queste sono le ragioni per le quali il gruppo liberale si asterrà da questa votazione.

SULLA PROROGA DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE  
D'INCHIESTA SUGLI EVENTI DEL GIUGNO-LUGLIO 1964

Seduta antimeridiana del 22 luglio 1969

*L'Assemblea torna ad occuparsi degli eventi politico-militari del giugno-luglio 1964 connessi all'attività del Sifar, discutendo la proposta di legge «Proroga del termine previsto dall'articolo 8 della legge 31 marzo 1969, n. 93, istitutiva della Commissione parlamentare di inchiesta sugli eventi del giugno-luglio 1964» (C. n. 1690). Il testo viene discusso e approvato alla Camera e poi definitivamente al Senato il 31 luglio 1969, diventando la legge n. 472 del 1° agosto 1969.*

*Il deputato liberale si dichiara favorevole alla proroga; rammenta inoltre all'Aula che la legge istitutiva della Commissione prevede la presentazione della relazione, da parte del presidente della Commissione, al Presidente del Consiglio, prima che alle Camere e questa procedura cade in un momento assai delicato, in quanto il Governo è, al momento, dimissionario.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, non entrerò nel merito della vicenda del SIFAR, sulla quale manifestammo a suo tempo il nostro pensiero, contrario anche al tipo di inchiesta parlamentare che poi venne stabilito nella legge votata. Riprenderemo il discorso nel momento opportuno, dopo che la Commissione avrà presentato la sua relazione. Oggi ci occupiamo molto brevemente della richiesta di proroga. E voglio subito ricordare che nessuna Commissione di inchiesta parlamentare si è mai sottratta alla necessità di chiedere una proroga.

Questo è segno che nel momento in cui si decide una inchiesta parlamentare, siamo sollecitati dal desiderio di far presto, da una visione ottimistica delle cose. Ma poiché bisogna conoscere la verità in ordine a una vicenda di interesse pubblico e poiché la macchina parlamentare è quella che è, e le difficoltà obiettive connesse proprio alla ricerca di dati e di elementi si rivelano in tutta la loro pienezza, oggi ci troviamo a dover dare una «cosiddetta» proroga. Uso il termine «cosiddetta», in quanto la figura è alquanto anomala, perché in realtà il termine è già scaduto e ci troviamo a dover sanare uno spazio vuoto. Comunque non è la prima volta che situazioni provvisorie e atipiche di questo genere si verificano.

Noi siamo favorevoli alla proroga: al punto in cui sono giunte le cose non possiamo dire di no. Il relatore, a nome di tutta la Commissione di inchiesta, ha espresso i motivi in base ai quali questa proroga è richiesta, motivi che riteniamo validi. Diamo atto con soddisfazione del lavoro compiuto; chi ha esperienza di Commissioni d'inchiesta sa quanta difficoltà esse incontrano.

Vorrei fare un'ultima considerazione, se il Presidente e i colleghi me lo consentono. Credo che se anche non ci fosse stata questa domanda formale di proroga, ci saremmo trovati in difficoltà, data la situazione di crisi, nel merito della quale non entro per ovvie ragioni di correttezza costituzionale e parlamentare. I colleghi ricordano, infatti, che la legge di inchiesta reca un articolo 8 – che noi molto vivamente criticammo a suo tempo considerandolo quasi una forma di fuga dalle responsabilità politiche – il quale dice che prima di presentare la relazione alle Camere il presidente della Commissione deve presentarla al Presidente del Consiglio dei ministri, che ha il potere di fare le osservazioni che crede. Ora, se il termine fosse stato rispettato ed entro il 18 luglio la Commissione avesse potuto compiere il suo lavoro, avrebbe dovuto presentare questo schema di relazione al Presidente del Consiglio dei ministri. E qui si pone un grosso problema: il Presidente del Consiglio dei ministri, nella situazione attuale, avrebbe avuto i poteri per fare quelle osservazioni? È un atto di ordinaria amministrazione, di disbrigo degli affari correnti, che rientra nei poteri che la prassi consolidata attribuisce al capo di un Governo dimissionario, o si tratta di un affare politico, eccedente i limiti dell'ordinaria amministrazione?

Mi auguro che, quando alla fine dell'anno dovremo discutere questi problemi, non ci troveremo ancora nella situazione attuale. Comunque, se una raccomandazione potessi fare, a nome del gruppo liberale e mio personale, all'illustre presidente della Commissione che tanto si è prodigato sinora, vorrei chiedere che i tre mesi di proroga fossero considerati come un termine massimo, e che anzi non fossero utilizzati interamente.

CAMERA DEI DEPUTATI - IV COMMISSIONE (GIUSTIZIA)  
SULLE MODIFICHE ALLA NORMATIVA  
RIGUARDANTE I MAGISTRATI DI CORTE D'APPELLO

Seduta del 24 settembre 1969

*La Commissione giustizia discute in due sedute, il 10 giugno e il 24 settembre 1969, la proposta di legge «Modificazioni della legge 25 luglio 1966, n. 570, riguardante i magistrati di corte d'appello» (C. n. 463), esaminata congiuntamente al disegno di legge del Governo «Modifica dell'articolo 11 della legge 25 luglio 1966, n. 570, recante disposizioni per l'aumento degli organici della magistratura e per le promozioni» (C. n. 1618).*

*Il testo viene discusso e approvato in Assemblea e poi approvato definitivamente dal Senato in Commissione giustizia il 16 ottobre 1969, diventando la legge n. 752 del 23 ottobre 1969.*

*Aldo Bozzi fa notare che la proposta di legge introduce di fatto una sanatoria nella carriera dei magistrati di corte d'appello ed esprime alcune riserve sul sistema delle promozioni dei giudici. Tuttavia non ritiene opportuno, allo stato dei fatti, sconvolgere il sistema che si è venuto a creare e propende, quindi, per votare a favore di un emendamento di Castelli, ove si prevede che la nomina dei magistrati di corte d'appello sia sottoposta a previa valutazione del Consiglio superiore della magistratura.*

**Bozzi.** Come i colleghi ricorderanno il problema della malamente detta «promozione» dei magistrati fu qui, in Commissione, largamente dibattuto. Vi furono diverse proposte di legge ed io stesso ebbi l'onore di presentarne una tendente ad abolire la cosiddetta «carriera» prevedendo, invece, un avanzamento automatico per i giudici di merito ed un diverso sistema per i giudici di legittimità cioè per i giudici della corte di cassazione.

La legge Breganze costituì, senza dubbio, un compromesso e, di fatti, una volta pubblicata venne chiamata la «Breganze sporca» perché, nata «pulita» come proposta, lungo la strada — come qualche volta avviene si sporcò. Così, e lo ha giustamente messo in rilievo il collega Manco, partiti da un primitivo orientamento, alla fine, la legge ebbe quella struttura diversa che tutti conosciamo, che comporta una duplice valutazione: prima quella dei consigli giudiziari e, successivamente, un esame da parte del Consiglio superiore della magistratura del parere dato dai consigli giudiziari. Questo si-

stema potrà essere buono o cattivo (io non lo ritengo buono); però dobbiamo riconoscere che questa oggi è la realtà.

Ora, la proposta Pennacchini ed il disegno del Governo non intendono alterare questo sistema, buono o cattivo che sia, ma semplicemente introducono una forma di sanatoria in relazione a certe situazioni particolari. Quando si mette mano a degli organici si creano sempre situazioni che sono difficili da prevedere. Non è perciò improbabile che dovremo, forse, procedere anche ad altre sanatorie. Tuttavia, in questa sede, non possiamo sconvolgere tutto il sistema perché, in tal caso, sarebbe più semplice rifare tutta la legge. Un mutamento del sistema attuale creerebbe una sperequazione tra coloro che sono stati compresi in un certo sistema e gli altri nei cui confronti, ripeto, si tratta semplicemente di attuare una riparazione, *si vera sunt exposita*.

Perciò, pur mantenendo tutte le riserve di principio in ordine al sistema delle promozioni, credo che questa non sia la sede per sconvolgere indirettamente, direi quasi surrettiziamente, il sistema creato e, quindi, — con queste riserve — sono favorevole all'emendamento Castelli.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUL RINVIO DELLE ELEZIONI COMUNALI  
E PROVINCIALI DEL 1969

Seduta pomeridiana del 16 ottobre 1969

*Nel novembre 1969 dovrebbero aver luogo le elezioni per il rinnovo dei consigli comunali e provinciali. Tuttavia, la normativa sulle costituenti regioni prevede che le elezioni dei nuovi organi regionali avvengano contemporaneamente a quelle degli organi comunali e provinciali. Dal momento che le elezioni regionali potranno aver luogo – per motivi finanziari – solo nella primavera del 1970, si rende necessario posticipare le elezioni per il rinnovo dei consigli comunali e provinciali, in modo da svolgere un'unica consultazione elettorale.*

*L'Assemblea affronta quindi la discussione del disegno di legge «Norme per il rinvio delle elezioni comunali e provinciali del 1969» (C. n. 1842), presentato dal Ministro dell'interno Restivo, nelle sedute del 15 e del 16 ottobre 1969. Il testo, dopo l'approvazione alla Camera, viene approvato definitivamente al Senato il 30 ottobre 1969 e diventa la legge n. 774 del 7 novembre 1969.*

*Aldo Bozzi si dichiara contrario al rinvio. In primo luogo, si viola il principio delle autonomie locali, che vanta – come nel caso dei comuni – tradizioni assai antiche e si prorogano gestioni commissariali. In secondo luogo, dal momento che le regioni non sono ancora state costituite e vi è incertezza sul fatto che siano istituite entro la primavera del 1970, si legano i rinnovi degli enti locali ad un fatto futuro che ha larghi margini di incertezza. Inoltre, l'abbinamento delle elezioni regionali con quelle comunali e provinciali indebolisce fortemente il senso delle autonomie locali. Emerge, in conclusione, un timore, da parte della classe politica, del significato che possano assumere le elezioni dei nuovi organi regionali e Bozzi conclude chiedendo che si tengano comunque le consultazioni elettorali locali nell'autunno.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, chi faccia un esame dello svolgimento delle cose in Italia in questi anni di legislatura repubblicana deve fare una amara constatazione sulla sorte che subiscono alcuni termini. Non mi riferisco ovviamente ai termini delle procedure giudiziarie, ma ai termini che si incontrano o si scontrano con il potere politico.

Se noi leggiamo la nostra Costituzione nelle sue disposizioni transitorie, per esempio, vediamo in 4-5, e forse più, di esse alcuni termini solenni. Ne ricordo una soltanto che è di attualità, la disposizione VIII: «Le elezioni dei consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali sono indette entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione». La Costituzione è entrata in vigore, come tutti sappiamo, il 1° gennaio 1948, siamo all'ottobre del 1969 e non solo non sono state indette le elezioni, ma mancano ancora gli strumenti indispensabili perché le elezioni stesse possano essere utilmente fatte: una sorte triste, malinconica, che si inserisce in quella tendenza all'approssimazione, e anche alla scarsa lealtà che è propria – ci saranno anche delle giustificazioni, non le discuto – della classe politica italiana in questo momento storico.

A questa legge del rinvio, del pressappochismo, del provvisorio, non si sottrae nemmeno il disegno di legge sottoposto al nostro esame. Perché si pone un termine? Non voglio impartire una lezione, Dio me ne guardi. Un termine è come una autolimitazione che lo Stato, la pubblica amministrazione, qualche volta il Parlamento, pongono a se stessi, non per un capriccio o per un arbitrio, ma per tutelare certe situazioni che sono, appunto, meritevoli di considerazione per il loro carattere pubblico. Da questi termini deriva, o dovrebbe derivare, non soltanto un dovere per chi vi deve adempiere, ma anche delle aspettative e talvolta anche dei diritti per i cittadini. Quando si dice che le elezioni comunali e provinciali debbono avvenire ogni 5 anni, non soltanto lo Stato impone a se stesso il dovere di adempiere a questa obbligazione morale e politica, ma nasce per i cittadini, *uti singuli* e come corpo elettorale, l'attesa legittima, diciamo anche, in senso improprio, il diritto, che quei termini siano rispettati, perché non si tratta di un termine costituzionale nel senso formale della parola, ma potremmo chiamarlo, se non costituzionale, costitutivo dell'essenza del principio democratico.

Una democrazia si fonda anche sul voto, ma su un voto che deve rispettare certe regole del giuoco, certe scadenze, certe esigenze di rinnovamento periodico. Altrimenti, è tutt'altra cosa. Ora, questo disegno di legge viola questo principio fondamentale.

Noi sappiamo bene che vi sono stati altri casi nei quali, sotto l'urgenza di talune situazioni particolari e obiettivamente diverse, si è proceduto alla proroga dei termini, alla dilazione della consultazione elettorale locale. Ma si trattava di casi eccezionali, vorrei dire di casi di forza maggiore, di valutazioni che avevano un carattere di obiettività. Qui la situazione è completamente diversa; qui si viola il principio delle autonomie.

E si viola tale principio delle autonomie proprio nel momento in cui si vogliono arricchire le autonomie stesse, o meglio si afferma di volerle arricchire, attraverso l'inserzione nell'ordinamento giuridico dell'istituto regionale. Si vuol essere ancora più autonomisti, e come prima affermazione di questa maggiore carica autonomistica non si fanno o si rinviando le elezioni

comunali e provinciali, cioè le elezioni di due organi uno dei quali è antichissimo e l'altro ormai da cento anni è entrato nel circolo della nostra vita, tanto che si può dire che anche la provincia è un istituto tradizionale.

È una contraddizione insanabile: per poter essere più autonomisti, intanto non facciamo le elezioni per il rinnovamento dei consigli comunali e provinciali e proroghiamo le gestioni commissariali, alcune delle quali si trascinano da anni. In Sicilia, per esempio, una delle patrie del regionalismo (forse non tutti i colleghi lo sanno), ci sono alcune amministrazioni provinciali che durano da più di 7 anni. Si tratta di amministrazioni provinciali elette in secondo grado, secondo una strana legge che sembra si voglia abolire. Quindi, resta in piedi soltanto la regione e non si dà vita a queste sue articolazioni, determinando quel fenomeno, da noi più volte denunciato, dell'accentramento regionale che, sotto parecchi profili, è peggiore dello stesso accentramento statale, perché meno obiettivo e meno distaccato di quello che può essere ed è lo Stato.

Si lede così il principio dell'autonomia. Tale principio presuppone che il potere centrale non entri in certe cose, o vi entri in punta di piedi, rispettando le autonomie. Ma quando lo Stato, per sue valutazioni (in ordine alle quali ci soffermeremo fra poco) si sostituisce e dice che un certo numero di consigli comunali, invece di durare cinque anni, devono durare 5 anni e 6 mesi, fa un'invasione, una sopraffazione, compie una violazione del principio autonomistico: uccide l'essenza dell'autonomia, non rispetta il confine che ci deve essere tra potere autonomico e potere centrale.

E questo, oltre tutto, è un fatto terribilmente diseducativo che veramente, in questo momento di crisi delle istituzioni (tutti ne parlano e temo che il fenomeno sia vero), non è proprio quello che serve. Insomma lo Stato che fa una legge, che poi ne fa un'altra nel 1968 (l'ultima elettorale) con la quale si impegna a fare certe cose, e poi viola l'una e l'altra per ragioni in ordine alle quali fra poco entreremo, non dà certo un bell'esempio di democrazia.

Lo Stato, i partiti, il Governo che dimostra di aver paura della consultazione elettorale, cioè la democrazia che fugge la democrazia, ebbene, tutto ciò non è la democrazia, ma è la parodia della democrazia. E veramente di questo ulteriore fenomeno noi non abbiamo bisogno.

Guardando più da vicino questo disegno di legge, onorevoli colleghi, ricorderò che nella legge n. 108 del 1968 c'era un agganciamento delle elezioni regionali alle elezioni comunali e provinciali; cioè si legava l'elezione regionale ad un avvenimento certo: le elezioni comunali e provinciali che per legge dello Stato avrebbero dovuto essere effettuate nell'autunno di quest'anno. Quindi un avvenimento incerto, quello delle regioni, che si legava ad un fatto certo. Ed era un modo per indicare una data, in definitiva. Oggi, con questo disegno di legge, la situazione si capovolge: si legano le elezioni comunali e provinciali che rappresentano un fatto certo, alle elezioni regionali, che sono non soltanto un fatto futuro ma un fatto larga-

mente incerto, se è vero che si discute ancora e si contende largamente, e con fondamento, sul disegno di legge cosiddetto finanziario (che poi contiene tante altre cose che con la finanza hanno non molta attinenza), e se è vero che a questa data di metà ottobre non è ancora pronto per la nostra Assemblea un disegno di legge di tanta importanza che senza dubbio dovrà comportare una discussione approfondita.

Quindi, si lega – ripeto – il fatto certo e indilazionabile in sé, per sua natura costitutivo, se non costituzionale, delle elezioni comunali, ad un fatto futuro ed incerto. E, quel che è peggio, si istituzionalizza o si costituzionalizza dal punto di vista sostanziale questo principio dell'abbinamento: cioè che queste due cose debbono marciare insieme: o stanno insieme o non stanno e cadono tutte e due. Il che, veramente, è un assurdo non soltanto dal punto di vista politico, ma anche dal punto di vista logico.

Giustamente si chiedeva ieri l'onorevole Cantalupo: ma se per avventura (una di quelle avventure che nel nostro paese si verificano con una qualche frequenza) non si sarà allestito il materiale legislativo indispensabile per fare le elezioni regionali, che cosa farete? Rinvierete ancora le elezioni comunali? Perché questo abbinamento? Ma per certe cose per lo meno il divorzio lo potete ammettere! Oppure volete spingere non so fino a qual punto questo connubio inseparabile e indissolubile tra elezioni comunali ed elezioni regionali?

Ma, onorevoli colleghi, io vorrei fare un'altra considerazione. Noi sentiamo parlare in tutti i convegni (ne ho sentito parlare anche nell'ultimo convegno di Ancona) di pluralismo della società, di articolazione delle funzioni sociali, ecc. Sono cose con le quali anche noi liberali abbiamo confidenza e forse più remota di quanto non ne abbiano altri; belle cose, belle affermazioni, ma andiamo a vedere nella realtà.

Come la trattate questa materia quando dal nominalismo o dal verbalismo si cala nella realtà? Cosa significa abbinare le elezioni comunali e provinciali a quelle regionali? È un bene o un male da un punto di vista della società pluralistica, della creazione che noi riteniamo indispensabile di questa varietà dialettica di centri di poteri, di indirizzi vari che poi si dovrebbero, attraverso un processo, fondere in un indirizzo unitario, in un indirizzo centrale?

Quando abbiniate tre elezioni – comunali, provinciali e regionali – che non possono non avere anche uno sfondo politico, spingete alla conformità della scelta politica, quindi ferite nel cuore l'essenza dell'articolazione delle autonomie. Noi creiamo dall'alto, un po' attraverso il meccanismo dei partiti, un po' attraverso questo tipo di leggi, una conformità nelle scelte politiche che è una conformità di natura psicologica: l'elettore che va a votare per la creazione di tre organismi collegiali è portato a non differenziare l'una dall'altra scelta, mentre forse una differenziazione sarebbe indispensabile, sarebbe necessaria, vorrei dire che è nella logica propria del pluralismo democratico. Voi lo uccidete.

Così la concepite questa società pluralistica? Ma questa in realtà è una società pluralistica conformistica, che non esprime più varietà, ricchezza di indirizzi che sono l'essenza della vita democratica.

Questo è un rilievo di straordinaria importanza. Voi avete costituzionalizzato, in un certo senso, questa lesione del principio schietto delle autonomie.

Ma, andando ad altri aspetti, perché si presenta questo disegno di legge? Qual è la vera ragione politica? È quella detta nella relazione? No. Noi sappiamo quante e quanto gravi siano le difficoltà che incontra l'attuazione del principio regionale. Poco fa ricordavo, quasi ironicamente, amaramente anche, la disposizione transitoria VIII: entro un anno, ecc. Ma perché non si sono fatte fino ad oggi le regioni? Forse per l'opposizione dei liberali? Certo una qualche influenza avrà potuto avere, non per la forza del numero, ma per la forza degli argomenti. Ma davvero non si può dire che a tale nostra opposizione abbia fatto riscontro una vostra decisa volontà, colleghi della maggioranza. Non si sono fatte, piuttosto, perché ogni partito, al di fuori di qualcuno che ben conosciamo, questo anche per un certo ripensamento ulteriore, ha dei travagli in ordine a questo tema.

Questa è la verità per la quale le regioni non si sono fatte fino adesso. E quando in questo momento si deve arrivare al passo che sembra definitivo, ecco che risalgono e si affollano tutte le perplessità, tutti i ripensamenti, tutti i dubbi, tutte le incertezze. Questa è la vera ragione per la quale non si sono fatte ancora fino ad oggi le regioni e ancora oggi si segna in qualche maniera il passo.

Quale logica ha abbinare le elezioni comunali e provinciali alle regioni proprio nel momento in cui si discute un problema di tanta importanza, se le province debbano sopravvivere o no?

Qui c'è un partito che appoggia per metà il Governo, che è a «bagnomaria» un po' nella maggioranza e un po' nell'opposizione, che è per l'abolizione dei consigli provinciali. Io non voglio entrare nel merito se abbia ragione o abbia torto, se l'abolizione dei consigli provinciali porti a quel fenomeno di ulteriore accentramento regionale al quale ho fatto dianzi cenno (non è questo il momento di discutere e di entrare in merito a questo problema); basta indicare l'esistenza del problema, che voi pregiudicate nel momento in cui fate le elezioni dei consigli provinciali.

Ma veramente si pensa che, una volta ricostituiti, congiuntamente ai consigli regionali, i consigli provinciali in quasi tutta Italia, si potrà provvedere ad una revisione o ad una abolizione di essi? Ma quale modo di procedere logico, coordinato è questo? O non sarebbe forse più giusto risolvere questo problema, vedere se questi consigli provinciali debbano essere aboliti, o debbano essere riformati, come io penso, dando loro nuove attribuzioni, nuove e più feconde attribuzioni in una subarticolazione nel circuito regionale?

Sono tutti problemi che vanno affrontati, ma non certo mettendo il carro avanti ai buoi.

La verità è che a un certo momento si è avuto paura delle elezioni; diciamo le cose con il loro nome. È successo quel che è successo e che tutti sappiamo; sembrava che il partito della socialdemocrazia volesse combattere una grande battaglia su questo punto, ma poi essa ha avuto, per così dire, paura di quel po' di coraggio che aveva mostrato all'inizio, e si è ritirata.

Ognuno dice di volerle, queste elezioni, ma poi all'atto pratico si trova un accomodamento; non ho ancora visto un oratore di parte socialdemocratica che sia venuto a dirci qui, alla Camera, nella sede in cui questi dibattiti si devono fare (perché queste cose non si devono fare nei comunicati di partito o, peggio ancora, nelle dichiarazioni spesso contrastanti, o spesso sfumate, dei singoli esponenti), le ragioni di questo ripensamento.

Si ha paura delle elezioni; ma le faremo, signor Presidente, onorevoli colleghi, queste elezioni regionali, abbinata alle elezioni comunali e provinciali in primavera? Al posto delle comunali, provinciali e regionali, data la situazione politica, non si dovranno piuttosto fare le elezioni politiche? Forse queste cose le invento io? Personalmente so che c'è un partito, il partito socialista italiano, il quale ha detto che la fiducia non potrà andare oltre la primavera; in una successiva dichiarazione ufficiale, questo partito ha precisato di non escludere che la fiducia possa venire revocata anche prima.

Onorevole ministro Restivo, la fiducia a termine, ai fini politici, costituisce una non fiducia attuale. Quando un partito dice – un partito che appoggia questo Governo monocoloro come lo appoggia il partito socialista italiano, o come il partito socialista unitario – che revocherà la fiducia, in ogni caso, al massimo in primavera, praticamente l'ha già revocata fin da adesso. In ogni caso ha indebolito a tal punto il Governo, che questo si regge, per così dire, per forza d'inerzia, come un morto in mezzo alla folla.

Noi sappiamo bene che è in corso il generoso, e per conto mio anche patetico, tentativo dell'onorevole La Malfa per la rianimazione di questa formula del centro-sinistra.

In Italia si aprono sempre nuovi capitoli di diritto costituzionale; c'è il Presidente della Repubblica, e questo è giustissimo, che fa le sue esplorazioni; c'è poi l'esploratore incaricato dal Presidente della Repubblica – cosa che la prassi ha largamente ammesso – e poi ci sono le autoinvestiture di autorevoli esponenti, come appunto l'onorevole La Malfa, il quale, mentre c'è un Governo, crede di tessere una trama per giungere ad un altro Governo.

In queste condizioni, onorevole ministro, onorevoli colleghi, quale serietà – mi sia consentito dire una parola dura, anche se di regola parole di questo genere non fanno parte del mio vocabolario – hanno questi impegni? La situazione è terribilmente fluida; c'è una sola cosa certa, e cioè che non si fanno le elezioni comunali e provinciali. In questo momento nessuno sa quello che avverrà, perché in nessun partito c'è un esponente il quale abbia le credenziali per poter precisare l'indirizzo del proprio schieramento poli-

tico; nessuno è legittimato a parlare, e non dico nella democrazia cristiana che è terribilmente divisa, ma neanche negli altri partiti che appoggiano il Governo. L'unico fatto certo – un fatto lesivo del principio democratico ed indubbiamente diseducativo – è questo, e cioè che non si faranno le elezioni comunali e provinciali.

Un chiarimento, in questo stato di cose, è indispensabile: noi abbiamo chiesto che si facciano le elezioni, perché bisogna pure uscire da questa situazione. La democrazia ha i suoi costi, ed uno di questi costi è dato dalla consultazione elettorale; piaccia o non piaccia, se non si rispettano certe regole del gioco, si è formalmente, o formalisticamente, nel regime democratico, ma se ne è fuori nella sostanza.

Io capisco che a un partito o a un altro possa essere scomodo ad una certa scadenza fare le elezioni poiché teme di perdere voti. Ma queste sono le regole del gioco; altrimenti se ne è fuori. Una legge si fa perché è una normazione astratta, generale. Ma se il Parlamento fa una legge e poi il Governo o una maggioranza più o meno di comodo o più o meno di «par-cheggio» valuta le singole situazioni per non applicare la legge, allora le regole del gioco sono terribilmente incrinata, il regime è claudicante, è ferito.

Tutto questo, onorevoli colleghi, non serve certo a convalidare, a rafforzare questa nostra democrazia. Continuiamo con gli equivoci, con i sotterfugi, con le finzioni che un partito fa all'altro, e tutti insieme facciamo a noi stessi, credendo che il corpo elettorale, l'opinione pubblica creda a questi nostri giochi. Non è così che si può rafforzare una democrazia. Una democrazia vive e prospera soltanto nella fiducia dei cittadini, nella probità, nella schiettezza e nella lealtà. (*Applausi – Congratulazioni*).

CAMERA DEI DEPUTATI

SUI PROVVEDIMENTI FINANZIARI PER  
L'ATTUAZIONE DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Seduta pomeridiana del 12 novembre 1969

*Nel quadro del programma di attuazione delle regioni a statuto ordinario, l'Assemblea avvia l'esame, il 12 novembre 1969, del disegno di legge C. n. 1807, presentato dal Governo, «Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle regioni a statuto ordinario». Il testo ottiene il voto favorevole della Camera il 26 gennaio 1970 e del Senato il 15 maggio 1970, divenendo la legge 16 maggio 1970, n. 281.*

*Il deputato liberale interviene illustrando una pregiudiziale presentata da lui assieme a Cottone e Cantalupo, in cui si richiede che il Parlamento, prima di procedere oltre, sia messo a conoscenza dei risultati di una commissione interministeriale, presieduta da Aldo Moro, costituita nel 1967 per studiare i vari aspetti relativi alle regioni a statuto ordinario. Bozzi sottolinea che il Governo si rifiuta di informare il Parlamento sulle risultanze della commissione; sostiene che le regioni si aggiungono ad un organismo statale e amministrativo già malato e logoro e che non appare chiara l'armonizzazione delle funzioni delle future regioni, sia nei rapporti con il potere centrale, sia con le autonomie locali.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, è un triste destino quello che accompagna talune vicende della storia d'Italia, al quale non sembra sfuggire neppure la ventilata attuazione dell'ordinamento regionale. Queste regioni, dopo essere state tenute, per così dire, in frigorifero per oltre 20 anni, dovrebbero essere varate in un momento di particolare difficoltà della nostra vita politica interna (credo che su questo punto tutti siamo d'accordo), in cui non esiste una maggioranza, non esiste un Governo, che vede un processo di contestazione del quale per altro non neghiamo taluni aspetti validi, e che vede altresì nel paese forme di violenza talvolta di tipo quasi insurrezionale, che non sembrano destinate a comporsi dall'oggi al domani.

Ora, ogni struttura di tipo federale o regionalistico (e quella disegnata dalla nostra Costituzione si avvicina più al tipo federalistico dal punto di vista sostanziale, secondo una definizione ancora valida, a mio avviso, che ne dette molti anni fa l'onorevole Nenni); ogni struttura, dicevo, di tipo

regionalistico o federalistico presuppone un saldo potere centrale, presuppone un'autorità (e uso questa parola nel senso democratico: quella vera autorità che attinge la sua legittimazione e la sua forza dal consenso popolare, e che è la vera autorità). Un'articolazione federalistica o regionalistica può fiorire se c'è un potere centrale che assicura l'unità. L'unità è il punto di arrivo di questi momenti dialettici che sono rappresentati dalle regioni (questa è la visione della Costituzione); cioè momenti relativi del processo di riduzione a unità della Repubblica una e indivisibile, come è detto nell'articolo 5 della nostra Costituzione.

Ora, io credo che in questa Camera noi tutti siamo pensosi circa il modo in cui si svolgono le cose del nostro paese in questa fase storica, e dobbiamo riconoscere che il momento in cui si pone in essere quest'operazione è il momento meno opportuno. Qui non è questione, onorevoli colleghi, di essere regionalisti o antiregionalisti. Si pone male il problema in questa materia: ha detto bene l'onorevole Cottone, affermando, per la mia parte politica, che noi siamo sinceramente autonomisti, volti ad un decentramento serio, ampio dello Stato, anzi, diciamo meglio, della Repubblica di cui lo Stato è una delle componenti fondamentali. Ma il problema oggi è diverso. Il problema è, per ripetere l'espressione che ricorre nel titolo di un giornale che ha rivisto la luce da poco tempo – *Il Mondo* – se si debbano fare le regioni in fretta, tanto per farle, per punto o per puntiglio d'onore, o se si debba fare una cosa seria. Ecco il problema che affatica molti regionalisti. Di qui le critiche, di qui le riserve che vi sono in molti, le preoccupazioni nel momento in cui si deve «saltare il fosso». Che cosa è avvenuto nel paese? È una critica che rivolgo anche a me stesso e alla mia parte politica; tutti abbiamo commesso errori. Chi non ne commette? Chi non opera. Chi opera in politica fa delle cose buone, ma commette anche degli errori: è il costo che si paga all'operare umano. Ebbene, che cosa è successo nel nostro paese? Dopo la liberazione lo Stato, la pubblica amministrazione – che è un aspetto dello Stato – sono risorti nella maniera in cui erano prima. Questa è la verità: è un po' colpa di tutti. So che c'erano altri problemi. Peggio: sono risorti dalle macerie peggiorati anche rispetto allo schema precedente, con una architettura partitica che faceva scricchiolare ancora di più quella struttura precedente che allignava in un sistema completamente diverso. E quindi lo Stato dopo il 1945 è nato vecchio.

Che cosa occorre? Occorreva ripensarlo (per così dire) nel suo contesto unitario, tutto assieme, nel suo potere centrale, nelle sue articolazioni dirette, nel suo decentramento burocratico, nelle regioni stesse, come momento però relativo e dialettico di questa visione unitaria di uno Stato nuovo e di una pubblica amministrazione nuova. Questo non è avvenuto. Ci siamo trascinati appresso uno Stato sempre più stanco, sempre più ammalato (diciamo le cose come sono), sempre più accentratore; si è inserita in questo organismo vecchio e logoro tutta l'ingerenza dei partiti, si è arrivati ad una struttura feudalistica; la pubblica amministrazione è diventata quasi

una fetta di partiti, una fetta di poteri, e ad un certo momento ci svegliamo e diciamo: adesso facciamo le regioni!

Sì, facciamo le regioni: le quali verranno fuori (se verranno) come un posticcio, come una cosa aggiunta ad un organismo malato, che non avrà la virtù di risanare quell'organismo, ma che fatalmente riceverà dall'organismo malato i germi che hanno travagliato l'organismo statale stesso. Ecco il dramma! Ecco la ragione di fondo della nostra opposizione, che è un'opposizione democratica, che è un'opposizione che parte da gente che sente che lo Stato non va (uso la parola Stato nella complessità delle sue manifestazioni), che vede che la pubblica amministrazione, diretta, indiretta, autarchica, delle autonomie territoriali, non va. Io sono consigliere comunale di Roma dal 1952 e vivo il dramma dei grandi comuni, che poi è lo stesso dei piccoli (con qualche eccezione). E noi cerchiamo ad un certo momento di apprestare una medicina che non è una medicina, che è un tossico di per se stesso, perché questa legge è malfatta e le regioni sono vecchie e andrebbero completamente ridisegnate, come è detto non da noi, ma da scrittori di varie parti politiche.

A questo aggiungete che questo disegno di legge non è che sia proprio un esempio di bel legiferare. Questo disegno di legge (come vedremo nel corso del discorso, giacché non voglio fare anticipazioni di merito in questa sede di pregiudiziale) è irto di sospetti di illegittimità costituzionale. È il meno che possa dire con estrema cautela: sospetti di illegittimità costituzionale. C'è l'autonomia o non c'è? Ma se noi dobbiamo fare le regioni, onorevole ministro Bosco, nella logica delle regioni c'è l'autonomia, c'è l'autonomia finanziaria. Se no, aggraviamo il male. E qui l'autonomia non c'è. Qui c'è l'autonomia guidata (diciamo così) dallo Stato: cioè il potere centrale che si assume un altro compito (altro che decentramento!): il compito di erogare talune somme alle regioni secondo una sua (dello Stato) valutazione. Quindi, la negazione dell'autonomia.

Soltanto una struttura burocratica amministrativa senza quella snellezza, senza quella possibilità di entrata e di spesa che è nella logica intrinseca di un sistema regionalistico.

Ma non è il solo appunto che io farò. È stato chiesto in quest'aula (ne ha parlato l'onorevole Cottone ed ha ripreso l'argomento con maggior ampiezza l'onorevole Roberti): ma che cosa faranno queste regioni quando nasceranno? Mi è stato ricordato il pensiero dell'onorevole De Mita, che io ebbi anche occasione di citare altra volta in quest'aula, espresso qualche anno fa in un settimanale, o quindicinale (non so bene) che si chiama *Adesso*, mi pare. Ebbene, l'onorevole De Mita, dopo aver criticato molto le regioni, espresse questa tesi: le regioni saranno quelle che si andranno facendo. Questo è, diciamo meglio, un assurdo. Che significato può avere infatti una siffatta affermazione in uno Stato che ancora si definisce Stato di diritto? Questo significa dare il via alla improvvisazione, dare il via – diciamo una parola meglio appropriata – all'avventura, fare delle regioni

degli strumenti esclusivi di politica: proprio quello che in certa misura non dovrebbero essere. Certo che le regioni non possono non essere anche degli enti di indirizzo politico; è ovvio, chi fa delle leggi esprime un indirizzo politico, la legge non è un fatto tecnico, la legge è una manifestazione di una scelta, cioè di un indirizzo politico. Ma se alle regioni noi non diamo in partenza dei confini precisi, degli ambiti ben predeterminati di competenza, esse faranno tutto quello che non dovrebbero fare, per forza di cose; cioè faranno esclusivamente della politica, al di fuori di quell'ambito in cui il far della politica è richiesto dallo stesso adempimento delle loro funzioni istituzionali.

Ora, per lo meno per due anni – sappiamo tutti qual è il valore dei termini in questo nostro paese: ne abbiamo avuto la prova di recente, quando con una legge si era fissato nell'autunno di quest'anno il termine per lo svolgimento delle elezioni amministrative e regionali e poi, visto che queste non si potevano fare, si è fatta subito un'altra legge; sappiamo che cosa sono i termini delle deleghe, i termini per approvare gli statuti (soprattutto son termini ordinatori, sollecitatori) – che cosa faranno queste regioni se non hanno una competenza al di fuori di quella prevista, in via teorica, nella Costituzione, la quale ha configurato la necessità che scatti un certo meccanismo perché questi nuovi enti diventino una realtà operativa? Saranno degli organismi di potere locale, di incontri e di scontri, di radicalizzazione della lotta politica, con quanto vantaggio dei partiti intermedi non so, anzi – meglio – lo so: saranno una delle forme di eliminazione delle forze intermedie nel nostro paese e varranno a radicalizzare la lotta politica, con le prospettive che ognuno di noi ha innanzi a sé. E, quando l'onorevole Ballardini (che pure penso essere uomo colto e preparato) propone di abrogare l'articolo 9 della legge del 1953, n. 62, cosa fa? Si comporta come quel medico che taglia la testa al suo paziente che non riesce a curare da un fortissimo mal di testa. Questo non è il sistema corretto.

Infatti, in realtà questo articolo 9 della legge del 1953, n. 62, è un articolo fondamentale. A mio avviso, quell'articolo è già incostituzionale per un suo comma (ma questo è un altro discorso che probabilmente vedremo in un altro momento), però traduce il pensiero del costituente in maniera testuale – io ho voluto rivedermi i lavori preparatori, ma ritorneremo su questo punto quando parleremo del merito della questione; quindi faccio per ora soltanto una delibazione; in realtà questo articolo 9 della legge n. 62 del 1953 è una palla al piede perché non consente né di esplicitare l'attività legislativa, né di svolgere le attività amministrative per le quali la nostra Costituzione delinea un parallelismo con le funzioni legislative. E allora, che si fa? Abrogiamolo. Ci dà fastidio? Abrogiamolo. Con il che non soltanto si pone in essere una violazione della Costituzione, il che potrebbe essere soltanto un fatto formale, ma si dà un contenuto completamente diverso alle regioni che sono enti autonomi, ma non enti sovrani e, per essere enti autonomi, sono in qualche misura subordinati non soltanto agli

interessi nazionali, internazionali e ai trattati, ma anche ai principi che la nostra Corte costituzionale ha chiamato i principi strutturali, di unità della Repubblica una e indivisibile.

Non è un fatto da niente, ma è un fatto importante; per questo mi permettevo di richiamare l'attenzione dei colleghi e soprattutto dei colleghi regionalisti, ai quali ci accomuna una visione pluralistica della società. Stiamo attenti; come ben diceva l'onorevole Cottone, questa non è una legge sulla quale ci possiamo permettere il lusso di sbagliare. L'errore qui è fatale; un'altra legge si abroga, si corregge, anche se potrà avere incidenze negative o se potrà produrre piccoli guai – va bene, questa è la vita – ma qui si incide sulla struttura, ed è difficile tornare indietro. E vorrei dire che è tanto difficile, da divenire impossibile, salvo certi avvenimenti, che nessuno di noi, naturalmente, si augura, e contro i quali, anzi, ognuno di noi lotta con tutte le sue forze, animato da spirito democratico. Cosa vi chiediamo? Vi chiediamo di riflettere. E vengo direttamente all'oggetto della mia pregiudiziale. Desideriamo ricordarvi che avete nominato una Commissione ministeriale. L'Italia è un paese strano; si svolge alla Camera un dibattito, mi riferisco al dibattito del 1967 (qualche collega lo ricorderà, poiché si parlò di ostruzionismo dei liberali; niente di male, dal momento che le cronache parlamentari sono ricche di episodi di questo genere, e del resto l'ostruzionismo in certi momenti è una cosa nobile, se non altro perché serve a richiamare l'attenzione della pubblica opinione, spesso troppo atona e distante dalle cose del Parlamento), si vota la legge, e poi il Presidente del Consiglio nomina una commissione. Questa commissione aveva un compito molto limitato, vedere cioè, cosa fossero le regioni.

**Cantalupo.** Accogliendo le istanze che noi avevamo presentato.

**Bozzi.** Accogliendo le istanze, come mi ricorda l'onorevole Cantalupo, che noi, con una qualche vivacità e, diciamo anche, con una qualche voluta prolissità, avevamo presentato nel corso della seduta-fiume. Io non sono un lettore abituale de *Il Popolo*, ma ricordo che *Il Popolo* il giorno 2 novembre 1967, giorno di regola dedicato alla commemorazione dei defunti, dava notizia della nascita della commissione Moro. Che cosa doveva fare questa commissione? Naturalmente per la definizione dei compiti della commissione valgono tutti quegli aggettivi e quegli avverbi che ha ricordato poco fa l'onorevole Cottone: massimo impegno, sollecitudine, immediatamente. Lasciamo stare, tuttavia, questa demagogia verbale e verbosa. Leggo da *Il Popolo*: «Compito della commissione sarà anche quello di esaminare con visione unitaria – giusto, con visione unitaria – come l'organizzazione dei nuovi enti debba concretamente armonizzarsi con quella dello Stato e degli altri enti territoriali nel quadro organico delle strutture e delle funzioni della pubblica amministrazione, in modo da evitare duplicazioni di uffici e di interventi, e conseguentemente di costi». È quello che diciamo noi.

Quel comunicato prosegue: «A tal fine la commissione procederà all'attenta ricognizione dei compiti che dall'amministrazione statale dovranno essere trasferiti o decentrati alle regioni, nonché alla delineazione dei criteri – desidero rivolgermi a questo proposito all'onorevole Ballardini – che dovranno presiedere alle leggi quadro». Ma queste leggi quadro l'onorevole Rumor le richiama nel discorso programmatico del Governo; l'onorevole Moro le assegna come compito essenziale alla commissione presieduta dal ministro per l'interno. E voi dite: ma che leggi quadro, abroghiamo l'articolo 9! Ci devono essere, o no?

**Ballardini.** Vecchio errore, si può emendare.

**Bozzi.** Certo; ma bisogna dimostrare che sia un errore.

**Ballardini.** È quello che cercheremo di fare.

**Bozzi.** Quel comunicato prosegue ancora «Affinché la valutazione di tali aspetti possa essere fatta con la maggiore aderenza possibile a prospettive concrete e realistiche, saranno acquisite dai ministeri, oltre i dati di massima già raccolti, precise indicazioni circa i trasferimenti e le dislocazioni».

Ora sono passati esattamente due anni e credo che ognuno di noi abbia il diritto di domandarsi seriamente (non vorrei usare né avverbi né aggettivi): ci volete comunicare i risultati di questa commissione?

**Bosco, Ministro delle finanze.** Li esprime il disegno di legge.

**Bozzi.** Questa è una risposta tanto ovvia che era quasi inutile darla, onorevole ministro.

**Bosco, Ministro delle finanze.** Il signor La Palisse esiste anche per questo.

**Bozzi.** Non è una prassi da invocare in questo momento e per questa fattispecie. Onorevole ministro, in questo modo, mi scusi, involontariamente, poiché la conosco troppo bene, reca un'offesa al Parlamento. Ho detto involontariamente, perché, mentre un parlamentare a nome di un gruppo politico le chiede di fare una valutazione autonoma delle risultanze di questa commissione, ella ci dice: le ha valutate il Governo. Allora che ci stiamo a fare?

**Galloni.** Se vi fosse stata una Commissione parlamentare ella, onorevole Bozzi, avrebbe ragione.

**Bozzi.** In tal caso non vi sarebbe bisogno di una richiesta. Io vi domando, a nome personale, dei miei amici (e credo di interpretare anche il consenso non espresso di molti colleghi): fateci conoscere la documentazione raccolta intorno a tutti questi temi. Fateci vedere se il pensiero del-

l'onorevole Ballardini, dico meglio della maggioranza della Commissione affari costituzionali, trova una conferma o trova argomenti di dissenso rispetto ad una abolizione dell'articolo 9. Fateci vedere quali materie, d'accordo con i ministeri, sono state studiate per il loro trasferimento concreto. Come possiamo deliberare il tema del costo delle regioni e dell'assegnazione di somme, se non abbiamo dei dati? Capisco che non si può essere precisi (è ovvio), ma si può avere una certa aderenza alla realtà. Occorre valutare in quale misura e con quali criteri deve avvenire questo trasferimento. Veramente, questa è l'avventura.

Mi pare che in questa richiesta sia rispecchiata una esigenza normale del Parlamento. Me lo ha ricordato poco fa l'onorevole Cottone e non volevo rileggerlo. Ma nel discorso programmatico del 16 dicembre 1968 l'onorevole Rumor ebbe a dire: «La commissione istituita dal Presidente Moro ha già raggiunto importanti risultati e predisposto le prime elaborazioni normative». Che cosa è: un oggetto misterioso? Vi è qualche risultanza che il Governo non possa portare a nostra conoscenza dietro una precisa richiesta? Se voi non le presentate vuol dire che esistono ragioni per le quali ritenete di non presentarle. Fate dubitare che le risultanze di quella commissione non siano perfettamente in linea con le tesi del Governo e della, diciamo così, maggioranza che in questo momento lo assiste! Questa è la verità, non è una cattiveria! Questa è una legittima interpretazione. Vi dico: portateci i lavori di quella Commissione al punto in cui sono giunti; e voi dite «no». Ci sarà pure un perché. Avete qualche cosa forse da nascondere? Continuava l'onorevole Rumor dicendo che la commissione è impegnata «a completare celermente i suoi lavori per consentire ad esso Governo e al Parlamento le necessarie e naturalmente tempestive determinazioni».

Ebbene, come le facciamo queste «determinazioni», se non ci date questo materiale sul quale voi avete fatto le vostre valutazioni? Questo materiale è uno dei pilastri, secondo le dichiarazioni programmatiche del Governo, delle vostre determinazioni: lo vogliamo anche noi per darvi il nostro consenso se ci persuaderà o per dirvi, eventualmente, che avete sbagliato, per darvi quella collaborazione critica che è la funzione essenziale del Parlamento.

Onorevole ministro Bosco, mi sarei atteso da lei un'altra risposta. Voi avete messo a disposizione, per esempio, gli atti della commissione Tupini di cui io stesso feci parte; e non era una Commissione parlamentare. Le conclusioni della commissione Carbone sono state stampate, diffuse e valutate. Prima di fare dei disegni di legge, Parlamenti che hanno una tradizione diversa dalla nostra fanno delle larghe inchieste e le mettono a disposizione. Si veda, ad esempio, l'inchiesta sul divorzio fatta in Canada, che è una cosa bellissima e interessantissima. Da noi no. Qui c'è un oggetto misterioso, lo tiene il Governo. Questa cosa va bene e la traduco in disegno di legge; quest'altra non mi piace, e la Commissione affari costituzionali propone di abrogare l'articolo 9 della legge del 1953 come se fosse una cosa da niente, facendo una struttura, onorevole ministro, che può con-

durre alla conseguenza di creare degli organismi non soltanto non vitali, ma che nei loro primi passi potranno andare incontro a continue impugnative di illegittimità costituzionale.

Ma vi rendete conto che la Corte costituzionale potrà annullare le leggi della regione se per avventura noi superficialmente approveremo l'abrogazione di questo articolo 9? Ma quale tipo di organismo creeremo? Sì, creeremo la fonte di un continuo dissenso, sia pure potenziale, fra regioni e Stato, fra regione e regione. Ma in questo momento di equilibrio tanto difficile, anzi di non equilibrio, abbiamo veramente bisogno di inserire nel nostro ordinamento, senza una rimeditazione generale del tema, organismi e strumenti di questo genere?

Ed ora un altro appunto, un altro rilievo. Ma insomma, queste province debbono vivere o debbono morire? Ricordo la battaglia che fece l'onorevole La Malfa nella passata legislatura in occasione della nostra opposizione alla legge elettorale: Contemporaneamente (se fosse stata un'enciclica, sarebbe passata alla storia con il titolo: «Contemporaneamente») alla legge – egli diceva – presenteremo la legge per l'abolizione delle province. Io ho delle riserve sull'abolizione delle province.

Temo che si esasperì quel processo di accentramento regionale (che è una delle critiche maggiori) eliminando queste subcomunità provinciali che bene o male, sia pure faticosamente, sono entrate nella coscienza comune. Comunque il problema delle province esiste. Le province, così come sono, si trovano in difficoltà: aumentiamo i loro poteri! Ma quando farete un coordinamento non soltanto tra la finanza ma nei rapporti funzionali e istituzionali tra regioni, province e comuni? Ma chi in Italia pensa che, una volta istituite le regioni, si andranno a rivedere i poteri delle province, dei comuni o si faranno dei coordinamenti? O si rivedrà la struttura dello Stato? Ma chi pensa a queste cose? Onorevole Bosco, chi pensa che si possano fare trasferimenti in massa, autoritativi (ma che regime di libertà sarebbe?) di funzionari statali alle regioni, come leggo tra i criteri direttivi della legge-delega? Prendiamo 50 funzionari del Ministero e li mandiamo alla regione lucana! Ma che Stato è questo? Ma è pensabile una cosa di questo genere?

**Raucci.** In base alle norme che regolano il rapporto del pubblico impiego, il funzionario dello Stato può essere trasferito, con le sue funzioni, in qualsiasi posto.

**Bozzi.** In qualsiasi posto dello Stato, non della regione!

**Raucci.** E che cos'è la regione?

**Bozzi.** Ella è un bell'autonomista! Mi congratulo con lei. Ella considera che la regione sia un organo dello Stato. Complimenti per la sua visione autonomistica. Mi congratulo proprio molto. Ella ritiene che un funzionario dello Stato (io capisco che per la sua concezione questo può essere am-

missibile, ma mi auguro che questa tesi sia respinta dall'onorevole ministro Bosco), ella ritiene, dunque, che un funzionario dello Stato (e, ammesso che fosse possibile, io prenderei lo scarto o colui che spera di avere emolumenti maggiori, perché è bene vedere le cose con senso di realtà, e questo del resto avviene in tutti i paesi) possa essere mandato di autorità a fare, per esempio, l'impiegato nella regione calabra. Costui dice: io non ci voglio andare. E allora lo si dovrebbe trasferire di autorità! Ma è impossibile! E questo, onorevole ministro Bosco, è uno dei criteri direttivi!

**Bosco**, *Ministro delle finanze*. Ma i criteri direttivi, onorevole Bozzi, non dicono che i funzionari saranno trasferiti di autorità!

Del resto, mi permetto di richiamare la sua attenzione sulla disposizione transitoria VIII della Costituzione, che espressamente prevede il passaggio di funzionari dallo Stato alle regioni. Lo dice espressamente la Costituzione: «leggi della Repubblica regolano il passaggio alle regioni di funzionari e dipendenti dello Stato, anche delle amministrazioni centrali».

Resta il problema del trasferimento di autorità; ed io dichiaro subito che sono contrario al trasferimento di autorità.

**Bozzi**. E allora, onorevole ministro, le dico che quei criteri direttivi non sono né criteri né tanto meno direttivi, perché ella deve stabilire con quale atto i trasferimenti debbono essere compiuti: se con un atto di volontà o con un atto di autorità; e con quale procedura.

**Bosco**, *Ministro delle finanze*. Secondo i principi generali che regolano lo stato giuridico dei funzionari, per i quali il comando richiede il consenso.

**Bozzi**. Ma, onorevole Bosco (mi rivolgo in questo momento non tanto al ministro quanto al professore di diritto: e tutti coloro che insegnano materie giuridiche sono professori di diritto, prima di esserlo di diritto internazionale o di diritto civile) se bastassero i principi generali, l'articolo 76 della Costituzione non avrebbe ragion d'essere. Quando la Costituzione stabilisce che «l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti», non intende limitarsi semplicemente al rinvio ai principi generali. È richiesto, insomma, qualcosa di più, perché possa essere sottratto al Parlamento e accordato al Governo l'esercizio della funzione legislativa della quale il Parlamento è titolare e alla quale esso può rinunciare solo in quanto il Governo sia vincolato nell'esercizio della delega dai principi e criteri direttivi fissati dal Parlamento.

D'altronde, onorevole ministro, quali sono i principi generali in una materia come questa, completamente nuova? Nella pubblica amministrazione, finora, non è previsto il passaggio di personale dallo Stato ad altri enti. Si tratta dunque di una terra vergine, tutta da arare. Di qui l'esigenza che il Governo precisi quali sono i criteri direttivi ai quali intende attenersi.

Questo, comunque, è un punto importantissimo, ma non essenziale. La nostra preoccupazione è soprattutto politica, in quanto constatiamo come ci si accinga a fare una operazione estremamente delicata in un momento particolarmente difficile per la nostra vita politica. Abbiamo aspettato 20 anni a creare le regioni a statuto ordinario e ci ostiniamo a volerle realizzare adesso, in una situazione che tutti sostanzialmente concordiamo nel giudicare grave. Scriveva Einaudi che occorre conoscere prima di deliberare, e noi stiamo facendo esattamente il contrario.

Noi chiediamo al Governo di poter disporre di tutti i necessari elementi conoscitivi e in particolare delle conclusioni della commissione Moro. Il Governo ci risponde negativamente, sostenendo che è sufficiente che esso stesso le abbia valutate, stabilendo lo strano principio secondo cui il Governo sostituisce il Parlamento nella valutazione di atti. È questa una concezione alla quale, onorevole ministro, noi non possiamo assolutamente aderire.

D'altra parte, come si pensa di affrontare tutto il problema delle autonomie locali? Quali raccordi si intendono stabilire fra regioni, province e comuni? In particolare, le province continueranno a vivere o dovremo invece sopprimerle, dando almeno una volta ragione all'onorevole La Malfa?

Si risponde che a questo si provvederà in un secondo momento: a tutto si vuole pensare «dopo», mentre è necessario affrontare subito i problemi. Sembra che la maggioranza avverta una sola esigenza: quella di fare le regioni, di farle per il solo gusto di farle, senza sapere quali saranno le loro funzioni amministrative, quando tali funzioni potranno essere delegate, se si dovranno stabilire o no quei famosi «principi fondamentali» dell'articolo 117 che, onorevole Bosco, come ella mi insegna, vigono non soltanto nell'esercizio della funzione legislativa, ma anche in quello della funzione amministrativa.

Vi è poi l'esigenza di assicurare l'organicità del nostro sistema tributario. O vorremmo forse avere in Italia altri venti esattori di imposte, oltre agli 8 mila rappresentati dai vari comuni? Non sarebbe meglio impostare tutta la finanza locale in una maniera nuova, unitaria, in modo che non vi siano contribuenti spezzettati in regioni, province, comuni, assoggettati ad una miriade di contribuzioni la cui esistenza renderà difficile o addirittura impossibile una qualunque programmazione o, se si vuole ricorrere ad una espressione tradizionale, ma egualmente valida, una qualsiasi politica di bilancio?

Tutti questi problemi non vengono affrontati dal Governo, il quale rifiuta anzi di sottoporre all'esame del Parlamento i risultati del lavoro della commissione Moro, che esso definisce di grande valore, tanto buoni, anzi, che sulla base di essi viene edificato, a quanto ci si dice, il disegno di legge al nostro esame. Senonché, appunto perché si tratta di documenti di fondamentale importanza, noi vorremmo averne una conoscenza diretta e non per interposta persona, attraverso il Governo. Vi sono campi in cui il Parlamento fa il Parlamento e il Governo fa il Governo. Se non si rispettano le reciproche competenze, si determinano gravi confusioni.

Nell'affrontare problemi di questa gravità, onorevoli colleghi, occorre procedere con estrema serietà. Non possiamo permetterci il rischio di sbagliare. Anche coloro che credono di poter trarre vantaggi immediati da una riforma di questo genere, dovrebbero riflettere attentamente, perché spesso nelle vicende della storia vi sono dei *boomerangs*. Soprattutto i partiti intermedi devono pensarci bene, perché le regioni (come già ebbi a dire, sia pure in una diversa prospettiva, affrontando in quest'aula il problema del *referendum*, dal quale potrebbero derivare analoghi effetti) possono essere strumenti di compressione ed anche di annientamento delle forze intermedie, radicalizzando nella realtà italiana la lotta politica e potendo determinare scontri apparenti, che possono poi tramutarsi in incontri. Questo non è un discorso senza punti di contatto con le regioni. Noi siamo uomini politici e incidiamo sulla realtà. Quindi, attenzione ai mali passi. Ve lo dice un partito che è per il decentramento, per la devoluzione, ma per una devoluzione seria, che non annulli il principio dell'unità come punto di arrivo di formazioni dialettiche, di momenti relativi nella dinamica dello Stato, e non di momenti assoluti e feudalistici, che invero alterano completamente l'anima della nostra Repubblica. Quindi, noi condurremo la nostra battaglia, senza ostruzionismo: una opposizione seria, fatta di argomenti. Non so quanto durerà. Forse non seguiremo il brutto esempio fornito dall'onorevole Andreotti a proposito del divorzio. La differenza sarà questa, onorevoli colleghi: la tattica della lunga discussione sul divorzio adottata dall'onorevole Andreotti rischia di far morire di fame il segretario della lega per il divorzio, l'amico Pannella, che già da tre giorni digiuna; mentre, se noi prolunghiamo di qualche giorno la nostra discussione, non credo che vi sarà un Pannella che morirà. Quindi, sotto questo profilo la nostra coscienza sarà molto più tranquilla. L'onorevole Andreotti, che è buon cristiano, fa morire qualcuno di fame e non gliene importa niente. Sono affari suoi; se la vedrà poi in altra sede!

Questa battuta scherzosa vuole coprire una profonda ansietà, che non è soltanto nella mia anima di uomo politico e di modesto giurista, ma è in tutti noi. Molto ci accomuna; possono esservi delle differenze, e guai se non ci fossero: che dialettica tra partiti si avrebbe, altrimenti? Ma abbiamo in comune l'amore per questa nostra Repubblica, cui anche noi abbiamo collaborato. Se l'onorevole Ballardini avrà la bontà di andare a leggere i lavori preparatori, vedrà che nell'articolo 117 della Costituzione ho messo anch'io, modestamente, le mani, e credo che qualche influenza sia rimasta. Abbiamo creato questa Repubblica perché sia una e indivisibile, e articolata. Queste formazioni dialettiche possono essere vie o itinerari per il raggiungimento di una unità, ma non facciamo in modo che lo strumento sopraffaccia lo scopo finale e che invece dell'unità si abbiano soltanto i momenti relativi e di dispersione a carattere feudalistico. (*Applausi*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLO SCIOPERO GENERALE DEL 19 NOVEMBRE 1969

Seduta antimeridiana del 19 novembre 1969

*Il 19 novembre 1969 si svolge in tutta Italia uno sciopero generale per la casa, organizzato da CGIL, CISL e UIL. A Milano avvengono scontri con le Forze dell'ordine, in cui perde la vita un agente di polizia.*

*In Assemblea si svolge un dibattito, durante il quale Bozzi prende la parola, dichiarandosi contrario alla proposta di Ceravolo di sospendere i lavori parlamentari. Sostiene, infatti, che si creerebbe un precedente nuovo nella storia parlamentare, introducendo una sorta di sciopero di un organo sovrano, che per sua natura non deve ricorrere a questa forma di protesta.*

**Bozzi.** Non intendo parlare della natura di questo sciopero; però mi rifiuto di pensare ciò che si potrebbe trarre dalle argomentazioni dell'onorevole Ceravolo e cioè che si tratti di uno sciopero di carattere politico. Uno sciopero ha una ragione, una validità se è fatto per motivi professionali. Uno sciopero politico, soprattutto contro il Governo e – ancora peggio – contro il Parlamento, sarebbe veramente una stortura inammissibile, in contrasto con la natura stessa dello sciopero e la sua legittimazione democratica.

Quanto al punto di immediato esame, cioè alla richiesta di una sospensione, credo che sia nel potere-dovere della Presidenza, da chiunque essa al momento sia impersonata, respingerla; diversamente, creeremmo un precedente nuovo nella storia parlamentare.

La Camera, come tutti sanno, è un organo sovrano; e gli organi sovrani non scioperano.

Io ricordo, per l'autorità che indiscutibilmente questo richiamo ha, un messaggio del Presidente della Repubblica, con riferimento allo sciopero di un'altra categoria importantissima, non mai comunque dell'importanza del Parlamento: quella dei magistrati. Egli disse che gli organi sovrani non scioperano. Guai se dovessimo creare un precedente che, sia pure attraverso la forma della sospensione, instaurasse lo sciopero temporaneo, l'adesione della sovranità dello Stato, attraverso il Parlamento, ad una manifestazione dei sindacati, che hanno una loro autonomia e la devono avere e guai se non l'avessero! Guai se ci fossero delle contaminazioni fra i gruppi profes-

nali od i sindacati e i gruppi politici! Veramente sconvolgeremmo tutti i principi fondamentali di una società democratica.

È per questo che io mi affido alla sensibilità ben nota del Presidente di questa nostra seduta, perché respinga, sulla base di queste motivazioni e di altre che egli vorrà aggiungere, la richiesta di sospensione formulata dall'onorevole Ceravolo.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULL'INTRODUZIONE DEL DIVORZIO

Seduta del 24 novembre 1969

*All'apertura della V legislatura, nel giugno 1968, settanta deputati dei partiti laici (PRI, PSU, PCI e PSIUP) presentano la proposta di legge sull'introduzione del divorzio «Casi di scioglimento del matrimonio» (C. n. 1), con primo firmatario Fortuna. La proposta di legge, abbinata a quella del deputato liberale Baslini «Disciplina dei casi di divorzio» (C. n. 467), viene discussa alla Camera dal 29 maggio al 28 novembre 1969.*

*Aldo Bozzi contesta gli argomenti degli oppositori all'introduzione del divorzio, che articolano le loro motivazioni con la necessità di salvaguardare i più autentici valori della famiglia. Il deputato liberale, al contrario, riconosce nel divorzio uno strumento atto a dare una veste di legalità alle molte situazioni in cui le famiglie sono disgregate di fatto e si richiama ai valori laici e civili della società.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, noi liberali crediamo di aver condotto questa battaglia in favore d'un certo tipo di divorzio svolgendo un discorso sereno, consapevoli della complessità del problema, delle sue implicazioni civili, politiche, sociali e religiose. Parliamo da laici, ma non possiamo ignorare che la stragrande maggioranza del popolo italiano è cattolica; non possiamo ignorare che in Italia ha sede il papato, anche se ricordiamo che l'attuale Pontefice ebbe a dichiarare, in una non lontana intervista, che tal fatto era alquanto scomodo per il papato stesso. Abbiamo bandito dal nostro discorso in favore d'un certo tipo di divorzio ogni elemento, sempre in sé rozzo, di anticlericalismo, che è cosa superata e anacronistica. C'è stato (come c'è, ed è giusto che ci sia) un travaglio nei gruppi, nei partiti e negli individui; data la complessità del problema, c'è stato un travaglio anche in me stesso, che da posizioni antidivorziste assunte nell'Assemblea Costituente sono passato a posizioni favorevoli. Vale per me la stessa motivazione che la Corte costituzionale ha apportato per spiegare il mutamento di giurisprudenza nei riguardi della legittimità del reato di adulterio: è la «realtà sociale» nuova che induce al ripensamento; molte cose son mutate, dal 1947 ad oggi, in Italia e nel mondo. Ognuno può avere la sua via di Damasco. Anche il mio amico, il simpatico onorevole Greg-

gi, ha avuto la sua via di Damasco: per l'occasione, veramente, era la via di Frosinone. Infatti, egli ci ha raccontato d'esser stato fino al 1965 favorevole al divorzio; avendo poi assistito, proprio a Frosinone, a un dibattito in una sede del partito socialista, aveva tratto argomenti che lo hanno portato a mutar di opinione.

C'è un legittimo travaglio, dunque. Ed io mi compiaccio – come dire? – della quadrata compattezza dei deputati della democrazia cristiana. Sono lieto nel vedere che la democrazia cristiana, nella quale non mancano (ricorro a un vocabolario d'attualità) «fermenti» e «tensioni», sia, su questo argomento, schierata con una unanimità che di certo non ha nulla di comune con l'«unanimismo» che constatiamo nelle vicende di quel partito, vicende nelle quali possiamo penetrare non essendo esclusive della democrazia cristiana, ma riflettendosi su tutta la vita politica.

Eppure, consentite che io ricordi che nel Concilio di Trento ci furono dei vescovi che mossero riserve contro l'indissolubilità del matrimonio (e nemmeno pochi: potrei sbagliare, ma credo che fossero un centinaio), e svolsero argomenti di varia natura a favore della dissolubilità. In un'inchiesta condotta di recente con alto spirito civile ed approfondimento in Canada (inchiesta che è inserita in un prezioso volume edito dal Segretariato generale della Camera dei deputati), la Lega delle donne cattoliche del Canada si è pronunciata sul problema del divorzio con civile spirito di liberalità. «Anche se noi non crediamo al divorzio – ha detto la Lega – non possiamo attenderci che le leggi del paese siano formulate in modo da impedire a coloro che, diversamente da noi, non ritengono il matrimonio monogamico e indissolubile, di seguire le indicazioni delle loro convinzioni religiose. Anche se noi abbiamo sicuri convincimenti in materia di matrimonio, vogliamo sottolineare che non è nelle nostre intenzioni imporre tali convincimenti a tutta la società canadese per mezzo della legislazione civile».

Mi piace anche ricordare che nel Concilio Vaticano II s'è levata, cautamente, com'è naturale nell'ordine di cose della fede, qualche voce che apriva uno spiraglio e dava un qualche avvio al ripensamento su questa materia, sulla quale per altro la Chiesa mantiene un no reciso.

Quindi, ripeto, tanto più è apprezzabile la quadrata compattezza della democrazia cristiana, che va al di là di quella di alcuni vescovi del Concilio di Trento.

**Scalfaro.** Siamo rimasti soli a difendere la laicità dello Stato.

**Bozzi.** Verremo anche a questo punto. Dicevo, dunque, che la posizione della democrazia cristiana va al di là della posizione dei vescovi dissidenti del Concilio di Trento, e va anche al di là della voce più aperta levata nel Concilio Vaticano II.

Vorrei ora, se i colleghi consentono, passare molto rapidamente in rassegna i principali argomenti che sono stati adottati contro l'introduzione del

divorzio; li ho raggruppati un po' disordinatamente, e non li esporrò seguendo la scala della loro importanza.

Il primo argomento è quello della eterogeneità della maggioranza parlamentare a favore del divorzio. Forse la democrazia cristiana, che muove tale accusa, pensa che noi stiamo per concludere con i comunisti un «patto costituzionale»; ma io voglio subito rassicurare la democrazia cristiana, perché disegni di questo tipo non sono di casa nostra. Li cerchi piuttosto in casa sua. Si tratta d'una mera convergenza su una posizione di cultura, sul modo d'intendere la famiglia e i rapporti che in essa si pongono. Mi permetto, del resto, senza alcuno spirito polemico, di ricordare che quando all'Assemblea Costituente si dovette votare l'articolo 7 della nostra Costituzione, quello che v'inserisce i Patti lateranensi, nessuno disdegnò, se pur non sollecitò, i voti del partito comunista. Ed ho ragione di sospettare che se oggi, per avventura, il partito comunista fosse disposto a mutare opinione sul tema del divorzio, probabilmente la democrazia cristiana non griderebbe allo scandalo e accetterebbe di buon grado quell'apporto che sarebbe decisivo per la causa antidivorzista.

Il secondo argomento è questo: la realtà italiana non sarebbe matura per il divorzio.

I discorsi sulla maturità della società si prestano a considerazioni infinite (che io mi guarderò bene dal fare), e spingono l'attenzione immediatamente sulla funzione della legge in una società civile. Ma veramente, onorevoli colleghi, la legge è sempre e soltanto atto di registrazione di volontà collettive o, per avventura, in taluni momenti, e soprattutto in comunità pluralistiche non omogenee, come è la società italiana, nella quale si devono lamentare dislivelli culturali ed economici profondi – e quelli culturali rischiano d'essere più gravi di quelli economici –, la legge non può avere anche una funzione di rottura di ataviche incrostazioni, di forme arcaiche, una funzione di apertura e di anticipazione di nuovi assetti?

Se ci leghiamo rigidamente al criterio della maturità della società, che cosa si dovrebbe dire oggi delle leggi che introdussero, ad esempio, il suffragio elettorale, prima allargato agli uomini, poi, con un atto che, a mio avviso, è uno dei più rivoluzionari compiuto in questi ultimi anni, esteso anche alle donne, mediante un decreto-legge, se non erro, del 1945?

Chi poteva dire in quel momento, nel 1945, che l'Italia, dove per vent'anni non s'era votato, fosse matura per un tanto largo processo di estensione? Eppure la legge fu varata, e nessuno oggi se ne duole. Fu un atto di anticipazione, di apertura, che ha potuto determinare in un primo momento un qualche squilibrio ma che in definitiva s'è risolto in un arricchimento della nostra società democratica.

Un altro argomento che ho sentito prospettare è quello del pericolo di allargamento delle fattispecie divorziste. Che cosa si dice da parte degli antidivorzisti? Che comunque si cerchi di stabilire un ancoraggio, di legare cioè la possibilità di ricorrere al divorzio a talune ipotesi obiettive e

determinate, la realtà prenderà sempre il sopravvento, essendo nella natura stessa del divorzio insita una carica di espansione; in sostanza, i divorzi, concepiti inizialmente come fattispecie limitate, con l'andar del tempo, sotto l'incalzare di domande sociali sempre crescenti, finirebbero con il dilagare. A ciò si aggiunga – ed è un altro aspetto delle critiche – la possibilità delle frodi.

Sono due argomenti che, come spesso avviene, hanno in sé una parte di verità. Però, non è esatto che esistano legislazioni civili nelle quali il divorzio sia disancorato dalla predeterminazione di cause obiettive, la cui valutazione è affidata ad organi di giustizia. Dirò che in alcuni paesi (e tipico a questo proposito è l'esempio dell'Unione delle repubbliche socialiste sovietiche) v'è un processo inverso: da una configurazione più larga, che prendeva le mosse dalla negazione del matrimonio e della famiglia, si è passati – e si va sempre più accentuando questo indirizzo – ad una situazione opposta d'istituzionalizzazione della famiglia e di limitazione delle ipotesi di divorzio. Quindi, non si tratta d'un andamento generale: v'è sempre un ancoraggio a cause legittimanti ben individuate, v'è sempre un accertamento del giudice; v'è, in alcuni paesi, che raccolgono centinaia di milioni d'individui, un'inversione di marcia ed una restrizione dell'area di applicazione del divorzio.

Parlavo prima delle frodi. Ma certo che le frodi vi potranno essere! Scrisse un illustre studioso che la storia dell'amministrazione della giustizia si potrebbe scrivere narrando la storia dell'errore giudiziario. L'operare umano paga inevitabilmente un costo, che è l'errore. Anche il giudice lo paga: dal processo di Gesù ai più clamorosi casi di errori giudiziari dei nostri giorni. Ma ciò ammesso, qual conseguenza ne trarremo? Che non faremo le leggi? Che non organizzeremo una amministrazione della giustizia? Che fuggeremo dinanzi a certe situazioni per il timore che esse possano dalla malizia essere distorte verso fini diversi da quelli che la legge intende tutelare? No, non ci potremmo comportare così, se siamo uomini politici. Cercheremo di far bene le leggi, cercheremo di organizzare nel modo migliore la giustizia, ricordando sempre che non di giustizia divina, ma di giustizia umana, si tratta.

Del resto, onorevoli colleghi – e non c'è, ripeto, nemmeno in questo, alcuna nota polemica, anzi c'è un apprezzamento – quando i tribunali ecclesiastici, sotto la forma della nullità del matrimonio, fanno passare sostanzialmente dei motivi che con la nullità non hanno nulla a che vedere, in quanto non coevi al formarsi del vincolo coniugale e non inerenti al fatto del consenso, ma evidentemente sopravvenuti, si tratta forse d'una frode? O non è, invece, l'umanità del giudice a prendere il sopravvento? Di fronte a fattispecie che non sono preventivamente configurabili o che non possono essere costrette nelle maglie della norma, il giudice ecclesiastico è preso dal dramma tipico di tutti i giudici, quello di applicare la norma secondo il suo astratto rigore, o di tentare, forzandone la duttilità,

di adattarla ad una situazione umana che astrattamente considerata non vi potrebbe essere compresa. Ed egli sceglie quest'ultima soluzione.

Un altro argomento che qui largamente ha avuto illustrazione è questo: che il fenomeno dello scioglimento del matrimonio sarebbe, in tutti i paesi in cui l'istituto è conosciuto, in continua crescita, e sarebbe il divorzio stesso, per propria malefica natura, stimolatore della rottura del matrimonio: quindi, non una cura di situazioni patologiche, ma esso medesimo un male che determinerebbe lo scioglimento del vincolo in misura sempre crescente. Di qui le statistiche. Ne abbiamo sentite di statistiche! Io ho grande, sincera stima degli statistici e delle loro elaborazioni. Però la statistica ha validità, e può essere addotta come criterio comparativo fra situazioni di paesi diversi, se si fonda sulla identità di parametri oggettivi e soggettivi rilevati nei paesi medesimi. Se non c'è l'identità di parametri, è sbagliata la base di partenza e quindi è sbagliato anche l'arrivo.

Ora, se c'è per sua natura una materia che difficilmente si presta ad un esame statistico, questa materia è proprio quella del diritto familiare, che è intima e gelosa. Ma come individueremo il numero dei figli illegittimi esistenti in Francia, poniamo, rispetto a quelli esistenti in Italia? Ma chi può registrare cose di questo genere? Se non inseriamo fra i criteri di valutazione la varietà delle legislazioni, ogni ricerca è errata. In Italia, ad esempio, come tutti sappiamo – anch'io voglio ricordare un motto latino – *pater is est quem iustae nuptiae demonstrant*, si ha, cioè, una presunzione di legittimità; e allora quale ricercatore potrà penetrare nelle alcove a fin di statistica e incasellare il figlio come legittimo o non legittimo? Ci dovremo forse basare sulle sole dichiarazioni pubbliche? Sarebbe lo stesso che voler fare una statistica delle infedeltà coniugali fondandola sui giudizi di adulterio o di concubinato o di relazione adulterina!

Siché, anche l'indagine sul divorzio, prescindendosi dalla diversità delle legislazioni, prescindendosi soprattutto dalla diversità di mentalità e di costume delle società nelle quali l'istituto opera, può dare soltanto una qualche indicazione, ma non rappresenta un elemento sicuro e determinante. Del resto, la ragion del numero, l'asserito aumento del divorzio non hanno un'efficacia probatoria negativa, di per sé soli considerati. Occorre meditarci su.

Vorrei, onorevoli colleghi, anche sottoporre alla vostra attenzione talune considerazioni svolte nella citata relazione canadese; mi sembrano di spiccato interesse e rispondono alla critica che fa leva sull'accresciuta frequenza dei divorzi. «Il solo aumento del numero dei divorzi accordati – è detto nella relazione – non deve essere motivo di preoccupazione. Il numero non è un elemento determinante di giudizio, se esso non fa che rispecchiare la regolarizzazione di situazioni illecite. È auspicabile per la società che il numero dei divorzi aumenti, se in corrispondenza sono destinati a diminuire il concubinato e la bigamia. È necessario tener presente che nel secolo XX vi è stato un aumento del numero dei matrimoni. Così in Inghilterra il nu-

mero delle donne sposate si è raddoppiato. Ciò dipende non soltanto dall'aumento della popolazione, ma anche dal fatto che le donne contraggono matrimonio in età più giovane e che è cambiata la proporzione tra donne sposate e nubili. Poiché oggi ci si sposa più presto e si vive più a lungo, la durata dei matrimoni è quasi raddoppiata ed i rischi sono aumentati in proporzione. Non si può affermare che i matrimoni mal riusciti siano più frequenti che non in altri tempi. Il divorzio è divenuto una soluzione riconosciuta per i matrimoni sbagliati. In altre epoche il divorzio era meno praticato non soltanto per le obiezioni religiose nei confronti di esso e per lo scandalo sociale che ne derivava, ma anche perché era un lusso costoso che non ci si poteva permettere per ragioni economiche. Da qualche anno, tuttavia, per le profonde trasformazioni della società e del sistema educativo nel nostro paese, coloro che in precedenza ricorrevano ad unioni illecite preferiscono ora, in gran numero, divorziare e contrarre nuove nozze». Come vedete, si tratta d'una serie di argomenti che hanno una loro validità.

Un'altra critica che si muove da parte degli antidivorzisti – vi ho accennato poco fa – è questa: se voi introducete il divorzio, si rompono gli argini. Vedete, io non vorrei indulgere a un'impostazione, come dire, manichea, che pur ho sentito riecheggiare in molti interventi: «il divorzio, tutto bene; il divorzio, tutto male». No, il divorzio non sanerà tutte le situazioni, continueranno le relazioni illegittime, non tutti ricorrono al divorzio; ma non sarà nemmeno tutto male. Ora, io vorrei dire ai colleghi, soprattutto della democrazia cristiana: ma, se proprio voi ritenete che, appena introdotto l'istituto del divorzio, ci sarà la «corsa allo scioglimento del matrimonio», allora vuol dire che la famiglia è guasta fin da adesso. Non può essere infatti il solo apprestamento d'uno strumento giuridico a determinare il fatto che voi temete. Vuol dire che voi riconoscete che oggi c'è soltanto l'argine esterno della legge, lo strumento della coerenza d'una norma giuridica per contenere, per comprimere il manifestarsi del disfacimento interiore della famiglia. Ma questo fenomeno di corruzione nella famiglia, onorevoli colleghi, si manifesta oggi per altre vie, per le vie dei concubinati, delle unioni illegittime, delle tolleranze indecorose. Ora, io domando: qual è il male? Dove risiede il male? Il male risiede nelle situazioni patologiche, nelle relazioni di concubinato, nelle evasioni continue, ovvero risiede in quella maniera di manifestazione che sarebbe il divorzio? Vogliamo correggere ed eliminare il male o temiamo lo scandalo? Ecco il problema politico, e, prima ancora, morale, di fondo. Se voi riconoscete che, introdotto il divorzio, ci sarebbe un'esplosione divorzistica, vuol dire che le cause già esistono adesso e sono gravi; e voi non le potete contenere con il giudice e con il carabiniere; dovete ricorrere ad un'altra legge, ad una legge morale. E non vi accorgete, onorevoli colleghi, dell'indifferentismo che oggi c'è nella nostra società – e lo dico con profondo rammarico di cittadino e di cristiano – verso certi fenomeni di degenerazio-

ne? Non vi accorgete del lassismo nei costumi, di questa sorta di assuefazione alle relazioni illegittime, alla prole naturale, all'amore libero e di gruppo, di questa assuefazione al cattivo odore, che è la più deplorabile degradazione morale? Come potremo sperare di risalire la china se indulgeremo a forme d'ipocrisia e non esalteremo la veracità e la forza dei valori interiori?

Non mi tratterò sulla questione di costituzionalità perché, come l'onorevole Presidente ha ricordato poco fa, essa è stata trattata e decisa con voto della Camera, che ha un valore preclusivo, per lo meno ai fini d'intrattenere qui un ulteriore ampio discorso sul tema.

Io ho avuto il piacere di essere largamente citato, in particolare dall'onorevole Ruffini per un mio libro. Sono sempre felice quando posso fare delle buone letture, e sono felice se anche i colleghi fanno delle buone letture. Anzi, per inciso, annuncio che è imminente l'uscita della terza edizione di quel libro e raccomando di acquistarla.

**Cantalupo.** È vietato fare propaganda!

**Bozzi.** Voglio dire: c'è una posizione, soprattutto da parte della democrazia cristiana, d'intransigenza assoluta: no al divorzio per il matrimonio civile, no al divorzio per il matrimonio malamente detto, secondo me, concordatario (ma lasciamo da parte le questioni di sottigliezza giuridica).

Ora, io riconosco che per il matrimonio concordatario ci possono essere delle perplessità. Io stesso le manifestai; la dottrina giuridica è divisa. Una più meditata riflessione scientifica, da me compiuta, porta a considerare che lo Stato non può avere rinunciato al diritto ad introdurre con legge ordinaria il divorzio anche per il matrimonio concordatario. Le ragioni sono semplici e le ricapitolo con estrema rapidità. Il matrimonio concordatario riguarda la formazione del vincolo, la capacità degli sposi, le condizioni per concludere il rapporto coniugale, e ciò spiega perché i giudizi di nullità siano riservati ai tribunali ecclesiastici: appunto perché si tratta di cause di nullità, che ineriscono al momento formativo del vincolo, alla sua nascita. Ma, una volta che il matrimonio è nato secondo le regole formative del diritto canonico, esso viene inserito nell'ordinamento civile, mediante quell'atto ricettivo che è la trascrizione, e diventa matrimonio civile, celebrato nelle forme concordatarie ma pur sempre matrimonio civile. L'indissolubilità deriva non dal valore sacramentale del vincolo, principio che nessuno Stato di democrazia liberale può ricevere, ma deriva esclusivamente da una dichiarazione dello Stato, che non distingue, a questo fine, tra matrimonio concordatario e non concordatario. La disciplina del matrimonio è unitaria: cioè, in Italia, il matrimonio può essere costituito in due maniere, ma, una volta costituito, esso confluisce in una disciplina unitaria, che è la disciplina civile.

Ora, la democrazia cristiana ha negato anche la possibilità del divorzio per il matrimonio civile.

Io ricordo, onorevole Gava, che nella fase che ha preceduto la proposta di legge Fortuna-Baslini, ci fu a un certo momento un atteggiamento di alcune correnti laiche che prospettarono l'opportunità, a titolo anche sperimentale, d'introdurre il divorzio soltanto per il matrimonio civile. Vi furono articoli in tal senso sull'*Espresso*, su *Astrolabio*, su riviste che sono espressione di notevoli ambienti culturali. A mio avviso, sarebbe stato un errore, e non per ragioni di ortodossia costituzionale, che non esistono, ma perché si sarebbe determinata una differenza sociale fra coloro che avessero scelto il matrimonio civile, manifestando una inclinazione in partenza alla possibilità di servirsi del divorzio, e coloro che avessero scelto il matrimonio concordatario; e poi perché vi sarebbe stata una qualche spinta alla fuga dal matrimonio concordatario verso quello civile, con riflessi nei rapporti tra Stato e Chiesa, rapporti che invece debbono essere affrontati in maniera integrale e leale. Comunque, la democrazia cristiana ha portato la sua opposizione fino a sostenere l'incostituzionalità del divorzio per il matrimonio civile: tesi che, francamente, non regge. Su tutto si può discutere; ma quando si presentò il progetto di Costituzione con l'aggettivo «indissolubile», l'Assemblea Costituente approvò un emendamento che lo soppresse; come si può oggi reintrodurre quel concetto d'indissolubilità e farlo discendere da principi istituzionali dimenticando che l'eliminazione dal testo non avvenne perché la menzione era superflua e pleonastica ma perché non si voleva proprio costituzionalizzare la regola dell'indissolubilità?

Comunque, onorevoli colleghi, il discorso di costituzionalità riveste senza dubbio importanza, ma non è «il» discorso: è un discorso che oggi fa comodo: non essendo i deputati favorevoli al divorzio in numero tale da poter varare una legge costituzionale, il divorzio sarebbe insabbiato. Ma, ripeto, non è «il» discorso, perché l'opposizione degli antidivorzisti sussisterebbe egualmente, ed è logico, pur se si ricorresse allo strumento della legge costituzionale. Intendiamoci: quando si sostiene che il divorzio è contrario alla Costituzione, è possibile che fuori di qui taluno pensi che la sua introduzione non possa comunque avvenire. È un errore evidente. Lo Stato, salvo alcuni punti essenziali al sistema, può esercitare la sua potestà sovrana di modificazione della Costituzione, ma deve osservare particolari procedure. La revisione costituzionale è espressamente prevista per i Patti lateranensi. Il problema di merito, quindi, sussisterebbe ugualmente, così come sussisterebbe la denunciata violazione dello spirito concordatario, pur se si adottasse la procedura di revisione delle leggi costituzionali.

Occorre, onorevoli colleghi, condurre un esame delle società in cui il divorzio esiste da tempo. Si badi che si tratta di società molto vicine alla nostra, come l'austriaca, la belga, la francese, la tedesca: società nelle quali il cattolicesimo è molto diffuso. Ebbene, possiamo veramente accusare queste

società d'una sorta d'insensibilità morale? Ho sentito infatti affermare che nei paesi che conoscono il divorzio si svilupperebbero fenomeni di dissoluzione, di libertinaggio, di alienazioni mentali, di suicidi, che sarebbero conseguenza del divorzio. Ora, voi rivolgete a queste società un'accusa assai grave, la rivolgete nel momento in cui vogliamo fare l'Europa, e quindi riconosciamo che c'è con esse una cultura comune, un tipo di civiltà da difendere e sviluppare; e le colpite nel cuore, nel cuore della famiglia, nel cuore dei principi morali. Quanto meno, consentitemi di dire, che c'è dell'esagerazione nelle vostre affermazioni.

**Greggi.** Non le colpiamo noi. Si colpiscono da sole.

**Bozzi.** Sia cauto! Onorevoli colleghi, guardate nel loro insieme la famiglia francese, quella belga, quella tedesca, quella austriaca (in Austria il divorzio è stato introdotto nel 1938 proprio da Hitler, e poi mantenuto dalla libera democrazia): ma veramente, senza andare ai casi limite, anche per le conoscenze che abbiamo di queste società, riteniamo che esse siano tanto peggiori di quella italiana?

Ma diciamocelo francamente: c'è un serio timore di dissoluzione, di fronte ad una famiglia italiana che sarebbe oggi perfetta, sol perché ci sarà il divorzio? Possiamo impostare un problema di questo genere sul tipo di statistiche che c'è stato offerto, su questa prospettazione di mali che le società europee avrebbero l'insensibilità di non avvertire e di non correggere? Questo mi sembra (non voglio recare offesa a nessuno) una forma di provincialismo spirituale, un chiudersi, un aver paura delle manifestazioni dell'errore anziché dell'errore in se stesso: che è poi un problema di fondo di cui quello del divorzio è un profilo.

Onorevoli colleghi, guardiamo le cose come sono: oggi v'è in Italia una spinta contro la famiglia: la spinta è contro la famiglia, la spinta è contro il matrimonio. Leggevo l'altro giorno su un giornale di Torino che ad Ivrea, mi pare, alcuni ragazzi hanno occupato una scuola. Il fatto ormai non fa più impressione a nessuno. Però, quello che fa impressione è che questi ragazzi (che poi eran dei giovinetti) abbiano scritto sulle pareti delle aule questo *slogan*: «Noi siamo contro la società, la famiglia e la scuola». Capisco che possano essere contro la scuola: sono fenomeni che sempre ci sono stati, ci sono e ci saranno, quelli di ragazzi che non vogliono studiare. (*Interruzione del deputato Calvi*). Capisco la profonda stupidità di essere contro la società. Come se uno volesse dire: io sono contro l'aria che respiro. Ma dire «sono contro la famiglia», è il riecheggiamento di qualche cosa che è fuori e che va maturando e che è estremamente pericolosa. Voi, che avete studiato tante statistiche avrete certamente letto molti opuscoli, che sono sì di minoranze, ma di quelle minoranze di punta che poi spingono in una certa direzione le masse, vincendo l'inerzia e l'ignavia dei molti; le quali minoranze prendono in giro l'onorevole Fortuna e l'onorevole Ba-

slini (e me, naturalmente) e tutti quanti si fanno promotori del divorzio, perché considerano il divorzio un istituto inutile. Il divorzio, questa è la verità, è un istituto legalitario; il divorzio significa la legge, significa un accertamento, significa un giudice, significa una sentenza; significa l'ordine al posto del disordine. E i «contestatori» viceversa, si battono contro il matrimonio, difendono forme associative libere. La vera insidia è proprio in queste manifestazioni di punta contro il matrimonio e contro la famiglia.

Ora, come intendiamo rimediare? Dando un nuovo respiro alla vita coniugale e alla famiglia, o mantenendo, come v'è oggi, un congegno rigido di precetti e di sanzioni? Ecco il problema, che non è più il problema del divorzio, perché il problema del divorzio s'innesta nella nuova concezione della famiglia. Qui non ci sono monopoli! Al matrimonio come fondamento della famiglia, alla stabilità, che non vuole dire indissolubilità, del matrimonio, teniamo noi quanto altri.

**Castelli**, *Relatore di minoranza*. Non lo avete dimostrato, però!

**Bozzi**. Ella non ha altra forza che quella delle statistiche «fasulle».

**Greggi**. Statistiche «fasulle» no!

**Bozzi**. Io preferisco il Greggi del 1965. (*Interruzione del deputato Greggi*). Nel matrimonio c'è un elemento contrattualistico e un elemento istituzionalistico. L'uno e l'altro non sono separabili. Quando si dibatte, come di recente s'è dibattuto alla fondazione Luigi Sturzo, se il matrimonio sia un contratto o se sia un'istituzione, si dicono, come spesso avviene, due verità che coesistono e sono inseparabili; il matrimonio, infatti, nasce da un contratto – certo non in senso civilistico rigoroso, in senso patrimoniale – da un incontro di volontà e di consensi. Questo è il fondamento, il punto di partenza del matrimonio; c'è tuttavia anche una funzione istituzionale del matrimonio, c'è, cioè, una sua connessione con la società, una sua rilevanza pubblicistica. Il divorzio, come noi lo concepiamo, è congeniale sia all'aspetto contrattualistico sia all'aspetto istituzionalistico del matrimonio; quando si ha la prova, affidata all'accertamento del giudice, di ipotesi ben determinate, obiettive, di disfacimento, quando si ha la prova che quel consenso si è sciolto, che quel legame non sussiste più, che la comunità di affetti, di ideali, di destino è naufragata, allora l'elemento contrattualistico viene a mancare, e, dal punto di vista istituzionale, lo Stato non può restare inerte. Lo Stato ha il dovere d'intervenire perché contemporaneamente al naufragio della comunione spirituale sono venute meno le funzioni che la famiglia deve assolvere nella nostra società pluralistica; ed ecco che l'aspetto privatistico si salda con l'aspetto pubblicistico. Il naufragio irreparabile del matrimonio e della famiglia porta con sé l'esigenza d'un intervento dello Stato, che di regola resta al di fuori della famiglia, come vedremo, in quanto questa formazione na-

turale non può adempiere i compiti che reclama la società pluralistica. La famiglia, onorevoli colleghi, tanto più è valida quanto più si dà da se stessa le sue norme; certo, lo Stato non dev'essere assente. Ci mancherebbe altro; c'è un'antica tradizione, che parte dal diritto romano (ricordo la definizione, e lo dico senza alcuna retorica, della famiglia assunta a *seminarium rei publicae*). Lo Stato interviene, ma in forma suppletiva, ed appresta, per chi lo vuole usare, lo strumento del divorzio, quando la famiglia non può più assolvere i suoi compiti nella società; e vorrei dire che più ricca e articolata è l'autoregolamentazione delle famiglie, come comunione d'individui uguali e responsabili, più ricca e articolata diventa questa nostra società, nella quale le famiglie s'inseriscono. Ma tutto ciò che presuppone? Presuppone l'esistenza d'una famiglia responsabile, che si crei da se stessa le sue norme, vincendo di continuo le difficoltà che la vita presenta, e non ricorrendo alla legge o al carabiniere affinché legge e carabiniere sostituiscano quell'afflato e quella comunanza che più non sussistono. Ecco la nuova concezione della famiglia di cui l'istituto del divorzio è un pilastro. Vorrei dire, onorevoli colleghi, che la famiglia, in un sistema giuridico che conosce il divorzio, così come è concepito nella nostra proposta (verremo poi all'esame degli articoli, e non escludiamo emendamenti migliorativi, poiché il discorso naturalmente è aperto), ha un grado di dignità morale superiore a quello che ha la famiglia in un sistema in cui non ci sia il divorzio. E questo perché è più forte la spinta a ritrovare all'interno, nella coscienza dei membri della comunità familiare, la propria legge morale che diventa norma giuridica della comunità; per cui, se ci sono fenomeni di disfacimento, fenomeni di concubinato o di permanente e grave violazione di doveri familiari c'è la possibilità di porre l'ordine là dove era il disordine, mediante l'intervento del giudice e della legge: ecco la *ratio* del divorzio.

In sostanza, onorevoli colleghi, nella concezione che è nostra, l'indissolubilità dev'essere un bene che si conquista; non dev'essere il dettato d'una norma cogente, come la dissolubilità non dev'essere il prodotto d'un capriccio o una volontà ambulatoria, una elusione dai doveri che la famiglia comporta verso l'altro coniuge, verso i figli, verso la società; l'indissolubilità dev'essere il punto di arrivo d'una famiglia che vive una sua vita interiore e supera di continuo le difficoltà, che sa che v'è la possibilità di scioglimento e la tiene lontana. Ecco veramente la spiritualità della famiglia, ecco la legalità intrinseca, la sacralità della famiglia!

Onorevoli colleghi, se io volessi trovare la riprova della bontà di queste nostre argomentazioni, la troverei proprio nelle proposte di legge presentate da alcuni parlamentari della democrazia cristiana, non dico dalla democrazia cristiana. È il tema ripreso di recente nella fondazione Luigi Sturzo. Che cosa voi proponete come alternativa al divorzio? Voi prevedete una struttura più ampia della separazione e un allargamento dei casi di nullità.

I casi di nullità (veramente non vorrei recare offesa ad alcuno) così come sono congegnati – come dire? – istituzionalizzano la frode. Voi dite che il divorzio può dare adito alle frodi; io non lo nego perché il giudice è uomo, le parti sono anch'esse esseri umani e gli interessi sono quelli che sono, soprattutto in questo campo. Questo, però, è un fatto di deviazione, ma qui voi strutturate la norma sulle nullità gabellando per cause di nullità...

**Castelli**, *Relatore di minoranza*. La norma sulla nullità vi è in tutti gli Stati divorzisti.

**Bozzi**. Onorevole Castelli, mi dia atto che questo probabilmente lo so anch'io: il problema è di vedere come queste nullità sono strutturate. Oggi in Italia, nel nostro diritto positivo, i motivi di nullità sono concepiti in maniera tale, con tale rigore, che i casi di nullità credo che, nel volgere d'un anno, si contino sulle dita di una mano, e forse nemmeno.

Se voi avvertite il bisogno di allargarle è per porre un'alternativa (diciamo le cose come sono, uso una parola molto dura senza recare offesa ad alcuno; ma ci vuole ogni tanto), gabellando per cause di nullità, cioè per motivi coevi al formarsi del vincolo, fatti che sono, con luminosità lampante, successivi, sopravvenuti. Questa è la istituzionalizzazione della frode! Con questa differenza: che voi proponete l'allargamento delle nullità per il matrimonio civile (naturalmente non possiamo modificare il codice canonico: si dice che vi sia anche oltre Tevere una qualche tendenza alla revisione, ma sono affari della Chiesa). Perché? Per eccitare i vescovi di Prato? Non credo che sia più clima da vescovi di Prato! Per determinare una fuga dal matrimonio concordatario e un approdo verso aree più vaste di matrimonio civile, che sarebbe altra cosa malfatta se non provenisse da una libera scelta.

Ecco che la vostra alternativa della nullità porta a convalidare la nostra tesi.

Ma voi, onorevoli colleghi della democrazia cristiana, proponete di allargare anche i casi di separazione. Ora, dimentichiamoci d'essere giuristi o uomini politici e ricordiamoci soltanto d'essere persone che hanno una qualche conoscenza, sia pure limitata (parlo per me), di quanto avviene nella società. Ebbene, se noi mettiamo da parte astratti schemi giuridici, dobbiamo constatare che, in sostanza, la separazione – poiché, come l'esperienza insegna, essa raramente dà luogo a conciliazione – altro non è se un divorzio di fatto, un divorzio a cui non si dà questo nome.

**Bertè**. Perché, onorevole Bozzi, ella afferma che la separazione non dà luogo a conciliazione?

**Bozzi**. Non sostengo che la separazione non possa dare luogo giuridicamente alla conciliazione, ma constato che, di fatto, sulla base delle statistiche, le conciliazioni sono pochissime e che la maggior parte delle separa-

zioni è definitiva; mi riferisco alle separazioni giudiziarie, omologate dal giudice, a quelle, cioè, in ordine alle quali si posseggono sufficienti elementi conoscitivi. V'è poi la grande massa delle separazioni consensuali di fatto, che sfuggono, naturalmente, a qualsiasi accertamento.

Guardiamoci attorno fra le nostre amicizie, onorevoli colleghi. Ognuno di noi potrebbe citare casi di persone che vivono da tempo in stato di separazione, che si sono formate un'altra famiglia e che non si ricongiungeranno mai dopo essere state per tanto tempo separate. V'è, anzi, da domandarsi se convenga una conciliazione quando s'è persa per lungo arco di tempo la comunanza del sentire e del vivere e si sono create nuove relazioni.

Sto facendo, lo ripeto, un discorso di constatazione sociale ed umana, non giuridico. Sotto quest'ultimo profilo la separazione appare essenzialmente un istituto di passaggio; è giusto che venga regolato, come fanno le legislazioni di quasi tutti i paesi divorzisti (esclusa, se ben ricordo, l'Unione Sovietica), proprio perché v'è pur sempre una possibilità di conciliazione; ma quando la prova dei fatti dimostra che la conciliazione non è avvenuta e non può avvenire, il regime di separazione — che per giunta voi, colleghi democristiani, volete allargare sensibilmente — che cos'altro è se non un divorzio di fatto? E per di più senza avere i pregi che il divorzio indiscutibilmente ha, in quanto questo evita di mantenere fittiziamente e ipocritamente in vita una «società naturale» che non è più naturale e che, soprattutto, non è più società. Questo è appunto il vantaggio del divorzio rispetto alla separazione che si prolunga nel tempo.

Ecco dunque che proprio da voi, colleghi democristiani, attraverso l'alternativa che prospettate, vengono le prove della validità del divorzio inteso come noi lo concepiamo, come istituto di legge che ha una funzione di registrazione d'un fatto e insieme di creazione giuridica d'uno *status* nuovo. Il divorzio registra un fatto, il naufragio del matrimonio, ed evita di mantenere in piedi una comunione che s'è miserevolmente distrutta. Potrà essere riveduta la casistica, potranno essere migliorate alcune norme della proposta; questo è un discorso che si può sempre fare e che anzi si deve fare, data la complessità e anche la novità della materia; ma ora, in sede di discussione generale, dobbiamo attenerci ai principi fondamentali.

Nel corso di questa discussione è stata preannunciata da parte degli oppositori del divorzio la volontà di ricorrere al *referendum*: certo si tratta del legittimo uso di uno strumento, se vi sarà. Mi sia tuttavia consentito manifestare in questa polemica civile (e tradirei la mia coscienza se non lo facessi) alcune perplessità sorte in me circa il modo con il quale la questione è stata affrontata.

Indubbiamente questo ricorso al *referendum* è fiorito spontaneo nell'animo degli uomini politici che l'hanno invocato; ma dobbiamo registrare anche una sollecitazione esterna, da parte dell'Azione cattolica e dell'episcopato. Probabilmente, essa ha avuto scarsa influenza; però il fatto esiste, c'è una

concomitanza di atteggiamenti che dà luogo a sospetti: diciamocelo francamente, tanto più che voi avete affermato di fare un discorso soltanto laico!

**Castelli**, *Relatore di minoranza*. Anche gli iscritti all'Azione cattolica sono cittadini italiani.

**Greggi**. Si trattava di un freno, piuttosto che di una spinta.

**Bozzi**. L'onorevole Castelli, dunque, mi dà ragione: conferma che l'Azione cattolica, composta di cittadini italiani, ha fatto questo richiamo. Giustissimo. Io non dico che non lo debba fare. Il problema è se gli uomini politici lo debbano seguire, per la forza della fonte o se debbano soltanto fare valutazioni autonome.

Inoltre, invocando il *referendum* quando ancora non esiste la legge ad esso relativa (particolare di non trascurabile importanza!) e mentre si dibatte in Parlamento un tema politico (perché d'un tema politico si tratta, anche se il Governo sostiene d'esser neutrale), significa svilire il Parlamento. So che questo argomento non vi piace; la verità è spesso amara. Ma queste sono cose d'una logica elementare. Come si fa a dire, mentre il Parlamento dibatte un problema: ricorreremo al responso popolare per contraddire immediatamente quel che il Parlamento ha detto? Questo argomento svilisce non dico il prestigio, ma la stessa funzione del Parlamento, che del resto non si esercita senza un qualche prestigio (*Interruzione del deputato Greggi*). Questo argomentare è la denuncia pubblica della non rappresentatività del Parlamento. E ciò vuol dire ferire a morte la funzione del Parlamento.

**Andreotti**. Il *referendum* è sempre un appello avverso la decisione del Parlamento.

**Bozzi**. D'accordo, onorevole Andreotti: ma un appello appunto. Un conto è invocarlo dopo una qualche sperimentazione della legge (questo fa parte delle nostre critiche al *referendum*, alle quali non credo che tutti siano insensibili) e un conto è che voi, nel momento in cui il Parlamento sta per decidere, diciate: il Parlamento, che deve avere la rappresentanza della volontà popolare, in effetti non la possiede. Non c'è dubbio che ciò diminuisca grandemente la funzione e la dignità del Parlamento.

Sempre a questo proposito (si tratta d'un tema importante, perché è di costume e va oltre questa particolare vicenda) voglio dire agli amici della democrazia cristiana: se ricorrete al *referendum*, attenzione al costo di questa operazione! È un costo politico, civile e religioso. Sarebbe estremamente grave se, appena varata la legge sul *referendum* (poniamo che passi), si ricorresse al popolo per fare il primo esperimento di democrazia diretta proprio su questo tema, che presenta rapporti indiscutibili tra potere civile e religioso, anche se non lo si dice. Noi abbiamo condotto un discorso laico,

ma non dimentichiamo che in Italia esiste la Chiesa. Come potremmo dimenticarlo? Che uomini politici saremmo se dimenticassimo che in Italia la Chiesa non vuole il divorzio?

**Greggi.** Siamo noi che non lo vogliamo!

**Bozzi.** Se l'onorevole Greggi dimentica l'esistenza della Chiesa in Italia, è affar suo. Ma io non me ne posso dimenticare e, nella mia valutazione complessiva di uomo politico, devo mettere anche questa posta, che è molto pesante. Ma perché non debbo dirlo? Perché debbo nascondere? Perché volete fare gli ultralaici? È logico e naturale dire che occorre considerare che vi sono i rapporti con la Chiesa. Ma questo è un ragionare politico, cioè un ragionare d'insieme sui problemi della nostra società qual è. Per comodità polemica, per non fare apparire quello che realmente siete, andate sbandierando, colleghi della democrazia cristiana, un laicismo di comodo e affatto occasionale.

Onorevoli colleghi, pensiamo tutti insieme al costo d'un *referendum* su questa materia; lo vogliate o non lo vogliate, esso potrebbe essere interpretato come la volontà d'imporre la legge della Chiesa sulla legge dello Stato. Onorevole Gava, fra i costi di questa operazione c'è anche una tale preoccupazione. È inutile dire che non c'è perché non ci piace. Il *referendum* potrebbe essere interpretato in chiave fortemente polemica. Una lotta in Italia su questo tema potrebbe anche essere condotta, non certo da noi liberali, ma da altre forze, all'insegna di antichi rinfocolati rancori. E allora, altro che conciliazione! Un monsignore, di cui non ricordo il nome, ha detto di recente: «Il divorzio certo non ci piace; ma non ne faremo una tragedia». Ecco una nota di serenità. È bene, io dico, che l'uso del divorzio non piaccia; è bene che la Chiesa svolga, intensifichi la sua politica antidivorzista il giorno in cui il divorzio sarà ammesso. Ma allora la svolgerà sul piano delle coscienze, sul piano della spiritualità, facendo ricorso non già allo strumento della norma cogente, non già alla forza, ma al convincimento, ai valori interiori sui quali veramente si deve reggere la famiglia moderna.

Noi non vogliamo il risorgere di peccati, ma non per questo lo Stato può abdicare, onorevoli colleghi di tutte le parti politiche, ad essere se stesso. Noi liberali non dimentichiamo quanti sforzi, quante lotte i nostri padri hanno dovuto condurre nel processo formativo del Risorgimento, e ricordiamo come anche allora ci siano stati anatemi, diffidenze, lotte contro di noi. Eppure la storia si è incaricata di ricucire tutte le lacerazioni. Ecco la grande virtù della storia! Siamo andati avanti per quella che ai nostri padri sembrò la via giusta e la validità della scelta è stata riconosciuta, a un secolo di distanza, da altissime cattedre, proprio dagli eredi di coloro che allora lanciarono quegli anatemi e svolsero quelle resistenze e quelle lotte. Noi dobbiamo fare il nostro dovere per una famiglia, e quindi anche per

una società, fatte d'individui liberi e responsabili, una famiglia e una società più ricche dal punto di vista democratico e spirituale. (*Applausi*).

Seduta del 26 novembre 1969

*Scalfaro, insieme a molti altri deputati, presenta, nella seduta del 26 novembre 1969, un lungo e articolato ordine del giorno, in cui, ribadendo le motivazioni del fronte antidivorzista, si chiede che non si passi all'esame degli articoli.*

*Intervenendo in sede di dichiarazione di voto, Aldo Bozzi ritiene che, pur essendovi nell'ordine del giorno alcune considerazioni giuste, non sia opportuno impedire alla Camera di procedere all'esame di merito del progetto di legge e annuncia, quindi, il voto contrario del gruppo liberale.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, non riprenderò il discorso di merito sul divorzio; gli argomenti portati dalla nostra parte politica sono stati esposti da molti colleghi e, in ultimo, dall'onorevole Malagodi e da me stesso. Desidero dire che abbiamo ascoltato con molta attenzione gli interventi dell'onorevole Scalfaro e dell'onorevole Castelli. Non condividiamo gli argomenti da essi addotti, che non ci convincono; tuttavia siamo rispettosi del loro modo di pensare. Se volessimo aprire una polemica, ma ne rifuggiamo, almeno in questo momento, potremmo dire che nei loro interventi abbiamo colto stati d'animo e toni che ci auguravamo fossero, non dirò sopiti, ma definitivamente spenti. Per quanto riguarda poi l'intervento del ministro di grazia e giustizia, devo dire che neanche il discorso del senatore Gava ci ha convinti: e sottolineo la parola «senatore», per una considerazione che farò tra breve.

Vede, senatore Gava, non ci ha convinto nemmeno l'argomentazione dell'avvocato Gava. Il suo discorso era diretto a noi, ma aveva chiaramente come destinatario la Corte costituzionale. Non credo che gli argomenti da ella addotti potranno far breccia sulla Corte costituzionale, se per avventura essa dovesse essere investita del giudizio di legittimità costituzionale della legge.

Desidero soffermarmi per un momento su quanto ha detto il Presidente del Consiglio, onorevole Rumor. Noi credevamo – ma forse sbagliavamo, perché in questo paese non si capisce bene come vadano le cose – che il Governo avesse assunto un atteggiamento di neutralità sul problema del divorzio. Ritenevamo di sapere, per quelle poche nozioni che abbiamo, che credevamo e crediamo ancora sicure (a qualche cosa bisogna pure ancorarsi, altrimenti tutto va ad infrangersi sui marosi di questa nostra vita politica), che un Governo si qualifichi per la maggioranza che lo appoggia e che questa maggioranza non muti se i rappresentanti dei gruppi parlamentari che la compongono entrano a far parte del Governo oppure se alcu-

ni gruppi della maggioranza si limitano ad appoggiare il Governo dall'esterno, senza che i loro rappresentanti entrino a far parte della compagine governativa.

Questo aspetto è stato colto dall'onorevole Ballardini, con la sensibilità di cui gli do atto; egli ha creduto di metterci sopra una pezza, che però si è rivelata – me ne dispiace – una pezza a colori. Ora, il Presidente del Consiglio parla sempre come Presidente del Consiglio, e il ministro di grazia e giustizia, che è senatore, può parlare alla Camera dei deputati solo come ministro di grazia e giustizia.

**Pajetta Gian Carlo.** Il Presidente non avrebbe dovuto dargli la parola.

**Presidente.** Onorevole Pajetta, il ministro Gava ha parlato dai banchi del Governo, come era suo diritto. Continui, onorevole Bozzi.

**Bozzi.** Dicevo che il Presidente del Consiglio parla sempre come Presidente del Consiglio. Evidentemente ci troviamo in presenza di mutamenti nei principi che reggono il diritto costituzionale e parlamentare! Mi permetta, signor Presidente, di richiamare la sua attenzione di studioso su tali mutamenti, da cui deriva che il concetto di maggioranza assume un certo significato se i rappresentanti di tutti i gruppi che appoggiano il Governo entrano a far parte della compagine governativa in qualità di ministri e sottosegretari, mentre assume un altro significato se alcuni gruppi della maggioranza si limitano ad appoggiare il Governo dall'esterno.

Quanto all'ordine del giorno Scalfaro, il gruppo liberale voterà contro, per affermare così il diritto-dovere della Camera di entrare nel merito della proposta di legge.

Vorrei fare una sola considerazione. Non esiste un tipo astratto di divorzio. La posizione di coloro che dicono «sono a favore» o «sono contro» il divorzio, è una posizione di pregiudizialità sacramentale e fideistica. Io posso esprimere un giudizio anche in relazione al tipo concreto di divorzio che si vuole foggare. Potrei essere contrario ad un divorzio che si fondasse sul mutuo dissenso, posso essere favorevole viceversa a un divorzio che limita i casi di scioglimento del vincolo matrimoniale, ancorandoli a ipotesi obiettive da accertarsi con rigore dal giudice. Per questo, ritengo lesivo della funzione del Parlamento impedire allo stesso di esaminare nel merito la proposta di legge Fortuna-Baslini.

Dirò poi che la lunga motivazione dell'ordine del giorno Scalfaro, anche nella sua seconda edizione, ci trova (non ne farò un esame dettagliato, Dio me ne guardi!) in parte consenzienti, in parte dissenzienti.

Vi sono, in quell'ordine del giorno, considerazioni giuste, ed esso inizia un discorso che potremo portare avanti in altra sede; vi sono altri concetti che rispondono ad una visione della famiglia, e della società tutta intera nella quale essa si inserisce, diversa dalla nostra; ma non è questo il di-

scorso specifico che noi stiamo conducendo, che è quello riguardante il tema del divorzio.

In ogni caso, tutte queste considerazioni, anche quelle sulle quali concordiamo, sono espresse in funzione del dispositivo, che tende ad impedire alla Camera l'esame di merito del progetto di legge; esse non hanno dunque una loro autonomia ed evidentemente non possono avere un valore preclusivo dell'esame di altri aspetti del diritto di famiglia diversi da quelli che formano oggetto di questo dibattito.

Per queste considerazioni annuncio il voto contrario del gruppo liberale all'ordine del giorno Scalfaro. (*Applausi*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA QUESTIONE ALTO-ATESINA

Seduta del 3 dicembre 1969

*Nella seduta del 3 dicembre 1969 il Governo Rumor presenta un "pacchetto" di misure per porre fine al lungo contenzioso con l'Austria sulla questione delle garanzie delle minoranze di lingua tedesca nella provincia di Bolzano.*

*Nell'ampio e articolato dibattito che ne segue Bozzi, pur dichiarandosi favorevole all'autonomia delle popolazioni di lingua tedesca dell'Alto Adige, esprime alcune perplessità sul complesso di provvedimenti presentati dal Governo. Sostiene infatti che il "pacchetto" mette il Parlamento di fronte ad un insieme di indirizzi da accettare o da respingere, mentre sarebbe proficuo distinguere fra indirizzi condivisibili e altri degni di riflessione. Inoltre, ritiene che il complesso di provvedimenti scaturisca da un accordo che definisce «negozio claudicante», in base al quale l'Italia è impegnata e vincolata in un processo lungo e difficile, mentre la controparte, l'Austria, rimane libera di valutare secondo i propri interessi.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, vi è su questo problema dell'Alto Adige una fondamentale ispirazione comune fra i partiti che sorreggono il Governo, lo stesso Governo e noi liberali. Vorrei dire che più di una ispirazione si tratta d'una schietta concessione democratica. Dipende tale esigenza volta a concedere forme di più larga autonomia normativa ed amministrativa alle popolazioni residenti nella provincia di Bolzano dalla concezione che noi liberali abbiamo delle autonomie stesse, come forme di articolazione della comunità nazionale, dalla concezione della comunità nazionale medesima nella più ampia comunità internazionale, ed in particolare in quella europea.

Sicché non si tratta di un atto di concessione graziosa, ma, come dicevo, di un modo di concepire la società e lo Stato, un modo di concepire la società internazionale, in particolare l'Europa. Noi non vogliamo una Europa soffocata e conformistica. Riteniamo che i due elementi di costruzione dell'Europa consistano nell'integrazione dei valori propri di ciascuna individualità nazionale nei valori della solidarietà internazionale ed europea: due elementi che debbono trovare un punto di equilibrio e di penetrazione.

Questa concessione di più ampie autonomie all'Alto Adige è, quindi, una manifestazione autonoma, un'esigenza del nostro spirito democratico: si riporta formalmente all'articolo 6 della Costituzione (dico formalmente, perché la sua vera origine è nella nostra coscienza di cittadini e di europei).

L'articolo 6, come i colleghi ricordano, prevede la possibilità di concessioni di più ampie forme di autonomia alle minoranze linguistiche. È ovvio che l'articolo 6 non può contraddire il principio, direi supercostituzionale, consacrato nell'articolo 3 della stessa Costituzione, dell'uguaglianza di tutti i cittadini qualunque sia la loro lingua, di fronte alla legge; un principio che non è soltanto di eguaglianza formale, bensì di eguaglianza effettiva, sostanziale.

Nell'intendimento del Governo, che questa mattina l'onorevole Presidente del Consiglio ci ha ricordato, questo complesso di concessioni costituisce – come dire? – un passo avanti rispetto a quanto era previsto nell'accordo De Gasperi-Gruber. Quindi, secondo il punto di vista del Governo, che noi condividiamo, non siamo in una fase di adempimento di quell'accordo (un adempimento che per noi è già un fatto compiuto), ma si tratta di una fase nuova, se pur questa fase nuova si muove ovviamente nello spirito dell'accordo De Gasperi-Gruber. Non siamo di fronte alla esecuzione d'un obbligo giuridico, siamo di fronte ad una presa di posizione autonoma del Governo italiano per una sua libera determinazione, per quanto – come avrò modo di dire – questa impostazione di carattere interno abbia delle inevitabili connessioni, implicazioni ed esplicazioni con profili di carattere internazionale.

Desidererei conoscere, se vi sarà una replica dell'onorevole Presidente del Consiglio, come penso che vi sarà, se questo punto di vista che egli ha espresso – che cioè le nuove forme di autonomia non rappresentano adempimento dell'accordo De Gasperi-Gruber, ma costituiscono un ulteriore passo avanti – sia condiviso dal governo austriaco, o se per avventura il governo austriaco non consideri il complesso del «pacchetto» come esecuzione dell'accordo De Gasperi-Gruber.

Qualora vi dovesse essere un dissenso su questo punto fondamentale, le ragioni di riserve e di preoccupazioni che avrò fra breve occasione di esporre aumenterebbero notevolmente.

Noi con tutta lealtà dobbiamo dare atto al Governo dell'impegno che esso ha posto nelle trattative. È stata un'operazione difficile. Ci rendiamo conto delle difficoltà, che non sono soltanto politiche, ma anche psicologiche: e queste ultime a volte sono più complesse.

Noi vogliamo ricordare che, come liberali, demmo un nostro apporto critico alla commissione dei 19, presieduta dall'allora nostro collega onorevole Paolo Rossi. Ma oggi, onorevole Presidente del Consiglio, dobbiamo dirle – e glielo diciamo con qualche amarezza e qualche rammarico – che abbiamo compiuto quell'esame globale al quale ella questa mattina ci ha invitato. Lo abbiamo compiuto con serenità, con approfondimento, con senso

di responsabilità, quali si convengono ad un partito di uomini liberi, soprattutto di fronte a soluzioni che non riguardano il contingente e il particolare, che superano le pur naturali e necessarie divisioni politiche, i ruoli di maggioranza e di opposizione, e che attingono a valori assoluti e permanenti.

Questo esame, che è stato vivo in seno al nostro gruppo, ci ha condotti ad una considerazione che ci impedirà di votare a favore dell'ordine del giorno di approvazione della linea politica del Governo su questa vicenda, che certamente la maggioranza presenterà. Del resto, onorevoli colleghi, se abbiamo presenti le dichiarazioni (immagino che saranno riprodotte anche in quest'aula) che sono state rese, e che la stampa oggi ha pubblicato, da partiti che appoggiano il Governo, per lo meno nella presente vicenda (un appoggio limitato), dobbiamo dire che le dichiarazioni contenute in quelle prese di posizione esprimono riserve e preoccupazioni che sono di una pesantezza simile a quella delle riserve e delle preoccupazioni che noi tra poco esporremo. Probabilmente il voto di quelle forze politiche sarà diverso dal nostro, ma le motivazioni date sminuiscono dal punto di vista sostanziale il valore politico di quel voto.

Gli è, onorevoli colleghi, che siamo di fronte ad un problema complesso e difficile, che si è trascinato forse troppo a lungo e che nel suo cammino ha subito deviazioni ed appesantimenti.

Se consentite, vorrei adesso passare rapidamente in rassegna i motivi delle nostre perplessità e delle nostre riserve. Dirò subito che tutta questa vicenda è dominata da una forma di squilibrio nelle trattative. Questo sarà il punto dominante del mio intervento. Se io fossi un giurista, direi che siamo di fronte ad un «negozio claudicante», in forza del quale una parte si obbliga subito e l'altra non si obbliga o assume delle obbligazioni a scoppio ritardato.

Onorevoli colleghi, noi pensiamo che sarebbe stato preferibile che l'approvazione da parte del *Nationalrat* austriaco del «pacchetto» e del calendario operativo, due atti inscindibili fra di loro (non possiamo, in questa sede, parlare esclusivamente del «pacchetto» senza condurre il nostro discorso congiuntamente sull'agenda o sul calendario operativo), avvenisse a parlamento rinnovato. Io non faccio una questione di legittimità formale: faccio una questione – come dire? – di gusto politico...

**Cantalupo.** Di sincerità.

**Bozzi.** ...di valore impegnativo dal punto di vista sostanziale. Del resto, onorevoli colleghi, in tutti i sistemi a rappresentanza parlamentare esiste la comune prassi di considerare che gli organi prossimi alla scadenza si affievoliscono nella loro capacità rappresentativa. Nella prassi nordamericana c'è un'espressione tipica: si parla dell'«oca morente». Il presidente della repubblica, gli stessi parlamentari nell'ultimo periodo del loro mandato ve-

dono affievolita, naturalmente per una ragione democratica, la loro rappresentatività; e quindi, per una norma di correttezza che non è scritta in nessuna legge, ma che deriva dalla logica del sistema, si astengono dal compiere quegli atti che non siano assolutamente indispensabili o, come noi usiamo dire nel gergo italiano, di ordinaria amministrazione. Nella nostra stessa Costituzione il Presidente della Repubblica riceve una contrazione dei suoi poteri negli ultimi sei mesi del suo mandato, e noi stessi negli ultimi periodi del nostro mandato non possiamo compiere certi atti, tra i quali quello dell'elezione del Presidente della Repubblica.

Questo non si è verificato per l'Austria. Che cosa potrà avvenire se nella consultazione elettorale in Austria per il rinnovo del parlamento – che credo debba avvenire nella primavera prossima – dovessero cambiare le posizioni politiche? Le elezioni sono sempre un'incognita, meno che per la democrazia cristiana in Italia! Noi tutti sappiamo che la maggioranza favorevole al «pacchetto» conta uno scarto lievissimo oggi rispetto all'opposizione nel parlamento austriaco: credo si tratti di voti che si contano sulle dita di una sola mano. Ecco una ragione di preoccupazione, che va al merito, ripeto; non è una questione di legittimità, è una questione di opportunità.

Un altro elemento di incertezza in tutta questa negoziazione è rappresentato, onorevoli colleghi, dal seguente punto che mi permetto di sottoporre con molta serenità alla vostra attenzione. La negoziazione di quello che comunemente viene definito il «pacchetto» è stata condotta esclusivamente con la *Südtiroler Volkspartei*. Io non so, onorevole Presidente del Consiglio, quanto tal modo di negoziare sia conforme alla stessa lettera dell'accordo De Gasperi-Gruber che fa riferimento alla consultazione di esponenti delle popolazioni di lingua tedesca. L'accordo De Gasperi-Gruber mette a fuoco due concetti fondamentali: primo, che si deve trattare d'una consultazione e non d'una negoziazione impegnativa: una doverosa consultazione, ma che lascia libero lo Stato, cioè l'obbligo di richiedere un parere, fermo restando il potere, poi, di valutarlo secondo gli interessi generali, ivi compresi ovviamente gli interessi di tutela e di sviluppo del gruppo linguistico tedesco; secondo, che deve trattarsi d'una consultazione multilaterale, se così si può dire, cioè non con la partecipazione di un solo esponente, per quanto indiscutibilmente rappresentativo, qual è la *Volkspartei*. Quindi io ho l'impressione, onorevole Presidente del Consiglio, che questa negoziazione non sia conforme alla lettera dell'accordo De Gasperi-Gruber. Ma anche superando questo aspetto, che non è facilmente superabile, torna quella figura del negozio claudicante, dello squilibrio, della pattuizione sbilanciata. Che cosa è successo? È successo che il Governo italiano ha assunto a base delle proprie determinazioni la pattuizione, questa sorta di contratto – usiamo un'espressione che rende l'idea, alquanto impropria dal punto di vista giuridico – che ha concluso con un partito politico. Quindi i soggetti sono da una parte il Governo, dall'altra un partito politico. Ora, mentre il Governo ha una sua legittimazione istituzionale e ha la ca-

pacità d'impegnare lo Stato che rappresenta, per il momento attuale e per l'avvenire, un partito politico è niente altro che un partito e come tale non ha una tale capacità, essendo soggetto a tutte le naturali variazioni, a tutte le naturali fluttuazioni (le correnti, le maggioranze, le minoranze, tutte quelle cose che ci deliziano nella nostra vita quotidiana) proprie dei partiti politici. Ecco, un grave motivo di perplessità – a nostro avviso – che getta un cono d'ombra su tutta l'operazione, sul modo con il quale essa è stata condotta, e che ci rende molto incerti sulla possibilità di sicuro adempimento e di tranquillità per l'avvenire, che è la cosa alla quale tutti noi sinceramente aspiriamo. Ora, io non voglio soffermarmi, come altri hanno fatto, sulle vicende interne che si sono verificate in relazione al problema dell'Alto Adige nella *Volkspartei* – i partiti vivono di questa dialettica – però non posso nemmeno, come uomo politico, ignorarle. Ed è anche questo un elemento di perplessità.

Veniamo ora al contenuto del «pacchetto». Voi, onorevoli membri del Governo, avete creduto di agire nella segretezza, una segretezza che definirò unilaterale, a senso unico. Insomma, dal punto di vista ufficiale, onorevole Rumor, soltanto questa mattina noi abbiamo avuto un grazioso librettino, nel quale erano contenuti il «pacchetto» e alcune dichiarazioni esprimenti i punti di vista del Governo. Ma io voglio domandare: perché non avete aderito al punto di vista che noi liberali tante volte, in occasione di dibattiti sull'Alto Adige, attraverso i discorsi degli onorevoli Malagodi e Cantalupo, vi abbiamo prospettato? Perché – non vorrei pensare che abbiate avuto paura – siete rifuggiti da una discussione ampia, democratica sul contenuto del «pacchetto»? Perché avete anche voi proceduto – come dire? – a «maso chiuso»? A che cosa è servito questo modo di procedere? Certo, ci sarebbero stati incontri, scontri, una maggiore dialettica, ma da tutto questo sarebbe anche venuto fuori un punto di vista comune e più largamente accettabile. E invece è mancato un discorso democratico, l'apporto democratico che era indispensabile in un problema che, se pure ha riflessi d'origine internazionale, resta fundamentalmente un problema d'ordine interno.

Noi dobbiamo oggi discutere del «pacchetto». Ma quando ella, onorevole Rumor, ci invitava questa mattina ad un esame «globale» noi abbiamo capito il valore di quell'aggettivo. Che cosa era inserito in quell'aggettivo? Il «globale» significa: o prendere o lasciare. È la logica di questo tipo di trattativa.

Ora, ci consenta di dire che questo, per noi liberali, è alquanto deprimente. Questo trovarci con le mani legate, senza poter entrare nell'esame di merito – che sarebbe inutile in questo caso – senza poter proporre una qualsiasi modificazione, è cosa che non può certamente essere appresa con soddisfazione.

Vorrei aggiungere, onorevole Presidente del Consiglio (e sarò lieto se ella potrà darmi una smentita al riguardo), che, dato questo tipo di con-

trattazione, anche la potestà decisoria successiva del Parlamento verrà ad essere sostanzialmente limitata. Vorrei essere chiaro su questo punto. Noi saremo chiamati, secondo le previsioni, mi consenta, alquanto ottimistiche in ordine ai tempi che ella ha indicato questa mattina, a discutere una serie di provvedimenti legislativi d'indirizzi politici.

Ebbene, quando verranno tali disegni di legge e tali atti noi Parlamento saremo in una situazione obbligata o per lo meno con un margine ristrettissimo di potestà decisoria, perché il nostro dovere, se il «pacchetto» sarà approvato, sarà quello di accertare semplicemente se quei disegni di legge e quegli atti sono conformi al complesso normativo del «pacchetto». Questo mi pare fondamentale; altrimenti sarebbe inutile fare il «pacchetto». Quindi, la nostra potestà decisoria, la nostra discrezionalità di legislatori, se non vogliamo dire che verrà ad essere annullata, si potrà svolgere per aspetti complementari e marginali. Sicché, da un punto di vista non formale, ma sostanziale, onorevoli colleghi, questo «pacchetto» viene quasi ad assurgere a dignità di Carta costituzionale dell'Alto Adige. Non è una espressione eccessiva, è la realtà, perché, ripeto, noi dovremo fare una opera di confronto fra quella Carta – il «pacchetto» – e le norme che voi ci presenterete, norme meramente esecutive del «pacchetto» medesimo.

Posti come siamo dinanzi ad un prendere o lasciare, l'esame particolareggiato del «pacchetto» qui non ha ragion d'essere; e tuttavia vogliamo dire che in questo complesso normativo troviamo degli indirizzi che sono immediatamente accettabili, come quello che trasferisce dalla regione alla provincia di Bolzano – e anche alla provincia di Trento – una serie di potestà normative e amministrative. In ordine a talune di esse si possono muovere dei rilievi, ma come indirizzo (sottolineo la parola «indirizzo»), la cosa è accettabile, per quanto dobbiamo riconoscere, onorevoli colleghi, che questo modo di procedere, questo trasferimento di potestà affievolisce in qualche misura la *ratio* dell'accordo De Gasperi-Gruber, che aveva dato alla regione del Trentino-Alto Adige la capacità istituzionale di fungere da punto di incontro e di fusione dei vari interessi e dei gruppi linguistici. Questa funzione non è eliminata, ma di certo è ridotta; e tuttavia noi siamo sinceramente favorevoli a questo indirizzo fondamentale del «pacchetto», salvo una valutazione di merito. Ma accanto a questo indirizzo vi sono delle proposizioni in ordine alle quali sarebbe utile un ripensamento, un migliore aggiustamento, non per interesse nazionalistico (è l'ultimo dei sentimenti che ci anima), ma nell'interesse comune di tutti i gruppi linguistici che vivono nella provincia di Bolzano, per stabilire non elementi di possibili futuri attriti, ma proprio per eliminare le ragioni di qualsiasi contrasto e stabilire feconde e pacifiche forme di collaborazione.

Le nostre più spiccate riserve quanto al contenuto del «pacchetto» riguardano innanzitutto il sistema scolastico. La scuola è tutto. Come vogliamo concepire questa autonomia dei gruppi linguistici? In una maniera statica o in una maniera dinamica, aperta, che abbia per prospettiva l'Eu-

ropa, e nell'Europa, come dicevo, l'esaltazione delle individualità nazionali e al tempo stesso la loro integrazione in un tessuto connettivo di comune solidarietà? La scuola è lo strumento indispensabile al raggiungimento di tale obiettivo per questo. Invece qui si è congegnato un sistema minuzioso, eccessivamente burocratico, lontano da ogni apertura, che non giova né agli italiani di lingua italiana né agli italiani di lingua tedesca, né, soprattutto, alle nuove generazioni che si affacciano su un panorama del mondo completamente diverso da quello che fu nostro alla loro età. Cioè, un sistema, se non di frazionismo, di separatismo delle scuole, che è cosa, secondo noi, superata, arcaica, che non giova alla reciproca conoscenza.

Un altro aspetto è quello della rigidità del criterio proporzionalistico nei posti d'impiego nella pubblica amministrazione. Anche questa è una concezione di assai dubbia costituzionalità. Non faccio ora un problema di legittimità formale; tuttavia, noi sentiamo alitare in questo «pacchetto», qua e là, una concezione difensiva delle autonomie, di esasperazione delle caratteristiche individuali, anziché di tendenza all'aprirsi verso nuove forme di solidarietà e di incontri di cultura: ed è quello che rimproveriamo, è forse l'aspetto spiritualmente più grave di tutta questa struttura. Noi avevamo proposto una università a Bolzano: non è un fatto simbolico, o se lo è, si tratta di uno di quei simboli che contengono in sé un altissimo valore spirituale. Si trattava di una università che noi volevamo, e che vogliamo ancora, se possibile (e lo sarà se il Governo lo vorrà), intitolare ai nomi di Goethe e di Manzoni, come manifestazione dell'incontro della cultura germanica con quella italiana. Ecco una visione aperta, ecco come le autonomie, secondo il nostro punto di vista liberale, si integrano nella più grande comunità nazionale, e come questa comunità nazionale a sua volta si espande e si arricchisce e si integra nella comunità internazionale e nella comunità europea! Di questa università non è traccia. Ed è una carenza notevole, soprattutto perché era stata segnalata all'attenzione del Governo anche in questa Camera e al Senato.

Ma, tornando al calendario operativo, torna il discorso sul punto di fondo, sulla natura – che ho definito claudicante e sbilanciata – delle trattative nell'ordine interno e nell'ordine internazionale. Il Presidente del Consiglio nel discorso di stamane ha giustamente sottolineato il carattere autonomo delle iniziative italiane. Non so quanto sia sostanziale o quanto, invece, formale questo punto di vista. Comunque noi difendiamo tale impostazione, per quanto ovviamente non possiamo non riconoscere le implicazioni (come dicevo dianzi) e le esplicazioni d'ordine internazionale. Ora, onorevoli colleghi, dal momento in cui il Parlamento italiano, domani, avrà approvato il «pacchetto» e il calendario operativo, l'Italia viene ad assumere una serie d'obbligazioni. L'Italia si costituisce in stato di debitrice. E chi sono i creditori? I creditori sono, in forza del calendario operativo, l'Austria e, dietro l'Austria, nella realtà delle cose, che è quella che conta, la *Südtiroler Volkspartei*. E vedete, onorevoli colleghi, l'Austria, sempre secondo il ca-

lendaro operativo, ha due obbligazioni da adempiere: quella relativa alla Corte dell'Aja (uso una formula abbreviata) e quella del ritiro del ricorso da essa presentato all'ONU: quest'ultima obbligazione più comunemente conosciuta col nome di «quietanza liberatoria». Ma quando l'Austria e – in trasparenza – la *Volkspartei* adempiranno le due obbligazioni? Si tratta di un adempimento non soltanto ritardato nel tempo, che cioè dovrà avvenire quando l'Italia avrà posto in essere tutta la struttura legislativa e amministrativa e di indirizzo politico prevista dal «pacchetto», ma anche incerta nel «se».

Quindi noi ci obblighiamo subito, ci costituiamo debitori; la controparte ufficiale – l'Austria – e la controparte sostanziale – la *Volkspartei* – stanno in attesa del nostro adempimento. Tarderà l'Austria nel darci la quietanza liberatoria? Sarebbe l'aspetto ancor meno preoccupante se l'Austria non disponesse di una facoltà discrezionale che può indurla a darla o non darla. *Superior stabat lupus!* Ecco l'insidia annidata del calendario operativo!

Ha detto l'altro giorno il Cancelliere Klaus in una dichiarazione alla stampa che «l'Austria è messa in grado di sorvegliare l'attuazione del “pacchetto” per il süd-tirolo». Io credo sinceramente che la repubblica austriaca avrà l'interesse, dal punto di vista nazionale e internazionale, di valutare i nostri atti con la massima buona fede. Io mi rifiuto di pensare che il cancelliere Klaus di quel momento possa atteggiarsi come un certo personaggio della commedia di De Filippo *Natale in casa Cupiello*, il quale personaggio continuamente diceva «stu presepe nun me piace». Io non credo che alcun cancelliere austriaco vorrà dire «questo adempimento non mi piace», però da uomini politici dobbiamo riconoscere che un certo margine di discrezionalità, di valutazione ci sarà, e che l'uso di questa naturale discrezionalità (ogni valutazione non è di carattere esclusivamente giuridico, ma è di carattere politico) sarà influenzato dalle forze politiche del momento, da quelle che saranno la struttura e la maggioranza della *Volkspartei* in quel momento, la maggioranza nel parlamento austriaco in quel momento con i suoi interessi.

Ed ecco allora riemergere in tutta la sua pericolosità la figura del negozio claudicante, in base al quale l'Italia si impegna ad una serie lunga ed anche difficile, come vedremo, di prestazioni, e l'altra parte (nonostante la natura interna della trattativa) è libera di valutare secondo i suoi interessi; è il creditore che può dare o non dare la quietanza secondo una sua valutazione politica, ovviamente influenzata dalle vicende che si svolgeranno nello stesso Tirolo e in Austria. Questo è molto grave.

Inoltre, onorevoli colleghi, l'obbligazione che noi assumiamo non è un'obbligazione giuridica perché (potrei sbagliarmi, ma non credo, e sarò lieto se il Presidente del Consiglio mi correggerà) il meccanismo della Corte internazionale dell'Aja, che è una corte di giustizia che giudica di controversie dal punto di vista giuridico – un punto di vista giuridico, sia detto tra parentesi, dal quale naturalmente non può essere del tutto esclusa una valu-

tazione politica – interverrà dopo, quando noi avremo adempiuto e quando l’Austria avrà riconosciuto valido questo adempimento e avrà rilasciato la quietanza liberatoria. Ma prima di tale momento il nostro obbligo è un obbligo politico. Noi abbiamo un debito politico e non per nulla nel calendario operativo ad un certo punto si dice che tanto l’Italia quanto l’Austria dovranno fare una dichiarazione all’ONU sugli accordi raggiunti, su quelli che nei documenti di stampa vengono eufemisticamente definiti sondaggi.

Queste considerazioni hanno turbato noi liberali. Noi avremmo voluto essere messi in condizione di poter dare adempimento a quella che è la nostra vocazione, la nostra concezione, il nostro bisogno di vedere definita la vertenza sull’Alto Adige, ma noi temiamo che ci andiamo a mettere per un cammino che potrà aggravare la situazione, un cammino, onorevole Rumor, pieno di insidie, di trabocchetti e di trappole.

Inoltre il «pacchetto» impone a noi una serie complessa, vorrei dire faraginoso, di adempimenti che esigono atti legislativi (alcuni di carattere costituzionale come è stato ricordato questa mattina), atti amministrativi, atti di indirizzo politico. Io domando, onorevole Rumor: saremo in grado di tenere fede a questi impegni? Qui non è questione di buona intenzione, questa è anche una valutazione oggettiva che si deve fondare su due elementi: il primo è la natura complessa, difficile, della materia da trattare; il secondo è la situazione interna italiana, che è una situazione instabile.

È veramente da approvare un indirizzo di questo genere che ci impone degli obblighi in presenza d’una situazione italiana politicamente interlocutoria? E noi sottoscriviamo un debito politico, un debito di coscienza, preferisco dire, quando non abbiamo l’assoluta sicurezza di poterlo adempiere? Un’altra domanda, onorevole Rumor: quale prezzo la democrazia italiana dovrà pagare al partito comunista per avere il suo voto favorevole sulle leggi di revisione costituzionale che fossero necessarie? Non ci nascondiamo dietro un dito; ancora oggi la legge sul *referendum* non è stata approvata, e le Camere non possono fare troppe cose. Se si fa la legge sul *referendum*, difficilmente, in contemporaneità, si potranno fare le leggi di modificazione dello statuto del Trentino-Alto Adige. Sappiamo come funzioniamo; ed anche quando una legge sul *referendum* dovesse essere approvata, non potrà convenire alla maggioranza di allora assicurarsi in Parlamento il voto dei comunisti, per evitare la richiesta di un *referendum* popolare, che potrebbe essere ancora più grave? Quale prezzo pagheremo, in questa situazione di incertezza, nella tendenza allo scivolamento, all’apertura verso i comunisti? Noi diciamo, onorevoli colleghi, che sarebbe un grave errore, per la causa nazionale, per quella della minoranza, per quella dell’Europa, se l’Italia si accingesse a dare il via ad una procedura in posizione di debitrice, senza avere la sicurezza di potere adempiere, o senza avere la sicurezza che da tale adempimento non deriverà nel nostro paese un mutamento radicale di assetto politico tale da avere altre influenze negative anche sulla vita dell’Alto Adige.

Noi liberali, pertanto, mentre riconosciamo onestamente lo sforzo compiuto dal Governo, e mentre condividiamo non pochi punti del «pacchetto», invitiamo il Governo a procedere per proprio conto; noi abbiamo una linea, quella tracciata nel nostro ordine del giorno, che senza dubbi ella, onorevole Rumor, avrà letto. È una linea precisa, coerente con le nostre antiche impostazioni ed animata dallo stesso intendimento che anima voi e la maggioranza che vi darà il suo voto, per una soluzione favorevole all'articolazione, al fiorire, all'arricchimento delle autonomie, ma tale da evitare i pericoli che io vi ho prospettato, che non costituirebbero la soluzione di quel problema, ma un aggravarsi dello stesso e porrebbero una triste ipoteca per l'avvenire nei nostri confronti. Noi non possiamo dimenticare, onorevoli colleghi – lo dico senza volere esagerare questo tema, ma bisogna pur tenerlo presente – che da molti questo «pacchetto» è considerato soltanto un punto di partenza. Certo, la storia cammina, ma noi vorremmo avere una qualche tranquillità per un certo numero di anni; non vi è quietanza liberatoria di fronte alla storia, ma, quando ci accingiamo a varare una certa procedura, vorremmo avere una qualche tranquillità per un numero conveniente di anni. Non vorremmo avere un problema sempre aperto. E perciò, onorevole Presidente del Consiglio, onorevoli colleghi, noi, nel nostro ordine del giorno, diciamo: proseguite in autonomia, avete adempiuto all'invito dell'ONU, avete compiuto i sondaggi con l'Austria, avete stabilito intese fondamentali, c'è una prospettazione di punti di vista concorrenti, tenetene conto, tenete conto anche del «pacchetto». Rivediamolo, poi, di volta in volta con spirito liberale, con spirito aperto, quando verranno le leggi; svuotiamo, in sostanza, il ricorso all'ONU dell'Austria nell'unico modo veramente valido, dando adempimento pronto, noi stessi, spontaneamente, ai provvedimenti che riteniamo di poter adottare per una più ampia autonomia nella provincia di Bolzano, un'autonomia che sia di parità fra tutti i cittadini, pur nella giusta tutela delle minoranze.

Ecco la logica del nostro ordine del giorno, ecco la nostra linea politica. Noi liberali, quando verranno le leggi da voi proposte, le esamineremo, onorevole Presidente del Consiglio, con spirito veramente liberale, con spirito aperto che guarda alla comunità nazionale e soprattutto all'Europa e comprende che anche il problema dell'autonomia nell'Alto Adige è un momento di una più grande politica di solidarietà e di integrazione europea. Noi vi diciamo che è necessario e utile per l'avvenire che negli atti del Parlamento italiano siano consacrate le riserve di un partito democratico, convalidate da una posizione coerente al momento del voto. (*Vivi applausi – Congratulazioni*).

CAMERA DEI DEPUTATI - IV COMMISSIONE (GIUSTIZIA)  
SULLE PENSIONI DI INVALIDITÀ  
DEGLI AVVOCATI E PROCURATORI

Seduta del 17 dicembre 1969

*La Commissione giustizia discute in due sedute, il 4 e il 17 dicembre 1969, il disegno di legge approvato dal Senato «Adeguamento delle pensioni degli avvocati e dei procuratori» (C. n. 1980). Il testo viene approvato con modifiche lo stesso 17 dicembre in Commissione giustizia.*

*Il disegno di legge viene poi approvato definitivamente dal Senato in Commissione lavoro il 19 dicembre 1969, diventando la legge 24 dicembre 1969, n. 991.*

*Aldo Bozzi interviene il 17 dicembre annunciando che presenterà un emendamento per fissare il principio che avvocati e procuratori che godano di una pensione di invalidità possano chiedere di restare iscritti all'albo professionale, senza che vi sia la cancellazione automatica.*

**Bozzi.** Noi siamo favorevoli all'approvazione degli emendamenti che sono stati studiati dal punto di vista tecnico allo scopo senza dubbio di migliorare la precedente stesura del progetto di legge in discussione. Abbiamo anche presentato un ordine del giorno con il quale invitiamo il Governo a rielaborare in un testo unico tutta questa materia.

Annuncio che presenterò un emendamento, che mi auguro possa incontrare il favore degli onorevoli colleghi; un emendamento che ha carattere interpretativo più che aggiuntivo. Io vorrei fissare, senza possibilità di dubbi, il principio che gli avvocati ed i procuratori, i quali godano di una pensione di invalidità, possano chiedere di restare iscritti all'albo professionale.

Non dimentichiamo mai che la cancellazione automatica dall'albo – che credo derivi da una interpretazione non esatta della norma vigente, da parte della Cassa di previdenza – è una ferita morale inferta al professionista, ferita morale che non è compensata dalla pensione.

D'altra parte, non dimentichiamo che ci troviamo di fronte ad una attività professionale che incontra, a ragione dell'invalidità, due limiti: il limite che lo stesso professionista non può non porre a se stesso e il limite costituito dalla scelta dell'avvocato da parte del cliente; infatti, se un av-

vocato è invalido, in modo da non poter assolvere al suo compito, nessuno lo sceglierà mai; o lo sceglierà per una attività ridotta di consulenza, di parere, di assistenza meno impegnativa, tale da poter essere degnamente assolta anche in condizioni di parziale invalidità.

Io vorrei sottolineare soprattutto questo profilo morale della questione; l'eliminazione dalla professione non mi sembra giustificata.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA FIDUCIA AL III GOVERNO RUMOR

Seduta del 14 aprile 1970

*Il 23 marzo Rumor ottiene l'incarico di formare un nuovo Governo, basato su una coalizione di centro-sinistra, in grado di superare i problemi, sorti nelle settimane precedenti, sui temi del divorzio e delle giunte locali.*

*Il nuovo Governo, sostenuto dalla DC, dal PSI, dal PSU e dal PRI, ottiene la fiducia al Senato il 10 aprile con 167 voti favorevoli e 117 contrari e alla Camera il 17 aprile con 348 voti favorevoli e 239 contrari.*

*Il deputato liberale, nella seduta del 14 aprile, sottolinea nel suo intervento gli elementi di debolezza dell'esecutivo, che sono da una parte una eccessiva remissività nei confronti del Partito comunista, che dovrebbe invece combattere, e un'ambiguità di fondo nei rapporti con la Chiesa cattolica. Inoltre sul Governo grava l'ombra delle elezioni regionali, che si terranno il 7 giugno, il cui risultato elettorale potrebbe creare uno scenario politico inquietante. Bozzi sostiene dunque che la formula del centro-sinistra può definirsi esaurita e invoca una svolta politica.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, potrebbe sembrare non generoso muovere un duro attacco a questo Governo, un Governo che si presenta fragile per le stesse dichiarazioni del Presidente del Consiglio ed afflitto da parecchie preoccupazioni.

In realtà, onorevoli colleghi, dopo 9 mesi di crisi formale e sostanziale, dal luglio 1969 – da quando cioè uscì dal partito socialista il gruppo che poi divenne il gruppo del PSU – fino ad oggi, abbiamo avuto la manifestazione di un travaglio che riflette esattamente quello che affligge il paese. Nessuno si aspettava che questo Governo, questo terzo Governo Rumor, potesse nascere. Il partito socialdemocratico aveva somministrato la pillola, la quale peraltro non ha avuto efficacia. Il Governo è nato lo stesso. È nato male, ma è nato. È nato sotto una cappa di complessi, il più dominante dei quali è il complesso del comunismo.

Onorevole Rumor, a me non interessa se questo Governo, come è stato detto, durerà cento giorni (che non debbono necessariamente essere i «cento giorni» di Napoleone, ma che potrebbero essere anche i «cento giorni» di Sonnino) o più o meno; a me interessa constatare che questo Governo reca

in sé una carica di pericolosità. È il Governo che è venuto fuori dalle non scelte, dalla fuga dalle scelte.

Di fronte alla crisi socialista, la democrazia cristiana non sceglie, si ferma su una equivoca posizione di equidistanza, come se il fenomeno non la interessasse, come se fosse cosa di altri. Si verifica una spinta massimalista in seno al partito socialista italiano e la democrazia cristiana anche questa volta rimane indifferente. Essa è ferma alle formule, al verbalismo; non si interessa dei contenuti.

Se noi, onorevoli colleghi, gettiamo lo sguardo indietro e percorriamo questi 8 anni di centro-sinistra, abbiamo modo di constatare serenamente come dal disegno originario del centro-sinistra, che in sé poteva essere anche accettabile, si è passati gradatamente ad un disegno completamente opposto. Il disegno originario del centro-sinistra era quello di contenere i comunisti, di respingere la loro forza, la loro avanzata, e ad un tempo di determinare un accrescimento di ricchezza spirituale, economica, sociale degli individui e della collettività nazionale.

Questo non è avvenuto. Lo dobbiamo constatare con amarezza di democratici, con amarezza di italiani. Non poteva nemmeno avvenire. I propositi potevano essere accettabili nella loro formulazione verbale, ma le forze che componevano il centro-sinistra non avevano, per loro intima natura, la capacità di tradurre nei fatti quei propositi che a parole venivano disegnati. Ed oggi su quel piano inclinato noi siamo passati a un disegno opposto.

Chi ha letto e ascoltato il discorso dell'onorevole Rumor (io l'ho ascoltato e l'ho letto più volte) ha avuto modo di constatare che del comunismo si parla di sfuggita. Non è che una volontà politica abbia bisogno necessariamente di molte parole, ma gli è, onorevole Rumor, che in quel suo discorso, pur tanto fragoroso di parole e per altro spesso così levigato nella forma, non c'è né la volontà politica né il nome dell'anticomunismo; e non per caso: siamo infatti su quel piano inclinato.

Nella prima edizione del Governo Moro, del comunismo si diceva che esso era in forte contrasto – proprio questi erano il sostantivo e l'aggettivo – con la visione di società che il centro-sinistra intendeva realizzare. Dal «forte contrasto» dell'onorevole Moro prima edizione (poi anche l'onorevole Moro, seguendo forse una sua naturale inclinazione, è diventato alquanto evanescente) si è passati, onorevole Rumor, al dissenso con i comunisti: un dissenso che permane e che ci si augura possa essere in qualche maniera eroso se non addirittura eliminato. Ora, il dissenso non è il contrasto. Non è questione di parole (le parole, qualche volta per lo meno, servono a rendere le idee): il dissenso è qualche cosa che pesa meno di un contrasto e pesa ancor meno di un forte contrasto. Veda, onorevole Rumor: sarà una coincidenza, ma ella ha usato la stessa espressione che i comunisti hanno adoperato nei confronti della prepotenza usata dai russi nei riguardi della Cecoslovacchia. Anche lì i comunisti hanno detto che c'era un dissenso...

**Barca.** Grave.

**Bozzi.** ... un dissenso, dicevo (l'onorevole Barca aggiunge: «grave»; qui lei ha tolto il «grave») con la politica sovietica. Anche per lei è un dissenso. Forse, onorevole Rumor (le sarò grato se ella mi vorrà smentire) è della stessa natura di quello che il partito comunista italiano ha nei confronti della politica sovietica in Cecoslovacchia?

La verità, onorevole Presidente del Consiglio, è che questo Governo è incapace, come ieri ha detto assai bene il mio collega onorevole Cottone, di affrontare i problemi italiani. Si fa un gran parlare di società in trasformazione: e tale in realtà essa è, non soltanto in Italia ma nel mondo intero. Però il Governo si limita a catalogare, si limita a fare un elenco di problemi ai quali non appresta nessuna soluzione concreta.

Vede, onorevole Presidente del Consiglio, questo Governo – come dire? – è due volte debole: è debole perché è debole in sé, per la sua struttura, per la sua formazione intrinseca fondata sugli equivoci, sull'istituzionalizzazione dei contrasti e sui rancori tra le parti che lo compongono. Ma è debole anche perché diventa forte soltanto quando prospetta problemi che trovano l'appoggio dei comunisti. Quindi è due volte debole, debole per sua natura e debole perché trae una forza dall'avversario, dal partito comunista, che dovrebbe combattere.

Questo governo, dicevo, reca in sé dei pericoli molto gravi. Io vorrei fare una rassegna di alcuni fatti che considero salienti. Voi avete fissato al 7 giugno la data delle elezioni regionali. Anche qui siete stati baldanzosi. Noi liberali abbiamo usato una parola un po' forte, «prepotenti», ma questo è uno dei primi esempi nei quali la forza non deriva da voi, ma dagli altri, dai comunisti, ed è quindi una debolezza della democrazia che voi dovrete difendere.

Veda, onorevole Rumor, questo problema della fissazione delle elezioni al 7 giugno presenta degli aspetti che sono sintomatici. Io non farò un lungo discorso; ci sono certe cose della vita che o si sentono o non si possono spiegare; non è questione di usare questa o quella parola; certe sensibilità politiche, democratiche e parlamentari o si avvertono o è inutile spendere parole per dimostrarne la validità. Ella stesso, onorevole Rumor, ha detto che l'approvazione della legge finanziaria regionale era una condizione per muovere l'*iter*, per mettere in moto il meccanismo procedurale della competizione elettorale regionale. Ma una condizione è un avvenimento futuro e incerto e viceversa ella ha fatto una operazione di sconto; ella ha scontato il futuro e l'incertezza a quella banca che è la banca dei comunisti e ha dato già per avverato quello che non si sa democraticamente se si avvererà o meno. Questo è molto grave.

Io non mi soffermo su aspetti giuridici o giudiziari, che per altro non sono privi – secondo il mio modesto avviso – di qualche validità. Non si tratta di una questione di diritto, ma di una questione politica. Veda, ono-

revoles Rumor, le istituzioni in questa nostra società difficilmente cadono perché prese dall'impeto di un assalto; esse si sgretolano lentamente per una infiltrazione che sembra pacifica, per una corrosione graduale; ed io ho l'impressione che questo dispregio nel quale il Governo, appoggiato dai comunisti, ha tenuto nel fatto il Parlamento sia cosa assai grave. Se dovessi, onorevoli colleghi, riassumere in una parola quanto è successo, io direi che la determinazione del Governo di fissare le regioni non tenendo conto di un elemento condizionante trasforma in fatto il sistema bicamerale in un sistema monocamerale. In tal modo voi annullate il valore del dibattito, annullate in fatto un ramo del Parlamento, considerando come condizione essenziale l'approvazione di una legge e prescindendo dall'approvazione della legge stessa da parte di quel ramo; voi uccidete così il valore della democrazia e la funzione dell'opposizione.

Veda, onorevole Presidente del Consiglio, questo Governo potrebbe essere l'anticamera del comunismo. Anche a questo proposito nel suo discorso vi è molta forza, ma non propria del Governo, bensì riflessa anche questa volta. Quando ella ha parlato delle regioni ne ha fatto l'esaltazione. È strano che in Italia non si possa discutere pacatamente delle cose, ma le si debba sempre esaltare. Dibatteremo il tema della programmazione (lo ricordiamo tutti) che si volle rivestita della maestà della legge e sembrava che dovesse essere il toccasana; poi si è rivelata per quella che è: un inganno, in definitiva, una forma di diseducazione delle masse popolari, un promettere tanto e un non far seguito alle promesse, cioè, ripeto, un inganno, una rottura del rapporto fiduciario fra il popolo e la classe politica. Questa è una delle ragioni della crisi che dal paese sale verso il Parlamento.

Ora, anche questa volta si leva un grande osanna per le regioni, considerate come un toccasana per questo macilento Stato.

Veda, onorevole Rumor, le regioni verranno fatte nel peggiore dei modi e nel peggiore dei momenti. Qui non si tratta di essere regionalisti o antiregionalisti. Ella sa, gli onorevoli colleghi sanno che il partito liberale è per il decentramento, anche politico, anche legislativo, ma concepito in una certa maniera. Le regioni forse nacquero vecchie nella nostra Costituzione, e certo lo sono diventate nel corso di questi 22 anni. Difatti, tutti coloro che le patrocinano, comunisti in testa, vogliono in realtà fare delle regioni qualcosa di ben diverso da quello che esse dovrebbero essere se si prestasse rigoroso ossequio allo schema costituzionale.

Ci si trova in una situazione di incertezza politica e legislativa. Questo lo ha ammesso lo stesso onorevole Presidente del Consiglio. Io non rifarò la storia delle leggi cosiddette quadro o cornice. Questa è una fase storica nella quale, per ripetere una espressione dell'onorevole Moro abbastanza efficace, è carente il «momento unitivo». L'onorevole Moro usò questo aggettivo: «unitivo».

Ella, onorevole Rumor, nel suo discorso ha detto qualcosa che somiglia a una proposizione di questo genere: sì, conosciamo le difficoltà, le riconosciamo, però accettiamo questa sorta di sfida.

Onorevoli colleghi, in politica non si giuoca al lotto o alla *roulette*, non siamo chiamati ad accettare scommesse o a fare sfide. Può essere in taluni momenti necessaria anche l'audacia, ma in questo caso si tratta di una avventura che non ha niente di aleatorio in sé.

Perché, onorevoli colleghi, le regioni non si sono fatte per circa 22 anni? Voi ricordate che la Costituzione in una disposizione transitoria – l'VIII – stabiliva che le elezioni regionali dovessero tenersi entro un anno dalla entrata in vigore della Costituzione, cioè entro il 1° gennaio 1949! Da quel 1° gennaio 1949 di anni ne sono passati tanti ed entro questo arco di tempo vi sono stati pure 8 anni di centro-sinistra e le regioni non si sono fatte perché ogni volta che si doveva saltare il fosso, c'era un certo timore di rompersi le gambe e quindi ci si ritraeva. Oggi, viceversa, questo fosso si salta nel peggiore dei momenti e nel peggiore dei modi. È il prezzo, uno dei prezzi che la democrazia cristiana ha pagato ai socialisti, sospinti a loro volta dai comunisti, per la ricostituzione di questo fragile Governo. Capisco la posizione dei repubblicani: si tratta veramente di una tenacia patetica. Noi ricordiamo le grandi proposizioni, le affermazioni solenni del partito repubblicano: le regioni dovranno farsi contemporaneamente (questo avverbio era sempre messo in risalto) all'abolizione delle amministrazioni provinciali. Non sembra che siamo su questa strada; anzi, sembra che siamo su una strada completamente opposta perché, in attesa che si sopprimano – e non contemporaneamente – le amministrazioni provinciali, si costituiscono nuovi consigli provinciali, secondo quel sistema moltiplicatore che è nelle cose italiane; e si crea Pordenone, e si crea Isernia, ed è in cantiere Oristano, senza che il partito repubblicano protesti. (Non so se abbia votato o no: questo fatto ha scarsa importanza).

Si tratta quindi di una tenacia patetica. C'è a Roma un detto popolare (il mio amico onorevole Compagna non me ne vorrà: egli è napoletano e può far finta di non capire; e non me ne vorrà nemmeno il nostro illustre Presidente), quando ci si trova di fronte ad atteggiamenti come quelli del partito repubblicano: «la sora Camilla tutti la chiamano e nessuno la piglia»: ossia, dice tante cose, è tanto brava, ma nessuno la segue.

Questo accade anche per i socialdemocratici. Essi sembravano esser partiti lancia in resta affinché le leggi cornice fossero fatte prima delle elezioni regionali e affinché fosse modificata la legge elettorale. Ma tutte queste lance sono rientrate. Ed ecco, nella sostanza, nelle cose, che anche i socialdemocratici vogliono le regioni, così come le vogliono i socialisti, così come le vogliono i comunisti.

La verità è, onorevoli colleghi, che questo, sotto le apparenze di un Governo quadripartito, è un Governo a due o a due e mezzo, se sono vere talune tendenze che sembrano essersi manifestate non so bene se in seno al partito repubblicano o nella mente sempre vivida del suo *leader*. Ora, onorevole Rumor, questa delle elezioni regionali non è, come dicevo, neppure un'avventura che abbia un qualche aspetto di alea, perché si sa che

cosa ci aspetta. I comunisti costituiscono un partito che è facile a combattersi; sotto questo profilo io sono un loro ammiratore, perché dicono quello che vogliono e non si devono compiere tanti sforzi per capirli. Non so, onorevole Rumor, se ella abbia avuto il tempo di leggere *l'Unità* di questa mattina. Ebbene, se lei, se i socialdemocratici, se i repubblicani che non condividono talune estrosità del loro *leader* avessero qualche dubbio, si disingannino: *l'Unità* lo scrive – come dire? – papale papale. Ieri a Bologna si è stretto un patto di unità d'azione tra il partito comunista, il partito socialista e il partito socialproletario. Ieri a Bologna questi partiti hanno formulato il loro impegno unitario, non solo per il comune, ma per la regione, e ovviamente per tutti i comuni e le province che rientrano nell'ambito della regione (a meno che le province non vengano sbaragliate dall'onorevole La Malfa). Ora, onorevole Rumor, questo è un fatto grave.

Nel vostro documento governativo (non parlo del preambolo Forlani, per carità, non voglio darne anch'io una interpretazione! Già ce ne sono tante in circolazione, che veramente non vorrei aggiungerne un'altra), nel vostro documento – dicevo – avete opposto un timbro di autenticazione democratica alla costituzione di giunte frontiste tra PSI e partito comunista italiano. Non è che le avete considerate una necessità! No, avete detto che esse vanno bene anche se per avventura non fossero determinate da un'esigenza numerica. E questo è un fatto di una gravità enorme al quale oggi se ne aggiunge un altro: il partito socialista, attraverso questo patto unitario emiliano, che non vedo poi per quale ragione non debba essere esteso ad altre regioni, viene a dire che si batterà in quelle regioni per quella formula: quindi contro la formula di centro-sinistra, quindi contro la democrazia cristiana, quindi contro il partito socialista unitario, quindi contro il partito repubblicano.

**Barca.** Non solo in Emilia!

**Bozzi.** L'ho già detto, onorevole Barca; ho già detto che è chiaro quello che voi sostenete.

Di qui quella azione diffusiva e di propaganda che non può non avere una politica che, svolta in Emilia, si proietta in tutta Italia, se non altro come fatto sintomatico, come valore di indirizzo, di preferenza nelle scelte.

Ebbene, questo non vi dice niente? E come potete coabitare? Ma questa non è più una solidarietà democratica: questo è qualcosa di posticcio ed è, per ciò stesso, anche un pasticcio. Voi state vicini l'uno all'altro, ognuno pensando a fare una sorta di politica tentando di ingannare l'altro, e tutti insieme tentando di ingannare il paese in attesa che avvengano chissà quali eventi o quali miracoli.

In questa situazione vengono fatte le regioni in Italia. Vede, onorevole Rumor, a me in questo momento non interessano gli aspetti finanziari. Non

che non siano da tenere in conto. Le regioni costeranno molto, sono denari che si sarebbero potuti spendere assai meglio per fare cose veramente utili. Tutto questo è importante, ma nella scala della pericolosità è l'aspetto meno preoccupante. Quello che è pericoloso è l'aspetto politico delle regioni. E non mi interessa nemmeno constatare che appena si sono delineate, appena si è messa in moto la procedura regionale, si è subito creato un ministero (sia pure senza portafoglio) per le regioni. E non mi preoccupa nemmeno (come dire?) la felina rapacità burocratica dell'attuale ministro per le regioni, che non per nulla si chiama Gatto, il quale ha chiesto subito (mi pare) 150 impiegati tanto per cominciare a mettere le cose a posto e a vedere di che cosa si tratta. Tanto per stare al trasferimento dei dipendenti dallo Stato alle regioni, creiamo altri 150 dipendenti per un ministero senza portafoglio, che per quella legge moltiplicativa che si applica in Italia andranno sempre aumentando.

Ma a me interessa che le regioni, nel modo e nel tempo nei quali vengono applicate, sono contro lo spirito stesso della Costituzione, la quale concepì l'articolazione regionale quasi come un modo di essere dell'unità stessa della Repubblica. E invece le regioni oggi vengono create contro lo Stato, in polemica con lo Stato. Ecco, se io dovessi cogliere il punto essenziale di critica, lo troverei in questo: qui è il pericolo maggiore: questa azione contestatrice delle regioni nei confronti dello Stato.

Un ordinamento, quindi, che non costituisce un modo di essere dello Stato, ma una sopraffazione del momento del decentramento sul momento dell'unità, con tutte le prospettazioni di applicazioni che voi potete immaginare, in un paese in cui risiede anche il Vaticano, che è una realtà con la quale bisogna fare i conti, in un paese in cui c'è il partito comunista.

Onorevole Presidente del Consiglio, questo volere attuare le regioni è la dimostrazione del disegno attuale del centro-sinistra, che non è che non abbia una sua logica o, come oggi taluno preferisce dire, una sua filosofia. Voi vi ponete nei confronti del comunismo in uno stato di complesso di inferiorità, che prima di essere inferiorità politica, è inferiorità psicologica. Voi o non volete combattere il comunismo, o non ce la fate, o siete presi da una sorta di fatalismo e svolgete un'azione ritardatrice.

Ma la logica di questo centro-sinistra (che è un Governo a due – dicevo – o a due e mezzo) qual è? È che voi vi illudete, onorevoli colleghi della democrazia cristiana, di poter utilizzare i cosiddetti apporti costruttivi del comunismo. Voi vi illudete di poter convertire il comunismo. Questa illusione vi prese già al momento della formazione del centro-sinistra, quando chiamaste i socialisti. Credevate che con una operazione di potere, poteste dare un'anima sola al socialismo, che di anime ne ha tante e per averne tante forse non ne ha nessuna. Commettete lo stesso errore. Vi illudete di poter sensibilizzare il comunismo; di poterlo democratizzare facendo talune cose che il comunismo propone, traendolo avanti nel potere di fatto, e non vi accorgete che così voi giungete alla capitolazione della

democrazia. E qui si inserisce quella paroletta che sembra innocente e cortese e che invece reca in sé una carica esplosiva terribile: il dissenso. Diteci una parolina buona e potremo metterci d'accordo. Ci metteremo intanto d'accordo nelle regioni e dalle regioni al centro la marcia per la conquista del potere è molto agevole.

Difatti, onorevoli colleghi, i comunisti, in questo articolo, che è schietto, è verace, dicono che le regioni debbono servire per realizzare un nuovo modo di governare e di fare politica; questo nuovo modo di governare e di fare politica consiste, per l'interpretazione che io credo di poterne dare e non a torto, in ciò: dove i comunisti hanno la maggioranza governano loro; dove stanno all'opposizione spingono per il regime assembleare. Cioè non assumono una responsabilità palese ed ottengono tutti i vantaggi che dal regime assembleare derivano, cioè il governo di fatto, l'influenza sulle cose.

Quindi, onorevole Rumor, noi siamo dolenti di dovere constatare come questa creatura, questo Governo che le è piovuto quasi addosso, questo figlio dell'errore, delle fughe, delle paure, sia un Governo debole, debole di fronte al comunismo e, mi consenta di dire, debole anche di fronte al Vaticano.

Vedete, quando lo Stato incrina la sua autonomia, quando si corrode nel momento dell'autorità, dell'autorità democratica ovviamente, quella che si alimenta del continuo plebiscito popolare, allora in Italia si affaccia il momento neoguelfo. Questo è logico.

Noi in Italia nei rapporti tra Stato e Vaticano siamo alla continua ricerca di un equilibrio. Questo equilibrio non lo dà il Concordato e nemmeno l'articolo 7 della Costituzione: sono tutte canonizzazioni formali o formalistiche. È la coscienza morale che lo dà, ed è un certo tipo di politica. Noi siamo sempre alla ricerca di un equilibrio tra Stato e Vaticano. Se lo Stato è debole, il Vaticano avanza in una sua non mai spenta tendenza temporalistica. Se lo Stato è autoritario il Vaticano corre il rischio di diventare, come è diventato in periodi che tutti ricordiamo, *instrumentum regni*. Soltanto nella libertà un equilibrio fecondo può essere ottenuto e mantenuto.

Dicevo, onorevole Rumor, che voi siete deboli verso i comunisti e verso il Vaticano. Ho letto molto attentamente il suo discorso nella parte che riguarda le note vaticane. Io non discuto la legittimità del passo del Vaticano, dico anzi di più, che è un passo doveroso. Chi potrebbe contestarlo? Potrei secondo il mio gusto, se mai, discutere sull'opportunità di questa o quella forma di intervento, sulle conseguenze di queste iniziative in rapporto ai tempi, anche perché si dimentica il fatto che esistono altre situazioni europee e mondiali, altri Stati in cui i cittadini sono in grande maggioranza di fede cattolica e nei quali tuttavia esiste il divorzio, senza che ciò incida nei rapporti di buon vicinato e anche di collaborazione fra i singoli Stati e la Chiesa.

Ma questo è tutto un problema di merito nel quale io non entro. Io desidero occuparmi piuttosto del comportamento del Governo italiano, diciamo meglio dello Stato italiano nei confronti del Vaticano. E qui il problema del divorzio assume quasi un valore accidentale, il discorso nasce in occasione del divorzio, ma è rivelatore di una certa mentalità, di una certa situazione.

Onorevole Rumor, in quelle sue frasi, in quella sua enunciazione (purtroppo ho dimenticato il testo del suo discorso e farò ricorso alla memoria: se ci sarà qualche errore ne chiedo scusa) si fa un eccessivo ricorso alla forma impersonale. Non so se sono chiaro, comunque cercherò di spiegare il mio pensiero meglio che posso. Si dice: «il Vaticano ha mandato nel 1966 una nota nella quale è detto questo e questo»; «un'altra nota è giunta nel 1967 e si sosteneva la seguente tesi». E poi si dice: «ad esse fu risposto nel 1967. Poi ne arrivò una nel 1970». E nel discorso programmatico dell'onorevole Presidente del Consiglio si legge che «fu risposto».

Onorevole Rumor, le rivolgo una domanda in termini molto precisi e le sarò molto grato se in termini altrettanto precisi ella vorrà rispondermi nella sua replica: il Governo fu messo a conoscenza di queste note oppure no? Il Governo, intendo, nella sua collegialità. Non vorrei che quella forma impersonale «fu risposto», volesse nascondere un atto di anacronistica diplomazia segreta. Furono le note portate a conoscenza del governo e non soltanto dei governi nei quali i quattro partiti della maggioranza reggevano dei ministeri, ma anche del suo ultimo governo monocolore, nel quale i quattro partiti erano pur sempre nella maggioranza ed erano il suo sostegno?

Ella avrebbe avuto il dovere di avvertire quanto meno i *leaders* della maggioranza. Se per avventura, come pure è apparso nei giornali, questa informazione del Governo non ci fosse stata, veramente quella frase che ella, onorevole Rumor, o non so chi, diciamo che è stata inserita – uso anch'io l'impersonale – nella lettera di risposta al Vaticano, frase nella quale si diceva che la nota del Vaticano era stata portata all'attenta considerazione del Governo, saprebbe di ridicolo. Era tanto attenta la considerazione del Governo, che nemmeno ne era informato! Ma è questo il modo di condurre seriamente rapporti di questo genere?

Onorevole Presidente del Consiglio, l'articolo 44 del Concordato fa riferimento alla comune intelligenza, all'amichevole intesa; questo articolo non è a disposizione soltanto del Vaticano. No, poteva essere usato anche dal Governo italiano. Il Governo italiano, prima che iniziasse la discussione della proposta di legge sul divorzio, o coevamente, avrebbe potuto fare scattare questa molla, e dire al Vaticano: guardate che qui, quanto meno, c'è qualche dubbio su questo problema. Poteva farlo, in un momento in cui il Parlamento non si era pronunciato, e quindi il campo era sgombro da deliberazioni di tanta importanza, quali sono quelle delle Camere. Il Governo italiano avrebbe potuto far scattare questa molla procedurale, ma non

lo ha fatto; e questo ha un significato. In sostanza, onorevole Rumor, il Governo italiano dal 1966 – non sappiamo il mese – allorché arrivò la prima nota vaticana, sino al 1970, anno in cui ne discutiamo, non ha fatto nulla; e dopo tanto letargo oggi si risveglia, e sente questo zelo di cortesia, di correttezza, se non addirittura di doverosità nei confronti del Vaticano, al quale con una venatura ipocrita dice che il Governo non ha nel suo programma un progetto di divorzio.

Qui veramente ci si trova nel campo della ipocrisia; tutti questi fatti, isolatamente considerati, ed ancor più se messi insieme in un contesto, cosa rivelano? Rivelano che il Governo dava scarsa importanza a questa protesta vaticana, forse perché sperava che la proposta di legge Fortuna fosse bocciata dalla Camera. Probabilmente questi erano i calcoli fatti dall'onorevole Andreotti, che poi si sono dimostrati sbagliati; il Governo voleva risolvere il problema, come dicono i magistrati, in fatto, senza affrontare una grossa questione di principio con il Vaticano. Soltanto quando le previsioni sono andate all'aria, c'è stato questo risveglio di cortesia, di doverosità nei confronti del Vaticano, al quale per quattro anni circa erano state dette bugie e cose ipocrite, cose che il Vaticano stesso sapeva benissimo.

Che cosa si propone oggi il Governo? Bisogna leggerle e rileggerle quelle righe, perché ogni volta si scoprono elementi nuovi. Si propone che due ministri vadano a parlare con il segretario di Stato Vaticano; non so comunque quali siano i livelli diplomatici in questa materia. Questi due ministri sono il ministro degli esteri ed il ministro di grazia e giustizia. Vedete, anche in questo concepire le cose, in questo applicare, per così dire, la legge del peso e del contrappeso (uno pende da una parte e uno dall'altra: non si sa chi penda di più, tra l'onorevole Moro e l'onorevole Reale) vi è proprio la istituzionalizzazione dell'equivoco. Nel testo dell'onorevole Presidente del Consiglio è detto che vanno ad esporre le ragioni del Parlamento. Ma esporre le ragioni del Parlamento vuol dire patrocinarle. Per andare a raccontare al Vaticano che il Parlamento ha approvato la proposta di legge Fortuna, mi pare non sia il caso di disturbare l'onorevole Moro e l'onorevole Reale, al quale, tra parentesi, credo si addica adesso (è una proposta che si può fare) il titolo di ministro di grazia, giustizia e degli affari di culto.

**Reale, Ministro di grazia e giustizia.** Si vede che crescono le competenze!

**Bozzi.** Ora, questo è uno strano collegio di avvocati, che darà luogo ad uno strano spettacolo: l'uno dirà stancamente (l'onorevole Moro): «il Parlamento ha deciso così, e io non ci credo», e l'altro probabilmente, con la sua facondia, dirà qualche parola *ad adiuvandum*.

I due ministri, oltre ad esporre le ragioni del Parlamento dovranno anche compiere accertamenti. Ma quali accertamenti? Cosa c'è da accertare? Se

c'è una questione chiara, precisa e nitida, che non ha bisogno di accertamenti, è questa. C'è una situazione lineare. Il Vaticano ha detto: voi violate l'articolo 34 del Concordato. Ebbene, in primo luogo la Camera, in Commissione affari costituzionali due volte, in Commissione giustizia poi e infine nel *plenum* dell'Assemblea, ha detto: secondo noi non è violato l'articolo 34. La Commissione interni del Senato ha poi detto la stessa cosa.

Dunque, che cosa vi è da accertare? Vi prego, onorevoli colleghi, di rileggere quelle pagine del discorso programmatico dell'onorevole Rumor, in cui è detto: «Poi seguiranno dibattiti parlamentari». Conosciamo le note vaticane, come dicono i giuristi, *ob relationem*, cioè per sunto e non nel testo integrale. Ebbene, il ministro degli esteri e il ministro di grazia e giustizia, dopo tutti gli accertamenti che avranno fatto, presenteranno questo bel *dossier* (senza alcun riferimento all'onorevole De Lorenzo) al Parlamento affinché «seguano i dibattiti parlamentari». Nel discorso programmatico le parole sono pesate; non si dice «il dibattito», ma «i dibattiti», cioè un dibattito al Senato e uno alla Camera. Ma quanto tempo impiegheremo? (*Interruzione del deputato Andreotti*). Non si sa. Questo è come il preambolo Forlani: è suscettibile di varie interpretazioni.

Nella disposizione dell'onorevole Rumor c'è come premessa il richiamo alla Commissione per la revisione del Concordato, messo avanti al problema del divorzio. Perché? Vi può essere una duplice spiegazione: o che si voglia far capire, sia pure per trasparenza, che la procedura a cui si vorrebbe arrivare è quella di inserire anche il problema del divorzio nel grosso calderone della revisione del Concordato, oppure per far capire di non farsi illusioni perché i tempi per questa operazione sono quelli stessi che si stanno consumando per la revisione del Concordato.

I colleghi sanno che la commissione per la revisione del Concordato seguita a un dibattito che ebbe luogo, se non erro, in questa Camera, nell'ottobre-novembre, certamente nell'autunno del 1967. Sono passati due anni e mezzo e, nonostante il passo bersagliere del onorevole Gonella, siamo ancora al punto di partenza. (*Commenti*).

I lavori della commissione saranno finiti ma o la commissione non si è messa d'accordo con il Vaticano (comunque a noi non comunica niente) oppure non basta dire che la commissione si sia messa d'accordo sulle proposte che essa ritiene di dover fare. Siccome occorre un incontro bilaterale vedremo poi quanto tempo occorrerà perché queste proposte siano portate a conoscenza dell'altra parte, in modo che si possa arrivare ad un testo concordato di revisione.

La verità è, onorevoli colleghi, che la democrazia cristiana in questa vicenda del divorzio ha usato — come dire? — una politica alquanto disinvolta. I partiti socialisti non ci hanno messo molto calore; il problema del divorzio è una merce negoziabile troppo appetitosa e quindi non è bene impegnarsi troppo. Una politica disinvolta, dicevo, da parte della democrazia cristiana perché da un lato essa vuole l'alleanza con i socialisti divorzi-

sti, almeno a parole, dall'altro però non vuole rinnegare l'appoggio elettorale della stragrande maggioranza dell'apparato ecclesiastico.

Anche qui, come si vede, la politica dell'equivoco che è sempre detestabile, tanto più in un affare di coscienza e per un partito che si appella al cristianesimo. Nell'una ipotesi e nell'altra dobbiamo dire che per la democrazia cristiana Parigi vale più di una messa.

E vengo all'ultima parte del mio discorso. Noi ci siamo battuti e ci batteremo ancora contro il *referendum* abrogativo. Dico *referendum* abrogativo poiché ovviamente non siamo contrari alle altre forme di *referendum*, istituzionale. Diciamo che potremmo attenuare la nostra opposizione o anche, al limite, recedere da essa, se fosse accolto un emendamento che abbiamo proposto senza fortuna al Senato e che riproporremo per debito di coscienza in questa sede. Si tratta di un emendamento che ha una logica elementare. Vogliamo fare il *referendum* abrogativo? Facciamolo, ma dopo che sono passati un certo numero di anni (diciamo cinque) dall'entrata in vigore della legge.

Credo sia una cosa contro la quale è difficile muovere una obiezione di qualche validità. Facciamo una sperimentazione della legge – noi diciamo – vediamo al confronto della realtà quali reazioni ha determinato, quali distorsioni; altrimenti veramente il *referendum* è una forza sconvolgente del nostro sistema. Pur essendo un istituto completamente diverso da quello regionale, risponde a una stessa logica intima, cioè alla logica del dissolvimento della solidità democratica, della consistenza democratica. Ho fatto fare uno studio dai diligentissimi uffici della nostra Camera e ho visto che non esiste alcun paese che abbia un *referendum* come quello che si vorrebbe introdurre nel nostro sistema legislativo. Questo è pure un fatto che ha un qualche significato.

Perché noi lo combattiamo? Perché è un giudizio di appello contro il Parlamento; un giudizio di appello che potrebbe avere una qualche giustificazione, come dicevo dianzi, se venisse dopo un qualche tempo di sperimentazione, dopo che la legge è stata sul banco di prova della realtà e si è visto quali effetti ha potuto produrre eventualmente in senso negativo (per quanto anche qui si potrebbe dire che c'è l'istituto dell'abrogazione; ci sono tanti partiti, ci sono le forze popolari; e se una legge veramente non va ci dovrebbe esser pure nel paese, spontaneamente, una molla che dice a un gruppo parlamentare: proponi una legge di abrogazione). Ma lasciamo stare anche queste cose e ammettiamo pure il *referendum* ma dopo un periodo di sperimentazione.

Senza la sperimentazione esso si risolve in un istituto contro il Parlamento. Non è soltanto una questione di discredito del prestigio del Parlamento: è contro la funzione del Parlamento, perché incide in quella che è la capacità rappresentativa del Parlamento. Nel momento in cui il Parlamento vara una legge, poniamo sul divorzio, e subito dopo si fa contro di essa il *referendum*, poniamo accolto, quel Parlamento deve essere demo-

craticamente sciolto. Non c'è niente da fare, perché ha dimostrato nelle cose di non avere la capacità rappresentativa della volontà popolare. E allora su quali pilastri vogliamo reggere questa democrazia?

**Palmitessa.** È un Parlamento che ha legiferato contro la volontà popolare.

**Bozzi.** Benissimo! Ma allora lo si scioglie. È tanto più grave. Allora noi mettiamo una mina permanente sotto l'istituto parlamentare, una mina che può esplodere o che si può minacciare che esploda, che poi è la stessa cosa nella realtà; peggio, naturalmente, se esplode, ma si può minacciare che esploda, dando luogo a negoziazioni, a contrattazioni e a ricatti, cioè svilendo il vero modo di essere di una democrazia parlamentare. La quale dà grande spazio alle forme intermedie. Noi qui ci agitiamo fra due tipi di clericalismo, uno rosso e uno nero; ma se noi sopprimiamo o sminuiamo il valore delle forze intermedie, il valore di mediazione, questo comportamento per così dire diagonale che trova il punto di equilibrio e ci affidiamo a questa sorta di verdetto popolare passionale e irrazionale, che mette in moto gli stati d'animo, — ciò che avviene naturalmente in ogni caso che si debba dire un sì o un no senza nessuna possibilità di un equilibrato compromesso — noi mettiamo tutto in forse in questo paese.

Perciò dicevo che se pur si tratta di istituti ovviamente diversi, regioni e *referendum* si saldano: sono due forme di eversione, di tentativo di eversione del sistema democratico.

Ma la cosa che più addolora è che in fondo questo *referendum* è stato tenuto nel frigorifero per molti anni. Sì, se ne è parlato, ma l'unico impegno preciso, l'unico impegno di approvarlo sollecitamente — onorevole Rumor, così ci dice nel suo documento programmatico, mentre questo avverbio sollecitamente non ricorre per la procedura relativa al divorzio — questa volontà di tirar fuori e di approvare sollecitamente il *referendum* viene quando la conferenza episcopale lo impone. Questa è la verità.

Prima era come le regioni. Anche il *referendum* era scritto nella Costituzione e per 22 anni non se ne è parlato. Quanti progetti sul *referendum*, quante iniziative di sospensione e di rinvio da parte della democrazia cristiana! Anche qui, quando si trattava di saltare il fosso, si avvertiva il pericolo di rompersi una gamba o tutte e due, ma appena la conferenza episcopale impone il *referendum*, ecco che la democrazia cristiana e i partiti «laici» tirano fuori il *referendum*.

E siamo al punto di prima: lo Stato si indebolisce, si affaccia la politica neoguelfa, l'equilibrio si rompe.

Onorevoli colleghi, noi non potremo dare la fiducia a questo Governo. E come potremmo farlo, dal momento che lo stesso Governo non ha fiducia in se stesso? Se potessimo far fare un pubblico esame di coscienza ai singoli componenti il Governo, se disponessimo di uno strumento di in-

dagine introspettiva (e chissà, con tante nuove invenzioni che si registrano, che non avvenga anche questo) constateremmo che il Governo non ha fiducia in se stesso. Ogni partito ha fiducia in se stesso e cerca (se mi è consentito ricorrere ad un termine non molto parlamentare ma efficace) di «buggerare» l'altro. In questa situazione, onorevole Presidente del Consiglio, come si può pretendere che noi diamo la fiducia a questo Governo?

Voi, signori della maggioranza, avete rifiutato di fare le elezioni politiche anticipate e vi apprestate a realizzare una forma surrettizia e succedanea di elezioni politiche, quelle regionali, che sono richieste ed anzi imposte dal partito comunista per i motivi di fondo riassunti in un articolo pubblicato oggi sull'*Unità* dal redattore Guido Fanti.

**Pajetta.** Per la verità, Fanti non è un redattore dell'*Unità* ma il sindaco di Bologna.

**Feroli.** E futuro presidente della regione emiliana.

**Pajetta.** Per noi va benissimo. (*Commenti*).

**Bozzi.** Collaboratore o redattore, poco importa; la sostanza è la stessa.

Quando l'onorevole Rumor minacciava di dimettersi, l'onorevole Andreotti espresse parere contrario, ritenendo che non dovessero farsi crisi «al buio». Quando si parlò di elezioni politiche anticipate, si ripeté che non si volevano elezioni anticipate «al buio». Sennonché, onorevole Andreotti, qui si è addirittura immersi nelle tenebre: ci vorrebbe un «ENEL politico» illuminante, ma non vi è e si è dunque immersi nelle tenebre. Soltanto le elezioni regionali non vengono fatte «al buio» bensì alla luce del sole, in quanto si sa a che cosa porteranno: porteranno al raggiungimento degli obiettivi indicati dal sindaco di Bologna e futuro presidente della regione emiliana, *quod avertat Deus*.

**Pajetta.** Non posso consentire una simile affermazione, che lede i principi democratici: se gli elettori vorranno Fanti quale presidente della regione emiliana, non vi è di che dolersi. Decideranno gli elettori. (*Commenti*).

**Bozzi.** Mi rivolgevo al collega Bignardi, che è un elettore della regione emiliana.

**Amendola.** Non comprendo, onorevole Bozzi, quel suo riferimento: voi liberali siete laici o no?

**Bozzi.** Per concludere, onorevoli colleghi, non ripeterò che questo centro-sinistra è consunto, perché questa constatazione è nelle cose: il centro-sinistra è ormai un cadavere che si va disfacendo malamente.

Tutti avvertiamo l'esigenza di una politica nuova: la invocano i comunisti e l'invochiamo anche noi. Ma per attuare questo rinnovamento, dob-

biamo dirlo con estrema franchezza, due strade si aprono dinnanzi a noi: la strada tracciata nel citato articolo dell'*Unità*, del «nuovo modo» di governare e di fare politica (e ben sappiamo dove conduca questa strada, perché in ciò non vi è nulla di misterioso) e la strada di un risveglio della coscienza democratica del paese.

Stiamo assistendo ad un rimescolamento di carte politiche nel nostro paese. Può darsi che questa crisi, che non è solo del Governo, ma che trova in esso la proiezione di una più larga crisi in atto nel paese e nella società, possa anche essere vantaggiosa e benefica, possa cioè portare ad un ripensamento, possa produrre un risveglio di coscienza democratica e dare luogo a nuovi rapporti di forze democratiche. Solo in questo modo noi potremo sperare in un'Italia che progredisca nella sicurezza democratica. (*Vivi applausi dei deputati del gruppo liberale - Congratulazioni*).

CAMERA DEI DEPUTATI - IV COMMISSIONE (GIUSTIZIA)  
SULLA NOMINA AD AGGIUNTO GIUDIZIARIO

Seduta del 6 maggio 1970

*Le proposte di legge C. n. 931 e C. n. 1067 dispongono che l'uditore giudiziario, dopo due anni dalla nomina, venga nominato aggiunto giudiziario con delibera del Consiglio superiore della magistratura, previo parere del consiglio giudiziario del distretto nel quale ha esercitato le funzioni. La Commissione discute il provvedimento dal 22 aprile al 6 maggio 1970 in sede legislativa e lo approva. Dopo il voto favorevole del Senato il 20 maggio, diviene la legge 25 maggio 1970, n. 357.*

*Aldo Bozzi esprime la preoccupazione che nel provvedimento vi sia un'eccessiva analisi nella procedura di selezione e valutazione e chiede di trovare una formula più sfumata.*

**Bozzi.** Desidero dichiarare, in generale, che questa nuova normativa non mi entusiasma. Però giunti al punto in cui si deve abolire, per le ragioni che sappiamo, il concorso, secondo me uno sbarramento occorre e bisogna farlo nel miglior modo possibile, non con l'introduzione surrettizia di un nuovo concorso al posto di quello che si vuole abolire.

Questa è la mia preoccupazione. Infatti chi conosce il mio pensiero sa che sono per l'abolizione della carriera fatta in questo modo e soprattutto della gerarchia interna, proprio per dare indipendenza al giudice. Però questo non significa che il giudice stesso non debba dare prova della sua capacità e la mia preoccupazione è che con la norma proposta dal relatore si venga a stabilire una eccessiva analisi nel procedimento di selezione dei futuri giudici.

Valutazioni effettuate in questo modo potrebbero un domani venire impuginate, perché lo stesso giudizio deve esser fatto anche dal Consiglio superiore della magistratura; se noi prevediamo un eccessivo numero di parametri, può darsi che il Consiglio superiore non analizzi uno di questi parametri per il fatto che sono già stati valutati dal consiglio giudiziario. Io sarei quindi dell'opinione di trovare una formula più sfumata, perché enumerando troppi criteri di valutazione, ripeto, corriamo il rischio di aumentare le possibilità di impugnazione.

*La Commissione esamina i criteri di valutazione del parere reso dal consiglio giudiziario. Il deputato Guidi ha presentato un subemendamento per eliminare, fra i criteri, la capacità di equilibrio dell'uditore. Bozzi si dichiara favorevole, convenendo che il giudice debba essere per sua natura equilibrato, ma che sia superfluo e forse anche pericoloso inserire questo concetto nella valutazione.*

**Bozzi.** In sede di dichiarazione di voto desidero far rilevare che questo non è un problema di facile risoluzione. La discussione che si è fatta sull'interpretazione della parola «equilibrio» e sul suo mantenimento nella norma in questione dimostra che era giusta la mia osservazione precedente e cioè che prevedere troppi parametri può dar luogo a discussioni, incertezze e, quindi, ad impugnazioni.

Vorrei far rilevare, anche, che ci sono diversi modi per stabilire una graduatoria, non solo il punteggio. Ci può essere una graduatoria indiretta che può determinare, quindi, lesione di interessi. Dico questo perché nel nostro vocabolario ci sono parecchi aggettivi, si può dire «eccellente», «buono», «idoneo»; il termine eccellente fa intendere una posizione di priorità rispetto agli altri, quindi possono sorgere delle controversie. Ed è a questo scopo, secondo me, che noi dobbiamo cercare di non mettere il consiglio giudiziario nella necessità di operare distinzioni troppo sottili.

Vorrei dire anche che è vero che il Consiglio superiore della magistratura esprime un giudizio globale basato sul parere emesso dal consiglio giudiziario, ma evidentemente nel suo procedimento di delibera fa proprio quel parere e quindi il giudizio finale risulta essere composto dal parere del consiglio giudiziario e dalla deliberazione del Consiglio superiore della magistratura, anche se ai fini dell'impugnabilità si deve considerare soltanto quest'ultima deliberazione.

Tornando alla questione dell'«equilibrio», si può anche dire che il consiglio giudiziario è chiamato a fare delle valutazioni sul conto dei vari magistrati la cui dote principale deve appunto essere quella dell'imparzialità o equilibrio come si vuole chiamare, cioè la capacità di mantenersi sempre *super partes*. Ma collocare la categoria dell'«equilibrio» come autonoma rispetto a quella della «capacità», è, a mio giudizio, un errore, perché nel termine «capacità» è implicito anche il concetto di «equilibrio». Sarebbe mai possibile dire che una persona è capace e, al tempo stesso, che non ha equilibrio? Gli elementi di cui si dovrà tenere conto sono la capacità, l'operosità (che comprende anche la diligenza), e poi tutti quelli complementari, che non si possono indicare con precisione, ma che riguardano la moralità della persona, il suo modo di comportarsi in ufficio ed in società.

Quindi, pur convenendo sulla necessità che il giudice, per definizione, sia «equilibrato», io sono per la soppressione della parola «equilibrio», che ritengo in questo caso superflua e persino pericolosa. Voterò quindi a favore della prima parte del subemendamento Guidi.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA CONCESSIONE DI AMNISTIA E DI INDULTO

Seduta del 19 maggio 1970

*Il Governo Rumor presenta il 5 maggio un disegno di legge per la concessione di amnistia e di indulto con riferimento a fatti connessi per causa e in occasione di manifestazioni sindacali o studentesche. Il provvedimento, fortemente voluto dal Partito socialista, che lo ha posto come punto essenziale per sostenere il III Governo Rumor, nasce per trovare una soluzione ai problemi penali scaturiti durante l'“autunno caldo”. Il disegno di legge «Delegazione al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e indulto» (C. n. 2474) viene discusso e approvato in Assemblea dal 18 al 20 maggio e poi approvato definitivamente dal Senato il 21 maggio, diventando la legge n. 282 del 21 maggio 1970.*

*Aldo Bozzi si dichiara fermamente contrario all'amnistia, sostenendo che si tratta di un vero e proprio accordo politico e affermando che in tal modo il Governo riconosce implicitamente che l'agitazione sindacale è legittimata ad usare metodi violenti.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, all'Assemblea Costituente, quando si discusse il tema dell'amnistia, l'onorevole Giovanni Leone propose che nella Costituzione medesima non si facesse menzione di questo istituto, e successivamente l'onorevole Codacci Pisanelli propose che l'istituto venisse, sì, inserito nella Carta, ma che fosse richiesta per l'approvazione di una amnistia una maggioranza qualificata, la stessa che si richiede per l'approvazione di leggi costituzionali.

Qual era l'animo che muoveva questi nostri colleghi nel lontano – ahimé! – 1946-47? Era in essi la preoccupazione che si facesse abuso di questo istituto, che il potere trasmodasse in prepotere.

Io personalmente credo che sarebbe stato un errore, e forse sarebbe stato anche inutile, estromettere dalla Costituzione la menzione dell'istituto dell'amnistia, il quale avrebbe potuto essere sempre utilizzato mediante una legge ordinaria. Ma la verità è che l'istituto dell'amnistia è un istituto al quale bisognerebbe ricorrere in misura veramente eccezionale, in momenti di gravi agitazioni sociali, come una sorta di valvola di sicurezza alla quale si fa ricorso con scopi di pacificazione, di riconciliazione, in momenti di convulsioni o di lacerazioni sociali.

Viceversa è avvenuto nel nostro paese, che la retorica ufficiale chiama la culla o la madre del diritto (da quella culla probabilmente il diritto non si è mosso mai: è rimasto sempre in fasce), è avvenuto, dicevo, che nel volgere di 25 anni siano stati emanati, credo, 40 o 50 (non conosco esattamente le statistiche) provvedimenti di amnistia o di indulto; fenomeno che credo non si riscontri in nessun paese del mondo, certamente non in Europa.

E non è a dire che negli altri paesi europei in questo corso di tempo non si siano svolti tumulti, lacerazioni, guerre, agitazioni e contrasti. Gli è, in verità, che in Italia c'è questa tendenza ad abusare del potere. Se avessimo tempo, potremmo vedere le ragioni di questo largo uso dell'amnistia. Ne voglio indicare qui due, che non sono, a ben vedere, l'una distinta dall'altra, ma sono aspetti complementari di uno stesso fenomeno.

Il primo aspetto è l'anacronismo di talune norme penali, la loro particolare struttura, l'eccessiva rigidità del sistema delle pene, che viene ad urtare con la realtà. Un secondo fenomeno, che, ripeto, non è a sé ma è complementare ed in qualche misura consequenziale rispetto al primo, è il grande lavoro del quale sono oberati gli uffici giudiziari anche in materia penale. Vi è adesso un tentativo di depenalizzazione, ma non è, nemmeno quello, vasto e, in ogni caso, non è completo.

Queste due spinte determinano un eccessivo ricorso all'amnistia e avrebbero anche una loro legittimità, se talvolta – troppo spesso, vorrei dire – non intervenissero fattori di carattere politico, sui quali fra breve ci soffermeremo, con particolare riferimento a questo provvedimento di amnistia.

Dicevo che nel volgere di venticinque anni si sono avuti 40 o 50 provvedimenti di amnistia. Ma, onorevoli colleghi, onorevole ministro, non era mai avvenuto nel nostro paese il fatto che oggi è avvenuto, che è di una gravità politica e, più che politica, morale, eccezionale: cioè, che per costituire un Governo di coalizione (noi in Italia siamo costretti, vorrei dire condannati, ai Governi di coalizione, o come formazione governativa vera e propria, o come maggioranza parlamentare) si sia reso necessario varare un provvedimento di amnistia, cioè che si sia determinata una connessione tra la costituzione del Governo e fatti delinquenziali. Questo non si era mai verificato. È una pagina nuova della storia d'Italia, e – diciamolo pure – non è una bella pagina.

Uno degli elementi più importanti (non dico l'unico) che hanno reso possibile la formazione del Governo che sta dinanzi a noi (in questo momento rappresentato nella persona del ministro guardasigilli) è stata proprio la concessione dell'amnistia. Questo è un fatto grave, un fatto nuovo, amaramente nuovo.

Noi sappiamo come sono andate le cose. È stato il partito socialista italiano a prendere l'iniziativa per primo e ad imporre, come una delle condizioni, appunto, per la ricostituzione del centro-sinistra, la concessione dell'amnistia per i fatti del cosiddetto «autunno caldo». Questa è la vera ragione politica del provvedimento in esame.

Se leggiamo la relazione governativa, vi troviamo una giustificazione gracile e fuggitiva. Si dice, in apertura: «Nel presentare al Parlamento il Governo di centro-sinistra, il Presidente del Consiglio ebbe a dire: “Fugato ogni equivoco circa presunti disegni repressivi dei pubblici poteri, e come convenuto negli accordi tra i partiti della maggioranza, il Governo presenterà un disegno di legge di delega per la concessione di amnistia e di indulto, il quale, nella sua unicità, si riferirà sia ai fatti commessi per causa e in occasione delle agitazioni sindacali, sia a reati comuni”».

Questa, per chi conosce la cronaca e, si potrebbe dire, anche la storia della vicenda politica che ha condotto a questo disegno di legge di amnistia, è – me lo consenta l'onorevole ministro guardasigilli – una menzogna e anche un'ipocrisia. Ognuno, ascoltando queste parole, nello stesso tempo sente una voce misteriosa che dice: non ci credete, le cose stanno in maniera completamente diversa, addirittura opposta!

Questa amnistia era nata per i fatti del cosiddetto «autunno caldo»; poi lungo la strada si è allargata, ma – come dire? – la madre di questa creatura resta l'iniziativa socialista. È una creatura che immediatamente si è sviluppata, ma è quella creatura che è cresciuta, non è un'altra. Questo è un fatto politico gravissimo, che imprime su questo Governo un particolare marchio: ne fa il Governo dell'amnistia, il Governo che per ricostituire le sparse e disarticolate membra della coalizione, ha bisogno di aprire ad alcuni le porte del carcere o di chiuderle di fronte ad altri. Questa è la verità, ed è una triste verità.

Ma vorrei dire che ancora più triste o – non stabiliamo delle gerarchie – ugualmente triste, è la «pezza» che si è creduto di poter mettere su questo provvedimento per iniziativa del partito socialdemocratico, anzi dei socialisti unitari; i socialisti unitari, che oggi hanno assunto il ruolo di protestatari istituzionali – vi è il ruolo dei protestatari e il ruolo dei predicatori: i protestatari sono i socialisti unitari, i predicatori sono i repubblicani; gli altri poi fanno il Governo e governano: male, ma governano – di fronte a questa amara realtà hanno cercato di reagire. Ma come hanno reagito? Con una pezza a colore: si sono accorti che c'era una macchia, come ho detto in Commissione, e hanno creduto di poterla eliminare.

Il risultato qual è stato? Che la macchia si è estesa anziché essere eliminata. Cosicché abbiamo un provvedimento di amnistia che invece di restare circoscritto ai fatti dell'autunno caldo, secondo la sua primitiva logica, che era abnorme ma che era pur sempre una logica, si è esteso ad una serie molto più vasta di vicende penali; e siccome l'abisso chiama l'abisso, lungo il percorso le maglie del provvedimento si sono andate via via allargando: e non sappiamo ancora se questo processo si è arrestato, se siamo giunti a mettere un punto fermo o invece semplicemente una virgola. Quindi menzogne, quindi ipocrisie, segno della debolezza di questo Governo.

Vedete, onorevoli colleghi, dobbiamo constatare – io ho seguito quasi tutte le sedute della Commissione, che poi mi pare siano state soltanto due,

perché c'è grande desiderio in questa fase elettorale di fare presto certamente; quanto a fare bene, io avanzo molte riserve – che in molti colleghi, anche della maggioranza, questo provvedimento desta molta amarezza. Lo stesso onorevole ministro non ha celato le sue riserve, e probabilmente non ha detto tutto quello che pensa: c'è una ovvia moderazione nelle opinioni espresse da parte di un uomo di Governo, ed è naturale e anche doveroso che sia così. Ognuno ha la bocca amara per questo provvedimento; ma siccome le cose in Italia, da un certo tempo a questa parte, debbono andare in una certa maniera, e si dice una cosa mentre poi se ne fa una completamente opposta, ecco che anche il provvedimento di amnistia viene varato: lo si critica, si dice che è – mi scuso per l'espressione non troppo parlamentare ma abbastanza significativa – una schifezza politica e giuridica, tuttavia lo si fa perché il partito socialista, che è determinante in questa coalizione, vuole questo provvedimento.

C'è chi predica, chi protesta, chi bofonchia, ma ci sono poi forze che sono veramente determinanti e che in questa vicenda dell'«amnistia», come nelle altre vicende politiche, condizionano l'attività governativa.

Questo episodio dell'amnistia è indicativo della situazione di questo Governo, della struttura e delle forze che in esso incidono effettivamente. Quindi la giustificazione ufficiale è alquanto ipocrita, mentre è vera quella sottostante: la giustificazione politica. La giustificazione ufficiale ci richiama all'Italia che, come nel periodo monarchico, ad ogni ricorrenza dava vita ad un'amnistia. Adesso c'è il ventennale della Costituzione, c'è il ventennale della fondazione della Repubblica, c'è il venticinquennale della Liberazione, tutti eventi storici di massimo rispetto, c'è Porta Pia; il cosiddetto centenario – in realtà non sono cento ma novantanove anni – della breccia di Porta Pia. Così, da una breccia all'altra, dalla breccia di Porta Pia alla breccia nella legalità, nella giustizia eguale per tutti, l'Italia procede secondo una concezione antitetica a quella che dovrebbe essere propria di uno Stato democratico e repubblicano.

L'amnistia poteva avere una logica nelle monarchie; era una sopravvivenza storica delle monarchie assolute, era una esplicazione del potere di grazia che spettava al sovrano: difatti così era nello Statuto albertino che, se non ricordo male, parlava soltanto della grazia. L'amnistia fu un'applicazione estensiva di questo concetto di grazia, che si trasformò da fatto individuale a clemenza collettiva. Essa trovava la sua logica applicazione in quei periodi nei quali la grazia di Dio si mescolava con la volontà della nazione, com'era detto nel preambolo dello Statuto albertino. Ma oggi, in regime di democrazia, se anche vogliamo mantenere in vita l'istituto dell'amnistia, ne dobbiamo fare un uso ristrettissimo. Così, ahimé, non è!

Ora, scendendo a qualche considerazione di carattere più particolare, vorrei sottolineare che questo provvedimento turba alcuni principi fondamentali. È un provvedimento per i fatti dell'autunno caldo. Ma, a prescindere dal fatto che, come vedremo fra poco, il concetto di stagione per il cen-

tro-sinistra diventa un concetto alquanto opinabile, perché l'«autunno» comprende in realtà anche l'inverno, si estende sino alla primavera e quasi alle soglie dell'estate, così che tutto diventa artificiosamente «autunno», e che anche il metro termico adottato: caldo, bollente, meno caldo, è alquanto opinabile, a prescindere da tutto questo, se prendiamo il provvedimento per quello che è veramente, in base alla giustificazione politica ad esso sottostante (giustificazione che è malamente coperta da quelle quattro righe di relazione ministeriale, fuggitive, quasi timide e paurose), c'è da chiedersi: contro chi è diretto questo provvedimento? Se è diretto contro la repressione, questa repressione chi l'ha fatta o chi l'ha tentata?

Io non credo che in Italia ci sia una struttura tale da consentire una repressione. Mi dispiacerebbe se ci fosse questa repressione. Per carità! Sono infatti per un ordinamento civile, democratico, per la libera concorrenza delle idee, degli incontri e degli scontri, per un ordinamento vivace, aperto, duttile, che è vita. Ma in Italia chi è capace di attuare una repressione? Quali sono gli organi capaci di questo? Non si sa amministrare nemmeno normalmente, figuriamoci se si ha la capacità di reprimere.

Ma, ammesso che ci sia in alcuni organi questa tendenza, abnorme e illegale, alla repressione, di quali organi si tratterebbe? Degli organi di polizia, che sono chiamati a denunciare i fatti nei quali si potrebbe riscontrare un illecito penale, e degli organi giudiziari. Quindi, data l'impostazione politica propria di questo provvedimento, che è di «amnistia contro i fatti dell'autunno caldo», siamo di fronte ad un'amnistia punitiva degli organi di polizia e degli organi di giustizia.

Tale è la logica di questo provvedimento. Questa è la logica politica; ed è un fatto di una gravità enorme. Ripeto: una motivazione politica che non è cancellata dalle quattro parolette di proemio alla relazione.

Inoltre, onorevoli colleghi, nella prima parte dell'articolo 1 è compreso un inciso che secondo me è di enorme gravità. L'articolo 1 dice: «Il Presidente della Repubblica è delegato a concedere amnistia per i seguenti reati, se commessi, anche con finalità politica», (questo è l'inciso sul quale mi permetto di richiamare l'attenzione) «a causa e in occasione di agitazioni o manifestazioni sindacali o studentesche». Lasciamo da parte le agitazioni studentesche. La norma prevede e incasella nella legge l'ipotesi che vi possano essere agitazioni o manifestazioni sindacali anche con finalità politiche, il che, dal punto di vista sociale e costituzionale, secondo gli insegnamenti della Corte costituzionale e di quella di Cassazione, è una contraddizione, perché tra agitazioni sindacali e agitazioni con finalità politiche vi è divorzio assoluto: di questo divorzio forse si può parlare trovando qualche consenso anche da parte dei colleghi della democrazia cristiana.

I sindacati svolgono una funzione di tutela degli interessi professionali di categoria, di interessi settoriali. Certo, c'è una politica sindacale, ma è tutt'altra cosa, cioè una politica volta al raggiungimento di finalità sindacali. Non vi può essere una contaminazione tra la funzione sindacale e quella politi-

ca; e non soltanto voi riconoscete questa contaminazione, ma la legalizzate in una norma di legge.

Questa è, secondo me, cosa assai grave, che può avere ripercussioni in settori che sono al di là di quelli della sfera di applicazione della legge che stiamo discutendo.

Vorrei fare qualche altra considerazione su questo punto. Probabilmente voi non vi accorgete di offendere la stessa funzione del sindacalismo, la stessa attività sindacale. Noi riconosciamo (e come potremmo negarlo?) che i sindacati si debbono agitare (è la loro funzione), debbono sapere tutelare i loro interessi, gli interessi collettivi, con manifestazioni lecite, civili, democratiche. Ma nel momento in cui voi considerate che l'azione sindacale possa determinare una lacerazione sociale tale da dover provocare l'intervento riparatore della legge, voi offendete la funzione sindacale, poiché concepite il sindacalismo come un sindacalismo che deve compiere illeciti penali per raggiungere i suoi scopi. Ma questo non è più sindacalismo! Difatti, in un primo momento da parte delle organizzazioni sindacali e dei partiti (che sono autonomi, come tutti sappiamo, dalle organizzazioni sindacali, per una di quelle menzogne e ipocrisie che dominano il nostro paese) questa amnistia era stata rifiutata, in quanto offendeva il sindacalismo e faceva dell'azione sindacale una sorta di lacerazione sociale che era in contrasto con la funzione sindacale. Questo è un altro fatto estremamente grave.

Si è detto che a giustificare questo provvedimento starebbe il fatto che esistono in Italia norme fascistiche (fors'anche prefascistiche) che sono in contrasto con la nuova Costituzione e in ogni caso sono in contrasto con la coscienza democratica e con la realtà che è innanzi ai nostri occhi. E noi liberali condividiamo largamente la constatazione dell'esistenza di queste norme. Ce ne sono molte e noi abbiamo più volte detto – e oggi ripetiamo – che occorre una revisione del codice penale, della legislazione penale, soprattutto del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. Una operazione di tal genere, però, non deve essere compiuta esclusivamente dalla Corte costituzionale, la quale per giunta ha, o dovrebbe avere, un ambito di esame limitato alla legittimità costituzionale, lasciando fuori ogni valutazione di merito e di opportunità politica. È ovvio che una norma può essere legittima costituzionalmente ma essere diventata inopportuna nel merito, richiedendo quindi una sua modifica o sostituzione.

Noi vi diciamo dunque che c'è una larga parte del codice penale e della legislazione penale in genere (anche al di fuori del codice) che va ripensata, che va riscritta. C'è, ad esempio, il sistema delle pene – anche al di fuori delle norme penali fascistiche – che va ripensato modernamente, forse con minore rigidità, lasciando al giudice una discrezionalità, che resti sempre nell'ambito della legge e abbia, quindi, confini ben precisi; senza cioè che il giudice divenga creatore del diritto, ma in modo che di fronte alla mutevolezza delle situazioni politiche possa disporre di strumenti più idonei ad adeguare la norma alla mutevolezza dei casi.

Ci sono dunque queste norme. E di che cosa dobbiamo rammaricarci? Che su questi argomenti siamo tutti d'accordo, ma che poi non si fa niente. E se guardiamo alle iniziative che al riguardo sono state prese, dobbiamo riconoscere che si tratta di iniziative timide. Non voglio qui ricordare tutte le proposte di iniziativa del Governo su questo tema; ma devo dire che soprattutto in otto anni di centro-sinistra non è stato mosso un passo nella direzione prima indicata.

D'altra parte, dette queste cose, se noi potessimo esaminare (Dio me ne guardi! io non lo farò) una per una le disposizioni penali che sono coperte dall'articolo 1 (cosiddetta amnistia particolare), vedremo che di queste norme ce ne potrà essere qualcheduna che va riveduta – si potrà rivedere la pena – ma la massima parte di esse va mantenuta. Quindi, quella considerazione secondo la quale l'amnistia si giustificerebbe anche perché costituisce un modo per cancellare norme inadeguate, anzitutto non è vera in fatto, e poi sarebbe un assurdo. Una volta si diceva che c'erano troppi processi e bisognava passar la spugna, adesso si è detto in Commissione che ci sono le norme che non dovrebbero più avere carattere penale: ma allora veramente noi creiamo una disuguaglianza fra i cittadini, una discriminazione! Io lascio alla Corte costituzionale e al suo presidente di discutere se vi sia una differenza in diritto o in fatto (son cose bellissime dal punto di vista giuridico), ma come uomo politico, se anche constato che c'è una disuguaglianza di fatto, tanto mi basta per dire che è una cosa alla quale non si può accedere e contro la quale bisogna fermamente reagire e protestare.

E allora, onorevoli colleghi, visto sotto questi vari profili, questo provvedimento è dal punto di vista politico veramente il segno della debolezza, il segno (non voglio usare parole forti) della capitolazione di fronte a certe forze politiche.

Gli altri – ripeto ancora – predicano (e lei, onorevole ministro, anche come appartenente ad un determinato partito è tra i predicatori) e protestano. Ma con le prediche e con le proteste, restando nella stessa compagine, non si fa la storia. Sono gli altri che comandano. La politica è realizzazione di fatti. E, come le ho detto in Commissione, onorevole ministro (glielo ripeto perché so che non le fa piacere; ma ogni tanto un piccolo dispiacere bisogna pur darlo agli avversari), lei è il firmatario di parecchi provvedimenti di amnistia e...

**Reale, Ministro di grazia e giustizia.** Non di parecchi: di due.

**Bozzi.** Va bene, ma questa amnistia – e lei nel suo animo onesto lo riconosce – è la più grave di tutte, per la sua causa politica, per il momento in cui viene e perché significa in sostanza che si possono fare le agitazioni sindacali portando le armi, che si possono fare le agitazioni sindacali usando violenza. Saranno esagerati i casi di denunce, io non ho elementi

per affermarlo o per negarlo; voglio anche ammettere che ci siano delle esagerazioni (probabilmente sarebbero state messe a posto dalla imparzialità del magistrato). Ma, comunque, così affermiamo che ci può essere un sindacalismo concepito in questi termini. Ed è un fatto grave, anche perché si tratta di fenomeni che non è facile circoscrivere: voi stessi avete dilatato talmente il concetto delle stagioni per cui dall'autunno siamo passati alla primavera!

Su questo aspetto vorrei soffermarmi un momento. Ho il sospetto – dico sospetto con molta cautela – che portando la data di applicazione dell'amnistia fino al 6 aprile, si ponga in essere un provvedimento che se non è viziato di illegittimità, è inopportuno costituzionalmente e in ogni caso è inopportuno dal punto di vista politico (faccio tre gradazioni). Non mi preoccupo della questione di illegittimità costituzionale: la Corte costituzionale, nelle due sentenze che conosciamo, ha fatto un po' un ragionamento a fisarmonica. Purtroppo si trovava anche di fronte ad una situazione nella quale annullare per illegittimità quella legge avrebbe provocato una specie di rivoluzione, per cui altre considerazioni (vorrei dire altamente politiche), che pure quel consesso deve fare perché è una giustizia a sé, l'hanno indotta a quelle motivazioni. La prima sentenza è scarsamente motivata; la seconda è forse peggiore, perché ha cercato di dare una giustificazione giuridica con argomenti che, per il mio gusto di giurista, non sono molto soddisfacenti.

Ma lasciamo stare la questione di illegittimità costituzionale: se la vedrà la Corte costituzionale, se la questione sarà portata dinanzi ad essa. C'è una questione di opportunità costituzionale e di opportunità politica.

Qual è la ragione del secondo comma dell'articolo 79? L'amnistia e l'indulto non possono applicarsi ai reati commessi successivamente alla proposta di delegazione. Non è una questione formale, perché con essa si è voluta evitare la speculazione delinquenziale. Questo è il fatto che politicamente conta, non la data formale della proposta legislativa, la quale può essere (come è in questo caso) un fatto ricettivo, un fatto di pura e semplice registrazione di una volontà politica espressa già in precedenza.

In questo caso che cosa è avvenuto? C'è stata, mi pare nel febbraio 1970, un'iniziativa del partito socialista; ci furono poi ampie discussioni di Governo cui seguì un accordo formale. Si disse: è stato raggiunto l'accordo per concedere l'amnistia più vasta, quindi in sostanza per recepire la proposta socialista con qualche adattamento tecnico che nulla toglieva al nucleo sostanziale, aggiungendo qualche altra cosa. È vero che la proposta socialista all'ultima ora non è andata avanti e non ho capito se sia stata ritirata formalmente o assorbita...

**Presidente.** È stata formalmente ritirata, onorevole Bozzi.

**Bozzi.** Sì, ma è stata formalmente ritirata dopo essere stata messa all'ordine del giorno e, come ho detto all'inizio, guardando alla realtà delle

cose, questo disegno di legge del Governo è la derivazione della proposta socialista; e non si tratta soltanto di una derivazione cronologica, ma di una derivazione logica e contenutistica, per usare una frase che detesto. Cioè, nella sostanza, la massima parte del disegno di legge è costituita dalla proposta socialista.

**Padula, Relatore.** Si potrebbe allora dire che deriva dal provvedimento del 1968, perché il testo dell'articolo 1 è identico a quello del 1968. Se lei fa un paragone di carattere testuale, il testo del 1968 è lo stesso.

**Bozzi.** Onorevole relatore, non ha senso la sua interruzione. Quella del 1968 è un capitolo chiuso. Ogni cosa può trovare un addentellato: *cave a consequentiariis!* Se ci si mette su questa linea, in Italia non si fanno più amnistie! Siccome il codice penale è quello che è e i reati sono quelli che sono, troveremmo una preclusione continua nell'articolo 79 della Costituzione. Quello quindi è un capitolo chiuso; ora se ne apre uno nuovo: c'è una nuova esigenza politica e per essa una nuova iniziativa. Guardiamo a questa vicenda senza andare troppo indietro.

Perciò ho delle forti preoccupazioni e questo è un ulteriore argomento che alimenta tali preoccupazioni. Noi siamo contro questo provvedimento di amnistia per ragioni politiche; ma se lo volete fare, se ne volete assumere la responsabilità, fate per lo meno una creatura che resista e non addossatevi anche quest'altra responsabilità di avere in qualche misura alimentato la speculazione su questo fatto, il che sarebbe veramente gravissimo. Voi dilatate enormemente la portata del provvedimento: mi pare che la proposta originaria parlasse del 31 dicembre 1969, mentre voi avete già aggiunto gennaio, febbraio, marzo e anche un pezzettino di aprile. È veramente una cosa che non so se trovi precedenti: può darsi che in Italia si trovino precedenti per tutto, ma questa vicenda appare veramente assai strana!

Il fatto era notorio, almeno per quanto riguarda le linee generali. Che poi ci sia stato qualche aggiustamento tecnico, qualche particolare dilatazione questo appartiene appunto al particolare, al complementare. Il grosso però era ben noto, il grosso era già fin dal principio costituito dai fatti dell'«autunno caldo», fino al punto che sono state fatte persino le statistiche dei reati per i quali erano avvenute le denunce. Di fronte a queste gravi preoccupazioni vorrei proprio invitare il Governo a rivedere la situazione.

**Reale, Ministro di grazia e giustizia.** Onorevole Bozzi, non credo che ella in questo momento voglia fare una polemica proprio con me: ella sta dicendo delle cose che io ho già detto in Commissione.

**Bozzi.** Sono lieto di avere l'appoggio del Governo e mi auguro che questa volta il ministro guardasigilli abbia la forza politica per far valere questo suo punto di vista in modo da non continuare nel ruolo del protesta-

tario che non raggiunge mai nessuno scopo con le proteste che fa. Questo sarebbe veramente, me lo consenta onorevole ministro, un ruolo molto malinconico per il partito al quale ella appartiene e che io rispetto soprattutto per le sue tradizioni; un ruolo veramente succedaneo nel quale non so fino a che punto si possa resistere.

Dette queste cose, senza soffermarmi sui singoli articoli che esamineremo più tardi, se ne avremo il tempo e se non marceremo con ritmo bersagliere, ci sono in questo disegno di legge delle novità anche dal punto di vista giuridico, delle cose stranissime. Mi soffermo su un solo punto: quello dell'articolo 314. Mi dispiace che non sia in questo momento presente l'onorevole Vassalli. È vero che siamo qui in questo momento in pochi intimi (si potrebbe dire in famiglia); ma vale lo stesso la pena di osservare che nell'articolo 2 (mi riferisco al disegno originario) lettera c) è detto che l'amnistia è concessa «per il delitto di cui all'articolo 314 del codice penale (si tratta del peculato) quando, esclusa la ipotesi di appropriazione, risulti che la distrazione del denaro o altra cosa mobile sia stata compiuta per finalità non estranee a quelle della pubblica amministrazione».

Questo punto è stato introdotto dal Governo e credo che si tratti di una cosa nuova. Noi sappiamo bene, per altro, che vi sono stati anche dei convegni giuridici su questo tema e che vi sono state delle proposte legislative per rivedere la figura del peculato. Ma qui abbiamo che l'amnistia, per questa ipotesi specifica, si può applicare dopo il processo, il che è una cosa che già avviene ma non in via normale. Di regola tutte le amnistie fanno riferimento ad articoli di codice, alle aggravanti, alle attenuanti, ecc.; ma per ipotesi predeterminate e ben chiare. Qui invece si dice: «Voi potete amnistiare il peculato per distrazione qualora risulti che...». Come si fa ad accertare il «qualora»? Ci vuole un processo e questo è un fatto un po' fuori della norma. Avviene anche per altri casi, come ad esempio per la degradazione del titolo del reato: si parte con un'ipotesi non prevista nell'amnistia, e si degrada il reato all'ipotesi compresa. Sono casi che si verificano: ma siamo nel campo dell'individuazione secondo una o altra delle fattispecie già previste dal codice. Qui, questa ipotesi del peculato per distrazione che rientra nella amnistia non è prevista dal codice!

In sostanza, per non creare disparità di fatto – per rendere omaggio al presidente Sandulli, estensore di quella sentenza – dovremmo modificare il codice penale: ci saranno infatti reati di questo genere che si verificheranno successivamente. Perché li ammettiamo fino al 6 aprile, e non li ammettiamo stabilmente come ipotesi differenziata nel codice penale? Ma è giustificato ammetterle come ipotesi stabili?

Entro adesso nel merito del problema; sarò brevissimo, perché tra l'altro non ho una conoscenza molto profonda del diritto penale.

Cercherò di occuparmi del problema per quel poco che ne posso capire. Innanzi tutto ci si deve chiedere che cosa sia la distrazione; distrazione è destinare il denaro, la cosa mobile ad un fine diverso – distrarlo,

come dice la parola – rispetto al fine per il quale il pubblico funzionario è competente, che è quello fissato dalla legge, dalla norma, dal regolamento, dalle regole di buona amministrazione, quello che, secondo la Costituzione, va individuato in relazione ai principi dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione. Si tratta o di regole scritte in una norma positiva, o di questo complesso di norme che si estraggono dall'ordinamento giuridico particolare, settoriale della pubblica amministrazione; norme che sono quelle – per ripetere l'espressione della Costituzione – che garantiscono il buon andamento dell'amministrazione, l'imparzialità dell'amministrazione stessa.

Cosa sono queste finalità non estranee? Badate che questa è un'espressione di una finezza straordinaria. Non si dice «coincidenti», né si dice «per finalità della pubblica amministrazione»; no, non devono essere pertinenti, ma devono essere non estranee. Vedete allora che il campo della discrezionalità è ai confini con l'arbitrio; dove finisce il non estraneo alla pubblica amministrazione, in un periodo storico, poi, in cui la pubblica amministrazione mette le mani dappertutto, ed il confine tra il privato e il pubblico è diventato una zona grigia? Vedete quale finezza ci sia in quella frase; e vedete anche in quale difficoltà mettete il giudice, che è un uomo. Ed io poi, anche se non sono un penalista, devo chiedermi una cosa: il profitto proprio o di altri, ci vuole o no? Ci vuole sempre.

Com'è concepibile che uno realizzi dalla distrazione il profitto proprio o altrui, ma per finalità non estranee alla pubblica amministrazione? Certo, sembra difficile, ma non lo è. Sono proprio i casi, signor ministro, onorevoli colleghi, di più elegante – per così dire – di più sottile malversazione che si possano operare nei tempi in cui viviamo. È il caso – faccio degli esempi – dell'amministratore che dovendo fare opere pubbliche, e quindi per finalità non estranee all'amministrazione, le faccia in un numero eccessivo, per ingraziarsi, ad esempio, l'elettorato o un amico. Certo si tratta di una finalità non estranea alla pubblica amministrazione perché le opere pubbliche bisogna farle; ma magari se ne fanno in numero eccessivo. Faccio un'ipotesi che è già stata presa in considerazione dalla Corte di cassazione; non l'invento certo io. Ecco quindi l'esempio; ecco la malversazione più sottile, più elegante dal punto di vista dell'illecito. Io le opere pubbliche le devo fare, ma le faccio alla vigilia elettorale, secondo un criterio per il quale tutto sembra essere a posto, ma per il quale un certo amico ne trae vantaggio. Oppure, dovendo fare beneficenza – e di questi enti ce ne sono molti – la faccio in abbondanza.

**Musotto.** Questo non ha rilievo dal punto di vista penale. (*Interruzione del deputato Biondi*).

**Bozzi.** A mio avviso, il punto è molto discutibile. Ho visto una sentenza della Cassazione che dice il contrario. Comunque, per tornare all'argo-

mento di prima: o queste sono le forme più sottili e subdole di malversazione, e noi chiudiamo gli occhi dinanzi a questo fenomeno degenerativo; o se voi ritenete (e io ho molte riserve su questo dubbio) che il fatto non costituisca reato, allora non vi è bisogno di amnistia e dobbiamo avere il coraggio di prendere la massima della Corte di cassazione per farne una norma del codice penale; e poiché l'abrogazione della norma penale ha valore retroattivo, cancella anche i fatti pendenti. In tal modo non creiamo queste discriminazioni, queste storture del «non estranei a...»!

Come vedete, onorevoli colleghi, questa amnistia (e potrei soffermarmi su altri aspetti) è veramente una stortura giuridica (facendo sorgere dubbi di carattere costituzionale) e soprattutto è una stortura politica. È il segno di un principio che va dilagando, onorevole ministro, e che dovrebbe preoccupare tutti i democratici perché si concreta nella sopraffazione della forza e nell'annullamento della legge.

Diciamo che le leggi sono vecchie? Siamo qui per rifarle, per modificarle! Credete che sarebbe molto difficile rivedere il codice penale? È un campo arato! Diceva anche il mio amico e collega onorevole Vassalli: mettiamoci intorno a un tavolino, su 20-30 disposizioni del codice penale saremo immediatamente tutti d'accordo sulla abrogazione o la revisione di 15; sulle altre vi potrà essere un dissenso, troveremo un punto di incontro. No, noi stiamo inerti, manteniamo l'ordinamento vecchio: questi rinnovatori del centro-sinistra, questi programmatori istituzionali lasciano tutto stagnante! E che cosa fanno? L'amnistia!

Quello che ci preoccupa, la ragione di fondo per la quale noi votiamo contro è questa; non per i poveri diavoli che potranno uscire, ma per il principio che il provvedimento reca in sé e che voi convalidate, cioè della sopraffazione della forza, dell'annullamento della legge, della distrazione (non quella del peculato) della funzione del sindacato in una società moderna e civile. Voi non vi accorgete (e i sindacati avrebbero dovuto continuare nella loro protesta iniziale) che in tal modo bollate anche il sindacalismo, poiché ammettete che esso possa determinare una lacerazione sociale, che possa essere realizzato con la violenza.

Per tutti questi motivi, ripeto, i deputati liberali voteranno contro. (*Applausi dei deputati del gruppo liberale - Congratulazioni*).

CAMERA DEI DEPUTATI

SULLA PROROGA DELLA DELEGA AL GOVERNO  
PER IL RIORDINO DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO

Seduta del 21 settembre 1970

*Il Governo ha presentato il disegno di legge «Proroga del termine stabilito dall'articolo 10 della legge 18 marzo 1968, n. 249, recante delega al Governo per il riordinamento dell'Amministrazione dello Stato, per il decentramento delle funzioni e per il riassetto delle carriere e delle retribuzioni dei dipendenti statali» (C. n. 808), resosi necessario per lo slittamento di alcuni termini previsti dalla legge. Il disegno, insieme a un progetto abbinato (C. n. 2188), viene discusso in Assemblea da giugno a settembre e approvato il 22 settembre. Al Senato avviene l'approvazione definitiva il 23 ottobre e il testo diviene la legge n. 775 del 28 ottobre 1970 dal titolo «Modifiche ed integrazioni alla legge 18 marzo 1968, n. 249».*

*Bozzi interviene per dichiarazione di voto su di un emendamento, presentato da Cossiga e Galloni, che prevede la possibilità di disciplinare con regolamento, in attuazione di accordi sindacali, lo stato giuridico, le mansioni e il trattamento economico di alcune categorie di impiegati statali. Il deputato si dichiara fermamente contrario a questa possibilità, sia perché deroga all'articolo 97 della Costituzione, che prevede una riserva di legge in materia di pubblico impiego, sia perché spoglia non solo il Parlamento, ma anche il Governo, di un potere specifico attribuendolo alle organizzazioni sindacali.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, ci troviamo di fronte ad un emendamento di grande importanza che oltrepassa i limiti della fattispecie del pubblico impiego, che ha implicazioni di carattere politico e costituzionale indiscutibilmente più vaste, come ognuno di noi avverte, anche se abbiamo ammirato la maniera in cui l'onorevole Andreotti ha minimizzato questo problema.

Innanzitutto io ho delle serie perplessità di ordine costituzionale. Ho l'impressione (uso questo modo di dire per cautela) che tutta la impostazione dell'emendamento sia in contrasto con l'articolo 97 della Costituzione. L'articolo 97 della Costituzione ha voluto stabilire una riserva di legge in materia di pubblico impiego senza distinguere tra le varie categorie. Fu quella norma dell'articolo 97 una norma — come dire? — introdotta in se-

greta polemica con la legge fascista n. 100 del 1926, che riservava la disciplina di questo settore al potere esecutivo. Oggi noi ritorniamo alla legge del 1926, n. 100. Qui non mi interessa stabilire giuridicamente se si tratti di una delega legislativa atipica o, peggio, di una investitura istituzionale dell'esecutivo. So che il Parlamento è spogliato delle sue prerogative e che si frantuma quella disciplina unitaria del pubblico impiego che è una delle garanzie fondamentali creando due categorie: i funzionari, cosiddetti direttivi, il cui rapporto viene riservato alla legge ordinaria, e tutti gli altri dipendenti pubblici, il cui rapporto viene disciplinato in base a trattativa sindacale. Viene così meno la visione unitaria del pubblico impiego, cui questa «legge arlecchino» sostituisce una impostazione particolaristica e settoriale. E questa è già cosa gravissima. Ma ve ne è un'altra ancora più grave secondo me, ed è che nella logica dell'emendamento non è nemmeno più il Governo che disciplina autonomamente il rapporto di impiego. Il Governo infatti si limita a prendere atto della volontà dei sindacati e a mettervi un timbro. Ora dobbiamo avere la consapevolezza della svolta politica e costituzionale che un fatto di questo genere importa. Altro che delegificazione! Diciamo le cose come sono. Perché avere il pudore, onorevole Andreotti, di dire che qui noi sindacalizziamo? Diciamo le cose come sono.

**Andreotti.** Fino ad ora che cosa abbiamo fatto?

**Bozzi.** Ora verrò, onorevole Andreotti, sul che cosa abbiamo fatto. Quindi il Governo, ripeto, mette un timbro a ciò che i sindacati stabiliscono. Ma per giunta quali sindacati! Noi non vogliamo chiudere gli occhi alla realtà. Anche l'onorevole ministro non è sordo alle istanze sindacali, eppure egli stesso ha mosso delle riserve molto serie. E lo stesso onorevole Andreotti non ha potuto sfuggire alla obiezione principale: ma quali sono i sindacati maggiormente rappresentativi? Questa è una difficoltà enorme. Nella carenza di una disciplina legislativa si può condividere ciò che il Governo attuale sta facendo, cioè una consultazione con i sindacati. Ed anche il Governo attuale è molto cauto e ripete sempre che si tratta di una mera consultazione, riservandosi il potere decisorio. Ora, altro è la consultazione e la riserva del potere decisorio, altro invece deferire il potere decisorio e ridurre il Governo ad una specie di guardasigilli che mette timbri – senza offesa per l'onorevole Reale –; questa è veramente una piccola rivoluzione, che noi facciamo surrettiziamente, senza neppure affrontare seriamente il problema nella sua globalità.

Queste sono le considerazioni che veramente mi preoccupano dal punto di vista costituzionale. L'attribuire le mansioni – questa è veramente una brutta parola – significa attribuire le competenze. Ma anche gli impiegati del cosiddetto *ex* gruppo C) o del gruppo B) hanno le loro competenze e connesse alle competenze sono le responsabilità. Ma stabilire competenze e responsabilità è una funzione riservata al Parlamento. Ma come possiamo

avere una visione della pubblica amministrazione se non stabiliamo noi le competenze! E se vogliamo delegiferare usiamo lo strumento della legge-delega, come stiamo facendo, ma non ci sottoponiamo a questa sorta di confisca, a questa automutilazione.

Per queste ragioni noi siamo contrari all'emendamento nella stesura originaria dello onorevole Cossiga ed altri e anche ai subemendamenti presentati dall'onorevole Andreotti che sostanzialmente si incontrano con quelli dell'onorevole Barca.

Seduta del 22 settembre 1970

*Aldo Bozzi annuncia il voto contrario del gruppo liberale al disegno di legge, affermando di non aver alcuna fiducia nell'operato del Governo e, quindi, di non poter votare una legge delega in materia così delicata. Ribadisce inoltre che con questa legge il Parlamento viene di fatto spossessato del rapporto di pubblico impiego, che viene invece attribuito al potere sindacale.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, il gruppo liberale annuncia per mio mezzo il voto contrario a questo disegno di legge: voto contrario che non si fonda esclusivamente su rilievi di carattere tecnico, essendovi una notevole concordanza tra i nostri punti di vista e gli aspetti tecnici del provvedimento. Noi, anzi, dovremmo essere lieti che si giunga al termine di una lunga e annosa fatica.

La pubblica amministrazione non è certamente un aspetto che si possa dissociare da quello dello Stato: la pubblica amministrazione è lo Stato. È lo Stato, possiamo dire, nel suo momento dinamico. Oggi lo Stato non ci entusiasma. Credo che non entusiasmi nessuno. Ci auguriamo che, attraverso questa riforma, le cose possano migliorare.

Ma il nostro voto, dicevo si fonda esclusivamente su ragioni politiche. La legge delega di per sé costituisce la manifestazione di un atto di fiducia in un Governo che deve, in forza dell'investitura parlamentare, farsi legislatore sui binari dei principi e dei criteri direttivi fissati dalla legge delega stessa. Ora, noi questa fiducia in questo Governo non l'abbiamo, in linea generale; vogliamo aggiungere che, proprio per quel che attiene alla vicenda che si è ieri conclusa la nostra sfiducia è notevolmente aumentata. Quale Governo, quale maggioranza, tradurrà in atto questa disciplina legislativa? Sulla base di quali criteri, sulla base di quali omogeneità di vedute, di concordanze, di punti di vista? Il Governo non è legato completamente dalla legge delegante: altrimenti sarebbe inutile fare una delega. Ci sono delle ampie zone in bianco da riempire, ma con quale volontà politica unitaria? Quella che si è manifestata ieri in occasione del voto su di una norma e che giustamente ha visto esultare i comunisti come i veri vincitori?

Ieri, onorevoli colleghi, noi abbiamo votato, voi avete votato, la Camera ha votato – non so se con grande consapevolezza della cosa – un principio che può avere e certamente avrà delle esplicazioni politiche e costituzionali di profonda incidenza trasformatrice – vorrei dire di eversione – sul nostro ordinamento. E l'abbiamo votato così, quasi di soppiatto, surrettiziamente. Abbiamo spossessato in maniera istituzionale il Parlamento, violando – secondo me – la Costituzione, di una delle sue attribuzioni fondamentali: quella di disciplinare il rapporto di larga parte degli impiegati dello Stato, devolvendolo neppure al Governo, ma alle istituzioni sindacali, che non hanno nel nostro paese una disciplina legislativa, e ammettendo il principio che il Governo, formalmente, nella realtà i sindacati, possano anche abrogare leggi votate dal Parlamento (perché questo si dice nel secondo comma dell'emendamento votato ieri).

Così, surrettiziamente, noi abbiamo operato questa sorta di rivoluzione nei confronti dell'apparato dello Stato che, secondo la norma della Costituzione, dovrebbe essere al servizio esclusivo della nazione e quindi fuori della tipica dinamica sindacale che, per sua logica, è e deve essere settoriale. Veramente noi abbiamo operato una grande rivoluzione!

E che cosa abbiamo visto? Abbiamo visto che la maggioranza si è infranta. Io non voglio fare dei rimproveri all'onorevole Andreotti, il quale naturalmente si comporta sempre consapevolmente (ciò è senza alcun dubbio; lo conosco troppo bene). Se ad un certo momento egli ha creduto – nella navigazione difficile – di dovere (come dire?) abbandonare il naviglio colombiano (che pure portò alla scoperta di un nuovo mondo) per mettersi così in barca assieme all'onorevole Galloni, questi sono fatti suoi. Ma sono anche fatti evidenti, fatti politici. Noi abbiamo visto che ieri questo principio fondamentale eversivo è passato in virtù di una convergenza di voti tra una parte della democrazia cristiana e tutti i comunisti. Ripeto, non è un fatto tecnico, non è il fatto dei pompieri, che pur già era preannunciato di una certa atmosfera, diciamo così, convenzionale, in base alla quale le decisioni della Camera si concordano tra democrazia cristiana e comunisti, e tutti gli altri gruppi, anche quelli della maggioranza, non contano niente. C'è anche un aspetto formale in tutto questo. Può essere che la verità sia anche questa, però c'è anche un decoro formale in certe cose.

Tutto questo ci preoccupa. Quindi, a quale Governo dimostriamo questo atto di fiducia? A quale maggioranza? E come potrà questa maggioranza che non esiste – dal momento che ne esiste una diversa da quella che dovrebbe sorreggere ufficialmente il Governo – tradurre in atti normativi questa prova di fiducia?

Veramente tutto crolla!

Questa è la ragione politica del voto contrario del gruppo liberale a questo disegno di legge. (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
ANCORA SULL'INTRODUZIONE DEL DIVORZIO

Seduta del 24 novembre 1970, continuata fino al 1° dicembre

*Dopo l'approvazione alla Camera, il 28 novembre 1969, la proposta di legge sul divorzio subisce un brusco rallentamento, a causa di continue crisi di governo nel corso del 1970 e per le difficili relazioni fra il Governo e la Santa Sede. Il provvedimento viene approvato dal Senato soltanto il 9 ottobre 1970, con modificazioni, che rendono necessario un riesame alla Camera, e quindi approvato definitivamente in una seduta "fiume" iniziata il 24 novembre 1970 (legge 1° dicembre 1970, n. 898).*

*Aldo Bozzi interviene confutando un emendamento presentato da Gonella, in cui si prevede che l'accertamento del magistrato sull'esaurimento della comunione spirituale e materiale dei coniugi debba essere effettuato per almeno un biennio successivo alla richiesta di cessazione degli effetti civili. Il deputato liberale si dichiara contrario, così come ritiene che non si debba aspettare una revisione del Concordato fra lo Stato italiano e la Santa Sede; i tempi, infatti, sono ormai maturi anche in Italia per una serena introduzione dell'istituto dello scioglimento del matrimonio.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, non entrerò nella gara tra l'onorevole Delfino e l'onorevole Castelli per il vessillo della difesa di certe posizioni oltranziste in questa materia; questo vessillo lo do senz'altro all'onorevole Delfino e alla sua parte. Né mi soffermerò a lungo su alcune battute che definirò alquanto affrettate, dal punto di vista storico, dell'onorevole Antonino Tripodi.

Certo, conosciamo tutti quale fu il pensiero di Antonio Salandra, ma ricordiamo anche che questo pensiero fu espresso sessanta anni fa – e lo rispettiamo – in un momento storico completamente diverso da quello attuale. Anche allora, tuttavia, vi era una corrente liberale assai viva che era favorevole al divorzio e che si espresse in numerose proposte di legge, che ebbero esito positivo, ma che tuttavia attestarono un indirizzo, giuridico e politico.

Ricordo (l'ha ricordata anche l'onorevole Antonino Tripodi) l'iniziativa del Presidente del Consiglio Zanardelli del 1902, ricordo il «discorso della corona», pronunciato di Vittorio Emanuele III nel 1902 – il «discorso della

corona» era allora il discorso del Governo – nel quale si auspicava l'introduzione in Italia di un giusto divorzio. Quindi esiste un antico filone di parte liberale cui noi ci siamo riallacciati al lume della società moderna, che è molto diversa non solo rispetto a quella di Salandra, ma anche rispetto a quella del 1919 ed è – come si dice con frase corrente – in continua, rapida trasformazione. Ed è la verità che sta davanti ai nostri occhi. Noi quindi abbiamo assunto una posizione coerente e moderna.

Vorrei dire all'onorevole Antonino Tripodi, senza riaprire *funditus* il discorso sulla costituzionalità, ampiamente fatto e rifatto in sede di Assemblea, in sede di Commissioni affari costituzionali della Camera e del Senato, che senza dubbio l'articolo 34 del Concordato è quello letto dall'onorevole Tripodi stesso, ma mi sembra assai strano, da un punto di vista rigorosamente giuridico – anche per i tempi e per il regime che conclude il Concordato – che lo Stato possa recepire nel suo ordinamento civile un sacramento. Questo mi sembra impossibile: era un modo di dire in un rapporto tra due ordinamenti sovrani, quali sono lo Stato e la Chiesa. Ma quando le cose si mettono – come si devono mettere – al loro posto dal punto di vista del rigore giuridico, credo che anche per regime non fosse ammissibile la recezione in un ordinamento civile di un sacramento, che è cosa tutta a sé, che vive in un suo mondo spirituale rispettabilissimo, ma che non è il mondo dello Stato.

Devo dire che ho ascoltato con attenzione e con rispetto il discorso dell'onorevole Gonella e mi spiace che egli sia stato costretto ad allontanarsi dall'aula. Nel discorso dell'onorevole Gonella io ho sentito vibrare un sentimento schietto, lontano – noi lo conosciamo bene l'onorevole Gonella – da ogni strumentalizzazione, da ogni forma di gara, del tipo cui ho accennato poco fa: «sono io il vero antidivorzista, voi non lo siete».

Nelle parole dell'onorevole Gonella c'è una preoccupazione e vi è anche qualche rilievo giuridico, che mi permetterò di confutare, ma che merita rispetto. L'onorevole Gonella ha detto, in sostanza, che bisognerebbe rinviare l'entrata in vigore di questa disciplina, ammesso che essa venga approvata. E le vie che egli ha indicato come idonee al raggiungimento di questo obiettivo sono tre.

Circa la prima, quella della rimeditazione, egli si è rivolto al Governo. Ma il Governo, in questa materia – non voglio esagerare – non soltanto non rimedita ma non medita, perché ha dichiarato di non avere la capacità di pensare e di volere in questa materia. In altre invece è bravissimo, noi lo sappiamo. È un Governo neutro o neutrale, che quando vuole dire qualche cosa la dice in maniera obiettiva e distaccata, riferendo il pensiero degli uffici, come ha fatto oggi il guardasigilli.

**Reale, Ministro di grazia e giustizia.** Ho risposto all'istanza precisa, che mi è stata rivolta, di conoscere il pensiero dell'ufficio studi legislativi del Ministero, non il mio.

**Bozzi.** Noi avremmo avuto piacere di conoscere il pensiero del Governo; il suo personale, onorevole Reale, lo conosciamo. Ma il Governo, per sue ragioni, per ragioni di sopravvivenza della formula, ritiene di essere assente, latitante da questo dibattito.

Quindi l'invito a rimeditare fatto al Governo trova un destinatario sbagliato e la lettera torna al mittente perché il destinatario è sconosciuto.

C'è poi la richiesta dell'onorevole Gonella di un rinvio esplicito dell'entrata in vigore della legge. Ma lo stesso onorevole Gonella ha riconosciuto che la proposta di rinvio è preclusa perché questa proposta formò oggetto di una deliberazione negativa sia alla Camera sia al Senato. E perciò non può essere più ripresentata per ragioni procedurali che tutti conosciamo. Così l'onorevole Gonella con un volo di fantasia che attesta il suo spirito giovanile, anzi il suo spirito giovane, ha trovato una terza soluzione sul terreno che egli ha detto «giudiziale» o processuale e ha proposto all'articolo 2 in base al quale il giudice sarebbe costretto nei confronti del matrimonio cosiddetto concordatario a svolgere o a esperire determinati accertamenti che dovrebbero avere la durata non inferiore a due anni.

Mi consenta l'onorevole Gonella – parlo come se egli fosse qui presente – di dire, sempre con molto rispetto, che alcune osservazioni sono ovvie. Egli è stato ministro della giustizia e sa molto bene quindi che si leva una lamentela generale da tutto il paese per il fatto che la giustizia procede con estrema lentezza. Di ciò noi conosciamo le cause e sappiamo che è anche difficile sradicarle completamente tutte in una volta, perché vi sono cause che affondano le loro radici, in un terreno assai complesso. Proprio noi, in qualità di legislatori vogliamo mettere per legge una remora obbligatoria? Questo veramente non mi sentirei di consigliare anche se la ragione è quella che l'onorevole Gonella ha dichiarato, cioè di ottenere una certa sperimentazione, una attesa.

Ma ci sono altre considerazioni. Una è logica: se il giudice riesce a compiere questi accertamenti in un tempo minore come pure è possibile perché ci sono situazioni che non hanno bisogno di particolari accertamenti, cosa deve fare? Starsene con le mani in mano? Che giudice sarebbe? Un giudice che si rifiuta di decidere? E che Stato sarebbe questo che lega le mani al giudice obbligandolo a non rendere giustizia con quella sollecitudine che costituisce, vorrei dire, l'essenza stessa di una buona amministrazione della giustizia?

Sono argomenti che mi sembrano ovvi. Ce ne è uno che mi ha maggiormente preoccupato: l'onorevole Gonella riferisce questo marchingegno processuale, questo suo espediente procedimentale soltanto al matrimonio concordatario e ha cercato di giustificarne il perché, ma lo ha fatto malamente, perché nella realtà le modificazioni apportate dal Senato all'articolo 2 sono le stesse di quelle apportate all'articolo 1, cioè per quanto attiene al matrimonio civile. E allora perché questa attesa di non meno di due anni dovrebbe esserci nei confronti del matrimonio concordatario e non

anche nei confronti del matrimonio civile? (*Interruzione del deputato Helfer*). Di questo non ha dato una giustificazione plausibile. Forse la giustificazione plausibile è una giustificazione non detta, onorevole Helfer, e cioè che per i cattolici (io sono rispettoso delle idee di tutti) il matrimonio civile è considerato un concubinato e perciò non è il caso di occuparsene. Se si deve sciogliere si sciolga pure tanto non ha alcun valore per coloro che hanno una certa rispettabile fede. Però non posso consentire che nel Parlamento dello Stato italiano si facciano discriminazioni di questo genere. Queste cose le poteva benissimo dire il vescovo di Prato tanti anni fa, in relazione a una nota vicenda. Ma dirle nell'anno 1970 veramente è cosa che mi preoccupa. Mi auguro che la ragione vera che ha indotto l'onorevole Gonella a questa sorta di discriminazione non sia quella che io ho riferito e che egli abbia letto male l'articolo 1 e l'articolo 2, credendo che solo in quest'ultimo fosse stato introdotto un emendamento, che viceversa obiettivamente, leggendo i testi, è stato introdotto anche nell'articolo 1.

Vorrei fare anche qualche altra considerazione sul fatto che si è detto che dobbiamo attendere la revisione del Concordato. Ma sono tre anni – lo ha ricordato anche l'onorevole Antonino Tripodi – anzi più di tre anni che la Camera a larga maggioranza, con una iniziativa che ha visto schierata a favore – ed è stata cosa molto apprezzabile – la stessa democrazia cristiana, ha votato un ordine del giorno con il quale impegnava il Governo a condurre trattative per la revisione del Concordato. Sono passati tre anni, ed io ricordo che un anno o due anni fa presentai una interrogazione in proposito alla quale mi si rispose dandomi le più ampie assicurazioni. Evidentemente la cosa procede con una lentezza esasperante, se pur procede.

**Andreotti.** I lavori sono conclusi da più di un anno.

**Bozzi.** Onorevole Andreotti, che i lavori siano stati conclusi ma che non siano stati resi noti i risultati è un fatto grave. Io mi congratulo con lei che sa queste cose tanto riservate.

**Andreotti.** Legga *Il Messaggero*.

**Bozzi.** Guardi, io leggo *Il Messaggero*, ma leggo soprattutto gli *Atti Parlamentari* che ancora, con tutto il rispetto che ho per quel giornale, non si identificano con esso. (*Interruzione del deputato Andreotti*). Le voglio far osservare che ella ha fatto una affermazione che aggrava la situazione, perché, se è vero che questi lavori sono stati conclusi da un anno, io non riesco a capire come mai i risultati siano stati tenuti riservati. So bene che voi della democrazia cristiana avete una certa abitudine a tenere in non cale certi documenti. Vi scrive il Vaticano una nota e voi la tenete nel cassetto, senza comunicarla nemmeno ai vostri colleghi di Gabinetto. Ormai seguite questa consuetudine deplorabile che ha prodotto effetti negativi anche nei confronti

della questione che adesso stiamo discutendo. Se i lavori si sono conclusi da un anno, si rendano noti i risultati, affinché noi possiamo regolarci. Qual è la ragione per tenerli celati al Parlamento? Quindi questo della revisione del Concordato non può essere un argomento. Non vorrei che si dicesse: «Diamo luogo a una sospensiva per la legge sul divorzio in attesa della revisione del Concordato», e in sede di revisione del Concordato si dicesse: «Vediamo qual è la decisione sul divorzio». Veramente questa è una cosa che non va. Ormai noi abbiamo meditato e rimeditato lungamente su questo tema ed è arrivato il momento di tirare le somme.

L'onorevole Gonella da ultimo ha portato un argomento che si riferisce alla Corte costituzionale. Io non vorrei nemmeno toccare questo argomento perché qualunque cosa si dica in questa sede potrebbe apparire come una forma di pressione sulla Corte costituzionale. La Corte è un organo sovrano, un organo costituzionale e quindi un organo originario e sovrano. Anche il Parlamento è un organo sovrano. Entrambi gli organi esplicano la loro attività nell'ambito della sfera che la Costituzione affida a ciascuno. Noi non ci dobbiamo preoccupare di quello che fa la Corte costituzionale fino al momento in cui essa emana le sue sentenze, le sue decisioni che sono vincolanti – notate bene – per l'avvenire e non hanno effetto retroattivo. La Corte costituzionale, se scatterà il meccanismo previsto, si occuperà della legge del divorzio. Sarebbe una interferenza terribile se la Corte costituzionale attendesse una decisione del Parlamento o viceversa. Si tratta di due organi che sono in una situazione paritaria e non in un rapporto di gerarchia, qualunque possa essere l'influenza e il peso politico che le deliberazioni dell'uno o dell'altro organismo possano avere. Quindi questo argomento mi sembra che non debba essere considerato. Con tutta serenità io credo che l'emendamento proposto dall'onorevole Gonella debba essere respinto. E vorrei tranquillizzare i colleghi sul fatto che se questo divorzio – avremo occasione di riparlarne – sarà introdotto – come noi liberali ci auguriamo –, non produrrà quella catastrofe, quel cataclisma morale e sociale, quella distruzione della famiglia che dagli *ultras* antidivorzisti si va prospettando, sarà un rimedio di fronte a una situazione che è già di per sé cattiva per ragioni completamente indipendenti dal fatto del divorzio. E non è giusto, onorevoli colleghi, confondere la causa con l'effetto. La causa è una situazione di fatto che ha già distrutto una famiglia, l'effetto riparatore è il divorzio; ma non è il divorzio che determina la distruzione di quella famiglia, perché la crisi di essa si è già operata per cause diverse. Quindi affrontiamo questo argomento con tutta serenità, senza atteggiamenti oltranzistici né dall'una né dall'altra parte. (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

*Bozzi interviene su un emendamento presentato da Castelli sulla cessazione degli effetti civili del matrimonio in relazione alla sentenza penale di condanna revocata a seguito di revisione, ritenendo che l'ordinamento italiano*

*abbia già strumenti per simili fattispecie. Interviene poi sul problema della colpa fra i coniugi.*

**Bozzi.** Abbiamo ascoltato questa sera, signor Presidente e onorevoli colleghi, due discorsi sereni da parte dei rappresentanti del gruppo della democrazia cristiana: uno dell'onorevole Gonella e l'altro dell'onorevole Andreotti. Mi duole di non poter definire altrettanto sereno il discorso dell'onorevole Castelli.

La cosa, per altro, non mi sorprende: conoscono molto bene l'onorevole Castelli e so che egli ha, per così dire, un abito un po' acidulo e qualche volta anche presuntuoso, un abito del quale sarebbe bene si liberasse una volta per sempre.

L'onorevole Castelli rivendica per sé una visione cosmopolita, mentre gli altri avrebbero una visione provinciale; poi, quando si va a stringere, si vede che questa visione cosmopolita si limita alla Polonia. È senz'altro una bellissima terra, ma non è che sia poi l'universo!

Venendo al merito degli emendamenti proposti dall'onorevole Castelli, mi soffermo brevemente su quello tecnico – noioso, ma ci dobbiamo occupare anche di queste cose – all'articolo 3.

L'onorevole Castelli prospetta l'ipotesi eccezionale, ma pure suscettibile di verificarsi, che dopo la sentenza definitiva di condanna in sede penale intervenga un procedimento di revisione che crei una realtà nuova e annulli la precedente condanna. È certo una ipotesi che si può verificare, anche se eccezionale. Infatti la revisione, come tutti sanno, è catalogata dal Codice di procedura penale fra i rimedi straordinari.

Ebbene, onorevole Castelli, io credo che l'ordinamento vigente abbia già in sé la possibilità di apprestare rimedio ad una situazione di questo genere, senza bisogno di introdurre la norma che ella ha prospettato.

Innanzitutto, se mi consente, non ho capito bene questa sua formulazione: sembra – così come è scritta – che una volta che si abbia procedimento di revisione, la precedente sentenza di scioglimento del matrimonio o di cessazione degli effetti civili cessi di produrre effetto automaticamente, senza che sia necessaria – come invece parrebbe – l'opera del giudice.

**Castelli, Relatore di minoranza.** Onorevole Bozzi, ella conosce certamente l'istituto della declaratoria!

**Bozzi.** È nel codice polacco!

**Castelli, Relatore di minoranza.** Anche nel codice italiano.

**Bozzi.** Onorevole Castelli, io conosco l'istituto della declaratoria, però sembra che a non conoscerlo sia lei, perché quando nel suo emendamento 3. 8 si dice che in certe ipotesi la sentenza che pronuncia lo scioglimento del matrimonio o la cessazione degli effetti civili «cessa di produr-

re ogni effetto» sembra che la figura del giudice venga estromessa. Ma vorrà pure che qualcuno ricorra al giudice perché accerti se la sentenza di revisione quanto meno esiste e se sia riferibile a quella ipotesi!

Se si modifica una fattispecie di questo genere, lo strumento procedurale esiste ed è il giudizio di revocazione: vi è, cioè, un fatto nuovo sopravvenuto e scatta questo meccanismo a disposizione della parte.

Quindi, veramente, questo emendamento mi sembra inutile. La ipotesi si può verificare, ma l'ordinamento vigente, con il suo sistema, appresta i mezzi idonei per porre riparo a questa situazione eventualmente patologica.

E vengo molto brevemente ai problemi della colpa. Innanzitutto, onorevole Castelli, proprio nella Germania occidentale è stata presentata alla Camera tedesca dal ministro di grazia e giustizia, dal Reale del luogo, per intenderci...

**Reale, Ministro di grazia e giustizia.** Quello non è in stato di impotenza verso la Camera... (*Commenti*).

**Bozzi.** ...una legge, con la quale si elimina dalla legislazione vigente tedesca il concetto della colpa in materia di divorzio. È stata fatta, come avviene in qualche paese, una inchiesta a riguardo e c'è una unanimità di consensi sulla base della esperienza, che è stata, come ha detto l'onorevole Spagnoli, negativa, perché il concetto della colpa dà luogo a imbrogli, a frodi, a ricatti, a tante brutte cose che noi conosciamo. Sono stati anche sentiti i gruppi cattolici, i quali si sono pronunciati in linea pregiudiziale contro il divorzio, ma, scendendo poi alle subordinate, hanno detto che il concetto della colpa va eliminato, perché è un concetto superato, retrogrado. Non vedo quindi perché dovremmo inserire questo concetto noi che legiferiamo in una situazione avanzata, che può trarre vantaggio dall'esperienza di altri paesi.

Inoltre; in materia di divorzio, si può scegliere tra due sistemi: si può scegliere il sistema della colpa, che ha i difetti che ho detto o si può scegliere il sistema che è stato consacrato nell'articolo 1. Ma la cosa peggiore è contaminare i due sistemi, cioè creare un ibrido per cui la legislazione viene a essere privata di una sua anima, di una sua filosofia, per usare una espressione di moda. È anche la cosa peggiore ai fini dell'interpretazione, perché nei casi dubbi non si sa più a quale criterio logico ricorrere.

La *ratio*, la filosofia di questo nostro progetto di legge sta nell'articolo 1 e nell'articolo 2. A base del divorzio, infatti, sta l'accertamento della cessazione della comunità spirituale e materiale tra i coniugi. Questo è il fatto fondamentale: una cessazione di comunione che il legislatore provvidamente ancora a talune ipotesi gravi e bene individuate. Ecco il fondamento giuridico, spirituale, morale, civile, religioso del divorzio: la fine della famiglia constatata attraverso l'accertamento di talune ipotesi obiettive. Se così è, cosa c'entra la colpa? La colpa è un intruso in questa configurazione.

Quando, onorevole Maria Eletta Martini, al Senato è stato introdotto quel più lungo periodo di tempo di sette anni, necessario per ottenere il divorzio, non si è usciti fuori da questa logica. Il fondamento resta sempre lo stesso, infatti: la cessazione della comunione spirituale e materiale. Cioè anziché accertare che tale comunione è cessata da 5 anni, quando c'è l'elemento della colpa, occorre che sia cessata da 7 anni. Però non si verifica un salto di qualità, si verifica una quantificazione (altra parola orribile di moda) diversa. La qualità, diciamo così, resta identica. Viceversa voi fate un salto di qualità, voi volete stabilire che quando sussiste la colpa non ci può essere il divorzio. Questa è una concezione sanzionatoria del divorzio che è fuori dallo spirito di questa legislazione e che è stata abbandonata da tutte le legislazioni più progredite.

Mi sia consentito dire che qui si dimentica un aspetto assai importante del matrimonio e della famiglia, che sul matrimonio si fonda. Questa formazione sociale – la famiglia – non è un fatto privato. Vi è una concezione privatistica da parte di taluno che è coerente con una impostazione dottrinale tipicamente cattolica (e lo vedremo a proposito dei figli che devono essere giustamente tutelati ma che non esauriscono l'ambito della comunione familiare). Fin dal diritto romano c'è una tradizione che arriva ai nostri tempi in base alla quale, in certe situazioni, lo Stato interviene perché la famiglia, fuori di ogni retorica, è stata sempre considerata *seminarium rei publicae*, perché c'è un interesse collettivo da difendere. Certo la famiglia ha una sua autonomia e la migliore regolamentazione della famiglia è quella che essa stessa responsabilmente si dà. Però vi sono situazioni patologiche in cui, per la connessione esistente tra istituto familiare e la società e quindi anche con lo Stato che organizza la società, lo Stato ha il diritto ed il dovere di intervenire. Perciò, quando lo Stato attraverso il giudice, accerta che la famiglia è finita, che la comunità di ideali, di speranze, di vita, si è miseramente infranta, che la famiglia non può assolvere più alla sua funzione nella società, ha il dovere di intervenire senza tener conto di interessi particolari e privatistici. Si tratta qui di una concezione assai importante che è anche religiosa perché la famiglia non è un vivere insieme ma è una comunione, cioè una comunione di intenti, di speranze, di vita, di sacrifici. Quando tutto questo non c'è, quando tutto questo diventa un simulacro di cui si ha la prova attraverso il rigoroso accertamento del giudice, ecco che subentra l'interesse pubblico della collettività a mettere ordine là dove era disordine.

Per queste ragioni voteremo contro questi emendamenti. (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

*Tornando sull'emendamento Gonella, il deputato liberale sostiene che esso crea una ingiustificata differenziazione tra il matrimonio civile e quello concordatario.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, anche in questa seduta come già in quella dell'altro ieri, allorché l'onorevole Gonella ebbe ad illustrare il suo emendamento, noi liberali lo abbiamo ascoltato con profondo rispetto, convinti – conoscendo l'uomo e la sua fede democratica e religiosa – che egli parlava in maniera schietta.

A me duole che l'onorevole Gonella possa considerare questa giornata, se il divorzio sarà approvato, come una giornata di lutto. Sappiamo che nel corso della storia italiana i cattolici considerarono luttuose anche altre giornate: ma la provvidenza si è incaricata di dimostrare che erano allora in torto.

Io non penso che l'onorevole Gonella, rivolgendosi ai cari amici comunisti e ricordando l'atteggiamento dell'onorevole Togliatti e del gruppo comunista all'Assemblea Costituente in occasione della votazione dell'articolo 7, abbia voluto *in extremis* un mutamento di indirizzo nel partito comunista. Però devo anche dire che questa impressione ha sfiorato la mia anima.

Vorrei anche dire che il richiamo al *referendum* era superfluo: il *referendum* è un diritto democratico, di democrazia diretta, del quale i cittadini, secondo la legge, si possono valere se e quando credono; ma il richiamarlo in un momento in cui il Parlamento, espressione della sovranità popolare, sta per decidere, significa gettare un'ombra di scarsa credibilità sulla forza rappresentativa del Parlamento! (*Applausi dei deputati del gruppo liberale e a sinistra*).

Quanto al merito dell'emendamento, ho già illustrato l'altra sera (ma ella, onorevole Gonella, era assente) le ragioni per le quali noi liberali ci opponiamo al suo accoglimento.

In sostanza, con questo emendamento l'onorevole Gonella non chiede di non votare l'articolo 2 ma di stabilire una sorta di paralisi giudiziaria, se mi è consentita questa espressione, in forza della quale le cause di divorzio dovrebbero essere introdotte ma restare poi negli scaffali dei giudici per non meno di due anni.

Ora, le osservazioni che noi moviamo sono le seguenti. Innanzi tutto si crea una ingiustificata differenziazione fra matrimonio civile e matrimonio concordatario. È una discriminazione ingiustificata perché gli scioglimenti dei matrimoni concordatari sarebbero colpiti invece da questa sorta di paralisi. È questa una discriminazione che ha al suo fondo, forse, la diversa valutazione che per i cattolici ha il matrimonio civile rispetto al matrimonio religioso: il matrimonio civile considerato come un concubinato, il matrimonio religioso considerato, invece, come una forma perfetta dal punto di vista morale e religioso.

Ma, a prescindere da questa considerazione, che è di fondo e che creerebbe una lesione di carattere costituzionale, noi non vediamo perché il Parlamento italiano non debba esercitare il suo diritto di sovranità, il suo diritto di decidere in ordine a un tema che è stato largamente dibattuto.

Perché non dovremmo decidere? Perché dovremmo paralizzare l'entrata in vigore di questa legge in attesa che la Corte costituzionale decida? Ma, onorevoli colleghi, quando noi votammo la legge sulla Corte costituzionale conoscevamo gli effetti dell'introduzione di questo nuovo istituto, sapevamo che le sentenze avrebbero avuto effetto per l'avvenire e che quindi fatalmente si sarebbe creata una diversità tra le situazioni antecedenti all'emanazione della sentenza della Corte costituzionale e le situazioni successive all'emanazione di dette sentenze.

Noi siamo un organo sovrano come sovrana è la Corte costituzionale. Ognuno si muove nell'ambito delle sue competenze in una situazione perfettamente paritaria. Dovremmo paralizzare l'entrata in vigore della legge in attesa che si chiariscano quelli che l'onorevole Gonella ha definito rapporti di diritto internazionale? Allora noi veramente abdicheremmo a una funzione che abbiamo già esercitato, quella di stabilire la sovranità dello Stato.

Onorevole Gonella, quanto al non rialzare steccati, stia pur sicuro che noi liberali non abbiamo alcuna intenzione di riesumare, in questa o in altra forma, steccati e guerre di religione. Noi teniamo alla pace religiosa e, come avremo occasione di dire nella dichiarazione di voto finale, noi riteniamo che l'approvazione del divorzio finirà con il rinsaldare i rapporti tra Stato e Chiesa donando alla Chiesa un maggiore arricchimento spirituale nel campo che è proprio del suo magistero. (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

*Parlando per dichiarazione di voto sul complesso del provvedimento, Bozzi, richiamandosi ai valori laici della tradizione liberale, afferma che l'introduzione del divorzio inciderà profondamente sul rinnovamento della società italiana, aprendo una nuova fase del diritto di famiglia.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, si scrive oggi una grande pagina nella storia del Parlamento italiano. (*Commenti al centro e a destra*). Il tema del divorzio è un tema complesso, che ha implicazioni di ordine civile, politico, morale e religioso, e, in una prospettiva immediata, tocca i rapporti tra lo Stato e la Chiesa. Noi liberali siamo arrivati ad una valutazione favorevole, dopo un lungo tormento. (*Commenti al centro e a destra*).

Dicevo, onorevoli colleghi, che siamo arrivati ad una decisione favorevole dopo un lungo tormento ... (*Commenti al centro e a destra*).

**Presidente.** Onorevoli colleghi!

**Bozzi.** ...perché questo tema del divorzio attiene ad un momento di dialettica permanente della coscienza individuale (forse qualche collega non lo capisce, ma è così), alla dialettica permanente tra il cittadino e il cattolico, tra la coscienza civile e la coscienza religiosa. E questa dialettica è fervore di vita e accrescimento spirituale.

Noi abbiamo voluto tenere lontana dalla nostra battaglia ogni rozza nota anticlericale. Siamo stati e siamo rispettosi delle opinioni altrui; e se in questa vicenda, nei suoi ultimi svolgimenti, qualche cosa ci ha rammaricato, è stato il dover constatare che un tema di tanta importanza viene strumentalizzato da qualche parte politica per bassi fini di propaganda elettorale. (*Applausi dei deputati del gruppo liberale e a sinistra – Proteste a destra*).

Vi sono dei momenti, come ebbe a dire un grande pensatore italiano, in cui una messa vale più di Parigi. (*Commenti a destra*). Senza dubbio, onorevoli colleghi, la riforma che noi ci apprestiamo ad approvare inciderà notevolmente non soltanto sulla famiglia italiana e sulla sua struttura, ma su tutta la società italiana di cui la famiglia è tanta parte.

*Una voce al centro.* Questo è vero, purtroppo!

**Bozzi.** Vi sono dei momenti in cui il principio di riforma deve prevalere sul momento della conservazione; e noi crediamo che questa riforma fosse necessaria affinché l'Italia si reinserisse nel grande circuito della coscienza moderna. (*Commenti al centro e a destra*).

**Presidente.** Onorevoli colleghi, io capisco che vi possa essere qualche interruzione, ma non un clamore collettivo! Continui, onorevole Bozzi.

**Bozzi.** Questa che ci accingiamo a votare è senza dubbio una grande riforma destinata ad incidere sulla famiglia italiana, sulla sua struttura, sul suo senso di responsabilità, sulla sua anima, su tutta la società italiana di cui la famiglia è tanta parte.

Può darsi che questa proposta di legge, così come è stata formulata, non sia perfetta. Io non so se vi siano leggi perfette: vi sono leggi perfettibili senza dubbio. E se noi guardiamo a tutti i paesi civili e cattolici, nei quali da decenni vige una legislazione divorzistica, vediamo che lì vi è un continuo travaglio di adeguamento di questa legislazione alla realtà che sotto diverse spinte va mutando.

Noi liberali assumiamo l'impegno che, qualora si dovessero verificare nell'applicazione della legge delle esperienze che dovessero suggerire delle modificazioni, noi prenderemo prontamente le opportune iniziative (*Proteste a destra – Commenti al centro*).

**Presidente.** Onorevoli colleghi, prego!

**Bozzi.** Io non mi turbo per le interruzioni. Quello che devo dire lo dico ugualmente.

**Semeraro.** Non glielo vieta nessuno.

**Presidente.** Onorevole Semeraro, lasci proseguire l'onorevole Bozzi!

**Bozzi.** Se la legge sul divorzio, come noi ci auguriamo, sarà approvata, non assumeremo, e credo nessun'altra parte divorzista di questa Camera assumerà, atteggiamenti trionfalistici. Continueremo ad avere rispetto delle opinioni dei nostri avversari su questo terreno.

Però vorrei dire ancora una volta all'onorevole Gonella, e a quanti la pensano su questo punto come lui, che il giorno (tra poco mi auguro) in cui il divorzio sarà stato introdotto nel nostro paese non sarà un giorno di lutto per l'Italia. (*Proteste a destra – Commenti al centro – Applausi dei deputati del gruppo liberale, a sinistra e all'estrema sinistra*).

Dicevo, signor Presidente, che io vorrei ricordare all'onorevole Gonella e ai suoi amici che quando nel 1929, al Senato del regno venne in discussione la legge che approvava i patti lateranensi e in particolare il Concordato, ci fu un senatore di parte cattolica, il senatore Filippo Crispolti, il quale ebbe a dire che nella sua famiglia la giornata del 20 settembre 1870 era stata una giornata di lutto. Si alzò allora a rispondergli un senatore di diversa estrazione politica, Vittorio Scialoja e gli ricordò che invece per la sua famiglia quella era stata una giornata di esultanza. Senza polemiche, noi siamo nella scia del pensiero di Vittorio Scialoja. (*Proteste a destra – Commenti al centro – Applausi dei deputati del gruppo liberale, a sinistra e all'estrema sinistra*).

**Roberti.** Ha vinto a Porta Pia!

**Bozzi.** Caro onorevole Roberti, ella per andare avanti dovrebbe cominciare a tornare indietro. Ella non ha avvenire! (*Vive proteste a destra*).

**Presidente.** Onorevoli colleghi, lasciate proseguire l'oratore!

**Bozzi.** Il divorzio non si pone alla frontiera estrema del diritto di famiglia, ma è al centro del diritto di famiglia; il divorzio, nella giusta configurazione di questa legge, apre un nuovo panorama per tutto il diritto di famiglia e, di riflesso, per la società italiana. Noi riteniamo che la famiglia debba trovare in se stessa, nella coscienza comunitaria ed individuale, la regola della sua disciplina. Riteniamo che lo Stato finché è possibile – debba, restare fuori della famiglia ed intervenire soltanto nei casi in cui, come per il divorzio, la famiglia si dissolva e non possa adempiere la sua funzione civile, etica ed anche religiosa. (*Commenti al centro*).

Ora, il divorzio sostituisce ad un meccanismo esterno di leggi cogenti una dinamica interna che si affida alla spiritualità, alla coscienza, all'esercizio della responsabilità dei coniugi e dei figli. È quindi un nuovo panorama quello che si dischiude. Certo, vi sono difficoltà all'interno della famiglia, ma noi vorremmo che attraverso questa nuova struttura, di maggiore e più ricca spiritualità, i coniugi ed i figli trovassero nella propria coscienza la via per superare queste difficoltà. E noi vorremmo che all'indissolubilità, alla quale teniamo, si arrivasse non per forza di una legge esterna. (*Proteste al centro e a destra*).

**Presidente.** Onorevole Bozzi, la prego di non raccogliere le interruzioni.

**Bozzi.** Signor Presidente, dicevo che noi vorremmo che a questa indissolubilità, alla quale sinceramente teniamo, si arrivasse per forza interna, attraverso un travaglio, attraverso una lotta, che poi è la vita stessa degli individui e delle collettività, e non mettendosi al riparo di forze esterne e cogenti. La nostra società si trova in un momento in cui si fa un grande parlare di intransigenza sui principi, ma questa intransigenza è accompagnata troppo spesso da una indulgenza verso la violazione di quei principi. Vi è una intolleranza a parole, ed un lassismo nei fatti. Ho l'impressione che in questo momento da taluni settori non tanto si voglia colpire il male e l'errore, quanto si vogliano cercare dei manti affinché questo male e questi errori siano ipocritamente ricoperti. Questa non è la famiglia che noi vogliamo.

Noi crediamo che attraverso il divorzio si possa aprire, dicevo, una nuova spiritualità, una nuova sacralità della famiglia. E se noi a questo siamo arrivati, ci siamo arrivati – come diceva il collega Biondi l'altra sera – guardando (e nessuno può vantare monopoli in questa materia) alle nostre famiglie, alle compagne della nostra vita, ai nostri figli, ai nostri nipoti. Nessuno, ripeto, può vantare monopoli in questa materia. Crediamo in una società migliore attraverso una famiglia migliore. E quanto ai rapporti tra Stato e Chiesa, onorevole Gonella, non da noi è venuta, e non da noi verrà mai una parola che possa in qualche misura richiamare una guerra di religione. Ella, onorevole Gonella, ne ha parlato, riversando su di noi le responsabilità; ma ella allora già ci pensa, a questa guerra di religione! (*Vive, reiterate proteste al centro*).

**Presidente.** Onorevoli colleghi! Proseguia, onorevole Bozzi!

**Bozzi.** Io vorrei che i colleghi della democrazia cristiana, per i quali ovviamente non è sufficiente una parola di rispetto per le loro opinioni, tanto forti sono certe spinte interne o esterne (non lo so), vorrei – dicevo – che i colleghi della democrazia cristiana tenessero presente – e si comportassero nella stessa maniera – l'intervista rilasciata da monsignor Lambruschini tre anni fa, credo.

**Ciccardini.** Noi ci comportiamo come desideriamo!

**Presidente.** Onorevole Ciccardini, si sieda. Si sta parlando di un monsignore, e lei si offende!

Onorevoli colleghi, vi invito a contenere le manifestazioni di dissenso. Vi ricordo che è dovere del Presidente quello di garantire a tutti la libertà di parola in questa Assemblea. (*Vivissimi applausi dei deputati del gruppo liberale, della sinistra e dell'estrema sinistra, che si levano in piedi – Vive, reiterate proteste al centro e destra*).

**Bozzi.** Io conosco troppo bene lo spirito profondamente laico degli amici della democrazia cristiana per pensare che essi possano subire la suggestione del pensiero di un monsignore. (*Commenti al centro*).

Mi permettevo, citando un documento storico non particolarmente rivolto alla democrazia cristiana, ma a tutta l'Assemblea, di ricordare il parere di questo monsignor Lambruschini.

**Bonea.** Faccia sentire questo pensiero almeno a noi, che non lo conosciamo.

**Bozzi.** «Se le convinzioni dei cattolici non prevarranno, non se ne farà una tragedia». Questo era quanto volevo ricordare. È un pensiero di grande saggezza: «non se ne farà una tragedia; la Chiesa continuerà come prima ad insegnare l'indissolubilità delle nozze sul piano teorico della legge morale, naturale per tutti, e sul piano della rivelazione evangelica per i suoi fedeli».

Ecco, noi liberali, che abbiamo condotto questa battaglia e continuiamo a condurla, nonostante le forme di intemperanza dimostrate anche in questo momento, fuori di ogni rozzezza anticlericale, in spirito di libertà per la Chiesa e per lo Stato, auspichiamo proprio questo: che non se ne faccia una tragedia.

Certo, vi saranno delle proteste; è bene che vi siano, è bene che la Chiesa, che i cattolici si battano per la indissolubilità, appunto, al fine di raggiungere quella maggiore sacralità interna nella famiglia e nei componenti della comunità familiare della quale ho parlato: ma non se ne faccia una tragedia nei rapporti fra Stato e Chiesa.

Chi conosce la storia d'Italia sa come essa sia costellata di atteggiamenti che richiamano in qualche misura quelli di cui qui abbiamo avuto manifestazioni. Eppure la Provvidenza ha riparato a questi errori del passato, e dagli stessi autori di quelle proteste, da coloro che avevano lanciato quegli anatemi è venuto poi un riconoscimento della provvidenza, appunto, della storia e anche una benedizione degli eventi. Noi ci auguriamo che questo possa avvenire – e ben presto – anche nei confronti della introduzione del divorzio. (*Vivi applausi dei deputati del gruppo liberale e a sinistra – Molte congratulazioni*).

CAMERA DEI DEPUTATI

SULLE MODIFICHE ED INTEGRAZIONI  
DELLO STATUTO SPECIALE DELLA REGIONE  
TRENTINO-ALTO ADIGE

Seduta del 19 gennaio 1971

*In attuazione del cosiddetto "pacchetto" per il Trentino-Alto Adige, il Governo presenta, il 19 gennaio 1970, il disegno di legge costituzionale «Modifiche e integrazioni dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige» (C. n. 2216). Il provvedimento, insieme al progetto di legge «Modifica dell'articolo 63 dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige» (C. n. 277), viene approvato in Aula in prima deliberazione il 23 gennaio e al Senato il 17 giugno; in seconda deliberazione alla Camera il 22 luglio e infine approvato definitivamente al Senato il 27 ottobre, diventando la legge costituzionale n. 1 del 10 novembre 1971.*

*Aldo Bozzi interviene illustrando un suo emendamento, presentato insieme a Biondi, in cui si prevede che la competenza legislativa sul turismo e le industrie alberghiere resti affidata alla Regione e non sia trasferita alle due Province autonome.*

**Bozzi.** Chiedo di svolgere io questo emendamento.

**Presidente.** Auguri per la sua nomina a presidente del gruppo parlamentare liberale, onorevole Bozzi.

Ha facoltà di svolgere l'emendamento Biondi 2.1.

**Bozzi.** Grazie, signor Presidente.

L'articolo 2 del disegno di legge al nostro esame opera una ristrutturazione di competenze, ossia trasferisce alla competenza delle province – in particolare, della provincia di Bolzano – alcune attribuzioni che erano di competenza regionale (mi riferisco soprattutto ad attribuzioni primarie). Questa è la logica prima del «pacchetto» e adesso del disegno di legge che al «pacchetto» dà attuazione. A noi è sembrato (e lo abbiamo detto nei nostri discorsi) che proprio in questa logica la funzione regionale – la funzione legislativa, per quello che ci riguarda in questo momento e, correlativamente, quella amministrativa – dovesse costituire un punto di incontro

e di conciliazione di interessi contrastanti, non solo tra le due province di Trento e di Bolzano, ma tra gli interessi dei gruppi linguistici operanti nella regione. Questa è, vorrei dire, la funzione della regione.

Se questa logica è esatta, come credo che sia, a noi sembra in particolare che il trasferire dalla competenza legislativa regionale a quella provinciale la materia del turismo e dell'industria alberghiera sia cosa in contrasto, per l'appunto, con la logica medesima. Infatti, si tratta (turismo e industria alberghiera: due aspetti, evidentemente, correlati) di attività complementari, che hanno manifestazioni proprie e possibilmente anche in contrasto nella regione e nella provincia di Trento e in quella di Bolzano.

Di qui, l'esigenza di una visione unitaria e conciliativa. Queste sono le ragioni per le quali raccomandiamo all'approvazione della Camera l'emendamento 2.1.

Seduta antimeridiana del 20 gennaio 1971

*Il deputato liberale svolge due suoi emendamenti sulle competenze legislative delle Province autonome. Il primo prevede che la polizia urbana e rurale locale non possa portare armi da fuoco; il secondo emendamento è soppresivo ed esclude che le Province possano legiferare in materia di apprendistato, libretti di lavoro, categorie e qualifiche dei lavoratori.*

**Bozzi.** I nostri emendamenti si illustrano, se così si può dire, con la semplice lettura. Siamo in presenza della competenza legislativa secondaria delle province. Questo aggettivo «secondaria» non deve eliminare o ridurre l'importanza del sostantivo e dell'altro aggettivo: «competenza legislativa».

Il nostro primo emendamento è in armonia con il «pacchetto» e tende a stabilire un divieto, per la polizia locale urbana e rurale, di portare armi.

È un emendamento, che si illustra da sé. Noi riconosciamo la competenza legislativa secondaria di questa materia, ma vorremmo, per ovvie ragioni, che in considerazione del carattere meramente amministrativo di questo tipo di polizia, fosse stabilito il divieto di portare armi.

Il secondo emendamento riguarda il numero 4) dell'articolo 6, che noi vorremmo fosse soppresso. Esso attiene alla competenza legislativa, sempre secondaria, in materia di apprendistato, libretti di lavoro, categorie e qualifiche dei lavoratori.

Siamo in presenza di una materia di spiccato carattere pubblicistico, in ordine alla quale si pone l'esigenza di una disciplina normativa e amministrativa di assoluta imparzialità. L'imparzialità può essere meglio garantita dallo Stato, data la situazione locale a tutti nota e data la possibilità – sottolineo la parola «possibilità» e mi auguro non debba mai diventare «attualità» – di conflitti tra i gruppi linguistici; occorre che questa materia del lavoro, dominata da una esigenza di bisogno e di necessità, non sia devia-

ta attraverso una legislazione che potrebbe risentire di particolari interessi e attraverso la conseguente attività amministrativa.

Queste, signor Presidente, le ragioni dei nostri due emendamenti.

Seduta pomeridiana del 21 gennaio 1971

*Bozzi illustra un suo emendamento, in cui si prevede che – nel consiglio regionale o in quello provinciale di Bolzano – la facoltà di impugnativa, presso la Corte costituzionale, di una norma regionale ritenuta lesiva della parità dei diritti fra i cittadini dei diversi gruppi linguistici, possa essere svolta da ciascun consigliere del gruppo stesso, invece che dai due terzi dei componenti.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, ci troviamo in questo articolo di fronte ad una materia molto delicata, cioè al sistema delle garanzie, che è cosa che riguarda tutti i gruppi linguistici operanti nella regione, in particolare nella provincia di Bolzano. Noi dobbiamo dire che, per quanto questa disciplina non ci entusiasmi, nell'insieme essa è accettabile. Però vorremmo proporre – e proponiamo questa modifica all'attenzione particolare del relatore per la maggioranza, che sembra qui avere una particolare, spiccata vocazione per il «no» – una estensione di questo regime di garanzie: e questo, ripeto, nell'interesse di tutti – perché la giustizia dovrebbe essere uguale per tutti i gruppi linguistici, nell'interesse della collettività, del bene amministrare, che è appunto un bene comune.

Ora, nel secondo capoverso la facoltà di impugnativa è concessa soltanto alla maggioranza del gruppo. Questa ci sembra una cosa non giusta in sé perché, dato questo sistema, qualunque consigliere dovrebbe avere *os ad loquendum*, un titolo di legittimità per farsi portatore di una lagnanza di fronte alla Corte costituzionale, e quindi per provocare un giudizio di legittimità costituzionale. Ma poi nella realtà italiana, quale è e quale immagino che sarà per molto tempo ancora, noi ci troviamo di fronte ad un pluralismo di partiti, alle volte anche ad un frazionismo di partiti e quindi di gruppi regionali o provinciali, per cui può essere difficile, per la diversità di intenti politici, di ideologie, di interessi particolari, coagulare una maggioranza. Tutto questo sarebbe a scapito della legittimità di questo interesse comune, di questo sistema garantistico che veramente dovrebbe essere una delle forze che dovrebbero regger questa assai claudicante, per altro, disciplina che si vuol dare nel Trentino-Alto Adige.

D'altra parte mi sembra, onorevole Ballardini, che questa nostra proposta non sia in contrasto con quella superlegge costituzionale di carattere sostanziale che ormai costituisce come tutti vediamo – e noi lo diciamo sin dalla discussione sul «pacchetto», – il «pacchetto» stesso, tant'è che non ce ne possiamo discostare. Possiamo tradurla in termini di tecnica giuridica, ma lo spirito è quello che è, e non si muove. Mi pare che anche que-

sta nostra proposta non si distacchi dal «pacchetto». Quindi saremmo molto lieti se la maggioranza desse prova di buona volontà in questo sistema di allargate garanzie.

*Nella stessa seduta svolge un suo emendamento sulla presenza di almeno un consigliere comunale, per ogni gruppo linguistico, nelle giunte municipali dei comuni della Provincia di Bolzano.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, siamo nella stessa area per così dire «garantista» che già abbiamo visto nell'articolo 26. Con questa differenza: che nell'articolo 26 si è di fronte ad una situazione per così dire drammatica, cioè l'urto degli interessi che esplode in un ricorso dinanzi alla Corte costituzionale; qui ci troviamo di fronte alla fisiologia della vita amministrativa, alla gestione corrente della cosa pubblica, e questa esigenza di garanzia si fa – vorrei dire – più forte. Quindi non arriviamo a comprendere perché a tutela dei diritti delle minoranze, se queste siano espresse anche da un solo consigliere, non si debba ammettere una rappresentanza in giunta. Un solo consigliere è espressione – anche in piccoli comuni – di una qualche consistenza, quindi di un centro di interessi che debbono essere tutelati.

Questa è la ragione del nostro emendamento che affidiamo, alquanto sfiduciati, all'attenzione della Camera.

Seduta del 23 gennaio 1971

*Parlando per dichiarazione di voto sul complesso del provvedimento, Aldo Bozzi sottolinea che la legge costituzionale di attuazione del "pacchetto" dimostra alcune debolezze, come l'impostazione pattizia della regolamentazione e uno squilibrio delle norme e delle singole discipline, che rischiano di non tutelare a sufficienza le minoranze. Tuttavia, riconoscendo al Governo lo sforzo compiuto per la soluzione della questione altoatesina, dichiara l'astensione del gruppo liberale.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, lo svolgimento del dibattito sul disegno di legge costituzionale non ha fugato le riserve e le preoccupazioni che noi avemmo modo di manifestare sia nella discussione relativa al cosiddetto «pacchetto» sia in questa sede; e vorremmo dire che questa sorta di disagio non è soltanto in noi ma è, più o meno accentuata, in tutti i gruppi, anche in quelli che hanno dichiarato o dichiareranno di votare a favore. Si è quasi tentati di dire che taluni gruppi compiranno un atto di fede, una fede che anche noi sentiamo nella nostra coscienza. In sostanza, è rimasto confermato quello che noi dicemmo cioè che il «pacchetto» era un atto vincolante. Anche un illustre esponente della democrazia cristiana ebbe ad esprimere una opinione identica. Cioè si trattava

nella sostanza d'un atto costituzionale – sottolineo le parole «nella sostanza» – che avrebbe vincolato l'autonomia del Parlamento.

I fatti ci hanno dato ragione. Noi qui abbiamo assistito, nella elaborazione del disegno di legge costituzionale, alla celebrazione di una sorta di rito, cioè si è tentato di tradurre in norme ciò che era il «pacchetto». E questo è il carattere tipico degli atti che danno adempimento nell'ordinamento giuridico interno a trattati internazionali. Nessun emendamento di sostanza è stato introdotto, vi è stata una specie di «fine di non ricevere», appunto perché la maggioranza era vincolata dal «pacchetto», che ondeggia tra l'atto di diritto interno e l'atto di diritto internazionale. L'onorevole Presidente del Consiglio Colombo ha escluso il carattere internazionale e noi siamo lieti della interpretazione da lui data, che era la nostra interpretazione, l'impostazione che sempre al problema dell'Alto Adige hanno dato i nostri esponenti politici, da Gaetano Martino sino a noi. Però temiamo che a questa impostazione non corrisponda, per lo meno completamente, la realtà.

Non basta chiamare «sondaggio» ciò che in realtà è una trattativa. Se bastassero le parole per trasformare la realtà, i problemi sarebbero facilmente risolti. Ora, ciò che a noi sommamente dispiace è che a questa operazione per creare in Alto Adige un clima di feconda collaborazione, di reciproca comprensione, non si sia arrivati come manifestazione d'un fatto di coscienza collettiva, nostro, spontaneo, d'un fatto di coscienza democratica e liberale. Vi siamo stati tratti invece quasi per forza da una serie di eventi. È stata tutta un'operazione insidiata da molti errori, percorsa da molte deviazioni e da molte perplessità. Ciò che noi criticiamo soprattutto sono due punti: l'impostazione pattizia di questa regolamentazione, che non è un fatto che si esaurisce nell'oggi, ma è un connotato destinato a continuare nel tempo ed è un'insidia, un'insidia inserita nella disciplina legislativa: un'impostazione pattizia non solo sul piano interno con un partito politico, la *Volkspartei*, ma anche sul piano internazionale. E qui non è il caso che io mi soffermi su tutte le esplicazioni che in avvenire una impostazione di questo genere può determinare.

Noi ci siamo costituiti in una situazione di debitore politico e rimettiamo ad altri, secondo la discrezionalità loro, secondo una valutazione libera, evidentemente connessa con l'evolversi degli avvenimenti interni ed internazionali, di rilasciare o no una quietanza liberatoria. Ognuno comprende la gravità di una impostazione di tal tipo.

La seconda ragione è la struttura delle norme e delle singole discipline nelle quali non sempre è presente un autentico spirito di liberalità. Queste norme sono squilibrate non soltanto perché non tutelano gli interessi del gruppo di lingua italiana, ma anche perché non tutelano, in una visione di comprensione e di solidarietà generale, gli interessi del gruppo di lingua tedesca: s'è accentuata una sorta di separatismo, quasi una politica di fron-

tiera. Mi riferisco soprattutto alla scuola e alla proporzionalità malamente detta etnica. In sostanza, la disciplina è squilibrata, claudicante, pende da una parte. Eppure, nonostante queste riserve, nonostante gli errori commessi, le deviazioni, di fronte alla realtà dell'Alto Adige, dobbiamo dare atto al Governo dello sforzo di buona volontà compiuto. La situazione è quella che è; è inutile oggi versare lacrime sulle responsabilità. Noi ci siamo sentiti e ci sentiamo vicini al Governo e alle forze che in questo momento lo appoggiano – dico meglio: dichiarano di appoggiarlo – uniti da un comune spirito di esigenza democratica, che reclama convivenza delle autonomie, dall'autonomia degli individui all'autonomia dei gruppi, siano essi linguistici, siano essi di altra natura, in una società articolata in cui gli incontri di cultura e di mentalità sono indispensabile componente per il progresso.

È questa la fede che ci alimenta ed è questa la ragione, signor Presidente, onorevoli colleghi, per la quale le nostre riserve, le nostre preoccupazioni, che pur manteniamo, non hanno il sopravvento nel voto finale. C'è questa fede comune. Ci auguriamo che con l'evolversi della coscienza, i fatti possano migliorare la disciplina delle leggi in una convivenza veramente feconda e pacifica e in un quadro in cui le nazionalità devono vivere, ma in una visione allargata di solidarietà europea e di solidarietà di civiltà occidentale, dominata da ideali e da valori di cultura e di vita libera.

Noi, in sostanza, onorevoli colleghi, siamo divisi tra i timori e la speranza ed è questa la ragione della nostra astensione. (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA COMMISSIONE D'INDAGINE  
RICHIESTA DAL DEPUTATO SCALFARI

Seduta pomeridiana del 20 gennaio 1971

*Nel corso della seduta pomeridiana del 13 gennaio 1970, De Marzio muove un attacco personale a Scalfari, in relazione alla nota vicenda Sifar-L'Espresso-De Lorenzo. Il giorno successivo Scalfari chiede la nomina di una apposita Commissione di indagine, a norma dell'articolo 74 del Regolamento della Camera; il Presidente della Camera, ravvisandone gli estremi per la sua costituzione, nomina la Commissione il giorno stesso.*

*Aldo Bozzi, presidente della Commissione di indagine, espone la dettagliata relazione conclusiva, giudicando non fondata l'accusa di De Marzio nei confronti di Scalfari.*

**Presidente.** Come è stato annunciato, la Commissione d'indagine chiesta dall'onorevole Scalfari riferisce oggi alla Camera sui propri lavori.

Ha facoltà di parlare il Presidente della Commissione e relatore onorevole Bozzi.

**Bozzi, Presidente della Commissione d'indagine.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, nella seduta pomeridiana del 13 gennaio 1970 l'onorevole De Marzio, nel corso di un suo intervento sul disegno di legge relativo alla finanza regionale, mosse un attacco personale nei confronti dell'onorevole Scalfari e pronunciò, fra le altre, questa frase: «Concludo su questo argomento con la condanna più vibrante che avrei voluto pronunciare in presenza dell'onorevole Scalfari, ma non mancherà l'occasione perché noi gli diciamo sul viso: «Bugiardo e calunniatore». Nella seduta pomeridiana del 14 gennaio 1970 l'onorevole Scalfari, ottenuta la parola sul processo verbale, chiese al Presidente la nomina di una Commissione d'indagine, a norma dell'articolo 74 del regolamento, con riferimento specifico alla frase innanzi testualmente riportata; e soggiunse: «Naturalmente questa frase, questi aggettivi vanno riferiti ad un caso specifico, che è appunto quello di cui il deputato De Marzio si occupava, sia per la fattispecie precisa del caso e sia per il ruolo che a me viene artatamente attribuito nel medesimo caso».

Nella stessa seduta del 14 gennaio il Presidente della Camera, «ravviando nelle espressioni usate dal deputato De Marzio gli estremi per l'applicazione dell'articolo 74 del regolamento», aderì alla richiesta d'una Commissione d'indagine, che giudicasse delle fondatezze delle accuse rivolte dall'onorevole De Marzio all'onorevole Scalfari e chiamò a far parte della Commissione stessa gli onorevoli: Badaloni Maria, Ballardini, Bozzi, Bucciarelli Ducci, Cacciatore, Compagna (sostituito da Terrana), Martoni (sostituito da Palmiotti), Milia, Pazzaglia, Spagnoli e Taormina.

La Commissione, proceduto alla propria costituzione acquisì i numeri dei settimanali *L'Espresso* e *Lo Specchio*, che interessavano la materia del decidere, nonché la copia fotostatica prodotta dall'onorevole De Marzio, di una dichiarazione resa innanzi a notaio dal signor Picardi, di cui si farà cenno tra breve, e interrogò i deputati De Marzio e Scalfari. I lavori della Commissione si sono svolti per nove sedute.

L'onorevole De Marzio ha dichiarato nella sua deposizione di porre a fondamento dell'accusa di «bugiardo e calunniatore», da lui mossa all'onorevole Scalfari, due ordini di fatti:

a) la sentenza del tribunale di Roma che nel 1968 condannò lo Scalfari a un anno e quattro mesi di reclusione nel processo per diffamazione in relazione alla nota vicenda SIFAR-*L'Espresso*-De Lorenzo;

b) una documentazione dalla quale risulterebbe la volontà dell'onorevole Scalfari di diffamare il Movimento sociale italiano.

Secondo l'onorevole De Marzio, l'onorevole Scalfari sarebbe corresponsabile della pubblicazione sul settimanale *L'Espresso* d'un servizio, a firma Camilla Cederna, nel quale si dava notizia d'un «inverosimile» racconto fatto all'onorevole Scalfari e alla signora Cederna dal signor Picardi, racconto nel quale si affermava che i dirigenti del Movimento sociale italiano avevano inviato alcuni giovani appartenenti al partito in Corsica affinché fossero addestrati alla guerriglia presso la legione straniera, nelle cui file il Picardi militava; l'onorevole Scalfari, inoltre, nel corso dei colloqui da lui avuti con il Picardi, avrebbe «eccitato» quest'ultimo a fornire elementi che permettesse di collegare il Movimento sociale italiano con l'attività terroristica.

La documentazione, a cui l'onorevole De Marzio fa riferimento per provare la falsità delle cose pubblicate, è costituita di una dichiarazione resa dal signor Picardi a un notaio, nella quale si afferma che le notizie raccontate alla Cederna e all'onorevole Scalfari erano appunto false e che la narrazione era stata fatta per beffa, e della registrazione d'una conversazione telefonica tra il signor Picardi e un redattore del settimanale *Lo Specchio*, dalla quale risulterebbe l'«eccitamento» esercitato dall'onorevole Scalfari sul signor Picardi per indurlo a dichiarazioni atte a coinvolgere in qualche maniera il Movimento sociale negli attentati terroristici.

A sua volta l'onorevole Scalfari nella sua deposizione ha dichiarato quanto segue:

a) che il signor Picardi si presentò ai redattori de *L'Espresso* non ri-

chiesto, ma spontaneamente, avendo egli mostrato interesse a render di pubblica ragione taluni fatti a sua conoscenza;

b) che furono esperiti dalla signora Cederna gli accertamenti in ordine alla sua «identità», alla sua appartenenza al Movimento sociale italiano e alla sua permanenza per un breve periodo di tempo nella legione straniera;

c) che il racconto fu fatto dal Picardi il giorno 27 dicembre 1969, in casa della signora Cederna, alla presenza dello Scalfari e di altri redattori, e anche, a momenti, della mamma ottantaseienne della Cederna;

d) che gli furono rivolte domande dalla Cederna e dallo stesso Scalfari, ma il colloquio si svolse con assoluta correttezza, senza che fossero state svolte da alcuno pressioni o «eccitamenti» sul Picardi;

e) che il Picardi narrò con dettagli taluni fatti (quelli riprodotti su *L'Espresso*) riguardanti l'organizzazione e l'attività del Movimento sociale italiano, e la guerriglia e la controguerriglia e mostrò una «perfetta competenza sul modo di confezionare le bombe»;

f) ch'egli ricordò alla Cederna, la redattrice che curò e firmò il servizio giornalistico, di «mettere in chiaro nell'articolo che tutto quanto in questo si riportava era stato riferito dal Picardi», senza apportarvi commenti di sorta;

g) che l'articolo, prima della pubblicazione, era stato «sottoposto al Picardi e da questo approvato».

I punti riferiti *sub a), b), c), e)*, trovano riscontro nella dichiarazione notarile resa dal Picardi. È qui da ricordare che la ritrattazione, fatta il 31 dicembre 1969, non risulta essere stata comunicata ai redattori de *L'Espresso*, che uscì, con l'originale racconto, in data 11 gennaio 1970, e che, anzi, il Picardi accolse l'invito a recarsi successivamente, il giorno 2 gennaio 1970, in casa Cederna a Milano per prendere visione del «testo del servizio».

La Commissione d'indagine è pervenuta alle seguenti valutazioni:

a) quanto al primo fatto, addotto dall'onorevole De Marzio a sostegno dell'accusa da lui mossa nei confronti dell'onorevole Scalfari, la Commissione ricorda il principio, richiamato espressamente dalla nostra Costituzione, secondo il quale non può essere considerato colpevole chi non sia stato condannato con sentenza definitiva; e un tal tipo di pronuncia non sussiste a carico dell'onorevole Scalfari.

Questo principio vale anche nei dibattiti parlamentari, per quanto si debba riconoscere che in regime democratico il diritto-dovere di critica si esercita entro limiti meno rigorosi di quelli leciti nelle vicende sociali estranee alla politica;

b) quanto al secondo ordine dei fatti, posto dall'onorevole De Marzio a fondamento della stessa accusa, la Commissione osserva che non presenta interesse, ai fini del decidere, l'accertare quale dei due racconti narrati dal signor Picardi risponda a verità e quale sia stato l'effettivo motivo che lo indusse a ricercare dei giornalisti per darvi divulgazione e quali, in generale, le ragioni del suo strano comportamento in tutta la vicenda. Ciò che interessa è proprio l'esistenza di tali due racconti il primo, quello pubblicato sul settimanale, ricco di particolari, era stato reso spontaneamente in

un ambiente familiare con sfumature gozzaniane; il secondo è costituito dal documento notarile nel quale il Picardi non sostiene già che la pubblicazione de *L'Espresso* riferisca fatti da lui non detti, ma sostiene che il racconto ai giornalisti era stato compiuto «deliberatamente distorcendo la verità», per «prendersi gioco» di loro. Ora, da questi elementi obiettivi, primo racconto e ritrattazione, risulta che l'onorevole Scalfari fu tratto in errore. È da rilevare, inoltre, che il Picardi ha affermato che lo Scalfari gli rivolse domande «precise», e «stringenti»: ma ciò è ben diverso dal prospettato «eccitamento», che significa quanto meno induzione a dire cose che si vorrebbero mantener segrete o riservate.

In questa sede parlamentare lo stato di buona fede dell'onorevole Scalfari basta a dare la prova dell'infondatezza dell'accusa: l'onorevole Scalfari, in sostanza, non si prestò, per quel tanto di azione che egli svolse nella vicenda, a far diffondere a mezzo della stampa notizie che egli sapeva «bugiarde e caluniose», ma, cadendo nella rete tesagli, esclusivamente a fare riferire vicende e fatti, nei termini in cui erano stati narrati, vicende e fatti definiti poi frutto di «fantasia».

La Commissione d'indagine, concludendo, giudica non fondata l'accusa dell'onorevole De Marzio all'onorevole Scalfari. Ritene tuttavia che anche l'atteggiamento dell'onorevole De Marzio sia stato influenzato dal dire e disdire del Picardi, che fu mosso da un confessato intento d'inganno e di beffa, nonché dall'interesse che aveva a difendere il partito di cui è membro da offese ritenute ingiuste e gravi e, in generale, dalla passione politica.

La presente relazione è stata approvata dalla Commissione nella seduta del 17 dicembre 1970, con il voto contrario del deputato Pazzaglia, il quale ha riassunto i motivi fondamentali del dissenso nel modo seguente:

a) se per i limiti dell'indagine parlamentare è risultato che su entrambi i parlamentari influirono dichiarazioni di terzi, non dovrebbe per i detti limiti essere assunta una conclusione che definisca il fondamento dell'accusa, in presenza di altre indagini;

b) le dichiarazioni dei terzi fanno riferimento a «sollecitazioni» di vario tipo sul Picardi, parlano dello scopo politico di esse e della partecipazione rilevante del deputato Scalfari all'interrogatorio; inoltre risulta dalle stesse dichiarazioni rese dal deputato Scalfari alla Commissione che la limitazione delle indagini sullo stesso Picardi (di cui al punto b) della presente relazione) fu determinata anche da suggerimenti dello stesso deputato;

c) sulla base degli elementi noti alla Commissione è ragionevole ritenere che l'operazione giornalistica *de qua* sia inquadrabile in una più ampia azione in atto da parte del settimanale *L'Espresso* contro schieramenti di destra e il MSI in particolare.

La Commissione d'indagine, ringraziato il signor Presidente dell'onore conferitole, auspica che, in avvenire, i dibattiti, pur nell'impeto polemico, non abbiano a dar luogo a richieste d'indagine sulla base dell'articolo 74 del regolamento.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA DELEGA AL GOVERNO  
PER LA RIFORMA TRIBUTARIA

Seduta del 28 gennaio 1971

*Dopo un accurato studio, avviato fin dal 1962 e affidato ad una commissione composta da docenti universitari e esponenti della amministrazione pubblica e di organi consultivi, il Governo, appurata l'esigenza di un complessivo riordinamento del sistema fiscale, presenta il 1° luglio 1969 il disegno di legge «Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria» (C. n. 1639). L'Assemblea discute il provvedimento da giugno 1970 a marzo 1971, approvandolo il 30 marzo. Dopo il voto favorevole, con modifiche, del Senato il 7 agosto 1971, la Camera lo approva definitivamente il 7 ottobre (legge 9 ottobre 1971, n. 825).*

*Aldo Bozzi ritiene che il provvedimento, pur apprezzabile per l'introduzione di più moderni criteri nell'ambito tributario, rischi di essere troppo rigoroso nei confronti degli esercenti le professioni liberali e annuncia la presentazione di alcuni emendamenti.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, ho l'impressione – e mi rendo conto del perché – che stiamo riaprendo la discussione generale. Questo dovrebbe essere un titolo per non indulgere...

**Presidente.** Onorevole Bozzi, se ella non avesse chiesto di parlare la discussione sull'articolo sarebbe già finita.

**Bozzi.** Appunto, signor Presidente. Questa sarebbe una ragione per la quale non avrei dovuto chiedere la parola; tuttavia sarò estremamente breve.

Mi rendo anche conto del perché si prenda la parola in sede di articolo 2, anche se si trattano, come ha fatto il collega Riccio, questioni particolarmente attinenti, per esempio agli articoli 4 e 5. La discussione generale è stata conclusa da molto tempo, e questo lungo intervallo spiega la necessità di una sorta di ricapitolazione dei problemi. Ho ascoltato con molto interesse l'intervento dell'onorevole Barca, che conteneva in larga parte alcune parabole. Dopo quanto è avvenuto nel corso della discus-

sione sulle affittanze agrarie, è logico che il gruppo del quale l'onorevole Barca fa parte insista nella stessa tattica (come dire?) dirompente della maggioranza, per arrivare a quel tipo di riforme che sono coerenti con un certo genere di società e di struttura sociale che egli auspica, ma che non lo sono rispetto a quel tipo di società e di struttura sociale che a noi è caro, cioè non una società di classe, ma una società in cui tutte le classi e tutti i cittadini siano eguali dinanzi alla legge, e dunque anche dinanzi alla legge tributaria.

Non so se in questa vicenda l'onorevole Preti si comporterà come si è comportato il suo collega Natali nella discussione sugli affitti dei fondi rustici.

**Preti**, *Ministro delle finanze*. Stia tranquillo: dirò sempre l'opinione del Governo.

**Bozzi**. Ieri, nel corso della discussione sulle affittanze agrarie, si è introdotto uno strano principio, che ha riportato l'avallo del ministro Natali: il principio per il quale, quando non si tratti di un disegno di legge governativo, anche se riguardi materia di estrema importanza, come quella delle affittanze agrarie, il Governo assume un atteggiamento di neutralità, diventa il Governo della rimessione all'Assemblea, laddove, per i principi della nostra Costituzione, esso deve invece prendere posizione su ogni problema, sia che questo sia sollevato dalla sua iniziativa, sia che sia sollevato dall'iniziativa parlamentare.

**Andreotti**. Anche per il divorzio?

**Bozzi**. Si sarebbe dovuto fare anche per il divorzio. Non l'avete fatto per una ragione di comodo: per tenere in piedi una maggioranza che in realtà non c'era. Non vorrei, comunque, che proprio ella, onorevole Andreotti, avallasse la tesi che il Governo, quando vi è un problema sollevato dall'iniziativa parlamentare, deve rimettersi all'Assemblea. I problemi hanno una loro rilevanza di per se stessi, qualunque sia l'iniziativa che li ha sollevati, e il Governo deve avere una sua opinione su ogni problema. Si può ammettere questo atteggiamento per la atipicità della materia del divorzio, ma non si può fare dell'atipicità una regola di fuga dalla responsabilità del Governo, perché questo sarebbe uno sconvolgimento del nostro sistema costituzionale.

Venendo al merito del provvedimento, noi apprezziamo le linee di impostazione generale di questa riforma, perché in realtà esse introducono criteri più moderni, più aderenti alla società di oggi, e dovrebbero tendere a stabilire quel rapporto fiduciario che fino ad oggi si è scarsamente avuto (per usare un eufemismo) tra cittadino contribuente ed organi fiscali. Tuttavia, dobbiamo rilevare che in questo provvedimento sono contenuti molti punti in ordine ai quali sarà bene che la Camera e il Go-

verno portino la loro responsabile attenzione. Uno di questi è quello sollevato or ora dal collega Riccio, anche se non riguarda la particolare materia dell'articolo 2. Noi abbiamo l'impressione che vi sia eccessivo rigore, ed anche una certa discriminazione, nei confronti degli esercenti le professioni liberali. Questa ed altre materie costituiscono oggetto di emendamenti che noi liberali abbiamo presentato, e quando verrà il momento opportuno illustreremo il nostro punto di vista.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUL NUOVO REGOLAMENTO DELLA CAMERA

Seduta antimeridiana del 2 febbraio 1971

*Il progetto del nuovo Regolamento della Camera, presentato dalla Giunta per il Regolamento il 10 luglio 1970 (Doc. II, n. 1) e rielaborato in un nuovo testo (Doc. II, n. 1-bis), viene approvato a scrutinio segreto e a maggioranza assoluta il 18 febbraio 1971. Il testo innova profondamente rispetto al Regolamento precedente. Si articola in tre parti: la parte I è dedicata all'organizzazione e al funzionamento della Camera; la parte II disciplina il procedimento legislativo; la parte III riguarda le procedure di indirizzo, controllo e informazione, i rapporti tra Camera e Governo, pubblica amministrazione, organi costituzionali ausiliari.*

*Aldo Bozzi, relatore del progetto, prende la parola numerose volte nel corso del dibattito. In questo primo intervento, confutando degli emendamenti a proposito del quorum necessario per eleggere il Presidente della Camera, sostiene la necessità di affidarne l'elezione ad una maggioranza qualificata, per dare maggiore prestigio alla sua funzione.*

**Bozzi, Relatore.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'emendamento Greggi 4.2 tende ad affidare l'elezione del Presidente della Camera alla maggioranza relativa, in quanto sopprime la norma prevista dal secondo comma dell'articolo 4.

A noi sembra eccessiva una procedura di tal genere e riteniamo, viceversa, preferibile la maggioranza qualificata richiesta nel nuovo testo, per dare maggiore prestigio alla funzione presidenziale.

Noi riteniamo – il tema è stato largamente discusso in sede di Giunta per il regolamento – che la nuova formulazione non debba dar luogo alle preoccupazioni che anche in sede di discussione generale sul nuovo testo di regolamento sono state formulate da alcuni settori. Si tratta, in questo caso, di una fiducia che non ha nulla a che vedere, ad esempio, con il rapporto fiduciario che si instaura tra Governo e Camera, che è un rapporto fiduciario continuativo, sulla base di un indirizzo politico e programmatico.

Il Presidente della Camera non ha un indirizzo politico; ha, naturalmente, un indirizzo di carattere costituzionale in quanto è garante del rispetto

della Costituzione e del buon funzionamento della Camera. Pertanto, più larga è la base elettiva, più forte prestigio ne deriva sia alla personalità del Presidente, come sempre avviene nelle cose umane, sia anche a questa investitura fiduciaria che si esprime attraverso l'elezione.

Insistiamo quindi sul testo proposto dalla Giunta.

Per l'emendamento Lucifredi 4.3 valgono, signor Presidente, le stesse considerazioni.

*Il deputato liberale interviene a proposito della rappresentanza dei gruppi parlamentari in seno all'Ufficio di Presidenza, affermando che l'espressione «gruppi parlamentari» denota una rilevanza costituzionale per questo tipo di raggruppamento (articolo 72 della Costituzione) e quindi è preferibile all'espressione «gruppi politici», sollevata da Caprara con un emendamento.*

**Bozzi, Relatore.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, oggi, come è noto, la rappresentanza è data ai gruppi parlamentari sia nell'Ufficio di Presidenza sia in altre manifestazioni dell'attività della Camera. Questa espressione «gruppi parlamentari» è nella Costituzione, in un comma dell'articolo 72, che dà appunto rilievo costituzionale a questo tipo di raggruppamento che in definitiva, nella realtà della Costituzione, nella Costituzione vivente non in quella formale, altro non è che la proiezione, in seno alle due Camere, dei partiti politici. I partiti politici hanno anch'essi un rilievo costituzionale e agiscono nell'interno delle Assemblee attraverso i gruppi parlamentari.

Ora, il nostro schema di regolamento cerca un giusto equilibrio, di attuare un temperamento (secondo il mio punto di vista e il punto di vista dei colleghi della Giunta, felicemente concorde), fra il principio personale, individuale e soggettivo, del riconoscimento dei poteri che al deputato come tale, al parlamentare in genere, derivano dalla Costituzione, e la struttura organica della Camera, che deriva appunto dalla formazione dei gruppi parlamentari. Si tratta di trovare il punto di incontro fra queste due esigenze, ognuna delle quali ha un suo proprio fondamento costituzionale.

Fatte queste premesse, a me pare che l'emendamento dell'onorevole Caprara sconvolga questa logica del regolamento in quanto tende a dare la rappresentatività a gruppi politici, i quali pur avendo diritto al massimo rispetto, non rappresentano in modo sufficientemente organico una proiezione delle forze vive del paese in seno al Parlamento. È da tener presente, signor Presidente, onorevoli colleghi, che noi abbiamo ammesso una facilitazione nella costituzione dei gruppi parlamentari; anche se essi non raggiungono il numero richiesto, come regola generale noi consentiamo la costituzione dei medesimi quando rappresentino partiti e organizzazioni attivi sul piano nazionale. Evidentemente però i gruppi cosiddetti politici non debbono entrare in questa struttura, perché altrimenti entrerebbero di buon diritto nelle eccezioni. D'altra parte, non si può nemmeno indulgere ad una

sorta di proliferazione (per non dire addirittura di frantumazione) che nuocerebbe al buon andamento del lavoro della Camera, e anche alle giuste ragioni di rappresentatività.

Ci troviamo di fronte ad un fiorire di correnti. Possono piacere o meno (a me personalmente piacciono molto poco), ma sono un fenomeno con il quale bisogna fare i conti. Istituzionalizzare i gruppi politici potrebbe portare anche all'allontanamento dai partiti di origine, sia pure solamente a fini parlamentari, di correnti, che si costituirebbero in gruppi politici per entrare nell'ufficio di Presidenza o per acquisire diritti parlamentari: e questo non è certamente un indirizzo che vada incoraggiato ma anzi, per il migliore lavoro della Camera, va scoraggiato.

Per queste considerazioni a nome della Giunta per il regolamento esprimo parere contrario all'emendamento Caprara 5.4.

*Si esamina l'articolo 8 riguardante i poteri del Presidente della Camera. Bozzi confuta l'emendamento Caprara al primo comma, ritenendo che il testo approvato dalla Giunta, attribuendo al Presidente il controllo sul buon andamento dei lavori, meglio rappresenti la funzione di moderatore. Inoltre, in ordine all'emendamento, al secondo comma, sulla facoltà di parlare concessa dal Presidente, egli ritiene di non poter accettare l'inciso «secondo l'ordine di richiesta», in quanto all'articolo 37 del progetto di Regolamento è prevista la possibilità di dare la parola a un oratore a favore e a uno contro.*

**Bozzi, Relatore.** Per quanto concerne il primo comma, vorrei fugare un dubbio se per avventura esso esistesse nell'animo del collega Caprara. Quando si usa l'espressione «buon andamento», del resto mutuata da identica espressione della Costituzione, non si vuol significare che il Presidente ha la facoltà di entrare nel merito dei lavori della Camera. L'espressione in questione, cioè, non ha significato contenutistico. Il Presidente assicura la regolarità della discussione, è, come tutti sappiamo, il moderatore. Noi riteniamo, quindi, di dover mantenere la formula proposta dalla Giunta per il regolamento.

In ordine all'emendamento presentato al secondo comma dell'articolo, accetteremmo di sostituire l'espressione «concede la facoltà di parlare», con quella suggerita di «dà la parola». In realtà la formula «concede la facoltà di parlare» può far pensare ad una concessione da parte del Presidente, ad un atto ammissivo, mentre si tratta di esercizio di un diritto da parte del parlamentare, ovviamente sempre che tale diritto sia conforme al regolamento.

Non possiamo viceversa accettare l'inciso «secondo l'ordine di richiesta», poiché nell'articolo 37, primo comma, di questo schema di regolamento, in conformità del resto a quanto già avviene, è prevista la possibilità che il Presidente alterni, nel dare la parola, un oratore a favore ed un oratore contro. Il che mi sembra una cosa logica e da mantenere.

*Caprara e altri deputati presentano due emendamenti all'articolo 10, relativo ai questori della Camera. Il primo riguarda l'impegno dei questori ad applicare le decisioni dell'Assemblea, mentre il secondo vuole trasformare il collegio dei questori in un organo di controllo di legittimità delle spese.*

*Bozzi è contrario: nel primo caso, sostiene che la Camera può comunque indicare direttive in sede di bilancio interno; nel secondo caso, afferma che i questori non controllano spese effettuate da altri organi, bensì sono essi stessi organi attivi di spesa.*

**Bozzi, Relatore.** È ovvio che – in merito all'emendamento proposto al primo comma – in sede di discussione del bilancio preventivo e consuntivo della Camera, la Camera stessa può indicare direttive che saranno certamente tenute in conto dal Presidente. Noi riteniamo, dunque, anche per dare maggiore prestigio alla figura del Presidente, che sia da mantenere il testo della Giunta per il regolamento.

Quanto al secondo emendamento, onorevole Caprara, i questori non sono una specie di Corte dei conti della Camera; non controllano cioè le spese fatte da altri, ma sono essi stessi degli organi attivi di spesa, come ha esperienza chiunque abbia fatto parte dell'Ufficio di Presidenza. Ella vorrebbe introdurre un concetto che è profondamente innovativo e che, per tale ragione, non possiamo accogliere.

*Bozzi esprime parere contrario all'emendamento Caprara e altri all'articolo 11, in cui si vorrebbe inserire l'obbligo di trasmettere alla RAI-TV i documenti e i testi integrali dei dibattiti e delle deliberazioni della Camera. Il deputato liberale ritiene che questa procedura, oltre a essere particolarmente onerosa, non corrisponda appieno alle esigenze dell'informazione parlamentare, la quale è invece meglio garantita dalla possibilità di disporre di una ripresa diretta televisiva per le sedute di maggior rilievo.*

**Bozzi, Relatore.** L'emendamento non è privo di una qualche ragione d'essere. Noi però abbiamo tutelato l'essenziale (in un articolo che vedremo) dicendo che il Presidente dispone direttamente nei casi in cui la televisione debba effettuare una ripresa diretta delle sedute della Camera.

**Caprara.** Ma è un'altra cosa!

**Bozzi, Relatore.** È ovvio che è un'altra cosa, però è molto importante. Ma arriviamo al punto. In questo articolo, giustamente, l'onorevole Caprara ha fatto salvo il diritto di elaborazione giornalistica, che noi naturalmente non potremmo comprimere. Non è che possiamo mandare delle veline alla RAI-TV, anche perché sarebbero veline molto pesanti, costituite di parecchi fogli. Ma a noi sembra che questo emendamento non corrisponda alla esigenza della informazione, in quanto si dovrebbe ad ogni seduta, qualunque essa sia (perché è un obbligo che non ha eccezioni: non è nem-

meno una facoltà, ma un dovere preciso), si dovrebbe – dicevo – a ogni seduta (cioè alla seduta successiva, perché il resoconto stenografico – per giunta, di carattere provvisorio – si ha il giorno successivo, e già la Camera compie al riguardo cose che veramente hanno, vorrei dire, dello straordinario, fornendo il resoconto stenografico immediatamente), dovremmo – dicevo – il giorno successivo inviare alla RAI-TV la documentazione concernente tutto il complesso dei nostri lavori. Ora io non so se il mandare tutto questo materiale – a volte numeroso, tecnico, con interventi vari – possa servire proprio allo scopo che l'onorevole Caprara intende raggiungere, o piuttosto questo scopo non possa essere raggiunto assai meglio – nell'autonomia professionale – dai giornalisti della RAI-TV, fatto salvo il potere, per le sedute di maggiore importanza, di fare intervenire per la ripresa diretta la RAI-TV.

Queste sono state le nostre preoccupazioni, alle quali se ne aggiunge un'altra: che non so poi nemmeno se gli uffici della Camera possano scrupolosamente adempiere questo nuovo compito evidentemente assai gravoso.

*Nella discussione sull'articolo 12, che regola le funzioni e i poteri dell'Ufficio di Presidenza, sono presentati due emendamenti. Sul primo, che intende togliere all'Ufficio di Presidenza la possibilità di decidere i reclami circa la costituzione o la prima convocazione dei gruppi parlamentari, Bozzi sostiene che sia opportuno mantenerla. Sul secondo, che vuole inserire una partecipazione del personale della Camera nelle riunioni dell'Ufficio di Presidenza, quando vi siano all'ordine del giorno materie che lo riguardino, Bozzi, pur riconoscendo fondamento alla questione, afferma che la disciplina del personale della Camera trova apposito spazio nei regolamenti interni dell'amministrazione.*

**Bozzi, Relatore.** Con il primo emendamento si propone di sopprimere al secondo comma dell'articolo 12 l'inciso: «decide i reclami circa la costituzione o la prima convocazione dei Gruppi». Non si vede perché debba essere soppressa questa attività, perché non debba essere affidata all'Ufficio di Presidenza. In realtà ci possono essere dei casi dubbi nei quali un organo decidente occorre e a noi sembra che questo organo decidente non possa essere altro che un organo collegiale, ma ristretto e nello stesso tempo rappresentativo di tutta la Camera, qual è l'Ufficio di Presidenza.

Per quanto riguarda il secondo emendamento 12.2. non è che questo problema non abbia un qualche fondamento. Però non è sembrato alla Giunta che sia la sede del regolamento quella nella quale disciplinare una materia di questo genere che riguarda il personale. Come è noto esiste un regolamento del personale, che regola lo svolgimento della carriera, i reclami, eccetera, e potrà essere quella la sede nella quale affrontare e risolvere un problema di questo genere.

Ricordo che, quando fui questore della Camera, non fu presa mai nessuna decisione senza avere largamente consultato i rappresentanti delle varie categorie, in incontri a volte anche vivaci. Se un problema di questo genere vuole essere istituzionalizzato, o debba essere istituzionalizzato, non è comunque questa la sede normativa più idonea. Quindi, sotto questo profilo, per le ragioni esposte esprimiamo parere negativo sia al primo sia al secondo emendamento.

*Ritornando sulla questione dell'inserimento di rappresentanti del personale della Camera alle riunioni dell'Ufficio di Presidenza, il deputato liberale ribadisce che la Giunta per il Regolamento riconosce che il problema non sia di propria competenza, ma è favorevole che la questione sia esaminata secondo le prospettive indicate dall'emendamento.*

**Bozzi, Relatore.** Poco fa ho espresso il punto di vista della Giunta affermando che la Giunta era di opinione che questa non fosse materia da inserire nel regolamento della Camera ma materia da riservare al regolamento del personale che rientra nella competenza dell'Ufficio di Presidenza, organo nel quale sono rappresentati tutti i gruppi parlamentari, compreso il gruppo misto, come è noto.

Quindi la mia era una dichiarazione formale di competenza, in un certo senso pregiudiziale. Tuttavia io stesso parlando ho espresso non solo un mio punto di vista personale favorevole ma anche una certa propensione generale favorevole, che era tra i colleghi *uti singuli* che fanno parte della Giunta. Dico questo perché nei confronti di questo problema non può esservi una opinione collegiale della Giunta, in quanto, nel momento in cui la Giunta riconosce non essere esso di propria competenza, non ha ovviamente competenza ad esprimere un parere giuridicamente rilevante.

Tuttavia al di là di questo schematismo formale posso dire che i colleghi della Giunta sono favorevoli a che il problema venga nella sede competente esaminato e siano accolte le esigenze fondamentali prospettate nello emendamento Caprara.

Ritengo che se venisse presentato un ordine del giorno in questo senso, la Camera non avrebbe difficoltà ad approvarlo, impegnando quindi l'Ufficio di Presidenza a tradurre poi in adeguate norme i principi contenuti in questo emendamento.

*L'articolo 13 regola la Conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari. Caprara e altri deputati presentano un emendamento interamente soppressivo. Bozzi ritiene invece, anche alla luce dell'articolo 24, che regola la programmazione dei lavori della Camera, che in questo modo si svuoterebbe il significato della Conferenza dei capigruppo.*

**Bozzi, Relatore.** La maggioranza ritiene che questo emendamento, che intende sopprimere l'articolo 13, cioè l'istituto della Conferenza dei capi-

gruppo, non meriti particolare attenzione. Questo emendamento soppressivo deve essere guardato con riferimento ad un altro emendamento presentato dallo stesso onorevole Caprara all'articolo 24.

In sostanza, vi è il tentativo di svuotare i compiti della Conferenza dei capigruppo. Vedremo, quando parleremo dell'articolo 24, che tipo di svuotamento l'onorevole Caprara ritiene di proporre. Per il momento, noi riteniamo che sull'esperienza dei lavori parlamentari la Conferenza dei capigruppo – che già funziona praticamente dal 1950, ossia da quando l'istituto è stato introdotto – debba meritare l'attenzione che l'articolo 13 ad essa conferisce.

*Nel dibattito sulla costituzione dei gruppi parlamentari, prevista dall'articolo 14, Caprara e altri presentano un emendamento interamente sostitutivo, che regola la composizione dei gruppi con un meccanismo completamente diverso da quello previsto dal testo della Giunta. Bozzi ritiene che la procedura varata dalla Giunta sia invece preferibile, perché legata a parametri oggettivi e facilmente accertabili. Inoltre confuta due emendamenti di Terrana e Greggi, che vogliono introdurre statuti o regolamenti che disciplinino i gruppi; Bozzi svolge una serie di considerazioni che lo inducono a scartare questa possibilità.*

**Bozzi, Relatore.** Per quanto riguarda lo emendamento Caprara 14.5, va rilevato che non solo esso propone per la costituzione dei gruppi una formulazione che si distacca dal regolamento vigente e dal nuovo testo proposto dalla Giunta per il regolamento, ma prevede anche una procedura alquanto complessa e macchinosa e in un certo senso anche non priva di pericoli e di insidie, per le considerazioni che brevemente esporrò.

In base all'attuale disciplina, confermata dal progetto in esame, la formazione dei gruppi è affidata, oltre che alla libera scelta del deputato, a parametri oggettivi e a dati obiettivamente accertabili. In sostanza, ogni deputato fa la sua scelta e il gruppo viene costituito quando vi siano venti deputati che compiano la medesima scelta. La Camera rispecchia questa determinazione libera e questi venti o più deputati si costituiscono in gruppo parlamentare. È poi prevista un'eccezione, ma anche questa configurata in termini oggettivi, nel senso che quando il gruppo non raggiunga i venti deputati deve trattarsi di una formazione politica che corrisponda a determinati criteri oggettivi.

In tutta questa procedura non si fa mai ricorso a valutazioni soggettive. Vi è un primo elemento oggettivo, l'elemento fondamentale della libera scelta del deputato di appartenere (o di iscriversi, se si preferisce questa seconda dizione) a questo o a quel gruppo; e vi è una serie di elementi pure oggettivi che prevedono l'ipotesi in cui si costituiscano gruppi con un numero di deputati inferiori a venti.

L'emendamento proposto dal collega Caprara e dai suoi amici del *Manifesto* provoca un vero e proprio sconvolgimento di questi criteri. Per costituire un gruppo, infatti, occorrerebbe, secondo la procedura indicata in quell'emendamento, fare una serie di indagini di merito, per verificare se i deputati che chiedono di far parte del gruppo siano associati «in un unico movimento politico autonomo» e così via. Inoltre il giudizio definitivo sarebbe riservato alla Camera, cioè alla maggioranza, che eventualmente potrebbe anche tutelare scarsamente le minoranze.

L'emendamento, in altre parole, sostituisce ad un criterio oggettivo, ancorato a dati precisi e non suscettibile di valutazioni discrezionali, un criterio meramente soggettivo, adatto al fluttuare di questa o di quella maggioranza. Per questo complesso di ragioni, noi non crediamo di poter accettare questo emendamento.

Quanto agli emendamenti dell'onorevole Lucifredi, devo dargli atto che l'interpretazione da lui avanzata è esatta; siamo ben lontani dal pensare di poter conculcare il diritto di libera scelta del deputato di far parte di questo o di quel gruppo. Si tratta proprio di un problema cronologico: il deputato faccia pure la scelta che crede e poi la comunichi all'Ufficio di Presidenza; si tratta cioè di comunicare un fatto già avvenuto e non soltanto l'intenzione di iscriversi.

Quanto agli emendamenti dell'onorevole Terrana e dell'onorevole Greggi, essi sono sostanzialmente simili; si potrebbe soltanto dire, da un punto di vista formale, che appare preferibile l'uso dell'espressione «regolamenti» (contenuta nell'emendamento Greggi) piuttosto che quella di «statuti». Non si tratta però di una questione di parole, di cui potremo eventualmente occuparci ove fosse accolto il principio, ma di una questione sostanziale. In sede di Giunta, questo tema è stato largamente dibattuto e, come dimostra il fatto stesso che l'onorevole Terrana abbia presentato un emendamento e che l'onorevole Roberti si sia dichiarato d'accordo con esso (entrambi fanno parte della Giunta), non è stato possibile raggiungere un accordo; si è però raccolta una larga maggioranza attorno alla posizione contraria a questi emendamenti.

Quali sono state le ragioni di questo atteggiamento? Si è detto, innanzitutto, che questa norma verrebbe ad imporre, sia pure indirettamente, l'obbligo di adottare uno statuto o un regolamento: cosa che un gruppo potrebbe anche non fare, affidando la sua organizzazione e la sua vita interna alle assemblee, chiamate di volta in volta a decidere senza basarsi su un atto scritto. Questa è una ipotesi che può sembrare strana ma che non può nemmeno escludersi *a priori*.

Si è inoltre fatto osservare che per quel tanto di essenziale che serve alla vita comunitaria dell'Assemblea (cioè la designazione del presidente del gruppo e dell'ufficio di Presidenza) è già previsto l'obbligo della comunicazione, affinché sia possibile agli altri gruppi un controllo a proposito dei titolari di alcune funzioni attribuite ai presidenti dei gruppi, funzioni che l'attuale schema di regolamento allarga notevolmente.

Si è infine fatto presente che nello statuto o nel regolamento vi è una parte che deve essere lasciata riservata e segreta, cioè non sottoposta al controllo di altri gruppi, in quanto non attinente alla vita di quella comunità che è la Camera.

Queste, signor Presidente, sono le considerazioni per le quali la maggioranza della Giunta per il regolamento ha ritenuto, dopo ampio dibattito (al quale non sono sfuggite le valutazioni di merito attorno ad una certa configurazione della vita comune dell'Assemblea), di dover respingere tanto l'emendamento Terrana quanto l'emendamento Greggi.

Seduta antimeridiana del 3 febbraio 1971

*Bozzi accetta, a nome della Giunta, l'emendamento Caprara all'articolo 15, che prevede che nel gruppo misto la costituzione degli organi (presidente, vice-presidenti e comitato direttivo) sia effettuata rispecchiando le varie componenti politiche del gruppo stesso. Non accoglie invece l'emendamento, sempre presentato da Caprara, in cui si chiede che l'assegnazione dei contributi per i gruppi sia decisa dall'Assemblea: secondo Bozzi, si tratta di un potere che spetta al Presidente della Camera in attuazione del bilancio interno già approvato dall'Aula.*

**Bozzi, Relatore.** Credo che l'onorevole Caprara, non insisterà per la votazione del suo emendamento 15.2. Comunque la Giunta è contraria.

La Giunta accetta invece l'emendamento Caprara 15.3, a condizione che in esso venga soppresso l'avverbio «proporzionalmente»; questo non già perché quello della proporzionalità non debba rappresentare il criterio ispiratore, ma per non costituire un parametro eccessivamente rigido, che potrebbe contrastare con la realtà, data la varietà della composizione del gruppo misto. Questo emendamento potrà essere opportunamente collocato alla fine del secondo comma o in altra sede da stabilire in fase di coordinamento.

L'emendamento Caprara 15.4 non può invece essere accolto dalla Giunta, perché in realtà il potere presidenziale rappresenta lo esercizio di una attività dovuta, perché quegli stanziamenti sono già inseriti nel bilancio quindi approvati dall'assemblea. Comunque, è meglio riservare al Presidente, che compirà questa operazione con l'ufficio di Presidenza o con i presidenti dei gruppi, una valutazione che potrebbe non essere appropriato fare in Assemblea.

*L'articolo 20 tratta della composizione delle commissioni permanenti e della designazione dei deputati che ne facciano parte. Lucifredi presenta alcuni emendamenti in cui si prevede che ogni gruppo designi solo due terzi dei propri membri. Aldo Bozzi, ribadendo il principio generale secondo cui ogni deputato deve far parte di una commissione, ritiene che la modifica verrebbe a penalizzare i gruppi minori.*

**Bozzi, Relatore.** La Giunta aderisce all'emendamento Bozzi-Terrana, per le ragioni dianzi svolte dallo stesso onorevole Terrana, dirette ad abolire al primo comma la parola «possibilmente».

Per quanto riguarda gli emendamenti Lucifredi 20.2, 20.3 e 20.4, tra di loro collegati, la Giunta si è fatta carico degli argomenti che stanno a loro giustificazione, ma ha creduto di non potervi aderire per le ragioni che brevemente esporrò. In primo luogo, la Giunta ha ritenuto che debba essere conservato il principio generale per il quale ogni deputato deve far parte di una Commissione. Egli adempirà a tale compito secondo le sue possibilità; del resto, il n. 3) di questo articolo prevede l'istituto della sostituzione.

La Giunta, comunque, non si sente disposta a scalfire il suddetto principio. Il lavoro della Camera si articola tra aula e Commissioni; ogni deputato deve appartenere ad una Commissione, avendo tutti uguale importanza.

In secondo luogo, la proposta modificativa dell'onorevole Lucifredi verrebbe a ferire notevolmente i gruppi minori, a portarvi un sacrificio, in quanto vi sarebbe una designazione di due terzi con il sacrificio di un terzo. Questo comporterebbe una lesione della rappresentatività dei gruppi nelle Commissioni; il principio della rappresentatività deve essere temperato con quello della proporzionalità, ma non deve essere sacrificato al principio della proporzionalità.

*Bozzi parla a proposito dell'articolo 24, che introduce i criteri per la programmazione dei lavori dell'Assemblea e delle commissioni, secondo le decisioni prese all'unanimità dalla Conferenza dei capigruppo, ratificate in Aula. Egli sostiene che il metodo adottato dà più ampia organicità ai lavori parlamentari, conservando al tempo stesso un equilibrio tra le esigenze del singolo deputato (che può sollevare obiezione in Aula) e quelle dei gruppi. Replacando, infine, alle preoccupazioni espresse da Gui intorno alla posizione della maggioranza e del Governo, Bozzi ritiene che l'esecutivo sia sufficientemente tutelato sia dal poter partecipare alle riunioni con un proprio rappresentante, sia dal fatto che in caso di mancato accordo, si procederebbe con il sistema della formazione dell'ordine del giorno per singola seduta.*

**Bozzi, Relatore.** Parlerò molto brevemente, signor Presidente, per esprimere le ragioni per le quali il gruppo liberale è favorevole a questo articolo 24 e a questo sistema.

Innanzitutto è favorevole perché vede con simpatia che anche nei lavori della Camera si istituzionalizza il principio programmatico, per una migliore, migliore organicità e razionalizzazione dei nostri lavori.

D'altra parte, come ha detto l'onorevole Andreotti testé, larga parte dell'articolo 24 non fa che regolamentare una prassi largamente invalsa, la cosiddetta prassi della conferenza dei capigruppo. Ora noi sappiamo bene che

c'è una qualche inclinazione, che va diventando sempre meno episodica, a un regime assembleare, ma non crediamo che questa inclinazione sia stata favorita da quella prassi né che il nuovo regolamento la agevolerà. Si tratta di fatti politici in ordine ai quali i regolamenti possono assai poco, diciamo la verità.

Noi approviamo questo schema perché esso trova un giusto punto di equilibrio tra due realtà costituzionali – parlo della costituzione vivente, non soltanto di quella formale – cioè la realtà dei gruppi, che del resto la stessa Costituzione prevede, e la realtà del deputato al quale la Costituzione nell'articolo 67 attribuisce un compito molto preciso.

Noi abbiamo saputo trovare un punto di equilibrio fra queste due realtà viventi nella nostra vita costituzionale: l'istanza organica dei gruppi, e la funzione del singolo deputato, di cui i gruppi non devono sopraffare la libertà di manifestare il proprio pensiero. Quando una antitesi fra gruppi e deputati si ponesse, è l'Assemblea – come è detto anche in questo schema dell'articolo 24 – che sovraneamente decide. D'altra parte i gruppi non sono una astrazione. I gruppi, se funzionano nel loro interno, sono quanto meno il portato del pensiero della maggioranza e colui che dissente ha un'area nella quale può manifestare il suo pensiero.

Vorrei poi dire che le preoccupazioni espresse dall'onorevole Gui circa la posizione della maggioranza e la posizione del Governo, non mi sembrano fondate. Io condivido l'idea che in un regime parlamentare il Governo debba portare avanti l'indirizzo politico che ha avuto l'approvazione e la fiducia da parte della maggioranza. È il compito del Governo, il quale nel nostro sistema non è un comitato esecutivo nemmeno della maggioranza, ma è il Governo di tutta la nazione, di tutta l'organizzazione statale; ha una propria funzione, ovviamente sempre sorretto dall'investitura fiduciaria della maggioranza.

Ma nella conferenza dei capigruppo il Governo è presente: infatti, abbiamo tenuto a precisare, attraverso una parola acconcia, che esso porta in questa sede il suo pensiero. Non dimentichiamo che il Governo ha (o meglio, dovrebbe avere) una maggioranza che lo sostiene e che nella conferenza dei capigruppo i partiti che lo appoggiano si fanno portatori, ai fini del voto, del suo pensiero. La logica (o la filosofia, come oggi si preferisce dire) di questa unanimità è costituita dal tentativo di cercare un accordo generale senza sacrificare i diritti del Governo e della maggioranza, in modo da contemperare adeguatamente anche le esigenze delle minoranze. Sappiamo che, nella realtà attuale, spesso le minoranze hanno una funzione di rottura, proprio grazie alle iniziative che il Governo, per sua valutazione, ritiene di non dover prendere: hanno, cioè, una funzione di anticipazione che deve essere tenuta presente.

In questa circostanza, o si raggiunge l'unanimità, e allora *nulla quaestio*, in quanto attraverso un meccanismo compromissorio si tiene conto delle varie esigenze; oppure l'unanimità non si raggiunge, e allora si segue il si-

stema normale, sia pure corretto con il sistema del programma previsto per due giorni anziché giorno per giorno.

Mi pare pertanto, onorevole Gui, che le esigenze del Governo, sia attraverso la parola che esso stesso può esporre in conferenza dei capigruppo, sia attraverso il voto dei partiti che lo appoggiano (o che dovrebbero appoggiarlo: considerazione del redattore, alquanto malinconica di fronte alla realtà italiana; ma allora non sarebbe più questione né di Costituzione né di Regolamento, perché ci si troverebbe su un altro piano, tutt'affatto diverso) siano sufficientemente garantite attraverso quello strumento che è stato giustamente definito come un diritto di veto. Se l'esponente di un gruppo minore si può opporre, *a fortiori* si può opporre un esponente di un partito di maggioranza. Mi pare pertanto che questa disciplina abbia una sua logica e che non vada alterata.

Seduta antimeridiana del 4 febbraio 1971

*Un emendamento, proposto da Milani, Caprara e altri, vuole introdurre l'obbligo, per il Presidente della Camera, di sentire i rappresentanti dei gruppi qualora ritenga opportuno inserire degli argomenti all'ordine del giorno delle sedute delle commissioni permanenti. Il deputato liberale ritiene che questo criterio sia troppo rigido e che sia opportuno che il Presidente valuti secondo la propria discrezionalità.*

**Bozzi, Relatore.** L'obbligo del Presidente, che con l'emendamento Caprara si vorrebbe rendere istituzionale, di sentire i rappresentanti dei gruppi può essere un principio che il Presidente, nella sua discrezionalità, nel suo senso di correttezza e di moderazione potrà senz'altro applicare; non ne farei però un principio rigido, anche per evitare un certo appesantimento procedurale.

Vi possono essere situazioni in cui il Presidente può fare a meno di questa consultazione.

Quindi è preferibile affidarsi al senso di discrezionalità e di moderazione del Presidente.

*Bozzi si riferisce ad un emendamento presentato da Greggi all'articolo 27, ove si prevede che l'ordine del giorno dei lavori dell'Assemblea venga fissato dal Presidente di settimana in settimana. Il deputato liberale sostiene che la Giunta per il Regolamento ha di proposito scartato l'ipotesi della programmazione settimanale, ritenendo che altrimenti si corra il rischio di non trovare più l'accordo unitario di un programma concordato da tutti i gruppi.*

**Bozzi, Relatore.** L'emendamento Greggi 27.1 è molto simile all'emendamento dell'onorevole Terrana, illustrato ieri, e poi ritirato dallo stesso ono-

revole Terrana. La Giunta si è soffermata su questo tema; l'onorevole Terrana parlava di schema dei lavori, l'onorevole Greggi parla in maniera più precisa e rigida addirittura di ordine del giorno, ma i due concetti hanno un fondamento comune. La Giunta è stata contraria a questa determinazione settimanale, ed il motivo è stato ripetuto anche ieri dall'onorevole Andreotti. Si ritiene che attraverso questa forma si possa correre il rischio di non avere più quell'incentivo a trovare l'accordo unitario sulla programmazione, che costituisce l'*optimum* al quale si dovrà tendere. Se si stabilisce il principio che si decide di settimana in settimana, si può perdere quella visione di un programma concordato tra tutti i gruppi. Questa è la ragione fondamentale dell'opposizione della Giunta. Quel principio potrebbe essere, in sostanza, un'arma surrettizia per svuotare di contenuto quello schema generale verso la cui attuazione si tende.

Seduta antimeridiana del 16 febbraio 1971

*L'articolo 41 tratta nel dettaglio la questione pregiudiziale (cioè se di un dato argomento non si debba discutere) e la sospensiva (cioè il rinvio del dibattito ad una certa scadenza) e la loro procedura in Assemblea. Bozzi, riferendosi ad alcuni emendamenti, insiste sul testo della Giunta per motivi di economia procedurale, temendo che altrimenti possano allungarsi i tempi dei lavori della Camera.*

**Bozzi, Relatore.** In ordine all'emendamento 41.1, la Giunta ritiene di dovere insistere sul proprio testo. In fondo, non vi è grande differenza fra le due formulazioni, anche perché il concetto di «fatti prevedibili» che si vorrebbe introdurre ci sembra alquanto incerto.

Per quanto riguarda l'emendamento 41.2, osserviamo che esso è aggiuntivo e nello stesso tempo modificativo del testo esistente. È modificativo perché in esso si sostituiscono le parole «compresi i proponenti» con le parole «oltre i proponenti». A questo proposito debbo dire che con questa sostituzione non si fa altro che allungare i lavori della Camera. Poiché il proponente entra già nel merito non c'è una ragione obiettiva per aggiungere un altro oratore. L'emendamento è anche, come ho detto, aggiuntivo, nel senso che si vogliono inserire queste altre parole: «Nel caso del gruppo misto può prendere la parola anche un rappresentante per ciascuna delle componenti del gruppo stesso».

Ora bisogna ricordare che c'è una norma di carattere generale, norma che incontreremo nell'articolo 46, che dà al Presidente la facoltà, di fronte a certe situazioni, di dare la parola oltre i limiti in linea generale stabiliti dal regolamento. Il Presidente ovviamente su sollecitazione anche dei componenti del gruppo misto si potrà avvalere di questa facoltà. Istituzionalizzare questo principio sarebbe invece in contrasto con tutta la logica

del regolamento. Quindi l'esigenza di fondo è soddisfatta, sia pure attraverso l'intervento moderatore del Presidente della Camera.

Per quanto riguarda l'emendamento 41.4, valgono le considerazioni già svolte a proposito dell'emendamento 41.1.

Per quanto riguarda l'emendamento 41.3 relativo al comma quinto, che si collega al comma sesto, debbo dire che a noi sembra che in questo tipo di votazione non si debba avere tanto riguardo alla diversità delle motivazioni quanto all'oggetto sul quale si vota, cioè, come direbbero i giuristi, al *petitum* e non alla *causa petendi*. Qui l'oggetto è eguale qualunque possa essere la motivazione. Dunque anche coloro che appoggiano motivazioni di ordine diverso, si possono e si debbono ritrovare poi nella votazione unitaria che è eguale, quella cioè di un certo atteggiamento preclusivo o sospensivo riguardo al dibattito successivo. Dunque anche per una ragione di economia procedurale noi insistiamo perché venga mantenuto il testo della Giunta.

*Durante il dibattito sull'articolo 42, che regola i richiami per l'ordine del giorno, al Regolamento, per la posizione della questione e per la priorità delle votazioni, sono presentati alcuni emendamenti. Bozzi è contrario a quello proposto da Caprara e altri, che prospetterebbe un ritorno alla norma precedente; è invece favorevole all'emendamento Terrana e altri, che costituisce un miglioramento del testo. Infine è contrario all'emendamento Pintor e altri, che vorrebbe che il Presidente convocasse sempre la Giunta qualora sorgesse una questione regolamentare o di interpretazione; secondo Bozzi istituire questo obbligo sarebbe troppo oneroso.*

**Bozzi, Relatore.** Con l'emendamento 42.2 l'onorevole Caprara ed altri propongono di tornare al testo dell'articolo 79 del regolamento vigente. Non c'è in realtà una grande diversità, se non di stesura. La Giunta preferisce per maggiore chiarezza il testo che essa ha proposto in questa sede.

L'emendamento firmato dai colleghi Terrana, Malagugini e Rognoni, in realtà, è della Giunta tutta intera. Si propone con tale emendamento di aggiungere, dopo le parole «del giorno o», le parole: «dei lavori», perché con questa espressione si tende aver riguardo a quell'istituto della cosiddetta seduta-fiume che poi forma oggetto di un emendamento particolare dell'onorevole Caprara ed altri all'articolo 45. Ci sembra una aggiunta assai utile.

Quanto all'emendamento Pintor ed altri 42.3, che vorrebbe che il Presidente convocasse sempre la Giunta, a noi pare che stabilire questa regola sia eccessivo. Certo ci può essere l'occasione o la necessità che il Presidente della Camera, nella sua sensibilità, convochi la Giunta, ma stabilirlo istituzionalmente come regola precisa e quasi inderogabile può essere cosa eccessiva. Noi siamo sicuri che qualunque Presidente della Camera, non soltanto l'attuale, del quale siamo assolutamente certi, ma – vorrei dire – l'istituto della Presidenza della Camera, si avvarrà della collaborazione della

Giunta nei casi in cui questo si rendesse veramente necessario. Pertanto la Giunta preferisce il testo da essa proposto.

*Il deputato liberale è favorevole alla norma che permette ai deputati che abbiano fatto parte dei passati Governi di prendere la parola qualora siano discussi provvedimenti da essi adottati.*

**Bozzi, Relatore.** La Giunta crede di dovere insistere sul proprio testo poiché non si vede la ragione per la quale si debba proibire ai membri di passati governi, qualora si discutano provvedimenti da essi adottati, di prendere la parola. È una facoltà, ovviamente, non un dovere. Ma se credono di prendere la parola, mi pare che il galateo parlamentare debba consentirglielo.

*L'articolo 46 regola la facoltà del Presidente della Camera di concedere la parola, nei casi di discussione limitata, ad un oratore per ciascun gruppo, oltre agli interventi che egli può eccezionalmente consentire, a seconda dell'importanza dell'argomento. Bozzi contrasta l'emendamento Lucifredi, che vorrebbe impedire i cosiddetti interventi eccezionali, mentre secondo il deputato liberale essi debbono rimanere alla valutazione discrezionale del Presidente. Inoltre, confutando l'emendamento Natoli, Caprara e altri, che richiede una tutela particolare per il gruppo misto, Bozzi afferma che il testo della Giunta viene comunque incontro all'esigenza prospettata.*

**Bozzi, Relatore.** Per l'emendamento Lucifredi 46.1, mi pare che il carattere di eccezionalità sia già insito nell'inciso «se l'importanza della questione lo richiede». Ciò è rimesso, ovviamente, alla valutazione del Presidente (non potrebbe non essere così).

Per quanto riguarda la possibilità, sempre affidata alla discrezionalità del Presidente, di dare la parola ad un oratore per ciascun gruppo, oltre agli interventi che il Presidente stesso può eccezionalmente consentire, noi riteniamo che con questa facoltà – sia pure di uso eccezionale – si venga incontro alla esigenza prospettata dal collega Caprara sia per il gruppo misto sia per i deputati cosiddetti dissenzienti dall'opinione della maggioranza. Ovviamente, detti parlamentari faranno valere il loro punto di vista al Presidente, il quale valuterà la situazione e, con la sua moderazione, quale Presidente di tutta l'Assemblea, non potrà non venire incontro alle giuste esigenze dei richiedenti. Mi pare che sostanzialmente venga dunque soddisfatta l'esigenza prospettata.

*Sulla discussione del secondo comma dell'articolo 63, che disciplina l'ingresso della Forza pubblica in Aula soltanto per espresso ordine del Presidente e dopo che sia sospesa o tolta la seduta, Caprara e altri propongono un emendamento per garantire il divieto assoluto d'ingresso della Forza pubblica non solo in Aula ma in tutto il palazzo della Camera. Bozzi avverte*

*che la formulazione dell'emendamento non è sufficientemente chiara e per questo motivo esprime parere contrario.*

**Bozzi, Relatore.** Signor Presidente, a me sembra che l'onorevole Capra abbia a voce detto cosa diversa da quello che risulterebbe dal testo scritto del suo emendamento. Dal testo scritto infatti risulta che «la forza pubblica non può entrare nel palazzo della Camera se non per ordine del Presidente e dopo che sia sospesa o tolta la seduta». Si tratta quindi di due circostanze concorrenti, mentre mi pare che quando egli ha svolto oralmente l'emendamento, si sia riferito esclusivamente all'ordine del Presidente, che non avrei alcuna difficoltà ad ammettere in quanto trattasi di cosa ovvia. Se ci sono degli uffici stabili ed organizzati di pubblica sicurezza per adempiere certi compiti che tutti conosciamo e che talvolta sono anche di qualche utilità personale, è ovvio che ci vuole l'autorizzazione del Presidente. Comunque se ciò si vuole rendere esplicito, non avrei alcuna difficoltà, purché non si dica che ciò possa avvenire dopo che sia stata sospesa la seduta.

È il modo in cui l'emendamento è scritto, che ci induce ad esprimere parere contrario.

Seduta antimeridiana del 18 febbraio 1971

*Bozzi prende la parola per dichiarazione di voto favorevole del gruppo liberale. Egli insiste sul carattere fortemente innovativo del nuovo Regolamento e si sofferma sulle strutture portanti, come il raccordo fra Camera e Senato, l'equilibrio fra le esigenze dei gruppi e dei singoli deputati, il rapporto fra diritti e doveri della maggioranza e delle minoranze, la programmazione dei lavori.*

*Conclude sottolineando che il Parlamento deve operare come raccordo con la società civile e si augura che il nuovo Regolamento possa contribuire a questa fondamentale funzione.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, il gruppo liberale a mio mezzo annuncia il voto favorevole al nuovo regolamento. Un voto favorevole che si fonda su un giudizio di insieme di questo documento che – per usare un termine che ormai ha acquistato diritto di cittadinanza – si può considerare un «pacchetto».

Certo, noi non siamo del tutto soddisfatti di talune discipline, quindi è una valutazione di insieme, bilanciata. Ma dobbiamo dire che il piatto della bilancia pende notevolmente dalla parte positiva, e di qui il nostro voto favorevole. Noi ci siamo accinti a lavorare – soprattutto noi della Giunta – con la consapevolezza che non si poteva creare ovviamente un regolamento di maggioranza. Questo è contro la logica di un regolamento parlamentare. E sarebbe stato contro la stessa Costituzione la quale, richieden-

do, all'articolo 64, per l'approvazione una maggioranza qualificata e piuttosto larga, denuncia la volontà di incontri di un largo consenso, che vada al di là dei confini della maggioranza.

Le maggioranze, di regola, quando esistono, si tutelano con la loro forza, con la forza del numero; i regolamenti debbono essere predisposti soprattutto per tutelare le minoranze dalle eventuali sopraffazioni delle maggioranze.

Dicevo che nel suo insieme questo regolamento costituisce un passo avanti, in taluni punti anche un notevole passo avanti rispetto al vecchio testo. Ed è un testo completamente nuovo; si poteva pensare di procedere mediante rattoppi, mediante interventi, per così dire, episodici e di carattere novellistico. Secondo me si è imboccata la strada giusta, rielaborando completamente il testo, e quindi lasciando alle spalle tutte quelle stratificazioni normative che pesavano sul vecchio regolamento. Un passo avanti, nel solco della tradizione, di una tradizione che, continuando, si è rinnovata.

Onorevoli colleghi, la razionalizzazione delle procedure, quale si è tentato di ottenere nel nuovo regolamento, un congegno di controlli più efficaci, non soltanto sull'attività del Governo e dell'amministrazione statale, ma di tutto l'apparato pubblico, che va sempre più crescendo in questo nostro paese, apparato pubblico economico e non economico (e non è detto che quello economico non svolga direttamente o indirettamente attività politica), il tentativo di stabilire una coerenza nell'attività legislativa, e quindi di procedere ad una giusta programmazione, il tentativo di stabilire un raccordo con organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, quale la Corte costituzionale (che con le sue sentenze di annullamento determina quella situazione forse con non assoluta proprietà definita di vuoto legislativo), con il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (un organo, un istituto che andrebbe maggiormente valorizzato, e viceversa lo è assai poco), tutti questi aspetti fanno del nuovo regolamento una cosa molto interessante. E ciò accresce non soltanto il prestigio formale dell'istituzione delle Camere, ma questo prestigio si arricchisce di certi contenuti nuovi, che pongono il Parlamento al centro del paese.

Noi dobbiamo sforzarci (mediante il nuovo regolamento, e soprattutto mediante un impegno maggiore di volontà politica e di azione politica) di fare in modo che la società civile, che si muove e si agita attorno a noi, possa riconoscersi negli istituti parlamentari; dobbiamo sforzarci di fare in modo che la partecipazione (questa esigenza di partecipazione, che non è un'invenzione dei nostri giorni, ma è scritta nell'articolo 3 della Costituzione votata nel 1947) trovi nel Parlamento una risposta adeguata.

Io, onorevole Ballardini, non direi che proprio nel momento in cui nasce, questo regolamento nuovo abbia un carattere, come dire, provvisorio ed interlocutorio; tutto è provvisorio ed interlocutorio. Si tratta di strumenti difficili; la società si muove, e quindi anche queste forme di legiferazione si muovono con la società. Io penso, tuttavia, che noi saremo, forse tra non

molto, chiamati ad un ripensamento su questo nostro regolamento, dopo che sarà compiuto un rodaggio dell'istituto regionale.

Noi, signor Presidente, onorevoli colleghi, fummo contrari a quel tipo di regione, e svolgemmo una certa attività in quest'aula che molti colleghi ricordano. Ma oggi le regioni sono una realtà, una realtà della vita, e noi liberali nelle assemblee regionali ci battiamo, ci siamo battuti e continueremo a batterci perché le regioni funzionino nel miglior modo possibile, e perché si tragga dalla logica delle regioni quello che si può trarre in un contemperamento delle esigenze del momento del decentramento con quelle del momento unitario. E per questo contemperamento, come dirò fra breve, la funzione delle Camere è essenziale. Dicevo che dopo il rodaggio, che sembra essere assai, troppo, forse, lento ed anche faticoso delle regioni, noi dovremo rivedere, probabilmente, questa normativa, per avviarcì verso un processo di delegificazione che è un'esigenza largamente sentita. Sarà necessario un decentramento legislativo tra le Camere e le regioni. E allora potremo rivedere, collega Ballardini, quel problema delle Commissioni che volutamente si è pensato di congelare nella situazione attuale in attesa che si veda, attraverso il banco di prova dell'esperienza, che cosa in realtà – che è quella che conta – saranno le regioni.

C'è questo problema di proliferazione legislativa che difficilmente i regolamenti possono contenere. I regolamenti, come le leggi, non possono compiere miracoli. Sono degli strumenti al servizio degli uomini, della volontà degli uomini, del loro senso di responsabilità e il problema della proliferazione, secondo me, si affida soprattutto a questo senso di responsabilità, di autodisciplina dei gruppi e dei singoli membri del Parlamento.

Dette queste cose di carattere generale, signor Presidente e onorevoli colleghi, io vorrei cogliere del ragionamento alcuni aspetti di particolare importanza che sono, come si usa dire oggi, le strutture portanti della nuova disciplina.

Innanzitutto, si è stabilito un maggiore raccordo tra Camera e Senato eliminando talune – ma talune soltanto – differenziazioni che in un sistema di bicameralismo giuridico e politico perfetto, qual è quello delineato dalla nostra Costituzione, erano da condannare; così per quanto riguarda il computo degli astenuti sia nelle votazioni di fiducia, sia nelle votazioni delle leggi. Come sanno tutti i colleghi, c'era una differenza tra Camera e Senato, una differenza che poteva gettare anche qualche ombra sulla costituzionalità di talune deliberazioni. Ebbene, questa differenza è stata eliminata. Era un problema di prevalente carattere costituzionale. È stato già annunciato dal nostro Presidente in aula un disegno di legge di revisione costituzionale e questo è un passo notevole in avanti.

Io esprimo il rammarico mio e dei miei amici che una identica soluzione non si sia potuta ottenere per quanto riguarda la questione di fiducia proposta dal Governo. Io non vorrei ripetere qui quanto si è detto proprio ieri su questo tema appassionante. Noi riteniamo che il Governo possa

porre la questione di fiducia, ed è questo il senso dell'articolo 112 del nuovo testo del regolamento. Certo è necessario che anche qui il Governo usi responsabilmente di questo mezzo, che considererei eccezionale e straordinario, non previsto testualmente dalla Costituzione; ma questa mancata previsione non può significare, ovviamente, esclusione di questo istituto come pure taluno – secondo me erroneamente – ha creduto di dire.

Quindi, il Governo deve usare, nella minore misura possibile, di questo strumento e la regolamentazione che noi ne abbiamo dato mira soprattutto a che il Governo abbia questo senso più vivo di responsabilità e mira altresì a fare in modo che i deputati non siano del tutto espropriati di diritti che ad essi affida la Costituzione, cioè del diritto di svolgere gli emendamenti. Quindi c'è un giusto temperamento. E trovo che anche il secondo comma dell'articolo 112, col quale si levano dall'area della questione di fiducia taluni provvedimenti, risponda alla logica di questi provvedimenti, logica che recalcitra ad una questione di fiducia posta dal Governo.

Io mi auguro, signor Presidente, onorevoli colleghi, che il Senato della Repubblica, nella sua prassi su questo punto, si adegui alla disciplina che della questione di fiducia posta dal Governo ha dato il nostro regolamento. Altrimenti si potrebbe temere una sorta di sbilanciamento di fatto. Un regime meno rigoroso della questione di fiducia posta dal Governo potrebbe indurre quest'ultimo, in certe situazioni politiche, a recarsi al Senato anziché alla Camera, il che porterebbe, come ho detto, a una sorta di declassamento del valore della Camera rispetto al Senato, cosa non auspicabile soprattutto in un sistema di bicameralismo giuridico e politico integrale qual è il nostro.

Un altro punto sul quale mi permetto di richiamare l'attenzione è l'equilibrio che il regolamento ha cercato di ottenere, ed ha largamente realizzato, tra la funzione dei gruppi parlamentari e quella, non eliminabile, del singolo parlamentare, portatore, come tale, di diritti e di doveri propri in questa aula.

I gruppi, richiamati dalla stessa Costituzione – hanno quindi un rilievo costituzionale non di carattere formale bensì sostanziale – svolgono nel nuovo regolamento una funzione attiva e di iniziativa assai maggiore che non nel precedente regolamento. Vi è, in poche parole, una visione organica.

I gruppi parlamentari, nella realtà della Costituzione, sono la proiezione nelle due Camere dei partiti politici. Non sono io certo tra coloro i quali vogliono esasperare la funzione dei partiti: i partiti esistono e, se pure non vogliamo esasperare la loro funzione, non possiamo tuttavia neppure chiudere gli occhi dinanzi alla realtà la quale ci dice che noi viviamo con i partiti, di partiti, di lotta di partiti, e che nei partiti è veramente la ragione della libertà. Ebbene, accanto a questa visione organica si è collocato il rispetto del membro del Parlamento come tale, per cui vi è un equilibrio: la funzione attiva e propulsiva dei gruppi non si fa mai sopraffattrice fino

al limite di annullare la funzione propria, esclusiva, personale del parlamentare.

Basti ricordare, per tutti, il diritto che ogni singolo deputato ha di chiedere la parola e di esprimere il suo pensiero quando dissenta dalla opinione del gruppo. Mi pare, questa, veramente una norma garantista di grande importanza.

Un altro aspetto, onorevoli colleghi, è relativo al rapporto tra diritti e doveri della maggioranza e diritti e doveri delle minoranze. La nostra Costituzione riconosce a tutti i membri del Parlamento come singoli – lo statuto albertino lo riconosceva alla Camera, cosa alquanto diversa – il diritto di iniziativa legislativa; ecco quindi che il diritto di iniziativa delle minoranze è riconosciuto e garantito dalla Costituzione la quale non fa differenza, sotto questo profilo, fra iniziativa dei parlamentari appartenenti alla maggioranza e iniziativa dei parlamentari appartenenti alle diverse minoranze (situazione che appunto si verifica in Italia).

Occorre quindi che sia tutelata anche l'iniziativa delle minoranze. È questo che fa il regolamento, secondo il mio punto di vista, attraverso l'istituto della programmazione, nel tentativo di raggiungere una unanimità sul programma, stabilendo il diritto di veto di ciascun presidente di gruppo a che il programma vada avanti; cerca, cioè di inserire nei lavori della Camera anche le iniziative delle opposizioni, che sono l'anima dei regimi parlamentari con i loro atteggiamenti di correzione, di critica, di stimolo di fronte a quello che il nostro compianto collega onorevole Calamandrei chiamava «l'ostruzionismo della maggioranza». Non vi è, infatti, soltanto l'ostruzionismo delle minoranze, ma anche quello della maggioranza che si esprime con l'inerzia, con la refrattarietà a prendere iniziative. Ebbene, di fronte ad atteggiamenti di resistenza passiva di questo genere, la funzione delle opposizioni è una funzione stimolatrice.

Anche nella pratica, infatti, noi vediamo che, adottata a volte una iniziativa delle opposizioni, segue immediatamente una iniziativa del Governo. Questa è la riprova migliore della funzione attiva ed indispensabile delle opposizioni.

Dette queste cose, signor Presidente, onorevoli colleghi, devo rilevare che l'interpretazione del regolamento, secondo il punto di vista mio e dei miei colleghi di parte liberale, non convalida taluni timori e talune preoccupazioni che anche questa mattina sono qui riecheggiate. Il Governo, sulla base del nuovo regolamento, è nel Parlamento, con il Parlamento, sia pure con una funzione a sé, e il Governo deve avere una funzione a sé, una funzione direttiva dei lavori parlamentari sulla base della fiducia. Quindi il Governo non ha nel nuovo regolamento una funzione quasi di intruso sopportato, ma è il Governo.

Certo i regolamenti non creano i governi e non creano le maggioranze. Se il governo c'è e se la maggioranza c'è, con una sua volontà, con una sua coerente azione, si fa e si deve far valere.

Né questo regolamento costituisce un intralcio a questa funzione del Governo, che non soltanto non è, come si diceva una volta nel vecchio statuto e nei vecchi testi costituzionali, il comitato esecutivo della maggioranza, ma se mai oggi, nella nuova Costituzione, è, o dovrebbe essere (con riguardo alla realtà attuale metto questo condizionale), il comitato direttivo della maggioranza. Meno che mai il Governo può essere il comitato esecutivo della Camera o del Parlamento in genere, cioè di una Camera in cui siano rotti i confini tra maggioranza ed opposizione.

Io so bene che oggi nella realtà italiana un tentativo in questa direzione si va compiendo, ed è secondo me, un grave errore che sconvolge il sistema costituzionale e l'essenza stessa della democrazia. Il confine, un confine che dovrebbe essere sempre più visibile, tra maggioranza ed opposizione deriva dalla investitura popolare, dalle scelte che compie il popolo nel momento delle elezioni, votando o per un partito che ha un suo programma o per un altro che ha un programma diverso. Quando viceversa questi confini si rompono, quando si creano maggioranze cosiddette aperte o allargate, in realtà si creano delle maggioranze fluttuanti e in definitiva delle non maggioranze. È l'esempio anche di questi giorni, e quanto è avvenuto ieri a proposito di una importante riforma, la riforma tributaria, ne è la riprova.

Onorevoli colleghi, noi siamo quindi fermi su questi principi. Riteniamo che il regolamento non dia una spinta in questa direzione e che comunque il problema sia di volontà politica, di forza, di coscienza politica.

E arrivo alla conclusione, dicendo che il regolamento è pur sempre uno strumento. Certo non ha soltanto un valore formale, ha un valore sostanziale, un valore di incidenza diretta e indiretta sulla vita politica, ma è pur sempre uno strumento al servizio delle forze politiche, della volontà politica e quindi presuppone una coscienza etica, una coscienza più che etica vorrei dire religiosa dei valori della democrazia, valori sentiti in maniera assoluta e non in maniera strumentale.

Il Parlamento è al centro del paese nella nostra Costituzione. Noi viviamo in una società pluralistica nella quale si agitano centri di energie vitali diverse, momenti dialettici di incontri e di scontri, un'epoca bellissima. A me dispiace di avere una certa età e di non poterla vivere completamente.

**Presidente.** Cosa dovrei dire io!

**Bozzi.** Ognuno ha la sua.

**Presidente.** Ma io vorrei avere la sua.

**Bozzi.** È questa – dicevo – un'epoca, per usare una parola di moda, di grandi fermenti che non vi erano certo ai tempi della mia adolescenza e della mia giovinezza. Ebbene, vorrei dire che proprio in questa fase di so-

cietà pluralistica in movimento il Parlamento riacquista una nuova funzione, che non è più la funzione ottocentesca. Penso a due manifestazioni di questi centri di energie: penso ai sindacati e alle regioni, a questi due organismi istituzionalizzati – per quanto i sindacati non abbiano, ed è un errore, una disciplina legislativa – organismi fondamentali in questo pluralismo, momenti dialettici di una importanza straordinaria.

Ebbene, il Parlamento si pone nella sua funzione essenziale di sintesi di tutti questi valori che vengono da questi centri di energia; il Parlamento deve operare il raccordo in sintonia con la società civile, questa missione unitaria, questa riduzione a unità che non è qualche cosa che viene imposta dall'alto ma che viene dal basso. Questa è la nuova funzione che ridà non soltanto prestigio e contenuto al Parlamento, ma dà prestigio e contenuto ai sindacati e alle stesse regioni, prestigio e contenuto che derivano soprattutto dal restare ognuno nell'ambito delle proprie competenze, in questa grande legge di organizzazione del lavoro nella società, che poi si esprime nei testi costituzionali con la formula di divisione dei poteri, di divisione delle competenze, che non è altro, appunto, che una forma di organizzazione del lavoro.

Concludendo noi liberali esprimiamo il nostro vivo ringraziamento al signor Presidente per come ha condotto i lavori nella Giunta per il regolamento e per lo spirito veramente democratico (che del resto è sigla di tutta la sua vita) che ha posto anche in questi lavori. Auguriamoci che questo regolamento possa servire a migliorare le cose politiche in Italia, ricordando che questo miglioramento non dipende dalle stelle ma soltanto da noi. (*Applausi dei deputati del gruppo liberale – Congratulazioni*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUI FATTI DI CATANZARO DEL FEBBRAIO 1971

Seduta del 5 febbraio 1971

*Il 4 febbraio 1971 si svolge a Catanzaro una manifestazione antifascista, durante la quale viene lanciata una bomba che uccide l'operaio Giuseppe Malacaria. Aldo Bozzi, insieme a Malagodi e a Cottone, presenta un'interrogazione urgente per conoscere lo svolgimento dei fatti.*

*Nella discussione che segue, Bozzi caldeggia lo scioglimento di forze paramilitari che vi sono nel nostro Paese e torna su di un tema a lui caro, ovvero l'inasprimento del clima di violenza dovuto all'estrema debolezza del Governo in carica.*

**Bozzi.** Il gruppo liberale esprime la sua addolorata solidarietà al cittadino Malacaria caduto nell'esercizio di un suo diritto di libertà, ieri a Catanzaro. Il gruppo liberale, a nome del quale ho l'onore di parlare in questo momento, ha presentato da tempo alla Camera una mozione con la quale chiede lo scioglimento di tutte le forze paramilitari. Tutti sappiamo, onorevoli colleghi, che esistono queste formazioni paramilitari di destra e di sinistra, siano esse collegate direttamente od indirettamente con partiti politici bene individuati, siano esse, come comunemente si dice, extraparlamentari.

Queste formazioni paramilitari sono i nuclei organizzati della violenza e si muovono secondo un disegno preciso che è un disegno eversivo delle istituzioni democratiche. L'episodio di Reggio, l'episodio di Catanzaro, di Milano, di Roma, di altre città d'Italia sono appunto episodi, sono anelli di una catena, sono tessere di un grande mosaico, che ha una mente direttrice e una finalità ben precisa da raggiungere.

Noi chiediamo all'onorevole Presidente del Consiglio, dato che abbiamo il piacere di averlo oggi in aula, di fissare la data per la discussione della nostra mozione; lo chiediamo formalmente, in modo che tutte le forze politiche assumano le loro responsabilità, sulla base di fatti accertati. Dobbiamo dire, onorevole Presidente del Consiglio, onorevole ministro dell'interno, che di fronte alle drammatiche, anzi tragiche vicende che si ripetono nel nostro paese con una spirale crescente, v'è un atteggiamento, come dire, verbale, alquanto declamatorio del Governo. Ottime cose, si dicono, belle

parole, che riecheggiano altri discorsi che io vorrei tenere lontani dalla mia memoria, i discorsi del «nutriamo fiducia». Ma, di fronte a siffatto atteggiamento verbale e declamatorio, sta la eloquenza dei fatti che terribilmente lo contraddice.

Noi liberali non ci sentiamo di imbastire processi, di emanare sentenze di responsabilità a carico di questa o quella forza politica, se prima non siano stati accertati i fatti dal Governo nell'ambito della sua competenza, dall'autorità giudiziaria nell'ambito della sua competenza. Questo è lo Stato di diritto.

Sappiamo bene che il partito del Movimento sociale diretto dall'onorevole Almirante non è più il partito del Movimento sociale diretto dall'onorevole Michellini; c'è un andamento diverso, c'è un clima diverso, ci sono spinte estremistiche. Noi combattevamo, e combattiamo ancora, l'ideologia alla quale quel movimento si ispira, ma oggi dobbiamo – e credo che tutti su ciò siamo concordi – constatare che c'è un inasprimento nell'azione esterna.

Ma accanto all'estremismo di destra, c'è – e lo ha riconosciuto anche l'onorevole Bertoldi nel suo discorso di poco fa – un estremismo di sinistra. E consentitemi, onorevoli colleghi, con tutta pacatezza, di fare qualche considerazione sul discorso dell'onorevole Bertoldi. La violenza, collega Bertoldi, è la violenza; e non ha giustificazione. Si condanna per il fatto stesso di porsi contro le leggi, contro l'ordine democratico, si condanna per il fatto di essere un movimento insurrezionale, che vuole con la forza contrastare il diritto. Ed è sempre, la violenza, un fatto di minoranze, lesivo del principio di eguaglianza dei cittadini che vogliono progredire nell'ordine, nella legge, che vogliono le riforme, come noi le vogliamo, ma le vogliamo nell'ordine. Riforme e ordine non sono due aspetti l'uno in contraddizione dell'altro, ma sono aspetti complementari di un unico indirizzo politico e sociale. Ora, io non condivido – e credo che molti con me in quest'aula non condividano – l'opinione dell'onorevole Bertoldi, quando cerca, se ho capito bene, di discriminare la violenza giusta dalla violenza ingiusta.

**Bertoldi.** Le cause, onorevole Bozzi, le ragioni.

**Presidente.** Onorevole Bertoldi! Continui onorevole Bozzi.

**Bozzi.** Onorevole Bertoldi, le indagini sulle cause, a prescindere dalla difficoltà di compierle, essendoci sempre un elemento di soggettività e di discrezionalità ovvia in operazioni di questo genere, non hanno valore. La bontà della causa, secondo il mio punto di vista, secondo il punto di vista della mia parte politica ossequiente allo Stato di diritto, non giustifica l'uso della violenza: giustifica il dibattito aperto, il confronto delle idee, può giustificare talune manifestazioni di protesta viva, anche vivace, ma non mai l'insurrezione, non mai la guerriglia, non mai questa spaccatura del paese

in due fronti contrapposti e conflittanti all'insegna dell'odio. Lo creda, onorevole Bertoldi: non possiamo assolutamente aderire ad un ordine di idee in base al quale la violenza sarebbe legittima, in quanto giustificata da una causa, che poi non si sa quale dovrebbe essere. Sarò lieto se l'onorevole Bertoldi alla prima occasione chiarirà il suo pensiero; ma io l'ho interpretato in questa maniera, e se questa è l'interpretazione esatta, non la posso assolutamente condividere; anzi, la debbo respingere e sono lieto se la respinge anche l'onorevole Bertoldi.

Vorrei ancora dire, onorevoli colleghi, che nel discorso – politicamente, il più rilevante di questa giornata – dell'onorevole Bertoldi io ho colto un altro aspetto che mi preoccupa e che in questo momento, se l'interpretazione è esatta, non posso condividere. Si tratta dell'invocazione di una sorta di fronte antifascistico di forze democratiche e popolari. In noi il sentimento antifascistico è vero e profondo; noi siamo nell'area democratica per l'essenza della nostra dottrina, e voi sapete che abbiamo sempre respinto fermamente tutti gli appelli che da altre parti ci venivano per certe combinazioni. Di queste cose parliamo poco, come poco dovrebbero parlare certe signore della loro onestà, della quale meno si parla e meglio è. Però, il volere oggi, quando il Governo fa un certo tipo di discorso, sul quale tra breve ci soffermeremo, cercare d'instaurare una nuova edizione dei comitati di liberazione nazionale (dei quali ho il massimo rispetto), una forma di paragoverno, di governo che dovrebbe sopperire alle carenze di quello vero (che di carenze, tra parentesi, ne ha tante) è una cosa che, secondo me, è contro lo Stato di diritto, contro l'ordine democratico, e non è fatta per rafforzare il Governo, ma per indebolirlo e per generare nuove confusioni e nuovi equivoci. Questo fronte dell'«anti» mira a travolgere nella lotta a un fascismo risorgente le profonde contrapposizioni, ideali e politiche, che dividono il nostro da altri partiti, e attenua le confluente e le solidarietà nell'essenziale con forze genuinamente democratiche.

Io vorrei che il discorso politico, in un momento tanto drammatico per la nostra vita nazionale, fosse portato su un altro piano. Ho richiamato i comitati di liberazione nazionale, essi rispondevano ad una funzione storica. Noi ne facemmo parte, li difendemmo finché essi ebbero una funzione storica. Allora, non c'era uno Stato, c'era un embrione di Stato, uno Stato della repubblica sociale appoggiato dalle forze tedesche che bisognava distruggere; c'era una situazione insurrezionale, una situazione transitoria nella quale i comitati di liberazione nazionale ebbero un loro ruolo essenziale. Ma farli rivivere oggi, sia pure in una seconda edizione – non so se rividuta e corretta – sarebbe, secondo me, un grosso errore di grammatica politica, che non ovvierebbe alle grandi carenze di oggi e che genererebbe quella dialettica tra le forze politiche che è indispensabile alimento per una sana democrazia.

Noi abbiamo ascoltato anche l'appello del Presidente del Consiglio. Questo Governo, onorevole Colombo, ella lo sa, non è un Governo forte, ma

è un Governo estremamente debole. Se non fossimo in sede di risposta ad una interrogazione e disponessimo di maggior tempo (e speriamo di poterlo fare quando ella avrà la bontà di fissare – mi auguro con sollecitudine – la data per la discussione della mozione), discuteremmo le vere cause di questo travaglio del paese, l'ultima delle quali non è certo il Governo, questo Governo che da tempo è un non-Governo. Si tratta di una constatazione.

Dico cose che profondamente ci dispiacciono; preferiremmo essere all'opposizione di un Governo che fosse in grado di combattere anziché di un Governo che non può cadere per la semplice ragione che non sta in piedi. Manca la solidarietà democratica, c'è un vuoto crescente e sempre più dilatantesi di autorità; non c'è il rispetto dell'autorità (non è un gioco di parole, il mio) perché manca l'autorità. L'arbitrio, individuale e collettivo e la violenza, si sfrenano in una gara, perché non esiste un freno; c'è un atteggiamento declamatorio, ci sono le forze di polizia, ma problemi di tanta complessità non si risolvono soltanto con le forze di polizia, alle quali non si dà nemmeno un indirizzo preciso.

Ora, andando, come si suol dire, a monte di questo problema, ho sentito le parole del ministro Restivo incitanti alla riscossa democratica. Ecco il vero punto: non fronti equivoci, onorevole Bertoldi, poggianti su un atteggiamento «anti», ma dei fronti di solidarietà che presuppongono una comune coscienza, un risveglio di etica politica su ciò che vi è di comune e aperto per costruire un nuovo domani. Che non si fa distruggendo, dicendo «no», non si fa con la politica dell'«anti» che ci ha afflitto per tanto tempo, dalla caduta del fascismo ad oggi; ma con una politica di dialettica, di incontri, di scontri tra le forze democratiche per costruire un domani sicuro e per dare soprattutto alla società, ai cittadini il modello, l'esempio di una classe politica che si sa ritrovare nell'essenziale, e di un Governo veramente efficiente che pensa ai problemi fondamentali che travagliano il paese. E l'Italia ne ha tanti di questi problemi, problemi atavici, di strutture vecchie che vanno completamente rammodernate.

È per questo, onorevole Presidente del Consiglio, che per quanto riguarda il gruppo liberale, che è espressione, in questa Camera e nel Parlamento in genere, del partito liberale, noi aderiamo all'appello che ella ha rivolto alle forze democratiche. Non abbiamo fiducia in questo Governo. Ma in quest'opera fondamentale di riscossa democratica, di ritrovamento nell'essenziale per dare fiducia al paese per dare ordine democratico e rispetto della legge, noi siamo con lei, sia pure dalla opposizione. (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLE DIMISSIONI DEL MINISTRO REALE

Seduta antimeridiana del 9 marzo 1971

*Seguendo le direttive del Partito repubblicano, che critica la politica fiscale e le proposte di riforma fiscale e universitaria del Governo, il Ministro della giustizia Oronzo Reale presenta le dimissioni dall'incarico nel marzo 1971.*

*Alla Camera si svolge un dibattito, in cui Bozzi critica l'assunzione dell'incarico di guardasigilli ad interim da parte del Presidente del Consiglio Emilio Colombo. Sostiene infatti che, nel particolare momento politico, sarebbe preferibile affidare la delicata carica ad un esponente dell'area laica.*

**Bozzi.** Signor Presidente, neppure noi chiediamo l'apertura di un dibattito. Vogliamo soltanto sottolineare alcuni punti. L'atto che ella ci ha comunicato poco fa della reggenza *ad interim* da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, del Ministero di grazia e giustizia conclude una procedura che, secondo noi, è stata condotta in maniera scarsamente ortodossa, scarsamente rispettosa della Costituzione. Le ragioni le abbiamo dette nel dibattito sulla fiducia al Governo.

Avevamo raccomandato – onorevole Andreotti, soltanto raccomandato – che il Ministero di grazia e giustizia fosse conferito ad un laico. Questa nostra raccomandazione non è stata accolta. E' ben vero che è subito circolata la voce che le trattative per la revisione del Concordato sarebbero state condotte dall'onorevole De Martino, quasi ad accogliere nella sostanza la nostra raccomandazione. Non voglio pensare che questo conferimento – se avverrà, come immagino avverrà – voglia significare una minore attitudine del Presidente del Consiglio a trattare un certo ordine di cose nel nostro paese.

Questa procedura, dicevamo, è stata scarsamente ortodossa. La reggenza, in un ministero di tanta importanza, qual è quello di grazia e giustizia, che al di là della vicenda della revisione del Concordato, ha innanzi a sé un'area di affari molto importanti (basti ricordare la riforma del diritto familiare), dimostra l'instabilità del Governo e sottolinea il carattere provvisorio del medesimo.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA REVISIONE DEL CONCORDATO

Seduta del 7 aprile 1971

*Il 7 aprile 1971 il Presidente del Consiglio Emilio Colombo interviene su mozioni ed interpellanze presentate da vari gruppi che chiedono l'apertura di trattative con la Santa Sede per la revisione del Concordato.*

*Bozzi interviene nella discussione, riferendosi ad una mozione presentata dal gruppo liberale, affermando in primo luogo che il Concordato debba essere sottoposto non ad abrogazione – come sostengono alcuni – ma ad accurata revisione. Occorre, infatti, rielaborare un nuovo modello che esprima le mutate relazioni fra Stato e Chiesa alla luce dei principi dell'Italia della Repubblica e del nuovo corso istituito dal Concilio Vaticano II. Sostiene, inoltre, che sarebbe sbagliato legare il problema della revisione del Concordato alla spinosa questione del referendum sul divorzio, voluto dai cattolici; caldeggia infine l'istituzione di un'apposita commissione parlamentare consultiva, senza vincoli per il Governo, per rendere ampiamente partecipi le Camere elettive ai temi della revisione.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, abbiamo ascoltato le dichiarazioni del Presidente del Consiglio, onorevole Colombo; un discorso che è durato meno di 30 minuti, prudente ed anche circospetto, come del resto si conviene a questo tipo di discorsi. Vorrei dire, con una valutazione d'insieme, che la dichiarazione dell'onorevole Colombo è stata troppo vasta per soddisfare l'evidente preoccupazione del Governo di mantenere riservati all'altra parte, con la quale si dovranno intraprendere le trattative, i risultati dei lavori della commissione Gonella. Viceversa, quella dichiarazione è stata troppo angusta per consentire alla Camera una conoscenza completa dei risultati medesimi in una materia tanto complessa e difficile.

Noi sappiamo bene che esiste un principio costituzionale di diritto internazionale, in forza del quale nelle trattative con altri enti sovrani la responsabilità è del Governo, del potere esecutivo. Ma questo, in un regime di democrazia liberale, non può significare – e tale senza dubbio non è il pensiero del Presidente del Consiglio – una sorta di diplomazia segreta, che sia del tutto indipendente dall'azione di indirizzo e di controllo delle Ca-

mere. Tanto più ciò mi sembra esatto in quanto i concordati si inscrivono, sì, nella vasta categoria dei trattati, ma hanno caratteristiche assai peculiari, date le implicazioni notevoli d'ordine interno, anche individuale, ch'essi comportano.

Noi liberali pensavamo in realtà che i lavori della commissione presieduta dall'onorevole Gonella potessero essere resi pubblici. E in questo convincimento ci aveva indotto lo stesso onorevole Gonella, che in una intervista rilasciata al settimanale *L'Espresso*, alla domanda rivoltagli «perché non sono stati ancora resi pubblici i lavori della commissione», rispose: «la cosa per me è incomprendibile, essendo abituale la pubblicazione degli atti delle commissioni di studio, per le riforme legislative, dei codici, revisione dei trattati, eccetera».

In questa circostanza, il Governo si è invece sottratto a quella consuetudine a cui fa riferimento l'onorevole Gonella. Certo, la conoscenza completa avrebbe giovato ad un approfondimento maggiore di questo dibattito. Qualche collega diceva poco fa nei corridoi – dove sembra svolgersi la vera vita del Parlamento – che non è da escludere che gli organi interessati del Vaticano abbiano già una conoscenza dei risultati dei lavori della commissione Gonella più completa di quella che è consentita ai membri del Parlamento italiano!

Questa commissione, istituita – come tutti ricordiamo – dopo il voto delle Camere dell'ottobre 1967, ha avuto fini e limiti ben precisi. Fu definita, perché tale era, una commissione di studio. Io concordo con quanto ha detto l'onorevole Colombo: questa commissione ha lavorato bene, dati i limiti entro i quali si poteva muovere, e dati i fini che doveva raggiungere. Vorrei anzi dire che la commissione Gonella, per quel tanto che abbiamo potuto apprendere dall'onorevole Colombo, ha saputo cogliere lo spirito animatore dell'ordine del giorno dell'ottobre 1967; ed ha dato a quest'ordine del giorno una interpretazione non restrittiva. L'ordine del giorno parlava di clausole, aveva un certo ambito limitativo, l'onorevole Colombo ci ha dato un panorama assai vasto – dobbiamo riconoscerlo, pur non conoscendo mai il contenuto preciso delle proposte – dei campi esplorati dalla commissione.

Noi liberali, tuttavia, riteniamo che i risultati della commissione Gonella non costituiscano l'elemento decisivo, esclusivo, ai fini delle future trattative; essi costituiscono soltanto un elemento, importante senza dubbio, sotto il profilo giuridico e politico (per quel tanto di politico che in una materia come quella trattata non è dissociabile dalle considerazioni giuridiche), ma pur sempre soltanto un elemento. Ed in questo senso non mi sentirei di concordare con quanto l'onorevole Andreotti ha scritto nella rivista *Concretezza* del marzo 1971, affermando che la commissione Gonella-Jemolo (qui si parla anche di Jemolo, e non so perché) ha da tempo concluso i suoi lavori con un documento che può egregiamente costituire «il testo su cui impostare le conversazioni diplomatiche con il Vaticano». L'onorevole

Andreotti usa sempre le parole con molta precisione, e qui evidentemente egli intenderebbe dire che i lavori della citata commissione dovrebbero offrire l'unico elemento di base. A me sembra di cogliere nelle parole pronunziate questa mattina dal Presidente del Consiglio un ampliamento di quella base: si deve sentire il Parlamento; una o più volte se necessario. Ma su questo punto avremo occasione di tornare tra breve.

La commissione Gonella, o Gonella-Jemolo, ha dunque dato una interpretazione non restrittiva dell'ordine del giorno dell'ottobre del 1967. Ma noi crediamo che si debba fare ancora un passo avanti. Crediamo cioè che dal tipo di valutazioni che può offrire una commissione di studio, per intenderci, si debba passare a valutazioni più spiccatamente politiche, in ordine alle quali il Parlamento ha il diritto e il dovere di dire la sua parola.

La disputa tra revisione ed abrogazione dei patti lateranensi (uso questa espressione volutamente, in quanto comprensiva dei vari documenti) non è sopita, nonostante l'impostazione che or ora ha dato della questione l'onorevole Scalfari. Anzi vorrei dire che in questi ultimi tempi (vedi il convegno di Milano) questa disputa tra revisione ed abrogazione — anche se l'abrogazione è dissimulata sotto forma di revisione — si è riaccesa, e difatti in quasi tutti i partiti vi sono coloro che propendono in favore dell'abrogazione.

Voglio subito dire che queste prese di posizione sono da me considerate favorevolmente, perché è un bene che sia mantenuta aperta una prospettiva che, secondo noi liberali, costituisce un principio ideale irrinunciabile: il principio del regime di separazione tra Stato e Chiesa. Il sistema di democrazia liberale è un sistema di garanzie valide per la libertà dei cittadini, per le formazioni sociali, per tutte le chiese, fuori di ogni congegno di privilegi. Nella libertà sta la garanzia.

Nella nostra mozione la riaffermazione del principio separatistico non è un preambolo vuoto, una sorta di pennacchio messo lì pro forma, destinato a cadere nel dimenticatoio. Essa è l'enunciazione di un principio etico-costituzionale, l'indicazione di un punto di arrivo e, come tale, quella nostra affermazione ha anche un valore di attualità.

Certo, occorre una maturazione delle coscienze perché l'ideale separatistico si possa tradurre nella realtà delle cose, nella realtà politica e nella realtà giuridica; maturazione che può seguire una linea di sviluppo secondo un processo che si è già iniziato, sia nell'apparato ecclesiale sia in autorevoli settori del pensiero cattolico. Vi è infatti una spinta diffusa a liberare la Chiesa da quanto di neotemporalistico ancora in essa sopravvive.

Io non voglio compiere pascoli abusivi, perché questo è un campo in questa aula riservato — spero vorrà perdonarmi — all'onorevole Andreotti; ma mi permetto di ricordare il capitolo 76 della costituzione conciliare *Gaudium et spes* ed ho nelle orecchie le parole di uno scrittore cattolico, il Barolini, il quale definiva di recente il concordato come una palla al piede per la spiritualità, per la sacralità, per il magistero evangelico della Chiesa.

In tale ordine di idee, sia pure in trasparenza, come diceva poc'anzi l'onorevole Scalfari ricordando Calamandrei, o in prospettiva, diciamo meglio, sembra muoversi lo stesso onorevole Andreotti, il quale, iniziando il suo articolo su *Concretezza* già ricordato, dal titolo «Rivedere il Concordato», dice, secondo me esattamente, così: «Se dovessimo fissare oggi *ab initio* i rapporti tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica, potremmo anche noi orientarci su un sistema diverso da quello giuridico-diplomatico del concordato». Ma un concordato – dice Andreotti – esiste.

Ora, di fronte alla disputa, abrogazione o revisione, noi – pur mantenendo fermo quell'ideale, quella meta finale, che poi ha una esplicazione di attualità in ordine al contenuto stesso della revisione – affermiamo che nella realtà politica italiana di oggi non v'è altra via che quella della revisione.

Vediamo le cose come stanno: la Chiesa è contraria all'abrogazione del concordato. Vi sono, è vero, nel suo seno spinte abrogazionistiche; vi sono i così detti fermenti post conciliari; però la Chiesa, nel suo insieme, per ragioni che in questo momento non discuto, è contraria all'abrogazione. Il più forte partito della democrazia italiana è contrario all'abrogazione. Oggi un atto di denuncia unilaterale sarebbe inevitabilmente un atto di ostilità. Un uomo politico non può non considerare concretamente queste cose. Un atto di quel genere sarebbe interpretato come un atto di ostilità che turberebbe, non dico la pace religiosa (lasciamo stare le parole grosse), ma senza dubbio i buoni rapporti fra Stato e Chiesa, che costituiscono un bene che tutti i cittadini, in un paese prevalentemente cattolico com'è l'Italia, debbono difendere.

Tali sono i dati della realtà; e quindi noi liberali, pur tenendo ferma, ripeto, quella visione ideale, quell'aspirazione separatistica, che ci auguriamo di veder tradotta nella realtà con la maturazione delle coscienze, siamo oggi sulla linea tracciata nell'ottobre 1967 e crediamo costituirebbe un errore una inversione di rotta.

Sarebbe preferibile lasciare immutati i patti, affidare all'eventuale intervento della Corte costituzionale l'annullamento delle clausole incostituzionali? Ma la Corte costituzionale certamente non sottopone sistematicamente al suo giudizio tutte le leggi (ci mancherebbe anche questa!). La Corte interviene se ed in quanto vi sia un meccanismo introduttivo del processo costituzionale. E noi dovremmo rinunciare, come Parlamento, come Governo, ad esercitare il diritto-dovere di valutare autonomamente la legittimità costituzionale delle norme introduttive dei patti nel nostro ordinamento, nei limiti, ovviamente, della nostra competenza, affidando tutto alla Corte costituzionale?

Ma vorrei qui aggiungere che il problema della revisione non si esaurisce nell'eliminazione di norme contrarie alla lettera ed allo spirito della Costituzione. Questo è un errore d'impostazione, ed anche un errore grave. Le clausole del concordato debbono essere sottoposte a revisione, devono

essere ripensate, vorrei dire, in chiave democratica, più o meno tutte quante. Non si tratta di espungere questa o quella norma che sia palesemente in contrasto con la lettera o con lo spirito della Costituzione; si tratta di rielaborare un nuovo modello che esprima la concezione del rapporto fra Stato e Chiesa quale in Italia si è imposto dopo la Costituzione repubblicana ed il concilio vaticano II; un modello che per la Chiesa forse può valere anche al di fuori dei confini d'Italia.

Ha quindi ragione il Presidente del Consiglio quando dice che la revisione non si può e non si deve esaurire in aggiornamenti nominalistici di vocabolario. Pronunciare oggi un «no» alla revisione in attesa dell'abrogazione significa andare contro quella verità comune espressa nel proverbio secondo il quale l'ottimo è nemico del buono; significa mantenere una situazione contorta in attesa di tempi futuri, che io sono certo verranno, perché la storia, come la natura, non procede per salti.

Secondo noi liberali, quindi, la revisione dovrà essere un'operazione seria e in profondità. Su questo punto insistiamo con fermezza: non vorremmo che si mettesse una patina di novità su un contesto destinato a restare sostanzialmente immutato. Non vorremmo ritocchi marginali, aggiustamenti, per così dire, alla maniera gattopardesca, secondo la quale si finge di cambiare, mentre tutto poi resta nel medesimo assetto.

Vorremmo, noi liberali, che si guardasse al valore assoluto dei beni che sono in gioco, quasi *sub specie aeternitatis*, e non secondo l'ottica angusta dell'immediato e del contingente. Guai a legare la revisione a calcoli di maggioranza, di coalizioni presenti o future; guai a farne uno strumento di politica interna. Sarebbe la peggiore, la più funesta delle cose. Bisogna veramente guardare lontano.

Ebbene, onorevoli colleghi, dalle prese di posizione, ed anche dai discorsi tenuti sinora in quest'aula, traspaiono larghi consensi alla tesi revisionistica. Ne sono alquanto preoccupato. Vi è una rete, alcuni fili della quale destano sospetti. Vi sono larghezze e benevolenze che somigliano molto a forme, per così dire, di *captatio benevolentiae* a fini di operazioni politiche che ognuno può immaginare quali potrebbero essere. Vi è, in sostanza, quasi una morbidezza, in taluni discorsi e in taluni atteggiamenti, che può rendere questa operazione, che deve essere seria, responsabile e, senza enfasi storica, insidiata da pericoli.

Cosa potrà restare in piedi dopo una democratica revisione del concordato? È una domanda che mi pare si ponesse stamane l'amico onorevole Ballardini. E anche io dico con lui: forse non molto; forse rimarranno in forma di concordato quelle clausole, soprattutto nelle cosiddette *res mixtae*, delle quali fa menzione l'articolo 8 della Costituzione, sia pure con riferimento ai culti diversi dal cattolico.

È ovvio che, se anche si dovesse abrogare il concordato per mutuo consenso, per denuncia unilaterale (nessuno può prevedere il corso della storia), sempre Stato e Chiesa dovrebbero accordarsi su qualche punto. Vi

sono infatti delle situazioni miste che esigono un regolamento, che si potrebbe realizzare con legge ordinaria.

Può darsi – non lo so, avanzo una ipotesi – che, passato a un setaccio rigoroso di costituzionalità e di opportunità democratica – guai a ridurre tutto il problema alla costituzionalità, perché si farebbe un'operazione estremamente angusta – resti ben poco: forse soltanto le convenzioni, le intese che sono pur necessarie, ma anche queste vanno fatte, ovviamente, in una visione consona ai tempi nuovi.

Onorevoli colleghi, la revisione dei patti cade in un momento estremamente delicato – non è infatti, questo, un momento sereno nei rapporti tra Stato e Chiesa: s'ode a destra uno squillo di tromba, a sinistra risponde uno squillo.

Vi sono infatti delle iniziative, e, se non iniziative, delle minacce che si incrociano. Una iniziativa che va prendendo concretezza è il *referendum* per l'abrogazione della legge sul divorzio. D'altra parte, non è ancora una iniziativa, non dirò nemmeno una minaccia, ma vi è la prospettazione di un'altra iniziativa, una sorta di riconvenzionale politico-sociale, per l'abrogazione del concordato: voi fate questo e noi possiamo fare quest'altro.

Non è certo un clima, non dirò idilliaco, ma nemmeno molto sereno, per l'operazione di revisione.

In una materia come questa – la revisione del concordato e del trattato –, come dirò tra poco, non vi possono essere patteggiamenti. Non si può concedere larghezza, morbidezza sul tema della revisione per ottenere, per esempio, il blocco dell'iniziativa del *referendum* abrogativo del divorzio. Secondo me, sarebbe un errore impostare la revisione dei patti su una sorta di transazione, di mediazione: tu ti interessi perché non sia portato avanti il *referendum*, tu cerchi di bloccarlo; e noi poi cediamo su alcune clausole, chiudiamo un occhio, mettiamo un abito nuovo sullo stesso corpo del trattato o del concordato. Questa sarebbe la cosa peggiore, sarebbe inasprire i rapporti tra Stato e Chiesa, con riflessi anche sulle coscienze individuali.

È certo, per altro, che il *referendum* abrogativo sul divorzio e la revisione del concordato sono iniziative di segno contrario, non si conciliano. Vorrei che dal presente dibattito, per la risonanza che esso può avere nel paese (ognuno di noi ama nutrire sempre qualche illusione), molti settori di opinione pubblica traessero il convincimento che non si possono avviare due cose contrarie, non si può aprire un dissidio con lo Stato, chiedendo l'abrogazione del divorzio, e nello stesso tempo fare una politica di concordia, o di concordato, revisionando i patti. Sono – ripeto – due cose di segno contrario.

Il *referendum* – lo sappiamo tutti – è una arma democratica. Qui non è che si discuta il diritto in sé; nessuno lo contesta. Noi fummo contrari al *referendum*; ma, adesso che esso è legge dello Stato, dobbiamo farvi ossequio democratico. Quindi, non si tratta di negare il diritto, ma di far comprendere all'opinione pubblica che l'esercizio di tale diritto, in questo par-

ticolare momento soprattutto, ha un costo grandissimo, pericolosissimo, perché è una operazione che determina fatalmente, anche contro la volontà delle parti, per la sua intrinseca logica, per il suo intrinseco dinamismo, turbative nei rapporti tra Stato e Chiesa e fa vedere in trasparenza quasi una sorta di guerra di religione, si voglia o non si voglia, anche se i maggiori vogliono dare una impostazione diversa.

Già è stato ricordato in quest'aula, non so se dall'onorevole Ballardini o da altri, il caso del vescovo di Siena, o di altra città, il quale ha prospettato il divorzio come una specie di catastrofe sociale. Pensate a una campagna elettorale fatta sulla base dilemmatica del sì o del no con argomenti emotivi, anzi, più che emotivi, passionali! Una campagna in cui si mette in discussione un sacramento, il sacramento del matrimonio, si mette ai voti il sacramento del matrimonio, sia pure indirettamente!

Questa è la logica delle cose, anche tenendo conto della moderazione che ognuno di noi cercherà di mettere nella campagna elettorale.

Quindi non si possono volere due cose contrarie. Questo è uno degli scogli più gravi di fronte ai quali si trova la trattativa per il concordato. Secondo me non diceva male poco fa l'onorevole Scalfari quando suggeriva di non procedere con eccessiva fretta sulla via della revisione, per vedere come vanno le cose, non per fare un ricatto ma per avere elementi di valutazione più ampi, per muoversi conoscendo vicende e atteggiamenti secondo il loro svolgimento.

Noi crediamo che lo Stato debba andare alla revisione con spirito di ragionevole comprensione verso l'altra parte. Questo è ovvio: non si va a una trattativa in posizione assolutamente rigida; altrimenti, non si tratta. Bisogna avere il coraggio di dirle queste cose. Ma nello stesso tempo lo Stato deve sentire il più scrupoloso rispetto — e questa nota l'abbiamo avvertita nelle parole del Presidente del Consiglio — dei principi costituzionali che stanno a presidio della sovranità dello Stato e dei diritti di libertà dei cittadini. Quindi, onorevoli colleghi, una revisione ampia e profonda, un ripensamento democratico, un modello moderno che esprima i nuovi rapporti tra Stato e Chiesa dopo la Costituzione repubblicana, ripeto, dopo il concilio vaticano II. Una revisione che fosse un mero ritocco lascerebbe la bocca amara a tutti e riaprirebbe la ferita anziché sanarla.

La revisione va limitata al concordato? Certo, stando alla lettera dell'ordine del giorno del 5 ottobre 1967 questa interpretazione è indiscutibile; e la stessa commissione Gonella si è limitata a riesaminare una per una le clausole del concordato. Ma oggi che il problema ritorna al Parlamento dopo qualche tempo, in una situazione per molti aspetti modificata, dobbiamo limitare ancora il nostro esame al concordato? O non possiamo spingere la richiesta di negoziato anche nei riguardi di talune norme del trattato che come è stato giustamente rilevato da altri colleghi, hanno sostanziale natura di norme concordatarie, anche se la loro sede, non propriamente, è quella del trattato?

Sarebbe veramente un errore se, nel momento in cui noi rivediamo – uso una espressione generica – i rapporti fra Stato e Chiesa, lasciassimo in piedi talune norme che esistono e certo ve ne sono due importantissime: quella dell'articolo 1 e quella dell'articolo 23, secondo comma.

Onorevole Presidente del Consiglio, noi qualche volta riusciamo ad indovinare (ognuno di noi, non noi soltanto, non siamo più bravi degli altri): ritengo, per esempio, che la commissione Gonella abbia potuto pensare di dare una interpretazione abrogatrice – se così si può dire: non sto sostenendo un esame universitario – dell'articolo 1 del trattato indirettamente, facendo una certa stesura, poniamo, dell'articolo 1 del concordato. Cioè noi non lo tocchiamo formalmente, ma, rivedendo il concordato, facciamo chiaramente intendere che quell'articolo 1 del trattato che rievoca, come voi sapete, la formula dello statuto albertino secondo cui la sola religione dello Stato è la religione cattolica (articolo, per altro, caduto in desuetudine dato lo spirito laicizzante di quei tempi) corrisponde ormai ad una visione superata. Sarebbe un errore procedere in questo modo: consentitemi che lo dica per indicare il tipo di revisione che noi desideriamo.

Queste forme indirette non debbono usarsi. Se si è convinti, come non si può non esserlo, che l'articolo 1 del trattato ha natura concordataria e che è tale da proiettare una certa luce sull'ordinamento non soltanto giuridico, ebbene eliminiamolo. È un atto di coraggio! Non c'è un ostacolo giuridico: non è che il trattato sia un tabù che non si possa toccare con la procedura di revisione. L'articolo 7, secondo comma, menziona i patti lateranensi, che comprendono il trattato, il concordato, la convenzione finanziaria: quindi, tutti sono suscettibili di revisione bilaterale.

Lo stesso discorso va fatto, perlomeno, per l'articolo 23, secondo comma, sul quale in questo momento non mi soffermo per ragioni di brevità.

Onorevole Presidente del Consiglio, ella ha giustamente detto che vi sono norme nel concordato che sono cadute in desuetudine. Non stavano più in piedi! Vi è la forza abrogatrice della storia: anche se non interviene il legislatore, la storia fa ugualmente il suo dovere! Sono cadute in desuetudine non soltanto quelle che parlano del re o dei «balilla» o degli «avanguardisti» ma tante altre che non hanno più ragione di essere.

Vi sono però delle difficoltà: lo riconosciamo. Gli articoli che rappresentano gli scogli maggiori sono quelli sui quali si è soffermata anche l'attenzione dei colleghi: l'articolo 36 riguardante la scuola e l'articolo 34 riguardante il matrimonio.

Ora (esprimo un'opinione personale, non quella del mio gruppo) io credo che il problema della scuola potrebbe essere risolto se, come è stato detto questa mattina dalla collega Iotti, all'insegnamento religioso si dia il carattere di un «servizio religioso», e se si abbandoni – per usare un'espressione che ritengo esprima sufficientemente il mio pensiero – ogni concezione monopolistica di questa o di quella religione, ammettendosi cioè una libertà di richiesta del servizio religioso. Questa visione, a mio avviso, non solo è

aderente alla nostra Costituzione, ma è anche conforme allo spirito ecumenico che ormai è largamente diffuso nella Chiesa.

Più complesso è il discorso sul problema del matrimonio. Per noi (e, credo, anche per coloro che votarono contro) il divorzio è ormai legge dello Stato ed è una questione di prestigio dello Stato, che deve legare tutto il Parlamento: quella legge, come tutte le altre del resto, non è più l'espressione della volontà della maggioranza ma del Parlamento, è legge dello Stato italiano, espressione della sua sovranità; e come tale tutti la dobbiamo difendere.

Numerose, e tutte ampiamente studiate, sono le soluzioni che possono essere date a tale questione, una volta che si riconosca allo Stato il dovere di tutelare alcuni principi di ordine pubblico che sono fondamentali nella famiglia: ad esempio, la capacità degli sposi per contrarre matrimonio. È inammissibile, infatti, che il diritto canonico fissi un'età inferiore, e largamente inferiore, a quella del nostro codice civile: non è, questo, un campo in cui siano possibili valutazioni arbitrarie; e, se la nostra legislazione civile compie una determinata scelta, la effettua sulla base della valutazione dell'interesse pubblico, nella convinzione che la famiglia può nascere bene solo se sussistono determinati presupposti.

Ora non è concepibile che nell'ambito di un medesimo Stato valgano per alcuni cittadini italiani i limiti di età previsti dal diritto canonico e per altri quelli del codice civile come se chi contrae matrimonio religioso fosse maturo, in ipotesi, a dodici anni, mentre chi celebra il matrimonio civile lo fosse soltanto a sedici o a diciotto anni, secondo il termine che sarà fissato in sede di quella revisione del diritto di famiglia alla quale sta lavorando la Commissione giustizia della Camera. Analoghe considerazioni valgono per altri punti ai quali, per brevità, non accenno.

Per andare dalle cose facili a quelle meno facili sino a giungere a quelle più difficili, ritengo che occorrerebbe, in materia di matrimonio, rivedere innanzitutto le norme sulla trascrivibilità, stabilendo il principio dell'ingerenza dello Stato a tutela dell'ordine pubblico. Inoltre, come è stato da altri proposto, occorrerebbe consentire alle corti d'appello nei giudizi di deliberazione delle sentenze di nullità pronunziate dai tribunali ecclesiastici, una possibilità di maggiore penetrazione, sempre per la tutela dei principi cogenti attinenti all'ordine pubblico.

Questo discorso presuppone però che dal matrimonio religioso possano scaturire effetti civili. In sostanza, se si addivenisse all'interpretazione che già ha dato il Parlamento italiano, quella di considerare il matrimonio religioso soltanto come un rito celebrativo dal quale poi nasce un rapporto regolato dalla legge civile, io credo (anche in questo caso si tratta di una mia opinione personale di uomo politico e di studioso, dato che in questa materia non è ancora stata espressa un'opinione di gruppo o di partito) che si eviterebbe di tornare alla situazione antecedente al 1929 e si creerebbe una situazione che potrebbe essere soddisfacente tanto per la Chiesa quanto per lo Stato.

Fatte queste osservazioni, onorevoli colleghi, mi soffermo brevemente sulla cosiddetta procedura, che non è certo cosa di poco momento: perché in questo caso la procedura è sostanza. Si tratta di vedere, onorevole Presidente del Consiglio, se si debba dare un mandato fiduciario al Governo o se il Parlamento, ovviamente in entrambi i suoi rami, debba avere una parte in questa vicenda. Occorre poi valutare in concreto questa parte, se debba essere, cioè, decorativa, simbolica, o una parte effettiva, di direttiva, di controllo efficiente, sempre nel rispetto di quel principio costituzionale di diritto internazionale in base al quale la responsabilità spetta all'esecutivo. Questo non si contesta.

Noi abbiamo proposto nella nostra mozione la costituzione di una Commissione parlamentare o interparlamentare (se la questione sarà dibattuta – come credo – anche al Senato), una Commissione consultiva, ovviamente, che valuti i risultati del lavoro della commissione Gonella, che rappresentano un ottimo contributo, dica la sua – senza ovviamente legare le mani del Governo, perché altrimenti non vi sarebbe più una negoziabilità, non vi sarebbe quell'area indispensabile di discrezionalità che deve esistere in questi rapporti – e dia la propria consulenza anche in forma di alternativa di soluzioni.

Questo modo di procedere, secondo noi, non indebolirebbe, ma rafforzerebbe il Governo, perché l'esecutivo, di fronte all'altra parte contraente, avrebbe l'autorità del pensiero del Parlamento, di una Commissione parlamentare nella quale le varie forze del Parlamento sarebbero proporzionalmente rappresentate.

Questa Commissione sarebbe anche una sorta di filtro sulla costituzionalità.

Non condivido l'impostazione dell'onorevole Scalfari, in base alla quale il Parlamento dovrebbe trasformarsi in una sorta di Corte costituzionale anomala per vedere quali norme siano costituzionali e quali no. Certo può farlo, ma non eliminerebbe mai dal gioco la Corte costituzionale. Qualunque siano le trattative che noi facciamo, la Corte costituzionale, in base alle sentenze da essa emanate potrà svolgere un giudizio di costituzionalità, né si sentirà vincolata per il fatto che noi diamo un'interpretazione di costituzionalità o di non costituzionalità a questa o a quell'altra norma. Anche molte delle nostre leggi passano attraverso il vaglio della Commissione affari costituzionali e noi le dibattiamo in aula sotto il profilo della costituzionalità. Ma non per questo leghiamo le mani alla Corte costituzionale, che è il giudice al di sopra delle parti, e quindi in questo caso anche al di sopra del Parlamento. È il giudice del Parlamento, una forma di sindacato supremo sulle manifestazioni della sovranità popolare.

Questa Commissione, quindi, non potrebbe avere mai quel compito, ma potrebbe tutt'al più svolgere una funzione di consulenza del Governo, destinata a rafforzare, ripeto, il Governo stesso nelle sue trattative, senza per altro vincolarlo.

L'onorevole Colombo ha avvertito evidentemente che in questa richiesta v'era una esigenza sostanziale da soddisfare, quella di non tagliare fuori dal circuito il Parlamento. Il Parlamento deve pur dire qualcosa. E allora l'onorevole Colombo ha avuto l'ispirazione di mantenere contatti con le forze parlamentari.

Senza dubbio è già qualcosa. Bisogna riconoscerlo obiettivamente. Però è un timido passo, perchè il valore delle consultazioni unilaterali non ha evidentemente il valore di una Commissione. Nelle Commissioni s'incontrano e si scontrano le idee, v'è una maniera dialogica, una maniera dialettica. Ma nelle consultazioni unilaterali ognuno non sente l'altro...

**Ballardini.** Le Commissioni sono più... concordatarie!

**Bozzi.** Certo, mentre nelle consultazioni unilaterali ognuna delle parti è portata naturalmente ad irrigidirsi nella sua posizione, non conoscendo probabilmente la posizione dell'altra.

Comunque, ogni lavoro onesto di compensazione, che sempre si fa (anche la virtù cammina per una strada mediana e quindi il compromesso non è sempre una cosa deleteria), qui è impossibile.

Quindi, onorevole Colombo, noi dobbiamo insistere nella nostra impostazione favorevole alla Commissione perché la riteniamo migliore e perché consente, ripeto, confrontazioni e quindi possibilità di stabilire punti di equilibrio e di intesa, e soprattutto dà maggiore forza politica e morale al Governo nelle sue trattative.

Onorevoli colleghi, dopo il voto che questa sera ci sarà, noi intraprenderemo un cammino nuovo, un cammino per una strada, diciamolo francamente, pericolosa. Noi liberali sentiamo che su questa strada possono esserci dei trabocchetti, delle insidie. Credo che una preoccupazione di questo genere sia in molti. Io ho già espresso il pensiero del mio gruppo e cioè che sarebbe un grave errore legare questa trattativa a valutazioni contingenti di alleanze di potere di oggi o di domani.

Questo, ripeto, sarebbe un grave errore. Ci sono e ci saranno delle vere e proprie mine. Speriamo che non esplodano, speriamo che la saggezza del Governo, la saggezza della maggioranza, del Parlamento – e noi faremo di tutto in questa direzione per quello che dipende da noi, partito di opposizione – facciano in modo che queste mine restino inesplose, che la revisione del concordato non diventi uno strumento per altre realizzazioni di carattere politico, rincarando la gravità del regime concordatario, contro il quale noi siamo per principio essendo fautori del regime separatista, e aggravando anche la situazione di politica interna italiana.

Occorre quindi molta vigilanza, molta attenzione e, mi si consenta di dire, anche un senso di superiorità storica, di distacco, di distacco storico nel trattare queste materie.

Comunque, onorevoli colleghi, noi liberali crediamo, certo, che le formule sacramentali e costituzionali e i concordati hanno importanza – se ne discute tanto, il che significa che un'importanza la debbono pure avere – ma quel che conta maggiormente è la realtà che sta sotto, la realtà morale, la realtà politica, la realtà sociale. I concordati possono funzionare in questa o in quella maniera se lo Stato è forte o debole, se la Chiesa è ispirata a certi concetti o ad altri concetti, ad intransigenza o ad apertura ecumenica. Questo è tutto. Più la Chiesa è libera, più lo Stato è libero; più lo Stato ha la consapevolezza dei suoi fini e dell'azione coerente che deve compiere per realizzare questi fini, e più i rapporti vanno bene. Può non esserci il concordato, ma c'è quella cosa più essenziale che è la concordia. La concordia non è un punto fermo. È un errore considerarla tale. Nonostante tutti i concordati, per quanto se ne possano fare di ottimi, i rapporti fra Stato e Chiesa, per loro stessa natura, sono alla ricerca di un equilibrio sempre nuovo, un equilibrio che è fatto appunto dalle due coscienze (civile e religiosa) dello Stato e della Chiesa, senza di che veramente ci si affida a pezzi di carta destinati ad essere lacerati.

E quindi, onorevoli colleghi, onorevole ministro, andando, al di là del particolare, al quadro generale, noi liberali ci batteremo, nel solco di un glorioso pensiero risorgimentale, affinché lo Stato sia più libero. Rendendo più libero lo Stato, si concorre a rendere più libera la Chiesa stessa. (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA MANIFESTAZIONE SVOLTASI A ROMA  
IL 14 MARZO 1971 A FAVORE DELLE FORZE ARMATE

Seduta del 20 aprile 1971

*Il 20 aprile 1971 si svolge alla Camera un'ampia discussione sulle interrogazioni presentate da vari gruppi sulla manifestazione che si è tenuta a Roma, il 14 marzo, per iniziativa del comitato Amici delle Forze armate.*

*Aldo Bozzi, che ha presentato, insieme a Malagodi, un'interrogazione per conoscere la reale portata dell'evento e l'atteggiamento del Governo in proposito, ribadisce che la manifestazione è stata un'opportunità di libera espressione del pensiero di alcuni cittadini a favore delle Forze armate, ma condanna gli episodi degenerativi che si sono verificati nel corso dell'evento.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, ho seguito l'intervento dell'onorevole Boldrini, che partendo dalla vicenda del 14 marzo ha allargato il campo a considerazioni molto più ampie, che riguardano la struttura delle forze armate in generale. Ho l'impressione che l'onorevole Boldrini – me lo consenta – debba disporre di un suo SID particolare, a titolo informativo, naturalmente, perché ci ha fornito molte informazioni che a noi modesti deputati (e parlo di me, naturalmente), non è sempre consentito avere.

**Malagugini.** Basta che si leggano le pubblicazioni ufficiali.

**Bozzi.** No, ha detto anche qualche altra cosa che va al di là delle pubblicazioni ufficiali.

Io vorrei che in questa vicenda, che è veramente delicata, non si perdesse il senso della misura, che del resto non bisognerebbe mai perdere. Il 14 marzo, a Roma, si è svolta una libera manifestazione di cittadini. Abbiamo appreso dal sottosegretario alla difesa – e dobbiamo credergli – che le associazioni d'arma come tali, come organismi giuridici riconosciuti ed anche finanziati, non vi hanno partecipato. Vi erano cittadini, ex militari, ufficiali, non già appartenenti alle forze armate. Questa è una manifestazione di pensiero.

**Natoli.** È un po' troppo.

**Bozzi.** È una manifestazione di libertà che impegna coloro che vi partecipano. Quando ad esempio l'onorevole Galloni, o altri della democrazia cristiana vanno a manifestazioni assieme ai comunisti, non è che si senta impegnata la democrazia cristiana. Parimenti, se un generale o un altro ufficiale appartenente ad una di queste associazioni va ad una manifestazione patriottica di omaggio alle forze armate, impegna solo se stesso.

Io non vorrei che, solo perché questo tipo di manifestazione nel merito politico non piace ad un settore della Camera, si dovesse uccidere il principio della libertà di manifestazione. Questo lo si può criticare nel merito, ma non si può negare la legittimità di esprimere liberamente la propria opinione.

Ora, che cosa è successo il 14 marzo? C'è stato un raduno (è una parola che mi piace poco, comunque l'adopero perché è anche nel vocabolario italiano) per rendere omaggio alle forze armate e io credo che questo sia sentimento nobile che tutti dobbiamo apprezzare. Le forze armate rappresentano uno dei valori istituzionali del nostro paese, non sono un qualche cosa di appiccicaticcio, di esterno. Vorrei dire che sono nel circuito della nostra tradizione, sono nel presente e sono nell'avvenire. Potranno avere bisogno di modificazioni (anche noi liberali abbiamo fatto delle proposte molto precise al riguardo e anche molto avanzate) ma questo è un altro problema: finché esse sono come sono, debbono essere rispettate e, vorrei dire, più che rispettate – che ha qualcosa di protocollare e di distaccato –, debbono essere sentite ed amate dal cittadino.

Poi c'è stata una deviazione, una distorsione nel corso della manifestazione, in sé – ripeto – nobile. C'è stata una strumentalizzazione, ci sono stati dei singoli che hanno assunto degli atteggiamenti rozzi e anacronistici invocando colonnelli ed altre cose addirittura ridicole. Questo è un fatto a sé, che è deplorabile ed è stato anche deplorato dai maggiori esponenti di quella manifestazione del 14 marzo.

Quindi non confondiamo i piani. Non prendiamo argomento da queste deviazioni, più o meno strumentalizzate, per condannare una manifestazione che era una espressione di libertà di pensiero e un omaggio a questa istituzione dello stato democratico che sono le forze armate.

Onorevole sottosegretario, noi sappiamo il valore veramente democratico, nel senso vivo, che affonda le radici nel popolo, nel senso originario della parola, delle forze armate nella nostra società moderna. Senza dubbio, esse debbono essere tenute lontane da qualsiasi tipo di manovra, sia di destra, sia di sinistra, sia di centro. Esse debbono essere in certo senso come il giudice: imparziali. E come possono essere imparziali? In una maniera soltanto: obbedendo alla Costituzione e alla legge. Si è indipendenti, dipendendo da queste forze superiori che sono la Costituzione e la legge. E noi ci auguriamo che le forze armate, come hanno finora dimostrato di essere, continuino ad essere veramente al servizio dello Stato democratico. (*Applausi dei deputati del gruppo del partito liberale*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA VICENDA GIUDIZIARIA DI WILLIAM BERGER  
E SULLA MORTE DI SUA MOGLIE

Seduta del 23 aprile 1971

*Nella notte fra il 4 e il 5 agosto 1970, nel corso di un'azione coordinata delle Forze di polizia giudiziaria a Praiano, sulla Costiera amalfitana, vengono tratti in arresto, per detenzione e uso di stupefacenti, alcuni cittadini stranieri, tra cui l'attore William Berger e sua moglie Carolyn Lobravico Berger. La signora Berger, ricoverata in stato di grave deperimento fisico dapprima presso il manicomio giudiziario di Pozzuoli e poi presso l'ospedale Cardarelli di Napoli, si aggrava ulteriormente e muore improvvisamente il 14 ottobre. William Berger, rinviato a giudizio per possesso di stupefacenti, viene assolto per insufficienza di prove il 30 marzo 1971.*

*Aldo Bozzi, che ha presentato un'interrogazione sulla vicenda insieme ad Alpino, deplora che la signora Berger, sospetta di aver assunto sostanze stupefacenti, sia stata internata in un manicomio giudiziario, piuttosto che in una casa di cura adatta alla disintossicazione.*

**Bozzi.** Onorevole sottosegretario Pennacchini, debbo darle atto che la sua risposta è – come dire? – burocraticamente in ordine. La prego di rimarcare la voluta pesantezza di questo avverbio, «burocraticamente». Le carte sono a posto; le cartelle cliniche dicono quello che ella ci ha riferito.

Però la nostra coscienza, la coscienza italiana ed anche europea, che si è largamente commossa alla vicenda giudiziaria Berger, è inquieta; ed io credo, onorevole Pennacchini, che inquieta sia anche la sua coscienza di uomo, seppure ella, da un punto di vista formale, freddo e distaccato, ha dovuto assumere un atteggiamento ministeriale.

E a questo proposito vorrei dire che anche in questa vicenda, come ha sottolineato adesso l'onorevole Orlandi, a livello del ruolo sottosegretari si coglie il contrasto che esiste in seno al Governo, perché un sottosegretario dice quello che ella ha detto, ed un altro sottosegretario per la giustizia, in una forma che non piace molto al mio gusto (lo dirò molto chiaramente), fa delle affermazioni diametralmente opposte. Anche

di fronte ad un caso giudiziario, che è però sottostante ad un caso umano, esiste quindi questa disparità diametrica di atteggiamenti del Governo.

Vede, onorevole sottosegretario, io ho troppo rispetto di taluni principi per voler fare in Parlamento il processo: i processi si fanno nelle aule giudiziarie, e guai se noi instaurassimo il principio di sottoporre a controllo di merito le decisioni delle autorità giudiziarie; veramente sconvolgeremmo tutto il sistema, oggi forse per una causa giusta, domani magari per una causa ingiusta. Dobbiamo quindi stare ai principi, dobbiamo rispettare l'indipendenza della magistratura.

Ma in questa vicenda si sono resi evidenti una serie di atteggiamenti che con il merito del processo – che noi riserviamo al giudice, nella sua responsabilità – non hanno nulla a che vedere, ma attengono piuttosto alle leggi che ci governano, attengono alle procedure che dobbiamo seguire, attengono alla organizzazione.

Non arrivo a capire perché, in una società civile qual è – o dovrebbe essere – la nostra, una creatura umana, sospetta di essere infetta di un certo male, debba essere mandata in un manicomio criminale. Queste son cose – mi consenta di dirlo – veramente barbariche. Non c'entra qui il rispetto della magistratura; si fa qui una critica spietata di una organizzazione. Per il fatto di aver preso (e sembra poi che questo non fosse neanche vero) una piccolissima quantità di stupefacente, una persona viene mandata in un manicomio criminale anziché, come sarebbe più logico, in una casa di cura adatta alle disintossicazioni necessarie in questi casi.

Ecco che attraverso questa vicenda Berger (che forse è anche bene sia avvenuta, perché l'umanità deve pagare dei costi per indursi a rimediare su certe storture) esplose veramente l'anacronismo di tante nostre leggi, le lungaggini del nostro processo, l'arcaicità di certe norme sostanziali, l'inumanità di certe procedure.

Vede, onorevole Pennacchini, dico queste cose in maniera molto accorata. Su questo caso, dato che Berger è un attore cinematografico, si sono puntati i riflettori della stampa e dell'opinione pubblica; ma io domando, a me ed a voi, quanti altri casi Berger ci saranno in questo nostro paese, casi che rimangono ignoti, casi di disgraziati che non hanno il privilegio di richiamare l'attenzione pubblica o quella dei deputati. Riflettiamo su tutto questo. Non dico che questa creatura sia morta per malvagità: mi rifiuto di pensare che possa esser vero quanto ha detto l'onorevole Orlandi al termine del suo intervento; respingo anche la semplice prospettazione di una simile ipotesi; ma certo non innalziamo un monumento di esaltazione.

Questa creatura è morta per imperizia, per quel certo andazzo burocratico che si segue anche nelle cose umane in questo nostro paese, per il quale basta mettere a posto la cartella clinica, e tutto è salvo; ma qui

c'è l'imponenza tragica del fatto di una creatura che è morta e c'è il fatto giudiziario di un individuo che è stato in galera per otto mesi e poi è stato assolto con due formule: da alcuni reati, per non aver commesso il fatto, da altri con quella formula, per me personalmente iniqua e medioevale, dell'insufficienza di prove, dietro la quale si nasconde troppo spesso la pavidità del giudice che non sa fare una scelta decisiva.

Da questa vicenda dobbiamo trarre tutti quanti una lezione e cercare di rendere veramente più civile questo nostro paese, attuando certe riforme che, oltre tutto, non costano niente, in questa nostra Italia che retoricamente chiamiamo la culla del diritto e che non vorrei pensare che da quella culla non si è mai levata.

SULLE SOMME RACCOLTE DALLA RAI A FAVORE  
DELLE POPOLAZIONI TERREMOTATE DEL BELICE

Seduta del 23 aprile 1971

*Nel corso della seduta del 23 aprile 1971, Aldo Bozzi, insieme ad altri deputati, presenta un'interrogazione per sollecitare il trasferimento dei fondi appositi raccolti dalla RAI a favore dei terremotati della Valle del Belice, affinché siano messi a disposizione delle amministrazioni comunali interessate.*

*Nel corso del dibattito il deputato liberale sottolinea l'estrema lentezza delle iniziative a favore del Belice e auspica che la somma raccolta dalla RAI sia velocemente utilizzata nel migliore dei modi.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario, io credo che nonostante la lunga ed anche dettagliata relazione dell'onorevole sottosegretario, non si possa dire che le piaghe che affliggono le zone terremotate dal sisma del gennaio 1968 siano state sanate. Si tratta di piaghe antiche, che appunto la furia della natura, nel 1968, ha aggravato ed allargato. Eppure, onorevole sottosegretario, sono passati più di tre anni da allora, e certo non sono mancate le promesse; è vero, qualcosa si è fatto, ma molto poco. Ci sono procedure che sono già state iniziate – e lei, onorevole sottosegretario, ne ha parlato – che però vanno avanti con una lentezza, direi, italica, incurante delle istanze sociali avanzate da un'umanità afferrata veramente dal bisogno.

Posso recarle testimonianza, onorevole sottosegretario, del fatto che in quelle zone c'è un grande fermento, perché con la miseria non si scherza; e se c'è una cosa veramente amara, è il sentire largheggiare in promesse, e vedere poi che queste promesse restano sterili. Questo è anche offensivo, accresce il male che è già in sé, obiettivamente, molto grave. Ella, ad esempio, ha fatto riferimento al senatore Corrao, sindaco di Gibellina; avrebbe dovuto dire ex sindaco, perché la giunta di Gibellina – me ne è stata data notizia questa mattina – si è dimessa. E credo che una delle ragioni determinanti di queste dimissioni sia da ricercarsi nella situazione nella quale quelle zone si trovano e nell'impossibilità per quella amministrazione locale di venire incontro all'incalzare della realtà di queste istanze umane e sociali.

In questa situazione, onorevole sottosegretario, il sapere che ci sono a disposizione circa 4 miliardi, se non erro – e non si tratta di denaro dello Stato, ma di denaro privato, di benefattori – che, per questa o per quella ragione, più o meno plausibile, restano inutilizzati, mentre ci sono tanti bisogni a cui venire incontro, è una cosa che accresce quella amarezza, e può portare, come dicevo poco fa, anche alla disperazione. Bisogna cercare anche di vedere le cose dalla parte di coloro che soffrono, comprendere queste esigenze; c'è una somma ingente, circa 4 miliardi, ripeto, che non è spesa. E intanto mancano le case, mancano gli ospedali, ci sono nuclei familiari che hanno un grande bisogno. Noi discutiamo; io non dico che non si debba discutere e sono d'accordo circa il fatto che si debbano utilizzare questi denari nella migliore delle maniere, però si devono pure utilizzare. Non si tratta di problemi di tanta e tale gravità, la cui risoluzione possa comportare annose sedute o interminabili discussioni. Noi, onorevole sottosegretario, abbiamo fatto una proposta concreta, e conosciamo quelli che sono i diversi punti di vista. Noi abbiamo proposto di mettere queste somme a disposizione delle amministrazioni comunali, che d'intesa con i comitati cittadini – con questa forma di partecipazione popolare – potranno stabilire come queste somme debbano essere utilizzate. E potranno ovviamente essere utilizzate sia in opere sociali a carattere permanente, sia anche, in taluni casi che ancora non mancano, per soccorsi a nuclei familiari che abbiano particolare bisogno. Stabilite questo raccordo fra le amministrazioni comunali e i comitati cittadini e spendete questo denaro col controllo giusto. Io credo che, se si addivene a questa forma veramente popolare, gli interessi saranno regolati nel modo migliore.

Quindi, l'invito accorato che rivolgo al Governo è di decidersi presto e di fare utilizzare questo denaro nell'interesse di quella popolazione.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULL'APPROVAZIONE DEGLI STATUTI DELLE REGIONI

Seduta antimeridiana del 3 maggio 1971

*Dopo l'insediamento delle nuove regioni a statuto ordinario, il Governo presenta, alla fine del 1970, una serie di disegni di legge per l'approvazione in blocco dei singoli statuti regionali (con l'eccezione dell'Abruzzo e della Calabria, che saranno approvati in seguito), a norma dell'articolo 123, secondo comma, della Costituzione. Dopo il voto favorevole del Senato, la Camera approva definitivamente gli statuti il 5 maggio 1971.*

*Bozzi avverte i rischi di un'erosione dell'unità dello Stato, in quanto le iniziative regionali potrebbero travalicare i loro limiti, per riempire il vuoto di potere lasciato dallo Stato centrale debole e inerte. Occorre invece un regime legislativo preciso, dove le nuove regioni possano operare nell'alveo istituzionale, onde evitare una deriva di tipo feudale.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, questo dibattito sull'approvazione degli statuti regionali si va svolgendo, come è evidente, nel più grande disinteresse della Camera e del paese, con un senso di distacco, quasi si trattasse di un rito formale e burocratico. Eppure, onorevoli colleghi, forse senza averne la perfetta coscienza, noi stiamo dando avvio ad una delle trasformazioni più radicali delle strutture politiche ed economiche del nostro paese.

L'approvazione da parte delle Camere degli statuti regionali, di questi atti di autonomia dei nuovi enti, è uno dei mezzi attraverso i quali la Repubblica, una ed indivisibile a norma dell'articolo 5 della Costituzione, garantisce appunto il momento unitario. Vi sono diversi strumenti che la Costituzione mette a disposizione al fine di conciliare il momento del decentramento con il momento dell'unità. È questo, secondo noi liberali, uno dei punti fondamentali ai quali bisogna avere sempre riguardo nella disciplina dell'istituto regionale.

La Costituzione, in sostanza, concepisce le regioni, sì, come enti autonomi, ma vorrei piuttosto dire come forma di essere della Repubblica. E non a torto il costituente fissò all'inizio un termine assai breve, perché intendeva appunto che dalle macerie dello Stato fascistico, quale ci era stato lasciato dalla guerra civile, sorgesse un nuovo Stato concepito con-

testualmente e solidalmente, cioè una Repubblica articolata attraverso queste forme istituzionali di autonomia. Purtroppo, per una serie di eventi sui quali è inutile adesso indugiare, questo processo creativo del nuovo Stato, meglio aderente alla comunità nazionale e pluralistica, non ha potuto aver luogo.

Sicché si è andata sviluppandosi una formazione di Stato accentrato sul cui tronco ad un certo momento sono state innestate – consentitemi di dire – assai malamente le nuove istituzioni. Ora, ripeto, il momento dell'unità è il momento fondamentale, come la stessa Corte costituzionale continuamente ricorda. L'approvazione degli statuti da parte delle Camere è un atto di controllo come tutti sanno, di controllo soprattutto di legittimità ma, vorrei dire, anche di alto merito politico al fine di conciliare quei tali interessi nazionali dei quali è menzione nell'articolo 127 della stessa Carta costituzionale.

Vi è un altro strumento assai importante al quale la Costituzione affida la garanzia del momento unitario di fronte al pericolo del prevalere disgregatore del momento decentratorio, ed è quello delle leggi cornice. Unità e decentramento si attuano infatti attraverso principi concreti e quello delle leggi cornice, cioè delle leggi che stabiliscono principi fondamentali di unità legislativa ai quali le regioni si debbono conformare, è appunto uno di questi elementi moderatori e garantistici del principio unitario. Anche qui, signor Presidente, la maggioranza ha abbandonato in sostanza nella pratica il principio della legge cornice, pur rendendo ad esso principio un omaggio veramente formale. La realtà infatti ci insegnerà amaramente che leggi cornice non si faranno e che le regioni saranno libere di trarre i principi informativi da tutta la legislazione, cioè con un campo di discrezionalità che fatalmente sconfinerà o potrà sconfinare nell'arbitrio.

Signor Presidente, non mi soffermerò ora sull'esame di merito degli statuti. Sono convinto che in una materia come questa, che è espressione di un potere autonomo, sia necessario un giudizio di insieme, una valutazione globale come oggi usa dire, e sarebbe offensivo per lo stesso principio di autonomia entrare in una casistica e confrontare il gusto regionale (per così dire) con il gusto personale di ogni gruppo politico. Posso anche dire, con uno sforzo di buona volontà, che nell'insieme le norme contenute negli statuti regionali non contrastano né con la lettera né con lo spirito della Costituzione, né contrastano con quegli interessi nazionali che sono appunto un diverso modo di dire del principio unitario sul quale dianzi mi sono soffermato.

Piuttosto, io vorrei brevemente discorrere dell'aspetto politico di questi statuti, nei quali noi vediamo (come dire?) una esuberanza, un frangimento non solo moderno – che finora era stato proprio di ambienti contestativi, ma che oggi acquista diritto di cittadinanza più largo – ma vediamo anche un'enfasi e, a volte, una inclinazione retorica. Io doman-

do a me stesso: di che cosa è espressione questo modo di comportarsi, anche verbale, dei nuovi statuti? È un omaggio a una cattiva tradizione italica di retorica e di esaltazione, di euforia verbale e verbosa, o viceversa sottintende a questo modo di espressione una reale volontà politica, un intento deciso di innovamento delle nostre strutture politiche e sociali?

Onorevoli colleghi, noi abbiamo combattuto le regioni, le abbiamo combattute molto duramente. Negli annali delle cronache parlamentari della Repubblica l'ostruzionismo nostro sul primo disegno di legge delle regioni è consacrato come una manifestazione atta a richiamare giustamente l'attenzione di tutto il paese su un problema di tanta importanza. Ma, oggi che le regioni ci sono, noi dobbiamo cercare di estrarre da esse tutta la logica che in esse è. E questo non per un omaggio formale alla legge – e che è già cosa di grande considerazione – ma perché siamo convinti che, se le regioni bene opereranno, potranno veramente essere un elemento di miglioramento delle nostre cose politiche, sociali ed economiche. Ma debbo soffermarmi sull'inciso: «se bene opereranno».

Quali sono i primi passi che, su una via lenta e faticosa, le regioni stanno percorrendo? Con molta serenità debbo dire che questi primi passi suscitano non poche preoccupazioni e non pochi sospetti. Il principio di unità non è un principio formale e nemmeno un principio di accentrimento quando noi liberali ci richiamiamo al momento unitario esprimiamo una serie di valori che non ricaviamo dalla metafisica o dalla metapolitica, ma che estraiamo positivamente dalla nostra Carta costituzionale, la quale quando parla di Repubblica una e indivisibile e dice che il Presidente della Repubblica è il rappresentante dell'unità nazionale, quando chiama il Parlamento a tutelare gli interessi nazionali, esprime una tavola di valori non astratti, ma concreti, che io riporterei sostanzialmente al principio di eguaglianza dei cittadini di fronte a talune situazioni giuridiche.

Questi primi passi, dicevo, ci preoccupano, forse perché oggi le regioni sono ancora prive di poteri effettivi nel campo legislativo e in quello amministrativo, sono organismi che legittimamente si ritengono rappresentare la volontà di larghe comunità territoriali e che tuttavia sono sostanzialmente inerti e, forse per reagire a questa inerzia, si abbandonano a manifestazioni di potere che desiderano, ma che ancora non hanno.

Tuttavia, onorevoli colleghi, il pericolo è che le regioni possano rompere il principio unitario, il pericolo è che vi possa essere una sorta di squilibramento a vantaggio del momento decentratorio sul momento unitario. È un difficile equilibrio che deve essere mantenuto. Se vogliamo veramente che le regioni siano come noi auspichiamo, ossia fonti di energia in una società pluralistica, dobbiamo fare che esse si mantengano, per così dire, nel momento relativo, siano cioè un momento essenziale ma relativo al processo formativo e non mirino ad essere un momento monopolistico ed assolutistico. Ecco l'equilibrio.

E poiché oggi, onorevoli colleghi, noi ci troviamo dinanzi alla carenza del potere centrale, ci troviamo dinanzi ad un vuoto di potere, come comunemente si dice e si ripete, si può avere la preoccupazione che si applichi anche alla politica una sorta di legge fisica per cui altre forze siano attratte a riempire quel vuoto. È il fenomeno che abbiamo dinanzi a noi, è il fenomeno dei sindacati, il fenomeno – per altri aspetti, per altri settori – dello stesso potere giudiziario: si creano cioè delle carenze di indirizzo politico, delle carenze legislative, delle carenze di moralità politica; ed ecco che altre forse – i sindacati, per esempio, o lo stesso potere giudiziario – cercano, esorbitando i confini delle competenze che sono loro istituzionalmente attribuite, di riempire quel vuoto.

Io vorrei dire che tanto più forte è la preoccupazione che le regioni travalichino i loro confini quanto più il potere centrale diventa inerte, neghittoso, incapace di dare un indirizzo tutelatore degli interessi nazionali, cioè di questa tavola di valori permanenti, sganciati dal momento che passa, che si riallacciano al passato, si innestano nel presente e si proiettano nel futuro. Questi sono gli interessi nazionali, questi sono i valori costituzionali che non attengono al momento che passa, bensì a qualcosa che è destinato a restare ed a fruttificare.

Non vorrei ora, onorevoli colleghi, che questa sorta di baldanza andasse al di là dei confini. Siamo oggi nel bel mezzo di un dramma politico, di un dramma storico del quale forse non percepiamo compiutamente le caratteristiche e le linee di sviluppo proprio perché ci siamo nel mezzo, e quindi non abbiamo quel distacco che potrebbe consentirci di vedere le cose con serenità e di cogliere i vari fenomeni. Vediamo oggi da parte di forze esterne allo Stato – per lo meno quale lo abbiamo tradizionalmente concepito – una sorta di assalto; vediamo che il principio della divisione dei poteri – che in fondo non è che un modo di essere della organizzazione dei lavori di una grande azienda, qual è lo Stato – si va sgretolando e c'è una tendenza a travalicare le competenze per entrare nelle competenze altrui, senza assumerne le responsabilità. Ecco il dato, la sigla, vorrei dire, del fenomeno: fare le cose degli altri senza avere una responsabilità. È il fatto dei sindacati, che cercano di entrare nella sfera di decisione del potere politico senza avere poi la responsabilità dello stesso. Quindi, una sorta di sconfinamento accompagnato da una irresponsabilità istituzionale, che è veramente una grande e negativa rivoluzione che si va svolgendo.

Signor Presidente, io non vorrei che in questo processo di sconfinamenti e, al limite, di disgregazione, si inserissero anche le regioni, rivendicando quella che chiamerei una sorta di sindacalismo regionale (vorrei tenere lontana da me questa ipotesi), cioè una sorta – ripeto parole correnti – di conflitto permanente con lo Stato. Altra cosa è la dialettica, altra cosa è la contrapposizione, altra cosa è l'antitesi feconda, l'incontro e lo scontro di idee, che è poi la vita, che è poi lo spirito che si muove;

ben altro è concepire le istituzioni in una situazione di conflittualità permanente con lo Stato, che equivale all'antistato; è come dire: questo Stato è vecchio, lo dobbiamo rifare noi. Ecco che si uccide il momento unitario, a tutto vantaggio di questo momento decentratore. Tale è la nostra preoccupazione. Pertanto, onorevoli colleghi, noi auspichiamo che si facciano presto e bene, ovviamente, le leggi regolatrici in concreto delle potestà regionali; che, cioè, siano prontamente fissati i limiti di precise competenze e le zone rispettive dello Stato e delle regioni, nonché il necessario coordinamento anche in materia finanziaria.

Questa inerzia del potere centrale, questo abbandonare le regioni a se stesse, questo farne – come si dice – una scatola vuota o un foglio bianco da riempire con la scrittura o con i fatti soltanto in base a questa baldanza regionalistica, è un fatto pericoloso. Occorre un regime legislativo preciso, che sappia estrarre dalle regioni tutta la logica regionalistica, tipica di una società pluralistica, in cui si muovono centri creatori di energie diverse ma come momenti relativi, non come momenti assoluti, perché il momento assoluto è rappresentato pur sempre dalla Repubblica, dal principio unitario degli interessi nazionali. E quando noi, onorevoli colleghi, leggiamo certe prese di posizione di esponenti di assemblee regionali, prese di posizione che rivendicano una cogestione con lo Stato, che rompono cioè il processo di alterità, il processo dialettico che è fecondo di energie per mettersi sullo stesso piano dello Stato, diciamolo banalmente, per fare assieme allo Stato, allora oltrepassiamo i confini.

Le regioni devono fare le regioni, hanno anche una loro autonomia politica delimitata territorialmente e subordinata agli interessi nazionali ed in quell'ambito si devono muovere. Ma se vogliono assumere i ruoli di altri poteri allora ci si avvia ad un tipo diverso di configurazione strutturale la quale, onorevoli colleghi, non sarebbe nemmeno una struttura federativa. Non si passa dall'unità alla federazione. Nella realtà di oggi, con le spinte e contospinte, qualora le regioni insieme ai sindacati, queste due potenti forze che si agitano nella società, travalicassero istituzionalmente i loro confini, non avremmo uno Stato federativo, uno Stato federale: avremmo, invece, una nuova struttura feudalistica, composta di enti titolari di poteri economici e questi ultimi assai più incidenti nella realtà vivente dei meri poteri politici. Avremmo una struttura feudalistica nella quale lo Stato si muoverebbe come uno degli enti e forse nemmeno il più forte, nemmeno il più potente. Si muoverebbe negli spazi lasciati liberi da tutti gli altri enti in una situazione conflittuale, in una gara continua di conquista di nuove situazioni egemoniche.

Non è questa la visione che ebbe il costituente, non è questa la visione che avemmo noi all'Assemblea Costituente della Repubblica unitaria ed articolata, della Repubblica nella quale devono sì esservi questi centri di energie sociali, politiche ed economiche, ma deve esservi un Parlamento che, attraverso le sintesi particolari, compie la sintesi politica definitiva

nell'interesse della comunità. Altro sarebbero gli interessi nazionali che sovrastano evidentemente gli interessi territoriali, gli interessi settoriali di categoria, gli interessi professionali, che sono indispensabili come momenti relativi di questa grande sintesi politica che è affidata al Parlamento, interprete della comunità nazionale tutta intera.

Questa è la visione, signor Presidente, onorevoli colleghi, che noi abbiamo delle regioni, alle quali oggi rendiamo omaggio, che non intendiamo combattere con forme ostruzionistiche e dilatorie, vigili però che esse si mantengano nell'ambito delle loro competenze, al fine di non instaurare in Italia una nuova forma deteriore di feudalesimo.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULL'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA

Seduta del 18 maggio 1971

*In Aula si discute e si approva, dal 13 al 26 maggio 1971, il disegno di legge presentato dal Governo «Norme sull'espropriazione per pubblica utilità, modifiche ed integrazioni alla legge 18 aprile 1962, n. 167, ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata» (C. n. 3199), abbinato a numerose altre proposte di legge di iniziativa parlamentare. Dopo l'approvazione, con modifiche, del Senato, avvenuta il 7 agosto, la Camera modifica nuovamente il testo il 14 ottobre, che viene approvato in seconda lettura al Senato il 21 ottobre e diventa la legge 22 ottobre 1971, n. 865 «Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica».*

*Aldo Bozzi illustra una questione sospensiva, da lui presentata assieme ad altri deputati, per motivi di opportunità politica, dal momento che la maggioranza di governo, che ha presentato il disegno di legge, appare al momento incerta su alcuni articoli controversi.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, la questione sospensiva che mi permetterà di prospettare assai brevemente alla Camera non ha alcun intento dilatorio né vuole in alcun modo intralciare i lavori dell'Assemblea su questo argomento che, per altro, a ragione della sua natura e di ulteriori difficoltà sopraggiunte, è già tanto tormentato. Dico subito in linea preliminare che questa proposta non si fonda su ragioni di legittimità, ma esclusivamente su ragioni di opportunità, per il buon andamento dei lavori di un'assemblea democratica.

Noi ci siamo trovati, come i colleghi sanno, dinanzi a un disegno di legge governativo. Subito dopo la sua presentazione il Governo si è – come dire? – frantumato: avevamo le maggioranze plurime, teorizzate dal capogruppo socialista onorevole Bertoldi; adesso abbiamo i governi plurimi. Gli stessi ministri firmatari del disegno di legge hanno assunto, sullo stesso argomento, atteggiamenti contrastanti. Quindi si è venuta a determinare questa situazione, anomala in un regime di democrazia parlamentare, per la quale non si sa se in ordine a questo disegno di legge, per lo meno negli aspetti fondamentali e condizionanti per un provvedimento governativo (sottolineo la parola «governativo») esista un Governo, quale siano la volontà di questo Governo e l'azione che intende condurre in Parlamento per portare avanti il disegno di legge medesimo.

Noi non esprimiamo un giudizio su talune prassi che si vanno svolgendo in incontri cosiddetti «al vertice», per iniziativa dell'immaginifico onorevole La Malfa su questo o altri argomenti. Ne riconosciamo anzi la legittimità e anche l'opportunità. Però questi colloqui, questi incontri che portano o possono portare a decisioni importanti, si svolgono mentre il Parlamento prosegue il suo discorso sul disegno di legge, e all'insaputa del Parlamento stesso. Mi consenta di dire usando un eufemismo, signor Presidente (mi rivolgo in particolare a lei conoscendo la sua sensibilità), che questo è un modo di procedere poco elegante. Il Parlamento ha il diritto di conoscere se c'è una nuova e diversa volontà politica e quale questa sia. Non si tratta di una curiosità indiscreta, ma di un interesse legittimo, oerei dire un diritto del Parlamento. Come possiamo noi, con piena consapevolezza, in un tema tanto importante, continuare a discutere su questo disegno di legge quando non sappiamo se uno degli articoli fondamentali e condizionanti – quello che era l'articolo 26, e che ora sembra sia diventato l'articolo 33 – esista ancora, e in quale stesura? Noi abbiamo ascoltato il suo discorso questa mattina, onorevole ministro Lauricella, dal quale ci è sembrato di capire che ella approvava il punto di vista del gruppo socialista sull'articolo 26. Dal banco del Governo, dunque, questa mattina il ministro dei lavori pubblici ha sostenuto il punto di vista di uno dei gruppi costituenti il Governo medesimo, che sappiamo poi, per altro, essere nella realtà dei fatti in aperto contrasto con altri gruppi politici.

Onorevole Presidente Pertini, siamo nella più grande delle confusioni. La sospensiva che io propongo mi pare risulti chiara da quanto ho finora detto. Noi del gruppo liberale desideriamo conoscere, avendo appreso dalla stampa che vi è stata una riunione di vertice su un aspetto condizionante di questo disegno di legge, quale sia il risultato di questo incontro e se vi sia una nuova stesura del testo di questo o di altri articoli. Noi condizioniamo il nostro atteggiamento e, come noi, probabilmente anche altri colleghi in questa aula a questo, che è un aspetto fondamentale del disegno di legge. Procederemmo, altrimenti, solo per procedere, ma senza una consapevolezza delle situazioni e senza una conoscenza dei vari punti di vista che si fossero eventualmente formati.

Non esiste, ripeto, una ragione di legittimità per cui si debba sospendere; esiste una ragione di opportunità, di buon andamento. Signor Presidente, per dimostrarle che non esiste da parte nostra alcuna volontà dilatoria, io le dico che se il qui presente ministro dei lavori pubblici Lauricella, spontaneamente o da lei cortesemente sollecitato, intendesse fare una dichiarazione al riguardo, per comunicare se esiste un nuovo testo in ordine all'articolo 26 (o 33 che sia), ciò potrebbe appagare la nostra istanza e condurci avanti non alla cieca ma, come si conviene in un Parlamento democratico, con perfetta consapevolezza delle varie situazioni e posizioni politiche. (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

CAMERA DEI DEPUTATI – IV COMMISSIONE (GIUSTIZIA)  
SULLA NOMINA DEI MAGISTRATI DI CORTE D'APPELLO  
A MAGISTRATI DI CASSAZIONE

Seduta del 26 maggio 1971

*La proposta di legge «Modifiche alla legge 4 gennaio 1963, n. 1, recante disposizioni per l'aumento degli organici della magistratura e per le promozioni e all'articolo unico della legge 6 agosto 1967, n. 687» (C. n. 2425) dispone che i magistrati di corte d'appello, compiuti cinque anni dalla nomina, siano sottoposti a valutazione per il passaggio a magistrati di Cassazione. Il provvedimento è esaminato in Commissione, in sede legislativa, dal 31 marzo al 21 luglio e infine respinto, dopo dichiarazione di voto contrario di Bozzi.*

*Il deputato liberale ritiene che non vi debbano essere gerarchie fra magistrati e si dimostra perplesso sui criteri per stabilire quali magistrati d'appello debbano passare in Cassazione.*

**Bozzi.** Mi scuso per il fatto che nel corso del mio intervento potrà capitarmi di formulare considerazioni già esposte: devo fare ammenda per la mia lunga assenza.

Non ritengo che possa addivenirsi ad una soluzione del problema cui ci troviamo di fronte, senza cominciare con il liberarsi da una mentalità che, se ha qualche aggancio con la realtà legislativa, è tuttavia già in fase di superamento: intendo riferirmi alla mentalità, alla concezione gerarchica della magistratura. È un punto contro il quale mi sono sempre battuto, perché non devono esistere gerarchie per i magistrati, non devono esistere magistrati superiori ed inferiori, non vi devono essere gradi nella magistratura: vi è una fondamentale identità di funzioni, quella di rendere giustizia. Naturalmente ogni magistrato opera dal suo posto, ma la funzione fondamentale (uso questo aggettivo) è identica per tutti, dal pretore al presidente della Cassazione. È un principio che dobbiamo sentire in noi stessi e che deve ispirare la nostra visione del provvedimento cui ci troviamo di fronte.

Considero la proposta di legge Di Primio come un passo verso l'affermazione di questo principio, per cui dobbiamo evitare di incorrere nell'errore di considerare le funzioni di consigliere di cassazione più rilevanti di

quelle di consigliere di corte d'appello: sono semplicemente diverse, in dignità e sostanza, nel contesto di una medesima realtà giudiziaria.

Si tratta di un principio, direi, morale, che dobbiamo riaffermare sempre, anche se certe incrostazioni psicologiche non si rimuovono agevolmente, dall'oggi al domani. Non è infatti sufficiente una norma di legge: bisogna acquisire un costume, mutare mentalità.

Ripeto ancora: non si deve ritenere che il magistrato di cassazione sia più importante di quello d'appello; sono funzioni diverse: la diversità è nelle fasi di giurisdizione. Vi è una specializzazione.

Nella logica della proposta di legge Di Primio, dopo un certo numero di anni i magistrati d'appello, salvo eccezioni, diventano magistrati di cassazione. È un fatto economico, e morale, che fa sorgere un problema pratico: chi deve ricoprire questa o quella poltrona? Per risolvere questo problema di assegnazione, il criterio più semplice sembrerebbe il seguente: in considerazione della fondamentale identità di funzioni dei magistrati, ricorriamo alla valutazione che si sottrae ad ogni arbitrio: l'anzianità. Se un magistrato svolge le funzioni di consigliere d'appello ed è ritenuto idoneo per tale espletamento, gli siano ad un certo punto conferite le funzioni di consigliere di cassazione.

Questo criterio presenta delle attrattive, ma non mi soddisfa perché, come ha detto l'onorevole Guidi, realizzeremmo una sorta di gerontocomio giudiziario. Ho sempre sentito battere in breccia contro la Cassazione considerata un vecchiume...

**Manco.** Evitiamo però di formare un asilo infantile!

**Bozzi.** Sarei contrario al cennato sistema meccanicistico che tuttavia terrei presente perché offre un garanzia: la sottrazione a possibilità di valutazioni che, in realtà, possono dar luogo ad arbitri, eccessi di potere, sconfinamenti. Se si ritiene di portare un consigliere d'appello in cassazione, lo si valuta: *cave a consequentiariis!* Se un magistrato è considerato efficiente per la Cassazione, vi sia assegnato, ma devono esservi dei correttivi a tale meccanismo.

Il criterio della rotazione ha trovato favorevole il laico collega Papa: io non sono d'accordo, trattandosi di un parametro meccanicistico, che non tiene conto della personalità, delle funzioni. Sono criteri di efficienza..

**Cacciatore.** Il mio emendamento, relativo alla rotazione, segue l'emendamento del Governo, il quale emendamento del Governo prevede valutazioni da parte del Consiglio superiore!

**Bozzi.** Vi è il criterio indicato dai colleghi comunisti, i quali, per altro, non mi sembra che insistano in maniera pregiudiziale.

Ora vorrei fare una considerazione di carattere costituzionale. Desidero cioè porre alla attenzione della Commissione un dubbio che mi sfiora: è

ammissibile il criterio elettivo dei magistrati di cassazione rispetto alle norme della nostra Costituzione? Io ritengo che tale criterio sia in contrasto con l'articolo 105 della Costituzione, il quale affida al Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario – e non è inciso di scarso valore – le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti. Io richiamo la vostra attenzione sulla parola «assegnazioni». Con la creazione del Consiglio superiore della magistratura si è voluto dar vita ad un organo misto di autogoverno della magistratura. Quindi la garanzia dell'adempimento è affidata ad organi di autogoverno e il potere decisorio per le assegnazioni spetta al Consiglio superiore della magistratura. Infatti i consigli giudiziari danno dei pareri che non sono vincolanti, ma mettono a disposizione del Consiglio superiore della magistratura degli elementi di valutazione. Comunque è il Consiglio superiore della magistratura a deliberare, perché la Costituzione gli ha affidato questa funzione.

Il giorno in cui il Consiglio superiore della magistratura fosse espropriato dalla sua funzione di assegnazione e questo compito fosse affidato al corpo elettorale, che non dovrebbe esprimere un parere ma una volontà, la Costituzione sarebbe violata.

Non faccio ora questione della politicizzazione della magistratura perché il giorno in cui si attuasse un sistema elettivo noi istituzionalizzeremmo nella magistratura la politica, le correnti politiche, cosa che vediamo nell'Associazione nazionale magistrati e nella stessa Unione dei magistrati italiani. Ho sempre sostenuto in tutti i congressi che ogni magistrato, essendo uomo, deve fare politica, però la deve fare in un certo modo che è quello imposto dalla sua funzione istituzionale. Ma, ripeto, la proposta dell'onorevole Guidi potrebbe incontrare ostacoli nell'articolo 105 della Costituzione.

Ho presentato un emendamento al secondo comma dell'articolo aggiuntivo proposto dal Governo. In esso si accetta il criterio della anzianità, però si ammette che possa subire delle eccezioni. Perciò il mio emendamento è nella stessa luce dell'emendamento Valiante, ma è visto con una coloritura sostanzialmente diversa.

La prima delle eccezioni è ovvia ed è costituita dalla volontà di non esercitare le funzioni di consigliere di cassazione. La seconda eccezione è quella che deriva dal fatto che se un magistrato di corte d'appello diviene magistrato di cassazione è opportuno valutare la sua attitudine ad assumere le nuove funzioni o a continuare ad esercitare le funzioni precedenti.

Seduta del 21 luglio 1971

*Nella seduta del 21 luglio Bozzi manifesta il suo completo dissenso alla proposta di legge, sia per la mancanza di un valido criterio selettivo dei magistrati, sia per la sua opinione che bisogna porre mano ad una più organica riforma dell'ordinamento giudiziario.*

**Bozzi.** Desidero manifestare il mio profondo dissenso non solo sull'emendamento che ci si accinge a votare, bensì sull'intera proposta di legge in quanto, a mio avviso, noi stiamo procedendo secondo un criterio profondamente errato.

Avremmo dovuto porre mano alla riforma dell'ordinamento giudiziario (so che è una cosa difficile ma ciò non significa che non si debba realizzarla), invece assecondiamo il malvezzo – anche per un settore così delicato ed in una fase critica della nostra società – di procedere come se si trattasse di un romanzo a puntate ove la puntata successiva non tiene conto della puntata precedente e ove la trama non sempre si riesce a seguire.

Io sono stato sempre fautore – l'ho detto e l'ho scritto – del principio della sostanziale identità delle funzioni dei magistrati, senza gerarchie fra i giudici, nemmeno interne, sebbene identità non voglia dire piatta uguaglianza tra i diversi gradi di giurisdizione, bensì che non vi è un giudice che valga di più e un giudice che valga di meno.

Invece si è voluta creare una massa di magistrati di cassazione che non potranno svolgere la loro funzione in quanto scelti prescindendo da qualsiasi criterio selettivo e dalle effettive esigenze degli uffici giudiziari: tutto ciò non porterà che ad un progressivo svilimento delle loro funzioni.

Per queste considerazioni fondamentali io annuncio il mio voto contrario a questo emendamento ed alla proposta di legge Di Primio nel suo complesso.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULL'APPROVAZIONE DELLO STATUTO  
DELLA REGIONE ABRUZZO

Seduta del 14 luglio 1971

*In Aula si discute e si approva definitivamente, il 14 e il 15 luglio, il disegno di legge governativo di approvazione dello statuto della Regione Abruzzo, a norma dell'articolo 123, secondo comma, della Costituzione.*

*Il deputato liberale critica la tendenza presente in tutti gli statuti regionali a trasformare un atto di organizzazione interna in un potere costituente.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, il mio intervento sarà molto breve e spero molto chiaro.

Questo statuto dell'Abruzzo non si sottrae in realtà alle critiche che da questi banchi sono state rivolte agli altri statuti regionali, cioè critiche di una amplificazione enfatica che si coglie a piene mani: si riscontra in essi, infatti, una esercitazione retorica continua, un demagogismo parolaio che sembra costituire, secondo talune forze politiche, l'essenza della socialità. Quindi anche in questo statuto si rileva la tendenza a trasformare quello che avrebbe dovuto essere, secondo l'articolo 123 della Costituzione, un atto di organizzazione interna, in un atto di potere costituente. Si tratta di un difetto che è dato riscontrare in tutti questi statuti regionali. Forse dipenderà che essi sono nati in un periodo ed in clima di enfasi generale, di demagogia parolaia, di cui risentono anche gli organismi regionali; forse dipenderà dal fatto che i poteri effettivi delle nuove istituzioni sono molto scarsi: e ciò porta come conseguenza questo dilettersi nel farsi più grandi, nell'alzarsi sulla punta dei piedi sperando di diventare giganti, mentre si è quello che si è.

Ma, dette queste cose; fatto, come abbiamo fatto per altri statuti, un esame complessivo delle norme in essi contenute, non ci sentiamo di dare un voto contrario all'approvazione di questo statuto regionale. I nostri colleghi del Senato, autonomamente, indipendentemente cioè da quello che poté essere per valutazioni proprie l'atteggiamento liberale in sede di assemblea regionale, hanno svolto le loro critiche allo statuto della regione Abruzzo e la loro azione è servita a far sì che tale statuto fosse migliorato rispetto al testo originario.

Ma io, prendendo spunto da questo statuto dell'Abruzzo (e sono spiacente che nella sua stesura sia stata tolta all'onorevole Delfino la possibilità di mettere i puntini sulle «i», ma certamente non gli mancheranno altre occasioni di esercitarsi in questa scherma), vorrei cogliere l'occasione per fare talune considerazioni di carattere generale. E le rivolgo proprio al ministro per i problemi relativi all'attuazione delle regioni, senatore Gatto.

Onorevole ministro Gatto, qui le cose vanno male, perché stiamo perdendo una grande occasione che, pur fra tante manchevolezze che non ci siamo mai stancati di far rilevare, ci era stata offerta da questo istituto regionale. Le regioni sono nate male, in un brutto momento e l'andamento dell'attuazione di questo istituto regionale è pessimo. Si marcia con un ritmo stanco e sfiduciato. Se si legge l'articolo 17, se ben ricordo – ed io non voglio farlo in questo momento – della legge finanziaria regionale, ci si rende conto che incombono una serie di attività che io non esito a definire paurose, tremende, se si prendono sul serio, come sul serio andrebbero prese. Si dovrebbero fare le leggi-cornice: se non tutte, per lo meno alcune. Questa era la previsione dell'articolo 17, questa è la grande battaglia sulla quale allora si impegnarono i socialdemocratici che ora, come spesso avviene, vedo assenti; grande battaglia alla quale seguì, secondo uno stile molto diffuso, una grande ritirata. Di queste leggi-cornice non si parla più. Non dico che si debbano fare per tutte le materie, numerosissime, complesse, elencate nell'articolo 17, ma per alcune di esse si potrebbero fare. Noi desideriamo sapere se il Governo vi ha completamente rinunciato. Se ha completamente rinunciato a fissare preventivamente per legge questo che io definisco il momento unitario, il momento di raccordo fra il decentramento e l'unità, che è una operazione di equilibrio estremamente difficile. Vi ha rinunciato? Che cosa intende fare? Intende che le regioni vadano con il lantermino alla ricerca continua e affannosa della enucleazione dei principi generali da tutta la legislazione vigente, dando luogo ad una conflittualità di altro tipo rispetto a quella permanente, della quale oggi si parla, ma non per questo meno pericolosa, una conflittualità tra legge dello Stato e legge della regione, con un intervento continuo della Corte costituzionale che al limite potrebbe trasformare il nostro Stato in uno Stato dei giudici, che ha tutta una configurazione diversa da quella data dal nostro disegno costituzionale? Qual è il pensiero del Governo, ammesso che un pensiero in questa materia ci sia? E a che punto siamo, onorevole ministro Gatto, per quanto attiene ai decreti delegati? Io credo che si siano fatti pochissimi passi; credo che i provvedimenti che hanno già raggiunto una qualche maturazione siano quattro o cinque, e per giunta in materie di importanza molto secondaria. Non si affronta il problema della sanità, non si affronta il problema dei lavori pubblici! E notate che contemporaneamente al trasferimento delle materie si dovrebbe deflazionare l'apparato centrale, perché altrimenti veramente si dimostrerebbero reali le critiche che noi liberali abbiamo sempre formulato con molta severità, e che si riferi-

scono al pericolo di vedere, da un lato, l'apparato statale restare quale è attualmente, magari gonfiato con organi di coordinamento e di indirizzo regionale, e, dall'altro, l'apparato regionale svilupparsi con un processo di elefantiasi. Qual è il pensiero del Governo a questo riguardo? I mesi passano, onorevoli colleghi; gli organi regionali protestano. C'è stata a Bari, il 3 luglio, una riunione di presidenti di giunte regionali, ci sarà dopodomani a Roma una riunione di presidenti di assemblee regionali, alla quale riunione sono anche invitati i presidenti dei gruppi parlamentari. Che cosa andremo a dire in quella sede? A che punto siamo? L'onorevole ministro Gatto sa meglio di me che la procedura prevista dall'articolo 17 è una procedura lenta e difficile – e giustamente difficile – perché circondata di molte cautele. Ma se non si comincia a muovere i primi passi, non si arriverà mai alla meta. Questo procedere per tronconi, a puntate (quasi si trattasse di un romanzo a puntate), fa perdere la visione d'insieme rispetto ad un problema che deve essere visto in forma unitaria.

Chiedo scusa al signor Presidente se ho fatto questa digressione, che non credo però sia del tutto abusiva. Ho colto lo spunto offerto dalla discussione sullo statuto dell'Abruzzo per fare una considerazione di carattere generale. Sarei lieto se l'onorevole ministro cogliesse la occasione di questa discussione per darci qualche ragguaglio circa il pensiero del Governo.

Noi – che pure le abbiamo combattute – non vorremmo che le regioni fossero un appiccicaticcio mostruoso, uno strumento di antagonismo permanente, se non addirittura di rissa nei confronti dello Stato. Non vorremmo che le regioni si ponessero contro lo Stato, bensì vorremmo che fossero il modo di essere di tutto un complesso che rimane unitario nel decentramento. Personalmente temo che così non sarà. Badate, onorevoli colleghi, che il pericolo di fare di esse organismi privi di potere, organismi che non possono fare le leggi che dovrebbero fare, che non possono amministrare parallelamente nelle materie per le quali hanno facoltà legislativa, esiste realmente. E poi si danno poteri di fatto, che possono spingere la regione Toscana a farsi promotrice di incontri con potenze estere, come con la Jugoslavia; e le regioni si possono abbandonare a certi atteggiamenti quali quelli che abbiamo dovuto riscontrare anche l'altro giorno a Firenze. Se noi creiamo il vuoto, questo vuoto le forze politiche lo riempiono, e lo riempiono nel peggiore dei modi, andando al di là delle loro competenze. Cerchiamo allora di dare un contenuto, di fissare confini precisi, attribuzioni ben determinate. In questa maniera anche i giusti controlli che sono posti dalla Costituzione a garanzia del momento unitario potranno essere esercitati. (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

CAMERA DEI DEPUTATI – IV COMMISSIONE (GIUSTIZIA)  
SULLA CONTRAFFAZIONE DELLE OPERE D'ARTE

Seduta del 20 luglio 1971

*La proposta di legge «Norme penali sulla contraffazione o alterazione di opere d'arte» (C. n. 2631), proveniente dal Senato, è discussa in sede legislativa nelle sedute del 3 febbraio, 21 aprile, 20, 21, 23 luglio e 6 ottobre 1971 e viene rinviata al Senato con numerose modifiche, dove è approvata il 10 novembre (legge n. 1062 del 20 novembre 1971).*

*Aldo Bozzi esprime dubbi sulla riformulazione dell'articolo 3, che modifica il testo approvato dal Senato, poiché stabilisce che il reato di contraffazione si applichi per opere di pittura, scultura e grafica. Egli sostiene che, in questo modo, si commetterebbe illecito anche contraffacendo una qualsiasi opera senza rilevanza artistica, mentre nel testo del Senato si ravvisava il reato quando il falso era messo in vendita.*

**Bozzi.** Desidero premettere che ero venuto completamente impreparato sulla materia; ma grazie all'esposizione del relatore, all'intervento del sottosegretario ed alle notazioni del Presidente, ho visto che i temi in discussione sono interessanti e difficili, nonostante che questo primo schema abbia una sua logica e, vorrei dire, una sua filosofia. Tende a moralizzare un settore introducendo un costume: questo della attestazione di autenticità, che si può mantenere se si mantiene la norma che punisce i professionisti. Vi è una norma che saggiamente punisce questi illeciti ed è un settore che va studiato, ma già ben impiantato.

Ho invece qualche perplessità sull'articolo 3, perché l'articolo, così come l'avete formulato, mi sembra completamente diverso da quello del Senato. Noi pensiamo a opere d'arte, ma il testo – salvo la parte in cui si limita ad indicare gli oggetti di antichità – indica opere di pittura, scultura e grafica, ma un dipinto in genere non è detto che debba avere quella rilevanza artistica tutelata dalla legge del 1939. Basterebbe quindi contraffare un qualsiasi quadro, che abbia magari uno scarsissimo valore, al fine di trarne illecito profitto, per commettere reato. In sostanza è questo il mio dubbio. Nel testo del Senato si ravvisava il reato quando l'opera falsificata, a scopo illecito, era messa in vendita.

Viceversa qui si identifica un reato senza che ci sia una azione esteriore, al di fuori della contraffazione.

Seduta del 21 luglio 1971

*Vassalli, Bernardi e Trombadori hanno presentato un emendamento che aggiunge l'articolo 1-bis, ove si prevede l'obbligo di tenere a disposizione del pubblico gli attestati di autenticità delle opere d'arte nei luoghi dove sono vendute o dove sono esposte. Il rappresentante del Governo propone la soppressione dell'articolo 1-bis, mentre Bozzi ritiene che la norma contribuisca alla moralizzazione del settore dei falsi d'autore.*

**Bozzi.** In ordine a questo articolo 1-bis, ho qualche riserva circa le ragioni del subemendamento soppressivo proposto dal rappresentante del Governo, perché allora anche l'articolo 1, già approvato, sarebbe inutile in quanto tutta la materia dell'attività commerciale considerata è disciplinata dalla più volte ricordata legge n. 426.

**Vassalli, Relatore.** Lo si fa in vista dei piani zionali.

**Bozzi.** Avendo fatto quella elencazione da cui sono stati esclusi gli oggetti di interesse storico o attinente al costume, si è fatto comprendere che essi sfuggono alla legge n. 426. Quando si vuole predisporre una disciplina del commercio, si vuole che sia comprensiva di tutta l'attività di commercio.

Se questa nuova disciplina ha una logica, uno dei pilastri di questa logica è la richiesta (contenuta nell'articolo 1-bis, un po' «pesantuccio») di mettere a disposizione del cliente tutti i certificati di autenticità delle opere e degli oggetti (e magari il cliente non compra niente!). Potremmo anche alleggerire questa procedura, ma allora verrebbe meno la moralizzazione del settore.

Il sottosegretario ha espresso la sua preoccupazione ricordando le norme del diritto romano, relative alle leggi imperfette, cioè prive di sanzione: non è che non siano valide, ma se la preoccupazione di proporre un emendamento soppressivo è determinata dalla mancanza di sanzione, è facile porvi rimedio: diciamo che chi non presenta i certificati necessari, è soggetto alla decadenza dall'esercizio del commercio o alla cancellazione dall'albo. La soppressione di questo aspetto della disciplina è molto grave, perché ad esso si affida la moralizzazione di un settore che ne ha grande bisogno. Non c'è dubbio che nel suo insieme la procedura si presenta piuttosto pesante: basti pensare al caso limite di una persona, come ho già detto, noiosa, la quale vuole farsi mostrare tutti i certificati delle opere esposte...

*Nella stessa seduta ritorna sul concetto, esposto nella seduta del 20 luglio, che è più concreto – dal punto di vista penale – ravvisare l'ipotesi di reato nel momento in cui l'opera contraffatta viene posta in vendita entrando nel circuito commerciale. Per tale motivo presenta un subemendamento all'articolo 1-ter, prevedendo*

*che la contraffazione, l'alterazione o la riproduzione delle opere di pittura, scultura o grafica sia punita non al fine di trarne illecito profitto, ma allo scopo di porle in vendita.*

**Bozzi.** Come ho detto già nella seduta di ieri, l'articolo 1-ter contiene una delle disposizioni cardine del provvedimento, che configura la contraffazione, alterazione o riproduzione di opere d'arte come un reato a sé. Se poi volgiamo la nostra attenzione sull'oggetto della contraffazione, alterazione o riproduzione contemplate e punite nel testo in esame, possiamo constatare che esso è costituito da opere di pittura, scultura, opere grafiche (e lascio da parte gli oggetti di antichità e di interesse archeologico o storico). Ne consegue che la contraffazione di una qualsiasi opera di pittura, anche la più modesta e vile, se operata con le intenzioni e per i fini indicati, può costituire un reato punibile con la reclusione fino a quattro anni. Questo è di una gravità enorme.

Dicevo ieri, in tono scherzoso, che se una persona, la quale possiede un quadro che raffigura tre cerchi (oggi opere del genere sono considerate sovente di grande valore artistico) e, di sua iniziativa, lo altera, aggiungendovi un quarto cerchio, può incorrere – qualora il motivo che lo ha spinto a compiere tale azione sia quello di conseguire un profitto che il giudice considera illecito – nelle sanzioni penali previste dal provvedimento, ossia nella reclusione.

Ora, il Senato aveva impostato diversamente il problema, subordinando la punibilità al verificarsi di un fatto positivo, ossia l'introduzione in commercio dell'opera contraffatta. In questo modo si riusciva ad evitare la difficile indagine su quell'elemento interiore costituito dal «fine di trarne illecito profitto» (tra l'altro, nel testo in esame non è specificato che debba trattarsi di profitto patrimoniale, e quindi deve ritenersi che rientri nella fattispecie prevista e punita anche il «profitto» di carattere spirituale o morale!) e si faceva riferimento invece ad un fatto esteriore, in armonia con i principi cui è informato il diritto penale: il mondo penale, infatti, è il mondo delle esteriorità, non nel senso che si prescinde assolutamente dagli elementi interiori, ma nel senso che questi ultimi sono indice e misura degli elementi esteriori.

Allora, se non vogliamo tornare al testo approvato dal Senato, fermiamoci a mezza strada, seguendo l'indicazione che mi sono permesso di suggerire attraverso il mio subemendamento. Puniamo, dunque, la contraffazione quando sia effettuata al fine di porre in vendita le opere contraffatte. In tal modo, avremo sostituito ad un elemento assai vago ed incerto, come quello dell'illecito profitto, un altro elemento assai più concreto, che fa riferimento ad una attività e ad un complesso di predisposizioni tali da denotare che la contraffazione mira al conseguimento di un lucro di carattere patrimoniale.

**Presidente.** Faccio notare, però, che in genere le riproduzioni vengono eseguite per essere poste in vendita. Quindi la norma in esame, formulata sulla base del suo subemendamento, onorevole Bozzi, verrebbe a colpire tale attività, anche se lecita.

**Vassalli, Relatore.** L'osservazione del Presidente è giustissima. La sua proposta, onorevole Bozzi, è valida per le ipotesi di contraffazione ed alterazione, ma non per quella di riproduzione.

**Bozzi.** È vero. Si potrebbe però tenere distinta, e regolare a parte, l'ipotesi della riproduzione.

Vorrei rilevare come la questione testé sollevata dal Presidente e dal relatore dimostri, in ultima analisi, che avevo ragione nel dire che la materia trattata è assai delicata, e quindi esigerebbe un momento di riflessione, da parte nostra. In ogni caso, non posso che riconfermare la mia preoccupazione in ordine alle conseguenze, pericolose ed assurde, cui la norma dell'articolo *1-ter*, nella formulazione sottoposta al nostro esame, potrebbe dar luogo, senza che nel contempo sia garantito il perseguimento di quegli obiettivi di tutela che sono stati ricordati. Inoltre debbo far presente ancora una volta che prevedendo la punibilità della contraffazione sulla base di un elemento astratto, quale l'illecito profitto, e non di una condizione materiale e concreta, rischieremmo di deviare dall'impostazione tradizionale del codice penale.

**Presidente.** Non ho motivo di dissentire dalle sue affermazioni; le ripeto, però, che, con il suo subemendamento sorge un problema per quanto attiene alle riproduzioni.

**Bozzi.** Io proporrei di disciplinare con un distinto comma l'ipotesi della riproduzione che, d'altra parte, è ben distinta da quella della contraffazione.

CAMERA DEI DEPUTATI – IV COMMISSIONE (GIUSTIZIA)  
SULLO SCIoglIMENTO DEL CONTRATTO DI AGENZIA

Seduta del 21 luglio 1971

*Il disegno di legge, approvato dal Senato, «Modificazione dell'articolo 1751 del codice civile che disciplina la corresponsione dell'indennità per lo scioglimento del contratto di agenzia» (C. n. 3389) stabilisce che il preponente è tenuto a corrispondere all'agente la prevista indennità anche nel caso di scioglimento per fatto imputabile all'agente e tenendo conto dei contratti collettivi di lavoro.*

*Bozzi, commentando due emendamenti presentati, ritiene sia ingiusto corrispondere l'indennità in caso di colpa grave dell'agente, data la natura non subordinata del rapporto di lavoro; inoltre, non gli sembra adeguato il richiamo ai contratti collettivi, proprio perché si riferiscono a rapporti di lavoro subordinato, mentre sarebbe più opportuno riferirsi agli accordi economici, che vengono stipulati in situazioni paritarie.*

**Bozzi.** Il problema sollevato dai miei emendamenti involge taluni aspetti fondamentali del disegno di legge al nostro esame recante la modifica dell'articolo 1751 del codice civile. Tale articolo recita: «Se il contratto a tempo indeterminato si scioglie per fatto non imputabile all'agente, il preponente è tenuto a corrispondergli un'indennità proporzionale all'ammontare delle provvigioni liquidategli nel corso del contratto e nella misura stabilita dagli usi o, in mancanza, dal giudice secondo equità». La modifica introdotta dal Senato, quindi, si riferisce al fatto che con la nuova normativa l'indennità viene corrisposta anche quando lo scioglimento del contratto di agenzia è imputabile all'agente e cioè per sue dimissioni o addirittura per sua colpa. In secondo luogo il Senato propone che la misura dell'indennità sia stabilita a norma dei contratti collettivi o, in mancanza, degli usi, ovvero, ancora, dal giudice secondo equità.

Tutto ciò a mio avviso, snatura il contratto di agenzia o di rappresentanza commerciale (perlomeno una larghissima parte di questi contratti, visto che la rimanenza è costituita da quei contratti atipici, di cui parlava poc'anzi l'onorevole Padula, formati in parte da rapporti di lavoro subordinato, in parte da rapporti di agenzia), tant'è vero che la Corte costituzionale in una sua recente sentenza ha ribadito l'autonomia di questo tipo

di contratto da qualsiasi contratto di lavoro subordinato, chiarendo come non sia irragionevole l'articolo 1751 del codice civile quando si rifiuta di estendere l'indennità anche ai casi di scioglimento dovuti a fatto imputabile all'agente.

Ora è evidente che se estendiamo l'indennità a questi casi e soprattutto se basiamo la determinazione della misura di essa sulla regolamentazione derivante dai contratti collettivi sottoponiamo questo tipo di contratto alla disciplina del rapporto di lavoro subordinato, mentre tutti riconosciamo la sua natura di rapporto di lavoro autonomo.

Ciò premesso ed entrando nel vivo degli emendamenti da me presentati, dirò che non sembra giusto che venga corrisposta una indennità di fine rapporto qualora questo si sciogla per colpa grave dell'agente, stante proprio l'autonomia del rapporto che lo lega al preponente senza vincoli di orario di lavoro, di subordinazione gerarchica, di quantità di lavoro e così via ed in considerazione del fatto che spesso l'agente è costituito addirittura da una società commerciale.

Parimenti ingiustificato sembra il richiamo ai contratti collettivi poiché essi si riferiscono proprio ai contratti di lavoro subordinato, mentre gli accordi economici – ai quali io propongo di fare richiamo invece che ai primi vengono – stipulati in situazioni paritarie.

Tutt'al più consentirei ad aggiungere agli accordi economici anche i contratti collettivi, in obbedienza alla prassi secondo la quale, durante il fascismo, si comprendevano nelle norme corporative sia gli accordi economici che i contratti collettivi.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULL'APPROVAZIONE DELLO STATUTO  
DELLA REGIONE CALABRIA

Seduta del 22 luglio 1971

*In Aula si discute e si approva definitivamente, il 22 luglio, il disegno di legge governativo di approvazione dello statuto della Regione Calabria, a norma dell'articolo 123, secondo comma, della Costituzione.*

*Aldo Bozzi, prendendo la parola contro la questione sospensiva sollevata da Antonino Tripodi, sostiene che la mancata approvazione dello statuto, al di là della delicata questione del capoluogo, continuerebbe ad alimentare un clima di incertezze, nocivo alla Calabria, Regione che invece ha bisogno di interventi mirati e da realizzare in tempi brevi.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, la ricostruzione fatta con grandissima esattezza dall'onorevole Tripodi di questa triste pagina della nostra vita parlamentare non può condurre, a mio parere, al dispositivo (se posso usare questa espressione) che costituisce la parte conclusiva del discorso dell'onorevole Antonino Tripodi. La motivazione che è stata esposta ci trova largamente consenzienti, ma non è tuttavia valida, a mio giudizio, a sorreggere dal punto di vista politico la richiesta di sospensiva.

Io credo che l'onorevole Tripodi, come me, non si meravigli degli inadempimenti dell'onorevole Colombo e del Governo che egli rappresenta: in questo campo siamo al di là della recidiva.

**Tripodi Antonino.** Ma ne traggio diverse conseguenze, onorevole Bozzi!

**Bozzi.** Siamo all'istituto dell'inadempienza professionale, addirittura.

Dobbiamo anche riconoscere, da tutti i settori, che c'era, ed ancora in gran parte c'è, una situazione difficile in Calabria e, di riflesso, in Italia; e questo può in qualche misura spiegare pensamenti e ripensamenti e ritorni su certe decisioni che, nel momento in cui erano state manifestate, sembravano definitive.

Del resto, anche dal punto di vista giuridico-costituzionale la questione non è facile. Personalmente ritengo che la decisione per la scelta del capoluogo (per qualsiasi regione: non faccio adesso soltanto la questione della

Calabria) sia un atto di organizzazione interna, sia la prima manifestazione, vorrei dire, della vita regionale: sarebbe perciò assai strano se lo Stato, con una sua legge, imponesse un capoluogo. Non si tratta di un fatto di pennacchio e del resto tale non lo considera nemmeno l'onorevole Tripodi, come ha dimostrato indicando nella sua proposta di legge-cornice taluni criteri obiettivi, che vanno evidentemente al di là di una questione di prestigio; il prestigio potrà venir dopo, quando la scelta sia caduta su una determinata città. Si tratta, quindi, di una valutazione tipica della regione.

In questo caso, in realtà, c'è stato un procedimento molto contorto. Il collega Antonino Tripodi ha riprodotto con esattezza le varie fasi, che anch'io ebbi modo di seguire, pur non facendo parte della Commissione affari costituzionali. Nella discussione si intrecciavano profili giuridici e profili politici. È cosa che spesso avviene: qui siamo tutti uomini politici, non siamo né la Corte di cassazione né la Corte costituzionale, bensì una Assemblea politica. Eravamo tutti tesi alla ricerca, non dirò di un compromesso, che spesso è cosa negativa e deleteria, ma di un punto di incontro che potesse conciliare in qualche modo le varie aspettative, e portare calma in quella regione tanto tormentata e, sotto certi profili, a mio avviso, anche tanto giustamente tormentata.

Ora, onorevole Tripodi, io non mi dorrei tanto delle inadempienze dell'onorevole Colombo e del suo Governo in merito all'*iter* delle leggi sul capoluogo, quanto mi dorrei piuttosto delle grosse inadempienze in ordine alle promesse sostanziali in favore di Reggio e di tutta la regione calabrese.

Onorevoli colleghi, questo è veramente un fatto che ci interessa tutti. Se vogliamo aiutare quella terra, ove questa rivolta è l'espressione di mali antichi (son cose dette e ridette tante volte, ma che non bisogna dimenticare), veramente l'ultimo degli atteggiamenti ai quali ci si possa abbandonare è quello di promettere e non mantenere. Questo non è il modo di placare gli animi, bensì quello di rinfocolare rancori ed odî e di alimentare proteste.

Quindi, con molta serenità, pregherei il ministro Gatto di rendersi interprete presso il Presidente del Consiglio di questa istanza che credo possa e debba essere l'istanza di tutta la Camera: che si tenga fede a quel cosiddetto «pacchetto» di provvidenze, senza di che scadrebbe veramente la fiducia del paese nell'assetto regionale, nel momento stesso in cui gli si dà vita.

Detto questo, qual è la ragione per la quale il gruppo liberale è contrario alla proposta di sospensiva? Proprio perché si tratta di una sospensiva, cioè perché, se essa fosse approvata, la situazione resterebbe incerta, interlocutoria, in un momento in cui con molta fatica si è raggiunto un accordo su un certo tipo di statuto regionale (e non voglio, non posso ora dire né bene né male di questo come di nessuno degli altri statuti regionali). Sospendere l'approvazione di tale statuto, in attesa che il Parla-

mento, con legge costituzionale, con legge ordinaria o con legge quadro, si pronunci in merito al capoluogo, sarebbe veramente l'ultima delle cose – me lo consenta l'onorevole Tripodi – che si potrebbero consigliare nell'interesse della stessa Calabria, che ha bisogno di pacificazione e soprattutto di lavoro.

Queste sono le ragioni politiche e sociali di fondo in base alle quali, lasciando da parte ogni considerazione di carattere giuridico e costituzionale, ci opponiamo alla proposta di sospensiva che significherebbe mantenere aperta una piaga che è interesse di tutti, viceversa, ricucire e lenire. (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULL'ATTUAZIONE DELL'ORDINAMENTO REGIONALE

Seduta del 30 settembre 1971

*Il 30 settembre 1971 si svolge in Aula un dibattito sull'attuazione dell'ordinamento regionale a seguito di mozioni e interpellanze presentate da vari deputati. Il gruppo liberale ha presentato una mozione in cui si chiede che siano emanate al più presto le apposite "leggi-quadro" per ogni materia su cui si esercita la potestà legislativa regionale.*

*Aldo Bozzi illustra la mozione mettendo in evidenza come sia in atto un contrasto fra regioni e Stato a causa di un reciproco clima di sfiducia, in particolare dopo l'emanazione di alcune leggi regionali respinte dalla Presidenza del Consiglio. Occorre, dunque, provvedere quanto prima all'approvazione delle "leggi-quadro", che sono espressione del momento unitario nel rapporto Stato-regioni e al contempo lo Stato deve ridurre l'emanazione di leggi nelle materie attribuite.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, già avemmo occasione di discutere il 14 luglio in quest'aula questo tema regionale. Allora ebbi l'occasione di dire che le cose andavano alquanto male: dopo due mesi e mezzo debbo confermare, onorevole ministro, questa valutazione e debbo anzi correggerla nel senso che le cose vanno ancora peggio.

Ce ne dispiace. Dispiace al nostro gruppo che, come i colleghi ricordano, combatté una severa battaglia non contro il principio del decentramento in sé, al quale siamo per tradizione e per cultura favorevoli, ma a quel tipo concreto di decentramento regionale che si voleva attuare in Italia. Dicevo che ce ne dispiace perché la cosa peggiore è quella di creare questi organismi regionali e poi di non farli funzionare o di farli funzionare male, determinando una situazione di incertezza e di conflitto tra Stato e regione. Certamente non di ciò ha bisogno il nostro paese in questo momento.

La situazione si è aggravata poiché non è tanto in crisi l'istituto regionale quanto lo sono tutti gli enti intermedi; è in crisi — vorrei dire — il principio stesso dell'autonomia locale. Se noi, onorevole ministro, diamo uno sguardo rapido a ciò che è avvenuto le ultime elezioni del 13 giugno che hanno chiamato alle urne 5 milioni e mezzo di cittadini-elettori, constatiamo che vi è una situazione veramente sconcertante.

Tutti i comuni, le province, le regioni in cui si è votato per il rinnovo delle rispettive amministrazioni sono privi degli organi previsti dalla legge. Vi è una situazione di carenza, di paralisi assoluta, dalla Sicilia a Genova, a Roma.

Nella capitale, in particolare, si è creata questa situazione: né al comune, né alla provincia, né alle regioni, cioè in nessuna delle istituzioni nelle quali si articola l'autonomia locale, vi è un governo legittimo. Nel comune di Roma poi, onorevole ministro Gatto, si è creata una situazione che non esito a definire paradossale. Vi è un sindaco eletto dopo le elezioni amministrative del 13 giugno, mentre la giunta e gli assessori sono della precedente amministrazione, talché vi sono assessori socialisti e socialdemocratici che hanno votato contro il sindaco dal quale hanno ricevuto la delega per amministrare! Per giunta tre di questi assessori non sono stati nemmeno rieletti consiglieri comunali. E si va avanti così...

Tutto ciò non solo determina una paralisi amministrativa ma, quel che è peggio da un punto di vista generale, moltiplica il discredito verso le autonomie locali e, di rimbalzo, verso tutte le istituzioni che reggono il nostro paese.

Nella regione laziale sembra che fosse indispensabile, per il funzionamento degli uffici, il distacco di un dipendente del comune di Alcamo, senza il cui apporto evidentemente la regione non poteva andare avanti... Con grande rapidità si è quindi provveduto al distacco di questo dipendente del comune di Alcamo che, come l'onorevole Cottone meglio di me potrebbe precisare, sembra sia retto da una amministrazione socialcomunista...

**Cottone.** In quel comune le amministrazioni si alternano di continuo: nei giorni pari governano gli uni, nei giorni dispari amministrano gli altri.

**Bozzi.** Sta di fatto che si è poi scoperto (le cronache nazionali ne sono piene) che quel dipendente aveva certe connivenze con ambienti mafiosi.

**Accreman.** Se l'amministrazione comunista, come si afferma, ha fatto venire a Roma quell'elemento, evidentemente non lo voleva.

**Bozzi.** Ed allora lo ha distaccato a Roma, dove vi è un'amministrazione di centro-sinistra... (*Proteste del deputato Accreman*).

**Cottone.** Ne avrebbe cioè favorito il distacco per liberarsene.

**Bozzi.** È una tesi molto acuta, onorevole Accreman. (*Si ride*).

A Napoli, poi, succede un altro fatto assai grave. Ho appreso (e credo che la notizia sia esatta) che i consiglieri regionali, tutti, anche quelli del mio partito (cosa poco encomiabile) hanno votato una deliberazione con la quale si assegna ai non eletti alle prossime elezioni regionali una indennità

di mancata rielezione (o, se vogliamo, una «indennità di trombatura»...) di venti milioni! Ora questo è segno evidentemente di malcostume politico, ma significa anche, onorevoli colleghi, che noi non diamo a questi organismi poteri precisi e attribuzioni ben definite, con le conseguenze che è facile constatare.

Si tratta di organismi di grande importanza, che sono dotati di una autonomia politica (anche se di autonomia condizionata, ben diversa dalla sovranità) e anche di una facoltà di indirizzo politico, perché la legge è la traduzione in concreto di un indirizzo politico. Ora, agli organi regionali noi non diamo una competenza effettiva ma li teniamo nell'incertezza e nel vuoto: di qui la naturale tendenza di questi organismi politici a strafare, a fare ciò che non dovrebbero, in quanto essi non vengono impegnati nel loro proprio lavoro, nell'ambito della loro legittima competenza. Donde la situazione, largamente diffusa, di crisi delle autonomie locali.

Si vuole fare assolutamente, dovunque, il centro-sinistra, che è diventato una specie di mito; salvo poi, in pratica, non farlo.

Si consideri, ancora una volta, a titolo di esempio, la situazione esistente al comune di Roma.

Nelle ultime elezioni del 13 giugno le forze del centro-sinistra sono aumentate di 2-3 unità; quindi, dal punto di vista numerico, vi sarebbe la possibilità di costituire un'amministrazione di centro-sinistra, ma non v'è la volontà politica di farlo, perché c'è un continuo gioco di ricatti tra socialisti e socialdemocratici, con un'inerzia assoluta della democrazia cristiana, che attende il loro ravvedimento ovvero attende che la divergenza si componga sul piano del sottogoverno, cioè della spartizione dei posti di potere, data la concessione feudalistica imperante nella nostra società e del nostro apparato amministrativo.

Tutto questo, onorevoli colleghi, è molto triste. Noi non vogliamo menar vanto di averlo previsto. Siamo profondamente rammaricati di ciò che avviene e avremmo democraticamente voluto che i fatti avessero smentito le nostre previsioni. Purtroppo vi è una situazione di reciproca sfiducia: la sfiducia dello Stato verso le regioni, la sfiducia delle regioni verso lo Stato.

Può darsi, onorevole ministro, che da parte delle regioni o di talune di queste vi sia, come dire?, una sorta di baldanza eccessiva che sfiora talvolta l'aggressività; ma bisogna anche riconoscere che da parte dello Stato vi è una riluttanza, una vischiosità, una resistenza a spogliare di poteri e funzioni che ormai, dato che esiste una legge dello Stato, debbono essere decentrati. Esiste indubbiamente questa falsa concezione centralistica che è del potere politico e ancor più forse del potere amministrativo o burocratico, di questa che è la vera e permanente dittatura del nostro paese: la burocrazia, una brutta parola che deriva dalla contaminazione di due lingue. Vi è, quindi, questa situazione di incertezza, di fluidità, di antagonismo.

L'altra volta parlai di una nuova edizione della conflittualità permanente che si andava facendo strada. Adesso c'è la conflittualità permanente isti-

tuzionalizzata tra sindacati e Governo, tra sindacati e Stato. Ora si va delineando questo nuovo tipo di contrasto istituzionalizzato tra regioni e Stato a causa di un sottostante rapporto di sfiducia, per cui quel tal potere di indirizzo e di coordinamento di cui parla la legge finanziaria, viene esagerato ed esasperato, cercando di mutilare le attribuzioni delle regioni, con il pericolo di un intervento continuo della Corte costituzionale, che, al limite, potrebbe fare degenerare il nostro Stato in uno «Stato dei giudici» che certo la nostra Costituzione non prevede.

A me non piace lo «Stato dei giudici». Io voglio una giustizia che funzioni, voglio la Corte costituzionale, ma non una Corte costituzionale che riempia i vuoti del potere politico e del potere amministrativo.

Siamo, quindi, in una situazione in cui non funziona lo Stato, non funzionano le regioni, gli enti intermedi sono paralizzati. Sopra tutto ciò si stende una cortina di grandi parole. L'eco è viva nel nostro ricordo. Mi riferisco alle parole di ieri del ministro Taviani: una grande esaltazione dell'istituto regionale; però, alla resa dei conti, una contrazione nel trasferimento dei poteri alle regioni ed una mentalità ancora centralistica che, ripeto, aumenta la confusione generale nella quale questo nostro paese vive.

Anche i partiti sono inefficienti. Non voglio riferirmi al partito della democrazia cristiana, che adesso sembra stia per comporre i suoi dissidi. Tutti lo sanno. Anche i partiti cercano di imporre una loro visione centralistica nelle regioni e negli organismi locali che, in definitiva, è una contraddizione in termini della logica dell'economia, ma non vi riescono nemmeno, perché ormai si è creata una situazione per cui i proconsoli locali, per così dire, prendono la mano anche agli organismi centrali di partito. Sicché i partiti si vanno anch'essi regionalizzando e non escludo in prospettiva che anche qui alla Camera si possano creare dei gruppi regionali, il che certamente non gioverà a quel momento unitario che è indispensabile in un sistema decentrato.

Il nostro sistema costituzionale, onorevoli colleghi, si fonda su questo equilibrio dei due principi rispettivamente del decentramento e dell'unità. L'articolo 5 della Costituzione pone come elemento strutturale la unità e indivisibilità della Repubblica, che non esclude il decentramento, anzi lo presuppone, però entro quella visione unitaria, sulla quale ci soffermeremo fra poco. Quindi esiste questo antagonismo. Un giornalista autorevole ha parlato di un *western* politico-istituzionale fra Stato e regione. Perché? Onorevoli colleghi, qui finalmente sembra che siano stati emanati o predisposti i decreti legislativi di delega. Io, per la verità, non li conosco. Qualche collega più diligente di me ha avuto il testo dalle regioni. Io sono stato meno diligente, però seguendo la stampa di varie tendenze politiche ho avuto modo di constatare che c'è una protesta, vorrei dire generale, da parte delle regioni.

Può darsi, non lo escludo, che sia conseguenza di quella che dianzi ho definito loro «baldanza» o «aggressività», ma può darsi che ci sia anche

un fondamento, e che essa sia frutto di quella sorta di «stitichezza», per così dire, di resistenza, di neghittosità del potere centrale e amministrativo – sottolineo l'aggettivo amministrativo – a sgonfiare le proprie competenze. C'è dunque questa protesta contro l'interpretazione estensiva di quella residua potestà di indirizzo e di coordinamento nella quale, con un po' di buona volontà centralistica, si può far rientrare tutto: tutto può diventare indirizzo e tutto può rientrare in questa fumosa espressione «di coordinamento»; possono restare potestà, possono restare uffici. Onorevole Gatto, se ne posson creare anche di nuovi di questi uffici, data l'inclinazione alla proliferazione propria della nostra burocrazia, destinati appunto a controllare che l'indirizzo e il coordinamento siano effettuati nella maniera giusta.

Ma il conflitto fra Stato e regioni è esploso immediatamente quando le regioni hanno varato le loro prime leggi. La Presidenza del Consiglio dei ministri ha respinto non so quante di queste leggi regionali, mi sembra nove o dieci (Piemonte, Marche, eccetera). E qui è da fare un primo rilievo sul quale già si è soffermato il collega Lattanzi. Io non faccio un discorso giuridico, faccio un discorso politico; qui non siamo la Corte costituzionale. Ebbene, mi pare chiaro che la Presidenza del Consiglio o per meglio dire l'ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio, a capo del quale sta un egregio magistrato che io conosco e stimo, non ha certamente il potere di rinviare leggi regionali. Semmai ha il potere e il dovere di dare un consiglio, un suggerimento, un parere giuridico, però l'assunzione della responsabilità, cioè la competenza a deliberare il rinvio, che è un fatto giuridico e politico insieme, è dell'organo collegiale, cioè del Consiglio dei ministri, che, per giunta, è il Consiglio dei ministri di un governo di coalizione.

Pare invece – io non lo so, ma a leggere la stampa così sembra e sarei grato al ministro Gatto se ci desse qualche notizia precisa al riguardo – che il rinvio sia stato fatto dalla Presidenza del Consiglio. Quindi si tratta di uno di quegli errori da prendersi con le molle, banali, grossolani.

Io non mi dolgo tanto dell'errore giuridico quanto del fatto che questo errore è espressione di una sorta di abbandono, di noncuranza del potere politico che fa grandi esaltazioni nominalistiche e verbalistiche del principio dell'autonomia e poi non se ne interessa affatto e lascia mano libera agli uffici amministrativi i quali – per tradizione, per costume, per la legislazione ancora vigente – sono arroccati sui loro poteri e li vogliono mantenere intatti. Questo è veramente un fatto politico, e non un errore giuridico. Anche il Governo può commettere degli errori giuridici: ne commettono i giudici, figuriamoci il Governo: ma è il disinteresse politico che «lascia fare»; e questo è molto grave.

La reazione delle regioni, quindi, sotto questo profilo è giustificata. È giusto che esista la possibilità di rinvio, che anzi è prevista dalla Costituzione; però nelle forme legittime.

Andando al merito di questo rinvio, e senza fare disquisizioni giuridiche, ci si pone un problema veramente molto grave, che riguarda le regioni e riguarda il Parlamento. Una volta che Camera e Senato abbiano esercitato il controllo di legittimità sugli statuti regionali, io contesto che il potere politico possa rinnegare il giudizio positivo espresso dal Parlamento circa la loro legittimità, sostenendo – come sembra si sia sostenuto – che sono in contrasto con la legge. Se il Parlamento, per usare un'espressione non del tutto esatta, ha dato la sua approvazione, quel particolare statuto è valido ed operante, ed il potere politico non può contrastarlo, perché ciò offende non tanto le regioni, quanto il Parlamento. Onorevole Gatto, onorevoli colleghi, qui creiamo la più grave situazione di incertezza; qui non si sa su che cosa si possa costruire, quali siano le fondamenta. Se il potere politico può dire, a un certo momento, che quello statuto non va, su che cosa costruiranno le regioni, sulle sabbie mobili? Veramente allora si troverebbero in una sorta di limbo permanente, che induce poi ad un atteggiamento psicologico di reazione; di qui l'alimento alla conflittualità, al *western* istituzionale-politico, alla rissa fra le regioni e lo Stato. Ci vuole un ancoraggio, costituito per lo meno dallo statuto. Il Parlamento lo ha approvato (bene o male, adesso non discuto); noi abbiamo votato a favore, per una valutazione complessiva; ma allora quello statuto deve valere: non possiamo ammettere che il Governo contrasti il punto di vista del Parlamento. Lo potrà fare, eventualmente, la Corte costituzionale, che sotto certi profili è al di sopra del Parlamento, in quanto controlla la costituzionalità delle leggi; ma questo è un altro discorso, perché si tratta di un'attività prevista dalla Costituzione. Ma il potere politico è sotto il controllo del Parlamento, ed è, sotto questo profilo, un esecutore della volontà del Parlamento.

Vede, quindi, onorevole Gatto: leggi delegate stitiche, asfittiche, generano un conflitto illegittimo, e soprattutto contrario anche al buonsenso ed alla opportunità politica, nel momento in cui le regioni esercitano la loro potestà legislativa.

Difatti alcune regioni hanno reagito in modo polemico, forse eccessivamente polemico, perché la prudenza è consigliabile in queste cose; hanno reagito cioè tornando a votare lo stesso identico testo di legge, e creando una situazione di antagonismo che non so come potrà essere risolta. Vogliamo, ripeto, affidare la questione alla Corte costituzionale? Vogliamo dimostrare anche in questo campo, nel momento più delicato del rodaggio degli istituti regionali, questa forma di inerzia, di abbandono, di neghittosità, quest'altro vuoto nel vuoto generale di potere?

La verità è, onorevoli colleghi, che ogni forma di decentramento – soprattutto di decentramento spiccato, com'è quello regionale, ai confini con lo Stato federale – presuppone un potere centrale agile e snello, ma valido. Un potere di questo genere nel nostro caso non esiste, e perciò le regioni non funzionano. Questa non è una concezione sopraffattrice, ma è

una concezione rispettosa degli ambiti di competenza di ciascuno, che vuole, cioè, una situazione regolata dal diritto.

Ora, onorevole ministro, io penso che una delle ragioni di questa incertezza (e credo che questo stesso punto di vista sia stato sostenuto all'unanimità dall'assemblea regionale piemontese; ma potrei anche sbagliare, potrei ricordar male ciò che ho letto sulla stampa) sia la mancanza delle leggi-cornice, delle leggi-quadro.

Su questo punto verte precipuamente la nostra mozione. Quando si parlò di queste «leggi-cornice», vi fu una grande battaglia. I socialdemocratici stavano per provocare per quel motivo una crisi di Governo; poi si trovò una soluzione all'italiana. Le «“leggi-cornice” oppure desunte dai principi generali». Quel genere di compromessi, insomma, che è tipicamente italiano. Comunque, i socialdemocratici sostennero allora solennemente che avrebbero insistito affinché le «leggi-cornice» venissero varate.

Quelle leggi non ci sono ancora. Non so se l'articolo 17 della legge finanziaria, che corregge l'articolo 9 della legge Scelba – il quale ultimo presenta norme evidentemente incostituzionali, tanto che sarebbe bene abrogarlo per evitare incertezze e prevenire certe prese di posizione della Presidenza del Consiglio dei ministri o del Governo – non so, dicevo, se quell'articolo 17 sia conforme alla Costituzione. Però esiste, non è stato abrogato, e pertanto dobbiamo prenderlo per quello che è e applicarlo.

Le «leggi-cornice» sono una delle espressioni del momento unitario e possono infrenare un'eccessiva baldanza delle regioni. Una volta fissati i confini con senso di largo rispetto della Costituzione, si devono fissare i principi del momento unitario: la regione deve fare questo, può far questo, lo Stato ha questa facoltà di fissare i principi fondamentali.

Ricordo che all'Assemblea Costituente l'aggettivo «fondamentale» fu introdotto proprio grazie ad un mio emendamento. Non è difficile fare le «leggi-cornice», che sono l'espressione del momento unitario, l'espressione di quel principio che la Costituzione, in altro articolo, chiama «la politica nazionale», cioè il modo di manifestarsi in concreto della politica nazionale. Quelle leggi sono insomma l'estrinsecazione dell'indirizzo unitario, di un indirizzo di sovranità che non contrasta con le autonomie delle regioni, ma fa sì che queste restino nell'ambito delle loro competenze. Si tratta, cioè, di un equilibrio tra il principio unitario e quello che, con brutta parola, si potrebbe chiamare decentratorio.

Ella, onorevole Gatto, nella risposta data il 14 luglio, ci assicurò che le «leggi-cornice» sarebbero state fatte. Non ne vedo alcuna. So bene – ed ella lo ha sottolineato – che un conto sono le «leggi-cornice» e un conto sono le leggi di trasferimento dei poteri. È ovvio. Però, una volta che si è messo in moto il meccanismo legislativo senza le «leggi-cornice», possono sorgere quei conflitti che già sono sul tappeto, ed altri ancora. Se si debbono fare, se c'è la volontà politica di farle, allora bisognerebbe vararle subito, per lo meno le più importanti. Si discutano anche con le regioni, ma

si stabiliscano principi precisi. La cosa peggiore è l'incertezza, l'arraffare competenze sulla base del fatto; la cosa peggiore è quando il potere diventa prepotere, le istituzioni vanno in disfacimento e si produce quello spappolamento crescente dinanzi al quale ci troviamo, con le conseguenze di ordine politico delle quali abbiamo già avuto qualche non piacevole manifestazione.

Onorevole ministro – mi rivolgo a lei in quanto responsabile di questo settore per ragioni di carica – c'è un'altra cosa alla quale bisognerebbe porre mano, ed è una cosa coordinata e complementare. In quel tormentato articolo 17 si dice che, entro lo stesso biennio, «in attuazione della nona disposizione transitoria della Costituzione, la Repubblica adegua la propria legislazione alle competenze legislative attribuite alle regioni». Si è fatto un passo in questo senso? Nessuno. Vedo passare moltissime leggi. Se ponessimo un poco di attenzione, ci renderemmo conto che queste leggi sono usurpatrici delle potestà regionali, come è accaduto anche per quella approvata ieri. Non solo noi non adeguiamo la nostra legislazione alle competenze legislative attribuite alle regioni, ma ho l'impressione che facciamo un pascolo abusivo in campi che ormai – dobbiamo rispetto alla legge, anche se nel momento in cui fu varata non ci piacque – sono propri delle regioni. Ci vuole insomma, coevamente, un'attività, per così dire, di deflazione della legislazione statale. Nel momento in cui si incrementa, secondo la Costituzione, il potere legislativo delle regioni, si deve deflazionare la legislazione dello Stato; altrimenti arriveremmo in un certo momento a correre il rischio di avere in Italia 21 legislazioni regionali, più la legislazione statale, che sopravvive ancora pur nell'incertezza sulla sua prevalenza o no rispetto alle altre. Il cittadino non ne capisce più niente.

È già difficile orientarsi in questa selva selvaggia della legislazione italiana (io credo che il giudice, quando applica la legge, faccia sempre un atto di fede: speriamo – egli dirà – che questa che mi accingo ad applicare sia l'ultima legge che regola la materia). Cerchiamo dunque di non aumentare le difficoltà. Ventuno legislazioni, eventualmente differenti, sono nella logica degli istituti regionali; ma questo presuppone che la legislazione statale abroghi, elimini, corregga la legislazione che sopravvive; altrimenti si crea un conflitto nelle cose, e lo stesso cittadino non sa se deve applicare la legge dello Stato o quella delle regioni.

Vogliamo pensarci, a queste cose, o dobbiamo sempre pensare a mettere d'accordo l'onorevole Forlani con l'onorevole Moro (il che è, poi, pregiudiziale per tanti altri aspetti)? Pensiamo a quest'ultimo problema, ma pensiamo anche all'altro. Altrimenti, che le scriviamo a fare queste disposizioni? Perché la socialdemocrazia fa queste battaglie, per poi scappare, per poi non essere mai presente?

Attorno a tutto il fenomeno delle regioni si è avuto un ben strano spettacolo. Io ricordo che, quando si vararono le regioni, l'inesauribile onorevole La Malfa – anch'egli assente in questa occasione – disse: contempo-

raneamente alla istituzione delle regioni si debbono abrogare le province. Sembrava un ritornello. Io la definii: la «enciclica contemporaneamente». Ebbene, le regioni sono state fatte, ma le province non sono state abrogate; anzi sono aumentate, anche con il voto del partito repubblicano italiano. Questo è l'operare all'italiana, che poi dà i frutti che dà, onorevoli colleghi! Sono cioè questa confusione, questo senso di incertezza, questa disistima crescente a rischiare di travolgere le nostre istituzioni democratiche e repubblicane.

Queste sono le considerazioni che volevamo fare, in maniera molto accorata, insistendo perché il Governo assuma l'impegno preciso di varare al più presto possibile le «leggi-cornice». Disse nell'altra occasione (non sono sicuro della correttezza e dell'ortodossia della cosa dal punto di vista costituzionale, ma ne parlo come uomo politico): se non tutte, si facciano almeno le più importanti, quelle cui ha fatto riferimento l'onorevole Gatto nel discorso del 14 luglio, che ho letto e riletto con grande attenzione e molto apprezzandolo.

Assumete, dunque, questo impegno. Se un impegno di questo genere sarà assunto, noi non insisteremo per la votazione della nostra mozione. Se invece dovessero esser dette frasi elusive o non soddisfacenti, noi la faremo votare, perché ognuno assuma la propria responsabilità in questa Camera di fronte a un fatto tanto importante della nostra vita nazionale. (*Applausi dei deputati del gruppo liberale - Congratulazioni*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO UNIVERSITARIO

Seduta del 28 ottobre 1971

*Dal 20 ottobre al 3 dicembre 1971 l'Assemblea discute il disegno di legge, approvato dal Senato, «Riforma dell'ordinamento universitario» (C. n. 3450), insieme a numerose proposte di legge abbinate.*

*Bozzi prende la parola in un lungo discorso in cui critica duramente numerosi aspetti della riforma. Nel complesso, il provvedimento si presenta troppo dogmatico e vi scorre una palese diffidenza verso i vecchi docenti; la riforma, così disegnata, rischia di trasformare l'istruzione superiore in un'università di massa senza qualità. Bozzi ritiene, inoltre, che sarebbe opportuno abolire il valore legale del titolo di studio, per creare finalmente un'università moderna. Teme inoltre che si vada verso un'eccessiva politicizzazione degli atenei, con l'immissione, negli organi di governo, di massicce rappresentanze di origine partitica. La riforma rischia, quindi, di trasformarsi in una gabbia per l'università, soffocando lo spirito di libero insegnamento che è alla base dell'articolo 33 della Costituzione.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario, questo nostro dibattito su un tema di tanta importanza suscita in me, credo anche in altri, una profonda malinconia. Si svolge nel completo disinteresse della Camera, ma il più grave è che mentre noi qui ci impegniamo per un dovere di coscienza, fuori di qui in piccole riunioni, si elaborano gli emendamenti, si discute sul testo da presentare all'approvazione definitiva. Questo modo di procedere è offensivo del Parlamento, e me ne duole assai. Ciò che conta, mi pare, è il Kinglax: v'è un prodotto così reclamizzato «mentre voi dormite, Kinglax lavora». Mentre noi, onorevole collega ed amico Lucifredi, ci battiamo, i Kinglax, gli «esperti», lavorano, in ristrette conventicole, fuori di qui.

Io, mentre parlava l'onorevole Lucifredi, domandavo a me stesso se fosse il caso di prender la parola, perché l'onorevole Lucifredi ha fatto un discorso di opposizione – non è il solo – e l'ha fatto dai banchi della maggioranza; con il garbo che è proprio della sua persona e consono a un tempo alla sua posizione di componente della maggioranza, ha svolto critiche molto pesanti; ha scardinato, in sostanza, l'architettura del disegno di legge; e con lui noi concordiamo.

Onorevoli colleghi, il disegno di legge che oggi è al nostro esame ha un'origine, un germe dal nome preciso: la contestazione universitaria. Io non mi soffermerò su tale fenomeno sociale. Tutti sappiamo che quella contestazione fu un moto di protesta, d'insofferenza. Ebbe in sé una carica libertaria, a volte anarcoide; andò al di là delle mura universitarie cercando di contestare, magari strumentalizzata da ben individuate forze politiche, il sistema generale nel quale viviamo. Fu fondamentale, quel movimento studentesco, un moto generoso, non privo d'una carica di idealità, ma esso non aveva un programma preciso da raggiungere; era troppo dominato da una brama nichilistica di *cupio dissolvi*, sicché, in definitiva, fallì. E oggi quel movimento, se non del tutto spento, appare sopito. Ma di esso, del clima che aveva determinato, dell'eco che aveva lasciato, approfittarono coloro che io chiamerò i riformatori della didattica d'avanguardia, i quali calarono sul terreno abbandonato quasi come avvoltoi, per trarre profitto dagli strascichi della contestazione, a sostegno di proprie tesi particolari che credo si debbano con ragione chiamare tesi corporative.

Questo disegno di legge, onorevoli colleghi, ha forse il suo vero centro di gravità nella parte che viene intitolata «Disposizioni transitorie e speciali». Tale parte si presenta nella sua essenza come uno statuto del personale, come un riassetto di organici, per usare un'espressione di moda. Anche nel mondo universitario va operando l'industria degli organici, che fino a ieri era cosa abituale per la pubblica amministrazione: oggi penetra – ahimè! – negli ambienti degli atenei, corrompendoli.

S'è creato il mito del docente unico: si sono portati assalti alla garibaldina per entrare massicciamente nel ruolo del docente unico, senza passare per il rigoroso controllo dei concorsi pubblici. Si fanno valere, in sostanza, interessi corporativi, esasperando i mali realmente esistenti dell'università, cioè certe incrostazioni feudalistiche, baronali, certe mentalità anacronistiche, certi modi di gestione personalistica del potere o certe storture didattiche meramente nozionistiche. Si sono gonfiati mali in realtà esistenti, che andavano corretti, per cercare di abbattere tutto e far prevalere interessi settoriali all'insegna dell'*ope legis*. Non so perché da qualche tempo nella nostra legislazione, quando si deve varare una cosa cattiva, si usano sempre due parolette latine. Ricordo che, allorché nel 1959 si doveva demolire l'autonomia sindacale attraverso l'estensione del valore dei contratti collettivi, si coniò la brutta espressione: gli *erga omnes*. Adesso si dice l'*ope legis*, forse sperando di nascondere dietro il «latinetto» la brutta realtà. Quindi, qui ci si è mossi all'insegna dell'*ope legis*, del *todos caballeros*: tutti professori. L'università non funziona – s'è detto – ci sono i «baroni»; c'è il nozionismo, come se si potesse fare un dibattito che non fosse destinato a tradursi in demagogica ciarlataneria, senza il possesso delle nozioni elementari intorno alle quali discutere.

Si è cercato di porre un qualche riparo, al Senato, a codesta pressione corporativa. Però vorrei dire, onorevole sottosegretario, che il rimedio del

«concorso riservato» – esamineremo meglio il problema quando verrà in esame il relativo articolo – suscita dubbi di scarsa ortodossia costituzionale, perché un «concorso riservato» appare come una contraddizione in termini. Concorso significa ammettere alla gara tutti coloro che ne hanno i titoli; ma quando si riserva il concorso a talune categorie, si restringe la possibilità della gara e non si ha concorso aperto a tutti. (*Interruzione del deputato Cassandro*). So bene, onorevole Cassandro, che esistono precedenti; cerchiamo però di attenerci ai buoni e non ai cattivi. È proprio in virtù di siffatti precedenti nel campo della scuola che sono stati creati tanti guasti. Ma, pur passando sopra codesta considerazione di ortodossia costituzionale, occorre dire che è il merito stesso che non va. Si tratta evidentemente di un pannicello caldo: la virtù rende omaggio al vizio. Per chi sa come si svolgono le cose in Italia un concorso riservato significa al 95 per cento, se non addirittura al 99,9 per cento, ammissione nei ruoli di tutti coloro che vi partecipano.

**Romita**, *Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione*. Ma questo è un concorso *una tantum*.

**Bozzi**. Sì, altro latino. *Una tantum*, basta per rovinare l'università.

Onorevoli colleghi, a me sembra che nella elaborazione di questo disegno di legge siano da lamentare due assenti. Un primo assente è la gioventù studentesca. Chi parla, infatti, in questo progetto, per i giovani? Io non lo so. Qui voglio porre a me stesso e ai colleghi talune domande. Senza dubbio, gli studenti sono una componente della comunità universitaria; ma è cosa utile inserirli negli organismi universitari (stavo per dire incapsularli)? O è cosa più opportuna mantenerli al di fuori, data la funzione autonoma e naturalmente contestatrice della gioventù studentesca? Inseriti o incapsulati dentro gli organismi universitari, non potranno subire, questi giovani, seduzioni? Essere coinvolti o travolti dalle lusinghe, dalle alchimie delle combinazioni politiche o partitiche? Dalla seduzione alla corruzione il passo è breve, sicché quella funzione autonoma e naturalmente contestatrice, che è propria della gioventù, potrebbe essere vanificata e frustrata. Quale sarà la loro effettiva capacità rappresentativa?

L'altro assente dalla elaborazione di questo disegno di legge è la cultura, ufficiale e non ufficiale. Lo ha detto anche l'onorevole Lucifredi. E vorrei precisare che, più che assente, la cultura è stata contraria, quando ha parlato.

Per lo meno in grande parte. Che cosa significa questo? Una sorta di voluta noncuranza, un considerare ancora la cultura «culturame», secondo la non dimenticata espressione d'un noto uomo politico? Il disprezzo per un certo tipo di cultura sol perché togata, sol perché cattedratica? È un fatto molto grave, onorevoli colleghi. Ma gli è che in questa riforma serpeggia ancora, nonostante talune modificazioni, un senso di diffidenza verso

i vecchi docenti, bollati tutti, indiscriminatamente, del titolo baronale; e c'è anche un intento punitivo che si coglie in più di una disposizione. Vediamone qualcuna. Anzitutto, i professori in genere sono in minoranza in tutti gli organi di governo universitario; ed è veramente una ben strana autonomia quella che vede in essi in minoranza proprio i docenti dell'università. Noi possiamo scrivere, onorevoli colleghi, che il dipartimento è il centro fondamentale dell'ateneo, ma l'università, tutta la scuola in genere, vivono sempre imperniate sul docente, sull'uomo, sulla sua intelligenza, sulla sua capacità, sulla sua coscienza. Quindi, i docenti sono in minoranza in tutti gli organi universitari. V'è dell'altro. Quando questi professori di ruolo facessero una certa opzione a norma dell'articolo 80, sarebbero relegati nel ghetto. Voi siete professori di serie B, dice il progetto, voi non avete diritto né di elettorato attivo né di elettorato passivo; voi siete dei sopportati. Ora, si può costruire una università nuova, libera, quando dinanzi agli studenti si pone l'immagine d'un docente squalificato, dato che la scuola vive di prestigio, oltre che di cultura?

Queste cose sono molto gravi. Ed io inquadro ancora nel carattere punitivo le norme sul tempo pieno e sull'incompatibilità. Forse si è voluta creare — come è stato detto — una sorta di università di tipo monastico, chiusa in se stessa; si è parlato della cittadella del dipartimento. Forse si è voluto creare un qualcosa del genere, ma su queste norme relative al tempo pieno e alla incompatibilità ha certamente influito anche la volontà punitiva. V'erano errori da correggere, tutti lo sappiamo; ma nessuno elogerebbe quel medico che, non sapendo curare un malato, lo uccida!

Onorevoli colleghi, io vorrei fare una considerazione di carattere più generale, a questo proposito, sulla quale ieri s'è soffermato molto bene il collega Cottone. Quando lo Stato, o il potere politico, in taluni campi soprattutto, credono di risolvere problemi di costume rincarando le pene e le sanzioni, essi non sono uno Stato o un potere politico forti, bensì deboli, perché privi di forza morale. Voi pensate che si possa far funzionare l'università se nei docenti non c'è la coscienza spontanea e viva che essi adempiono una sorta di sacerdozio laico? Se essi non trovano in se stessi la spinta necessaria, non ci sarà alcuna norma sul tempo pieno o sulla incompatibilità che potrà determinarla. Non costruiamo grida manzoniane!

La verità, come dicevo, è che questo disegno di legge è nato in piccole conventicole (che ancora oggi continuano a lavorare mentre noi qui stiamo a discutere), in chiesuole di carattere corporativo; è stato detto, mi pare dall'onorevole Gui, che esso sarebbe nato nel Parlamento. Senza dubbio il Parlamento ha dato il suo contributo; bisogna obiettivamente riconoscere che dal primo testo al testo oggi in esame sono stati raggiunti taluni miglioramenti, ma non nell'architettura generale. Questo progetto è nato però nel Parlamento, onorevole Elkan, con cinque relazioni di minoranza, perché anche la sua — diciamo almeno al 50 per cento —, per le cose dette e

quelle in trasparenza, è una relazione di minoranza; questo è un modo strano di elaborazione parlamentare! Non ho ancora sentito qui un discorso di approvazione incondizionata; sì, ci sono state adesioni, ma accompagnate da tali e tante critiche e da tante promesse o minacce di emendamenti, che veramente è difficile intravedere quale potrà essere la fisionomia definitiva della riforma.

Onorevoli colleghi, noi siamo di fronte ad un fenomeno, che tutti hanno rilevato, il fenomeno dell'incremento massiccio degli studenti; noi lo salutiamo con soddisfazione, perché è il riflesso della crescita economico-sociale ed anche morale del paese. Certo, pone dei problemi importanti, pone nuove difficoltà. Un retroterra che fino a qualche tempo fa non accedeva agli studi superiori, oggi si muove e batte alle porte dell'università, talvolta magari attratto dalla seduzione del presalario. Si tratta dell'adempimento d'un precetto della Costituzione: la scuola è aperta a tutti. È un principio di uguaglianza: non una scuola di classe, non la scuola degli abbienti, ma la scuola di tutti, e ai meno abbienti il potere politico presta la mano perché essi possano manifestare le loro capacità e il loro talento.

Dette queste cose, di fronte a tal fenomeno che non chiamerei, onorevole Lucifredi, inflazionistico, ma massiccio (perché inflazionistico ha un qualche cosa di deteriore, di patologico; il fenomeno è invece naturale, è fisiologico), di fronte alla massificazione di discenti, noi abbiamo creato una riforma che contrappone la massificazione dei docenti.

Ecco due elementi che guastano l'insieme. La scuola di massa – come si dice con brutta parola – non comporta una cultura di massa, ma comporta la predisposizione di congegni per una scuola selettiva, per una scuola veramente a livello universitario. Noi invece non l'abbiamo fatto. Abbiamo l'incremento dei discenti e, di fronte a questo incremento, l'incremento indiscriminato e incondizionato, *ope legis*, dei docenti: massa da una parte, massa dall'altra. Il problema quantitativo si converte in problema qualitativo, in un pericolo di declassamento generale del livello degli studi.

Io capisco che è difficile disporre dei congegni selettivi in una scuola di massa, però bisogna imporsi di farli e non dobbiamo mettere in cantiere niente, oggi, che possa irrimediabilmente, o per lo meno per lungo tratto di anni, pregiudicare la soluzione ottimale alla quale guardiamo, che è quella di una scuola aperta a tutti, ma nello stesso tempo di una scuola selettiva, di una scuola che dia la garanzia di studi seri in modo che il giovane possa affrontare adeguatamente la difficile competizione della vita.

Ora, di tutte le cose che sono scritte in questo schema di riforma, dato il carattere velleitario di molte di esse, e date anche le inesistenti attrezzature (ho sentito parlare di un milione di studenti fra non molto; le università scoppiano fisicamente) l'unica cosa che in Italia, in questo nostro paese che amiamo tanto, si attuerà è la massificazione dei docenti. Poi, probabilmente, tutto il resto, onorevole Lucifredi, come il dipartimento, si arrangerà all'italiana; ma quelli entreranno e creeranno declassamento e per-

dita di prestigio. Diceva Montaigne che il peccato vero non sta nel dire sciocchezze (ognuno ha il diritto di dirle: anche questo è un diritto di libertà), ma nel dirle con presunzione. Ecco, il creare un docente in maniera direi surrettizia lede la dignità dell'insegnamento. Io ricordo che nel 1920-21 furono ammessi in magistratura (allora era ministro di grazia e giustizia Ludovico Mortara) magistrati senza aver sostenuto il concorso (credo che l'abbia fatto anche l'onorevole Togliatti). Ebbene, questi magistrati, per tutta la loro vita, sono stati bollati come i «mortarini», cioè quelli che erano entrati di straforo, senza concorso. Questo è grave nell'ambiente della magistratura, in cui poi tuttavia c'è il collegio, ci sono dei correttivi, c'è una certa dialettica del tribunale. Figuratevi nell'università in cui – ripeto ancora – tutto il perno, in definitiva, del sistema gira attorno all'uomo, attorno al docente, attorno alla sua intelligenza, alla sua coscienza, al suo impegno soprattutto morale. E che cosa manca a questa riforma, valutata nel suo insieme? Manca una grande ispirazione morale, manca la visione di una società libera (tornerò fra poco su questo argomento fondamentale); essa è un mosaico di elementi mutuati malamente da altre legislazioni (dove sembra che siano largamente superate in seguito ad esperienze negative) e subisce la spinta corporativa di ben individuati ambienti.

Io sono preoccupato, onorevoli colleghi, per questa che ho chiamato massificazione dei docenti. Ieri, ascoltando il collega Dino Moro (ho qui davanti il *Resoconto sommario*, che immagino riproduca esattamente il suo pensiero; del resto, ho ascoltato direttamente l'intervento), sono rimasto veramente sorpreso quando egli ha auspicato che il problema della immisione nei ruoli del personale docente universitario – punto che è stato accantonato e rimesso alle decisioni dell'Assemblea – possa essere risolto con «lungimirante larghezza». Devo confessare che questa espressione non mi piace; mi ricorda le due parolette latine *ope legis*, o quelle spagnole *todos caballeros*.

**Moro Dino.** Io ho detto esattamente questo: noi non riteniamo concepibile che la gestione della riforma possa essere consegnata nelle mani di tremila e cinquecento professori universitari, quali sono attualmente.

**Bozzi.** Nel senso che sono pochi oppure che sono molti?

**Moro Dino.** Sono pochi. Nel 1977 si prevedono oltre 800 mila studenti.

**Cottone.** Attualmente sono già 730 mila.

**Bozzi.** Onorevole Dino Moro, ho già detto che si tratta d'un problema difficile, ma appunto per questo ho consigliato di agire senza fretta; mentre ella è di parer contrario, affretta l'approvazione di questa riforma. Ella è stato l'unico oratore del partito socialista italiano, e debbo credere che abbia esposto il pensiero del suo partito.

Si tratta, ripeto, di una situazione difficile. Ma non dobbiamo far nulla che possa pregiudicare l'avvenire. Bandiamo dei concorsi ordinari: passeranno cinque, dieci anni, ma avremo finalmente un programma organico. In caso contrario, noi veramente precluderemo l'avvenire e paralizziamo con la prevista immissione massiccia le università, dalle quali fuggiranno gli studiosi che già vi sono e alle quali non potranno accederne altri perché i posti saranno già coperti. Questa è una visione, se consente, lungimirante e seria! La sua, onorevole Dino Moro, è a breve scadenza e soddisfa solo alcuni interessi abbastanza individuabili.

Ora, a mio avviso – e dico cose già illustrate da altri colleghi, ma è bene insistere su alcuni punti fondamentali – uno dei difetti principali della riforma è che essa è stretta nella camicia di Nesso del valore legale del titolo di studio. Questo è uno dei punti qualificanti (uso anch'io un aggettivo che mi sta a noia, e credo l'abbia inventato l'onorevole Moro: l'altro, non lei, onorevole Dino Moro...). Qui non si capisce più bene come stiano le cose. Taluni oratori democristiani, infatti – e lo stesso onorevole Lucifredi poco fa, sia pure in trasparenza – hanno fatto capire di non essere sfavorevoli all'abolizione del valore legale del titolo di studio; altri oratori democristiani, come l'onorevole Spitella, ritengono che questo sia un traguardo al quale si dovrà arrivare. Benissimo. Però non è scritto nel progetto. Noi stessi, nella nostra proposta, non dicemmo di attuare quell'abolizione immediatamente: comprendiamo che ci vuole una certa gradualità, che in questa materia non può esservi rivoluzione, ma evoluzione, e soprattutto una evoluzione di mentalità. Scriviamo però l'impegno nella legge! L'abolizione del valore legale dei titoli di studio non è un fatto tecnico, è un fatto morale, è un modo di qualificare non soltanto il tipo di università, ma il tipo di società. Società e università inscindibilmente si legano.

Mettiamo quindi per lo meno l'impegno nella legge: si darà così un taglio diverso, si proietterà una certa luce su tutto il provvedimento. Anche talune storture e contraddizioni che oggi vi sono verrebbero ad essere eliminate, o quanto meno potrebbero essere corrette nell'attuazione pratica, se introducessimo l'impegno di attuare il principio dell'abolizione del valore legale del titolo di studio. I democristiani, almeno quelli che hanno parlato, sembrano favorevoli, ma i socialisti no; e non soltanto i socialisti del partito socialista italiano, anche i socialdemocratici. E allora, come la mettiamo? Dov'è questo impegno? Esiste o non esiste? Quale forza politica, con il centro-sinistra che impera, fatalmente irreversibile, potrà tradurre in atto il principio dell'abolizione? È una promessa vana, un *flatus vocis*, oppure è un impegno effettivo?

Onorevoli colleghi, noi ci battiamo per la abolizione del valore legale del titolo di studio perché quel sistema presenta due fondamentali vantaggi, che sono vantaggi morali, di essenza spirituale. Il primo è che i giovani acquistano la consapevolezza di doversi battere, nella gara della vita, non in forza di un documento che rilascia lo Stato: questa specie di Stato-timbro che è

l'idolo dei collettivisti, lo Stato-documento di tutti gli autoritari in genere, lo Stato-carta bollata! Lo Stato mette un timbro: e tu sei dottore! No, il giovane deve sapere che non è quel pezzo di carta che gli darà il biglietto d'ingresso nella gara della vita, ma il suo valore intrinseco, il patrimonio di studi, la capacità che avrà acquisito effettivamente. L'abolizione del valore legale del titolo dà una coscienza nuova al giovane.

Il secondo vantaggio è che l'eliminazione determina la concorrenza tra le università, una specie di competizione tra di esse, sicché ognuna cercherà di migliorare nell'organizzazione, nei sistemi didattici, nei sistemi di ricerca scientifica, di insegnamento. Negli Stati Uniti d'America, ad esempio, alcune università sono famose ed altre meno per il contenuto dei loro insegnamenti: ecco la società viva, ecco la società degli uomini responsabili. Altrimenti, onorevole Dino Moro, creeremo un popolo di commendatori, di monsignori e di dottori...

**Moro Dino.** Io potrò essere soltanto per un popolo di dottori...

**Bozzi.** Non si può mai dire: una commenda fa sempre piacere anche a un socialista! Il titolo di monsignore, magari, no; ma per quanto riguarda quello di commendatore, non lo rifiuti con troppa fretta.

Ora, onorevole Dino Moro, ella ieri ha detto che l'abolizione del valore legale dei titoli di studio sarebbe una truffa. Io le rispondo che la truffa la si fa mantenendolo. La truffa vera è l'illusione, l'inganno che si tende al giovane: tu sei un dottore, quindi hai titolo ad aspirare ad una certa posizione sociale. Qui a Roma abbiamo avuto il sindacato dei tranvieri laureati! Con l'abolizione del valore legale dei titoli di studio, dopo un certo numero di anni, dopo l'abbandono d'una certa *forma mentis*, si produce questo risultato: che nemmeno quei tranvieri si lamenteranno più, perché sarà cosa normalissima fare il tranviere avendo un titolo di laurea; mentre oggi è giusto, data la situazione esistente, che quei tranvieri protestino e aspirino ad una collocazione nei ranghi dell'azienda che corrisponda al timbro che lo Stato ha apposto sul documento di laurea.

Onorevoli colleghi contrari all'abolizione del valore legale dei titoli di studio, è proprio con l'abolizione che si realizza la vera eguaglianza. La truffa è dall'altra parte. Perché in un sistema che mantenga il valore legale dei titoli di studio massificati, cioè sostanzialmente declassati per le ragioni che ho detto prima, l'abbiente – che ci sarà sempre, con tutti i regimi – avrà modo di fornirsi di un patrimonio culturale: andrà all'estero, farà altri studi, andrà all'università libera di cui sarà rettore l'onorevole Lucifredi di turno, non lo so, avrà insomma la possibilità con i suoi quattrini di farsi un corredo sostanziale. Ma il meno abbiente che sia andato all'università e ne abbia conseguito il titolo avrà solo un pezzo di carta, con il timbro dello Stato. A che cosa gli servirà, se poi nella gara effettiva della vita, che impegna responsabilità e competenze, sarà sopraffatto da colui che avrà una

maggior disponibilità patrimoniale? Lo metterò in cornice. Ecco come create l'ineguaglianza. Voi che siete a parole assertori del principio egualitario, create nella realtà una terribile diseguaglianza.

È stato detto – e mi avvio alla fine – che il disegno di legge sarebbe senza logica o sarebbe provvisto di logiche opposte: dal che un certo travaglio, una certa incoerenza, una certa contraddizione. Ora, non che incoerenze e contraddizioni manchino; ma, secondo me, questa riforma ha una sua precisa linea di tendenza – se vogliamo usare un'espressione di moda – ha una sua filosofia: la tendenza a politicizzare gli atenei. Questa è la nota che io colgo (e la colgo in più punti del progetto): politicizzare gli atenei, e politicizzarli non nel senso di far loro rendere un servizio alla società e allo Stato, cioè alla *polis*, ma nel senso che l'università dovrebbe fornire le armi intellettuali a sostegno di questo o di quel modello di società e di Stato. Questa è la nota dominante nel progetto di legge.

Si politicizzano gli atenei, dunque; e a tal fine si crea una fisionomia unitaria e centralistica dell'università, laddove la nostra Costituzione parla non di autonomia dell'università, ma di autonomia delle università. Non è una questione grammaticale, questa; sottende una questione di principio importante. La verità è che noi esaltiamo di continuo – ho avuto occasione di dirlo in questa stessa sede altra volta – a parole il principio autonomistico; ma poi lo mortifichiamo di continuo con una legislazione che continua ad essere centralistica. In altri campi questa tendenza può produrre minori danni; in questo campo ne produce moltissimi, perché il collegamento tra società e università è intimo: è un processo osmotico continuo.

La verità è che si tende a fare degli atenei delle istituzioni orientate o programmate, nella ricerca e nell'insegnamento, nei rami scientifici e umanistici, dagli organi di governo e dal potere politico. Noi cogliamo nel testo la prevalenza di una conduzione collettivistica e impersonale a scapito della competenza e della responsabilità individuale. Questa è l'anima della proposta di riforma. La competenza, e quindi la responsabilità, sono annullate nella collettivizzazione del dipartimento; la figura del docente è quasi ridotta al rango di funzionario dipendente, di subordinato gerarchico.

Nella logica di siffatta struttura s'inserisce la eliminazione della libera docenza: tema sul quale, credo, si intratterrà in modo particolare il mio collega Ferioli. La libera docenza è stato un istituto di cui s'è abusato in Italia, soprattutto in taluni settori. Ma anche qui ritorna lo stesso dilemma: correggere o eliminare? Si può correggere. La libera docenza è sempre stata, in passato, una voce di libertà, la voce della società che portava nell'università, di contro alla scienza ufficiale, il pensiero libero. Ricordo all'università di Roma corsi di liberi docenti che erano frequentati assai di più di quanto non lo fossero quelli di cattedratici. E quei liberi docenti erano bravissimi.

**Monaco.** Come Bastianelli.

**Bozzi.** Era gente di grande cultura, che a volte trattava i temi particolari. Vi era cioè la varietà nell'insegnamento, vi era la circolazione delle idee. Il giovane aveva anche una libertà di scelta, una maggiore possibilità di apprendimento.

La libera docenza, quindi, ha una sua validità. Proprio in questo sistema che voi create chiuso, in qualche misura oppressivo della libertà di insegnamento, essa può essere una valvola. E invece voi la volete sopprimere creando un sostituto che non è tale: il dottorato di ricerca. Non so poi chi seguirà il dottorato di ricerca, con le carriere bloccate, con i 7-8 mila docenti che verranno immessi. Nessuno si muove se non ha una spinta, un incentivo, un interesse lecito, se non è sospinto da una molla. I giovani batteranno ad altre porte, anziché a quelle universitarie.

Onorevole Elkan, questa non è una affermazione nostra. Vedremo più analiticamente le cose quando passeremo all'esame degli articoli. Cogliendo però fior da fiore, credo che questa tendenza politicizzatrice negli atenei si possa individuare, per esempio, nelle norme che riguardano la composizione degli organi di governo, in cui i docenti sono sempre in minoranza. In tali organi vi sono delle «rappresentanze». Ora, guardiamo la realtà del nostro paese, non gli schemi astratti: quelle «rappresentanze» sono portatrici d'interessi politici e partitici. Un giornalista ha calcolato che, tra tutte le università già esistenti, si conteranno non meno di 700 rappresentanti di enti locali: cioè una mobilitazione di massa di elementi tipicamente partitici, variegati in tutte le correnti che i partiti albergano. Questa è una forma di politicizzazione.

**Cassandro.** Fatta per paralizzare l'università.

**Bozzi.** Le università passeranno probabilmente (lo dico con profondo rammarico) dal regime attuale, che si dice monocratico, ad un regime di maggioranze mal combinate o, peggio, ad un regime di assemblea.

Gli organi hanno un'importanza determinante nella conduzione e nella programmazione della vita universitaria. A proposito di questa programmazione, onorevoli colleghi, mi permetterò di richiamare la vostra attenzione sull'articolo 48, lettera g). Vi si afferma che il Consiglio nazionale universitario «indica agli organi politici responsabili gli elementi per l'attuazione di una politica programmata di orientamenti universitari, in funzione delle possibilità di occupazione e delle esigenze di sviluppo civile ed economico del paese e della collaborazione internazionale». (*Interruzione del deputato Cottone*).

Possiamo proclamare in tutti gli articoli che l'università è autonoma e l'insegnamento libero. Ma sorge poi subito la contraddizione delle cose. Che cosa significa la dizione: «indica agli organi politici responsabili»? E chi sono questi organi? Il Governo? Il ministro della pubblica istruzione? Non si sa bene. Questo organismo universitario indica agli organi politici re-

sponsabili «gli elementi per l'attuazione di una politica programmata» che riguarda l'insegnamento, la ricerca, in relazione alla situazione economica del paese e allo sviluppo civile: una formula, cioè, che abbraccia tutta la vita associata del paese. Questo potere programmatorio uccide la libertà di insegnamento.

Lo stesso concetto ritroviamo nell'articolo 10, dove si afferma: «A ciascun docente è garantita, nello svolgimento delle sue funzioni, anche se programmate nell'ambito del dipartimento» (quell'«anche» è una preziosità, perché la programmazione non è una eventualità, ma è la regola!) «la libertà di studio, di ricerca, di insegnamento», e via di seguito. Ma quale libertà avrà questo docente? La libertà che può avere il carcerato. Anche il carcerato fa la sua passeggiata, si muove nell'ambito della sua cella o nel cortile delle prigioni. Ma la chiamate libertà d'insegnamento, questa? E che cosa resterà a questo povero docente, se non quello che gli concede l'articolo 25, cioè la possibilità del dissenso? È il meno che gli si potesse concedere!

Quando si dice a un docente, come esemplificava poco fa l'onorevole Lucifredi: vada ad insegnare, anziché diritto amministrativo, diritto farmaceutico (che, pure, è una branca del diritto, nella crescente specializzazione che esaspera e rompe l'unità della scienza), ebbene quel docente potrà dir di no. Ma lo dirà una volta! Possiamo congegnare le università sul dissenso, sul contrasto fra docente e dipartimento, sul contenzioso continuo? Di questo passo, onorevole sottosegretario, è fatale uno scivolamento nella conformità e dalla conformità al conformismo. Ed io credo che questa sia cosa assai triste.

Se leggiamo anche l'articolo 42, vediamo che vi è spazio per la preoccupazione che i «baroni», cacciati via dalla porta, rientrino dalla finestra. Vi sarà anche il pericolo che coesistano i «baroni» antichi ed i «baroni» nuovi. Il consiglio di ateneo, composto di 99 persone, è configurato come un luogo di agone politico, d'incontro e di scontro di opinioni politiche; e così lo stesso dipartimento. Ebbene, il consiglio di ateneo esprime una giunta ristretta; poi l'operazione si assottiglia, perché la giunta può – e il «può» qui ha il valore di un «deve» – «affidare a singoli suoi membri il compito di sovrintendere a specifici settori dell'organizzazione universitaria». Quindi avremo delle specie di governatori settoriali della vita dell'università, senza che si sappia bene quale sia il contenuto preciso dell'espressione «sovrintendere». Che cosa significa sovrintendere? Anche alla attività di ricerca scientifica? Anche all'attività di insegnamento?

Ora, onorevoli colleghi, credo che queste preoccupazioni, anche se non espresse, siano nell'animo di tutti. Non è ufficio delle università operare per conformare la società in questa o in quella maniera. No! C'è un rapporto vicendevole di condizionamento fra società e università; ma esso ha un nome preciso: libertà. Una università è libera, se libera è la società. Una società può essere libera, se questa grande fucina di idealità, di scienza, di

arte, di libero insegnamento che è l'università, è essa stessa libera. Ecco in che consiste quel reciproco condizionamento, quel rapporto reciproco di mezzo a fine. Le università offrono alla società il prodotto della loro critica, del loro pensiero antidogmatico, anti-guida, anti-indirizzo programmato; e da un tal lievito la società pluralistica trae alimento per farsi e disfarsi di continuo, senza uno schema prefabbricato. Voi invece volete ad ogni costo fare una università programmata, in funzione del contingente. Non vi rendete conto della necessità di avere in questo campo una certa lungimiranza. La nostra non è soltanto una visione liberale; è, a nostro giudizio, l'esatta interpretazione della Costituzione che configura appunto una società pluralistica, rispettosa delle autonomie, dall'autonomia individuale all'autonomia delle formazioni sociali, momenti relativi di una dialettica che poi attende una sintesi in sede politica: le università danno lievito e alimento a questi diversi centri di energia. Ecco la società che noi vogliamo, che è la società delineata dalla Costituzione e che voi viceversa tradite surrettiziamente!

Onorevoli colleghi, passo ad altro argomento. Rilevo che nella stessa logica di questa struttura, che ho definito, forse un po' pesantemente – ma sono profondamente amareggiato dalla riforma – «struttura oppressiva delle università», si inserisce il divieto di esercitare libere professioni. Si vuole cioè staccare il docente dalla vita. Anche qui, lo sappiamo tutti, ci sono state deviazioni, distorsioni, abusi: il gusto del guadagno privato ha preso spesso il sopravvento sull'adempimento del dovere. I rimedi però ci sono, ma non è aumentando le sanzioni che si elimina il reato. Ci vuole un diverso ambiente morale, ci vuole una società pulita. Oggi, invece, la puzza sale da tutte le parti, onorevoli colleghi, e il male non è tanto che salga la puzza quanto l'assuefazione di quasi tutti al cattivo odore. Noi non reagiamo più. È questa mancanza di sensibilità, di reattività, il male peggiore. Ripeto, per non far commettere certe azioni non basta aumentare le pene, occorre invece un processo di educazione morale, di rinnovamento spirituale della società al quale noi uomini politici dovremmo innanzi tutto por mano.

Dicevo che abbiamo creato le incompatibilità. Ma anche qui tutto si svolge all'italiana. La professione non la esercita l'individuo, la esercita il dipartimento, sicché taluno ha parlato di «dipartimento-bottega». Onorevoli colleghi, questo è un fatto di straordinaria gravità, che ha già dato risultati negativi nei campi in cui è stato sperimentato. In primo luogo, c'è un aspetto di collettivizzazione della professione, che rompe il rapporto fiduciario. La libera professione, che è manifestazione di libertà, si fonda sul rapporto fiduciario del cliente con l'avvocato, l'ingegnere, il medico, il commercialista, e così via, secondo una scelta. Voi, invece, collettivizzate la libera professione, trasferendola al dipartimento, cioè ad un organo collegiale che, come tutti i collegi, può finire con l'essere irresponsabile (c'è la «macchia del collegio» – diceva un magistrato fautore del giudice unico; il collegio in cui ciascuno si nasconde dietro l'altro, confondendo il proprio

voto). Si ha, cioè, una fuga dalle responsabilità individuali. Questo è il primo fatto negativo. Con il timbro autorevole di un dipartimento universitario, voi uccidete la libera professione anche per un altro verso. Non soltanto, infatti, impedito al singolo professionista docente di esercitare la sua attività, ma la rendete più difficile o la impedito anche al professionista non docente universitario, il quale si trova di fronte al terribile e pesante concorrente costituito dal dipartimento. Non so se esagero o se sbaglio in questa diagnosi. In una parola, il dipartimento universitario si mette ad esercitare collettivamente l'attività del libero professionista. Tanto per fare un esempio illuminante, molti comuni si rivolgeranno ai dipartimenti urbanistici per avere il progetto di piano regolatore della zona a cui sono interessati. Parecchi enti pubblici, inoltre, chiederanno i pareri, anziché all'avvocatura dello Stato, al dipartimento di giurisprudenza. Dove poi i docenti a tempo pieno possan trovare il tempo per svolgere tali pesanti attività, non saprei. Probabilmente lo troveranno, perché sono remunerati; e avremo anche i procacciatori di affari. Questo è uno snaturamento delle funzioni dell'università e, al tempo stesso, delle funzioni della libera professione, che si svilisce e si politicizza. Infatti, fatalmente, nei suddetti pareri, o nei piani regolatori, non potrà non esservi la nota politica predominante nel dipartimento. E sapete come, in materia urbanistica, ad esempio, l'impostazione politica sia un fatto di grande momento.

Ecco la riforma alla quale, onorevoli colleghi, ci avviamo. Da qui nasce l'impegno dei liberali. Del dipartimento in sé io non parlo, perché dico umilmente che non ho capito bene cosa sia, soprattutto nel campo umanistico. Arrivo forse a capirlo nel campo scientifico, ma anche in tal caso non lo vedo come obbligatorio. Avrei preferito una sperimentazione, un congegno facoltativo, come era nel nostro progetto. Si poteva, sul banco di prova della realtà, sperimentarne l'efficacia, provando e riprovando. Non si fanno tagli netti da un sistema che ha una tradizione dietro di sé. La tradizione vale talora più della legge. Invece, si opera proprio un'inversione completa, una svolta netta verso un sistema diverso.

Ho l'impressione che i dipartimenti potranno funzionare se si assideranno su un principio autocratico, se ci sarà l'autorità, se ci sarà la programmazione. Quindi, ripeto, avremo la conformità e il conformismo, e tanti saluti alla libertà di insegnamento. Il principio per cui «l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento» resterà scritto nell'articolo 33 della Costituzione, mentre nella realtà sarà di continuo contraddetto. Un giovane studioso che non appartiene agli *ope legis* mi ha mandato questi quattro versi a proposito del dipartimento che, onorevole Elkan, a lei che è un cultore anche di poesia, voglio leggere, perché sono carini: «C'era in giro gran spavento per il reo dipartimento, ma da ultimo finì che anche lui si dipartì». Io credo che questa sarà la fine del dipartimento nello scontro con la realtà dei fatti. L'unica parte di questa riforma che si attuerà sarà l'immissione garibaldina dei docenti.

**Tedeschi.** Questi versi zoppicano nella metrica.

**Bozzi.** Non credo; in ogni caso, la metrica fa parte del nozionismo, è superata ormai; è materia di contestazione.

Ora, onorevoli colleghi, concludendo questo mio lungo discorso che è quasi uno sfogo erompente dall'amore che portiamo per l'università e per un certo tipo di società, noi sappiamo bene che la nostra battaglia di liberali avrà scarsa risonanza: Kinglax lavora – mentre noi stiamo qui a discutere – senza dare importanza alle cose che noi diciamo. Vogliamo comunque lasciare una testimonianza, non per la storia – Dio ce ne guardi –, ma per le cronache parlamentari. Sarebbe per noi grande ventura se le cose dette da me e dai miei colleghi con varietà di atteggiamenti e di sfumature, pur su una impostazione centrale comune, avessero una qualche eco o, almeno, suscitassero un dubbio, una perplessità, un momento di ripensamento. Io so che vi sono, fra coloro che hanno posto mano a questa riforma, persone aperte e sensibili ai problemi della scuola, amanti della scuola, sicché confidiamo che almeno qualche miglioramento si possa ottenere.

Noi viviamo in stagione di riforme, mi pare. Noi sforniamo leggi come pezzi di ricambio, a ritmo crescente: tanti pezzi di ricambio oggi; tanti ieri: ma quant'è bravo il Parlamento! Anche qui la massificazione: non voglio muovere critica a nessuno, ma tale è la realtà. Oggi si conta a pezzi; non si guarda la qualità della legge, ma la quantità delle leggi. E il centro-sinistra le partorisce, con travaglio, con il forcipe. Onorevoli colleghi, tutte le leggi che noi abbiamo sfornato, che la maggioranza ha sfornato in quest'ultimo periodo, hanno una nota comune, come una costante. Pur nella diversità dei provvedimenti, da quello sulla casa alla legge agraria, alla progettata riforma universitaria, che è la più grave di tutte perché incide profondamente e per lungo tempo sulla società, hanno tutte una nota comune, ed è la tendenza alla burocratizzazione, la tendenza a programmare, all'esaltazione del dogma e dell'idea-guida. E a questa collettivizzazione, a questa frustrazione dell'iniziativa individuale, della competenza individuale, della responsabilità individuale, a questa mortificazione dell'uomo intero, dell'uomo che vive nella società e concorre a farla e a disfarla con un moto continuo ed inesausto della sua libera coscienza, noi ci opponiamo con impegno, perché qui è in giuoco un tipo di cultura e di civiltà. Questa riforma inciderà sulla classe dirigente del paese, a tutti i livelli, inciderà soprattutto sui giovani. E come vogliamo formare una gioventù viva, combattiva, responsabile, ansiosa del nuovo, se creiamo una università declassata, se «licealizziamo», come è stato detto da taluno, l'università, se volgiamo le spalle alla libertà liberatrice? Sarebbe veramente cosa molto triste! Noi ci auguriamo che ci sia un ripensamento e che molti degli emendamenti che noi presenteremo riescano a far sì che la riforma, se approvata, abbia contenuto meno dannoso di quello che provocherebbe il testo attuale. (*Applausi dei deputati del gruppo liberale – Congratulazioni*).

Seduta del 10 novembre 1971

*Intervenendo sull'articolo 2 del provvedimento, che affronta il rapporto tra università e ricerca scientifica, Bozzi evidenzia che la formulazione del testo non mette bene a fuoco che gli atenei sono i luoghi principe della ricerca.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, il mio intervento tende a mettere in evidenza le incongruenze e la scarsa intelligibilità di questo articolo 2 della legge, che dovrebbe affrontare il rapporto tra università e ricerca scientifica. In realtà chi legge questo articolo non riesce ad afferrare il senso di una serie di norme nominalistiche e alquanto approssimative.

Il primo comma afferma che l'università è il «centro primario» della ricerca scientifica. Ora, quando si colloca un aggettivo accanto ad un sostantivo, vi è sempre il timore che in questo modo il sostantivo stesso venga squalificato, e non già qualificato: e questa norma sembra a noi che riveli una certa tendenza alla squalificazione dell'università, dal momento che affermare che essa è il «centro primario» della ricerca significa implicitamente riconoscere che in realtà vi sono altri centri di ricerca, sia pure secondari o complementari.

Infatti così è, perché appena si passa alla lettura del secondo comma si constata una realtà che è amara, cioè l'esistenza di una pluralità di centri (non si sa più se primari o come altrimenti qualificarli) di ricerca sovvenzionati o pagati interamente dallo Stato. Vi è quindi questo pluralismo di ricerche, alcune delle quali è ricerca pura, altra ricerca applicata, altra ancora ricerca combinata contenente l'uno e l'altro aspetto.

Pertanto il secondo comma contraddice al primo. In sostanza, la domanda che noi rivolgiamo ai colleghi che hanno scritto questo articolo è la seguente: si vuole veramente fare delle università il centro, non vogliamo dire esclusivo, ma prevalente ed assorbente, di tutta la ricerca scientifica, oppure in questa costellazione, in questo arcipelago, l'università è una delle isole, che si qualifica sulla carta come primaria, mentre poi le cose restano come oggi sono, cioè in uno stato di disordine e di contrasto?

Qui si rinvia ad una legge futura. Anche questo è uno strano modo di legiferare, cioè che una legge dica che a determinate cose provvederà un'altra legge successiva. Ma quale valore di impegno giuridico ha una norma di una legge ordinaria? La legge successiva farà quello che crederà di fare in quel momento in cui sarà posta in essere. Non è che qui si tratti di una legge costituzionale che obblighi il futuro legislatore ordinario a dare alla normazione successiva un certo contenuto. Si tratta invece di una legge ordinaria. Qui si dice che una legge successiva coordinerà. Coordinerà? Ma come, in che maniera?

Ci troviamo quindi dinanzi ad una espressione, ripeto, nominalistica. Noi preferiremmo che tutto il mondo della ricerca scientifica gravitasse attorno alle università, che sono – come è stato detto – organismi docenti ed or-

ganismi ricercatori, e organismi docenti in quanto anche organismi ricercatori, perché altrimenti si fa veramente del nozionismo, sia pure ad un certo livello. L'università deve insegnare ciò che continuamente ricerca, e la ricerca si vale dell'insegnamento. È un processo osmotico continuo.

Questa raffigurazione, per contro, è veramente terribilmente sfumata, evanescente, e non si sa quale potrà essere il contenuto di questa normazione successiva.

Queste sono le cose che noi volevamo dire, a conferma di una certa tendenza nominalistica ed evanescente di tutto questo disegno di legge.

*Nella stessa seduta si dichiara contrario a stabilire con legge che tutte le articolazioni dell'università debbano avere sede in un centro unico, ritenendo sia lesivo per l'autonomia degli atenei.*

**Bozzi.** Molto brevemente, signor presidente, onorevoli colleghi, per associarmi alle considerazioni svolte dall'onorevole Greggi. In realtà questo secondo comma sul quale soltanto mi soffermo è espressione, forse, di quella che il relatore per la maggioranza onorevole Elkan ha chiamato autonomia orientata e cioè, traducendo in lingua italiana, non autonomia. È una espressione sopraffattrice del potere centrale rispetto alla libertà delle università. Perché vogliamo con legge stabilire che tutte le articolazioni dell'università, siano essere dipartimenti o siano gli istituti, debbano essere in un centro unico? Perché questa concentrazione *ope legis*? Ma rimettiamola agli statuti, una determinazione di questo genere; se no, veramente, in che cosa si estrinseca l'autonomia dell'università? Valuteranno i singoli organi degli atenei se circostanze ambientali e culturali consigliano la concentrazione o no; e potranno consigliarla in un momento, ed in un altro momento no. Lasciamo questa valutazione agli organi di governo dell'università. Queste mi sembrano considerazioni fondamentali. È stato detto dal collega Nicosia che c'è una grande richiesta di nuove università, fatto collegato ancora con il valore legale del titolo di studio, evidentemente. Mezzo acconcio per evitare questa richiesta non è l'accentramento, ma evidentemente la possibilità del decentramento. Teniamo conto di questa realtà incalzante.

Vorrei soltanto aggiungere un'altra cosa che riguarda questo articolo 3 e altri che seguono. In questo articolo 3 compare per la prima volta, al secondo comma, la menzione dell'istituto del dipartimento. Io non vorrei che, se per avventura – come temo – fosse votato il comma, si creasse una specie di preclusione a favore dell'istituto del dipartimento. Quindi non so, signor Presidente, mi rivolgo soprattutto a lei, se l'inciso «dove funzionano i dipartimenti che lo compongono» non debba essere accantonato. Quando sarà votato l'istituto del dipartimento, si potrà votare anche questa dizione.

Seduta del 12 novembre 1971

*Bozzi, pur essendo favorevole al principio di liberalizzazione degli accessi alle università, si dichiara contrario a consentire l'ammissione ai corsi di laurea per gli studenti che abbiano superato il venticinquesimo anno di età.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, il mio intervento sarà breve e pacato, molto più pacato di quanto non sia di regola, dato il clima alquanto eccitato che si è instaurato or ora.

L'articolo 7 riguarda un tema molto importante, cioè quello dell'accesso all'università, che è strettamente collegato con quello – in ordine al quale noi ci siamo lungamente battuti – del valore legale dei titoli di studio. Ammesso il principio della liberalizzazione degli accessi, lo sbocco logico era quello dell'eliminazione del valore legale del titolo di studio, ma quest'ultimo principio non è stato accolto. Tuttavia noi restiamo favorevoli al più largo accesso alle università, ma non per trasformarle, come comunemente si dice, in università di massa, dando a questa espressione «di massa» un valore declassatorio, dequalificante. Noi pensiamo che si possa avere una libertà di accesso agli atenei e nello stesso tempo congegnare le università in maniera selettiva, in maniera qualitativamente elevata.

Ma, detto questo circa la larghezza di accesso alle università, noi ci domandiamo – con particolare riferimento alla lettera *b*) dell'articolo 7 – se era proprio indispensabile ammettere alle università anche coloro che hanno superato il venticinquesimo anno di età, pur se sprovvisti del titolo di cui alla precedente lettera *a*), previo accertamento di un certo livello di preparazione culturale.

Ora, è bene aprire le porte all'università, ma è proprio indispensabile spalancarle? Noi abbiamo delle università che scoppiano per il numero. Questa proposta di riforma, onorevoli colleghi, è completamente disancorata dalla realtà. È veramente in tutti i suoi aspetti una riforma velleitaria. A Roma abbiamo più di 110 mila studenti. Ne dovremmo avere secondo la riforma 20.000 per ogni ateneo. Ci vorrebbero quindi altri sei atenei a Roma.

**Nicosia.** Sei, per ora.

**Bozzi.** Come si fa? Allora, diciamo noi, apriamo pure le porte ma non spalanchiamole, non creiamo illusioni, onorevoli colleghi. Questa invece è la legge delle illusioni. Perché fare accedere coloro che sono già arrivati all'età di almeno 25 anni? Venticinque anni è il *plafond* minimo, al limite potrebbero averne anche 80. Perché permettere questo? Se questa gente ha già dimostrato di avere acquisito da autodidatta un patrimonio culturale proprio, perché dobbiamo dare anche il timbro, quello che Einaudi chiamava il «bollo»? È il mito del pezzo di carta che crea le illusioni, che poi si convertono troppo spesso in amare delusioni. Ripeto, se un cittadino ha

superato il venticinquesimo anno di età, ha dato prova di avere acquisito per conto proprio un patrimonio culturale, ebbene, continui per conto proprio ad arricchirsi, frequentando le università, che sono aperte anche ai non studenti. Questo cittadino frequenti dunque gli atenei, non è detto che debba diventare uno studente. Comunque dobbiamo evitare di incrementare il processo inflazionistico in atto.

Queste sono le ragioni delle nostre riserve, che sono quasi una contrarietà precisa a questa lettera *b*) dell'articolo 7, primo comma, della legge.

È ben vero che la proposta prevede un esame di Stato. Ma anche a questo riguardo dobbiamo domandarci: abbiamo i congegni materiali per predisporre questi accertamenti? Noi sappiamo in quali condizioni è la scuola italiana. Dobbiamo creare allora altre commissioni per accertare se costoro che non hanno un titolo di studio possono accedere o meno? E veramente indispensabile? Quale tipo di società – questo per guardare un poco più in alto – configuriamo? Se un cittadino ha un suo patrimonio culturale, che si è costruito da se stesso, il che è la cosa migliore, perché lo vogliamo sedurre con il diploma di laurea? Ebbene, corra la gara della vita, corra la grande competizione nella società con le forze che da se stesso, spontaneamente, con la propria intelligenza, con la propria coscienza, ha saputo acquisire. Qui, ripeto, si tratta soltanto del mito del pezzo di carta che domina sempre questa legge e la domina anche in questo aspetto che non è tra quelli in misura minore criticabili. (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

Seduta del 17 novembre 1971

*Bozzi afferma che il gruppo liberale voterà contro l'articolo 10, perché stabilisce la programmazione delle attività di ogni singolo docente, contravvenendo lo spirito della libertà di insegnamento prevista dall'articolo 33 della Costituzione.*

**Bozzi.** Il gruppo liberale voterà contro questo articolo 10. Le ragioni sono state già esposte dall'onorevole Mazzarino e dall'onorevole Giomo. Io molto brevemente le riassumo. In questo articolo 10 si concreta la prima grossa violazione della libertà di insegnamento che è garantita dalla Costituzione nell'articolo 33. I concetti di programmazione in linea generale e di libertà di insegnamento sono due concetti che malamente possono coesistere, tanto più che nella specie non si tratta di una programmazione generale, di indirizzo di insegnamenti, ma dell'insegnamento del singolo docente. Quindi si fa una affermazione di principio che è immediatamente contraddetta dalla strutturazione della norma.

È veramente risibile l'inciso «anche se programmate nell'ambito del dipartimento», perché l'articolo 25 della stessa legge si incarica di farci sa-

pere che questa programmazione è un fatto istituzionale nella vita del dipartimento. Ed è con profondo rammarico che dobbiamo ancora rilevare che è quanto mai strano che in una norma di legge ordinaria si introduca un principio che contraddice a un principio fondamentale della Costituzione. Cioè qui si fa l'ipotesi che la libertà di insegnamento possa essere conculcata e si mette a disposizione del docente uno strumento contenzioso per porvi riparo. Questo è veramente offensivo per la scuola in generale e per l'istruzione superiore in particolare.

Non si può fare una scuola seria sulla base dei ricorsi, dei controricorsi, sulla base del contenzioso; sono fatti che vanno assegnati alla coscienza e all'intelligenza dei docenti.

Per questi motivi voteremo contro l'articolo 10. (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

Seduta del 23 novembre 1971

*Il deputato liberale prende la parola a favore del nuovo istituto del dottorato di ricerca, osservando però che il testo del disegno di legge prevede l'immissione di un cospicuo numero di docenti nei prossimi anni e quindi i futuri dottori di ricerca si troveranno senza sbocchi per la carriera universitaria.*

**Bozzi.** Signor Presidente, alcune osservazioni molto brevi; anzi, una sola osservazione. Come hanno già detto i colleghi Mazzarino e Giomo, noi non siamo contrari, in linea di principio, al nuovo istituto del dottorato di ricerca. Saremmo lieti se venissero all'istituto apportate le modificazioni da noi suggerite.

Una sola osservazione vorrei fare; essa ha riguardo a questo testo così come è compilato. Mi sembra che sull'istituto del dottorato di ricerca si potrebbe scrivere il verso dantesco: «lasciate ogni speranza, o voi che entrate», perché esso non è fine a se stesso; e, di regola, una tappa della carriera universitaria. Il dottorato di ricerca deve avere uno sbocco.

Ora, così come è congegnato il testo, soprattutto con riguardo agli articoli 66 e 67 dello stesso disegno di legge, vi sarà una immissione massiccia di docenti nel giro di pochi anni, sicché agli eventuali dottori di ricerca non sarà dato in concreto adito alla speranza di accedere alla carriera universitaria. C'è quindi, nella struttura della riforma, una contraddizione palese: questo del dottorato di ricerca è un istituto positivo, soprattutto se sarà modificato, ma un istituto che nella realtà concreta, per lo meno per un numero di anni assai notevole, non potrà avere applicazione, perché sarà privo della molla dell'interesse.

## VI LEGISLATURA



CAMERA DEI DEPUTATI  
SUL FINANZIAMENTO PUBBLICO DEI PARTITI POLITICI

Seduta dell'8 aprile 1974

*Il dibattito politico-culturale relativo alla funzione dei partiti politici all'interno dell'ordinamento italiano, alla loro natura giuridica e all'ammissibilità del finanziamento pubblico si sviluppa fin dalla Costituente e si intensifica a partire dalla fine degli anni Sessanta con l'emergere dei finanziamenti illeciti.*

*Nel febbraio 1974 la pretura di Genova invia trentacinque avvisi di reato a petrolieri, dirigenti dell'ENEL ed esponenti politici, tra cui i segretari amministrativi dei quattro partiti di governo, per le sovvenzioni versate dalle compagnie petrolifere in connessione a determinati provvedimenti legislativi o amministrativi. Nell'inchiesta sono coinvolti anche sette ministri (gli atti relativi verranno archiviati, in tempi diversi, dalla Commissione inquirente per i procedimenti d'accusa).*

*Questo nuovo scandalo determina una accelerazione dell'attività parlamentare, che fino ad allora non aveva portato avanti l'esame dei pochi progetti di legge presentati al riguardo (in particolare, nella III legislatura, l'atto Senato n. 124, per iniziativa di Sturzo, e nella V legislatura l'atto Camera n. 3630, di Bertoldi e altri).*

*Il 20 marzo 1974 viene presentata la proposta di legge C. n. 2860, sottoscritta dai capigruppo della maggioranza parlamentare (Piccoli, Mariotti, Cariglia, Oronzo Reale) a cui viene abbinata la proposta C. n. 39, già ripresentata nella VI legislatura da Bertoldi. Dopo una breve discussione in Commissione affari costituzionali (1 e 2 aprile), l'atto C. n. 2860 viene assunto come testo base, e portato all'esame dell'Assemblea l'8 aprile. Esso prevede dei contributi a titolo di rimborso per le spese elettorali e a titolo di concorso nelle spese di organizzazione permanente, più una serie di norme volte ad assicurare la trasparenza delle entrate finanziarie (finanziamenti vietati, obbligo di pubblicazione del bilancio, controllo degli organi delle Camere).*

*La critica di Bozzi è netta, in contrasto con il sostanziale accordo di tutti gli altri gruppi (fatta eccezione per i rappresentanti delle minoranze etnico-linguistiche). Riguarda tanto l'opportunità (l'attività della Commissione inquirente è in corso) che il merito: in particolare, egli rileva che il finanzia-*

*mento statale non è sufficiente per la moralizzazione della vita pubblica, e che comunque il provvedimento presenta diverse falle nel sistema dei divieti e dei controlli. Ritiene, inoltre, che esso monopolizzi il campo dell'attività politica in favore dei partiti, senza peraltro garantirne la democraticità interna.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, vi è molta fretta per l'approvazione di questo disegno di legge. Ne abbiamo avuta l'ultima prova or ora: il relatore rinuncia ad illustrare il suo punto di vista in aula. Bisogna, evidentemente, approvare il testo prima del nuovo anno «mille», che sarà il 12 maggio 1974, entro il quale si teme non so quale tipo di catastrofe politica, economica o sociale.

È ben vero che di un provvedimento sul finanziamento dei partiti si parla da molto tempo in Italia. Vi sono state anche iniziative di gruppi parlamentari in convegni di studio, in tavole rotonde; ma è anche vero che l'argomento è stato tenuto sempre in frigorifero. È venuto alla ribalta, ora, con molta fretta, ripeto. E viene spontanea una domanda: perché?

Vi è una strana coincidenza con un momento politico estremamente delicato. Nella relazione dei quattro partiti proponenti si accenna ad uno stato di necessità. Evidentemente è esplosa una situazione nuova. Abbiamo avuto, di recente, al Senato, la negazione dell'autorizzazione a procedere per la vicenda INGIC. Non direi che sia una bella pagina per il Parlamento italiano; si è, per così dire, scritta quasi una licenza con lettere illecite penali da parte dei parlamentari.

Adesso questo provvedimento per il finanziamento dei partiti cosa vuol significare? Vuol significare una tavola di salvataggio? Vuole essere un colpo di spugna? Vuole essere una legge che, nel momento in cui l'autorità giudiziaria parlamentare sta indagando su alcuni fatti ben precisi, che hanno giustamente commosso l'opinione pubblica, vuole apprestare uno stato di necessità *ex post* che giustifichi quell'azione?

Se così dovesse essere, onorevoli colleghi, sarebbe cosa assai triste questa specie di esimente o di attenuante che il legislatore appresta per influenzare la libertà del giudice, sia pure del giudice parlamentare, qual è in questo momento la Commissione inquirente.

Ed è per questo che noi avremmo preferito – e probabilmente questo punto costituirà oggetto di una nostra iniziativa nella seduta di domani – che questo argomento fosse rinviato. C'è una questione che chiamerò di opportunità costituzionale, c'è un giudizio in corso. È costituzionalmente opportuno, è opportuno nel merito, che il Parlamento si appresti a varare una legge che in qualche misura può influire, o si può pensare che influisca – perché in certe materie l'apparire uguale è uguale all'essere – sul giudizio in corso?

Noi avremmo preferito, dicevamo, che questa materia fosse rinviata all'esito del giudizio parlamentare; anche perché dall'esito di questo giudizio si potrà forse – io me lo auguro – apprendere quanta parte del denaro

versato dai cosiddetti corruttori, che poi non si sa bene se sono dei concussi, secondo l'interpretazione di alcuno di loro, è andata veramente ai partiti e quanta parte, viceversa, è rimasta in rivoli di diversa natura – chiamiamoli così, tanto ci intendiamo subito – di carattere personale.

Anche questa sarebbe stata una indagine estremamente necessaria, prima di affrontare il tema del finanziamento statale dei partiti; un'indagine, un accertamento di questo genere, preliminare, mi sarebbe sembrato quanto mai opportuno.

Si dice che bisogna moralizzare i partiti: ve ne è certamente bisogno, e su questo punto opinione pubblica e Parlamento credo siano concordi. Bisogna spegnere, eliminare le incentivazioni al mal agire, al mal operare. È giusto: bisogna evitare le tentazioni e soprattutto i condizionamenti, la forza dei gruppi di pressione economici e sociali, nei confronti dei parlamentari, per distogliere questi ultimi dalla valutazione serena dei fatti politici, economici e sociali, non perché i parlamentari vivano in una sorta di campagna pneumatica, in un ambiente rarefatto. Ben si comprende come l'uomo politico vive e debba vivere nella realtà, con tutti i suoi risvolti, con tutte le sue pressioni, ma non deve essere distolto, nelle valutazioni e nelle decisioni, dall'interesse generale della collettività.

Ma servono le leggi a questo fine? Io, al riguardo, mostro un profondo scetticismo: certo, la legge è uno strumento importante e, talvolta, di rottura per incanalare un certo tipo di costume. Da una parte, la legge recepisce la realtà sociale, e d'altra parte, a volte e non sempre, concorre a rompere incrostazioni ataviche, a portare avanti un certo tipo di discorso. Ma in questa materia che, se non esclusivamente, è prevalentemente di costume, di sensibilità morale, di sentimento dello Stato e di devozione direi quasi religiosa verso la cosa pubblica, certi temi o si sentono o non si sentono: non sono le leggi ad imporli!

Difatti, il contributo di cui parla la proposta di legge, come ha detto chiaramente in Commissione e come ha ripetuto nella sua relazione il relatore onorevole Galloni (sono lieto di dargli atto della sua veramente pregevole relazione scritta), è un contributo non sostitutivo, bensì integrativo. Nelle maglie del provvedimento stesso, vi sono tanti strappi per cui il finanziamento più o meno condizionante, più o meno lecito, passa largamente.

Circa il contributo da parte di società a partecipazione statale, si fa riferimento al 20 per cento, come limite alla partecipazione statale stessa, come se fosse un problema di quantità, e non un problema di valore o qualità; come se la partecipazione statale, di per sé sola, qualunque sia la sua entità, non servisse a pubblicizzare queste società ed a rendere quindi impossibile il contributo ai partiti.

Vi è la possibilità di conferire un contributo ai singoli, ed attraverso il singolo si può egregiamente finanziare il partito. Le iniziative, la propaganda che il singolo fa per sé, si risolve a vantaggio del partito. Ecco quindi un'altra smagliatura.

È previsto che il finanziamento sino ad un milione sfugga: nonostante la svalutazione della lira, la quale oggi non fluttua più, ma è comunque svalutata, un milione rappresenta sempre un addendo che, unito ad altri, può arrivare a cifre assai ragguardevoli. Vi possono essere finanziamenti alla stampa quotidiana e periodica, che rappresentano modi per finanziare anche i partiti. Vi sono i finanziamenti che provengono da organizzazioni, diciamo anche da Stati stranieri, che sfuggono a qualsiasi controllo e che evidentemente pongono un condizionamento quanto meno ideologico generale, seppur non particolare, con riguardo a questo o a quell'indirizzo politico. Vi sono i finanziamenti che possono venire da associazioni che non sono società e che quindi non hanno bisogno di iscriverne nei loro bilanci l'erogazione del contributo: per esempio, dalle associazioni sindacali.

Come vedete, vi è un complesso di smagliature tali per cui anche l'intento moralizzatore viene a svanire e le tentazioni restano, e possono essere facilmente soddisfatte. A questo riguardo, vorrei fare un'altra considerazione. Ma è sufficiente di per sé il solo finanziamento dei partiti per moralizzare la vita pubblica? Ammesso che in qualche misura lo possa essere, è esso sufficiente o non sono necessarie altre provvidenze? Non si pone, il finanziamento, come una tessera di un mosaico più vasto? Non si riconosce in un contesto di altre misure, che sono indispensabili e delle quali tutti parlano, ma dalle quali tutti si ritraggono quando si tratta di tradurle nel concreto?

Accenno a due di esse, che sono importantissime. La prima è la revisione delle immunità parlamentari. È inutile stabilire sanzioni, quando poi per avventura le immunità si trasformano in impunità. Qui, onorevoli colleghi, vorrei chiarire il pensiero del gruppo liberale. Noi non siamo per l'eliminazione dell'immunità parlamentare. Sappiamo bene che questo istituto è a garanzia innanzi tutto del Parlamento e della funzione del parlamentare, è una causa obiettiva, si inserisce nella stessa ragion d'essere del Parlamento e vorrei dire della democrazia tutta intera: ma una revisione s'ha da fare. Si farà attraverso lo strumento della revisione del regolamento, se è possibile (ho qualche dubbio al riguardo, ma non è questo il tema che ci interessa adesso), si farà attraverso la modificazione dell'articolo della Costituzione che lo prevede (questo è un problema importante, ma secondario): non è questo che ci interessa; qui interessa la volontà politica di affrontare, contestualmente al tema del finanziamento dei partiti, i problemi ad esso connessi.

Ma vi è una seconda misura indispensabile: la regolazione del cosiddetto sottogoverno. Noi siamo dinanzi ad un regime di partiti di tipo feudalistico, che estendono la loro azione — degenerando, secondo noi — dal campo della politica a quello dell'amministrazione pubblica. Questa ramificazione dell'attività partitica rappresenta una degenerazione, per cui i partiti mettono le loro mani sui vari rami della pubblica amministrazione, diretta ed indiretta, trasformando in un sistema, vorrei dire, mezzadriale quella che una volta era l'attività tipica dell'esecutivo.

Ebbene, se vogliamo incamminarci (e noi siamo di questa idea) sulla via della moralizzazione, dobbiamo vedere tutte queste cose assieme. Io viceversa, onorevoli colleghi, ho dovuto constatare con amarezza che nelle relazioni dei presentatori delle proposte di legge non si fa nemmeno parola di questa esigenza: nemmeno una lettera di intenzioni, nemmeno una dichiarazione di buone intenzioni al riguardo. Io non dico di una volontà di concretare queste intenzioni, ma nemmeno di una volontà di prenderle quanto meno in esame veramente e al più presto possibile. Vi è il piede sull'acceleratore per portare avanti questo provvedimento di finanziamento dei partiti. Delle altre cose, che a questo provvedimento sono intimamente connesse, in una logica di moralizzazione pubblica, non si parla.

Prima di passare ad altri rilievi, vorrei dire che questa proposta di legge presenta, per lo meno per il mio gusto di modesto costituzionalista, delle gravi storture. Io so bene, onorevoli colleghi, che in altre leggi si affidano compiti al Presidente della Camera, ai gruppi parlamentari, ma non è un bel modo di legiferare. Le Camere in passato sono state sempre gelose della loro autonomia, ciascuna Camera della propria. La legge è l'atto complesso nel quale confluiscono le volontà delle due Camere. Le Camere sono sempre state gelose ciascuna della propria autonomia; i poteri del presidente, i poteri dei gruppi sono momenti riservati alla regolamentazione, diciamo proprio la parola, sovrana delle Camere. Invece qui c'è una confusione; qui la logica avrebbe voluto che si fosse parlato *tout court* di finanziamento dei partiti, ed invece si è percorsa una via traversa, si è messo un debito, per così dire, a carico della Camera nei confronti dei partiti, che passa attraverso i gruppi, quindi un rapporto, come dire, triangolare: Presidente della Camera, gruppi, partiti. I gruppi sono diventati una specie di organismi pagatori, erogatori nei confronti dei partiti, con una possibilità in prospettiva – non dico che succederà o che non succederà, mi basta dire che può succedere – di conflitti anche fra gruppi e partiti nel caso in cui non vi sia una coincidenza perfetta di punti di vista, cosa che fra gli uomini, e fra gli uomini politici in particolare, credo sia ipotizzabile. Quindi abbiamo il Presidente della Camera che opera un trasferimento ai gruppi, i gruppi che hanno il dovere di passare ai partiti, i quali naturalmente acquisiscono il diritto nei confronti dei gruppi, con una prospettiva di conflitti, ripeto, e anche di vertenze giudiziarie nei confronti di chi? Del gruppo, della Camera. Veramente qui c'è una configurazione contorta. Tutto questo perché, signor Presidente? Per stabilire una specie di controllo da parte del Presidente della Camera che tutto è meno che un controllo. Si dice in un articolo di questo provvedimento, non ricordo quale, che il Presidente della Camera, assistito da un ufficio di revisori, esercita il controllo. Io non so perché debba essere assistito da un ufficio di revisori per non far niente, perché il controllo è eminentemente estrinseco. C'era una sola parola nella proposta di legge che poteva far pensare ad un sindacato più penetrante: nell'articolo 7 o 8 si prospetta l'i-

potesi di un bilancio infedele. È stata tolta la parola «infedele», e sostituita con la parola «irregolare»; è cosa del tutto diversa. Il Presidente della Camera controlla soltanto la rispondenza del bilancio del partito allo schema di bilancio che è annesso a questa proposta di legge – non so i revisori dei conti che cosa debbano fare – non può chiedere nessuna pezza d'appoggio, non può chiedere niente a dimostrazione della veridicità di quelle impostazioni di bilancio.

Ma, onorevoli colleghi, secondo me uno degli errori fondamentali di questa proposta di legge sta nell'aver assunto un dato di fatto senza discuterlo, e il dato di fatto è l'alto costo dei partiti. Si è detto: «la lievitazione del costo dei partiti è enorme, anzi è crescente, quindi le tentazioni di conseguenza sono incalzanti e quindi veniamo incontro, come se lo Stato, nel tentativo di eliminare i delitti contro il patrimonio (non ne nominino nessuno per delicatezza), stabilisse un'indennità a favore di coloro che fanno questa esercitazione contro il patrimonio altrui. Ebbene, io pongo una domanda: ma questo alto costo crescente dell'attività dei partiti ha una giustificazione valida o no? Per ventura tutti noi, nella misura delle disponibilità dei partiti, non indulgiamo troppo spesso a forme di attività di propaganda che qualche volta non sono nemmeno educative, che qualche volta sollecitano moti anziché ragionamenti, stati d'animo anziché fatti di coscienza?

Vediamo anche quanto sta accadendo per il *referendum*: veramente c'è una specie di campagna terroristica da parte di alcuni settori, in una vicenda nella quale si dovrebbe fare appello nel massimo grado al senso del raziocinio e della responsabilità; e questa campagna terroristica costa soldi, naturalmente. Qui a Roma, per esempio, era stato proposto di eliminare i famosi striscioni, le famose insegne luminose. Non so se questa proposta, che noi abbiamo avanzato, andrà in porto, ma le prime reazioni sono state negative, e tutti sanno che quegli striscioni e quelle insegne luminose sono largamente antieducativi perché, ripeto, suscitano stati d'animo emotivi o passionali e non invitano al ragionamento sereno: in più costano decine, centinaia e centinaia di milioni in tutta Italia.

E allora lo Stato, cioè la collettività, assume un debito verso i partiti: ma i partiti quale limitazione, quale obbligo assumono di fronte alla collettività e allo Stato?

Vi è un'altra considerazione, onorevoli colleghi: il finanziamento pubblico di tutti i partiti è, in certo senso, secondo il mio gruppo, contrario ad uno dei principi fondamentali ispiratori della Costituzione, che è scritto con chiarissime note nell'articolo 3: il principio della partecipazione del cittadino all'organizzazione politica, economica e sociale. E ciò per varie ragioni. Innanzitutto, perché il finanziamento da parte di tutti nei confronti di tutti i partiti può determinare, secondo me, una sorta di disaffezione psicologica e quindi politica: quella che i romani chiamavano *affectio societatis*, quello che noi chiamiamo «lo spirito militante», la «milizia di partito», posso-

no essere mortificati, incrinati. Quando io sono chiamato a contribuire alla esistenza e allo sviluppo di partiti a me avversari, contrari alla mia ideologia, in una società politica che non è omogenea, come non lo è la società italiana, si può determinare una reazione, una disaffezione psicologica, e quindi politica, e quindi un distacco, una non partecipazione, un atteggiamento contrario proprio a quello che vuole la Costituzione, una soluzione di indifferenza.

Avvengono cose strane: un accordo generale, salvo le nostre riserve, salvo le nostre preoccupazioni che io in questo momento manifesto; un accordo generale che è veramente ammirevole, una corrispondenza di amorosi sensi politici tra il Movimento sociale italiano e il partito comunista su questo tema. Cioè, anziché creare l'incentivo alla partecipazione alla vita di partito anche mediante il contributo, lo scarichiamo sullo Stato, lo rendiamo una cosa indifferente. Quindi, indeboliamo lo spirito militante, la partecipazione del cittadino. Inoltre, a mio avviso, il finanziamento può portare al consolidamento delle oligarchie di partito esistenti. Esso costituirà un'ulteriore spinta alla crescita degli apparati, cioè alla burocratizzazione del partito (uno dei mali che oggi affligge i partiti italiani). Onorevoli colleghi, a chi è fatto il finanziamento? Al segretario del partito. Il «creditore», nelle cui mani il presidente del gruppo versa una somma non inferiore al 95 per cento del contributo, è appunto il segretario del partito. Questo fatto pone il segretario in questione – questo «dio di denari», diventato tale per virtù statale, per erogazione statale – in una situazione di forza. La legge, infatti, non prevede, anzi vieta, il finanziamento di quelli che con eufemismo si chiamano «raggruppamenti interni», cioè le correnti, né prevede il finanziamento delle direzioni provinciali dei partiti stessi. La legge ha, dunque, una impostazione centralistica: il segretario del partito è il *dominus*. Certo, vi può essere un controllo interno. In una qualche misura – mi pongo io stesso questa obiezione – tale controllo potrebbe essere agevolato dalla certezza del finanziamento. Questo, però, ad una condizione, onorevole Piccoli: che venga garantita una democrazia interna dei partiti, altrimenti il dissenso sarà un mero *flatus vocis*. In assenza di tale garanzia accentueremo il centralismo dei partiti, mentre d'altra parte renderemo più difficile, mediante questa misura di sindacalismo partitico conservatore, l'accesso di nuove forze politiche; e la vita, grazie a Dio, è piena di sorprese, alle volte piacevoli. D'altra parte, poi, smorzeremo il dibattito interno, o meglio crederemo uno strumento, servendoci del quale si potrebbe affievolire o addirittura spegnere il dibattito interno; un dibattito che non consenta soltanto di fare dei discorsi, ma che possa portare alla conseguenza concreta dell'alternanza.

In fondo, quando l'articolo 49 della Costituzione riferendosi ai partiti, parla di metodo democratico, esige proprio questa garanzia. Ritengo che la legge al nostro esame avrebbe avuto migliore presentazione se la si fosse accompagnata con una disciplina capace di garantire la democraticità in-

terna dei partiti, che non lederebbe l'autonomia dei partiti, ma anzi la rafforzerebbe.

In sostanza, le connotazioni proprie del nostro regime democratico (maggioranza, opposizione, voto limitato, ricorso alla base), dovrebbero essere proiettate, nelle linee essenziali, all'interno dei partiti. Il che non è. E finché non è, anche il controllo interno può diventare cosa assai discutibile.

Onorevoli colleghi, tali notazioni mi portano ad una considerazione, per usare una frase di moda, a monte. Qual è l'errore più grave che si può commettere, dal quale è stato suggestionato l'amico onorevole Galloni? Questo errore attiene all'interpretazione dell'articolo 49 della Costituzione. Intendiamo soffermarci un momento su detto articolo, intorno al quale ruota il provvedimento in esame. Cosa dice l'articolo 49 della Costituzione? Che i cittadini hanno diritto («diritto», si badi) di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico alla determinazione della politica nazionale. Ebbene, innanzi tutto, qual è il soggetto di questa proposizione? Mica i partiti; sono i cittadini. Il protagonista della vicenda politica è il cittadino, il quale, poi, è quello che va a votare; e il partito si configura come uno strumento associativo, come una organizzazione collettiva al servizio dei cittadini, i quali hanno il diritto, e non certo il dovere, di associarsi in partiti, con metodo democratico. E quando si parla di concorso (questo rilievo lo feci anche in Commissione) certo che ci si riferisce, in primo luogo, al pluralismo dei partiti, in assenza del quale non si ha regime democratico, perché là dove c'è il partito unico, c'è un regime di dittatura; ma il concorso riguarda anche altre forze, altre fonti di energia politica. E qui il discorso mi pare che metta in una luce diversa questa proposta di legge sul finanziamento dei partiti. L'errore di questa proposta è di aver considerato il partito come un ente, come un'associazione monopolistica della vita politica; ed è un errore, perché la realtà smentisce questa configurazione. Certo, non sarò io a negare il valore, assai importante, del partito politico, il suo ruolo di primissimo piano; ma non un ruolo monopolistico. Guardiamoci attorno, in questa nostra democrazia di partecipazione: quante fonti di energia politica, di dialettica, si sprigionano di continuo? Prendiamo i sindacati; i sindacati hanno lasciato la loro configurazione tradizionale, e anche costituzionale; la Costituzione disciplina i sindacati nel titolo III, relativo ai rapporti economici, mentre tratta dei partiti al successivo titolo, concernente i rapporti politici, ma la costituzione vivente, quella che conta, ha dato ai sindacati un ruolo completamente diverso, un ruolo politico. Oggi i sindacati non esauriscono la loro attività nella tutela degli interessi di categoria tradizionalmente intesi, ma allargano il loro campo di azione in tutto quel settore in cui si pone il cittadino, e quindi anche alla politica delle riforme, in una posizione che è più che concorrenziale rispetto a quella dei partiti, perché è una posizione negoziale con il Governo. Non dico che tutto questo sia bene o sia male: mi limito a cogliere un dato della realtà. Allora, dov'è la posizione monopoli-

stica dei partiti? E le stesse regioni? Da esse, non si sprigiona un indirizzo politico regionale? E da altri raggruppamenti che partiti non sono, anche da alcuni *clubs* culturali, non si sprigionano forse delle fonti politiche? Parlo di quell'area nella quale si ricomprende l'attività politica.

Ora, l'errore di questa proposta di legge è di avere monopolizzato, confiscato l'attività politica tutta intera in favore dei partiti politici, che hanno un loro importante ruolo (non vorrei che qualcuno mi accusasse di aver negato la funzione dei partiti). Quindi, nell'attuale situazione, dobbiamo registrare una ristretta angolazione dell'attività politica; in questa società, che pullula di iniziative, noi conglobiamo tutto in un partito, facendo così una certa politica conservatrice che fiacca il partito all'interno e impedisce l'organizzazione di nuove forme di partecipazione. E questo è male, e questo è un errore: è l'errore, secondo me, dell'impostazione della proposta di legge, che io ho colto, sottolineandolo in Commissione, anche nella relazione egregia, veramente profonda, del collega Galloni.

Che cosa noi avremmo preferito? Lo Stato deve certamente intervenire, dato che lo Stato ha dei doveri, la collettività ha dei doveri, non verso gli altri, ma verso se stessa; l'intervento statale, perché l'attività politica – non dico l'attività partitica – funzioni, è un dovere che la collettività ha, innanzi tutto verso se stessa. Non c'è un rapporto di alterità: io e un altro. No: io ed io, io collettività, intervenendo in certe maniere difendo me stessa, il mio modo di essere democratico, la mia funzionalità democratica, ma tale scopo non si raggiunge restringendo tutto nel partito. In conclusione, noi avremmo preferito, oltre che un più ampio contesto moralizzatore, che si fosse predisposto un quadro istituzionale di provvidenze tale da agevolare l'attività politica più ampia, partecipativa, pluralistica – e quindi scuole, biblioteche, attività verso la stampa, agevolazioni – in modo che questa nostra società fosse più viva e non monopolizzata dal partito, che resta una struttura portante, ma non la sola struttura portante.

Queste sono le ragioni di fondo di carattere politico, un qualche rilievo costituzionale, ma soprattutto di merito che costringono il partito liberale a dire «no» a questa proposta di legge. (*Applausi dei deputati del gruppo liberale – Congratulazioni*).

*Il 9 aprile viene respinta la questione sospensiva illustrata dal deputato liberale Cottone e il provvedimento viene approvato con 376 voti favorevoli, 42 contrari e 1 astenuto. Il Senato lo licenzia definitivamente il 17 aprile (legge 2 maggio 1974, n. 195).*

CAMERA DEI DEPUTATI

SUL RIORDINAMENTO DEGLI ENTI PUBBLICI  
E DEL RAPPORTO DI LAVORO DEL  
PERSONALE DIPENDENTE

Seduta del 2 luglio 1974

*Il 26 giugno 1972 il Presidente del Consiglio Andreotti presenta il disegno di legge che prevede una delega al Governo per la disciplina dello stato giuridico e del trattamento previdenziale del personale dipendente da enti pubblici, e l'introduzione della contrattazione sindacale per quanto riguarda il trattamento economico (C. n. 303).*

*La Commissione referente affari costituzionali vi abbina diverse proposte di legge (C. n. 38, C. n. 111, C. n. 1475, C. n. 2224), concernenti soprattutto il riordinamento degli enti pubblici, e dopo un lungo esame svolto nell'arco di due anni, perviene alla stesura di un testo unificato. L'esame in Assemblea si svolge nelle sedute del 2, 3, 9, 10 e 11 luglio.*

*Durante la discussione generale Bozzi esprime apprezzamento per il lavoro della Commissione, in particolare sulle scelte tecniche operate per quanto riguarda la definizione di ente pubblico non economico, e la procedura scelta per la soppressione degli enti, anche se manifesta dubbi sulla effettiva possibilità di giungere ai risultati auspicati. Si mostra più critico verso la parte dell'articolato relativa alla contrattazione, che a suo parere è troppo sbilanciata a favore delle associazioni sindacali. Sottolinea l'importanza della moralizzazione delle nomine dei consigli di amministrazione, su cui il gruppo ha presentato un emendamento.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, ci troviamo di fronte ad un disegno di legge importante. E ciò forse spiega la disattenzione della Camera...

L'argomento di certo non è nuovo, è anzi annoso, e più volte il tema dell'eliminazione dei cosiddetti enti pubblici superflui è stato dibattuto in quest'aula ed al Senato. Tuttavia una carenza di volontà politica da parte dei Governi che si sono succeduti spiega perché le ripetute prese di posizione del Parlamento si siano rivelate – secondo un uso qualche volta o spesso sperimentato, dobbiamo dirlo amaramente – come altrettante «gride»

manzoniane. Mi auguro che questa sia la volta buona e che si possa dar luogo veramente ad uno sfoltimento nella cosiddetta amministrazione indiretta dello Stato, questa «giungla» degli enti pubblici superflui, che ormai, come una metastasi, avvulpano, stroncano, soffocano la nostra vita amministrativa.

Desidero dire che il lavoro compiuto in Commissione è stato attento e proficuo. Si è avuta una forma di collaborazione sotto molti profili nuova, non solo fra i rappresentanti dei gruppi che compongono la I Commissione, ma tra i gruppi stessi e il Governo, che si è fatto anche portatore dei punti di vista delle associazioni sindacali maggiormente interessate a questo problema. Di ciò va data senza dubbio lode alla Commissione, al suo Comitato ristretto, che ha ben lavorato, e al relatore, che ha steso una relazione veramente egregia, degna del Parlamento nazionale.

Non mi soffermerò molto sulla disciplina del rapporto di pubblico impiego: forse avremo modo di parlare di qualche suo aspetto particolare nel corso dell'esame degli articoli. Desidero soltanto sottolineare che in questa disciplina si innestano dei profili nuovi e interessanti. La soluzione che è stata data può stimolare, secondo me, fruttuose meditazioni. Si potrebbe definirla, sotto alcuni aspetti, anche come una disciplina-pilota per una regolamentazione più generale del rapporto di pubblico impiego, sia per quanto riguarda lo svolgimento della cosiddetta carriera, sia per la definizione delle responsabilità connesse con le competenze, sia per una forma di controllo da parte del Parlamento.

Il diritto pubblico si muove, la società si evolve. E gli schemi tradizionali subiscono delle scosse, qualche volta addirittura dei terremoti. Il diritto pubblico, poi, è maggiormente influenzato dall'evolversi delle vicende sociali, onde è bene che il Parlamento abbia la capacità di recepire e di trasformare in norme giuridiche questo ritmo nuovo, questa dinamica nuova della società.

Il fenomeno degli enti pubblici cosiddetti superflui è un aspetto veramente deleterio della nostra società e del nostro Stato. Perché, onorevoli colleghi, questi enti, nati magari per sopperire a esigenze reali, poi però il più delle volte venute a cessare, e talora neppur nati per esigenze effettive, ma per una sorta di «entite» o «entomania» che ha preso i reggitori della cosa pubblica, sono diventati – come dicevo – una specie di orditura, sono diventati gli strumenti o alcuni degli strumenti attraverso i quali si attua un certo tipo di gestione del potere: un'orditura che non esiterei a definire feudalistica, una sorta diffusa di piccole e grandi baronie.

Questi enti spesso non assicurano il raggiungimento di un fine pubblico, ma l'interesse di un gruppo di potere. Di qui le diffuse e anche giustificate accuse che si fanno a tutto un costume di gestione parassitaria e clientelare. Sarà questo Governo, saranno i governi che si succederanno capaci di estirpare questa mala pianta? Certo gli strumenti giuridici sono importanti, ma non è che in passato siano mancati. Che cosa è mancata? È

mancata la volontà politica di operare in questo settore con l'incidenza, con l'energia che erano necessarie. E di qui – consentitemi di dirlo sulla base dell'esperienza – un certo senso di scetticismo che è in me. Se anche lo strumento giuridico apprestato ha una sua intrinseca validità, non basta, non è sufficiente, se le mani nelle quali esso deve essere posto non sono poi esse stesse strumenti operativi di una volontà precisa e recisa.

Un simile scetticismo deve avere aleggiato anche nel Comitato ristretto e in tutta la Commissione: e un sintomo – sia pure un sintomo esteriore, non decisivo, lo riconosco – se ne coglie anche nel titolo che si è dato a questo disegno di legge: «Riordinamento del rapporto di lavoro del personale dipendente da enti pubblici». Perché non vi si fa cenno all'eliminazione degli enti superflui? Non è un segno questo che, magari nel subcosciente, vi era il sospetto che questa eliminazione, questa estirpazione di cattive radici e di male piante rischiava di diventare ancora una volta un *flatus vocis*? Eppure non vi è dubbio, onorevoli colleghi, che i due aspetti della soppressione degli enti superflui e del riordinamento del rapporto di pubblico impiego di chi lavora in questi enti sono – come è perspicuamente rilevato nella relazione – connessi. Però, onorevole Galloni, io non vorrei che il riordinamento del rapporto di impiego, con la prospettiva, tipicamente italiana, di un miglioramento economico (che tuttavia non può superare il «tetto» previsto – se ben ricordo – dall'articolo 19 del disegno di legge), possa costituire anch'esso, una spinta alla conservazione degli enti.

**Papa.** Se non alla moltiplicazione...

**Bozzi.** Per carità, non facciamo questa ipotesi, non spingiamo il nostro scetticismo fino a questo punto! Diciamo solo: una spinta alla non eliminazione di questi enti.

Ora questa operazione di sfortimento è indispensabile. Era indispensabile anche prima, ma ora è divenuta impellente, con l'instaurazione del nuovo ordinamento regionale, divenuto una realtà. Noi siamo stati contrari alle regioni: e non tutti i fatti, credo, ci stanno dando torto. Ma dobbiamo essere realisti: le regioni ci sono; e la cosa peggiore per un uomo politico, per un uomo di governo è di chiudere gli occhi di fronte alla realtà. Lo sforzo che tutti assieme dobbiamo compiere è di far funzionare bene le regioni; e le resistenze, che spesso dobbiamo constatare, nella devoluzione di poteri centrali alle regioni sono un errore. Come un errore è, ben inteso, la opposta tendenza di alcune regioni ad espropriare lo Stato. Bisogna rispettare la Costituzione e le leggi con onestà.

Ed allora, in un ordinamento regionale, la sopravvivenza di enti pubblici strumentali, che non adempiono più una funzione veritiera, costituisce un ulteriore aggrovigliamento che certo non serve al disimpegno dell'attività pubblica in generale, mentre costituisce al tempo stesso una fonte di sprechi e di malgoverno anche politico.

Debbo plaudire alla Commissione che ha concepito questa disciplina anche come legge-quadro (o legge-cornice, come sarebbe preferibile dire) per la legislazione regionale in materia di enti pubblici. È legge-cornice, in sostanza, anche il meccanismo di contrattazione sindacale che le regioni dovranno osservare, con opportuni accorgimenti, nella fase di trasferimento delle competenze dal piano nazionale a quello regionale. Credo che sia, questo uno dei campi in cui si è messa mano ad una legge-cornice. E qui viene in discorso un'ulteriore carenza dello Stato: perché talune disfunzioni delle regioni dipendono anche dalla mancanza del punto di riferimento unitario che deve essere rappresentato dalle leggi-cornice.

Le mie preoccupazioni circa l'operazione di sfoltimento degli enti derivano anche dal meccanismo che è stato escogitato. È un meccanismo intelligente, perché, in sostanza, il disegno di legge in esame stabilisce, in ordine agli enti pubblici non economici che devono essere eliminati, che se il Governo – cui è conferita delega a riguardo – entro tre anni non provvede con propri decreti a mantenere in vita gli enti, o a raggrupparli ristrutturandoli se del caso, essi cessino automaticamente. In sostanza, si è indotti a far quasi affidamento sull'inerzia del Governo: se il Governo non provvede, si ha la cessazione automatica, una sorta di mannaia che cade su questi enti che, come le stelle, non si sa quanti siano (si è calcolata la cifra impressionante di 50-55 mila, però comprendendovi poco opportunamente i comuni e gli enti comunali d'assistenza, che andrebbero considerati a parte) e, ahimè, non si sa neppure quali siano.

Il meccanismo è pieno di garanzie, dunque. È prevista anche una Commissione parlamentare chiamata ad esprimere il suo parere non solo sull'opportunità di conservare o eliminare i singoli enti, ma persino sui testi definitivi dei decreti. E tutto questo lavoro deve essere accompagnato o preceduto da una indagine conoscitiva. Ma mi domando realisticamente: sarà possibile in Italia, con la pubblica amministrazione che ci troviamo, con questi Governi «turistici», compiere un lavoro di questo genere nel tempo prefissato? E quale sarà la natura delle contropinte che verso il mantenimento degli enti potranno essere poste in essere dalle associazioni sindacali (che, per forza di cose, spesso si fanno portatrici di interessi particolari), dalla stessa Commissione parlamentare? Non vi è il pericolo che il carattere migliorativo del trattamento economico qui delineato funga da incentivo «corporativo» e artificiale al mantenimento in vita degli enti?

La mia preoccupazione trova qualche giustificazione anche nel comportamento tenuto dal Governo in Commissione. Si era manifestata, infatti, la volontà di ridurre il numero delle voci elencate nella allegata tabella degli enti esclusi dalla soppressione (mi pare che siano 90). Sennonché il Governo vi si è opposto, andando di contrario avviso ad una presa di posizione tanto del Comitato ristretto, quanto della Commissione plenaria. Persisterà questa volontà «conservatrice» degli enti, o vi sarà veramente un indirizzo nuovo, come è da tutti auspicato?

Sarà disattesa, questa istanza dell'opinione pubblica, o ad essa sarà data – come mi auguro – una risposta positiva? L'impegno del Governo avrebbe avuto, secondo me, una maggiore credibilità se, accanto agli enti da mantenere (90), si fosse fatto un elenco, sia pur modesto, degli enti da sopprimere. A proposito di alcune soppressioni, non esistono dubbi: c'era anche una proposta di legge che le contemplava *tout court*; ma è stata lasciata cadere. Si sarebbe almeno potuto, nella delega, indicare quali enti (perché si sa bene quali!) dovessero essere fusi, raggruppati o ristrutturati. Allora veramente vi sarebbe stata una manifestazione di volontà più precisa e più impegnativa. Tutto questo non è avvenuto, e ciò naturalmente suscita qualche dubbio e qualche preoccupazione.

Vorrei che nessuno pensasse, poi, che una volta caduta quella tale mannaia – cioè il non mantenimento degli enti – si verrebbe a determinare una sorta di ecatombe immediata. No: alla cessazione automatica deve seguire un processo – che a volte potrebbe anche essere laborioso – di individuazione di questi enti pubblici non «economici».

Apprezzo il sistema empirico seguito dal relatore nel definire l'ente pubblico – con procedimento, in certo senso, negativo – «non economico». Però, quando si giungerà all'atto di liquidazione, bisognerà liquidare l'ente preciso, con nome e cognome: atto creativo. Il che, talvolta, potrà suscitare difficoltà. Non sono queste le cose che ci debbono preoccupare, naturalmente. Però il procedimento di liquidazione potrebbe anche protrarsi nel tempo, anche se il meccanismo della legge, che assicura ai pubblici dipendenti un posto in altri enti o eventualmente nello Stato, dovrebbe, di fatto, agevolare la liquidazione stessa, che per il passato si è protratta a lungo.

L'altro punto che intendo brevemente trattare riguarda la contrattazione collettiva, i cosiddetti «accordi sindacali» che sono previsti all'articolo 27 del disegno di legge. Debbo subito dire che, da parte mia, da parte del gruppo liberale, non c'è alcuna contrarietà di principio alla contrattazione sindacale anche nel rapporto di pubblico impiego (a proposito del rapporto statale, al Senato è stato presentato un disegno di legge, come tutti sappiamo). Vi è una realtà che urge. Guai se l'uomo politico, se il giurista chiudesse gli occhi di fronte alla realtà! Il problema, però, è di trovare una soluzione soddisfacente. E io debbo dire che la soluzione data con l'articolo 27 è ingegnosa, ma (consentitemi di dirlo, anche se non voglio recare offesa ad alcuno) in quella che all'università si chiamava la *fraus legi* c'è sempre un pizzico, o una dose abbondante, di ingegnosità; altrimenti, la frode come si realizzerebbe, se non attraverso l'impiego dell'ingegnosità?

**Papa.** Basterebbe l'artificio.

**Bozzi.** Certo, basterebbe l'artificio, come afferma il codice penale.

Ora, andando forse un po' oltre il tema, desidero fare alcune considerazioni, con tutta serenità. Innanzitutto, desidero riferirmi a questo conti-

nuo richiamarsi alle «organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, su base nazionale, dei lavoratori». So che ormai la legislazione italiana è piena di questa espressione; ma domando con tutta serenità: non si viola, in questa maniera, creando una situazione di privilegio – privilegio su una base presuntiva – se non addirittura di monopolio, non si determina una violazione del principio associativo applicato al campo sindacale (argomento trattato al primo comma dell'articolo 39 della Costituzione, che è poi un'applicazione specifica, nel campo sindacale, del principio associativo sancito nell'articolo 18 della Costituzione medesima)? Quando si danno dei vantaggi, delle rappresentatività esclusive, monopolistiche – ripeto – a certi tipi di associazioni, non si corre il rischio di non rendere possibile, utile, effettiva l'organizzazione sindacale? Orbene qui abbiamo un ulteriore esempio di questo modo di procedere, di questo eludere la Costituzione.

L'altro giorno, proprio nel corso del dibattito sulla fiducia al Governo, qualche oratore della mia parte ha affrontato il problema dell'articolo 39. Può essere che l'articolo 39 della Costituzione debba essere rivisto. Fu elaborato nel 1947, e i tempi sono cambiati. Ma la cosa peggiore, secondo me – e gli effetti si vedono anche nella politica generale – è di non applicare questo articolo e di non modificarlo, di mantenere una situazione di fatto tale che in Italia andiamo verificando che chi ha il potere non ha la responsabilità e chi ha una responsabilità formale non ha spesso il potere. C'è un'inversione di parti in questo nostro paese, la quale inversione in larga parte dipende proprio da questa non applicazione dell'articolo 39, e più in generale da una mancata disciplina delle organizzazioni sindacali.

Ora, questi accordi sindacali di cui parla l'articolo 27 si svolgono tra la delegazione degli enti pubblici e le organizzazioni sindacali; quindi si tratta di accordi bilaterali. Per altro questa figura della delegazione dei presidenti degli enti, di cui all'articolo 26, è una figura un pochino claudicante. Nel meccanismo contrattuale parliamo di «accordo». Ma l'accordo è il nocciolo del contratto; l'accordo è il punto di equilibrio, di incontro tra due centri di interessi contrastanti o quanto meno diversi. Questa configurazione esiste anche nella fattispecie in questione? Veramente le delegazioni degli enti rappresentano sempre, istituzionalmente, un centro di interessi contrastanti, o quanto meno diversi, rispetto a quelli dei dipendenti degli enti rappresentati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative? Io ne dubito; tant'è che nella stessa relazione, individuato nettamente il problema, si dice che la delegazione degli enti è il soggetto formale, mentre il soggetto sostanziale, qual è?, è lo Stato. Si tratta di enti strumentali che in definitiva gravano, come bilancio, sul bilancio dello Stato. E allora vedete che l'accordo sindacale è un po' claudicante, è alquanto anomalo. Uno dei soggetti che lo pongono in essere è soltanto formale e non veramente rappresentativo del bilancio, della spesa, dell'impegno economico e finanziario.

In questo strano accordo sindacale intervengono, partecipano «osservatori del Governo». Prevedo che gli studiosi un giorno si divertiranno a scrivere monografie su questa figura in cui coesistono un accordo bilaterale e una partecipazione di osservatori del Governo! Consentitemi che faccia una piccola analisi logica. Innanzitutto, ho l'impressione che tra partecipare e osservare ci sia un po' di differenza. Chi partecipa – lo dice la stessa parola – prende parte, è un elemento del meccanismo negoziale. Mentre chi osserva mette in uso l'orecchio, o l'occhio, ma di regola non la parola: non parla, osserva, prende nota.

Ora è giusto che ci siano questi «osservatori»? Quando si dice poi «del Governo», sa dirmi ella, onorevole Galloni, che è tanto fine giurista ed uomo politico, se questa parola «Governo» sia usata in questo comma in senso proprio, nel senso della Costituzione, oppure in un senso più lato, che pure è ammesso dalla dottrina, e cioè nel senso di pubblica amministrazione? In pratica, cioè, a questi incontri che dovrebbero dar luogo agli accordi deve partecipare un ministro, o eventualmente un sottosegretario (ammettendo per risolto il problema se il sottosegretario faccia parte del Governo), o può partecipare anche un funzionario? E la partecipazione di un membro del Governo è giustificata in siffatta veste di partecipante osservatore? Ecco, su questo punto ho qualche perplessità; ed al riguardo noi liberali abbiamo presentato un emendamento, che mira a chiarire meglio il testo della norma.

Un'altra osservazione che vorrei fare si riferisce a un *iter* procedimentale che integra, secondo me, un mezzo di elusione o, se non vogliamo usare questa parola alquanto pesante, di sviamento dalla Costituzione. Parlo della duplice approvazione della cosiddetta «ipotesi d'accordo».

Nella realtà, onorevoli colleghi – che è ciò che conta, fuori degli schemi formali – abbiamo uno squilibrio. Il rapporto di pubblico impiego tradizionalmente era regolato finora, in tutti i settori, da un atto unilaterale: il regolamento dell'ente. Oggi, con questa nuova disciplina, aderendo ad una realtà largamente diffusa ed in sè giusta, si sostituisce – non per tutti gli aspetti del rapporto di impiego, ma per alcuni di essi, e cioè per quelli non regolati dalla legge o dai regolamenti – un supporto, chiamiamolo così contrattuale-negoziale. Tuttavia questo supporto è quello che conta, è cioè il momento decisivo. L'asse portante della disciplina economica e normativa del rapporto di pubblico impiego degli enti pubblici è l'accordo sindacale; sarà cioè in definitiva – per quanto ho detto prima – il punto di vista delle associazioni sindacali. Il Governo, infatti, «osserva»; la delegazione dei presidenti degli enti ha una scarsa capacità rappresentativa, composta com'è da soggetti «formali». Ecco dunque che ci troviamo ancora una volta di fronte, attraverso un abito negoziale, ad una situazione sostanziale di unilateralità: la bilancia pende completamente dalla parte delle associazioni sindacali. Ciò è dimostrato dal fatto che il Consiglio dei ministri, al quale poi questa ipotesi d'accordo viene presentata, ha le mani le-

gate, è un po' come il Parlamento dinanzi agli statuti regionali: o approva, o disapprova, ma non ha facoltà di emendamento; e chi non ha facoltà di emendamento non ha una potestà di merito nella regolamentazione.

Questo dico per sottolineare la mia impressione che ci sia uno squilibrio del sistema, in cui la parte dominante è assegnata alle associazioni sindacali.

Ma, come dicevo, ciò che non arrivo in ogni caso a comprendere in questo *iter* procedimentale è la doppia approvazione: infatti approva prima il Consiglio dei ministri, e poi il Presidente della Repubblica. Ma quest'ultimo atto è veramente superfluo; e non solo è superfluo, ma significa dare al Presidente della Repubblica un potere anomalo. Se questa ipotesi d'accordo, una volta approvata dal Consiglio dei ministri, acquista la sostanza di regolamento, allora rimettiamoci nell'alveo della Costituzione, e diciamo che il Presidente della Repubblica, secondo l'articolo 87 della Costituzione, non «approva», ma «emana» questo atto, approvato dal Consiglio dei ministri, che ne ha la responsabilità sostanziale, essendo riservata al Capo dello Stato soltanto un'imputazione di carattere formale. Anche in questo senso abbiamo presentato un emendamento, che mi auguro venga accolto.

Onorevoli colleghi, desidero, ancora fare un'ultima notazione, che avrei voluto svolgere in sede di Commissione; ma mi duole di non essere stato presente a tutte le sedute della Commissione, cosicché devo ora soffermarmi brevemente. Sarei stato lieto se questo disegno di legge, che ha un intento nobile, giusto – ed auguriamoci che possa essere tradotto nei fatti – avesse affrontato anche il tema di una moralizzazione per quanto riguarda la nomina dei presidenti e dei membri dei consigli d'amministrazione degli enti. Qualcosa c'è (se ricordo bene, all'articolo 31) su talune incompatibilità, come quella dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili (cioè della Corte dei conti), che non possono far parte dei consigli d'amministrazione degli enti. È già qualcosa. Ma questo qualcosa non copre tutta l'area che don Sturzo chiamava il «conflitto tra controllori e controllati». Quel principio andrebbe esteso anche ai funzionari della pubblica amministrazione.

Inoltre avrei preferito che si fosse introdotta qualche norma tendente a garantire la competenza, la capacità, la probità dei presidenti dei consigli d'amministrazione di questi enti, per lo meno, ovviamente, di quelli che sono di nomina governativa. Ci possono essere enti i cui statuti prevedono altri tipi di nomina, ma credo che tali enti siano pochi, e costituiscano casi marginali: lasciamoli pur fuori. Ma per i casi – e sono la maggior parte – in cui la nomina dei presidenti e dei consiglieri d'amministrazione è affidata al Presidente del Consiglio o al Consiglio dei ministri, perché non anticipare in questo disegno di legge, riservandoci di emanare poi una disciplina completa e più ampia nella sede opportuna, una qualche norma che attesti una prima consapevolezza da parte del Parlamento dell'esigenza di una moralizzazione? Anche in questo senso noi abbiamo proposto un emendamento, che ovviamente non esaurisce il tema della moralizzazione

della vita pubblica – che in altri aspetti è affrontato in un'apposita proposta di legge, del nostro gruppo – ma costituisce un tentativo, una testimonianza di presa di coscienza in ordine a questo problema tanto importante per la vita nazionale. Grazie, signor Presidente. (*Applausi dei deputati del gruppo liberale – Congratulazioni*).

Seduta dell'11 luglio 1974

*Nell'illustrare l'articolo aggiuntivo che prospetta un controllo successivo da parte delle Camere sulle nomine dei consigli d'amministrazione, Bozzi chiede che venga votato dopo le proposte che istituiscono un controllo preventivo, dal momento che una di esse riprende quanto contenuto in un progetto di legge del gruppo liberale (C. n. 3092).*

**Bozzi.** Ci troviamo di fronte ad un argomento molto importante, che merita l'attenzione della Camera: il problema del cosiddetto controllo del sottogoverno. È la prima volta che in una disposizione di legge ci si presenta l'occasione di dare una prova di buona volontà in questa materia. Finora sono state fatte molte dichiarazioni di intenzioni, ma non vi è stato alcun passo concreto in direzione della realizzazione di queste intenzioni.

Il mio articolo aggiuntivo ha evidentemente, dal punto di vista procedurale, dato il suo contenuto, un carattere subordinato rispetto a quello presentato dai colleghi Del Pennino e Ballardini (emendamento che quest'ultimo ha ritirato, perché riprodotto in altra sede) e dai colleghi del gruppo comunista. Questi emendamenti infatti, sia pure attraverso diverse formulazioni, prospettano un controllo preventivo, quindi più rigoroso, più incisivo nel momento delle nomine dei presidenti e dei consigli di amministrazione degli enti pubblici.

La mia proposta prospetta invece un controllo successivo, cioè impone al Governo l'obbligo di comunicare le nomine, dopo che queste sono state effettuate, con una biografia e con la esplicitazione delle motivazioni in base alle quali le nomine sono state fatte.

Quindi, se il Presidente converrà con me di mettere in votazione prima gli altri articoli aggiuntivi, dichiaro che noi voteremo a favore dell'articolo aggiuntivo Del Pennino. Tale articolo aggiuntivo non è altro che la riproduzione di una proposta di legge liberale che riguarda tutti gli enti. Noi non abbiamo creduto di dover inserire, quasi in forma incidentale, una disciplina più vasta del sottogoverno. Ci appagavamo che vi fosse un primo passo in questa direzione: di qui il nostro articolo aggiuntivo 31.01. Tuttavia, poiché altri colleghi hanno preso questa iniziativa, essa non può non trovarci consenzienti. Mi auguro che la Camera vorrà votare a favore dell'articolo aggiuntivo Del Pennino 31.02; in questo caso avrà dato prova di voler affrontare concretamente, in un momento particolarmente difficile della

vita nazionale, questo problema della cosiddetta moralizzazione del sottogoverno, sia pure in un settore solo, quello degli enti pubblici non economici. Naturalmente in una seconda fase questo stesso controllo andrà esteso agli enti pubblici economici. Abbiamo avuto di recente casi di nomine in ordine alle quali sono state chieste spiegazioni; si trattava di enti pubblici economici.

Concludendo, signor Presidente, onorevoli colleghi, credo che, proceduralmente, il mio articolo aggiuntivo vada votato dopo quello del collega Del Pennino e dopo gli altri, che sono di più ampia portata. Naturalmente, se questi emendamenti non dovessero essere accolti, ripiegherò in via subordinata sul mio articolo aggiuntivo 31.01.

*Le proposte poste in votazione per prime vengono respinte, mentre l'articolo aggiuntivo di Bozzi, che ha ricevuto il parere favorevole del relatore e del Governo, viene approvato. Nella stessa data il provvedimento viene licenziato dalla Camera.*

Seduta del 6 marzo 1975

*Dopo l'esame del Senato, conclusosi il 26 febbraio 1975, il testo ritorna alla Camera (C. n. 303-B) con diverse modifiche; tra queste, l'esclusione dall'ambito di applicazione del provvedimento della Cassa per il Mezzogiorno, la compressione dei principi in base ai quali individuare gli enti da sopprimere, il sistema delle qualifiche del personale. Bozzi si mostra critico verso la maggior parte delle novità introdotte dal Senato, che reputa cedimenti di fronte alle spinte corporative. Ciononostante preannuncia il voto favorevole del gruppo. Il provvedimento viene approvato definitivamente nella stessa data (legge 20 marzo 1975, n. 70).*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, mi pare che il relatore, onorevole Galloni, questa mattina abbia detto esattamente che il testo che ci viene dal Senato presenti dei miglioramenti e dei peggioramenti rispetto a quello che fu licenziato nel luglio dell'anno scorso da questa Camera. Tuttavia l'architettura della legge non è modificata. E questa una delle ragioni per le quali il gruppo liberale confermerà il voto favorevole che già dette alla Camera e poi al Senato. Tuttavia, onorevole Galloni, vorrei spingere un poco avanti il suo ragionamento e vorrei fare una somma algebrica fra i miglioramenti ed i peggioramenti. Credo che tale somma algebrica darebbe un risultato negativo.

Questa seconda edizione, se così si può dire, del testo, è, secondo il nostro punto di vista, peggiorata rispetto alla precedente.

Onorevole Cossiga, se ella lo consente, vorrei fare una considerazione preliminare di carattere generale, che è una considerazione amara perché viene da una lunga esperienza (ella non è responsabile, anzi le dico che il

nostro gruppo ed io personalmente abbiamo molta fiducia in lei e nell'impegno che saprà mettere nello svolgere la nuova attività che le è stata conferita): la considerazione preliminare è che le cose della pubblica amministrazione in Italia vanno come certi romanzi di appendice, che si vanno scrivendo magari di giorno in giorno e in cui si colgono contraddizioni. Noi procediamo per stratificazioni, sotto l'impulso di spinte diverse che a volte si eludono, a volte si sovrappongono; e di qui quell'edificio caotico innanzi al quale ci troviamo, di qui anche la difficoltà a mettere ordine. Manca quello che si potrebbe chiamare un disegno programmatico, l'idea della pubblica amministrazione, oggi, in Italia, con le regioni, con queste nuove realtà. Vado considerando che coloro che furono in passato regionalisti accesi – sia pure accesi dal punto di vista verbale e spesso verboso – sono poi nella realtà delle cose i più restii a dare a questa nuova realtà un contenuto vero.

Ci troviamo oggi di fronte a tre provvedimenti. La Commissione affari costituzionali, che si occupa di questa materia, ha davanti a sé un disegno di legge, già approvato dal Senato, sul riordinamento generale della pubblica amministrazione e sul trasferimento di nuove competenze alle regioni, secondo un concetto organico e senza quei ritardi e quelle sovrapposizioni che ancor oggi si lamentano e che determinano congestioni, conflitti e lungaggini. Questo riordinamento dovrebbe costituire il *prius* logico, in quanto riguarda la pubblica amministrazione diretta, in confronto a quella regionale. Ma contemporaneamente, come ha accennato questa mattina il collega Caruso, un'altra Commissione dovrà rivedere a tempi affrettati, entro un mese, gli organici dei ministeri, per aumentarli. Oggi discutiamo un altro provvedimento che incide in questa stessa materia. Vedete dunque, onorevoli colleghi, come tutto proceda in maniera disorganica, non come espressione di un disegno, e quindi non come espressione di una volontà.

Eppure, onorevoli colleghi – e dico anche questo con grande malinconia – nella nostra Costituzione fu disegnato il profilo della pubblica amministrazione, di quella diretta e di quella indiretta. In un capitolo che, giustamente, è inserito sotto il titolo «Del Governo», è vero. Tuttavia la pubblica amministrazione, nel pensiero del costituente, è collegata indiscutibilmente al Governo come momento dinamico, e aveva e deve avere una sua autonomia istituzionale rispetto al Governo, con l'attribuzione *ex lege* delle competenze, e quindi delle responsabilità, con il criterio del buon andamento, con il criterio dell'imparzialità, con quella norma, che troppo spesso cade in oblio, per la quale i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione, cioè della società civile.

Da questo disegno siamo molto lontani. Ecco dunque una prima osservazione circa il procedere un passo dietro l'altro, senza avere tracciato preventivamente un itinerario e una mèta. Inoltre, il disegno di legge approvato dal Senato accresce le perplessità che già manifestammo in quest'aula nel luglio dell'anno scorso: io stesso ebbi l'onore di parlare a nome del

gruppo liberale. Perplessità per una certa (non vorrei offendere nessuno: stavo per dire superficialità), per una certa frettolosità con cui taluni problemi, come quelli dell'Automobile Club, sono stati affrontati. Non mi ci soffermo più: è stato detto abbastanza in proposito, e altro diranno altri colleghi. È chiaro che la sorte dell'Automobile Club d'Italia è inscindibilmente legata a quella degli Automobile Clubs provinciali. Se si dà una collocazione all'Automobile Club d'Italia, non la si può non dare a questi organismi autonomi che costituiscono il tessuto federativo del primo. È impossibile scindere: o inserite ambedue, o ambedue li eliminate. È un modo di procedere, ripeto con un eufemismo, alquanto affrettato. Ma non è la cosa peggiore.

Vi sono, infatti, onorevole Cossiga, tre aspetti della legge in esame che preoccupano il nostro gruppo. Gli emendamenti, ai quali fra breve mi riferirò, hanno in fondo il valore di sintomo di una mentalità, di una pervicacia nel modo di concepire la gestione di questi enti. Comunque, quel che conta non è l'emendamento in sé, che può essere giusto o sbagliato, ma è il valore-significato che da questo sprigiona, che va al di là della cosa nella sua sostanza. Dicevo che trattasi di tre punti; innanzitutto, la Cassa per il mezzogiorno. Ripeto argomenti citati da altri, ma non possiamo non manifestare la nostra solidarietà al riguardo. Dicevo, la Cassa per il mezzogiorno: questa creazione (ha precisato molto bene l'onorevole Galloni) di un tipo a sé, anomalo, atipico – proprio di «tipo atipico», se così si potesse dire –, per cui essa non è Stato né parastato, ed ha diritto a vivere in un'area di riserva tutta propria... Il fatto che maggioranza e Governo, al Senato, abbiano ceduto a questa spinta corporativa nei confronti di un ente che mi limito a definire «emblematico», per la natura degli emolumenti e per la quantità del personale, è espressione, onorevole Cossiga, di quella tale mentalità cui accennavo.

Allorché abbiamo approvato, onorevoli colleghi, la legge sul parastato, abbiamo creduto con ciò di riuscire a raggiungere due obiettivi: innanzitutto, mettere ordine nell'amministrazione indiretta e diretta dello Stato (con una espressione comprensiva di tutto, nella pubblica amministrazione) sveltendo, eliminando; quindi, tagliare – ed era questo obiettivo politico – le radici di un certo tipo di malgoverno, parassitario, clientelare, in virtù del quale detti enti inutili sopravvivevano come strumento di un determinato modo di essere del Governo. Ebbene, voi cedete ancora alle spinte corporative! Ed è il primo punto che ci preoccupa.

Ve n'è un secondo, che riguarda la maggiore discrezionalità, onorevole Cossiga, che il Governo intende attribuirsi. L'onorevole Galloni si è stamane soffermato sul terzo comma dell'articolo 3; la eliminazione di quelli che egli ha definito principî non è casuale. Il dire, cioè, che il Governo eliminerà gli «enti non necessari» quale significato può avere? Il significato di ampliare la sfera della valutazione discrezionale del Governo. Tutto ciò quando, nel testo della Camera, si erano individuati, con un qualche

tormento, con una qualche difficoltà, i principî obiettivi ai quali la necessità di sopravvivenza dell'ente doveva essere ancorata. Voi, signori della maggioranza e del Governo, avete eliminato tali principî e li avete sostituiti con un criterio discrezionale: ecco un ulteriore fatto che ci preoccupa! Si fa, cioè, una legge per eliminare gli enti superflui, e si inserisce un criterio di discrezionalità nel valutare ciò che superfluo è e ciò che superfluo non è. Si dice e si contraddice nello stesso tempo.

Un ulteriore punto, onorevoli colleghi, è quello concernente l'assunzione del personale. Esso è – vorrei dire – forse il più grave di tutti dal punto di vista morale. Tutti sappiamo – non conosco le percentuali, ma ne coronano tante sulla bocca di molti colleghi, credo plausibili e fondate – che, appena si è avuta notizia di questa legge, da parte di alcuni enti si è fatta la corsa all'assunzione per consentire ai nuovi assunti di godere del beneficio del trasferimento agli enti che dovranno sopravvivere o addirittura nell'apparato dello Stato. In sede di Commissione affari costituzionali avevamo posto un limite, seguendo grosso modo il criterio che si adotta per i decreti di amnistia, e cioè mettendo una saracinesca: la convalida delle assunzioni poteva essere concessa nei riguardi di coloro che fossero stati assunti prima di una certa data. Ma voi avete spostato questa data di un anno e in tal modo avete convalidato e incentivato il malgoverno. E questa è cosa pessima, che contrasta con la logica che dovrebbe permeare questa legge, la logica del buon governo, della buona amministrazione. Ecco perché dicevo che questo testo è peggiorato: è stata in un certo senso offesa l'«anima» che stava alla base del provvedimento nel testo licenziato dalla Camera nel luglio dell'anno scorso.

Potrei aggiungere ancora altre cose, ma concludo rilevando che a questa spinta negativa non c'è stata una contropinta positiva. Infatti, quando al Senato, onorevole Caruso, è stato riproposto quell'articolo sulla moralizzazione della vita pubblica, tanto per intenderci (e quell'articolo fa parte di una proposta di legge che noi abbiamo presentato da molti anni), voi vi siete opposti; vi siete opposti al punto che si è sentita quasi la minaccia di un voto di fiducia su questo problema. E, allora, se sommate questa volontà di non tenace resistenza alle spinte corporative parassitarie e clientelari e questa mano libera che si vuole nelle nomine governative dei consigli di amministrazione, allora ne viene un senso di perplessità, di viva preoccupazione.

Il collega Caruso ha voluto questa mattina ricordare il mio emendamento al testo della Camera. Certo, io stesso lo presentai come una subordinata; dissi, mi pare, e ripeto in questo momento, che era la manifestazione della presa di coscienza iniziale di un problema che andava affrontato. Vedo con piacere che sulla stessa nostra linea si è mosso il partito socialista, con una proposta largamente analoga, in qualche punto addirittura identica alla nostra: mi auguro che queste due iniziative, e altre se ce ne saranno, possano avere un corso rapido, perché solo così possiamo veramente moralizzare.

Onorevoli colleghi, questa mattina è stato detto che strumenti di questo genere abbisognano di governi forti ed efficaci. Io dico che se aspettiamo questo tipo di governo non facciamo più alcuna legge. Dobbiamo avere un senso realistico, anche se alquanto malinconico, delle cose.

Detto di questi aspetti negativi, riteniamo che questo strumento messo su, nonostante i peggioramenti apportati dal Senato, è uno strumento ingegnoso, oltretutto. Infatti esso si affida anche in parte all'inerzia del Governo e quindi segue la natura dei governi in Italia, quella del Governo dell'onorevole Moro in particolare: non muovere niente; e, se per tre anni non si muove niente, gli enti dovrebbero *ex lege* cadere tutti. Salvo poi, onorevole Cossiga, ad individuarli in sede di liquidazione...

**Cossiga**, *Ministro senza portafoglio*. Salvo poi ad individuare altri enti!

**Bozzi**. ...e in quella sede dare ad ogni ente nome, cognome – per fortuna non c'è bisogno della paternità perché è stata soppressa – e l'indirizzo di casa, operazione quest'ultima alquanto difficile.

**Cossiga**, *Ministro senza portafoglio*. Per quanto attiene alla paternità, sono tutti disconosciuti.

**Bozzi**. Questo strumento ingegnoso, comunque, se non avrà il valore di risolvere tutto, è un buon avvio; diciamo cautamente che può essere un buon avvio. Certo ci vuole buona volontà, e lo diciamo perché, rispetto a quello che abbiamo visto al Senato, all'atteggiamento del Governo e della maggioranza – mi metto sulla sua linea, onorevole ministro – c'è un passo indietro.

Noi tuttavia, come ho detto, daremo voto favorevole perché ci riproponiamo in sede di Commissione parlamentare di esercitare una azione di presenza attiva, di stimolo affinché la logica di questa legge venga rispettata. (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUL POTENZIAMENTO DEI SERVIZI  
PER L'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA

Seduta del 9 agosto 1974

*Il disegno di legge di conversione del decreto-legge 6 luglio 1974, n. 260, che reca «Norme per la migliore realizzazione della perequazione tributaria e della repressione dell'evasione fiscale, nonché per il potenziamento dei servizi dell'amministrazione finanziaria» (C. n. 3090) giunge in discussione all'Assemblea il 9 agosto, in un testo sensibilmente modificato dalla Commissione finanze e tesoro.*

*L'atto contiene modifiche al regime impositivo dell'imposta sul valore aggiunto, disposizioni in materia di accertamento fiscale e provvedimenti concernenti gli organici e l'assunzione del personale dell'amministrazione finanziaria: in questo caso la Commissione ha riconosciute come urgenti le sole disposizioni relative al personale per i servizi meccanografici e al personale di meccanografia, collegate all'attivazione dell'anagrafe tributaria.*

*In sede di discussione sulle linee generali, Bozzi interviene in particolare sull'ultima parte del disegno di legge, criticando il comportamento tenuto dalla commissione referente nei confronti della Commissione affari costituzionali. Denuncia il ricorso alla decretazione d'urgenza, che ritiene eccessivo in linea generale e del tutto immotivato nel caso in esame, e preannuncia il voto contrario del gruppo liberale.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, svolgerò alcune brevi considerazioni sulla seconda parte del disegno di legge in esame, quella cioè relativa all'aumento delle dotazioni organiche e agli strumenti previsti per le assunzioni dei nuovi dipendenti del Ministero delle finanze.

La Commissione affari costituzionali espresse all'unanimità parere negativo su questa parte del decreto-legge, e ciò non per una ragione di merito, onorevole Pandolfi, cioè per una ragione quantitativa (12 mila sarebbero stati troppi: si sarebbe potuto chiudere un occhio se fossero stati 10, o 6, o 4 mila), ma perché esisteva una questione pregiudiziale: questa non è materia di decreto-legge. E proprio in questo senso fu trasmesso il parere.

La Commissione finanze ha creduto di poter superare questo ostacolo. Io devo dare atto al relatore, onorevole Pandolfi, del travaglio che traspa-

re da alcuni periodi della relazione; ma, come dice un latinetto, *contra factum protestatio aut reservatio non valet* (è così facile che lo comprendono anche coloro che non hanno studiato il latino). Ora assistiamo al fatto che la Commissione finanze ha creduto di poter diventare – onorevole Zaccagnini, quale Presidente della Camera in questo momento mi rivolgo anche a lei – Commissione affari costituzionali e ha ridotto quelle dotazioni da 12 mila a 6.500 o 6.600 posti e ha rielaborato (non dico se ciò sia bene o male, non faccio questione di merito) la disciplina per l'assunzione di questi impiegati senza sentire l'opportunità di chiedere, al riguardo, il parere della I Commissione affari costituzionali. Ci troviamo quindi di fronte a due tipi di sconvolgimento che preoccupano assai profondamente il mio gruppo, che crede a certi principi. Il primo ordine di sconvolgimenti è di natura costituzionale e il secondo di ordine interno, di ripartizione cioè delle competenze interne. Se c'è in questa Camera una Commissione alla quale è riservata la competenza di esaminare il rapporto di impiego nelle sue linee fondamentali, credo che a questa Commissione non possa essere sottratto l'esame di un provvedimento particolare come questo nel quale si prevedono dei concorsi cosiddetti speciali. Ma certo più preoccupante, onorevole Tanassi, è lo sconvolgimento d'ordine costituzionale. È stato detto più volte in quest'aula che vi è un abuso che va diventando sistematico, non più episodico, e anzi direi, con una parola più pesante, istituzionalizzato: un abuso nella decretazione di urgenza. Ricordo all'onorevole Tanassi quanto rigore egli poneva, quando avevamo l'occasione di sedere assieme attorno ad un certo tavolo, ogni volta che si proponevano dei decreti-legge: il primo a muovere delle riserve era proprio l'onorevole Tanassi. Non vorrei però che quando si tratta di una questione *in rem propriam*, dove *rem propriam* significa naturalmente il Ministero, ci si comporti in maniera diversa.

Vorrei dire che se vi è un esempio scolastico, da manuale di istituzioni di diritto pubblico, dei casi in cui non è lecito il ricorso al decreto-legge, questi è rappresentato proprio dal caso in esame. In questo caso manca infatti il primo elemento fondamentale: la straordinarietà e l'urgenza, così come del resto si riconosce con molta onestà nella relazione stessa. Non ci si è trovati un bel mattino di fronte ad una situazione nuova, esplosa all'improvviso, sicché con urgenza si debba intervenire. Questa non è che una situazione conseguente alla riforma introdotta già da qualche anno, e quel periodo di transizione al quale lei, onorevole Tanassi, si riferiva poco fa incautamente – se mi consente – interrompendo l'onorevole Santagati, è destinato a procrastinarsi se non si provvede tempestivamente; né possiamo ammettere che la prolungata inerzia, che è colpevolezza, dell'esecutivo possa essere ad un certo momento assunta come titolo di legittimazione costituzionale di un decreto-legge. Questo è un concetto che va respinto. Qui era possibilità di previsione, anzi necessità di previsione, ma non si è provveduto. È il primo elemento che manca e basterebbe questo, natural-

mente. Ma vi è un altro elemento: quando si può intervenire con un decreto-legge? Quando le norme recate dal decreto-legge siano di natura tale da produrre una modificazione nella situazione giuridica e di fatto esistente per realizzare in maniera immediata l'obiettivo che con il decreto si vuole raggiungere. Non diamo alle parole effetto immediato, un carattere esasperato; riteniamo anzi che sia opportuna una certa duttilità (mi riferisco per esempio all'aumento di una tariffa, all'aumento del prezzo della benzina), ma, quando si prevede l'aumento di una dotazione organica di dodicimila unità, dobbiamo renderci conto che per assumere questo personale sono necessari dei mesi se non degli anni. D'altra parte, nel decreto-legge, con una patente contraddizione, si prevedeva un tempo di cinque anni. Quale modificazione immediata avrebbe dunque prodotto nell'ordinamento vigente questo decreto-legge? Nessuna, tanto è vero che, in attesa della conversione, nessuna norma è stata applicata, né, certamente, è stato bandito alcun concorso.

Quindi, ripeto, si tratta di un caso scolastico di non ricorso all'istituto del decreto-legge. In questo momento non entro nel merito del numero delle unità da assumere (12 mila, 6 mila o 18 mila) né intendo dilungarmi sulla necessità di tali assunzioni; però il fatto che il ministro abbia prospettato, in un primo momento, la necessità di assumere 12 mila unità e che poi nel corso di una interruzione abbia precisato che ne sarebbero state necessarie 18 mila, e che infine il numero sia stato ridotto a 6 mila, è una questione (di ciò non faccio colpa al ministro) che mi preoccupa profondamente. Come procede tutta l'amministrazione italiana in questa disordinata disciplina del rapporto di pubblico impiego? Avremo occasione di riprendere questo tema nei prossimi giorni quando parleremo della revisione della legge n. 336, concernente norme a favore dei dipendenti dello Stato ex-combattenti. Esiste una visione organica d'insieme? Prendiamo i 19 mila (non so bene quanti siano) dipendenti degli uffici delle imposte di consumo (sono in un cantuccio come dei paria della pubblica amministrazione), variamo una legge per la riforma degli enti pubblici superflui, non bellissima ma comunque un tentativo per cercare di realizzare qualche cosa, prevediamo in questa stessa legge il trasferimento di impiegati anche allo Stato, e contemporaneamente assumiamo 6, 12, 18 mila persone?

In sostanza, vi è una politica dell'amministrazione, oppure procediamo sotto la pressione di spinte particolari e con visioni settoriali? Questo mi preoccupa. Ho l'impressione, onorevoli colleghi, che il complesso di questi decreti-legge e questa istituzionalizzazione di un istituto che dovrebbe essere eccezionale nel nostro ordinamento abbia fatto e possa fare più danno alle cose italiane di quanto non le possa fare nel campo economico e finanziario. Certe scelte operate in campo economico e finanziario possono anche essere aggiustate; come dice un proverbio francese: «I guai di denaro non sono mortali», sempre sperando che vi sia la volontà di ripararli. Ma quando si incide su certi principi e su certi valori, quando si lar-

gheggia in fatto di retroattività, quando si infrange l'ancoraggio della certezza, che significa infrangere la fiducia del cittadino nella legge, dobbiamo comprendere che cose di questo genere non possono essere ripristinate facilmente. Tutto questo può anche non essere scritto nella Costituzione, ma certamente è scritto in un qualcosa che forse vale anche di più della Costituzione, e cioè nella tradizione permanente e nella coscienza del popolo. Quando noi strappiamo il contratto e variamo leggi retroattive sconvolgiamo un ordine di valori assai radicato. E poi lamentiamo che nel popolo si vada diffondendo la sfiducia! C'è un limite al legiferare: nei vecchi testi si diceva che il Parlamento può fare tutto meno che trasformare l'uomo in donna; andiamo cauti però con certe affermazioni perché esso può certamente fare di tutto, ma agendo male.

Ora, io mi domando come studioso e cultore di questa materia, che cosa ci stiano a fare in Italia tanti uffici legislativi. V'è uno *staff* di consiglieri di Stato, di consiglieri della Corte dei conti. Mi meraviglio quindi come essi abbiano potuto consigliare cose del genere di quelle contenute nell'articolo 9 – io so, onorevole Tanassi, che lei non ne ha una personale responsabilità – (non entro nel merito) che poi dal punto di vista formale sono state trasportate – diciamo così – nel nuovo testo della Commissione, cose in forza delle quali viene ad essere prorogato il termine finale di una delega concessa dal Parlamento al Governo. Ora succede che il soggetto delegatorio, il Governo, di sua iniziativa provvede alla proroga del termine. Queste sono cose che farebbero addirittura rinviare ad un'altra sessione anche uno studente universitario!

Ci troviamo così di fronte a perle di questo genere che del resto ormai sono diffusissime: si dice che l'Italia sia la culla del diritto, ma allora è chiaro che questo diritto è rimasto sempre nella culla, non si muove, non cresce, e noi facciamo dei terribili passi indietro.

Sono queste le cose che ci preoccupano, così come ci preoccupa l'abuso del Governo. Pare infatti che il Governo Rumor – mi sembra il quinto – abbia emanato ben 45 decreti-legge per fare o avviare delle riforme, decreti-legge con cui si stabiliscono le cose più strane, come avviene in questo, per esempio, per quanto riguarda le procedure di concorso, le commissioni esaminatrici, che contiene norme – insomma – sul cui carattere regolamentare, più che legislativo, si potrebbe anche discutere.

Veramente si deve concludere che oggi l'iniziativa del Governo si esaurisce nell'emanazione di decreti-legge, violandosi così la Costituzione, mentre vengono ad essere sconvolti gli stessi rapporti tra Governo e Parlamento.

Guardando nell'insieme, quale significato politico ha lo stravolgimento che le Commissioni e la Camera hanno compiuto nei confronti di quasi tutti i decreti-legge che, nati in un modo, escono dal Parlamento completamente trasformati? Quale è la valutazione d'insieme? È un atto di sfiducia. Io so bene, lo sappiamo tutti, che la bocciatura di un decreto-legge

non significa necessariamente che sia venuto meno il rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento. Ma quando si tratta di un insieme di decreti ritirati, cambiati o bocciati, il giudizio politico che ne deriva nei confronti del Governo non può che essere negativo: si tratterebbe infatti di un Governo che chiede 12 per accontentarsi di 6, giocando con i miliardi, o con il funzionamento dell'amministrazione. Si tratta di un Governo che non ha una linea politica, un indirizzo politico certo, che chiede certe cose e poi si accontenta di altre. E questo, dovete consentire, non è governare, non è dirigere, questo è vivere alla giornata raffazzonando le cose.

Ora, onorevoli colleghi, noi siamo vivamente preoccupati per i valori che vengono colpiti, travolti da questo modo di procedere; devo anche dire che, leggendo melanconicamente in questi giorni gli atti dell'Assemblea costituente sul punto riguardante l'articolo 77, cioè i decreti-legge, ho ricordato quale era il punto di vista dell'assemblea stessa (ho vissuto quei momenti) in quello che fu un momento eroico della nostra vita nazionale, un momento in cui si aprivano davanti a noi le prospettive di una Italia serena, prospera, veramente democratica, prospettive – ahimè – largamente smentite.

Ebbene, il punto di vista originario dell'Assemblea costituente fu nettamente negativo nei confronti del decreto-legge, e fu soltanto in aula – il progetto non lo prevedeva – che per un intervento del collega Codacci Pisanelli, e per un intervento modestissimo anche mio, fu introdotto questo istituto circondandolo di mille cautele, dalla responsabilità politica del Governo, alla conversione entro 60 giorni, dalla presentazione nello stesso giorno alle Camere, alla convocazione delle Camere entro 5 giorni anche qualora fossero sciolte. Non solo, io ricordo che il Presidente Ruini ebbe a dire una cosa molto importante, cioè che in ogni caso il Presidente della Repubblica, «ed è questo un suo ufficio», può svolgere e deve svolgere un'opera di «persuasione e moderazione». Noi ci troviamo senza alcuna opera di persuasione né di moderazione, e senza voler fare critiche a nessuno, devo dire che ci troviamo di fronte ad una valanga. Questo è il fatto politico che noi temiamo, ed è questa una delle ragioni per le quali il nostro voto sarà negativo. (*Applausi dei deputati del gruppo liberale – Congratulazioni*).

*Nella stessa seduta Bozzi illustra gli emendamenti soppressivi degli articoli 13-19 e 22, relativi all'assunzione del personale, auspicando, a questo proposito, il ricorso all'iniziativa legislativa ordinaria. Emendamenti identici sono stati presentati anche dal deputato missino Santagati.*

**Bozzi.** Si tratta di argomenti che ritengo di particolare importanza, e pertanto mi permetto di richiamare su di essi l'attenzione dell'Assemblea.

In ordine a quella parte del decreto-legge che riguarda l'ampliamento delle dotazioni organiche e le assunzioni di impiegati, com'è noto, la Commissione affari costituzionali ebbe ad esprimere all'unanimità parere negati-

vo, considerando questa materia assolutamente estranea alla decretazione d'urgenza. Credo che questo primo elemento sia assai importante e che la Camera non debba dimenticarlo.

Credo inoltre che molti colleghi in questa aula nutrano ancora dei dubbi sull'effettiva necessità della prevista assunzione di 8.500 e forse più impiegati. È vero, il relatore ed il ministro hanno offerto dei dati, ma a me non sembra che essi abbiano del tutto smantellato le considerazioni che in questo pomeriggio, dati alla mano, ci ha offerto il collega onorevole Caruso. Comunque, onorevoli colleghi, il tema non è pregiudicato. Se anche questa materia dovesse essere stralciata dalla decretazione d'urgenza, si potrebbe provvedere attraverso la normale via del disegno di legge, in una visione più organica ed ordinata, inserendo questo tema nel contesto del problema generale della pubblica amministrazione, e non in maniera episodica ed affrettata come oggi avverrebbe.

Nessuna preoccupazione, quindi, per una eventuale mancata approvazione di questa parte del decreto-legge. Ripeto, c'è la via ordinaria del disegno di legge. Del resto, oggi stesso il Presidente ha dato l'annuncio della presentazione di una proposta di legge, a firma dell'onorevole La Loggia, per un'ulteriore assunzione di dipendenti da parte del Ministero delle finanze. In quella sede, con la procedura d'urgenza, che la Costituzione ed il regolamento della Camera prevedono, si potrebbe disporre sull'intera materia, in maniera organica, ripeto, e con una visione unitaria.

Ma, onorevoli colleghi, vorrei richiamare l'attenzione della Camera sui profili costituzionali di questo problema. Se vi è un caso – come ho avuto l'onore di dire questa mattina – scolastico di «non decreto-legge», è quello dell'assunzione di personale. Come potete pensare infatti che 6 o 7 mila dipendenti possano essere assunti con un decreto-legge, quando la procedura del concorso pubblico richiederà mesi ed anni? Inoltre, onorevoli colleghi, qui siamo di fronte ad un esempio di rottura dei rapporti costituzionali fra Parlamento e Governo. Questo non è l'unico caso di decretazione d'urgenza, ma uno dei tanti che il Governo va attuando, quasi in un sistema nuovo che vuole eludere, se non violare, la Costituzione.

Ci troviamo di fronte a questa situazione: il Governo abbandona la strada dell'iniziativa legislativa ordinaria e segue quella della decretazione d'urgenza, costringendo il Parlamento a seguirlo su quella strada, sconvolgendo tutti i rapporti costituzionali e regolamentari. Il Parlamento, infatti, è costretto entro 60 giorni a pronunciarsi circa la conversione in legge del decreto-legge, sconvolgendo attraverso gli emendamenti il decreto-legge presentato dal Governo. L'esempio è di ogni giorno e si verifica in occasione di ogni provvedimento che il Governo presenta. Questa è una rottura dell'equilibrio tra Governo e Parlamento, è una sorta di prevaricazione del Governo sul Parlamento.

Inoltre, onorevoli colleghi, con questo sistema (perché tale esso ormai è diventato) si elude la Costituzione sotto un altro profilo. Si elude cioè il

principio del bicameralismo, o meglio lo si mantiene apparentemente, come una lustra, quasi come una beffa, perché la realtà ci insegna che, attraverso il ricorso ai decreti-legge, il sistema bicamerale, nel suo contenuto effettivo, non funziona, e la Camera, che esamina il provvedimento in seconda lettura, è costretta dalla forza delle cose e dei tempi a non apportare emendamenti, anche se ne rileva la necessità. Pertanto, sotto diversi aspetti, sui quali mi permetto di richiamare l'attenzione dei colleghi, vi è questa rottura dell'equilibrio tra Governo e Parlamento. Ritengo che in questo caso non sia questione di maggioranza e opposizione, ma si tratti della difesa delle prerogative del Parlamento. Questa è l'occasione buona per rivendicare al Parlamento le sue prerogative. (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

*L'approvazione con votazione segreta (229 voti favorevoli e 219 contrari) dell'emendamento soppressivo dell'articolo 13 determina la soppressione dei successivi articoli ad esso conseguenti. Il testo risultante viene approvato nella stessa giornata e licenziato definitivamente dal Senato nella seduta del 12 agosto (legge 14 agosto 1974, n. 354).*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULL'AVVIO DELLA RIFORMA SANITARIA

Seduta del 10 agosto 1974

*Il decreto-legge 8 luglio 1974, n. 264 reca «Norme per l'estinzione dei debiti degli enti mutualistici nei confronti degli enti ospedalieri, il finanziamento della spesa ospedaliera e l'avvio della riforma sanitaria», trasferendo dagli enti mutualistici alle regioni i compiti dell'assistenza ospedaliera.*

*Sul disegno di legge di conversione (C. n. 3102) vengono presentate tre distinte questioni pregiudiziali di incostituzionalità, da parte dei liberali, dei comunisti e dei missini; su di esse si svolge un'unica discussione e votazione.*

*Nel suo intervento, Bozzi contesta in particolare l'urgenza di anticipare con decreto-legge parte dei contenuti del disegno di legge di istituzione del servizio sanitario nazionale, che nel frattempo è stato deliberato dal Governo (sarà annunciato alla Camera il 12 agosto, C. n. 3207). Rileva profili d'incostituzionalità anche per quanto riguarda il rapporto con l'autonomia regionale.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, mi scuso innanzitutto con la Camera se debbo tornare su alcuni temi che ho già trattato nella seduta di ieri; ma purtroppo questa sorte di diluvio di decreti-legge ci pone di fronte ad una realtà nuova e alquanto sconvolgente dei rapporti tra Governo e Parlamento.

Io sono lieto che nella votazione di ieri la Camera, credo in tutti i suoi gruppi, abbia preso coscienza di questo problema nuovo che si pone, e mi duole che i colleghi socialdemocratici abbiano avuto delle reazioni eccessive, come se si trattasse di una questione personale, mentre si trattava di un'esigenza oggettiva di tutela di valori costituzionali e delle prerogative del Parlamento.

Del resto, i colleghi socialdemocratici della Commissione affari costituzionali votarono per la incostituzionalità di quella parte del decreto che ieri è stata bocciata dal voto della Camera; e non penso che essi volessero proteggere gli evasori.

La realtà, onorevoli colleghi, è che noi abbiamo condotto una battaglia per la buona amministrazione, che credo sia un valore di grande importanza.

Il disegno di legge di conversione di questo decreto-legge n. 264, pone un problema nuovo. Noi ci troviamo di fronte ad un nuovo istituto, quello che chiamerò dell'avvio alla riforma. Si profila cioè una sorta di anticipazione della riforma, che è una cosa nuova; sorge spontaneamente, logicamente il pensiero che la riforma sia un tutto organico, un contesto generale, in cui ogni parte debba legarsi con l'altra secondo una «filosofia», come oggi usa dire, ed invece apprendiamo adesso che si può procedere a puntate, come in un romanzo di appendice: una sorta di prefazione, d'introduzione, e poi rinviando il resto ad un secondo momento. Ora, questo non mi sembra un buon modo di procedere, perché noi abbiamo dei principi ai quali dovremmo poi essere vincolati, senza conoscere ancora, senza avere ancora affrontato il merito della vera riforma. Per giunta, questo avvio della riforma sanitaria si prospetta con un decreto-legge; a questo proposito vorrei dire che se c'è una materia che per sua natura ripugna alla decretazione d'urgenza – in misura non dissimile da quella affrontata nella discussione di ieri relativa all'aumento delle dotazioni organiche e alla fissazione dei concorsi per reclutare dipendenti pubblici – è quella contenuta nel decreto-legge in esame. Tale materia – ripeto – ripugna per sua intima essenza alla decretazione d'urgenza; ognuno avverte che una riforma completa non può essere fatta se non con una legge, e mai con un provvedimento del Governo, sotto la spinta della necessità e dell'urgenza. Tanto più grave questo modo di procedere, poi, in quanto il Governo stesso ha già deliberato la riforma sanitaria nella sua interezza. Voi vedete, dunque, come qui si proceda secondo una concezione che chiamerei delle «opere del regime»: ad una certa data dobbiamo fare questo, e lo facciamo con un decreto.

Onorevoli colleghi, io vorrei rilevare che di questo decreto-legge l'unica parte che presenta – e dico presenta – qualche notazione di urgenza e di straordinarietà è quella che riguarda il ripiano dei debiti delle mutue nei confronti degli ospedali. Ma anche a questo proposito, a prescindere dalla considerazione che ci troviamo di fronte ad una grave responsabilità del Governo, poiché esso, anziché restare inerte, avrebbe potuto da tempo intervenire nelle forme normali, devo rilevare che la stessa disciplina di questo ripianamento dei debiti è talmente contraddittoria, farraginosa e di lenta attuazione, che il decreto-legge non appare uno strumento idoneo a porvi rapidamente riparo. Sicché anche quella apparenza si rileva appunto come una pura apparenza, contraddetta dalla realtà.

Vorrei inoltre sottolineare l'inadeguatezza dei mezzi rispetto allo scopo che si intende raggiungere. Ma la parte del decreto-legge della quale si rileva con tutta chiarezza l'incostituzionalità, vorrei dire che si prende con le molle – come diceva un mio maestro di scuola – è la seconda, per una serie di ragioni che adesso non esporrò nella loro completezza, ma che sintetizzerò. Noi liberali abbiamo la consapevolezza piena dell'esigenza di una riforma sanitaria. Sappiamo che troppe cose in questo settore vanno male,

o addirittura non vanno. Sappiamo che ci sono abusi, che ci sono degenerazioni, ma non possiamo nemmeno concepire la riforma sanitaria – o l'avvio della riforma sanitaria – in termini punitivi.

Sappiamo bene che esistono medici, che esistono cliniche private su cui bisogna fare indagini: cose del genere, del resto, esistono in tutte le attività professionali. Ma non possiamo impostare la riforma in termini di punizione di una categoria come quella dei medici: da fatti particolari, che sono senza dubbio da correggere o reprimere, non si può giungere a una condanna generale.

Eppure è proprio questa visione di insieme che caratterizza questo avvio di riforma. Avvio che per altro – come dicevo – viola precisi principi costituzionali.

Noi liberali non vedemmo di buon occhio il sorgere delle regioni e molti colleghi in quest'aula ricordano la battaglia che al riguardo conducemmo. E non perché fossimo contrari a un decentramento, ma perché volevamo un decentramento sano e non una sorta di stratificazione sul vecchio tronco dello Stato centrale di altre articolazioni centralizzate a loro volta. Oggi però che le regioni esistono, consideriamo la peggiore delle politiche non farle funzionare nel modo migliore: e lo diciamo noi che fummo antiregionalisti.

Mi meraviglia, onorevole ministro, che voi, che pure eravate fautori dell'autonomia regionale, oggi puntiate su un avvio di riforma che è la violazione dell'autonomia regionale e l'exasperazione di un centralismo che non esisteva nemmeno ai tempi dello Statuto albertino.

Questa è la verità, e se avessimo tempo – ma non voglio abusare della pazienza della Camera – coglieremmo a piene mani, quasi in ogni articolo, esempi di questa sopraffazione dello Stato centrale di danni dell'autonomia delle regioni.

In questo testo vi è tutta una serie di norme in cui si dice alle regioni che devono fare questo o quello, proprio nel momento in cui le regioni hanno concretamente acquisito, per il trasferimento dei poteri già avvenuto, la loro pienezza di attribuzioni in campo legislativo e amministrativo: le due cose, del resto, come i colleghi sanno, marciano parallelamente, laddove è autonomia legislativa, là è anche autonomia amministrativa. Voi invece arrivate e dettate le norme più minute, fino a dire che certe operazioni devono essere compiute secondo una formula dettata dal ministro della sanità.

Voi violate così l'autonomia delle regioni, ammettendo anche dei controlli di merito che sono in contrasto con la Costituzione.

Facciamo un esempio, ricordando che siamo in tema di valori e non dobbiamo sciuparli: è ammissibile che anche le norme-cornice (alcuni le chiamano norme-quadro) possano essere fatte per decreto-legge?

Mi si dirà: ma dove è scritto che debbano esser fatte con una legge del Parlamento? È scritto nella logica dell'ordinamento. C'è un campo riserva-

to alla competenza legislativa delle regioni che il potere centrale, il Parlamento, deve rispettare. Questa sfera di autonomia normativa delle regioni è costituzionalmente garantita, ma lo Stato, in base al primo comma dell'articolo 117 della Costituzione, ha il potere-dovere di fissare quelli che si chiamano, tra virgolette, i principi fondamentali: e noi li fissiamo con un decreto-legge?

Come ho avuto modo di dire ieri (e consentitemi di ripetere il concetto), questa decretazione d'urgenza fatta a valanga sconvolge i rapporti tra Parlamento e Governo.

Voi trascinate il Parlamento – che poi approva emendamenti fino al punto di modificare quasi completamente l'originario decreto-legge – nella logica dei 60 giorni. Quindi si viola anche il regolamento e si viola di fatto il principio del bicameralismo. Noi ci siamo trovati, in Commissione affari costituzionali, di fronte al decreto-legge sui combattenti, che verrà discusso nei prossimi due giorni in aula, nella condizione di non potere apportare modifiche, che pur la Commissione riteneva urgenti e necessarie, perché altrimenti non ci sarebbe stato il tempo di rimandare al Senato il provvedimento modificato. Di fatto, questa decretazione d'urgenza sconvolge i criteri dell'iniziativa legislativa e lede anche il principio del bicameralismo, e ciò è assai grave.

Onorevoli colleghi, vogliamo salvare alcuni principi? Come ho detto ieri, si tratta di principi veramente fondamentali sul piano costituzionale. Guai se li uccidiamo. Nel nostro sistema ha un grande peso il precedente (il Presidente della Camera fa spesso riferimento ai precedenti): ora, i precedenti, quando sono ripetuti, diventano una prassi (non vorrei dire una consuetudine, ciò che forse giuridicamente non è esatto), che ha il suo peso. Vogliamo far venir meno questi valori? E per fare che cosa? Per dare l'avvio a una riforma, quando fra qualche tempo, alla ripresa dei lavori parlamentari, potremmo affrontare organicamente tutta la riforma sanitaria (di cui tutti noi sentiamo l'urgenza) senza essere pregiudicati da norme che oggi siamo costretti ad esaminare con molta fretta e – diciamolo pure – con qualche superficialità, stretti come siamo dai termini di scadenza. Vogliamo andare incontro all'eventualità che la Corte costituzionale annulli questa legge, poiché i principi fondamentali, le leggi-cornice, non si possono fare con un decreto-legge, ma debbono essere l'espressione di un ordinario procedimento legislativo, che deve avere tutta l'ampiezza di svolgimento prevista dal regolamento? Qual è l'urgenza di porre mano a questo decreto-legge, quando è stato già presentato un disegno di legge sulla riforma organica? Veramente non arrivo a capire come si possa trattare di una esigenza impellente. Non vedo tra i due capitoli di questo disegno di legge – quello che riguarda il ripiano e quello che riguarda l'avvio – un nesso tale per cui non si possa fare il ripiano senza che non si faccia questo cosiddetto avvio, questa prefazione ad una riforma che non abbiamo ancora esaminato.

Per queste considerazioni, onorevoli colleghi, noi chiediamo alla Camera un voto favorevole alla nostra pregiudiziale, che è, vorrei dire, la pregiudiziale della logica, del buon operare, del buon procedere nelle cose legislative, e che deve rappresentare un ulteriore monito perché i rapporti tra Governo e Parlamento siano sempre mantenuti nell'ambito della Costituzione. *(Applausi dei deputati del gruppo liberale)*.

*Le questioni pregiudiziali vengono respinte con 173 voti favorevoli e 278 contrari, e il provvedimento viene licenziato nella stessa data. Al Senato l'approvazione definitiva ha luogo il 13 agosto (legge 17 agosto 1974, n. 386).*

CAMERA DEI DEPUTATI

SULLA MODIFICAZIONE DELLE NORME A FAVORE  
DEI DIPENDENTI DELLO STATO ED ENTI PUBBLICI  
EX COMBATTENTI ED ASSIMILATI

Seduta dell'11 agosto 1974

*La legge 24 maggio 1970 n. 336 prevedeva vari benefici per i dipendenti pubblici ex combattenti, tra cui la possibilità di chiedere il collocamento a riposo entro cinque anni dalla sua entrata in vigore, disponendo contestualmente la riduzione degli organici di base. In prossimità della scadenza di tali benefici, il Governo emana il decreto-legge 8 luglio 1974 n. 261, che mira tra l'altro a scaglionare nel tempo l'esodo, abrogare la clausola riduttiva degli organici e consentire nuove assunzioni.*

*Al Senato il disegno di legge di conversione (S. n. 1709) viene notevolmente modificato durante l'esame in Commissione, ed approvato dall'Assemblea il 30 luglio.*

*Nella discussione sulle linee generali del provvedimento alla Camera (C. n. 3161) Bozzi rileva che esso ha profondamente innovato la normativa vigente, ma senza consentire una discussione approfondita. Vi scorge una volontà punitiva nei confronti degli ex combattenti, ed una conferma della mancanza di una politica complessiva dell'amministrazione da parte del Governo.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, il mio intervento sarà breve. Secondo noi liberali, anche il decreto-legge in discussione non si sottrae alle critiche che abbiamo rivolto ai precedenti provvedimenti d'urgenza: critiche di carattere pregiudiziale ancorché, per questo, esse possano essere meno accentuate. In realtà, signor ministro, qui vi è un'inerzia colposa del Governo, perché nessuno può obiettivamente ritenere che la questione dell'esodo degli ex combattenti sia esplosa da un giorno all'altro. La legge è in vigore, se ben ricordo, dal 1970, e i primi accenni di crisi si sono rivelati dopo qualche mese. Poi è intervenuta la legge malamente definita «dei superburocrati»; perciò il fenomeno doveva essere conosciuto. Era facile una previsione: direi di più, era doverosa. Ma non l'avete compiuta. Torno allora al solito argomento: non si può addurre l'inerzia del Governo come titolo di legittimazione di una decretazione d'urgenza. Qui vi è una responsabilità politica, e vorrei ricordare all'onorevole Galloni che è vero

che, in base all'articolo 77 della Costituzione, decreti-legge trovano fondamento nella necessità e nell'urgenza, ma egli dimentica due parole che sono scritte in quell'articolo: «in casi straordinari» di necessità e di urgenza. Qui, vi è una necessità ed una urgenza, ma non si tratta di un caso straordinario, per il semplice fatto che era un caso prevedibile.

Dobbiamo quindi ribadire la nostra critica, tanto più fondata in quanto erano state assunte da tempo iniziative parlamentari per eliminare talune anomale applicazioni della legge n. 336. Ve n'era anche una sua, onorevole ministro; le prime intuizioni sono sempre le migliori. Se il Governo dormiva, vi era chi lo svegliava, ed era l'iniziativa parlamentare, la quale richiamava l'attenzione sul problema degli ex combattenti e sulla necessità di porvi riparo. Voi, invece, avete continuato nella vostra inerzia, che è quindi, maggiormente colposa e che vi trascina in una responsabilità politica. In ogni caso, onorevoli colleghi, se pure una nota di straordinarietà, e di urgenza e di necessità vi era, il decreto-legge è esorbitante, perché il punto che si doveva affrontare era ben individuato e limitato: cioè, bloccare per un certo periodo – ovviamente limitato – l'applicazione della legge. Voi, invece, siete andati al di là e non solo avete congelato la legge praticamente fino al 1° luglio 1975, ma avete usato il decreto-legge, abusando cioè di questo potere straordinario, per predisporre tutta una nuova regolamentazione che avreste potuto e dovuto, viceversa, affrontare percorrendo la via normale del disegno di legge, con una discussione ampia alla quale potevano e dovevano partecipare i due rami del Parlamento e non in una situazione forzata come quella nella quale ci troviamo, che ci costringe ad approvare gli emendamenti, non sempre opportuni, apportati dal Senato all'originario decreto-legge.

Onorevoli colleghi, vorrei sottolineare ancora una certa incoerenza che si può riscontrare nella politica seguita dal Governo, quale emerge da questi decreti-legge; è vero che questi provvedimenti vengono esaminati separatamente, però non possiamo non aver presente una visione contestuale dei provvedimenti stessi al fine di vedere quali indirizzi di politica economica vogliono nel loro insieme esprimere e realizzare.

Mentre diamo a questi provvedimenti il carattere di misure anticongiunturali, perseguiamo una politica – con gli stessi provvedimenti – che aumenta le spese correnti in misura pesante e stabile. Mi riferisco al provvedimento che la Camera ha respinto, con il quale si prevedeva l'assunzione, per decreto-legge, di ben 12 mila impiegati, senza una motivazione convincente, senza un esame di insieme di tutta la situazione funzionale e burocratica – per usare una brutta parola che deriva dalla contaminazione di due lingue – e senza renderci conto che, mentre si chiedono dei pesanti sacrifici ai cittadini, si persegue una politica di dilatazione della spesa.

Onorevole ministro, in questo stesso decreto-legge sugli ex combattenti ed assimilati – anche quest'ultima parola non incontra il mio favore – c'è una incoerenza, in quanto la legge n. 336 aveva una sua logica, anche se per la

verità se ne è parlato tanto male. Infatti, consentiva l'esodo – altra brutta parola – ma nello stesso tempo diminuiva l'organico in relazione al numero del personale che di questo esodo si avvaleva – con il che creava nel suo interno, in qualche misura, il meccanismo di copertura della maggiore spesa che l'esodo comportava. Questa era la logica del provvedimento.

Oggi, viceversa, con il decreto-legge che voi avete proposto, che prevedeva una diminuzione non superiore al 5 per cento, voi rimpolpate i ruoli organici, e quindi create una nuova fonte di spese correnti, senza predisporre nell'interno della legge il meccanismo di completa o parziale copertura della spesa; anche se, in verità, al momento non sono in grado di dire se quel meccanismo, a cui ho fatto riferimento, coprisse completamente l'onere derivante dal provvedimento. Ecco l'incoerenza della vostra politica: da una parte, misure anticongiunturali e, dall'altra parte, apertura di un rubinetto da cui esce abbondante acqua di nuove spese correnti, di carattere permanente.

La legge n. 336 è stata definita, se ricordo bene, dalla «triplice» sindacale come una vera follia. Diciamolo: è una follia che a un certo momento ci ha presi tutti. Questa era diventata una gabbia di matti; ed anche il Senato lo era diventato, anche se i padri coscritti dovrebbero essere meno suggestionabili in simili cose. Credo che questa presa di posizione della «triplice» sindacale abbia esercitato, anche in questo campo, una qualche influenza sull'iniziativa del Governo. Gli amici repubblicani hanno definito la legge n. 336 come un'espressione di insipienza (mi sono segnato le parole), imprevidenza ed irresponsabilità. Io mi inchino sempre dinanzi alle autocritiche. Voi quella volta eravate al Governo, e l'onorevole Oronzo Reale era ministro della giustizia. Ma va bene: tutti possiamo sbagliare!

**Vetere.** Ma non hanno riconosciuto di avere sbagliato!

**Bozzi.** Questo rientra in un metodo tipicamente loro: stare lì e poi criticare!

**Caruso.** Un metodo brevettato!

**Tremaglia.** Un doppio gioco!

**Bozzi.** Ebbene, credo abbiamo sbagliato non solo a proposito della legge n. 336, ma a proposito di tutta la politica intesa ad inserire il valore combattentistico come un titolo di carriera. Questo è stato un errore. I titoli combattentistici andavano valutati come tali (con delle medaglie, con premi in denaro), ma non dovevano incidere sulla carriera, non dovevano costituire un argomento di valutazione, di comparazione e di merito. È stato, questo, un errore dal quale siamo stati travolti tutti, in omaggio al sacrificio compiuto dai nostri concittadini. È forse, questa, una delle cause (una!) del malessere della pubblica amministrazione.

Comunque, al punto in cui siamo arrivati, questo decreto-legge davvero stravolge alcuni principi. Dicevano poco fa l'onorevole Galloni e il nostro caro amico e valoroso relatore, onorevole Olivi: di che cosa vi meravigliate? Qui, il diritto resta! Chi lo tocca il diritto? Qui si incide soltanto sulla modalità temporale di esercizio del diritto! Quindi, il bene (possibilità di vantaggi, sette anni, ecc.) nessuno lo tocca: è nel patrimonio dei dipendenti combattenti ed assimilati; però, se ne modifica l'esercizio. Ciò è in parte vero; però bisogna aggiungere un piccolo particolare: che, quando la modificazione dell'esercizio è alquanto pesante, e lo si procrastina o si condiziona, si tocca un po' lo stesso diritto (se non la qualità, la quantità di esso). Un conto è un diritto che posso esercitare entro breve termine e un conto è un diritto che mi viene procrastinato nel tempo, sottoposto a condizioni varie.

Inoltre, onorevoli colleghi, a me pare che siamo passati da una concezione di favore verso i combattenti ad una qualche notazione punitiva nei loro riguardi. E questa è cosa grave, che emerge soprattutto da quell'articolo 6 (sul quale ci intratterremo quando passeremo all'esame degli articoli e degli emendamenti) in cui si concreta una vera stortura che, prima di definire giuridica, vorrei definire morale. È stata fatta dall'onorevole Codacci-Pisanelli, in Commissione, una giusta osservazione, che ho fatto anch'io l'altro giorno in uno dei miei interventi (i miei interventi in questo periodo sono piuttosto frequenti). L'onorevole Codacci-Pisanelli ha detto molto bene che il legislatore, certo, è libero, ma la nostra onnipotenza legislativa è limitata dalla nostra Costituzione, che è una costituzione rigida. E c'è un organo – la Corte costituzionale – che in un certo senso è al di sopra del Parlamento in quanto giudica le leggi del Parlamento. In ogni caso, l'esser liberi non significa essere arbitrari. Un conto è la discrezionalità, un conto è l'arbitrio. La discrezionalità è l'esercizio di un potere per il raggiungimento di un fine pubblico, di un fine coerente, di un fine intrinsecamente giusto, specialmente morale. L'arbitrio è tutto il contrario, è la prevaricazione. Ora, ho l'impressione che in questa legge sui combattenti siamo andati oltre il limite della discrezionalità per straripare nel campo dell'arbitrio.

Vi sono, onorevoli colleghi, in una società e in uno Stato, che è l'organizzazione giuridica della società, dei principi che chiamerei di ancoraggio. Tutto si può modificare, certo; la società cammina, le leggi seguono la società, alle volte addirittura debbono avere una funzione di rottura, di anticipazione rispetto al moto della società per eliminare, rompere certe incrostazioni. Però, se si travolgono gli ancoraggi, non rimane più niente. E uno di questi ancoraggi, onorevole Gui, è la certezza del diritto. Non faccio questione di diritti quesiti; per carità! L'amico Codacci-Pisanelli dice che studia l'argomento da venti anni e ancora non è arrivato ad una conclusione, figuriamoci se ci posso arrivare io. Questi ultimi venti anni che mi restano – speriamo – voglio dedicarli ad altre

cose anziché allo studio dei diritti quesiti. Però vi sono dei princìpi morali! Noi abbiamo dato all'unanimità, una certa disciplina giuridica di una materia. Ad un certo momento ci svegliamo e diciamo che tutto è sbagliato. E cambiamo tutto...

**Vetere.** Può darsi che stiamo sbagliando anche adesso.

**Bozzi.** Questo va al di là del caso specifico, questo incide sul valore, questo incide sul rapporto fiduciario del cittadino nei confronti dello Stato, questo fa scadere la fiducia del cittadino nella legge! Ma che leggi sono, se le cambiamo arbitrariamente, se nel 1970 tutta la classe politica d'accordo – Camera, Senato, con il consenso del Governo tranne la riserva mentale interna dei repubblicani – dice di sì e poi cambiamo tutto! Non è che mi preoccupi tanto l'affare in sé dei combattenti, ma ci sono delle cose che travalicano l'ambito ristretto di un provvedimento legislativo. C'è la sfiducia del cittadino nella legge e quindi questa modificazione, onorevole Gui, pur necessaria, perché qualche cosa in questo settore si doveva fare, andava contenuta nei limiti strettamente indispensabili.

Invece siamo andati al di là. E non è un caso isolato. Abbiamo votato giorni fa una legge con la quale retroattivamente abbiamo diminuito i fitti. E qui non è questione – io credo – delle 15-20-30 mila lire, ma è questione di principio. I colleghi comunisti sono stati molto contenti, anzi sono stati gli artefici di questo emendamento, ma il fatto è che qui si incide sul valore della parola data. Che è un bene, che è uno degli ancoraggi di una società, se vuol essere una società civile.

Se noi stravolghiamo i contratti, ieri per i fitti, oggi ancora per questa legge sui combattenti; se votiamo nella legge per le mutue un principio – giusto o sbagliato, non faccio questione di merito – per il quale anche gli accordi sindacali vengono travolti da una legge successiva, ma allora tutto è incerto in questo mondo. Come possiamo richiedere fiducia al cittadino in una società, con una classe politica che dà tanta prova (vorrei qui ripetere i sostantivi usati dall'amico Del Pennino) di insensibilità, di irresponsabilità, che mostra di procedere episodicamente, sotto la spinta di avvenimenti vari, non per urgenza, ma per fretta, la quale spesso, anche nella politica, non è una buona consigliera?

Allora, onorevoli colleghi – e mi avvio alla conclusione – vorrei richiamare la vostra attenzione in particolare sull'articolo 2. Non faccio la questione di carattere giuridico della possibilità di inserimento di una delega (può darsi che ciò sia possibile), ma faccio un'altra questione, onorevole Gui, che non riguarda la sua persona. La delega presuppone un elemento fiduciario del delegante verso il delegato; ma ora, diciamocelo chiaramente, maggioranza e opposizione, possiamo aver fiducia in questo Governo, che non sappiamo se esista? L'onorevole Malagodi l'altro giorno parlò di «non-Governo», ed aveva ragione! A chi diamo questa delega di provve-

dere entro 180 giorni (che poi, come è stato dimostrato in Commissione, con tutto quel gioco dei pareri, si riducono a 120)? A quale Governo si può dare questa delega? A quello nei confronti del quale l'onorevole Riccardo Lombardi ha scritto l'altro giorno tante amabili parole? A quello di cui si vuole la sostituzione in settembre, in ottobre? A quello che, a prescindere da queste considerazioni strettamente politiche, ha dato prova di una carenza assoluta di una politica dell'amministrazione? Qui tutto cammina per suo conto: abbiamo al Senato un disegno di legge che dovrebbe modificare la struttura degli uffici, ma intanto aumentiamo gli impiegati. Poi emaniamo la legge sulla eliminazione degli enti superflui, che va avanti per conto proprio! Non possiamo aver fiducia, nonostante la formulazione di questo articolo 2, il quale, per altro, è riferito e strettamente connesso ai casi previsti dall'articolo 3, mentre l'operazione che si deve compiere non si riferisce soltanto alle situazioni determinate dall'applicazione dell'articolo 3 della legge sui combattenti n. 336; la mobilità deve essere vista in tutti i campi dell'amministrazione, al di fuori di questa situazione di emergenza, perché altrimenti procederemo ancora una volta a tappe, sarà un romanzo a puntate senza anima, senza una visione intera, onorevole Gui, senza un indirizzo soddisfacente.

Sono queste le considerazioni di insieme che volevo fare (le altre le svolgeremo nel corso dell'esame degli articoli e degli emendamenti) in merito alla cattiva conformazione della legge, alla sua esorbitanza, al carattere punitivo che essa ha nei confronti dei combattenti, ed alla sfiducia generale che abbiamo in questo Governo. Mi riferisco alla mancanza, in particolare in questo Governo, di una politica dell'amministrazione. Ci troviamo in una fase in cui tutti dicono – giustamente – che i dipendenti pubblici (nel loro insieme, non parlo del ruolo A o del ruolo B) sono troppi, e che in ogni caso danno un rendimento assai inferiore a quello che dovrebbero dare in considerazione del loro numero: noi siamo profondamente turbati da questo stato di cose, ed è questo stato di cose che ci impedisce di dare un voto favorevole a questo provvedimento. (*Applausi dei deputati del gruppo liberale – Congratulazioni*).

*Successivamente illustra alcuni emendamenti al testo del decreto-legge, soffermandosi in particolare su quelli all'articolo 6, relativo all'assunzione nella pubblica amministrazione dei dipendenti che si sono avvalsi dell'esodo volontario.*

**Bozzi.** L'emendamento 1.7. è diretto a introdurre una procedura per fruire dei benefici dell'esodo, diversa da quella proposta dal Governo, e che noi riteniamo preferibile, poiché pensiamo che lo stabilire un termine di decadenza per la presentazione delle domande di esodo potrebbe costituire un incentivo all'esodo stesso, realizzando così un fine diverso da quello che il Governo sembra volersi ripromettere.

L'emendamento 1.8. si illustra da sé, signor Presidente, così come chiarissimo è l'emendamento 6.3. Vorrei, invece, soffermarmi brevemente – grato se la Camera vorrà prestarmi attenzione – sull'emendamento 6.4. Esso concerne il collocamento a riposo di coloro che hanno usufruito dell'esodo; o meglio, fa riferimento al primo comma dell'articolo 6 del decreto-legge, nel testo del Senato, in cui si commina il divieto di assunzione in posti alle dipendenze dello Stato o di enti pubblici, anche economici, per quei dipendenti che abbiano usufruito dell'esodo. Avrei delle riserve di principio su detta norma, di carattere punitivo. Preferirei un sistema che proibisse il cumulo dello stipendio e della pensione, o prevedesse una diminuzione dello stipendio relativo al nuovo incarico, in quanto non vedo perché funzionari di valore non possano essere riutilizzati alle dipendenze della pubblica amministrazione, diretta o indiretta. Non ho, comunque, presentato alcun emendamento in tal senso. Ciò che non capisco, onorevoli colleghi, è la moralizzazione a metà, un po' tipo «bagnomaria»... Si commina, infatti, il divieto cui ho accennato, ma si introduce subito, all'italiana, un'eccezione: «eccezione fatta – si dice – per la partecipazione ad organi collegiali e a commissioni...». Se esiste una ragione di moralità, per cui chi ha usufruito dell'esodo non può svolgere la propria attività alle dipendenze di un altro ente pubblico, statale o non statale, non vedo perché possa invece farlo nel caso si tratti di organo collegiale o commissione. Si è con evidenza creato – involontariamente, immagino – lo strumento di elusione della legge. Dunque, dicevo, moralizzazione a metà: «sì, però...». Tutto ciò, francamente, a me non piace. È questa, dunque, la ragione che sta a base dell'emendamento soppressivo della eccezione cui ho fatto riferimento. Se intendiamo entrare nella logica della moralizzazione, entriamoci completamente, senza predeterminare possibilità di evasione.

L'emendamento 6.5. riguarda le assunzioni già effettuate. Il comma secondo dell'articolo 6 del decreto-legge, cui lo stesso fa riferimento commina la nullità, *ope legis*, delle assunzioni in argomento, che dovrebbero cessare dalla loro efficacia nel termine di sei mesi. Francamente, sembra a me che questa sia una norma incivile, poiché coloro che hanno usufruito dell'esodo, lo hanno fatto sulla base di una legge dello Stato, che non prevedeva tale norma. Siamo, dunque, nel campo della retroattività vera e propria. Taluno può essersi indotto a chiedere l'esodo, proprio perché aveva la possibilità di altro incarico. Vogliamo comminare, *ope legis*, per tutti, la nullità cui mi riferisco? Tutto ciò, senza nemmeno riprodurre l'eccezione contenuta nel primo comma (altra ragione di disparità di trattamento)?

Le strade, a questo punto, sono due: o sopprimiamo detta norma (come propone il nostro emendamento principale 6.5), o introduciamo un correttivo, quello suggerito nell'emendamento 6.6, che recita: «a meno che gli interessati non rinuncino, entro 60 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, ai benefici di cui all'articolo 3 della predetta legge, con con-

seguinte perdita dei relativi vantaggi economici». Si intende introdurre, cioè, una sorta di opzione che, rimettendo l'eventuale rinuncia alla volontà degli interessati, ristabilirebbe un certo equilibrio. Vorrei riferire, onorevoli colleghi, di aver avuto notizia che, da parte di alcuni esponenti della maggioranza, è stato presentato un provvedimento di legge – di cui mi pare il Presidente abbia ieri dato annunzio – modificativo di questo articolo 6. È un fatto che fornisce la misura del cattivo modo di procedere: noi approviamo una norma di legge e nello stesso momento mettiamo in moto un meccanismo per modificare sostanzialmente, o addirittura per abrogare, la norma che approviamo. Ciò conferma quanto da più parti, ed anche da me, è stato affermato: il ricorso al decreto-legge oltre i limiti in cui esso è previsto dalla Costituzione, uccide nel fatto il sistema bicamerale: non possiamo rinviare un testo all'altro ramo del Parlamento, e allora diamo il voto favorevole ad una norma che disapproviamo nella nostra coscienza; nel contempo, mettiamo in moto un meccanismo per eliminare la norma introducenda. Questa è una stortura non solo giuridica, ma anche politica ed etica.

Raccomando perciò alla Camera, quanto meno, l'approvazione dell'emendamento subordinato proposto dal gruppo liberale.

*Nonostante il parere contrario del relatore e del rappresentante del Governo, Bozzi insiste per la votazione, e gli emendamenti vengono respinti, tranne quello da lui indicato come subordinato: dopo una modifica nei termini temporali, per consentire un'unica votazione con la proposta presentata dall'onorevole Fracchia (PCI), l'emendamento viene approvato, con voto segreto (248 voti favorevoli e 243 contrari).*

*Bozzi interviene in seguito anche per illustrare il suo emendamento soppressivo dell'articolo 2 del disegno di legge di conversione, introdotto al Senato, che prevede la rideterminazione dei ruoli tramite una delega al Governo. A questo proposito sottolinea la complessità del meccanismo previsto per il parere sui decreti delegati e la funzione anomala, a suo giudizio, della Commissione parlamentare destinata ad esprimerlo.*

**Bozzi.** Nel mio intervento di questa mattina ho già manifestato i motivi per cui siamo contrari alla delega prevista dall'articolo 2: motivi di ordine costituzionale e motivi di merito, in base ai quali noi abbiamo l'impressione che questa delega possa costituire fonte di nuovo disordine nell'assetto della pubblica amministrazione.

Si pone l'esigenza di un esame completo che non può essere esaurito in questi termini assai abbreviati, ma, se la Camera consente e mi concede pochi minuti di attenzione, vorrei richiamare i colleghi alla lettura degli ultimi comma di questo articolo 2, di cui veramente nessuno si è occupato, né in sede di discussione sulle linee generali né in sede di illustrazione degli emendamenti.

Questi due ultimi commi prevedono un congegno che provocherebbe un andirivieni tra Governo e Commissione parlamentare chiamata ad affiancare l'esecutivo nell'elaborazione di questo decreto delegato.

Non si capisce neppure bene quale debba essere questo meccanismo: è previsto un parere preliminare del Consiglio dei ministri, poi si parla di un parere definitivo della Commissione parlamentare; si intreccia quindi un parere del Consiglio superiore della pubblica amministrazione, poi deve essere emanato un parere della Commissione parlamentare. Un congegno, questo, farraginoso e contraddittorio che mi sembra, onorevoli colleghi, alteri i rapporti tra Parlamento e Governo.

Ho avuto modo più volte di manifestare dubbi sulla legittimità o sulla correttezza costituzionale delle Commissioni parlamentari che affiancano il Governo nell'esercizio della funzione delegata. Ma qui addirittura sono stravolti i termini, perché non è più il Governo a decidere ma è la Commissione parlamentare.

Questo significa che non esiste più una funzione decisoria del Governo, ma una funzione che è tale solo apparentemente, in quanto il Governo deve uniformarsi al parere della Commissione: e ciò è al di fuori degli schemi della Costituzione, perché la vera funzione del Parlamento non è una funzione di amministrazione ma una funzione di controllo.

Il giorno in cui la Commissione delibera i decreti-delegati, sostanzialmente si sostituisce al Governo ed elimina così la funzione tipica del Parlamento che – ripeto – è una funzione di controllo. Richiamo l'attenzione della Camera sulla introduzione surrettizia di questo principio, che potrebbe costituire un precedente molto pericoloso.

Anche per queste ragioni voteremo per la soppressione dell'articolo 2.

*L'emendamento viene posto in votazione a scrutinio segreto assieme a quelli identici presentati dall'onorevole Fracchia (PCI) e dall'onorevole De Marzio (MSI-DN) e respinto.*

*Il disegno di legge viene approvato nella stessa data, con 258 voti favorevoli e 235 contrari. Ritornato al Senato, viene licenziato definitivamente il 12 agosto (legge 14 agosto 1974 n. 355).*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA FIDUCIA AL IV GOVERNO MORO

Seduta del 5 dicembre 1974

*Dopo le dimissioni del V Governo Rumor il 3 ottobre, e l'incarico esplorativo al Presidente del Senato Spagnoli, il 28 ottobre il segretario della DC Fanfani rimette il mandato ricevuto circa due settimane prima, non essendo riuscito a ricostituire un governo quadripartito.*

*Gli succede Moro, che dopo un mese di trattative si presenta alle Camere con un Governo bicolore DC-PRI e l'appoggio esterno del partito socialista e socialdemocratico.*

*Nella sua esposizione del 2 dicembre, Moro dichiara che si intende proseguire, in questa nuova forma, la politica di centro-sinistra, e delinea un programma di ampio respiro, con particolare attenzione alle misure di carattere economico ed alla situazione internazionale.*

*La discussione alla Camera si svolge dal 5 al 7 dicembre. Nel suo intervento Bozzi manifesta apprezzamento per il realismo dell'esposizione del Presidente del Consiglio, i connotati laici presenti nel suo discorso, ed il taglio internazionale e comunitario. Sollecita però interventi in tema di ordine e sicurezza, per la moralizzazione della vita pubblica e per la definizione dei rapporti tra Stato, Regioni e Comunità europea. Ribadisce il rifiuto del centro-sinistra come attuato negli anni passati, del pentapartito e del compromesso storico, e preannuncia l'astensione dei deputati del Partito liberale «in una situazione d'attesa che è ricca di fiducia per il bene della nostra Italia».*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, abbiamo colto nel discorso del Presidente del Consiglio tre accenti fondamentali. Innanzi tutto, un connotato laico che ha la nostra piena adesione. Esso si esprime nel «no» al Governo monocolore che comporta sempre esclusivismi e chiusure. Sotto questo profilo il Presidente del Consiglio ha seguito la migliore tradizione degasperiana.

Il connotato laico si qualifica ancora per l'accento a quelle che ella, onorevole Moro, ha chiamato le «vicende» del *referendum* sul divorzio. Noi siamo lieti che il Governo e la democrazia cristiana vadano prendendo coscienza del valore – consentitemi di dirlo – storico del voto del 12 mag-

gio, che va al di là dell'oggetto particolare su cui il *referendum* si svolse. Quel voto è un segno della crescita culturale e civile del paese, e i suoi sviluppi sono in corso.

Il terzo aspetto di codesto «connotato laico» sta nel riferimento che il Presidente del Consiglio ha fatto al problema del Concordato. Uso deliberatamente la parola «problema», anziché «revisione», perché dovremo intenderci, al momento giusto, sul contenuto e sui limiti della linea da adottare. Onorevole Moro, ella ha definito tale problema «doveroso e urgente»: esso è stato posto «in ghiacciaia» nel 1967, e noi speriamo che adesso si rimetta in cammino. Senza entrare nel merito della questione, vorrei dire che, secondo un avviso già espresso dal nostro gruppo quando si discusse l'ordine del giorno del 1967, la revisione – se di revisione si dovrà parlare – dovrebbe mantenere in vita una regolamentazione pattizia soltanto nei confronti delle cosiddette *res mixtae*.

Il secondo accento colto nel suo discorso, onorevole Presidente del Consiglio, consiste, per così dire, in un taglio internazionale e comunitario. Ella ha ragione quando richiama l'esigenza di una strategia globale internazionale per risolvere la crisi economica che, in misura maggiore o minore, affligge molti paesi. Ma questo taglio internazionale e comunitario va al di là del momento contingente della crisi economica; è una connotazione di tutta la politica interna italiana (o per lo meno di grandissima parte di essa), che va ormai vista attraverso un'ottica comunitaria.

I regolamenti, le direttive, gli impegni comunitari influenzano, quando addirittura non condizionano, le nostre scelte, lo stesso nostro disegno programmatico. Questo è un aspetto positivo che abbiamo colto nel suo discorso. Ma ciò rende necessaria, onorevole Presidente del Consiglio, una politica interna coerente, un'amministrazione e una legislazione di adattamento agile, leale e responsabile: cose che – e lo diciamo con rammarico – non sempre abbiamo riscontrato nel comportamento dei passati Governi; anzi, troppo spesso abbiamo rilevato esempi di segno opposto. Di qui il decadimento della nostra credibilità internazionale.

Il terzo accento è dato dal realismo del suo discorso. Ella ha fatto una diagnosi quasi spietata dei mali italiani, da quelli economici a quelli istituzionali, a quelli che riguardano i rapporti fra società civile e classe politica: un richiamo ad una realtà drammatica. Si tratta di un discorso che in quest'aula è cosa nuova e coraggiosa. Per troppo tempo, onorevoli colleghi, eravamo stati abituati ad ascoltare dai banchi del Governo discorsi letterariamente levigati e gonfi di superficialità. Questo nuovo tono, che afferra la realtà e la presenta nei suoi contorni anche amari, ci piace. Il suo è stato, quindi, un responsabile grido di allarme, e il partito liberale non può restare insensibile di fronte ad esso.

Non potrò passare in rassegna, onorevoli colleghi, tutti i punti toccati nell'ampio discorso dell'onorevole Presidente del Consiglio. Altri colleghi

del mio gruppo, l'onorevole Papa e l'onorevole Malagodi, interverranno nel dibattito e li tratteranno. Mi soffermerò solo su particolari aspetti, prima di fare alcune considerazioni di carattere politico generale.

Vi è un argomento, onorevole Moro, che nel suo discorso fa soltanto capolino, ed è il tema dell'ordine pubblico. L'insicurezza individuale e la stretta economica e finanziaria prendono angosciosamente alla gola tutti i cittadini: sono i due nodi più grossi che è doveroso affrontare e sciogliere. Lo sappiamo bene, è difficile combattere la delinquenza comune, che oggi si articola in tante forme. Ella ha fatto cenno all'opportunità della revisione dell'istituto della libertà provvisoria, senza per altro arrivare a delle specificazioni. Può essere un passo avanti; così come sarà certamente utile affrettare i tempi della riforma del codice penale e di procedura penale. Occorre, però, e subito, onorevole Presidente del Consiglio, studiare e porre in atto anche mezzi preventivi contro l'esplosione e il diffondersi della delinquenza; bisognerà forse studiare gli organismi e le tecniche di paesi stranieri; bisognerà impegnare le nostre forze dell'ordine, che sono, forse, scarse e certo malpagate, in un'attività di maggiore presenza, dividendo le città e i paesi in quartieri da tenere sotto un controllo responsabilizzato. Le statistiche sono preoccupanti. Noi viviamo in mezzo a una folla di delinquenti ignoti. E qui intendo anticipare che il gruppo liberale presenterà una proposta di legge per meglio definire, nel rispetto della posizione costituzionale della magistratura e dei singoli magistrati, la responsabilità disciplinare dei magistrati stessi.

Vi è poi nel suo discorso una lacuna, onorevole Moro, e ci è dispiaciuto. Mi riferisco al tema della moralizzazione della vita pubblica.

**Moro.** *Presidente del Consiglio dei ministri.* Ne ho parlato nella mia replica di stamane al Senato.

**Bozzi.** Non l'ho ascoltata, onorevole Moro. Da poco tempo abbiamo varato la legge sul finanziamento pubblico dei partiti. In quella circostanza, i rappresentanti di tutti i gruppi della Camera dissero che si sarebbe posto immediatamente mano a una serie di provvidenze legislative che avrebbero dato tono alla nostra vita pubblica, che cioè avrebbero portato appunto alla sua moralizzazione.

È una delle tante promesse non mantenute. Non si tratta di un tema marginale, onorevoli colleghi. La concezione clientelare del potere, talvolta assimilabile ad una struttura feudale – diciamoci le cose tra di noi con spietata sincerità – è uno dei mali che corrode la democrazia. Noi siamo antifascisti perché siamo contrari ad ogni tipo di regime dittatoriale ed autoritario, ma crediamo di poter dire che talune forme di risorgente fascismo rappresentano una reazione alle debolezze della nostra democrazia, che lei stesso, onorevole Moro, ha denunciato; una reazione all'abbandono, da parte nostra, delle regole del buon governo.

Vi è l'articolo 98 della nostra Costituzione che definisce il compito dei pubblici impiegati, cioè dello Stato – i pubblici impiegati infatti sono gli organi attraverso i quali lo Stato pensa ed agisce – stabilendo che essi «sono al servizio esclusivo della nazione». È una formula incisiva che scolpisce il senso della politica, intesa e vissuta come servizio per la elevazione dei cittadini, per la elevazione della società. Non lo dimentichiamo.

Vede, signor Presidente del Consiglio, questo della moralizzazione non è un soprammobile, non è qualche cosa di esteriore: è il modo di essere di una democrazia vera. Noi sentiamo questo problema *in interiore homine*. Quindi, veramente saremmo grati a lei se nella replica ci desse assicurazioni a questo proposito e se alle parole seguissero i fatti. Mi consenta però, onorevole Moro, di dirle che il modo di gestazione del Governo, dopo una crisi tanto lunga, che avrebbe richiesto tempi accelerati nella fase finale; il numero dei sottosegretari – non per indulgere a un facile qualunquismo: sappiamo bene che i sottosegretari sono necessari, anzi indispensabili – che è stato aumentato, sia pure di qualche unità; talune scelte particolari; ebbene, siffatto modo di procedere non è un segno confortante; non è l'avvio alla moralizzazione della vita pubblica.

Questa moralizzazione è una delle linfe della democrazia che deve alimentare il circuito di fiducia, permanentemente rinnovantesi, tra cittadino e classe politica; tra società civile ed apparato statale. Noi liberali abbiamo presentato al riguardo delle proposte precise e ci auguriamo che la maggioranza voglia prenderle in attenta considerazione.

Il tema delle regioni, onorevoli colleghi, trattato dal Presidente del Consiglio, meriterebbe un lungo discorso che qui, a quest'ora, non è opportuno fare. Le regioni furono disegnate male nella Costituzione, con una concezione prerisorgimentale, non come centri di interessi omogenei, come avrebbe dovuto essere – non si poteva fare forse diversamente in quel momento – e sono nate inoltre tardi e male. Il Costituente ebbe un'intuizione felice quando prescrisse in una norma transitoria che le regioni avrebbero dovuto essere istituite entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione. Perché? Il Costituente voleva che lo Stato fosse strutturato fin dal momento della sua ricostruzione, dopo la catastrofe della guerra militare e civile, in una certa maniera, attraverso una certa articolazione regionale. Invece noi abbiamo aspettato venti anni; e nel corso di questi venti anni lo Stato è sì risorto, ma con le antiche strutture centralizzate. Ed accanto allo Stato, si è avuta una tessitura complessa di enti pubblici, spesso parassitari o con scarsa o nulla competenza. In tale realtà, centralistica e binaria – Stato ed enti pubblici – sono calate le regioni, quasi come un innesto in un organismo malato; di qui tutte le storture che oggi si lamentano.

Occorre trovare, onorevoli colleghi, un giusto equilibrio tra momento unitario e momento regionale; e la deficienza delle leggi-cornice accentua il momento regionale su quello unitario. Non dobbiamo creare delle prevari-

cazioni dello Stato a danno delle regioni, ma nemmeno delle regioni a danno dello Stato. Dobbiamo avere la consapevolezza che le regioni non sono enti sovrani, ma che sono, tuttavia, enti dotati di autonomia politica; sono espressione di un corpo elettorale e posseggono potestà legislativa, che è appunto espressione d'indirizzo politico.

Nel trasferimento delle competenze abbiamo agito in maniera avara, spesso, dominati da una sorta di riserva di caccia centralistica, dall'amore per le competenze che si debbono gonfiare sempre (che è una delle caratteristiche tipiche delle nostre amministrazioni centrali, della quale tutti noi abbiamo una qualche esperienza). Abbiamo effettuato, in tale trasferimento, un ritaglio di competenze tra Stato e regioni, con poteri, intese, concerti, dal quale è venuto fuori un miscuglio di cogestione statale e regionale, che naturalmente rende lenti i procedimenti e alimenta i conflitti.

Onorevoli colleghi, il problema regionale della realtà di oggi – il Costituente non potè prevedere questo aspetto – si pone non soltanto nei confronti dello Stato, ma anche nei confronti della Comunità europea. È un tema che, credo, riprenderà il collega Malagodi: regioni, Stato, Europa, sono i tre momenti di un processo che bisogna regolare e collegare. Sono lieto che in un disegno di legge, già approvato dal Senato e ora all'esame della nostra Commissione affari costituzionali, della quale faccio parte, sia prevista una nuova disciplina per il trasferimento delle competenze alle regioni e sia tentata una normativa dei poteri delle regioni dinanzi alle potestà comunitarie.

Mi consenta, onorevole Moro, di manifestare un certo scetticismo in ordine a talune sue dichiarazioni. Quando ella, ad esempio, dice che oggetto più immediato di questo dialogo con le regioni è l'impegno del Governo di completare prima del rinnovo dei consigli regionali (che è cosa che dovrebbe avvenire tra qualche mese), la disciplina del trasferimento alle regioni dei poteri dell'amministrazione centrale e degli enti pubblici nazionali, la riforma della legge finanziaria, la modifica della contabilità regionale, sollecitando l'approvazione delle più importanti leggi-cornice e risolvendo, infine, le questioni più rilevanti delle regioni a statuto speciale, mi pare che metta troppa carne al fuoco. Mi sembra difficile che tutte queste cose possano essere fatte entro un così breve termine; intanto, è certo che non sono state fatte e ciò denuncia la responsabilità dei Governi che fino ad oggi ci hanno retto.

Qualche considerazione sul tema dei sindacati, riguardando la questione soprattutto da un punto di vista istituzionale. Non vi è dubbio che nella realtà italiana, in questa società pluralistica nella quale si pongono ed agiscono centri di energie e di autonomie diverse, i sindacati abbiano un ruolo importante, diciamo fondamentale; sicché il colloquio con il Governo è legittimo e doveroso. Però (e mi pare che in questo senso sia il pensiero del Presidente del Consiglio), non dobbiamo dimenticare che, per quanto importanti, essi si pongono sempre come un momento dialettico, come un

momento relativo, mentre i poteri decisionali, di sintesi, di scelta definitiva, di indirizzo, di compatibilità, vanno riservati agli organi del potere politico. Questo non è un degradare i sindacati, è invece un esaltare i loro compiti istituzionali nell'ambito delle loro responsabilità. Guai, onorevoli colleghi, se si arrivasse ad una confusione di ruolo. Le democrazie si perdono quando si pongono in essere siffatte confusioni. Guai se creassimo un sistema in cui vi fossero dei poteri senza responsabilità e delle responsabilità sfornite dell'esercizio del potere.

Onorevole Presidente del Consiglio, noi ci apprestiamo a dare un voto di astensione; ella ha preferito chiamarlo di semidissenso. Dinanzi a un fiasco riempito a metà, si può dire che è mezzo pieno o mezzo vuoto: e in ciò sta anche la differenza tra il pessimista e l'ottimista. Ella ha voluto rilevare, nel suo discorso, un nostro merito (per noi è cosa naturale, ma ci fa piacere, comunque, che ella lo abbia sottolineato), il rifiuto della grande destra. Noi saremmo stati anche lieti, onorevole Moro, se ella avesse ricordato che il partito liberale è stato lontano da un'altra tentazione, che pur prese molti gruppi, dall'estrema destra all'estrema sinistra: la tentazione del milazzismo.

V'è un passaggio del suo discorso che esprime egregiamente la collocazione politica di quella che ella ha voluto chiamare la piccola coalizione: «Come non c'è da temere che l'asse politico possa essere spostato a sinistra, il che sarebbe un'arbitraria, pericolosa forzatura della realtà politica del paese, così nessuno può sperare di far arretrare verso destra l'orientamento politico italiano». È una collocazione di giusto equilibrio politico, che un partito di centro come il partito liberale non può non condividere. Il programma da lei esposto è coerente con quella impostazione, salvo talune lacune, talune riserve e critiche particolari. Ovviamente, resta il problema della operatività, della possibilità di tradurre in atto la politica delineata. E sotto questo profilo le riserve e le preoccupazioni si fanno più profonde. Le forze che appoggiano il Governo dall'esterno – i due partiti socialisti – sembra, per usare un eufemismo, che in questo momento non si amino molto.

La nostra astensione discende da una valutazione autonoma e responsabile. Non è contratta con alcuna altra forza, né palesemente né occultamente. Non vuole avere carattere provocatorio o di rottura; non vuole iscrivere ipoteche su future maggioranze di governo; né ci presteremo ad una funzione surrogatoria per concedere voti in caso di defezione di uno dei partiti della maggioranza al fine di spostare l'equilibrio politico designato.

È fuori della realtà di oggi l'ipotesi di un pentapartito: e forse ella, onorevole Moro, nell'escluderla, ha parlato per preterizione. La nostra astensione è quindi l'adempimento di un dovere democratico al quale il gruppo liberale non può sottrarsi in un momento di drammatica difficoltà del paese che mette in pericolo le stesse istituzioni di liberaldemocrazia. La Re-

pubblica ha bisogno del concorso di tutte le forze che credono sinceramente nella democrazia, ognuna nel suo ruolo particolare. Non vogliamo, onorevoli colleghi, noi liberali, che vadano dispersi i valori della Costituzione alla cui elaborazione demmo, tanti anni fa, qualche contributo al pensiero e tutta la nostra fede. La Costituzione è la nostra stella polare.

Ella, onorevole Moro, ha creduto d'inscrivere il suo Governo e la maggioranza che lo appoggia nell'ambito del centro-sinistra; ed ha auspicato il ritorno alla collaborazione organica. Ma si tratta – ella stesso lo ha detto – d'una linea di tendenza, d'una prospettiva, mentre non accennano a diminuire le frizioni, le tensioni, i contrasti tra i due socialismi. Ora, consentitemi di dire, onorevoli colleghi, che sarebbe una grave iattura per la democrazia italiana se la ricostituzione del centro-sinistra organico non dovesse avvenire – se avverrà e nelle forme in cui avverrà – sulla base d'una chiarificazione di rapporti, sulla base d'una identificazione e sulla coerente pratica d'un modo veramente nuovo di governare, ma dovesse avvenire sotto la spinta della nostalgia e del gusto del potere.

Nell'ultima parte del suo discorso, rappresentando con accenti accorati i guasti di cui soffre l'Italia – guasti non soltanto economici – ella non ha fatto cenno alle cause che li hanno provocati e alle responsabilità. Comprendo; è difficile ai padri – io sono padre – dire male delle proprie creature.

Ebbene, quelle cause e quelle responsabilità sono da imputare – riconosciamolo – a tutta la classe politica; ma in misura più precisa e pesante sono ascrivibili a quel tipo di politica di centro-sinistra che è stata svolta negli anni passati. A quel tipo di politica di centro-sinistra, alla logica che l'ha sorretta, noi siamo ben lieti di essere estranei; e non per nulla lo abbiamo combattuto.

Ma oggi non vogliamo fare un discorso guardando al passato: vogliamo guardare con fede operosa all'avvenire, ma responsabilmente dobbiamo dire che, se vogliamo costruire un avvenire migliore, dobbiamo prendere lezione dal passato e cercare di non riprodurne gli errori. La politica di centro-sinistra, secondo me, non ha saputo mettere in sintonia società civile e classe politica, nazione e Stato; è mancata al centro-sinistra la consonanza nel sentire e nel volere; è mancato quello che noi liberali – e non soltanto noi – chiamiamo il senso dello Stato; anzi, la dissociazione tra il momento sociale ed il momento istituzionale s'è fatta più netta e profonda. Di fronte all'esplosione, a volte disordinato, delle domande sociali, vi è stata paralisi ed inerzia. Se avessimo tempo potremmo anche individuare le ragioni – che sono culturali e storiche, e risalgono al processo formativo del Risorgimento – di tale mancanza di concordanza fra democrazia cristiana e socialismo. Ma, onorevoli colleghi, vi è dinanzi a noi – chi non lo vede? – una realtà politica in movimento. Abbandoniamo i miti, abbandoniamo le mistificazioni, quelli che Einaudi chiamava «i manichini polemici», le etichette e cerchiamo di vedere i problemi ed i modi concreti di risolverli per accrescere la democrazia e la libertà.

Ella ha ragione, onorevole Moro: la nostra, quella italiana, è una democrazia difficile, perché non vi è omogeneità tra tutte le forze politiche in campo. Vi sono forze che credono nei valori della libertà e della democrazia, e altre che non vi credono, sicché l'ambito del cosiddetto «arco democratico» è ristretto, e l'Italia è condannata a regimi di coalizione. Abbandoniamo i miti, ripeto, le mistificazioni, i manichini polemici; non facciamo del centro-sinistra – come non dobbiamo fare più, per altro verso, dello stesso centro – un mito: il centro-sinistra non è un destino; se dovrà esistere ancora, nelle forme nuove in cui si potrà calare, dovrà essere il portato di una scelta libera, d'una situazione nuova che possa consentire concorrenza di maggioranze parlamentari e di Governo tra le forze politiche.

In un giornale autorevole del nord Italia ho letto un articolo (lo avrete letto anche voi) nel quale si parla di «collasso della democrazia cristiana», e se ne dicono anche le ragioni, molte delle quali plausibili. Io non credo che siamo al collasso, ma certo una crisi è presente nella democrazia cristiana, e si rivela per tanti segni; e purtuttavia la democrazia cristiana resta, e resterà ancora: si rassicuri, onorevole Piccoli!

**Piccoli.** Ma io sono tranquillissimo! Non vede come sono tranquillo?

**Bozzi.** La vedevo un pochino turbato. La democrazia cristiana resterà per molti anni il perno dello schieramento democratico, anche se un perno che sta diventando sempre più logoro; ma attorno a questo perno girerà la democrazia italiana. Il problema, allora, dell'alternativa alla democrazia cristiana sta nel creare delle forze che possano trovare punti di convergenza, che possano collaborare con la democrazia cristiana in maniera non subalterna, ma paritaria, e quindi in guisa validamente condizionante. Così noi potremo dare a questa nostra democrazia difficile un respiro, una possibilità di alternativa, di ricambio, di concorrenza, di scelta. Si pone, quindi, un nuovo discorso. Ella, onorevole Moro, ha respinto il «compromesso storico», lo ha respinto con fermezza. Nonostante quello che si dice, a volte ironizzando, della sua «flessibilità», io la considero un uomo fermo e tenace, e quando lei dice di respingere il «compromesso storico» – sia pure accompagnando l'affermazione con periodi gentili e garbati di stile parlamentare – son certo che ella lo fa con fermezza e che manterrà questo impegno con tenacia. Fermezza e tenacia che credo siano veramente le doti del suo carattere.

Ma, attenzione! Tutto questo ad una condizione, e cioè che si crei la possibilità di coalizioni valide, che restituiscano forza e prestigio alla democrazia, che la situazione non precipiti per debolezze e cedimenti in maniera tale che a quell'incontro, che ora si respinge, si debba poi fatalmente andare. Il «compromesso storico» tra democrazia cristiana e comunisti si porrebbe, in un primo momento, in forma mezzadrile, ma assai presto si trasformerebbe in un monopolio del partito comunista.

Questo dobbiamo evitarlo. Credo che tutte le forze laiche, dal socialismo moderno al liberalismo moderno, siano impegnate in questa battaglia per una politica nuova dinanzi ad una realtà che è in movimento. Forse questa crisi non è stata inutile se porterà i partiti democratici ad una rimediatazione critica, ad una responsabile apertura che consenta di comprenderci meglio nella nostra vera realtà, bandendo formali pregiudiziali ed etichette mistificatrici.

Onorevole Presidente del Consiglio, ho esposto le ragioni politiche della nostra astensione. Come tutti possono notare, non firmiamo una cambiale in bianco; attendiamo il Governo nei suoi atti concreti. Li valuteremo responsabilmente. Siamo in una situazione di attesa che è ricca di fiducia per il bene della nostra Italia. (*Applausi dei deputati del gruppo liberale – Congratulazioni*).

*Il Governo ottiene la fiducia alla Camera il 7 dicembre con 355 voti favorevoli, 226 contrari e 19 astensioni.*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SU UN DECRETO-LEGGE SUI SERVIZI PUBBLICI  
RADIOTELEVISIVI

Seduta del 14 gennaio 1975

*In Assemblea continua la discussione generale sul disegno di conversione in legge del decreto-legge 30 novembre 1974, n. 603, recante «Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva» (C. n. 3290). All'esame sono abbinati un disegno di legge, sei proposte di iniziativa parlamentare e quattro di iniziativa di consigli regionali.*

*Il Governo ha adottato un unico strumento legislativo per provvedere ad assicurare la continuità dei servizi radiotelevisivi, essendo venuta in scadenza la proroga della concessione alla RAI-TV dei servizi radiotelevisivi, per adeguare la legislazione vigente sulle telecomunicazioni ai principi enunciati nelle sentenze della Corte costituzionale n. 225 e n. 226 del 1974 e, infine, per introdurre una riforma dei servizi radiotelevisivi.*

*Bozzi chiede la parola ed esprime innanzitutto il proprio disappunto per la scelta di varare una riforma attraverso un decreto-legge. Quanto al merito del provvedimento muove forti critiche alla pluralità di organi di governo previsti per la società concessionaria del sistema radiotelevisivo, alla politicizzazione degli organismi decisionali della RAI-TV ed alla distribuzione dei poteri e delle responsabilità tra di essi.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, debbo dichiarare inizialmente che, quando ho preso conoscenza di questo provvedimento, sono stato pervaso da un senso di delusione e di amarezza. Innanzitutto, per la forma che il provvedimento stesso ha assunto, e cioè il decreto-legge, e poi per il contenuto.

Già il collega Quilleri, del mio gruppo, svolgendo una pregiudiziale, si è intrattenuto su questo aspetto, ed io non vi insisterò. Desidero rilevare che, in questa occasione, l'anomalia – per usare un eufemismo – è rincarata, in quanto non soltanto si è usato lo strumento del decreto-legge per fare una riforma, il che costituisce già di per sé una contraddizione in termini (quando il Presidente Moro farà parlare il professor Moro non potrà non convenire su queste cose elementari). Il peggio, forse, dal punto di vista politico e istituzionale, è che il Consiglio dei ministri – credo che il

ministro Giulio Orlando me ne possa dare atto – si è limitato ad una funzione meramente ricettizia, passiva; è stato costretto ad adottare – così, con un atto di fede – una creatura senza conoscerne né il nome né l'anima, una creatura che era la figliuola di una cooperativa di gente non sempre completamente disinteressata alla vicenda.

La rappresentazione di un Governo, che non legge nemmeno gli articoli del progetto di riforma, che anzi – se è vero quanto ho letto su un rotocalco – sarebbe stato invitato dal Presidente del Consiglio, con amara prudenza, a non leggere, a non entrare nel merito, perché se ne sarebbe ritratto inorridito, costituisce un passo avanti nel processo di decadimento delle nostre istituzioni e del nostro sistema democratico. Noi liberali vogliamo sottolineare con forza, per respingerlo, questo cattivo modo di procedere.

Quanto al contenuto del provvedimento, esso è fonte di delusioni e di amarezze. Personalmente speravo, alla luce dell'esperienza che ho delle cose politiche e parlamentari, che ci potessimo trovare di fronte all'occasione favorevole per fare una buona riforma: gli studi non mancavano, il campo era abbondantemente arato. Le stesse sentenze della Corte costituzionale erano un'espressione di coraggio. Qualche critico rigoroso ha mosso dei rilievi alla Corte, la quale si sarebbe spinta al di là dei suoi confini istituzionali, facendo un po' da legislatore. Ma sappiamo tutti che nel nostro sistema la Corte costituzionale ha anche una funzione, che chiamerei di pedagogia politica e costituzionale, e può dare delle indicazioni al legislatore, che, ovviamente, non sono vincolanti, non incidono, non comprimono la sovranità del potere legislativo, ma costituiscono un consiglio, un suggerimento. Ebbene, questa occasione l'abbiamo perduta. Diciamolo francamente, onorevoli colleghi, poiché questa è una brutta riforma.

Noi veniamo da una esperienza negativa della RAI-TV: lo diciamo come parlamentari, come cittadini, come democratici. Avremmo dovuto correggere la mentalità che ha prevalso nell'esercizio della RAI-TV; invece abbiamo creato un congegno che ha incancrenito e esasperato quei difetti. Personalmente non lancerò frecce contro il monopolio della RAI-TV. Ho partecipato a riunioni numerose di parlamentari, di operatori in questo settore, di dipendenti della RAI-TV. Sappiamo tutti che la RAI-TV non può essere abbandonata all'iniziativa privata.

Il problema non si pone mai in questi termini. Una concentrazione privata, lo riconosco, può rendere fittizia la libertà di concorrenza. Tuttavia, il monopolio pubblico e la riserva allo Stato hanno una loro ragione d'essere se, come ha detto la Corte costituzionale, il monopolio è congegnato in modo tale da consentire una maggiore libertà. Certo, tutto questo secondo il metro delle cose umane, con i limiti che la natura umana comporta. La Corte costituzionale ha indicato queste esigenze, andando – lo ripeto – forse al di là dei suoi compiti istituzionali. Ebbene, sono state soddisfatte queste esigenze? La risposta è negativa. Proprio i fautori e i pa-

ladini del monopolio pubblico hanno posto in essere una specie di *boomerang* ed hanno collocato in questo nuovo organismo una mina che può esplodere e distruggere assai presto il monopolio medesimo.

Per noi liberali, lo ha detto anche il collega Quilleri, il modello ideale è diverso ed è disegnato nella stessa Costituzione. A proposito della scuola credo che nessuno abbia prospettato questa situazione. Anche la televisione è scuola; tutta la società è scuola. Ebbene, a proposito della scuola l'articolo 33 della Costituzione traccia – se ricordo bene – questo disegno: lo Stato interviene con le sue scuole, di ogni ordine e grado, attendendo così al suo dovere primario di soddisfare il diritto all'istruzione, alla cultura ed alla educazione. Però accanto alle scuole di Stato sorgono le scuole private, senza alcun onere per lo Stato. Ecco in cosa consiste il disegno costituzionale che noi avremmo voluto che fosse stato ripreso anche per quanto riguarda la RAI-TV, per soddisfare questa esigenza generalizzata di diffusione della cultura, della informazione ed al tempo stesso di concorrenza stimolante dell'iniziativa privata. Questo poteva essere fatto, poiché la Corte costituzionale ha dichiarato che il monopolio pubblico e la riserva allo Stato erano legittimi ed erano forse anche opportuni. Ma l'articolo 43 della Costituzione non obbliga lo Stato a ricorrere alla pubblicizzazione: esso affida allo Stato un potere discrezionale di cui esso può avvalersi o meno, secondo una valutazione complessiva di vari elementi di ordine politico, economico e sociale. Questo decreto-legge, onorevoli colleghi, è malcongegnato. Io non mi soffermerò su tutti i suoi aspetti, ma ne coglierò solamente alcune note fondamentali. A mio giudizio queste sono tre. Innanzitutto la pluralità di organi prevista. Io mi rendo conto che tale pluralità di organi può anche costituire una sorta di congegno garantistico, di equilibrio, di pesi e contrappesi per evitare la concentrazione del potere nella gestione in un solo centro. La pluralità di organi ha una propria logica, ma non bisogna esagerare: se è valida, questa logica, per gli organismi politici (per esempio, per il nostro sistema costituzionale), il meno che si possa dire è che essa è meno valida per gli organi di carattere gestionale, esecutivi, i quali hanno bisogno di un indirizzo, ma anche, e contemporaneamente, di una possibilità di intervento pronta ed immediata.

I rapporti tra i vari organi, le competenze di ciascuno di essi, non sono oggetto di adeguata definizione, e manca ogni coordinamento. Non è quindi difficile immaginare conflitti e paralisi. Questi organi sono sette: la Commissione parlamentare di vigilanza; il comitato nazionale; il consiglio d'amministrazione; il collegio sindacale; il presidente del consiglio d'amministrazione cui un articolo del decreto-legge affida un'area di competenza autonoma; il direttore generale ed infine la assemblea dei soci (anche all'azionista unico il codice civile affida alcune competenze). Sembrando che questi sette organi non fossero sufficienti, la Commissione ne ha aggiunto un altro (non si comprende bene se sia o meno un organo): o meglio, ne ha aggiunti venti, si-

gnor ministro. L'articolo 6-*bis* ha dato vita a venti comitati regionali che hanno competenza, sia pur consultiva (non nascondiamoci dietro le formule giuridiche, perché quando chi esprime un parere è dotato di forza politica, questa può assumere un peso vincolante), non soltanto in ordine alla materia radio-televisiva di pertinenza regionale, ma anche nei confronti della RAI-TV centrale. Sotto il profilo numerico, negli organi centrali vi sono 69 persone, e 180 in quelli regionali. Potrebbero essere accettabili competenze che fossero ben delimitate, e che non dessero quindi luogo a possibili conflitti, ma non si può che restare perplessi se a tale massa numerica aggiungiamo la confusione di competenze. Per esempio, onorevole professor Lucifredi, cos'è giuridicamente la Commissione parlamentare di vigilanza? Credo sia un organo della Camera, un organo esterno, dato che svolge un'attività nei confronti dell'ente televisivo. A questa Commissione i due rami del Parlamento conferiscono una sorta di mandato irrevocabile. Nel suo *plenum* il Parlamento si spoglia di ogni potestà nei confronti della RAI-TV. Certo, dopo aver eletto i componenti della Commissione parlamentare, può revocarli o cambiarli: e i gruppi parlamentari – opportunamente – possono influire in questo senso. Però il Parlamento come collegio non ha alcun'altra potestà.

È – ripeto – una sorta di mandato irrevocabile quello che viene attribuito alla Commissione parlamentare. Né è previsto, così come era stato suggerito, che la Commissione parlamentare rediga una relazione da inviare al Parlamento, il quale dovrebbe poi, dopo averne preso cognizione, approvarla collegialmente. Ciò non vuol dire, tuttavia, che la relazione debba essere approvata separatamente da ciascun gruppo, perché la concezione organica, che è pur presente in entrambi i regolamenti parlamentari, non può condurre comunque ad una frammentazione né può far perdere di vista il principio unitario del Parlamento come tale.

Se io avessi tempo – e non ne ho, con tanti discorsi che sono stati fatti e con tanti altri che, forse, dovremo ancora sentire – vi leggerei la indicazione dei poteri del comitato nazionale per la radio e la televisione. Mi limiterò invece a citare alcuni verbi che compaiono nel testo del decreto-legge: il comitato nazionale «determina», «delibera», «controlla», «approva», «esamina», «verifica», «analizza»; la Commissione parlamentare di vigilanza «stabilisce», «formula», «disciplina», «indica», «approva», «esprime». A mio giudizio si riscontra in questo contesto una interferenza continua fra due organismi che, come vedremo fra poco, sono entrambi politici, hanno la stessa matrice politica. Quale dei due prevarrà? La Commissione parlamentare o il comitato nazionale? Si arriverà a dei compromessi?

Consentitemi ora di soffermarmi brevemente sulla figura della società concessionaria. Io non sono molto esperto in diritto commerciale, del quale conservo soltanto qualche ricordo universitario lontano nel tempo, dato che in passato mi sono occupato soltanto un po' di diritto privato; tuttavia ritengo che una società concessionaria privata (che è pur sempre una società commerciale anche se di interesse nazionale) che abbia la qualificazione, *ex*

*lege*, di «società di interesse nazionale» rappresenti un modulo a sé e rientri comunque nell'ambito delle società per azioni. La qualificazione di «società di interesse nazionale» può tutt'al più giustificare qualche intervento particolare, ma non può fare di tale società un manichino, una maschera. Ebbene, tale società concessionaria di interesse nazionale non ha alcun potere, perché è completamente ingabbiata, incapsulata da una serie di norme che promanano direttamente dall'ordinamento giuridico o che promaneranno dagli organi politici ai quali ho dianzi fatto riferimento. Personalmente ritengo che un organismo come la RAI-TV debba essere affidato ad una società concessionaria di diritto privato, perché mal si adatta la figura dell'atto amministrativo, del rispetto della contabilità dello Stato – questo rigore, insomma –, ad un organismo come la RAI-TV. Ma se questo è vero deve esserlo sempre; non potete, dunque, volere la società privata soltanto per compiere, magari, con maggiore facilità, certe operazioni negoziali, facendola responsabile... senza potere. Ad esempio, si guardi alla figura del direttore generale. Il direttore generale sarà un uomo politico (si fanno tanti nomi nei corridoi di Montecitorio), non sarà dunque scelto dalla concessionaria, e non sarà revocabile. Non è infatti previsto che possa essere revocato. Ci affideremo, forse, alle norme comuni, applicheremo, magari, lo statuto dei lavoratori. Ora, in un rapporto fiduciario come quello cui facciamo riferimento, a chi egli risponde? Quest'ultimo sarà un altro dei punti sui quali mi soffermerò tra poco.

La seconda nota dominante è quella della politicizzazione (soggiungo subito, «politicizzazione partitica») degli organismi decisionali della RAI-TV. Intendiamoci, pur non arrivando alla tesi del mio amico, senatore Lelio Basso, che vede dappertutto il partito, riconosco – come potrei non riconoscerlo? – la utilità e la funzione che il partito svolge in un regime democratico; ne sono convinto. Dobbiamo per altro dirci alcune cose. Mi permissi di esprimere analogo concetto quando si parlò del finanziamento pubblico dei partiti: cadiamo, cioè, sempre nello stesso errore, quello di affidare al partito – questo organismo di fatto – la rappresentanza, se preferite la rappresentatività, monopolistica della politica. *Transeat!* Ma, nel provvedimento in esame, gli affidiamo anche la rappresentanza, o la rappresentatività, della cultura. Gli affidiamo la rappresentanza di tutto, in un organismo come la RAI-TV che è scuola e cultura, arte e scienza, cinema e teatro, insomma, pluralismo culturale. Anche le regioni, infatti, che sono importantissime, che debbono giocare un ruolo, anche fondamentale, nella RAI-TV, costituiscono anch'esse in definitiva espressioni di partito. E le stesse forze sindacali, se guardiamo alla realtà delle cose, non sono completamente dissociate da impostazioni politiche e partitiche (se vogliamo dirci le cose tra noi con estrema franchezza).

Ed allora questo comitato nazionale, composto di gente designata dai partiti, di gente designata dai sindacati, di gente designata dalle regioni, in definitiva non possiede in sé i germi di dialettica sociale; ha, fondamental-

mente la stessa matrice, la matrice politico-partitica. A questo punto mi domando: la cultura, dove la mettiamo? Ho letto varie relazioni tra cui quella dell'onorevole Bubbico – che non vedo ora in aula (è entrato un attimo ed è subito riuscito, forse perché presagiva che volevo dirgli che più di un monopolio pubblico trattasi di un monopolio «bubbico»...) – e mi è spesso capitato di dover leggere di pluralismo culturale. Giustissimo. Ma chi lo rappresenta? Di fronte alla Corte costituzionale, che ha inteso condizionare l'organizzazione del monopolio – un monopolio «condizionato», dunque – al soddisfacimento di certe esigenze, tra cui in primo luogo quella della rappresentatività del pluralismo culturale, io mi domando: dove ritroviamo l'arte e la scienza, di cui si parla nell'articolo 33 della Costituzione? E vedete, onorevoli colleghi e onorevole ministro, tanto più grave è questa mancanza in quanto, nell'articolo 7 del decreto-legge, si afferma che il diritto di accesso deve spettare alle organizzazioni associative delle autonomie locali (benissimo), ai sindacati nazionali (benissimo), alle confessioni religiose, ai movimenti politici (e qui si dà la conferma *per tabulas* di quanto ho detto, e cioè che il partito non copre nemmeno l'area di tutta la politica, se riconoscete che, oltre ai partiti, vi sono i movimenti politici), agli enti ed alle associazioni politiche (si torna sul politico) e culturali, ai gruppi etnici e linguistici e ad altri gruppi di rilevante interesse sociale che ne facciano richiesta, oltre ai partiti e ai gruppi rappresentati in Parlamento. Pertanto, si ha veramente la rappresentazione di questa società viva, nella quale si agitano dialetticamente centri di pensiero, di cultura, di energie che noi avremmo desiderato avessero una qualche rappresentanza – si capisce – nei limiti delle possibilità umane, nei limiti realizzabili in tale ordine di cose, negli organi decisionali della RAI-TV. Infatti, in una RAI-TV ben funzionante, il diritto di accesso dovrebbe essere una cosa rara e marginale, in quanto lo stesso organismo RAI-TV dovrebbe soddisfare l'esigenza del pluralismo. Allora, voi riconoscete a forze estranee un diritto di accesso, ma poi evitate che esse siano rappresentate negli organi decisionali. Questa è una contraddizione.

Evidentemente, la cosa era troppo grossa; allora, si è fatta una aggiunta, in quanto si è assegnato al Presidente della Repubblica il compito di designare (credo, con atto presidenziale, e non con atto governativo) tre persone che debbono far parte del comitato nazionale. È chiara la logica di questo provvedimento: per cercare di rompere, di limitare questo monopolio partitico, questa maggioranza politico-sindacale-regionale che – come ripeto – ha, poi, una stessa matrice partitica, questi tre elementi designati dal Presidente della Repubblica rappresentano come una specie di volano riequilibratore. C'è, allora, il riconoscimento dell'esigenza di un pluralismo, ma al tempo stesso l'assoluta inadeguatezza del soddisfacimento di tale esigenza. Infatti, tre elementi nell'ambito di un organo composto da 23 elementi rappresentano un ottavo della sua composizione, cioè una posizione, in partenza, assolutamente minoritaria.

Un altro aspetto, onorevoli colleghi, sul quale desidero soffermarmi riguarda quelle norme che chiamerei «all'italiana», norme di cui noi ci compiacciamo. Per esempio, l'articolo che tratta del consiglio di amministrazione afferma che i vicepresidenti sono uno o più. Norma «all'italiana»! Infatti, la Commissione giustizia, anch'essa ingenua, ha detto: precisate meglio, fate due o tre, ma non dite «o più», lasciando questa «valvoletta», che si può aprire a seconda delle pressioni. Finora eravamo stati abituati, malamente, a trovarci di fronte a norme chiamate dai giuristi «leggi-fotografia»; qui invece ci troviamo di fronte a un nuovo tipo, alla «legge-autoritratto». Infatti talune di queste norme (ad esempio, quella che ho testé citato), forse per una mia qualche inclinazione (me lo rimproverava anche l'onorevole Malagodi) non dirò alla malevolenza, ma alla battuta, mi richiamano subito una qualche figura, una qualche fisionomia. Ecco, per esempio, uno o più vicepresidenti: la contrattazione aperta per soddisfare non esigenze obiettive di buon funzionamento, ma per quegli equilibri che non servono a niente, che servono anzi soltanto a far funzionare male le cose.

C'è un'altra norma all'italiana che voglio citare, e sono spiacente che in questo momento non siano presenti gli amici repubblicani. L'articolo 12 prevedeva all'ultimo comma quella sorta di mannaia che doveva colpire quando fossero state superate del 10 per cento le spese previste nel bilancio. Non voglio entrare nel merito di questa norma. Credo che tutti sappiamo che le società per azioni non hanno l'obbligo di approntare il bilancio preventivo. In questo caso, indirettamente e surrettiziamente si sancisce questo obbligo. Credo che molto si possa giocare sulla parola «previste»: gonfiando un po' le spese previste, il 10 per cento assume un altro contorno. Mi dicono che qualcheduno i bilanci li manipola. Io non lo so. Comunque, se quella norma, come tutti dicono, era stata suggerita dall'onorevole La Malfa, una qualche validità la doveva avere. Diciamolo pure: nonostante le critiche che da altri e da me or ora, sia pure fuggitivamente, sono state esposte, quella norma aveva un valore morale. Sapete che cosa hanno fatto in Commissione? Hanno lasciato quella norma (altrimenti le... ire di Ugo La Malfa sarebbero state infinite), però con un'aggiunta che praticamente la vanifica. Quando ero all'Assemblea costituente ebbi occasione di ascoltare un discorso di Piero Calamandrei, che parlava benissimo; e raccontava che durante la prima guerra mondiale c'era, a Firenze, uno strillone di giornali che, evidentemente per attirare l'attenzione dei passanti, annunciava ad alta voce: «Grande vittoria italiana sul Carso»; e poi aggiungeva a bassa voce: «un è vero niente». Così è successo nel caso in esame: cade la mannaia, il consiglio d'amministrazione decade automaticamente. E poi si aggiunge: non è vero niente. Leggete attentamente l'articolo 12 e vedrete se le cose non stanno così. Si tratta dunque di una norma «all'italiana».

Il terzo aspetto negativo di questo provvedimento (dopo quelli riguardanti la pluralità degli organi e la politicizzazione partitica) è quello che chiamerei il modulo italico del nuovo modo di governare, per cui alla re-

sponsabilità non si accompagna il potere e al potere non si accompagna la responsabilità. Anche qui ne abbiamo la conferma, onorevole ministro. Infatti, l'unico azionista della società concessionaria, che in base al codice civile è illimitatamente responsabile, in base a questo provvedimento non ha alcuna potestà decisionale. È ingabbiato, è in una camicia di Nesso. Il direttore generale, che ha qualche potere e dura in carica tre anni, ha quasi un *ius in officio*. Non si sa infatti se potrà essere revocato, come e quando. La Commissione parlamentare, organo politico, ha una responsabilità politica; il comitato nazionale è anch'esso un organo amministrativo politicizzato che non si sa a chi risponde: dunque, potere senza responsabilità, responsabilità senza potere, che io ritrovo come una nota dolorosamente costante nella nostra legislazione, come uno dei tarli roditori del nostro sistema istituzionale. Questo elemento lo ritroviamo anche qui.

Scendiamo adesso, onorevoli colleghi, a qualche aspetto particolare (ho quasi finito il mio discorso).

Parliamo del diritto di accesso. La Corte costituzionale già nel 1960, nella sentenza n. 59, aveva indicato questa esigenza di carattere costituzionale di disciplinare il diritto di accesso. Nel testo del Governo, onorevole ministro, questo veniva definito come un diritto; il termine è poi caduto nel testo della Commissione. Le dirò che, dal punto di vista giuridico, la parola «diritto» era inesatta; però (non si può certo dire che il diritto sia stato molto rispettato nella stesura di questo decreto-legge!) l'espressione «diritto di accesso», seppure impropria sotto un profilo di tecnica giuridica, aveva un valore: di fronte al diritto c'era un dovere e un interesse legittimo; il testo dava la sensazione di questo impegno – morale, se non giuridico – di dare soddisfazione a questo diritto di accesso che non è del singolo, ma appartiene alla collettività: il singolo, esercitando il suo diritto, è il portatore di un interesse che travalica la sfera particolare, che assume il valore di un simbolo di diritto civile.

Ebbene, questo diritto di accesso previsto dall'articolo 7 è talmente anchilosato per cui quasi non esiste, è vanificato. Un diritto che non ha la possibilità di trovare un giudice esterno non ha valore; i giudici interni, infatti, non valgono: solo il giudice esterno può essere *super partes*, altrimenti si tratta di un giudice che per forza di cose è influenzato, quanto meno dall'ambiente.

Ebbene, questo diritto di accesso, cioè le richieste di accesso sono esaminate dal comitato nazionale: se questo le respinge si va alla Commissione parlamentare di vigilanza, cioè ad un giudizio politico. Qui si viola, probabilmente, onorevole professor Lucifredi, quell'articolo 113 della Costituzione che noi tutti abbiamo scritto per garantire certi diritti fondamentali, che sono di tutti; per cui abbiamo detto che contro gli atti della pubblica amministrazione – e il comitato nazionale è un organo amministrativo – dev'essere sempre consentito un ricorso all'autorità giudiziaria, ossia ad un'autorità esterna. Qui, viceversa, si fa una valutazione politica, di convenienza politica; ri-

torna quella nota dominante della politicizzazione, l'offesa sostanziale al pluralismo, per cui si concederà l'accesso a chi è di un certo colore e lo si negherà a chi è di un altro colore. Ma questo, allora, non è più pluralismo, questo significa estendere il monopolio.

E passo al diritto di rettifica. Questo è di un'importanza straordinaria. Noi lo abbiamo riconosciuto fin dal 1948 – lo ricordo bene – nella legge sulla stampa, una delle prime leggi che si fecero in Parlamento dopo la liberazione. Si tratta di un diritto di fronte al quale sta un dovere preciso per quanto riguarda il suo adempimento; e se c'è un'inadempienza, un'omissione, ciò costituisce reato. Esistono termini precisi entro i quali la notizia dev'essere rettificata, dev'essere pubblicata, ciò che costituisce un vincolo preciso per il direttore.

Invece qui tutto è aereo, proprio quando vi sarebbe stata l'esigenza di una difesa ancora maggiore, visto che l'offesa recata da una notizia distorta o falsa trasmessa dalla televisione ha una sfera di espansione assai maggiore di quella che può avere la notizia pubblicata su un giornale.

Qui invece rimane tutto al livello discrezionale. Ascoltate, onorevoli colleghi: «Il consiglio di amministrazione della società concessionaria ha l'obbligo di disporre senza ritardo...». Non si dice dopo due o tre giorni. No, si rimane nel generico. Poi si aggiunge un inciso – «salvo casi di particolare rilevanza», – che non capisco bene cosa significhi: vuol forse dire che la «particolare rilevanza» può cancellare il «senza ritardo»? Non si sa, è una cosa che rimetto alla interpretazione di altri.

E continua questa norma: «le rettifiche richieste dai soggetti interessati, purché non abbiano contenuto che possa dar luogo a responsabilità penale e civile».

Le ultime due parole sono una aggiunta della Commissione e il tutto significa che si dovrà fare prima una valutazione per stabilire se la rettifica possa comportare una responsabilità non solo penale ma anche civile, cioè un qualcosa non previsto neppure dalla legge sulla stampa; anche perché, in caso di responsabilità civile, vi sarà poi sempre una richiesta di risarcimento di danni, mentre in questo caso il tutto si traduce praticamente in un grave ostacolo al diritto di rettifica.

E se la società concessionaria non adempie commette forse un reato? No davvero: «In caso di mancato adempimento da parte della società concessionaria il soggetto interessato può richiedere al presidente del tribunale competente per territorio i provvedimenti di urgenza di cui all'articolo 700 del codice di procedura civile». Può cioè richiedere un provvedimento cautelare, che è per se stesso un provvedimento provvisorio in vista di uno successivo definitivo. Qui però non c'è niente da cautelare: c'è soltanto bisogno del provvedimento definitivo.

È in questo modo che pensiamo di tutelare il diritto di accesso e il diritto di rettifica, cioè due diritti sacrosanti in una società che voglia veramente definirsi una società civile?

Badate, questa politicizzazione, questa specie di riflettore che illumina (o ottenebra) tutta la materia, rende claudicante anche talune disposizioni che a me personalmente (non so se tutti i miei colleghi di gruppo sono d'accordo) potevano non dispiacere in linea di principio.

Ad esempio, il sistema del doppio giornale poteva obiettivamente tradursi in una forma di competitività interna. Così politicizzato, però, questo sistema non diventa altro – diciamo le cose come stanno – che una spartizione anticipata delle aree di influenza. Se fosse stato previsto un diverso congegno, veramente garantista, degli organismi decisionali, tali da rappresentare nel modo più ampio possibile le varie tendenze sociali, questa competitività interna avrebbe potuto essere una cosa giusta. Di fronte però al congegno introdotto in questo decreto-legge, tutte queste considerazioni perdono qualsiasi validità.

So bene che quando parliamo di obiettività e di imparzialità enunciamo dei valori che è ben difficile realizzare, proprio perché siamo uomini. Vogliamo dire che sono valori di tendenza? Senza dubbio! Possiamo anche dire che sono degli schemi ideali, ma non certo utopistici: è ad essi che bisogna comunque tendere.

Anche il giudice deve essere imparziale ma è un uomo; anche la pubblica amministrazione, in base a un articolo della Costituzione, deve essere imparziale, ma l'ordinamento crea un congegno di garanzie sia per il giudice, sia per la pubblica amministrazione: l'impugnativa per il giudice, i controlli preventivi e successivi per la pubblica amministrazione, e i ricorsi amministrativi e giurisdizionali che non possono mai essere elusi. Ecco il sistema per cui questi valori dell'imparzialità e dell'obiettività si possono umanamente – sottolineo la parola umanamente – realizzare. Voi però non avete creato questo congegno; anzi, ne avete creato uno opposto, di politicizzazione, di parte.

Non mi soffermo sulla televisione via cavo e sui ripetitori di televisioni straniere perché, onorevoli colleghi, per entrambi questi punti, sembra che i compilatori di questo provvedimento, abbiano «inghiottito il rospo». La Corte costituzionale aveva liberalizzato la televisione via cavo e i ripetitori di televisioni straniere, e quindi bisognava fare qualcosa, anche se di malavoglia. Di qui una serie di norme sulla decadenza talmente restrittive che, in definitiva, questa televisione via cavo, già di per sé costosissima, non potrà nascere, oppure sarà alla mercè dello Stato e delle regioni. Inoltre, è stata inserita una norma con la quale alle regioni viene dato il potere di autorizzare i programmi: una norma della cui legittimità costituzionale dubito. Infine, si stabilisce anche una sorta di censura preventiva nei confronti delle trasmissioni via cavo locali. In sostanza, si agisce in modo completamente opposto, contraddicendo completamente quella liberalizzazione precisata nelle sentenze della Corte costituzionale. Quest'ultima parlava di un regime di autorizzazione, ma questa che cos'è? È senza dubbio la rimozione di un limite per l'esercizio di un diritto di cui una persona è già ti-

tolare. Voi, invece, avete congegnato questa autorizzazione come una concessione, ed avete considerato le televisioni via cavo ed i ripetitori come delle cenerentole.

Noi, onorevoli colleghi, siamo profondamente amareggiati per questa occasione perduta; ci auguriamo che le cose possano volgere in maniera tale che vi possa essere un ripensamento. Non tutto è da buttare in questo provvedimento. Se fossero accolti taluni emendamenti qualificanti, la baracca potrebbe essere messa in piedi, la riforma potrebbe non essere ottima, ma consentire comunque di compiere un passo avanti rispetto alla situazione esistente.

Quindi, nel momento in cui noi esprimiamo questo rammarico e al tempo stesso l'auspicio che vi possa essere la possibilità di una revisione del provvedimento al di fuori del fortitizio del potere e del quadrilatero, sia pure con passerelle gettate verso una certa parte politica, vi diciamo anche che si tratta di risolvere un problema che riguarda tutta la comunità nazionale. Se volete salvare il monopolio pubblico dovete farne un esercizio che possa reggere alla concorrenza delle televisioni straniere, altrimenti combatterete una battaglia di retroguardia perché gli sviluppi della scienza e della tecnica sono contro il monopolio, e questo si potrà ancora salvare solo se sarà ben fatto e ben congegnato: altrimenti, voi stessi avrete distrutto completamente e per sempre questo principio. (*Applausi dei deputati del gruppo liberale - Congratulazioni*).

*Nella seduta del 30 gennaio 1975 il Presidente della Camera annuncia la decadenza del decreto-legge per scadenza dei termini di cui all'articolo 77 della Costituzione, pertanto il relativo disegno di legge di conversione è cancellato dall'ordine del giorno.*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA RIFORMA DEI SERVIZI PUBBLICI RADIOTELEVISIVI

Seduta del 24 marzo 1975

*L'Assemblea è nuovamente investita della complessa e delicata questione del regime delle diffusionsi radiotelevisive via etere e via cavo, dopo la mancata conversione in legge del decreto-legge del 30 novembre 1974, n. 603 e del decreto-legge del 22 gennaio 1975, n. 3.*

*Nella seduta del 24 marzo inizia l'esame degli articoli della proposta di legge Piccoli ed altri: «Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva» (C. n. 3448), del disegno di legge: «Nuove norme in materia di servizi pubblici radiotelevisivi» (C. n. 2961) e delle concorrenti sette proposte di legge di iniziativa parlamentare e quattro di iniziativa di alcuni consigli regionali. In Aula è presente il Ministro delle poste e telecomunicazioni, Giulio Orlando.*

*Bozzi svolge alcuni emendamenti, ma coglie il pretesto per ribadire le proprie tesi, già espresse in precedenza. In particolare insiste sui collegamenti tra la radio e la televisione e la scuola. Così come i padri costituenti imposero l'obbligo di una scuola di Stato per ogni ordine e grado, considerandola come un servizio pubblico, alla stessa stregua deve esistere una televisione di Stato, che svolga un servizio pubblico con obiettività e imparzialità. Questo principio non ostacola, secondo Bozzi, l'esistenza di televisioni private, esattamente come esistono le scuole private.*

**Bozzi.** Non ripeterò, onorevoli colleghi, argomenti di carattere generale. Sono stati da noi abbondantemente esposti nelle varie edizioni di questo dibattito. Mi consenta però l'onorevole ministro, nella sua qualità di esponente della maggioranza, di esprimergli la speranza (non oso dire la mia fiducia) che qualcuno degli emendamenti da noi formulati possa trovare accoglimento. Del resto, bisogna anche riconoscere che la maggioranza – e l'onorevole Bubbico me ne può dare atto (lo cito anche per richiamarne un pochino l'attenzione) – ha dimostrato, nello svolgersi delle vicende, un'abbondante dose di disinvoltura e anche di voracità. Sì, perché si è comportata un po' come Saturno che mangiava i propri figlioli: prima si è presentata con un provvedimento che prevedeva tre organi, poi ad un certo momento se n'è mangiato uno ed ha distribuito le ossa restanti tra i due

organi superstiti... Questo ci fa sperare che la maggioranza sia sulla strada del ripensamento, della rimeditazione, che per noi significa un miglioramento, sia pure relativo.

È noto, onorevoli colleghi, quale sia la nostra tesi principale. Quando ebbi l'onore di parlare sul primo decreto-legge – siamo quasi nella preistoria – mi rifeci alla Costituzione e richiamai quanto in essa è designato a proposito della scuola. Forse mi sbaglio, ma vedo molti collegamenti tra la radio e la televisione e la scuola: già, tutta la società è scuola, ma la radio e la televisione lo sono in modo particolare. Il legislatore costituente designò per la scuola un piano preciso: impose l'obbligo della scuola di Stato per ogni ordine e grado, considerandola come un servizio pubblico, come una prestazione necessaria che lo Stato deve a tutti i cittadini, in ogni luogo. La televisione di Stato: un servizio pubblico, una prestazione necessaria, naturalmente da disimpegnare con obiettività e con imparzialità. Onorevoli colleghi, quando uso questi termini, non esprimo valori assoluti: non esiste l'obiettività assoluta, non esiste l'imparzialità assoluta. Siamo uomini ed esprimiamo soltanto delle tendenze, esprimiamo l'esigenza di una coscienza critica, che ci deve far ripiegare su noi stessi per tendere a realizzare beni che comunemente chiamiamo «obiettività» e «imparzialità». Imparziale non è neppure il giudice e sotto certi profili è bene che non lo sia, perché è un uomo chiamato ad assolvere compiti di giustizia umana, non di giustizia divina.

Come c'è, quindi una scuola di Stato, noi vedevamo una televisione di Stato; ma come ci sono, ci debbono essere e fiorire le scuole private, noi vedevamo – ripeto – e vediamo le televisioni private. Ecco la nostra concezione: questo dovere dello Stato che non negava l'iniziativa di quanti, potendolo (e l'amico Quilleri ha dimostrato che si può; il ministro, dal canto suo, questa mattina ha fatto intravedere che forse si potrà), danno vita ad un reale pluralismo, ad un movimento, al dinamismo di una società moderna. Questo non è oggi, e noi ci muoviamo nella logica del monopolio, così come è stato configurato dalla maggioranza. È stato configurato – me lo si consenta – un po' maluccio, anche perché quella certa sentenza della Corte costituzionale non è davvero da portare come esempio di chiarezza. Vi è un qualche straripamento di poteri. Siamo, signor Presidente, in una fase di ipofunzione e di iperfunzione. Vi sono alcuni organi che contraggono la loro attività, ve ne sono altri che esasperano la loro, fino ad andare al di là dei confini propri della rispettiva competenza. Ebbene, la logica del monopolio – nella configurazione, anzi, diciamo una parola più precisa, nell'intuizione della Corte costituzionale – doveva realizzare dall'interno il pluralismo (quella tale obiettività e quella tale imparzialità intese come tendenze umane), e realizzarlo anche dall'esterno, attraverso il diritto di accesso. E io credo che questo non sia stato realizzato.

Onorevole Presidente – a lei soprattutto mi rivolgo, come tutore dell'istituto parlamentare – ho una preoccupazione. Ho avuto occasione di espri-

merla l'altra volta, ma credo che sia doveroso ripeterla oggi. Tra i fenomeni di iperfunzione degenerativi, questo provvedimento ne offre uno. Qui noi chiamiamo il Parlamento a far delle cose che non sono proprie del Parlamento. Quando è stato «mangiato» il comitato nazionale (con una grossa indigestione, perché «mangiarsi» anche i sindacati non è una cosa facile) i poteri di questo comitato nazionale – che era un organo amministrativo, di gestione – li abbiamo trasferiti alla Commissione parlamentare, in definitiva al Parlamento. Con questo provvedimento, oggi chiamiamo il Parlamento a diventare un organo di gestione, di amministrazione attiva; lo coinvolgiamo in responsabilità che istituzionalmente non sono responsabilità del Parlamento. È un fenomeno di iperfunzione degenerativa. E questo è grave. Domani, se la televisione non andrà bene, la responsabilità – esclusiva o prevalente, scegliete l'aggettivo che preferite – sarà del Parlamento, che diventa un organo esecutivo, senza aver in pratica, al di là dei principi, le possibilità tecniche, gli strumenti operativi per entrare in quel grande organismo che è la RAI-TV.

Comunque, dobbiamo pur dare atto – e vengo all'emendamento Quilleri 1.9. – che la Corte costituzionale ha conferito un ruolo importante al Parlamento, come rappresentante della comunità nazionale.

E allora, signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, faccio una domanda a me stesso. Noi siamo in un sistema bicamerale perfetto, assolutamente paritario. Sarà un bene o sarà un male (molte critiche sono attualmente in atto) ma comunque così è. È giusto allora che in questa Commissione parlamentare, che ha la responsabilità di guidare la RAI-TV, non siano rappresentati, per ogni gruppo, tanto gli appartenenti alla Camera quanto gli appartenenti al Senato? Se il sistema è bicamerale; se cioè la rappresentanza popolare, per la Costituzione italiana, si esprime in due rami, ciascuno dei quali è munito degli stessi poteri, come possiamo non inserire in questa Commissione di alta vigilanza per lo meno un deputato e un senatore per ogni gruppo, cioè coloro che rappresentano la volontà popolare, quella che la Corte costituzionale chiama la comunità nazionale, la rappresentanza istituzionale della comunità nazionale? Mi sembra, questa, una esigenza costituzionale.

Onorevole ministro, ho molta simpatia e stima per lei e le dò atto della sua opera intelligente e sagace, ma non vorrei che anche per questa via si dovesse andare incontro ad un ricorso di incostituzionalità. Capisco le preoccupazioni che possono venire da qualche piccolo sconvolgimento di numeri: ma guai a fermarsi a queste cose! Chi è in quest'aula da qualche tempo (e io vi sono) sa che il regime democratico – grazie a Dio! – è soggetto a frequenti mutamenti (anche se per la verità, in Italia, questi mutamenti non sono molto frequenti), con maggioranze che si fanno e si disfano, con nuove alleanze, nuove prospettive. Quindi, è un errore di grammatica democratica costruire una legge sulla presunzione che una maggioranza, che sussiste al momento in cui la legge si forma, debba proiettarsi nell'avvenire. Così non

è. E vorrei dire che quello stesso pluralismo che la Corte costituzionale assume a suo principio – e che voi dite di recepire nel presente provvedimento – si garantisce meglio attraverso questa possibilità di dinamismo, attraverso queste maggioranze che si formano sui problemi concreti, anziché essere precostituite e prefabbricate: ciò che va contro il pluralismo. Quindi a me pare, onorevoli colleghi, che a favore di questo nostro emendamento militino due ragioni, ognuna delle quali ha una sua autonoma validità, e la prima è prevalente, ed è la ragione di ordine costituzionale.

Se il ruolo «dirigente» (usiamo questa parola che a me non piace) nella gestione della RAI-TV dev'essere svolto dal Parlamento, in un sistema bicamerale perfetto ogni gruppo deve essere rappresentato per lo meno da un senatore, per lo meno da un deputato: altrimenti la rappresentanza è claudicante, monca.

Passo a trattare, signor Presidente, dell'emendamento Quilleri 1.10 che, come ho detto, è collegato con l'altro emendamento Quilleri 4.1 (dico *per incidens* che do per illustrato l'emendamento Quilleri 4.19). Questo emendamento ha per noi una grande importanza. Lo dovrei svolgere compiutamente in sede di discussione del nostro articolo aggiuntivo 9-bis; ma poiché l'incontro adesso sulla mia strada, ritengo opportuno parlarne in questa sede, anche in considerazione di una eventuale preclusione del suddetto articolo aggiuntivo. Forse, signor Presidente, quando domani si verrà ai voti, io mi permetterò di chiedere – poi ella deciderà come crede – un rinvio della votazione dell'emendamento Quilleri 1.10 ad un momento successivo alla illustrazione dell'articolo aggiuntivo 9-bis: comunque accenno adesso brevemente a tutto il problema.

Nel sistema escogitato dal presente provvedimento, il diritto di accesso (malamente definito «diritto») è disciplinato da una Sottocommissione della Commissione parlamentare. Contro la decisione della Sottocommissione è prevista la possibilità di un ricorso alla Commissione plenaria. Ora, mi sia consentita qualche breve considerazione di natura logica. Il diritto di accesso è una cosa importante, giacché rappresenta l'unico canale esterno attraverso il quale può giungere alla televisione, cioè all'opinione pubblica, quello che con frase usata e abusata si definisce il pluralismo, sociale, culturale e politico, cioè l'articolarsi delle voci, delle energie diverse che pullulano in questa società ricca di contrasti e di fermenti e perciò sospinta ad avanzare. Se quanto meno lo si garantisce dall'interno attraverso quel sistema politico o partitico o panpartitico, che è stato creato, tanto più è necessario aprire le porte all'esterno, creando una sorta di equilibrio.

Ci muoviamo, onorevole ministro, nella logica del monopolio. Avete creato un sistema politicizzato, con a base il partito politico che è uno strumento fondamentale, pur tuttavia non monopolistico di tutta la vita politica. Vi sono forze politiche che influenzano, eppure non sono rappresentate qui dentro: l'associazione Italia Nostra ha a volte una importanza decisiva;

il partito radicale, che qui dentro non è rappresentato, ha avuto importanza determinante nella questione del divorzio e l'ha adesso nella questione dell'aborto, con una spinta sull'opinione pubblica che a volte si manifesta in maniera esasperata, come è dei movimenti di punta. Ebbene voi monopolizzate i partiti quali sono con una visione monopolistica, stagnante. Allora dovrete aprire le porte dell'accesso. A chi si rivolge il cittadino? Si rivolge alla Commissione parlamentare, che è un organismo politico, un organismo che fa una valutazione giustamente di parte, di interessi di parte: i partiti sono tali perché hanno appunto una visione generale della società, esaminata però da una prospettiva, da un certo angolo.

Mi sapete dire quale garanzia vi sia per il cittadino, per la formazione esterna? Cos'è questo ricorso? La Sottocommissione parlamentare altro non è che una proiezione in miniatura della Commissione parlamentare, in cui saranno rappresentate le forze politiche. Non nascondiamoci dietro un dito: sappiamo quale sia la forza vincolante dei partiti, il mandato. Quindi il ricorso è una lustra e il diritto di accesso è affidato alla discrezionalità meramente politica. Che diritto è? Secondo me è un interesse, ma ora non voglio soffermarmi su questo aspetto. Usiamo una espressione comprensiva per far piacere all'onorevole Bubbico: è una situazione giuridica; poi i professori di diritto andranno a vedere se è un diritto soggettivo o un interesse legittimo. Voi affidate la questione giuridica ad un atto politico contro il quale non c'è possibilità, onorevole Presidente, di un ricorso serio.

Anche in questa circostanza noi corriamo il rischio di incappare in una incostituzionalità, perché togliamo la possibilità di una garanzia giurisdizionale prevista dall'articolo 113 della nostra Costituzione. Quindi noi affermiamo il diritto di accesso, ma nello stesso tempo lo costruiamo in maniera tale che in sostanza lo neghiamo. Come cittadino penso a quali speculazioni si potrà dar luogo il giorno in cui si saprà che la Commissione parlamentare – che non sarà tanto sollecita nell'esprimersi con tutto quello che avrà da gestire – avrà negato il diritto di accesso, ad esempio, all'amico Pannella con un giudizio politico, contro il quale non vi è possibilità di ricorso.

Ho ascoltato questa mattina l'onorevole Bogi e l'ho ammirato quando egli, senza dubbio in buona fede, ha detto che questo sistema di riforma della RAI-TV rafforza il quadro politico, il sistema. Me lo auguro, però vorrei dire all'onorevole Bogi, in base ad una esperienza che si va facendo malinconica ed amara, senza tuttavia spegnere la fede in un domani migliore, che il problema attuale è quello di ravvivare il rapporto fiduciario tra opinione pubblica e classe politica.

Questo è uno – non dico «il», ma «uno», – degli aspetti fondamentali della crisi delle nostre istituzioni: questo divorzio, questa frattura, la rottura di questo circuito che dal basso va verso l'alto e dall'alto rifluisce verso il basso, continuamente, rinnovando questa sorta di «plebiscito continuo», come lo chiamava un grande uomo.

Oggi tutto questo non esiste. Non intendiamo dare in questo momento un giudizio di responsabilità, ma certo è che un simile rapporto non esiste: e dubito fortemente che questo sistema panpartitico (rubo ancora una espressione all'amico Quilleri) sia lo strumento idoneo a ricostituirlo.

E allora, che cosa proponiamo noi, onorevoli colleghi? Noi proponiamo di affidare la decisione sul diritto di accesso (uso la parola «diritto» fra virgolette) ad un organo amministrativo, cioè al consiglio di amministrazione o, meglio ancora, a una sottocommissione del consiglio di amministrazione.

Questo anche perché si tratterebbe di una decisione più congeniale alla struttura di un organismo come quello televisivo, sotto il profilo dei programmi, del modo di presentare certe cose, della soluzione dei problemi tecnici e così via. È tutta una materia estranea alla Commissione parlamentare, che verrebbe costretta a fare un lavoro che non è il suo, tanto è vero che in altri articoli si stabilisce che dovrà sentire se quella certa cosa è possibile, se è compatibile e via dicendo: ma allora fatelo fare direttamente a un sottocomitato del consiglio di amministrazione.

Si dice poi che la Commissione parlamentare deve dettare le norme sul diritto di accesso.

Va bene che il diritto cammina e che camminando qualche volta va anche avanti (perché non è detto che camminare significhi soltanto progredire: vuol dire al massimo essere vivi e avere la capacità di muoversi), ma non vedo come lo stesso organismo che detta le norme possa essere poi il più indicato per applicarle.

No, anche in questo caso quella piccola regoletta che malamente viene chiamata della divisione dei poteri (meglio dovrebbe dirsi della organizzazione del lavoro e cioè della divisione delle funzioni) impone che ad applicare le norme non sia lo stesso che le ha dettate. Il legislatore non può fare il giudice: vi sono delle pagine di Montesquieu fondamentali a questo riguardo.

Viceversa, in questo sistema la Commissione parlamentare prima fa – diciamo così – la legge e poi la applica: sicuramente, però, è la meno indicata a poter agire con l'imparzialità necessaria, sarebbe come dire che noi volessimo qui fare i giudici applicando le leggi che noi stessi abbiamo creato.

Tutto questo non può essere: c'è forse in questa confusione – onorevole ministro – un nuovo profilo di incostituzionalità.

Onorevoli colleghi, come vedete, in questa fase noi ci muoviamo nella logica del monopolio. La nostra tesi principale era quella che vi ho esposto: stabilire un parallelo tra televisione e scuola, secondo i disegni costituzionali. Una cosa del genere non esiste oggi, ma mi auguro che possa esistere domani.

Nel frattempo, muovendoci, appunto, nella logica del monopolio, cerchiamo di migliorare questo provvedimento. E non vorrei che la maggio-

ranza facesse quadrato attorno a queste norme. Non c'è veramente nessuna ragione di adottare un simile comportamento.

In noi vi è solo la volontà di collaborare. Può darsi che anche noi giudichiamo male, ma non vedo nemmeno una ragione politica per stabilire certe cose. Oltre tutto, perché vogliamo gravare il Parlamento e noi stessi di responsabilità che non sono connaturali alla tradizione, che conta, del Parlamento, alla sua funzione istituzionale? Perché vogliamo contribuire, surrettiziamente, a erodere la figura del Parlamento, attribuendogli i compiti che non sono suoi propri e che non potrà assolvere? Probabilmente si assumerà responsabilità, mentre i poteri saranno di altri. Cioè avremo, ancora una volta, ciò che ho avuto l'onore – il dispiacere dovrei dire – di denunciare in questa aula: la tendenza alla dissociazione tra responsabilità e potere, per cui andiamo creando un sistema in base al quale chi ha la responsabilità spesso non ha il potere e chi ha il potere non ha la responsabilità.

Queste sono le ragioni dei nostri emendamenti che sono pochi, ma fondamentali: ed io confido che la Camera vorrà accoglierli. (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

*Gli emendamenti svolti da Bozzi saranno respinti nella seduta del 25 marzo. Il 26 marzo la Camera approva il provvedimento C. n. 3449, con 191 voti favorevoli, 40 contrari e 127 astenuti. Il Senato procede all'approvazione definitiva l'11 aprile 1975 (legge 14 aprile 1975, n. 103).*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLE MODIFICHE ALLA DISCIPLINA  
DELLA CAMPAGNA ELETTORALE

Seduta del 21 aprile 1975

*Nell'imminenza delle elezioni regionali e locali del giugno 1975 giunge alla discussione dell'Assemblea il provvedimento di modifica alla disciplina della propaganda elettorale, e alle norme per la presentazione delle candidature, delle liste e dei contrassegni (C. n. 3683 e abbinati). Il provvedimento è stato approvato dal Senato il 9 aprile, e deve essere licenziato definitivamente in tempi brevi per poter essere attuato già nelle prossime elezioni.*

*Come riconosciuto sia dal relatore che dal rappresentante del Governo, il testo proviene dall'unificazione parziale di proposte che trattano di tutto il procedimento elettorale, e presenta diverse imperfezioni tecniche.*

*Bozzi lamenta la ristrettezza dei tempi a disposizione, che impedisce modifiche pure necessarie, ma considerando il provvedimento come un primo passo verso l'instaurazione di un rapporto più serio e razionale tra il corpo politico ed i cittadini, annuncia il voto favorevole del gruppo.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario, proposte di legge come quella al nostro esame suggeriscono – come ho già detto in sede di Commissione affari costituzionali – qualche considerazione sul concreto funzionamento del sistema bicamerale in Italia; mi riferisco al funzionamento concreto, e cioè a quella che comunemente si definisce la Costituzione sostanziale. Per quanto mi riguarda, devo dire di essere favorevole al sistema bicamerale, perché anche nella forma anomala disegnata dalla nostra Carta costituzionale esso appresta la possibilità di un ripensamento critico, di una rimeditazione, di un filtro. Esistono però delle situazioni in cui il bicameralismo non funziona: e questo è uno dei casi. Ciò perché, quando nei tempi di esame legislativo si è stretti alla gola, non è possibile alcun ripensamento, alcuna rimeditazione critica, che possano migliorare e correggere (e non c'è nulla di offensivo nella parola) quanto nel progetto approvato dal primo ramo del Parlamento appaia difettoso. Nel caso di specie si è proceduto, al Senato, affrettatamente, e noi non abbiamo il tempo di apportare al provvedimento le modificazioni che sono pur necessarie, se vogliamo che queste nuove norme, sia pure nella loro

dimensione molto limitata, possano trovare attuazione fin dalle prossime elezioni amministrative, già preannunciate.

Ricordo, signor Presidente, che un grande maestro del diritto pubblico, Vittorio Emanuele Orlando – che sedette anche su questi banchi – diceva che le riforme elettorali (e questa in fondo è una riforma elettorale, anche se limitata al momento della propaganda) devono essere predisposte in periodi lontani dalle elezioni, e cioè, come le operazioni chirurgiche, a freddo – diciamo così – e non a caldo; questo perché quando si opera a caldo la passione politica può avere il sopravvento. Ma citando Orlando non vorrei evocare dei fantasmi: qui vi sono altri interessi, assai lontani da quel modo di pensare, che pure mi sembra abbia una permanente validità.

Questa proposta di legge – è stato detto – costituisce una «mini-riforma»; è – se vogliamo dire così – un organismo un po' rattappito. Non vorrei, onorevole e valoroso sottosegretario (perché ella ha difeso molto bene questa legge, spiegandone i contenuti sia in Commissione, sia in aula: e di questo desidero darle atto), che creassimo nel paese un'aspettativa che dovesse poi essere delusa dai fatti. Una delle cose peggiori che vi possa essere in democrazia è fare promesse, sia pure di questo carattere e poi non mantenerle, o peggio ancora creare situazioni opposte rispetto alle aspettative poste in essere. Questo perché, come ha rilevato assai bene il relatore, onorevole Artali, quando all'articolo 4 si proibisce la propaganda fissa, ma si consente, senza alcuna limitazione tranne la luminosità (che è un particolare, una cosa marginale), quella mobile, noi andiamo incontro all'eventualità – dico soltanto eventualità – che vi sia uno scatenamento da parte di partiti, di gruppi, di candidati (e all'opinione pubblica interessa poco chi manovri queste cose) alla ricerca di forme e ritrovati di propaganda mobile.

In altre parole, potremmo avere – ma mi auguro che questa eventualità non abbia a verificarsi – una situazione di attesa, poi contraddetta dalla realtà, appunto per il carattere rattappito, monco ed anchilosato di queste disposizioni legislative. In verità, onorevoli colleghi, certe cose non avrebbero bisogno di sanzione legislativa: avrebbero bisogno di un miglior costume. La limitazione della propaganda elettorale, nel senso di evitare talune manifestazioni, dovrebbe insomma scaturire da un senso di responsabilità e quindi di autodisciplina, e non già di eterodisciplina. Essa non dovrebbe essere imposta dallo Stato ma, viceversa, in un regime democratico funzionante, dovrebbe essere sentita come esigenza fondamentale dalle stesse forze politiche presenti sul proscenio della lotta. Quando interviene la legge, vuol dire che non soccorre la coscienza: e quindi sono anche possibili le elusioni della legge, le evasioni, si può dare corso ad una fantasia che, quando si sbriglia, non si sa mai quale forma di propaganda possa immaginare.

Noi consideriamo nondimeno questa riforma, come è stato sottolineato dal relatore e dal collega che mi ha preceduto, come un inizio. Inizio di

che cosa? A mio giudizio questo aspetto non è stato sufficientemente sottolineato. Perché vogliamo, non eliminare, ma limitare la propaganda? In altri termini, per quale motivo non vogliamo escludere la propaganda, ma solo desideriamo dare ad essa un contenuto diverso? Perché tutto questo? Forse perché le città possano essere in tal modo più decorose, perché non vi sia l'aspetto sconcertante delle piazze e delle vie cosparse di volantini, sui quali i nostri rispettabili nomi vengono calpestati e mai abbastanza raccolti dai «netturbini», quasi sempre in sciopero? Non è questa la ragione, bensì ve ne è una più profonda che induce il gruppo liberale, in nome del quale parlo, a dare la propria adesione al provvedimento, nonostante le sue imperfezioni tecniche, rilevate giustamente dal relatore e onestamente riconosciute dallo stesso rappresentante del Governo. Ebbene, siamo ora all'inizio di un nuovo modo di concepire il rapporto fra la classe politica e il corpo elettorale. Ci illuderemo forse, ma vorremmo scorgere in questo inizio di riforma la creazione di un nuovo modo di concepire questo rapporto fiduciario tra cittadini e classe politica. Un discorso cioè sulle cose, sui programmi, che non si affidi a *slogans* e al folclore, ma si indirizzi all'intelligenza e alla coscienza al fine di «convincere», nel senso etimologico della parola: di far sì che si vinca uniti la battaglia per la democrazia.

In questa proposta, che ho definito rattappita ed anchilosata (non sono due aggettivi molto lusinghieri), ho trovato questo inizio: tuttavia esso va accompagnato da altre cose, quali un uso obiettivo e imparziale della televisione, un maggiore senso di responsabilità della stampa e un esercizio di autoreponsabilità dei gruppi politici. Non bisogna abbandonarsi nei comizi e nelle manifestazioni a formule demagogiche che mirano soltanto a catturare la buona fede. Va per contro promossa una propaganda – diciamo pure la parola – fondata sulla serietà, sulla responsabilità, e mirante al razionale convincimento: democratica, nel senso autentico della parola. Se questo provvedimento, nonostante le sue imperfezioni, vuole segnalare il primo passo nella direzione di un nuovo rapporto tra classe politica e corpo elettorale, al fine di stabilire, ristabilire o rianimare la relazione fiduciaria tra la base popolare e la sua rappresentanza politica, ebbene, esso è un provvedimento che, nonostante le sue imperfezioni, noi consideriamo salutare.

Pertanto daremo ad esso il nostro voto favorevole, onorevole sottosegretario, per le ragioni che ho detto, e altresì per le assicurazioni che ella ci ha dato sull'interpretazione del punto relativo alle sedi dei partiti (come ha già detto, con molta precisione, il collega Artali), sul concetto di «mobili» applicato ai mezzi di cui al secondo comma dell'articolo 7, sull'interpretazione che si deve dare dei poteri delle autorità locali, che evidentemente non devono essere arbitrari, bensì ancorati ad elementi obiettivi e accertabili.

Certo, bisognerà rivedere tutta la materia. Anche noi del gruppo liberale siamo favorevoli che le votazioni si svolgano soltanto la domenica. Eppure, serenamente ci dobbiamo rendere conto che per queste elezioni la cosa non era possibile o (diciamo più cautamente) era oltremodo difficile.

Tutto, forse, si poteva fare; ma c'era una coincidenza: eliminare le votazioni del lunedì, e chiamare alle urne tre milioni e forse più di nuovi elettori, avrebbe implicato una somma di operazioni e di impegni tale da impedire la realizzazione e da determinare situazioni di disagio assai maggiori del piccolo beneficio di votare solo la domenica. Però il problema resta, ed è un problema di fondo, proprio per quella ragione altamente morale e politica che mi sono permesso di indicare poco fa: cioè che bisogna bandire qualsiasi suggestione che il voto del lunedì sia preordinato a favore di alcuni partiti di massa, perché possano controllare, tra la domenica ed il lunedì, coloro che non sono andati a votare, e fare la raccolta della gente che non voleva andare a votare, o che era maldisposta, o che suole attendere proprio di essere chiamata, per ragioni non sempre nobili.

Molte cose saranno da rivedere. Dato che presiede la nostra seduta il professor Lucifredi, cultore di diritto, desidero dire che non so in quale maniera sarà catalogata l'interpretazione che il nostro valoroso sottosegretario – o meglio l'esecutivo – darà alle norme di questo provvedimento nelle circolari di attuazione. Se fossi un magistrato, parlerei di interpretazione «evolutiva», oggi molto in voga. Diceva un grande economista – Maffeo Pantaleoni – che le scuole economiche si dividono in due categorie: quelle di coloro che sanno l'economia e quelle di coloro che non la sanno. Questo si può dire di molte cose, anche del diritto: quelli che lo conoscono e quelli che non lo conoscono. Con questa differenza: che quelli che non lo conoscono ricorrono molto spesso all'interpretazione «evolutiva», che è menzionata nei libri di istituzioni di diritto privato di 100-150 anni fa. Allora, però, la si usava in una certa maniera, mentre adesso la si usa in un'altra. Questo è un discorso che ha scarsissima attinenza con la propaganda elettorale; per altro, forse non è del tutto inutile per un certo ordine di valutazioni morali.

**Presidente.** È sempre meglio l'interpretazione «evolutiva» che quella «involutiva».

**Bozzi.** È esatto, signor Presidente. Per altro, anche quest'ultima non la si chiama mai «involutiva»: anch'essa è classificata come «evolutiva»!

Comunque sia, tenuto conto dell'onesta relazione (e non poteva essere diversamente) del collega Artali, il quale ha riprodotto il pensiero di tutti i componenti della Commissione, tenuto conto delle interpretazioni date dall'onorevole sottosegretario, per il valore che noi attribuiamo – valore innovativo – a questo provvedimento legislativo come primo passo per instaurare un rapporto di maggiore serietà tra classe politica e corpo elettorale, il gruppo liberale darà ad esso il proprio voto favorevole.

*Il testo viene approvato definitivamente il 23 aprile 1975 (legge 24 aprile 1975, n. 130).*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLE DISPOSIZIONI A TUTELA DELL'ORDINE PUBBLICO

Seduta del 5 maggio 1975

*L'8 aprile 1975 viene annunciato alla Camera il disegno di legge recante «Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico», di iniziativa del Ministro della giustizia Oronzo Reale (C. n. 3659).*

*Il provvedimento, a cui vengono abbinare diverse altre proposte di iniziativa parlamentare (C. n. 3381, C. n. 3532, C. n. 3561, C. n. 3641, C. n. 3686), viene assegnato in sede referente alle Commissioni riunite II (affari interni) e IV (giustizia), che lo esaminano nelle sedute del 17, 23, 24 e 25 aprile.*

*La discussione in Assemblea si svolge dal 5 al 7 maggio.*

*L'intervento di Bozzi, all'inizio della discussione sulle linee generali, fa riferimento al testo della Commissione, non essendo ancora stati presentati gli emendamenti preannunciati dal Governo. Egli anticipa il voto favorevole del gruppo liberale sul disegno di legge, motivandolo con la provvisorietà del provvedimento e con la situazione di allarme nel Paese. Muove però diversi rilievi di merito, senza presentare emendamenti ma dichiarando la disponibilità a votare quelli ritenuti migliorativi: in particolare, critica la nuova disciplina prevista per la concessione della libertà provvisoria e l'attribuzione al procuratore generale presso la Corte d'appello della competenza esclusiva per l'esercizio dell'azione penale contro esponenti delle forze dell'ordine. Esprime inoltre delle riserve sull'estensione dei giudizi direttissimi e del soggiorno obbligato, che giudica anacronistico.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, voi mi scuserete se inizio questo mio intervento dicendo che questo dibattito, così come comincia, mi richiama una forma di *réclame* di un medicinale: «mentre voi dormite, Kinglax lavora». Mentre noi, qui nel Parlamento, ci accingiamo a dibattere un tema di tanta importanza, nella stessa ora la direzione di un partito decide come deve comportarsi in aula, e credo che sarebbe stato interesse di tutti i parlamentari avere conoscenza preventiva di questo atteggiamento.

Dico subito che il gruppo liberale voterà a favore del disegno di legge al nostro esame. Il nostro gruppo non ha presentato emendamenti: se altri gruppi e il Comitato dei nove ne presenteranno, e se essi saranno giudi-

cati migliorativi, li approverà. Il gruppo liberale darà voto favorevole a questo disegno di legge per due ragioni fondamentali. Innanzitutto perché si tratta di un provvedimento provvisorio, a termine, come chiaramente emerge dall'ultimo articolo del disegno di legge. È ben vero – vi tornerò tra poco – che le linee di questo disegno di legge sono di segno opposto a quelle proprie dei criteri informativi della legge-delega per il codice di procedura penale, ma resta sempre questa provvisorietà, che è un dato positivo nella determinazione che noi abbiamo assunto.

La seconda ragione è che nessuno in questa aula, e fuori di questa aula, può ignorare che il paese versa in una situazione di allarme: di allarme per la delinquenza comune, di allarme per la delinquenza politica (alcune manifestazioni di questa si intrecciano con la delinquenza comune): si può parlare, senza voler drammatizzare, di un pericolo per le istituzioni. In una situazione di questo genere, debbono essere votate dal Parlamento anche leggi di rigore nella speranza che esse possano avere una funzione deterrente. Vorrei soggiungere che, rispetto a queste norme di polizia (o giudiziarie) di rigore, in un regime liberaldemocratico garantista qual è quello disegnato e attuato dalla nostra Costituzione, vi è sempre, qualora si verificino esorbitanze, una possibilità di controllo, di censura e di critica. Porto un esempio: l'articolo 16 del codice di procedura penale conferiva al ministro di grazia e giustizia la potestà di autorizzare l'inizio dell'azione penale nei confronti degli appartenenti alle forze dell'ordine quando impiegassero le armi in stato di necessità. Questo articolo è stato giustamente dichiarato incostituzionale dalla Corte costituzionale perché in palese contrasto con gli articoli 3 e 28 della Costituzione. Eppure, se fosse sopravvissuto in questo nostro regime democratico, quell'articolo avrebbe dato una garanzia forse maggiore di quella che il ministro Reale dà a questa riforma sotto questo profilo, perché avremmo avuto per lo meno un ministro, un organo del potere esecutivo, al quale si sarebbe potuto chiedere il perché della concessione o del diniego dell'autorizzazione: cosa che oggi non si può fare nei confronti dell'autorità giudiziaria, che non risponde dinanzi al Parlamento.

Io credo che si sia esagerato – il clima elettorale porta a questo – quando da talune parti politiche è stato affermato che ci troviamo di fronte ad un provvedimento liberticida o incostituzionale. In realtà, io mi auguro che nel corso della discussione in Assemblea siano proposti emendamenti che valgano a correggere talune formulazioni non del tutto corrette (e questo lo abbiamo detto anche nel corso del dibattito in Commissione), ma non si può parlare di incostituzionalità. Si può dire che il provvedimento si muove in direzione opposta a quella delineata dai criteri informativi del nuovo codice di procedura penale, attualmente in fase di elaborazione da parte del Governo. Se volessimo essere un po' cattivi, potremmo dire che ci si muove piuttosto sulla scia del codice Rocco che non della legge-delega per il nuovo codice di procedura penale: ma, comunque, non siamo

nell'ambito di una situazione di incostituzionalità. E non si tratta neppure di un provvedimento liberticida. Non ritengo infatti che il cittadino onesto abbia qualcosa da temere dall'applicazione di queste norme; se poi dovessero verificarsi eventi tali da esorbitare dai limiti che il provvedimento si pone – come può avvenire in ogni cosa umana – resta il correttivo rappresentato dall'azione del Parlamento e dal perseguimento giudiziario degli eventuali responsabili. Né credo, onorevoli colleghi, che quando il provvedimento sarà varato, il prefetto di Milano – tanto per fare un esempio – si trasformerà in un essere abietto ed autoritario come fu il generale Bava Beccaris. Io credo invece che resterà il prefetto di Milano, semplicemente, soltanto con poteri maggiori di quelli di cui oggi dispone.

Questo provvedimento viene in discussione – ripeto – in un clima elettorale. È una cosa estremamente spiacevole, giacché io ed i colleghi del mio gruppo avremmo desiderato che intorno a tale tema si svolgesse una discussione più serena, distaccata ed approfondita e che intorno al provvedimento si potesse raccogliere un largo consenso, a solenne testimonianza della condanna, da parte del Parlamento, delle violenze neofasciste e di quelle di altra colorazione, sia attraverso recriminazioni, sia attraverso azioni spontanee, ed a riaffermazione del distacco della classe politica da forme insurrezionali, anarcoidi, che non hanno nulla in comune con l'azione dei vecchi anarchici della fine del secolo scorso e dell'inizio di questo secolo, che quanto meno erano dotati di un certo coraggio, agivano a viso aperto e pagavano di persona.

**Orlando.** Anche loro buttavano le bombe!

**Manco.** Ma erano più romantici.

**Bozzi.** Sì, vi era un certo romanticismo. Comunque, non voglio certo giustificare i vecchi anarchici; li ho semplicemente paragonati a coloro che oggi compiono atti di violenza, per affermare che questi ultimi sono peggiori di quelli.

Una cosa, comunque, vorrei far rilevare al ministro di grazia e giustizia. Nel giro di poco più di sei mesi abbiamo discusso ben quattro provvedimenti che riguardano, sia pure sotto profili diversi, l'ordine pubblico. Si tratta della cosiddetta legge Bartolomei (che, se non ricordo male, risale all'ottobre del 1974); della legge – approvata all'unanimità – che aumenta le misure dell'indennità mensile stabilita a favore degli agenti della forza pubblica (e che si inquadra in questo contesto generale); delle norme integrative della disciplina sul controllo delle armi, munizioni ed esplosivi, votata il 18 aprile scorso (*Interruzione del deputato Pochetti*) e del provvedimento ora in discussione, che reca il pomposo titolo: «Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico». Ora, io non voglio certamente fare – Dio me ne guardi – sfoggio di dottrina, ma ricordo un detto di Tacito, che suo-

nava così: *Corruptissima re publica, plurimae leges*. Non si tratta, infatti, di un inizio confortante, bensì del sintomo di un evidente disordine (e questa è solo un'amara constatazione, che coinvolge un po' tutti); è il segno della mancanza di un piano organizzativo e di una visione di insieme del problema. Procediamo a puntate, come se si trattasse di un romanzo di appendice. Gli eventi incalzano e noi non abbiamo la capacità di prevedere e prevenire. Siamo sopraffatti dagli eventi e corriamo ai ripari con questa o con quella «leggina», nella speranza (stavo per dire nell'illusione) che le leggi possano avere da sole un valore di trasformazione, un valore taumaturgico.

Dette queste cose di carattere generale (e su altre tornerò alla fine del mio intervento), ella consentirà, onorevole ministro, che io faccia qualche critica al provvedimento, critica di merito perché spero che esso possa essere modificato.

Naturalmente mi riferisco al provvedimento così come è stato licenziato dalle Commissioni: non so infatti cosa stia avvenendo in questo momento o cosa sia già avvenuto. Noi siamo tenuti all'oscuro.

**Reale Oronzo.** *Ministro di grazia e giustizia.* Credo di essere in un certo senso colpevole di questo suo richiamo a cose non ufficiali. Il fatto è, però, che ho qui con me – e li presenterò subito – alcuni emendamenti, che, indipendentemente da ogni ulteriore discussione, dimostrano già una volontà del Governo di modificare in senso migliorativo il provvedimento.

Il Governo, di sua spontanea volontà, dopo averlo preannunciato di fronte alle Commissioni riunite, ha dato corpo a tale sua volontà predisponendo alcuni emendamenti che, almeno spero, possono ulteriormente perfezionare, dal punto di vista tecnico, il testo del disegno di legge. Tali emendamenti sono già stati diffusi, anche ufficialmente, da giornali e da agenzie di stampa, ma desidero ora che essi vengano immediatamente allegati agli atti ufficiali della Camera.

**Bozzi.** La ringrazio, signor ministro, di questa dichiarazione e mi auguro che le critiche che sto per esporre risultino alla fine superate dai preannunciati emendamenti, la cui natura penso sia tale da consentirmi di approvarli.

Se posso fare una critica di fondo (derivante forse dal mio vecchio abito di magistrato che non mi abbandona mai) devo dire che ho l'impressione che questo disegno di legge muova (come è già stato detto in Commissione affari costituzionali da parte di esponenti di altri gruppi) da un senso di sfiducia del Governo (e, se esso fosse approvato nella sua attuale formulazione, anche del Parlamento) nei confronti della magistratura.

Intendiamoci subito: non è che le cose dell'amministrazione della giustizia vadano bene e siano degne di lode. Ma non è nemmeno encomiabile che si istituzionalizzi – per così dire – questo senso di sfiducia tra i pote-

ri dello Stato, tanto più che poi, se parliamo con i magistrati, naturalmente ci sentiamo dire che le colpe sono tutte del potere esecutivo, soprattutto per ciò che riguarda la possibilità di utilizzare la polizia giudiziaria.

Su cosa si basa questa mia critica? Soprattutto su due punti del provvedimento: sul primo comma dell'articolo 1 e su quella serie di articoli che affidano al procuratore generale la competenza esclusiva a promuovere l'azione penale nei confronti degli appartenenti alle forze dell'ordine quando siano costretti dalla necessità ad usare la violenza, quando cioè esercitino una violenza giustificata dalle circostanze.

Onorevole ministro guardasigilli, io apprezzo il secondo comma dell'articolo 1: si poteva inserire in esso qualche ulteriore criterio limitativo, qualche criterio di maggiore obiettività che circoscrivesse la possibilità di abusi. Ma eliminare del tutto la possibilità di concedere la libertà provvisoria rappresenta secondo me una stortura, un vero passo indietro che nemmeno la temporaneità del provvedimento giustifica. Chi ha fatto il magistrato o chi è un operatore del diritto, come si dice con una frase corrente, sa bene che il giudice a volte, di fronte al caso umano, è costretto magari ad assolvere pur di non applicare una certa sanzione, pur di non tenere in carcere oltre il tempo necessario una persona. Vi è una grossa differenza tra la legge penale che è astratta, che si identifica nel personaggio che non ha volto, che non ha anima e ambiente, e la concreta applicazione della giustizia penale. Questa prende un volto, un'anima, una coscienza, un ambiente familiare, sociale o economico. Noi dobbiamo cercare di rendere umana questa legge penale, ed invece con questo provvedimento facciamo un passo indietro. Questa è la prima nota di sfiducia del potere politico nei confronti dei magistrati, in un momento in cui questi ultimi attraversano una crisi che non è certamente il caso di aggravare, bensì di attenuare nei limiti del possibile.

La seconda nota di sfiducia riguarda le nuove attribuzioni, previste dagli articoli 22 e 23 del disegno di legge, del procuratore generale presso la corte d'appello. Non so, onorevole ministro, se i suoi emendamenti si riferiscano a questo aspetto del provvedimento, ma vorrei dire che io non sono riuscito a capire il motivo di questa norma. Ho letto le relazioni e quanto in esse detto desta in me delle preoccupazioni; lo dico con molta chiarezza. Per esempio, nella relazione degli onorevoli Mazzola e Boldrin, a pagina 12, questi articoli vengono giustificati con il fatto che gli appartenenti alle forze dell'ordine vengono esposti al rischio di processi penali basati su accuse non fondate per reati concernenti l'uso delle armi o di altri mezzi di coazione fisica nell'esercizio delle loro funzioni. Si dice ancora: «Non v'è dubbio che trattasi di un problema reale ed obiettivo: infatti, anche se spesso i procedimenti penali si concludono favorevolmente per gli interessati, il fatto di essere sottoposti a procedimento non può non incidere negativamente, come in effetti incide, sulle persone suddette, determinando ripercussioni gravemente negative sul servizio e di conseguenza sulla sicurezza dei cittadini».

Nella relazione allegata al disegno di legge questa avocazione *ex lege* (chiamiamola così) di competenza si giustifica per la posizione nell'ambito del distretto del procuratore generale, il quale è l'organo più idoneo a valutare approfonditamente i fatti e stabilire se si debba procedere oppure richiedere l'archiviazione. Ma tutti gli altri magistrati i fatti li valutano approfonditamente? (*Interruzione del deputato Pochetti*). Ma non ci sono fatti di una gravità superiore a quella dell'agente di pubblica sicurezza che dia una manganellata ad uno studente? Il caso Miceli è un fatto che colpisce tutti; i *golpe* di cui si parla li affidiamo ai sostituti procuratori della Repubblica, ma siamo sicuri che essi conducano avanti le indagini approfonditamente? Vogliamo forse creare un sistema per cui i 22 o 24 – non so bene quanti siano – procuratori generali dei nostri distretti d'appello debbano sostituire quell'autorizzazione che il codice di procedura penale prevedeva e che la Corte costituzionale ha giustamente dichiarato illegittimo? Io sono sicuro che i procuratori generali si comporteranno bene, e ritengo questa norma inutile, atta ad alimentare sospetti: anziché giovare agli appartenenti alle forze dell'ordine, essa può circondare la loro azione di un alone di sospetto che è l'ultima delle cose che bisogna fare. Questi nostri fratelli, che sono impegnati in un servizio difficile e duro – sempre difficile e duro: molto più difficile e duro nei tempi che viviamo – debbono essere sorretti dalla fiducia dei cittadini e salvaguardati dal sospetto, anche il più remoto, che nei loro confronti si possa usare qualche privilegio discriminatorio.

Io sento questi problemi in questa maniera e doverosamente, onorevole ministro Reale, credo di doverglieli esporre.

**Covelli.** Ha menzionato il caso Miceli, onorevole Bozzi: in che senso? Di un giudice come Tamburino, dopo la caduta di tutti gli indizi, non dice niente? Dopo che un generale è stato messo dentro e dopo la caduta di tutti gli indizi...

**Presidente.** Onorevole Covelli, non faccia un discorso.

**Covelli.** È un'interruzione garbata, signor Presidente, per avere lumi dall'onorevole Bozzi.

**Bozzi.** Onorevole Covelli, mi duole di non essere stato tanto chiaro da essere compreso anche da lei.

**Covelli.** Non le capita di rado.

**Bozzi.** Se vuole che mi intrattenga un attimo sul caso Miceli, le dirò che è un caso estremamente strano, perché nella mia carriera non ho mai visto un cittadino imputato di due reati che si escludono a vicenda. (*Interruzione del deputato Covelli*). Vuole forse che metta sotto processo il giudice

Tamburino? Io non faccio i processi fuori del processo, non ho questa abitudine: però, leggendo i capi di imputazione, che sono resi pubblici, mi rendo conto che se uno «concorre» non può «favoreggiare». Se è concorso, non è favoreggiamento: il favoreggiamento è un reato successivo, non contemporaneo. E se lei consente – visto che me ne ha dato l'estro – le dico che è molto strano, e anche disdicevole, che si facciano dei processi, che si facciano passare i termini per la carcerazione preventiva, che si tenga in galera la gente e che poi non abbiano luogo i dibattimenti. Questo vale per il generale Miceli e vale per tanti altri cittadini.

**Covelli.** Il peggio è che si tengono in galera per mesi e poi si scarcerano per mancanza di indizi.

**Bozzi.** A questo proposito vorrei dire, onorevoli colleghi, che senza dubbio vi sono degli zeli eccessivi in taluni settori dei cosiddetti «corpi separati», ai quali poi seguono degli insabbiamenti, delle pause, delle parentesi. Si usa dire che chiodo scaccia chiodo: c'è uno scandalo, poi ne viene un altro, ci si dimentica del precedente, si fa tanto chiasso attorno a questa manifestazione delittuosa e poi non si sa più come va a finire. Questo è un cattivo modo di procedere e noi non dobbiamo alimentarlo.

Dette queste cose – ringrazio l'onorevole Covelli di avermi dato la possibilità di aggiungere qualche altra considerazione di carattere generale – vorrei osservare che in questo paese, che tutti amiamo, non è che manchino le forze di polizia; forse sono poche, ma io credo che siano le più numerose di tutte l'Europa occidentale. Probabilmente sono male organizzate, e sono divise tra guardia di finanza, carabinieri, pubblica sicurezza. Mi pare che vi siano ottomila posti in organico vacanti nelle guardie di pubblica sicurezza, e questo ci deve far riflettere sui motivi di tale stato di cose.

Non mancano nemmeno i magistrati: credo che abbiamo 1.500 o 2.000 magistrati – mi correggano i rappresentanti del Governo se sbaglio – più della Francia. Mancano, probabilmente, gli ausiliari. Allora, perché vi sono tante cose che non funzionano?

Andiamo al discorso di fondo: l'ordine pubblico, onorevoli colleghi, è il punto di arrivo di una politica generale, non è un fatto. Certo, le leggi ci vogliono, ma accanto alle leggi, che sono sempre uno strumento, è necessaria una politica generale. Quest'ultima non potrà evidentemente eliminare mai in modo completo la delinquenza passata, presente o futura, ma essa servirà quanto meno ad eliminare talune manifestazioni della delinquenza. Domandiamoci, per esempio, come funziona il nostro sistema carcerario. Parlando l'altro giorno con un magistrato di Roma, l'ho sentito affermare che le carceri sono strapiene di detenuti. Parlando con un uomo di Governo, l'ho sentito dire: «Stiamo pensando di attrezzare le carceri mandamentali».

Siamo in un paese in cui è certo necessario migliorare l'edilizia carceraria, ma siamo ridotti al punto che, invece di costruire scuole o ospedali, costruiamo carceri non al fine di migliorare qualitativamente il sistema carcerario, ma per farvi entrare altre persone. Allora mi domando, domando a voi e invito tutti a porsi tale quesito: le leggi, da sole, sono sufficienti? Certamente esse sono necessarie, ma sono, da sole, sufficienti? Se esaminiamo la delinquenza giovanile, la delinquenza politica, possiamo constatare che si tratta spesso di giovani, di ragazzi a volte di età inferiore a quella che abbiamo recentemente riconosciuto come maggiore età. A me, come padre e come nonno, viene fatto di domandarmi come abbiamo educato questi giovani. Mi chiedo, senza nessuna retorica, come abbiamo insegnato e tramandato loro il messaggio della Costituzione e i valori della Resistenza. Perché questi giovani non sentono i valori della convivenza civile, del dibattito democratico, di quel metodo democratico di cui si parla nella Costituzione a proposito dei partiti, nell'articolo 49, e che circola in tutta l'architettura della nostra Carta fondamentale? Non c'è in tutto questo una nostra responsabilità? Forse abbiamo creato le strutture di una società feudale, nella quale la gioventù non ha più fiducia nelle istituzioni gestite da noi e cerca qualcosa di nuovo, talvolta esplodendo in manifestazioni eversive e anarcoidi. Dobbiamo andare alla ricerca delle cause dei fenomeni per poter apprestare una terapia efficiente.

Tornando al disegno di legge, onorevole ministro, mi consenta di muoverle qualche altro rilievo. Non vorrei insistere tanto sull'articolo 4, intorno al quale credo si facciano grandi discussioni. Esso poteva e doveva essere scritto meglio, doveva essere reso più conforme all'articolo 13 della Costituzione, ma non è in ciò che risiede il problema. Vorrei piuttosto parlare della esasperazione dei giudizi direttissimi. In più di una delle leggi recentemente approvate è previsto il giudizio direttissimo che, come tale, offre minori garanzie e, come tutte le inflazioni, svilisce l'istituto, facendoci correre il pericolo di un tipo di giustizia che chiamerei «a caldo», che non sempre è imparziale. La giustizia deve essere rapida, e la giustizia «a caldo», in un certo stato d'animo, può non possedere quella obiettività e quel tanto di distacco su cui si fonda l'imparzialità del giudice, l'esame sereno, obiettivo delle cose e delle circostanze. Noi inflazioniamo i giudizi direttissimi a danno anche della prosecuzione degli altri processi, i quali possono avere una maggiore gravità e vedere implicate persone che presentano maggiore pericolosità. Se facciamo giudizi direttissimi di questo tipo, evidentemente gli stessi giudici non potranno impegnarsi in altri processi, e i detenuti rimarranno in carcere ad attendere il loro turno o saranno scarcerati per decorrenza di termini. Si avranno altri mali nell'illusione di correggerne uno.

Mi permetta, onorevole ministro Reale, con tutta serenità e amicizia, di osservare anche che l'estensione delle misure preventive stabilite dalla legge 31 maggio 1965, n. 575, e particolarmente del soggiorno obbligato (quello

che una volta si chiamava domicilio coatto, ora la dizione credo sia un po' migliorata) crei l'impressione di lasciare adito ad un'area eccessiva di discrezionalità, sicché essa può alimentare la spinta politica che è nei giudici. A questo proposito, vorrei esprimere il mio pensiero. Mi rivolgo soprattutto all'onorevole Covelli, che spero non mi interromperà. Non credo personalmente nel giudice che appena messa la toga si trasforma, diventando – attraverso una catarsi – una divinità; guai se ci fossero giudici di questo genere, perché sarebbero i peggiori giudici, non essendo in grado di rendere una giustizia umana. Quando noi diciamo che il giudice deve essere imparziale, richiediamo al giudice uno sforzo continuo per distaccarsi dalle passioni che egli non può non avere come cittadino che vota, che ha simpatia per questo o quel partito, che fa le sue scelte. Questo sforzo, questa tendenza diviene poi l'*habitus* mentale; è una tendenza, ma non dobbiamo mettere allora a disposizione del giudice strumenti che, anziché rafforzare questa tendenza, facciano crescere le tentazioni di ordine politico discriminatorio.

Detto questo in linea generale, devo precisare che questo soggiorno obbligato a mio parere è inutile, perché risponde ad un tipo di società superata; è un istituto anacronistico, che anziché limitare i delitti può determinare sorte di metastasi, e cioè la diffusione del cancro della delinquenza. Questi istituti andavano bene quando il superiore diceva all'inferiore che aveva agito male e che per questo lo mandava in Sardegna; oggi con il telefono, con la radio, con i moderni mezzi di trasmissione, questi istituti sono superati, e si possono usare eccezionalmente per limitate categorie. Ma nel momento in cui voi li estendete, mettere insieme teppisti, delinquenti politici con mafiosi, combinate una tale commistione, per cui non sappiamo veramente cosa potrà succedere in questo paese. Onorevole Reale, in un dibattito sull'ordine pubblico, due o tre mesi fa, un suo collega, un ex guardasigilli, ebbe a dire che le carceri italiane sono l'università della delinquenza, tanto che io, scherzando, ribattei che per fortuna ci andavano poche persone, perché così la maggioranza si sarebbe fermata alla scuola dell'obbligo, senza andare all'università della delinquenza.

Cerchiamo ora di guardare questi fatti in un quadro generale: queste esplosioni di violenza sono fondamentalmente un segno di sfiducia, politica soprattutto, rispetto al modo di gestione che fino ad ora si è avuto nel nostro paese per quanto riguarda la cosa pubblica. Gli strumenti previsti dal provvedimento in esame sono indispensabili purché ci sia una volontà politica e morale di attuarli seriamente; ed io tale volontà non la vedo in questo momento, quando non sappiamo se di fronte ad un provvedimento di tale importanza – rispetto al quale è implicita la questione di fiducia, anche se non fosse espressamente posta – esistano o meno un Governo e una maggioranza. E questo è lo spettacolo che diamo al paese. Le leggi possono svolgere una funzione utile se si inseriscono in un contesto di credibilità; ed è questa credibilità che noi non vediamo ancora nel no-

stro paese, e che anzi vediamo compromessa da talune strumentazioni elettorali, per cui si fa una sorta di gara per risultare il primo della classe, per vedere chi è più bravo sull'ordine pubblico, per vedere chi deve meritare la medaglia d'oro o semplicemente un diploma. Tutte queste cose non accrescono la fiducia nelle istituzioni, e perciò noi fundamentalmente crediamo, votando a favore di questo disegno di legge, che occorra una politica nuova, una politica di buon governo per la difesa delle istituzioni repubblicane. (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

*Il provvedimento viene approvato il 7 maggio con 322 voti favorevoli e 187 contrari e trasmesso al Senato, che vi introduce alcune modifiche. Il testo viene licenziato definitivamente alla Camera il 21 maggio, dalle Commissioni affari interni e giustizia riunite in sede legislativa (legge 22 maggio 1975, n. 136).*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULL'ISTITUZIONE DI UNA COMMISSIONE D'INCHIESTA  
SUI TRATTAMENTI RETRIBUTIVI E NORMATIVI  
DEL PUBBLICO IMPIEGO

Seduta del 26 novembre 1975

*Le disparità di trattamento giuridico ed economico nell'ambito del lavoro subordinato ed in particolare nel pubblico impiego, la cosiddetta "giungla retributiva", spingono le forze politiche presenti in Parlamento a promuovere l'istituzione di una commissione parlamentare d'inchiesta, incaricata di indagare e riferire sulla struttura, sulle condizioni e sui livelli dei trattamenti retribuitivi comunque percepiti nell'ambito del pubblico impiego, inteso nella sua accezione più ampia. Tale accertamento deve essere condotto anche in relazione ai trattamenti economici percepiti nei settori privati.*

*Alla I Commissione (affari costituzionali) vengono assegnati due progetti di legge: Mammì ed altri (C. n. 4076) e De Marzio ed altri (C. n. 4078). La Commissione decide di assumere come testo base la prima proposta di legge, che viene approvata con un solo emendamento aggiuntivo.*

*In Assemblea si apre la discussione generale, Bozzi prende la parola e annuncia il voto favorevole del gruppo liberale. Tuttavia, osserva che è veramente singolare che per acquisire le informazioni relative al trattamento economico degli impiegati dello Stato occorra costituire una commissione d'inchiesta, visto che i ministeri sono sottoposti al controllo interno esercitato dalle ragionerie generali degli stessi ministeri e al controllo esterno della Corte dei conti, e quindi dovrebbe essere piuttosto agevole ottenere tali informazioni.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, la Camera si appresta a votare la dodicesima inchiesta parlamentare: tante sono quelle varate, in forma di deliberazione monocamerale o bicamerale, o in forma di legge, durante le legislature repubblicane. Dirò subito che il gruppo liberale che pure ha firmato attraverso il suo presidente la proposta di legge, non vede tale inchiesta con molto entusiasmo e soprattutto, con molta fiducia. L'esperienza della sorte subita dalle precedenti inchieste è, infatti, alquanto negativa.

Viviamo in un paese strano, che ogni tanto è scosso da un sussulto: si apre uno scandalo, poi il sussulto si smorza. Allo scandalo ne succede un

altro e così, come chiodo schiaccia chiodo, le cose continuano ad andare. Oggi è di moda la giungla retributiva che non è un fatto nuovo, bensì un fatto – se così mi è permesso di esprimermi – cancrenoso della vita del nostro paese. Vorrei dire che esso è coevo alla nostra amministrazione, al tipo di gestione che, più o meno, si è sempre avuta in Italia ed ha assunto, negli ultimi periodi, notazioni vieppiù pesanti. Chi ha seduto in quest'aula per non poco tempo ricorda che tali problemi sono ritornati.

Prima dell'Assemblea costituente vi fu una Commissione molto importante, presieduta da un illustre professore dell'università di Napoli: Ugo Forti, che condusse un pregevole lavoro, dal quale vi sarebbero ancora da apprendere notizie utili, profittevoli.

Ebbene, tutto è caduto nel dimenticatoio. In Italia, nei riguardi della pubblica amministrazione, procediamo per stratificazioni. Non abbiamo mai una concezione unitaria, quella concezione che pure ebbe il costituente quando, dalla distruzione operata della guerra militare e da quella civile, vide la possibilità di edificazione di uno Stato nuovo, decentrato. Che cosa abbiamo invece fatto? Abbiamo continuato a lavorare sullo schema del vecchio Stato accentratore e poi ad un certo momento, dopo circa vent'anni, abbiamo varato le regioni e le abbiamo «appiccicate» sul tronco centralistico che era andato, lungo il corso degli anni, peggiorando, anche a causa di un certo tipo di gestione del potere che oggi si chiama – con espressione usata ed abusata – clientelare: o, come si potrebbe dire, anche feudale.

Avevamo un sistema binario: un'amministrazione diretta, e un'amministrazione attraverso enti che – come ebbi a dire in altre occasioni – sono un po' come le stelle, nel senso che nessuno riesce mai a sapere quanti siano; poi, si sono aggiunte le regioni, in un rapporto antagonistico con lo Stato, tanto antagonistico che finisce con l'essere spesso litigioso e addirittura rissoso. Ed ecco la giungla retributiva, in mancanza di una visione organica, di una mobilità del lavoro, di una fungibilità delle prestazioni, per cui ognuno si rannicchia nel suo feudo e cerca di ampliarne i poteri, nonché le prebende.

Allora, facciamola, questa Commissione di inchiesta. A questa domanda che adesso è esplosa, cerchiamo di rispondere con un'altra domanda: vediamo di che si tratti. Vorrei dire che questa Commissione d'inchiesta è in certo senso una dichiarazione di sfiducia dello Stato verso se stesso. È veramente stranissimo che, per sapere quali siano le norme che regolano il trattamento economico degli impiegati dello Stato, degli enti pubblici in genere e anche dei più importanti organismi privati (i quali oggi sono regolati da contratti collettivi, che sono pubblicati e noti), occorra costituire una Commissione parlamentare d'inchiesta, occorra varare addirittura una legge. E tutto questo proprio in un paese in cui i Ministeri sono sottoposti ad un controllo interno attraverso le ragionerie generali dei Ministeri stessi e ad un controllo esterno da parte della Corte dei conti (e anche tutti gli

altri enti hanno dei revisori dei conti e degli organi di controllo). Sicché, dovrebbe essere non dico agevole, ma certo non molto difficile appurare elementi di questo genere, per deliberare.

Ecco il punto. Qual è il fine di questa Commissione d'inchiesta? Acquisire elementi. Evidentemente, una Commissione di inchiesta non ha altro compito che questo: accertare. Diceva giustamente Einaudi: conoscere prima di deliberare. Ma verrà il deliberato? Questo è il problema. O ci limiteremo alla fase dell'indagare e per avventura (mi intratterò tra breve su questo aspetto della proposta di legge) questo indagare avrà confini tanto vasti che sarà difficile tirare i remi in barca e approdare a qualche soluzione concreta?

Quindi, onorevoli colleghi, non che noi ci opponiamo, ma esprimiamo un certo senso di sfiducia, perchè da troppo tempo (onorevole Cossiga, questo non è un rimprovero per lei)...

**Cossiga.** *Ministro senza portafoglio per l'organizzazione della pubblica amministrazione.* Sarei ben lieto che ella mi degnasse della sua attenzione, anche sotto forma di rimprovero!

**Bozzi.** Ella è molto amabile, onorevole Cossiga.

Come dicevo, questi sono problemi annosi, vecchi, triti e ritriti, consumati. Mi chiedo se ci sia veramente, al fondo di questa proposta di legge, la volontà politica di rivedere, di rimettere ordine: il che non significa, poi, arrivare ad un appiattimento delle retribuzioni, per carità! (sarebbe una cosa assurda, sarebbe contrario a quell'articolo 36 della Costituzione che dobbiamo sempre tenere presente, in questa come in altre materie), e non significa nemmeno una utopistica uguaglianza, ma significa eliminare certe storture che gridano vendetta, certe sperequazioni assolutamente ingiustificate, che creano situazioni anche psicologiche che si riverberano sulla produttività della pubblica amministrazione, che è fatta anche di uomini.

Prima di passare brevemente all'esame di questa proposta di legge, vorrei fare una osservazione preliminare invitando i commissari – quelli che saranno – a non esagerare, perché chi legge la relazione alla proposta di legge scritta dal collega ed amico onorevole Mammi e, legge la relazione del collega Olivi vi vede una certa differenza come ho già avuto modo di rilevare in sede di Commissione affari costituzionali. Infatti, lo scopo primario – come bene è detto nella relazione Olivi – è l'accertamento delle fonti normative e dei livelli retributivi della pubblica amministrazione (usiamo questa espressione in senso lato, comprensiva di tutti i destinatari dell'inchiesta elencati nell'articolo 2) con un raffronto con gli organismi privati.

Ma qui – come è stato specificato nella dichiarazione resa dall'onorevole ministro – teniamo presente che vi è un limite posto dall'articolo 82 della Costituzione, nel senso cioè che le inchieste devono essere svolte nel

pubblico interesse ed hanno una frontiera che non può essere valicata. Guai, ad esempio, se, attraverso questo penetrante strumento di indagine e di ispezione che si può avvalere dei poteri dell'autorità giudiziaria, intendessimo ricercare dati ed elementi in aziende private, in un campo che è privato. Dove c'è il contratto collettivo, si esula evidentemente dal primato perché si è in presenza di una normazione di forma contrattuale ma di sostanza legislativa; però bisogna tener conto di questo limite, anche per la scarsa omogeneità tra un tipo di lavoro (e quindi di retribuzione) e altro tipo di lavoro (e quindi di retribuzione).

Approvo il criterio generale che si faccia una comparazione tra pubblico e privato ma l'oggetto primario è l'indagine tra tipi di previsioni omogenee. Altrimenti si può veramente sconfinare ed andare in un campo tanto vasto che non potrebbero bastare i sei mesi che viceversa dovrebbero essere assolutamente sufficienti, per le ragioni cui ho accennato all'inizio del mio intervento.

E vengo, onorevole ministro, a questo tormentato secondo comma dell'articolo 2, che rappresenta un compromesso che, anche quando non è storico, è sempre il frutto di qualcosa che non va. Evidentemente c'erano due tendenze: uno di non farne niente, una che voleva far tutto; si è detto: «facciamo un pochettino» ed è nato un figliolo malformato, un aborto.

C'è una questione di principio, che mi pare abbia impostato bene il ministro, professor Cossiga. Non sono d'accordo con il collega Caruso: noi siamo in uno Stato in cui, è vero, il Parlamento ha una funzione centrale (questo aggettivo si può usare solo per il Parlamento, per carità non lo trasferiamo in campo politico, altrimenti sono guai!); ma nel nostro Stato c'è una pluralità di organi costituzionali cioè di organi paritari, di organi non legati da una gerarchia. La caratteristica dell'organo costituzionale è quella di essere un organo sovrano, *superiorem non recognoscens*, che non ha gerarchia, che non ha un superiore che è, in altri termini, in una situazione di pari ordinazione con tutti gli altri. Ciò crea quel sistema che gli inglesi dicono di pesi e contrappesi, che quando funziona determina l'equilibrio ed anche un reciproco controllo e quindi evita le esorbitanze di un organo a danno di un altro. E tanto è rigido questo sistema nel nostro organo costituzionale che la Carta repubblicana ha creato uno strumento giudiziario, come bene ha detto il Ministro Cossiga, cioè ha creato la possibilità del conflitto di attribuzioni tra poteri (il che poi è un'altra dimostrazione che «il potere», non è uno solo). Quindi, in un certo senso, la divisione dei poteri, salvo i casi di deroga stabiliti dalla Costituzione stessa, è più rigida, poiché interviene la Corte costituzionale in ogni caso di straripamento dell'attività di un organo titolare di un dato potere nel campo riservato ad un altro potere. E questa è una delle connotazioni fisiologiche della nostra Costituzione.

Ma, detto questo, vorrei domandarmi se sia poi vero che esista una riserva assoluta tale da far dedurre una sorta di impenetrabilità assoluta, per

le Commissioni parlamentari d'inchiesta, dell'intera sfera in cui si esplica l'attività degli organi costituzionali. Debbo dire che, a tale riguardo, non sono più d'accordo con il ministro. Sono del parere che occorra riconoscere una certa area di impenetrabilità nel senso che vi è l'impossibilità di spingere l'indagine parlamentare in quel nucleo che è tipico dell'attività dell'organo costituzionale, cioè nella sua azione decisionale, politica, giurisdizionale, ed anche in quel campo strumentale che è necessario per l'esplicazione di questa attività tipica. Ma tutto ciò, che resta non è coperto da una simile riserva, e deve soggiacere alla norma dell'articolo 82 della Costituzione, il quale parla di pubblico interesse, individuando un momento unitario consistente appunto in un siffatto interesse che lega fra loro tutti gli organi supremi dello Stato.

Ed inoltre, vorrei aggiungere, non bisogna dimenticare che un'inchiesta non tende né a condannare né ad assolvere, ma soltanto ad accertare.

In ogni caso, se l'onorevole ministro riterrà di proporre la soppressione del secondo comma dell'articolo 2, noi liberali non ci opporremo; anzi, saremo d'accordo sulla proposta di soppressione, paghi delle assicurazioni e degli impegni che il Ministro ci ha fornito. Potremo semmai elaborare un ordine del giorno da sottoporre al voto dell'Assemblea.

In effetti, poi, la norma contenuta nel secondo comma dell'articolo 2, onorevole relatore, è formulata in modo tale da lasciare adito ad alcuni dubbi.

**Olivi. Relatore.** Non l'ho formulata io! Ho detto anche nella mia relazione che permangono delle riserve sul testo approvato dalla Commissione. (*Commenti del deputato Mammi*).

**Bozzi.** È una norma che ha molti padri.

**Quilleri.** Se i padri sono molti, la madre è una poco di buono! (*Si ride*).

**Bozzi.** Nella norma in esame, onorevole relatore, si cerca di distinguere il potere d'indagine *ex* articolo 82 della Costituzione da un potere di informazione non ben definito ma che in pratica non appare diverso dal precedente. In sostanza, si delega alla Commissione – e questa è una cosa stranissima, che non si è mai fatta – la «possibilità» di esercitare il suo potere di indagine anche nei riguardi delle amministrazioni, e del personale degli organi costituzionali, ovvero di non esercitarlo: cioè la proposta di legge ammette che la Commissione abbia questo potere, e lascia poi alla Commissione stessa la decisione se esercitarlo o no. Orbene ciò non toglie che il conflitto di distribuzioni potenzialmente già esista, se non in termini giurisdizionali, quanto meno in termini politici, che sono poi quelli che in questa sede maggiormente ci interessano.

Se la Commissione decidesse di esercitare tali poteri, allora scatterebbe il meccanismo dell'indagine, per cui l'organo costituzionale non potrebbe

sottrarsi alla richiesta. Si creerebbe così una situazione ingarbugliata dal punto di vista politico, poiché ad una richiesta proveniente dal Parlamento – giacché in definitiva di questo si tratta – un altro organo costituzionale potrebbe ritenere di doversi opporre, rifiutando di rispondere.

Perché vogliamo metterci in queste condizioni? Elaboriamo una norma chiara, o anche meglio, non elaboriamone alcuna, rimettendoci – per una materia così delicata – alle dichiarazioni, che mi sembrano soddisfacenti, dell'onorevole ministro.

Con queste brevi – e mi auguro anche chiare – notazioni, termino il mio intervento, annunciando il voto favorevole del gruppo liberale, con la speranza che, una volta tanto, la sfiducia di partenza si possa trasformare in fiducia, con la speranza cioè che al conoscere segua una buona volta il deliberare. (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

*Nella seduta del 3 dicembre 1975 la Camera approva la proposta C. n. 4076 con 368 voti favorevoli e 32 contrari. Il Senato approva definitivamente il provvedimento nella seduta dell'11 dicembre 1975 (legge 11 dicembre 1975, n. 625).*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULL'ECCEZIONALE SITUAZIONE DEI SERVIZI  
DELLA CASSA DEPOSITI E PRESTITI

Seduta del 22 gennaio 1976

*La prolungata agitazione dei dipendenti della Cassa depositi e prestiti, che chiedono un riconoscimento economico a fronte delle maggiori prestazioni rese anche in dipendenza dell'attuazione delle misure anticongiunturali disposte dal decreto-legge 17 agosto 1975, n. 375, spinge il Governo ad emanare il decreto-legge 27 dicembre 1975, n. 688, per risolvere i problemi più urgenti connessi ai danni recati alla Cassa e alla collettività dal prolungarsi dell'agitazione stessa.*

*Il 7 gennaio 1976 il IV Governo presieduto da Aldo Moro rassegna le dimissioni.*

*Nella seduta del 22 gennaio la Camera è chiamata ad approvare una serie di disegni di legge di conversione di decreti-legge, tra i quali quello relativo alle misure per fronteggiare la situazione della Cassa depositi e prestiti (C. n. 4220).*

*Bozzi prende la parola per esprimere alcune perplessità di carattere generale ed altre attinenti al merito del provvedimento. In particolare richiama l'attenzione sulla questione dell'emendabilità di un progetto di conversione di un decreto-legge in presenza di un Governo dimissionario. In relazione al merito del provvedimento esprime forti critiche sull'opportunità dell'intervento del Governo, che potrebbe incentivare richieste simili in altri settori della pubblica amministrazione.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario, svolgerò alcune brevi considerazioni, in parte di carattere generale ed in parte attinenti al decreto-legge di cui si chiede la conversione; considerazioni di carattere generale un po' malinconiche che chiamerò «note per la cronaca», mentre la storia si va facendo fuori di quest'aula.

È stato notato dalla pubblica opinione non molto informata, e comunque non dagli «addetti ai lavori», che esiste una qualche contraddizione nel fatto che la Camera, mentre è chiusa per discutere altri disegni di legge (ad esempio, quello sull'aborto, piaccia o non piaccia il merito), è aperta per una piccola valanga (una «valanghina»!) di decreti-legge da convertire

in legge. Perché in un caso si dice «no» e nell'altro si dice «sì»? Signor Presidente, professor Lucifredi, io sono d'accordo con la risoluzione dell'Ufficio di Presidenza, che ha ritenuto di non dover aprire il dibattito sulle proposte di legge relative all'aborto e, quindi, su tutti gli altri provvedimenti derivanti da una iniziativa legislativa dei membri del Parlamento o del Governo, e non condivido l'opinione – che pure ho visto rappresentata dalla stampa – di alcuni esimi giuristi, i quali dissentivano da questo punto di vista o tentavano, in tale materia, una soluzione di compromesso. Quando il Governo è dimissionario, per propria decisione, come è accaduto in questo caso, si rompe il rapporto fiduciario, che è un rapporto trilaterale, tra Camera, Senato e Governo. Se uno dei soggetti di questo rapporto, per sue valutazioni autonome, dissolve il vincolo fiduciario, il Governo viene ad essere privato di efficienza politica; quindi, con una frase corrente e, per altro, abbastanza incisiva, si dice che il Governo è abilitato a svolgere solo gli affari di ordinaria amministrazione.

Però, per il decreto-legge il discorso è un pochino diverso, e non soltanto perché esiste una situazione di necessità fatta propria dal Governo, sotto la sua responsabilità. La necessità, secondo me, non è una fonte autonoma di diritto ma, comunque, è considerata dalla Costituzione come una causa che può determinare un intervento legislativo provvisorio. Orbene, un Governo dimissionario, di fronte ad un decreto-legge di cui chiede la conversione in legge, si trova in una situazione di difensore dell'atto. Esso difende l'atto. *Defensor vinculi*, si direbbe in altra sede; qui, *defensor actus*. Il Governo difende l'atto di cui chiede la conversione, così come esso è. Quindi, non vi è un rapporto fiduciario politico, bensì la difesa di una situazione di necessità, che ha spinto il Governo a questa iniziativa. Ma se noi, onorevole professor Lucifredi (questo interessa anche la Presidenza, e pertanto mi rivolgo in modo particolare a lei), ammettiamo che in sede di conversione in legge di un decreto-legge, quando il Governo è dimissionario, si possano introdurre degli emendamenti, di qualunque tipo, e a maggior ragione se essi contaminano o – vorrei dire – inquinano la logica del decreto-legge (sono extravaganti, rispetto a questa logica), allora sorge nuovamente il principio cui ho già accennato. Infatti, che cosa è l'emendamento se non un modo di esercizio della potestà legislativa, che viene dal Governo stesso o da un parlamentare? E se il Governo non c'è per dibattere un disegno di legge, esso come organismo politico non c'è nemmeno in sede di conversione in legge di un decreto-legge, quando si presentano degli emendamenti.

Credo che da questa logica non si possa sfuggire, tanto più, ripeto, quando si tratta di emendamenti che impegnano una politica, un indirizzo politico del Governo, in un rapporto fiduciario dissolto. Questa è la considerazione di carattere generale (che credo di aver svolto con una certa chiarezza) che dovrebbe portare ad una pregiudiziale che non consacro in un atto formale, ma che affido alla valutazione della Presidenza e dei col-

leggi: se sia, cioè, ammissibile in sede di conversione in legge di un decreto-legge un emendamento quando il Governo è dimissionario e quando impegna un atto politico che il Governo non può assumere data la sua qualità di Governo dimissionario, abilitato soltanto agli affari correnti, agli atti di ordinaria amministrazione.

Dette queste cose per la cronaca, passo brevemente al merito di questo decreto-legge, che non mi trova consenziente. E non mi trova consenziente per ragioni di stile. Onorevoli colleghi, noi legiferiamo in questo paese assai male e mi meraviglia molto che uno dei componenti dell'attuale Governo, l'onorevole La Malfa, che è sempre bravo nello scrivere libri e denunciare malefatte, poi, quando si tratti di tradurre in azioni e in comportamenti questi disegni librari, o libreschi, cade in cose di questo genere. Vi cade il ministro del tesoro, come già vi è caduto il ministro repubblicano delle finanze.

Veramente crediamo che possiamo attuare la riforma della pubblica amministrazione con provvedimenti a puntate di questo genere, come un romanzo d'appendice, come un *feuilleton*? Crediamo veramente di poterla fare con provvedimenti che si contraddicono l'uno con l'altro, dando luogo ad un mosaico disordinato e disarmonico e creando l'istituto del precedente?

Io leggo, onorevoli colleghi (mi rivolgo anche all'amico valorosissimo La Loggia) questa relazione del Governo, dell'onorevole Emilio Colombo, e veramente ci resto male, perché in fondo la motivazione per questa corresponsione di denaro che si dice per lavoro straordinario (ma che in realtà maschera un aumento di stipendio) poggia sul fatto dell'agitazione sindacale: c'è una agitazione sindacale, questa porta alla paralisi degli uffici e il Governo cede. Ora, noi siamo favorevoli al diritto di sciopero, ne conosciamo tutta l'importanza in un regime pluralistico. Però il fatto che un Governo motivi un provvedimento di questo tipo, dissonante rispetto ad una logica generale che esso stesso si è formalmente dato (e lo vedremo tra poco), sulla base di questo argomento di forza si risolve in una prova di debolezza del Governo e allo stesso tempo in un incitamento per gli altri dipendenti pubblici ad adottare la stessa via per ottenere risultati identici o addirittura superiori.

Questa era una prima notazione critica che ritenevo doveroso fare. Ma c'è una logica in questa nostra legislazione sul rapporto di pubblico impiego. In proposito desidero richiamare tre punti. Noi abbiamo approvato una legge con la quale abbiamo stabilito un assegno perequativo, che doveva appunto perequare, che doveva escludere ogni altra retribuzione al di fuori del lavoro straordinario. Poi abbiamo cominciato a scalfire questo principio. Noi siamo portati a fare delle affermazioni di carattere generale che si trasformano subito, cadono su se stesse e si afflosciano, come dei fuochi fatti in un cimitero di speranze, di programmi vuoti. Abbiamo poi approvato la legge n. 382 (intorno alla quale si è svolto di recente un dibattito assai approfondito tra giuristi ed uomini politici in questo

Parlamento) con la quale, all'articolo 9 si afferma che, salvo per alcuni dipendenti, magistrati ed altre categorie, la retribuzione dovrà essere stabilita sulla base della contrattazione collettiva recepita in un determinato modo in un decreto del Presidente della Repubblica. Ebbene, in questo modo mettiamo da parte un principio vincolante stabilito con una legge dello Stato.

Vorrei inoltre ricordare che ancora non si è spenta l'eco in quest'aula del dibattito relativo alla cosiddetta «giungla retributiva»; si disse che bisognava evitare questa proliferazione contrastante di leggi, ognuna delle quali trova la sua giustificazione e la sua validità, come le troverà certamente quella relativa ai dipendenti della Cassa depositi e prestiti, al fine di evitare il sorgere di continue richieste in altri settori della pubblica amministrazione. Abbiamo parlato tanto di «giungla retributiva», abbiamo nominato una Commissione che deve cercare di portare ordine in questa materia tanto disarmonica e dissonante e come primo provvedimento si predispone una legge, non dico di carattere corporativo, ma certamente particolare, che ha creato, e non poteva non creare, disagi, attese, rivendicazioni da parte degli altri dipendenti, ognuno dei quali, crede, a torto o a ragione, di avere dalla propria parte buoni motivi per dire che il proprio lavoro è eccezionale, che si svolge in situazioni straordinarie e cose di questo genere.

Onorevoli colleghi, vi pare questo un buon modo di governare? Ho letto gli atti della Commissione ed ho visto che alcuni colleghi hanno manifestato la propria amarezza per alcune situazioni; amarezza però che non ha una conseguenza logica nel momento della votazione, perché inevitabilmente si vota a favore dei provvedimenti. Allora, quale fiducia dobbiamo avere noi (intendo riferirmi soprattutto alla Commissione affari costituzionali) che cerchiamo di costruire un edificio che abbia una sua architettura, che abbia una sua armonia interiore? Queste situazioni poi creano instabilità nella pubblica amministrazione, la quale si fonda su un elemento obiettivo che è l'efficienza, gli strumenti, i mezzi di lavoro e su un elemento subiettivo che è costituito dall'uomo, motore delle cose umane e quindi, tra queste, delle cose della pubblica amministrazione.

Noi viceversa creiamo sempre nuovi argomenti per alimentare il disagio non solo oggettivo ma soggettivo e mettiamo a disposizione di queste categorie strumenti di protesta. Infatti, non sono i sindacati, ma siamo noi che creiamo indirettamente la paralisi, con questo modo di legiferare che prende come spunto lo stato di necessità.

Vorrei inoltre ricordare che abbiamo approvato una legge che prevede la contrattazione collettiva; quindi, fino a che non si mette in moto questo meccanismo sarebbe stata buona regola non prendere altri provvedimenti e accelerare i tempi di utilizzazione di questa nuova procedura. In fondo la contrattazione collettiva è una forma di istituzionalizzazione dei rapporti tra sindacati e Governo in questo settore e secondo il mio punto di vista tutto ciò dovrebbe portare ad una revisione dell'arma dello sciopero, anche se

purtroppo in quest'aula ci soffermiamo assai poco su questi problemi. Non si può ipotizzare una forma di contrattazione collettiva, che presuppone un rapporto bilaterale, quando ad una delle parti è consentito di usare un'arma così incisiva come quella dello sciopero. Non intendo con ciò invocare, in questo momento estremamente difficile, leggi repressive o limitative del diritto di sciopero. Ma è nella logica della contrattazione collettiva la sussistenza di una situazione di parità tra le parti, senza la quale non può esistere dialogo. Se una delle parti si presenta al tavolo della trattativa ponendo sul tavolo stesso l'arma (magari impropria!) dello sciopero, viene meno lo spirito del negoziato. Presupposto della contrattazione collettiva, il cui aspetto positivo consiste nel rendere istituzionali i rapporti tra le parti, consiste quindi in una revisione responsabile, autonoma se non imposta dalla forza esterna della legge, dei modi e delle forme di esercizio del diritto di sciopero.

Questi sono i motivi per i quali non sono consenziente su questo disegno di legge. Non già perché sottovaluto l'attività della Cassa depositi e prestiti, un istituto che forse avrebbe bisogno di una revisione generale, ma sono convinto che facciamo dell'ipocrisia quando stabiliamo il termine di scadenza del 30 giugno prossimo per i benefici accordati al personale dipendente. A quella data, sono convinto che noi saremo costretti a prendere in esame la concessione di una proroga dei suddetti benefici, o addirittura l'estensione degli stessi ad altre categorie di personale. Facciamo dell'ipocrisia anche quando mostriamo di credere che possano essere aumentate le ore di lavoro straordinario effettivamente prestate, quando non è nelle possibilità umane effettuare prestazioni straordinarie per 90, 100 o 120 ore mensili!

**Spinelli.** Sono già consentite 80 ore mensili!

**Bozzi.** Si tratta quindi, come dicevo poc'anzi, di un modo indiretto di aumentare la retribuzione. Perché non lo diciamo chiaramente? Quale fiducia possono avere le forze sociali, i lavoratori, di fronte a leggi che ammantiamo di così ambigui veli?

Ecco le ragioni del mio dissenso, che riassumo in una motivazione pregiudiziale, in base alla quale, in sede di conversione in legge di un decreto-legge, con un Governo dimissionario, non si possono apportare emendamenti; nonché nelle ragioni di merito che ho già avuto l'onore di esporre. (*Applausi*).

*Il decreto-legge decade per decorrenza dei termini previsti dall'articolo 77 della Costituzione. Nella seduta del 1° marzo ne viene dato l'annuncio all'Assemblea.*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA FIDUCIA AL V GOVERNO MORO

Seduta del 20 febbraio 1976

*Il fragile equilibrio del IV Governo Moro, un bicolore DC-PRI con l'appoggio esterno di socialisti e socialdemocratici, viene ulteriormente compromesso dall'affermazione della sinistra, in particolare del PCI, alle elezioni amministrative del 15 giugno 1975, che determina anche la sostituzione, alla segreteria democristiana, di Fanfani con Zaccagnini. La crisi viene formalmente aperta il 7 gennaio 1976: Moro, reincaricato dal Presidente Leone, vara il 12 febbraio il suo V Governo, un monocolore DC con due ministri non parlamentari, Bonifacio alla Giustizia e Stammati alle Finanze, che può contare sull'appoggio esterno del PSDI e sull'astensione di PLI, PRI e PSI.*

*Nelle sue comunicazioni del 19 febbraio, Moro riconosce che «il Governo monocolore è una soluzione sgradita e obbligata», determinata dall'impraticabilità di altre formule e dal desiderio di evitare le elezioni anticipate, ma espone comunque un programma che prevede numerosi interventi, soprattutto in campo finanziario ed economico. In considerazione della gravità della situazione economica e politica, si appella a tutte le forze politiche, anche dell'opposizione, alle forze sociali ed ai singoli cittadini per ricevere sostegno nello sforzo di risollevare il Paese.*

*La discussione alla Camera ha luogo il 20 febbraio. Nel suo intervento Bozzi ribadisce l'astensione del suo gruppo, anche se in apertura rileva la debolezza del nuovo Governo e individua nel tema dell'aborto una delle «molte nubi» che lo minacciano (su di esso infatti si aprirà la crisi, il 1° aprile). Dopo aver esposto le proposte liberali sulla parte economica-finanziaria del programma, delinea il quadro della situazione politica e parlamentare, sottolineando l'importanza delle «forze intermedie», ed invita a far prevalere la logica delle aggregazioni sui separatismi.*

*La mozione di fiducia è approvata con 287 voti a favore, 220 contrari e 60 astensioni.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole presidente del Consiglio, mi pare di poter dire che questo suo Governo non piace quasi a nessuno, forse completamente neanche alla democrazia cristiana. Eppure

quasi nessuno ne può fare a meno. Se lo si potesse paragonare ad un bagaglio, vi leggeremmo scritto sopra: fragile, posare piano.

Come ha accennato il collega Chanoux or ora, vi sono delle mine vaganti sul cammino del nuovo Ministero, talune collocate anche da mani giovani e non inesperte. Forse una prima avvisaglia profetica si è avuta ieri con la votazione del giudice costituzionale. Forse è lo scoppio della prima mina. Per conto nostro ci comporteremo senza collocare mine, con lealtà e con correttezza.

Questo Governo nasce in una fase drammatica, sotto molti punti di vista (economico, finanziario, morale): una fase che, mi duole dirlo, si può definire da basso impero. Ricordo quando, in tempi pur tanto diversi da quelli che oggi stiamo vivendo l'onorevole Francesco Saverio Nitti, che sedeva su questi banchi, amava dire che in Italia la corruzione è diffusa ed onorata. Vi è, oggi, questa crescente diffusione; ma vorrei aggiungere che, accanto agli scandali, che debbono determinare la reazione dell'opinione pubblica ed i pubblici poteri, c'è una sorta di scandalismo deplorabile, che investe — senza prove — cittadini, personalità, fino a sfiorare — senza prove — la prima magistratura della Repubblica, giungendo così (dato che questa rappresenta, come dice non soltanto la Costituzione formale, ma anche quella sostanziale, l'intera nazione) a travolgere tutti noi in una febbre di *cupio dissolvi*.

Molte nubi, onorevole Presidente del Consiglio, si addensano sul cielo del suo Governo: ella stesso, del resto, l'ha riconosciuto con molta lealtà. Ma ve n'è una, in particolare, che si profila imminente, grossa e minacciosa, ed è la questione dell'aborto. Noi tratteremo il problema fra qualche giorno, ma la Camera consentirà che io ne faccia un cenno sin da ora.

È triste, onorevoli colleghi, che su questa importante questione sociale la democrazia cristiana, così come avvenne già in occasione del divorzio, si trovi isolata accanto al Movimento sociale italiano-destra nazionale, sia pure in posizione — dobbiamo riconoscerlo — autonoma e non collegata a quella della estrema destra. Il Governo ha dichiarato, in materia, la sua neutralità; ma il problema non è dato dalla posizione del Governo, bensì da quella del partito di maggioranza relativa. Né io posso pensare, per la stima che ho dell'onorevole Moro e del professor Bonifacio, che questa illustre personalità, che è un po' fuori dai ranghi del servizio permanente effettivo ministeriale, sia stata inclusa nella compagine governativa per svolgervi il ruolo formale di chi appone il visto alle leggi. Io credo invece che la scelta del professor Bonifacio come ministro guardasigilli abbia un significato sostanziale; credo, e mi auguro, che egli possa svolgere una funzione di mediazione, così da permettere il raggiungimento di un'intesa.

Noi liberali rispettiamo le ragioni di varia natura, principalmente morale e religiosa, che ispirano la democrazia cristiana nel suo atteggiamento sul problema dell'aborto. Ci permettiamo però di richiamare quel partito ad una considerazione storicistica, che indica il criterio che deve guidare il le-

gislatore: questi, ovviamente, non deve abbandonare gli alti principi, ma deve tuttavia considerare anche la direzione della storia, che è quella, poi, in cui si muove il paese. Ora, proprio tale considerazione indica chiaramente a tutti noi che oggi la coscienza individuale e collettiva mostra una profonda repulsione a considerare l'aborto come un reato. Di ciò dobbiamo prendere atto, di ciò debbono prendere atto tutte le parti politiche, ed operare per raggiungere un'intesa. A mio modo di vedere, già nella recente sentenza della Corte costituzionale vi è una logica che è suscettibile di sviluppi in un senso che chiamerò liberatorio. Il *referendum*, chiunque dovesse vincerlo, non giova a nessuno: esso trae sempre seco un costo molto alto, dilacerante, in una materia in cui è preferibile avere, se non i concordati, ciò che più conta, cioè la conciliazione degli spiriti.

Quindi, concludendo su questo punto, onorevole Presidente del Consiglio, onorevoli colleghi, mi auguro che possa essere trovata una intesa onorevole e che si possa allontanare il pericolo del *referendum*, che determinerebbe un vuoto che spingerebbe all'aborto nelle forme peggiori, senza assistenza medica e senza gratuità.

Quanto al suo programma, onorevole Moro, mi consentirà di fare una considerazione (che, del resto, traggio dalle sue stesse parole iniziali, molto precise, molto puntuali): mi fa pensare ad una persona che, avendo il fiato corto ed essendo un po' asmatica, si voglia accingere a fare una lunga maratona.

Questo Governo — ella stesso l'ha detto — è in una fase di transizione; il che non vuol dire esattamente che debba essere a tempo, o transitorio. Si tratta di una fase di transizione tra due momenti della nostra storia politica. Il suo programma, onorevole Moro, è un insieme di enunciazioni, di punti, è un indice di un libro. C'è in tutti i programmi di governo questa sorta di rituale, questo scrivere — come si legge nei bilanci — «per memoria»: ecco il catalogo. Ma in quella parte che non è catalogo, e cioè la parte economico-finanziaria, sulla quale il paese e le Camere attendevano forse — e a ragione — delle puntualizzazioni più precise, ci sono delle proposizioni alquanto sbiadite, forse nell'intento di conciliare, di accattivare benevolenze. Questa parte del suo programma non ci sembra sempre sorretta da una logica corrente. Su questo tema, comunque, parlerà il mio amico e collega onorevole Malagodi, e in ogni caso, valuteremo i provvedimenti nella loro formulazione concreta quando saranno presentati innanzi alle Camere. Ora vorrei soltanto fare delle considerazioni di carattere generale.

Ci troviamo in una fase di economia che uno studioso francese, con espressione incisiva, ha chiamato «l'economia del diavolo», in cui inflazione e disoccupazione si combinano, alimentandosi l'una con l'altra. Ebbene, noi liberali indichiamo in questo momento taluni obiettivi di fondo. Il primo è la lotta alle evasioni, che non è soltanto uno strumento per incassare più denaro, ma è un fatto di moralità pubblica e di giustizia.

Il secondo obiettivo è un controllo della spesa pubblica che deve essere affidato, anch'esso, ad uno strumento preciso, che è l'articolo 81 della

Costituzione che volle Einaudi, che volle Vanoni, alla cui stesura, modestamente, anche chi vi parla pose mano.

Occorre, infine, una politica salariale che non può concepire blocchi impossibili, ma deve prevedere aumenti salariali nella compatibilità del sistema, in modo che sia garantita la concorrenzialità nella logica moderna dell'impresa, nella riscoperta – che oggi trova consensi da parti insospettite – della economia di mercato intesa non come fonte di privilegio, ma come strumento di promozione ed allo stesso tempo come garanzia di libertà. Noi non ci possiamo staccare dall'Europa. Nel rapporto Tindemans si parla di una Europa a due velocità. Ebbene, come ho avuto occasione di dire in altra sede, io prendo questa affermazione di una Europa a due velocità come un monito, un incentivo perché l'Italia faccia in modo che questa Europa a due velocità non abbia a verificarsi. Non è un fatto che possa dipendere soltanto dagli altri: è un fatto che può dipendere anche, e vorrei dire soprattutto, da noi. Vi è poi, onorevoli colleghi, il problema dell'occupazione. Consentitemi di dire che non è soltanto il problema di mantenere il posto a chi ce l'ha, ma di costruire un sistema di compatibilità nella logica, ripeto, dell'impresa e del mercato libero modernamente concepito che consenta alle nuove generazioni, che battono alle porte della vita, di trovare un dignitoso lavoro.

Ma il problema dell'economia non è dissociabile dal quadro politico; l'economia è un aspetto della politica. Ella, onorevole Moro, è stato uno dei demiurghi del centro-sinistra: lo ha accompagnato alla tomba. Dirò che nel suo discorso non ho trovato molte note di rimpianto; sembrava un mesto funerale senza lacrime e senza fiori. A ragione, anche perché il centro-sinistra – lo riconoscono tutti: lo ha detto a chiarissime note l'onorevole Ugo La Malfa, lo hanno detto i socialisti – ha prodotto molti guai. Adesso non desideriamo fare il processo al passato, ma vogliamo trarre da esso una lezione che possa essere utile per l'avvenire. Già altre volte, in questa sede, ebbi occasione di dire che il centro-sinistra aveva adottato la formula regia: «morto il re, viva il re». Finiva un Governo di centro-sinistra e immediatamente un altro Governo di centro-sinistra succedeva: la formula regia, il mito della irreversibilità. Oggi, il centro-sinistra è una formula, e con essa i suoi contenuti, che scompare. Questo Governo monocolore è esso stesso espressione di un travaglio che è nel paese. Questa annotazione ella, onorevole Moro, l'ha evidenziata molto bene. Si tratta di un travaglio che è nel paese e in tutte le forze politiche e sociali.

Vorrei, brevemente, considerare qual'è la situazione politica e parlamentare a crisi conclusa. Noi vediamo un Governo monocolore, con l'esclusione, cioè, della componente laica. Non dirò – senza voler offendere nessuno – che questa componente laica in taluni settori abbia reso grandi servizi alle istanze laiche. Ella, onorevole Moro, ha ricordato ieri in quel catalogo l'esigenza di avviare un processo di profonda revisione del concordato: disse questo anche nel presentare il suo Governo bicolore, ed io salutai questa sua

affermazione con piacere, ma ho potuto constatare che durante il detto Governo bicolore non si è fatto un passo avanti in questa materia. Il guardasigilli evidentemente è stato occupato in altre faccende; probabilmente lo hanno preoccupato di più le evasioni dalle carceri che il problema del concordato.

Comunque, a crisi conclusa, noi vediamo questo primo elemento: l'esclusione di una componente laica, e poi notiamo ancora una divaricazione tra le forze intermedie; mi pare che lei abbia usato la parola «dissociazione», e soprattutto tra partito socialista e partito repubblicano, in una polemica che è stata acuta e a volte – consentitemi di dire – anche stizzosa. Una polemica che non giova a nessuno condurre ancora avanti e che io mi auguro, anzi, possa trovare già in questo primo dibattito una voce di superamento, per una intesa che ritengo indispensabile per le fortune del regime democratico in Italia.

E ancora, a crisi conclusa, noi possiamo cogliere questa nota: una sorta di incrinatura nel ruolo delle forze intermedie, forze intermedie dissociate tra di loro, alle volte in dissidio. Questo ruolo delle forze intermedie, che a mio avviso è importantissimo per la democrazia italiana, riceve una incrinatura dalla soluzione della crisi, dal monocolore, e vede di fronte a sé, in uno scontro possibile o in un incontro possibile, i due grandi protagonisti della scena politica italiana: democrazia cristiana e partito comunista.

Non è, come si vede, un bilancio favorevole. Il suo Governo, onorevole Moro, vivrà di astensioni autonome, tutte più o meno critiche, senza una maggioranza, il che fa temere che le maggioranze possano essere variabili, mutevoli, secondo la natura dei provvedimenti, distaccandosi perciò sia dalla Costituzione formale sia dalla Costituzione materiale, e aprendo la via a un regime di assemblea che è il più pericoloso, perché è il regime della irresponsabilità, della confusione dei ruoli. E vi potrà essere, onorevole Moro, il tentativo di cattura del suo Governo da parte del partito comunista italiano.

Ella ha detto che questo Governo evita il trauma di elezioni anticipate. Non vorrei però che l'evolvere delle cose – sono parole sue, un po' misteriose, come qualche volta accade di cogliere nei suoi discorsi – portasse poi, nei fatti, a rendere inevitabile questo trauma.

È in atto, onorevoli colleghi, un processo di revisione comunista: l'eurocomunismo, come si dice. Io qui vorrei ripetere ciò che ha scritto un'autorevole rivista inglese: «Il revisionismo comunista nasca come un fiorellino su un terreno granitico che mal si presta a quel germe di fioritura».

Non vorrei che quel terreno granitico fosse da taluno preso per una serra, e nemmeno per un campo arato. Vorrei anche dire che trovo, in questo revisionismo di tendenza social-democratica da parte del partito comunista, un peccato per eccesso. Si esagera un po', sicché non è infondato qualche sospetto sulla credibilità dell'operazione.

Una eminente personalità italiana ha detto che non crede nel cavallo di Troia. Ed ha ragione. Guai se noi politici fondassimo la nostra condotta

sulla base di un processo alle intenzioni! Però mi permetto di ricordare ciò che diceva il mio professore del ginnasio quando si parlava, appunto, della guerra di Troia. Egli diceva che era vero che i greci erano furbi, ma che era altrettanto vero che i troiani erano fessi! Vorrei che tutta la Camera tenesse presente questo insegnamento del mio maestro di scuola.

**Pochetti.** Questi insegnamenti non sono serviti ai liberali che si riducono sempre di più!

**Bozzi.** Comunque nei confronti del comunismo la nostra posizione è chiara e precisa, senza clamori di crociata, senza contaminazioni politiche o religiose, in un confronto preciso e serrato.

In fondo, se analizziamo, onorevoli colleghi, le ragioni che hanno portato a quella che passerà alla storia come la crisi di San Silvestro 1975, riscontriamo (anche nel suo discorso di ieri, onorevole Moro) un «dagli all'untore» forse un pochino esagerato. Le ragioni che hanno indotto i socialisti all'apertura della crisi erano profondamente polemiche. Si trattava di un giuoco d'anticipo per cercare di evitare – era stato detto anche apertamente – il protrarsi di un dialogo, di una «serenata» e di quel «compromesso strisciante», che si andava instaurando tra la democrazia cristiana e il partito comunista proprio in sede parlamentare, sia in Commissione sia in aula. Questo era il motivo politico di fondo della crisi socialista.

Forse non era il momento giusto per giocare d'anticipo; forse si sono poi succedute contraddizioni e tatticismi che hanno sbiadito questo concetto di fondo, che tuttavia permane, e che non giustifica questo «dagli all'untore» venuto da tante parti.

Ella, onorevole Moro, ha parlato di una fase di transizione. Certo, il centrismo nella formula storica è superato. Esso ha adempiuto ad una sua funzione, bene o male, ma è una cosa superata. Il centro-sinistra è finito: come formula non ha realizzato i contenuti per i quali era nato. Ma questa transizione verso quale sponda si muove? Ella al riguardo ha mantenuto un silenzio certamente non tranquillizzante. Forse ne parlerà «benignamente» l'onorevole Zaccagnini. Certo, ci troviamo in una realtà in movimento: è in atto un rimescolamento delle carte; in tutti i partiti – in misura maggiore o minore – è in atto un processo di rimeditazione e di autocorrezione. Vanno cadendo logori metodi di governo, si delineano nuovi rapporti di forza, si ricercano equilibri meglio rispondenti alla domanda di crescita civile, economica e sociale che viene dal paese. In questa prospettiva noi liberali riteniamo che sia indispensabile che le forze cosiddette intermedie giochino un ruolo fondamentale ed importante. Dio me ne guardi: non voglio insegnare alla democrazia cristiana come fare la sua politica, né ai socialisti come fare i socialisti. Tuttavia, siamo tutti sulla stessa barca per cui consentitemi, con un'umiltà fatta di preoccupazioni fuori da ogni retorica, di dire qualche cosa al riguardo. Vorrei che la democrazia cristiana, ono-

revoles Zaccagnini, andasse sempre più sentendo la politica ed il Governo come un servizio nei confronti del paese. Vorrei che abbandonasse l'atteggiamento seguito per tanti anni, cioè il considerare talune forze collaterali come un serbatoio di voti che si scarica al momento giusto, un serbatoio di voti (non di consenso ma spesso intessuti di paura) che ha determinato nella democrazia cristiana il convincimento di poter governare una posizione egemonica e in qualunque maniera. In breve vorrei che la democrazia cristiana, senza abbandonare le sue ispirazioni ideali, diventasse sempre più un partito laico. Un politologo ha detto che la democrazia cristiana ha svolto, in questi anni, una politica «colonizzatrice, clientelare e parassitaria»; forse si tratta di un politologo cattivo e ingiusto, tuttavia vorrei che la democrazia cristiana meditatesse su queste parole.

Passando ora ai socialisti, dirò che da essi ci separano molti ideali e molte prospettive: essi si trovano nell'area della sinistra marxista, noi nell'area liberale delle forze intermedie e non marxiste. Ciò malgrado, condivido l'opinione dell'onorevole Moro secondo la quale la funzione del partito socialista italiano deve essere considerata come essenziale nello schieramento politico per la difesa della libertà e lo sviluppo della giustizia sociale. Poiché il partito socialista è un partito travagliato (e quale partito non lo è!), ritengo che sarebbe utile che esso meditatesse sul cammino percorso dal 1946 ad oggi. Anche allora sedevo in questi banchi e ricordo che il partito socialista – il partito della sinistra italiana – era il più forte, e non soltanto per la sua consistenza numerica. Tuttavia, poiché dal 1946 ad oggi molte cose sono cambiate, mi permetterei di consigliare ai socialisti una rimediazione su quanto è accaduto in questi anni affinché possano riguadagnare la loro posizione di autentici esponenti dell'area socialista italiana. Vorrei anche che gli amici socialisti abbandonassero un loro bagaglio sia pure onorevole: la loro concezione dell'opposizione che va intesa in senso tradizionale e che in qualche maniera li ha conformati. Infatti, come noi liberali siamo stati definiti il partito dello Stato perché per molto tempo, e forse ancora oggi, ci identifichiamo con le istituzioni dello Stato, così il partito socialista è stato definito il partito dell'opposizione. Questo loro bagaglio culturale e pratico non è ancora del tutto eliminato. Ed è proprio questa – ritengo – una delle cause della caduta del centro-sinistra. Tuttavia in queste posizioni diverse ed opposte dei liberali e dei socialisti vi sono dei punti di incontro, in questa Italia che ha bisogno di coalizioni. I punti di incontro si ritrovano in ordine ai diritti civili, dal problema del divorzio a quello dell'aborto umanamente concepito e risolto, ad una politica di moralizzazione (a proposito della quale vi sono innanzi alla I Commissione due proposte di legge analoghe, una liberale e l'altra socialista), alla politica delle istituzioni, al decentramento.

Onorevoli colleghi, consentitemi di intrattenermi un momento soltanto su questa politica delle istituzioni, tanto logorate in Italia. Non penso ad una «seconda Repubblica», Dio me ne guardi: dico, sempre celiando, che

sono in attesa della prima. Vorrei che i valori veri di quella Costituzione alla quale demmo tanta fede e qualche contributo di pensiero, si realizzassero. Queste nostre istituzioni sono logore: noi dobbiamo sempre più realizzare una sintonia tra Stato e società; mentre oggi vediamo una diversificazione tra l'apparato pubblico e il consenso popolare. Noi dobbiamo superare questa divaricazione. Noi dobbiamo creare un sistema in cui, onorevoli colleghi, chi ha il potere abbia la responsabilità e chi ha la responsabilità abbia il potere. Cosa che in Italia non è, anche per difetto delle nostre istituzioni.

Tornando per un momento solo sul tema della corruzione – su cui si intratterrà più ampiamente l'onorevole Cottone –, perché non riusciamo a identificare i responsabili? Certo, un poco anche per cattiva volontà, ma anche perché vi è un sistema istituzionalizzato di frantumazione di competenze individuali e collegiali, che determinano fughe, per cui non si sa più chi siano veramente i responsabili: sono tanti, e quindi nessuno. Tutto si frantuma, tutto svanisce.

Nel nostro paese manca il momento unitario. Certo, il pluralismo, dall'autonomia dell'individuo all'autonomia di quelle che la costituzione chiama formazioni sociali, è una fonte di energie vive, è la garanzia della libertà, purché esso si mantenga come un momento relativo, come un momento di dialettica. Se il pluralismo dovesse trasmodare in una conflittualità spasmodica e permanente, noi avremmo la disaggregazione sociale. Ci vuole negli ordinamenti di libertà il momento della sintesi, il momento unitario, il momento della compatibilità, che giova alle autonomie e a tutti: è l'eterno conflitto tra il particolare e il generale.

È sotto questo profilo, onorevole Presidente del Consiglio, che credo si dovrebbe veramente meditare sulla riforma del Senato. Se riguardiamo i lavori dell'Assemblea costituente, della II Sottocommissione (di cui feci parte), troviamo una messe di proposte. In fondo, questo Senato, qual è delineato nella Costituzione, venne fuori perché non vi fu la possibilità di trovare una soluzione migliore. Non vi fu una grande fiducia in questo tipo di bicameralismo perfetto integrale. Fu una soluzione di compromesso. Credo che, se noi applichiamo la nostra attenzione a congegnare un Senato in cui le regioni e forse anche i sindacati (ella, onorevole Moro, ha accennato al CNEL, ma io ho qualche riserva su questo punto) potessero trovare un punto d'incontro, in cui il dialogo non si svolga con il Governo, ma si svolga con il Parlamento e nel Parlamento, senza distruggere il pluralismo potremmo trovare quella sintesi alla quale dianzi accennavo.

Onorevoli colleghi, credo che dal 15 giugno si debba trarre una lezione: dobbiamo cercare di far prevalere la logica delle convergenze, delle intese, delle aggregazioni, sull'irrazionalità dei separatismi e dei falsi patriottismi di partito. C'è questo rimescolamento delle carte, c'è un travaglio in tutti i partiti, c'è un qualche cosa di nuovo che si affaccia all'orizzonte. È il pensiero di Giovanni Amendola quello di cercare di aggregare le forze più

omogenee, e noi liberali in operosa concordia stiamo svolgendo un processo di rimediazione critica. Vogliamo avere un dialogo con tutte le forze politiche, in una convivenza civile, ripeto, senza crociate che non giovano ad alcuno od anzi possono giovare solo a qualcuno.

Le ragioni della nostra astensione, onorevole Presidente del Consiglio. Ella ci ha dedicato ventitre parole, e con quella calligrafica puntualità che è sua – dicono che lei abbia un po' uno stile particolare; io lo trovo preciso, chiaro: dice quello che deve dire; si alza, lo dice e poi si siede, come faceva Giovanni Giolitti che diceva quel che doveva dire ed aveva finito il discorso – in queste ventitrè parole, dicevo – molto meno di quelle che ci riservò l'altra volta, ma in un certo senso più importanti – ha detto la ragione della nostra astensione: la nostra cioè è una posizione costruttiva, vuole essere una collaborazione critica. (In un momento drammatico della vita del paese questo Governo di necessità, questo Governo di «non scelte», si imponeva, quanto meno per riempire un vuoto di potere; ma tutto ciò non deve esaurirsi in un fatto fisico, deve essere un fatto di volontà, di energia!). Per quel che ci riguarda cercheremo di dare questa collaborazione, criticando, proponendo modifiche e suggerimenti alle iniziative del Governo.

Ma c'è un altro discorso, c'è questo altro accenno nelle sue ventitrè parole: «posizione costruttiva in un apprezzabile» – grazie! – «sforzo di adeguamento alle nuove realtà del paese».

Ecco il compito di noi liberali che, attraverso il travaglio che stiamo vivendo assieme ad altri partiti, attraverso una critica operosa, cerchiamo di essere, vogliamo essere, un elemento della realtà del paese. Crediamo di poter rispondere costruttivamente – e forse fu un errore l'isolamento del partito liberale, del liberalismo, per tanto lungo arco di tempo –; e vogliamo essere una forza che risponde in termini di libertà e di liberazione alle sfide che questa nostra società va ponendo di continuo. (*Vivi applausi dei deputati del gruppo liberale – Congratulazioni*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA REGOLAMENTAZIONE  
DELL'INTERRUZIONE VOLONTARIA DI GRAVIDANZA

Seduta del 29 marzo 1976

*L'11 febbraio del 1973 il deputato socialista Fortuna presenta un progetto di legge per la legalizzazione dell'interruzione volontaria di gravidanza (C. n. 1655), che sarà temporaneamente accantonato. Più tardi sotto la pressione di un movimento di opinione, capeggiato dai gruppi femministi e dal Partito radicale, la questione dell'aborto diventa oggetto di un dibattito generalizzato nella società civile.*

*Alla proposta Fortuna si aggiungono altre cinque proposte di iniziativa parlamentare, che riflettono i diversi orientamenti delle forze politiche sul tema (C. n. 3435, C. n. 3474, C. n. 3651, C. n. 3654, C. n. 3661).*

*Le Commissioni riunite IV (giustizia) e XIV (igiene e sanità), dopo ampio e approfondito esame, incaricano un comitato ristretto di redigere un testo unificato delle sei proposte, che è assunto a base della discussione degli articoli e dei numerosi emendamenti.*

*In Assemblea la discussione sulle linee generali si tiene dal 26 febbraio al 16 marzo 1976.*

*Bozzi, relatore per la maggioranza, nella seduta del 29 marzo replica alle osservazioni emerse nel dibattito, criticando innanzitutto la discutibile posizione di neutralità scelta dal Governo. L'intervento del legislatore non è procrastinabile, in quanto l'aborto è una realtà drammatica, di cui è necessario prendere atto, per sottrarre innanzitutto la donna alla solitudine di una scelta, comunque e sempre, dolorosa. Bozzi fa poi riferimento alla sentenza della Corte costituzionale del 18 febbraio 1975, n. 27 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 546 del codice penale, nella parte in cui non prevedeva che la gravidanza possa essere interrotta, quando l'ulteriore gestazione implichi danno, o pericolo, grave, medicalmente accertato non altrimenti evitabile, per la salute della madre. «L'aborto quindi può non essere reato», compito del legislatore è individuare, all'infuori del processo penale, una procedura che accerti lo stato di necessità che costringe alla richiesta di interruzione della gravidanza.*

*Pur convenendo sull'opportunità di migliorare il testo redatto in Commissione, Bozzi conclude auspicando il raggiungimento di un'intesa tra le forze politiche, che ancori il Parlamento alla realtà sociale del Paese.*

**Bozzi.** *Relatore per la maggioranza.* Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, questo dibattito sull'aborto si svolge in una maniera alquanto strana, tenuto conto dell'importanza dell'argomento. Noi siamo relatori per la maggioranza, così è scritto nel testo stampato, ma in realtà non sappiamo bene dove questa maggioranza sia, sicché i confini fra maggioranza e minoranza sono molto sfumati. Ci troviamo in un dibattito di carattere sociale di fronte al quale il Governo è, come la Svizzera, neutrale. Non so se questa neutralità sarà rotta dal ministro di giustizia qui presente, ed in quale misura eventualmente; eppure questa neutralità ci sorprende, perché si tratta di valutare se un evento costituisca o no reato, un evento che riguarda – si dice – la vita di un organismo che ancora persona non è, ma che ha in sé tutte le attitudini per diventarlo.

Dirò poi che non soltanto io personalmente, ma anche i colleghi di maggioranza, non siamo entusiasti dello schema oggi all'esame della Camera. Del resto, proprio i relatori per la maggioranza hanno scritto nella relazione – un documento a sei mani, una musica sonata a sei mani – che emendamenti sono indispensabili; ed oggi lo ripetono.

Bisogna considerare che legiferare in una materia come questa non è facile. Vi sono implicazioni di carattere morale, religioso: un problema difficile in sé e che per giunta attende la soluzione dal Parlamento in un momento in cui la vicenda politica è complessa, come tutti sappiamo, e vi sono giuochi di potere che interferiscono. Sicché anche questo fatto, che in qualche maniera dovrebbe essere distaccato dalla più viva e vivace vicenda politica, vi è immerso tutto intero e ne subisce fatalmente le conseguenze.

Ora ci troviamo dinanzi a una sentenza della Corte costituzionale. Vorrei fare alcune considerazioni assai brevi ma – me lo auguro – chiare. Innanzi tutto, farò una considerazione di carattere generale. Il nostro ordinamento è disciplinato da un sistema di equilibrio di poteri. Il Parlamento non è sottoposto alla Corte costituzionale, ma, in certo senso, la nostra Costituzione, rigida, limita i poteri di scelta del Parlamento, il quale non può andare contro quest'ultima. Per tale ragione abbiamo voluto una Costituzione rigida, perché il Parlamento fosse vincolato al suo rispetto, ed abbiamo creato un organo di giurisdizione accentrata il cui compito prevalente è, appunto, quello di accertare, di verificare la costituzionalità delle leggi. Certo, non siamo vincolati in tutto, ma della sentenza della Corte costituzionale dobbiamo tener conto, se vogliamo mantenere un sistema di equilibrio dei poteri.

Che cosa ci dice la Corte? Il codice ancora vigente – anzi, non del tutto «ancora vigente», perché la Corte costituzionale, in ogni caso, ne ha parzialmente annullato un articolo, il 546 (se ben ricordo) –, la struttura del codice vigente tutela in modo più spiccato il nascituro rispetto alla madre. Infatti, l'esimente per la madre si deve andare a ricercare nella parte generale del codice penale, in quel famoso articolo 54 di cui la Corte costituzionale ha giustamente, a mio avviso, riconosciuto la ristrettezza rispetto alla fattispecie umana dell'interruzione della gravidanza. Ora, il senso logi-

co profondo della sentenza della Corte costituzionale sta proprio in questo, nel cercare cioè di ristabilire un equilibrio tra la tutela della salute fisica e psichica della madre e i diritti del nascituro. E vi è una notazione nella sentenza della Corte che è molto importante: «...del nascituro che ancora persona non è». Da ciò non vorrei dedurre che la bilancia penda dalla parte della tutela della salute della madre: nondimeno tale notazione esiste e dobbiamo tenerne conto.

In definitiva, quindi, la Corte costituzionale ha posto l'accento sullo stato di necessità: lo stato di necessità nel quale la gestante versa. Al riguardo usa delle espressioni sulle quali mi vorrei soffermare un attimo, perché denotano l'importanza che noi, come politici, dobbiamo dare a questo aspetto della questione. Dice la Corte: «La condizione della donna gestante è del tutto particolare»; quindi, una situazione che esula dal quadro generale e generico dello stato di necessità, per inserirsi in un contesto tutt'affatto particolare, del quale la legislazione vigente non ha tenuto conto. Ed ancora, in una proposizione successiva, la Corte ritorna sullo stesso argomento centrale e dice: «...il peculiare stato di necessità della donna».

Ecco, allora, che l'accento della sentenza della Corte costituzionale, a mio parere, è posto proprio su questo stato di necessità della donna gestante, peculiare, singolare.

Di conseguenza, onorevoli colleghi, vi è questo schema di proposta che, come è detto nella relazione, è un compromesso (non è detto che il compromesso sia sempre una cosa deleteria!); è un compromesso, dicevo. In una società pluralistica, in una vicenda umana e sociale, se si esasperano le intransigenze e ci si trincera dietro le chiusure morali o religiose, non si arriva ad una soluzione. Noi rispettiamo, sinceramente rispettiamo (e li rispettiamo proprio perché ne parliamo poco) questi principi morali e religiosi; ma siamo dei legislatori e non possiamo confondere il dato storico o storicistico, la realtà sociale, con fatti che sono della coscienza individuale. Guai se il legislatore facesse prevalere questi momenti interiori, questi punti di vista particolari – rispettabilissimi – sulle valutazioni di fatti e di conflitti sociali! Non possiamo chiudere gli occhi dinanzi alla realtà. Ed ecco questo compromesso, che noi per tanti aspetti criticiamo, ma pur consideriamo, nella realtà sociale italiana, nella realtà delle forze politiche che stanno in Parlamento, un impianto di fondo apprezzabile, e – come ho letto sulla stampa essere stato riferito ad opinione del ministro di grazia e giustizia – una buona base di discussione. Certo, occorreranno emendamenti; certo, qualche punto andrà riveduto: io stesso mi ci soffermerò; altre cose saranno dette dai colleghi relatori per la maggioranza. Ma come impianto io credo che esso costituisca, appunto, una base di discussione dalla quale si può partire per arrivare ad un incontro ragionevole.

Del resto, onorevoli colleghi, gli stessi estensori della proposta di legge al nostro esame hanno capito che questa è una materia nella quale non si

possono fare affermazioni assolute di verità, è una materia nella quale non si può procedere fatalmente per approssimazioni. Questo è il valore che si è voluto dare al termine finale della legge. Sappiamo bene tutti che ogni legge ha, di per sé, una durata indefinita e che il legislatore può sempre intervenire per abrogarla. Ma qui il legislatore, nella continuità della sua funzione istituzionale, ha voluto impegnare il legislatore di domani a rimeditare sulla legge, sul banco di prova delle esperienze, delle relazioni che verranno fatte al Parlamento, delle reazioni sociali. È una clausola, questa della temporaneità della legge, di cautela.

Uno dei limiti che la Corte costituzionale ci impone è quello di non accedere all'idea della liberalizzazione assoluta, di quella che comunemente si chiama l'autogestione del corpo della donna, questa sorta di diritto soggettivo incondizionato che spesso – non voglio offendere alcuno – si manifesta anche con formule di qualche rozzezza. Secondo noi, secondo la Corte costituzionale, non è bene che sia riconosciuta questa forma di autogestione, la quale vorrebbe esaltare la libertà della donna e invece la offende e la avvilisce, relegando la donna stessa in una disperata solitudine, protagonista sola, arbitra della vita e della morte, quasi distaccata dalla società. È una situazione di disperazione, mentre questa vicenda dell'interruzione anticipata della gravidanza si cala nella realtà sociale, non è un fatto indifferente per la collettività.

Allora, ecco il compromesso. È reato? Non è reato? Qui, evidentemente, ci dobbiamo distaccare dai nominalismi. Secondo me, anche per l'esperienza personale che ho fatto in anni passati come magistrato ordinario, questo mito del giudice penale, questo mito del processo penale, del carcere o del carabiniere che entra in certe vicende umane, questo voler risolvere alcuni drammi individuali – perché l'aborto è sempre un dramma individuale – con il codice penale, con il carcere, con il carabiniere, è una maniera errata di affrontare il problema.

Del resto, in base al testo in esame, l'aborto può essere un reato. Il problema è di vedere se si possa trovare, all'infuori del processo penale, un modo per accertare lo stato di necessità che costringe alla richiesta di interruzione della gravidanza. Ora, il provvedimento si muove appunto su questa strada, individua una casistica e delinea un procedimento. Si potrà discutere sulla validità sia della prima, sia del secondo, ma l'impostazione mi sembra esatta. Vi sono delle ipotesi – queste appunto in cui l'aborto non costituisce reato – che possono essere individuate all'infuori del processo, con l'osservanza di certe procedure e con certe garanzie circa la validità dell'accertamento: naturalmente, si tratta delle garanzie che si possono porre in essere in vicende umane di tale natura, nelle quali protagonista è sempre la donna.

L'aborto, quindi, può non essere reato, ed è reato ove si versi fuori dei casi previsti e sia omessa l'osservanza della procedura prescritta. Non vorrei, perciò, che ci soffermassimo su questioni formali e nominalistiche. Ho

appreso dell'esistenza di una proposta tendente a trasferire il contenuto dell'articolo 16 al posto dell'attuale articolo 1 del provvedimento. Per la verità, io non credo che il miglior modo di procedere sia quello di mettere i piedi al posto della testa. In ogni caso si tratta di problemi che attengono al modo di formulare certi principi; quello che più interessa, invece, è avere ben chiaro il contesto generale, sapere se veramente la democrazia cristiana intende accettare l'idea che vi sono dei casi – e diciamo anche numerosi – nei quali l'aborto non è reato, ed il processo non è necessario.

Non si tratta quindi d'individuare cause esimenti o attenuanti della responsabilità penale, che presuppongono pur sempre il processo (e in prospettiva, come dicevo prima, il carabiniere e il carcere), bensì di dar vita ad un procedimento non burocratizzato, più umano, più intimo, che si svolga attraverso la corresponsabilizzazione della donna e del medico.

Veniamo ora a parlare della figura del sanitario, intorno alla quale si è molto discusso. Debbo dire che non condivido del tutto quanto è in proposito affermato nel testo del provvedimento. Il sanitario, infatti, ha una funzione che viene definita certificatoria, ma in realtà è invece di semplice presa d'atto d'una determinata situazione. Il sanitario – è stato detto – respinge questa nuova funzione. Ora, a mio avviso, si tratta d'una funzione che nulla toglie alla dignità del medico, anzi l'accresce, la arricchisce. Si tratta, naturalmente, di un mio punto di vista personale. Un correttivo potrebbe essere individuato se si collocasse l'intervento del sanitario in una prima fase, di transizione, in attesa che si costituiscano quei consultori che oggi ancora non esistono. Ma vogliamo fare una legge che possa essere applicata subito, oppure una legge del tutto teorica, che, come è avvenuto in paesi a noi vicini, rimanga poi lettera morta?

È evidente che, senza nulla concedere alla tesi dell'autogestione del proprio corpo, la donna resta protagonista fondamentale di questa vicenda. La sua richiesta non deve essere arbitraria, ma fondata, valutata, messa alla prova fuori del processo in un contatto – ripeto – umano e perciò più intimo e più penetrante.

Questo è lo schema del provvedimento in esame, in ordine al quale sono possibili molti emendamenti. Su alcuni credo si soffermeranno i colleghi Del Pennino e D'Aniello; ma, ripeto, l'impianto è buono.

Si può trovare un punto di incontro sol che si voglia, sol che non si insista nel voler considerare sempre e in ogni caso l'aborto come un reato: questa è una stortura, onorevoli colleghi; questo esasperare l'illiceità penale dell'aborto, sempre, in ogni caso, è contro lo scopo sociale che noi tutti qui vogliamo raggiungere, cioè la liberazione dall'aborto. Qui non vi sono fronti abortisti e fronti antiabortisti, come se ci fosse qualcuno fautore dell'aborto e altri che all'aborto si oppongono: l'aborto è una bruttissima cosa, è una cosa drammatica, triste e penosa, ma è una realtà. E la realtà che cosa ci dice, onorevoli colleghi? Che la pena non serve, che la pena non è un deterrente, che il processo non è un deterrente. Noi dobbiamo con-

statare che la coscienza collettiva ha una sorta di ripulsa a considerare sempre l'aborto come un reato, fa distinzioni da caso a caso: e non perché gli aborti siano molti, visto che molti sono anche i furti e molte sono le corruzioni. La coscienza collettiva reagisce ai furti e alle corruzioni, e protesta perché l'apparato giudiziario non è capace di perseguirli interamente, mentre qui questa forma di reazione e di protesta non c'è, perché nello sfondo c'è un fatto umano, c'è un dramma: una persona che chiede e insiste, anche nel confronto con il sanitario o con quell'altro organismo che potrà essere creato in un secondo momento.

La maternità non è un mestiere, ma una scelta. L'aborto non si pone come manifestazione d'interesse egoistico della donna; esso è nell'interesse stesso della creatura che deve nascere. Tutti sappiamo, infatti, che le ambascie e le angosce della madre si possono ripercuotere sul figlio, che noi vogliamo invece nasca libero, per essere libero cittadino di una società civile.

Ecco allora l'interesse a trovare un'intesa, senza barricate, senza chiusure, con una legge che sarà fatalmente temporanea, che metteremo alla prova, che seguiremo di giorno in giorno per evitare nei limiti del possibile – o, diciamo meglio, per ridurre – il fenomeno patologico della clandestinità, che la conservazione dell'aborto come reato esaspererebbe ed estenderebbe.

Mi auguro quindi, onorevoli colleghi, che a questa intesa si possa giungere. I relatori hanno scritto che sono disponibili ad accogliere tutti gli emendamenti che essi riterranno utili per una disciplina umana e giusta, che sia capita dalla collettività, non per una disciplina che voglia esasperare principi rispettabili, ripeto, ma assoluti, e per ciò stesso astratti. Non viviamo in una società ideale, disancorata dalla vita: viviamo nel pieno d'una vita estremamente difficile, che presenta anche questi aspetti drammatici, ai quali il legislatore deve essere attento.

Certo – e concludo – c'è il momento politico, un momento politico delicato: giochi all'interno dei partiti (sono cose che leggo: è difficile sapere dove stia la verità; e spesso la verità è assai più grave e pesante di quella che appare sulla stampa); giochi tra partiti; tentativi di innestare questa vicenda legislativa nel contesto politico, facendone uno strumento di manovre per accordi di potere. Certo, la politica è la visione generale della vita, ed in essa entra anche questa vicenda; però questa mai si presta a strumentalizzazioni di potere.

Per quanto ci riguarda, signor Presidente, onorevoli colleghi, con estrema serenità, nel rispetto di tutte le opinioni, daremo il nostro modesto apporto per una soluzione umana e giusta. Grazie. (*Applausi – Congratulazioni*).

*Nella seduta del 1° aprile la Camera approva con votazione a scrutinio segreto l'emendamento 2.5 Piccoli, (298 voti favorevoli, 286 contrari e 1 astenuto), che modifica radicalmente la struttura del testo proposto dalle Commissioni. I relatori di maggioranza, tra cui Bozzi, rinunciano all'incarico e l'esame del provvedimento si blocca definitivamente.*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI  
NELL'AMMINISTRAZIONE DEL COMUNE

Seduta del 5 aprile 1976

*L'Assemblea discute il testo unificato, approvato e trasmesso dal Senato, di alcune proposte di iniziativa parlamentare e di un disegno di legge recante «Norme sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini nell'amministrazione del comune» (C. n. 4387). Accanto a tale provvedimento l'Assemblea esamina analoghe proposte di iniziativa parlamentare, tra cui una del gruppo liberale (C. n. 4361). Il testo legislativo trasmesso dal Senato riconosce la possibilità per i comuni di suddividere in circoscrizioni il territorio comunale, organizzandosi secondo i principi di un ampio decentramento.*

*Bozzi annuncia il voto favorevole dei deputati liberali al provvedimento, ma esprime alcune critiche al modo di procedere del legislatore, che avrebbe dovuto inserire la riforma in esame in una revisione più vasta della legge comunale e provinciale. Richiama l'attenzione sui punti chiave della proposta di legge presentata dai liberali: scindere la figura del sindaco da quella del presidente del consiglio comunale, costituire commissioni comunali in sede deliberante e commissioni consultive in campo economico e sociale. Rinuncia tuttavia ad emendare il testo in esame, per evitare di rinviare nuovamente il provvedimento al Senato, ma auspica che presto la Camera possa affrontare tali riforme.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario, svolgerò brevi considerazioni a nome del gruppo liberale su questo progetto di legge; e la prima è un annuncio, quello del voto favorevole che, così come al Senato, noi daremo in questo ramo del Parlamento. Le ragioni politiche che ci spingono a tale voto sono in fondo contenute nell'articolo 1 della proposta di legge, lucidamente illustrato dal relatore, collega Cabras.

Detto questo, vorrei muovere qualche riserva e qualche critica, che non sminuiscano il valore dell'atteggiamento favorevole che ho preannunciato. Io non credo fondate le preoccupazioni di incostituzionalità a proposito di questa proposta di legge. Non credo che siano violati né l'articolo 5 né gli articoli 114 e 128 della Costituzione. Il provvedimento, al contrario, ri-

spetta la struttura delineata dalla Costituzione nella ripartizione della Repubblica in regioni, province e comuni. I nuovi enti, che possono sorgere per volontà dei comuni, ci riportano proprio a questa istituzione primigenia, il comune, che resta – per ripetere una frase aulica che si legge in tutti i trattati di diritto costituzionale – la cellula dello Stato. Infatti, l'articolo 14 del provvedimento al nostro esame riconduce le deliberazioni delle circoscrizioni al comune del quale esse sono articolazioni. «Le deliberazioni dei consigli circoscrizionali – dice l'articolo 14 del provvedimento – divengono, a tutti gli effetti, atti del comune...». Vi è una sorta di trasferimento *ope legis* dell'atto della circoscrizione, che diviene atto del comune, per cui mentre alla circoscrizione compete l'imputazione sostanziale dell'atto, l'imputazione formale resta del comune, il quale pertanto rimane la struttura fondamentale di decentramento, in conformità alla nostra Costituzione.

Le critiche, invece, riguardano il modo di procedere nel nostro discorso legislativo, in generale, di cui l'odierno dibattito rappresenta un'esemplificazione: questo procedere a tappe, senza una visione d'insieme; e del resto, nel caso in esame, la realtà ha preceduto il legislatore, giacché – come l'onorevole Cabras ha ricordato nella sua relazione – i consigli circoscrizionali esistono già in molte città d'Italia, né si può dire che abbiano dato buoni frutti (specie a Roma, che non mi sembra certo un caso da citare come esempio positivo). Ed accanto ai consigli circoscrizionali, i consigli di quartiere: vi è un pullulare di energie spontanee, l'insorgere di quel fenomeno che già tanti anni or sono Vittorio Emanuele Orlando definì di subcomunità, questa esigenza di partecipazione, questo desiderio di seguire da vicino le cose che interessano la vita delle collettività minori.

Non mi sembra però corretto – ecco la prima critica – procedere senza inquadrare questa riforma in una revisione più vasta della legge comunale e provinciale. So che è materia difficile, per quanto sia stata già ampiamente studiata, tanto che ormai, più che l'esigenza di procedere ad ulteriori studi, si avverte quella di trarre le conclusioni e di provvedere. Il tema del decentramento è ricco, dal punto di vista culturale, di varie prospettazioni. Ora noi ne prendiamo in esame un aspetto, certo importante ma staccato dall'insieme, come in un mosaico al quale manchi una o più tessere. Questo è un modo di procedere assai consueto nella vita italiana, ed è causa non ultima del cattivo funzionamento delle nostre istituzioni politiche ed amministrative.

Noi liberali abbiamo presentato una proposta di legge (che l'onorevole Cabras – e di ciò lo ringrazio – ha chiesto sia considerata abbinata a quella in discussione) nella quale tentavamo di delineare una riforma dell'ordinamento comunale e provinciale, che, pur senza avere pretese di globalità e completezza, almeno consentisse di compiere qualche passo nella giusta direzione. Essa si incentrava su due punti, sui quali mi permetto di richiamare l'attenzione della Camere. Si tratta innanzitutto di scindere la fi-

gura del sindaco da quella del presidente del consiglio comunale, cioè quella del titolare dell'apparato esecutivo da quella del rappresentante del potere normativo. Soprattutto nei grandi comuni, infatti, questa mancata distinzione conduce ad una distorsione notevole, come ben sa chi, come me, è consigliere comunale ininterrottamente dal 1952. Si tratta di una riforma che si poteva anticipare in questa sede, e che sarebbe stata a mio, avviso di grande giovamento. L'altro punto della nostra riforma si incentrava nella costituzione (a simiglianza di quanto avviene nelle Assemblee legislative) delle commissioni comunali in sede deliberante, attraverso una delega ottenuta con una maggioranza che potesse assicurare una concordanza vasta di opinioni sulla materia da delegare. E poi, ancora, la possibilità di costituire della commissioni consultive nel campo economico e sociale, per fare arrivare istituzionalmente ai comuni la voce delle forze sindacali, delle forze vive dal punto di vista sociale e territoriale.

Erano questi i tre punti che, unitamente al decentramento in circoscrizioni, avrebbero dato un respiro più ampio alla vita comunale.

Ora, al punto in cui sono giunte le cose, noi non presenteremo emendamenti, che comporterebbero un rinvio del provvedimento al Senato, ma ci permettiamo di richiamare su questa nostra proposta di legge l'attenzione della Camera perché in una prossima occasione si possa tornare su questi temi di più ampio respiro.

Un'altra critica che dobbiamo fare a questa proposta è che sembra eccessivo che essa si estenda a tutti i comuni: ce ne sono in Italia, onorevole sottosegretario, credo poco più di ottomila, di cui alcuni piccolissimi, e non porre alcun limite mi pare veramente un errore. Passare dall'autonomia e dal decentramento — che sono valori rispettabili — alla frantumazione, alla esasperazione dei piccoli interessi locali, uniti magari alle piccole ambizioni, è il solito errore italico, quello di esasperare i principi giusti, di portarli a conseguenze estreme e, al limite, controproducenti rispetto al risultato che si dichiara di voler ottenere. Sicché a noi sembra che una limitazione della quantità demografica, per così dire, del comune in cui questa operazione si può compiere si imponga, come si impone una limitazione del numero delle circoscrizioni, per evitare appunto la frantumazione. Occorre il decentramento, sì, ma occorre anche un momento di sintesi, di visione unitaria, altrimenti rischiano di prevalere le forze centrifughe. È necessario che nuove energie esprimano l'adesione delle forze popolari, ma ci vuole un momento decisionale unitario; non si può programmare sotto la spinta di forze centrifughe; occorre, ripeto, il momento della potestà decisionale, che non si ottiene se si imbecca il cammino della disaggregazione delle circoscrizioni.

Un'altra critica, onorevole Cabras, si riferisce alla distinzione circa il modo di elezione: per i comuni ai quali si affida la delega ad attribuire alle circoscrizioni potestà consultive c'è una sorta di elezione dall'alto, come a Roma, per esempio; una elezione, cioè, di secondo grado; viceversa, dove

si attribuiscono alle circoscrizioni potestà deliberative, c'è l'elezione dal basso. Ecco, francamente, una discriminazione di questo genere non arrivo a comprenderla. Se si deve metter mano ai ferri, com'è necessario fare per operare una riforma di decentramento serio, propendo per una elezione dal basso in ogni caso, anche perché è difficile, dal punto di vista del peso politico, che il comune, come organo centrale, chiamiamolo così, non tenga poi in giusto conto l'espressione consultiva di una circoscrizione. Non è un problema giuridico, è un problema di forze politiche. Questa distinzione, ripeto, francamente non la vedo.

Qualche riserva, infine, di ordine giuridico – ma superabile – si potrebbe avere in ordine alla delega che si dà ai comuni, vero che qui non si tratta di una delega in senso costituzionale (in questo caso bisognerebbe darla al Governo, evidentemente, e non ai comuni), ma si tratta di un potere regolamentare allargato, diciamo così, un potere che è già proprio dei comuni, che trova nella legge la sua autorizzazione, la sua fonte di legittimazione, e che viene ampliato. Ma sulla base dell'esperienza (e con questo concludo il mio breve intervento, sostanzialmente favorevole alla proposta di legge), ciò che è necessario non è solo creare i consigli di circoscrizione, ma anche e soprattutto decentrare le strutture operative del comune, l'apparato comunale. In altre parole, bisogna fare in modo che le sub-comunità locali possano partecipare, sì, alle decisioni del comune, ma anche intervenire nel momento in cui le prestazioni vengono erogate ai cittadini. Altrimenti la riforma (come dimostra quanto è avvenuto, per esempio, a Roma) è solo nominalistica e non serve a soddisfare la domanda che viene da tutte le grandi città.

Sarà forse possibile attuare un nuovo piano regolatore o programmare interventi diversi, ad esempio per la nettezza urbana, ma tutto sarà inutile se poi le relative prestazioni dovranno nuovamente far capo all'autorità centrale del comune. Saremo punto e da capo, anzi la situazione sarà peggiore a causa della dissociazione tra momento decisionale e momento operativo, al quale ultimo i cittadini guardano con particolare interesse per il soddisfacimento delle necessità che la vita pone loro di giorno in giorno.

Fatte queste brevi considerazioni a futura memoria, confermo il voto favorevole del gruppo liberale.

*Nella seduta del 6 aprile la Camera approva definitivamente il provvedimento con 382 voti favorevoli, 75 contrari e 5 astenuti (legge 8 aprile 1976, n. 278).*

CAMERA DEI DEPUTATI

SULLE MODIFICHE AL PROCEDIMENTO ELETTORALE  
PER LE ELEZIONI POLITICHE, REGIONALI, COMUNALI  
E PROVINCIALI

Seduta del 6 maggio 1976

*Lo scioglimento anticipato delle Camere nel 1976 e l'indizione delle elezioni politiche si verifica in concomitanza con le elezioni per l'Assemblea regionale siciliana e per il rinnovo di diversi consigli comunali. Per questo motivo il Governo, dopo aver consultato tutte le forze politiche, emana il decreto-legge 3 maggio 1976 n. 161, che modifica ed integra la normativa relativa al procedimento elettorale e rinvia le elezioni nei comuni in cui si vota con il sistema maggioritario (C. n. 4529).*

*Nella discussione generale, alla presenza del Ministro dell'interno Cossiga, Bozzi anticipa il voto favorevole del gruppo liberale, ma manifesta alcune riserve, in particolare sul ricorso alla decretazione d'urgenza in materia elettorale, a maggior ragione nell'attuale fase di prorogatio delle Camere.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, questo mio breve intervento è anche un'anticipata dichiarazione di voto. Dico subito che il voto del gruppo liberale sarà favorevole, nonostante le riserve che mi permetterò di esprimere. Riserve, onorevole ministro, che dirò «a futura memoria».

La prima osservazione che mi permetto di fare è la manifestazione di dissenso in ordine all'abbinamento delle elezioni politiche con quelle comunali, provinciali e regionali. Conosco bene i motivi che sono stati adottati da alcuni partiti per avallare questo abbinamento e ne riconosco alcuni profili di validità. Ma ritengo prevalente, in un regime democratico pluralistico, l'esigenza di non politicizzare le elezioni amministrative: il che fatalmente avviene attraverso l'abbinamento.

Noi parliamo molto di autonomie regionali, di queste forze vive della società e poi, attraverso gli strumenti giuridici e politici che mettiamo in essere, cerchiamo di uniformare, come regime politico, tutte le autonomie locali. Comuni, province, regioni: tutte si debbono modellare – quanto meno come tendenza – sul Governo centrale.

Questo, secondo me, è un fatto che ferisce la logica e la vitalità delle autonomie e forse molti dei guai politici, ed anche istituzionali, che vi sono nel nostro paese, si debbono a questa confusione tra piano politico e piano amministrativo.

Io mi auguro, onorevole ministro, che questo non debba accadere più per l'avvenire.

Quanto a questo decreto-legge, io non posso, da un punto di vista giuridico e costituzionale, non muovere talune riserve, che del resto ieri ebbi a manifestare in sede di Commissione affari costituzionali (e credo che sia bene ne resti traccia nei resoconti della Camera).

Noi ci troviamo di fronte ad un provvedimento che esce dagli schemi della buona dottrina politica e anche della prassi parlamentare. Vorrei che non costituisse un precedente, che fosse un *unicum* dettato veramente da straordinarie situazioni di necessità.

Come lei sa, onorevole ministro, professore di diritto costituzionale, noi ci troviamo in fase di *prorogatio* delle Camere, un istituto che fu introdotto, con un qualche tormento, dall'Assemblea Costituente. Quando si è in fase di *prorogatio* dei poteri delle Camere, soprattutto in presenza dello scioglimento anticipato delle medesime, i poteri di queste sono notevolmente affievoliti. Quando il loro mandato è scaduto naturalmente, ed ancor più quando è intervenuto un provvedimento eccezionale del Capo dello Stato per scioglierle, è chiaro che le Camere non hanno più la pienezza della capacità rappresentativa della volontà popolare. Pertanto, i poteri che in questa fase intermedia esse possono ancora esercitare sono poteri di ordinaria amministrazione, in considerazione del fatto che, ovviamente, la vita amministrativa dello Stato continua. Quando l'articolo 77 della Costituzione esplicitamente prevede la facoltà per il Governo, anche in periodo di *prorogatio*, di emanare decreti-legge, evidentemente si riferisce a provvedimenti conseguenti a fatti sopravvenuti allo scioglimento delle Camere, ad esigenze del tutto straordinarie ed urgenti e quindi non prevedibili. Ora, il fatto elettorale non è un fatto sopravvenuto e neppure imprevedibile; al contrario, si tratta di un fatto antecedente e prevedibile. Quando si è varata la legge che riduce i termini di alcune procedure relative alla campagna elettorale, si poteva altresì prendere in considerazione anche l'ipotesi che è alla base del provvedimento in esame, evitando di ricorrere successivamente allo strumento del decreto-legge.

Vorrei poi aggiungere che quella elettorale è una materia che, per sua intrinseca natura – anche se ciò non è detto esplicitamente nel testo costituzionale – si sottrae al potere di iniziativa del Governo esercitato attraverso lo strumento eccezionale del decreto-legge. Si pone, in questo campo, una riserva delle Camere, le quali soltanto nella pienezza dei loro poteri possono dibatterla. Anche sotto tale profilo, non possiamo quindi non muovere qualche rilievo. Evidentemente, siete stati travolti dagli avvenimenti: questa è la ragione per cui si è giunti addirittura, con il provvedimento

che è iscritto all'ordine del giorno della presente seduta al punto successivo, e sul quale a suo tempo svolgerò qualche osservazione, ad operare una variazione di bilancio con lo strumento del decreto-legge, ciò che mi sembra veramente costituire una stortura.

Detto questo, compresi della eccezionalità della situazione, noi confermiamo il nostro voto favorevole al provvedimento in esame.

*Sulle critiche svolte concorda, in replica, il ministro Cossiga, dichiarando che «si tratta di un caso eccezionalissimo di decretazione d'urgenza» che non può costituire un precedente in materia. Il provvedimento viene approvato il giorno stesso, e licenziato dal Senato il 13 maggio (legge 14 maggio 1976, n. 240).*

CAMERA DEI DEPUTATI

SULLA RICHIESTA DI AUTORIZZAZIONE A PROCEDERE  
NEI CONFRONTI DEL DEPUTATO SACCUCCI

Seduta dell'8 giugno 1976

*Il 28 maggio 1976, a meno di un mese dallo svolgimento delle elezioni politiche, due giovani militanti comunisti di Sezze Romano, Luigi Di Rosa ed Antonio Spirito, vengono feriti da colpi d'arma di fuoco provenienti da una delle auto al seguito del deputato Sandro Saccucci, candidato del MSI che ha appena tenuto un burrascoso comizio al termine del quale ha sparato contro la folla. Luigi Di Rosa muore il giorno successivo, e la Procura della Repubblica presso il tribunale di Latina richiede alla Camera l'autorizzazione a procedere e ad emettere mandato di cattura contro il deputato per i reati di porto d'arma in luogo di riunione pubblica, omicidio e tentato omicidio continuato (Doc. IV n. 289).*

*La Giunta, nella seduta del 4 giugno, delibera all'unanimità la proposta di concessione dell'autorizzazione a procedere, e a larga maggioranza quella dell'autorizzazione all'emissione del mandato di cattura.*

*La discussione in Assemblea è preceduta da un intervento del Presidente della Camera Pertini, che condanna la violenza ed esprime cordoglio alla famiglia e solidarietà al gruppo comunista.*

*Nel suo intervento Bozzi annuncia il voto favorevole del partito liberale su entrambe le richieste, e ritiene un errore la scelta del MSI-DN di candidare Saccucci.*

*Le autorizzazioni vengono concesse con la sola astensione del gruppo MSI-DN per quanto riguarda l'arresto.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, è questa una seduta straordinaria per un fatto di straordinaria gravità. Ella, onorevole Pertini, ha espresso con brevissime e commosse parole non soltanto il sentimento – credo unanime – di questa Camera, ma anche il sentimento di tutto il paese; ed a quelle parole innanzi tutto mi rifaccio, condividendole pienamente.

Noi qui non siamo dei giudici, non abbiamo elementi per emettere sentenze, però credo che sia nell'interesse di tutti concedere l'autorizzazione a procedere proposta dalla Giunta. Non siamo dei giudici e non possiamo

valutare se vi siano state, come è stato accennato, collusioni tra gli autori di questi fatti e le istituzioni dello Stato.

Personalmente mi auguro che non ce ne siano, e vorrei che ogni dubbio al riguardo fosse fugato. Mi auguro che non ce ne siano per la serietà del nostro paese: guai se a episodi di questo genere dovesse in qualche maniera concorrere, direttamente o indirettamente, questa o quella istituzione dello Stato.

Certo, il fatto si inserisce in un contesto che è preoccupante, quale espressione di una centrale del terrorismo che evidentemente mira a scardinare le basi della democrazia, per sostituirla con un regime autoritario e dittatoriale. E contro questo fatto politico di fondo noi democratici dobbiamo tutti insieme reagire.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, questo fatto aggrava l'atmosfera della vicenda elettorale, che è già di per sé profondamente distorta da una emotività, da una passionalità che offuscano quel ragionare sereno, quel meditare che dovrebbero essere propri di momenti come questo, nei quali, con l'espressione del voto, si decide delle sorti del paese.

Non voglio rivolgere critiche a nessuno ma vorrei sottolineare, come ho già avuto occasione di fare, che forse per il Movimento sociale italiano-destra nazionale l'errore più grave – se di errore si tratta e non di una scelta deliberata – è stato quello di includere il Saccucci nelle sue liste, visto che il Saccucci aveva già un *curriculum* – diciamolo obiettivamente – di faziosità ed era già stato per questo oggetto di domande di autorizzazione a procedere. Io credo, senza voler offendere nessuno, che sarebbe bene che dalle aule del Parlamento e da tutte le aule democratiche in genere elementi faziosi e inclini alla violenza fossero tenuti lontani. Credo che sia stato un errore: voglio augurarmi che non sia stato un comportamento deliberato, diretto a captare un certo tipo di elettorato.

Il gruppo liberale voterà dunque a favore delle proposte della Giunta.

## VII LEGISLATURA



CAMERA DEI DEPUTATI  
SUL BILANCIO DI PREVISIONE E SUL RENDICONTO  
GENERALE DELLO STATO

Seduta del 22 ottobre 1976

*L'ordine del giorno della seduta reca il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1977» (C. n. 203) e «Rendiconto generale dell'amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1975» (C. n. 204). Esaurita la discussione sui singoli stati di previsione, l'Assemblea passa all'esame degli emendamenti presentati al disegno di legge di bilancio e degli ordini del giorno.*

*Bozzi interviene per dichiarazione di voto su entrambi i provvedimenti, per annunciare l'astensione del gruppo liberale. La cosiddetta "politica dei sacrifici" richiesta al Paese, ancorché necessaria, è largamente insufficiente e soprattutto non è adeguatamente finalizzata agli occhi dei cittadini, che devono, invece, avere chiarezza sul beneficio futuro derivante dai sacrifici dell'oggi.*

*In secondo luogo, Bozzi lamenta le incertezze e le titubanze del Governo, che generano un clima di sfiducia, che inevitabilmente si ripercuote sulla situazione economica del Paese.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, nonostante il chiarimento dato testè dal nostro Presidente, onorevole Ingrao, debbo constatare che questo atto conclusivo del rito si celebra in assenza dei ministri, che di esso potrebbero essere considerati come i sacerdoti laici. Eppure la discussione del bilancio dovrebbe essere un fatto importante...

**Presidente.** Onorevole Bozzi, la mia annotazione voleva essere, semmai, una sottolineatura.

**Bozzi.** La ringrazio, signor Presidente. Certe coincidenze, appunto, non si giustificano.

Eppure, dicevo, la discussione sul bilancio dovrebbe essere un fatto importante. Non si tratta soltanto di aspetti tecnici, si tratta anche, e soprattutto, di aspetti politici: nel bilancio dello Stato si riassume la politica del Governo. È per ciò che questo nostro voto si ricollega al rapporto fiduciario, è collegato con la discussione generale e con le conclusioni che, in quella discussione generale, prendemmo.

Dichiaro subito che il gruppo liberale si asterrà. Debbo però soggiungere che il nostro atteggiamento assume una forte accentuazione critica per due ordini di motivi. Il primo motivo attiene alla politica economica, finanziaria e monetaria del Governo; il secondo motivo riguarda quello che comunemente si chiama il «quadro politico», cioè, più precisamente, il modo con il quale il Governo in questi mesi, dall'investitura fiduciaria – chiamamola così – ad oggi, si è comportato.

Sul quadro economico, politico e monetario, non ripeterò le affermazioni fatte con precisione dai colleghi onorevoli Malagodi e Zanone. Vorrò cogliere piuttosto il punto centrale dei loro interventi, che evidenzia come le misure prospettate dal Governo – la cosiddetta politica dei sacrifici – possano essere necessarie, siano largamente necessarie, ma non sufficienti; sono misure che possono costituire un punto di partenza per lo svolgimento di una politica più ampia e più incisiva.

Io ho un grande rispetto dei tecnici (non condivido quanto diceva Clémenceau, e cioè che i tecnici – assieme al gioco e alle donne – sono una calamità; e quindi non mi soffermerò sulla definizione data ai provvedimenti del nostro Governo dal recente premio Nobel, Friedman) ma pure dobbiamo constatare che, da cattedre diverse e di pari autorevolezza, si sostengono, spesso, tesi diametralmente opposte in ordine agli stessi problemi.

Fino ad ora i provvedimenti delineati sul piano economico, intorno ai quali ci esprimeremo quando essi verranno all'esame particolareggiato della Camera – e sui quali ci riserviamo una valutazione autonoma che potrà portarci al consenso, al dissenso o ad una eventuale presentazione di emendamenti – rivelano molte incertezze nel loro quadro complessivo. Infatti, come è stato detto, esso ha spesso un significato più esemplare che sostanziale e non affronta quello che, secondo noi, è il nodo centrale della situazione, cioè la logica dell'impresa, la logica della competitività internazionale, e quindi dei costi di lavoro, e perciò della scala mobile.

Se ci si muove nella logica dell'impresa, si può veramente rianimare l'economia e dare nuovo vigore alla nostra moneta, che dell'economia è l'espressione e il segno. Certo, oggi qualcuno rende omaggio, a parole, al regime delle imprese, del mercato libero, il quale – si noti – non è cosa a sé stante, ma si inserisce in un modello di società: anzi, di questo modello di società è espressione tipica dal lato economico. Non si può inserire un'economia di mercato in un modello di società diverso da quello che lo genera: colgo quindi la contraddizione in cui cadono alcuni grossi partiti politici, i cui esponenti – per lo meno taluni – rendono, come dicevo, formale omaggio all'economia di mercato e alla logica dell'impresa, ma nello stesso tempo, profetizzano e si battono per un tipo di società del tutto diverso e contrastante.

Le misure economiche debbono avere una loro utilità e non debbono essere considerate come un peso. Certo, debbono venir imposte dal Go-

verno e approvate dal Parlamento. Ma direi che esse potranno produrre effetti benefici soltanto se saranno sentite dalla collettività come uno sforzo, come un dovere, come un sacrificio; ed è perciò che si deve sottolineare, con i fatti, la loro «finalizzazione» – come si dice con brutta parola – deve cioè emergere la loro utilità. Si deve far capire che il sacrificio veramente ha una contropartita, se non nell'immediato, in un avvenire molto prossimo.

Passo al quadro politico. Ho già detto che noi mettiamo l'accento critico più grave perché non ci soddisfa completamente il modo con cui il Governo ha proceduto: ha rivelato titubanze, incertezze, marce indietro, arresti repentini, revoche, non giustificate. In questa maniera non si può ingenerare fiducia. Se non vi è un nocchiero saldo, la barca va male. Quindi, questa titubanza del Governo si riflette sulla situazione economica: in parte ne è causa e in parte ne è effetto.

Ci rendiamo conto delle difficoltà in cui il Governo si dibatte. Un commentatore politico ha detto che il Governo è sospeso ad una corda che potrebbe diventare un cappio. Ce ne rendiamo conto: il Governo è in una situazione per molti versi paradossale: non può vivere con i comunisti, ma non può fare a meno dei comunisti. Eppure, questa situazione paradossale imposta dalla necessità e che in certi momenti della storia fa legge, dovrebbe dare maggiore forza al Governo. Se potessi giocare su un bisticcio di parole (che poi dimostrerò che tale non è) direi che il Governo ha la forza che gli deriva dalla sua debolezza. Cioè, la debolezza consiste nella sua insostituibilità, nella mancanza di alternativa. In realtà, un'alternativa esiste, quella di nuove elezioni anticipate; ma tutti la considerano funesta: sarebbe una spaccatura del paese. Si è creduto di aver dato luogo ad un *referendum* il 20 giugno scorso; ebbene, nuove elezioni anticipate dimostrerebbero che quello sarebbe il vero *referendum*.

Il Governo, a mio giudizio, può trarre vantaggio proprio dai disagi, dalle inquietudini, che più o meno largamente esistono in tutti i partiti, compreso il comunista (ne abbiamo visto le manifestazioni nel corso dell'ultimo comitato centrale di questo partito). Tale mancanza di alternative dovrebbe rendere più efficiente il Governo e – se mi è consentito – più autonomo. Onorevoli colleghi, il Governo – dicono gli studiosi, i politologi, i politici – non deve essere il comitato esecutivo della maggioranza. È vero! Il Governo è un organo autonomo, un organo dinamico. Figuratevi, allora, se può essere il comitato esecutivo delle astensioni, per giunta l'una divergente dall'altra!

Quindi da questa situazione anomala, che dianzi definivo paradossale, può e deve venire al Governo una maggiore forza, una maggiore efficienza, una maggiore incisività della sua azione. Comprendiamo bene che debbono essere sentiti i sindacati, le forze vive del paese; che debbono essere consultati i partiti. È dovere di ogni Governo che è, innanzitutto, il Governo del paese, di tutta la comunità nazionale e che, quindi, deve man-

tenere i contatti con tutte le forze che sono espressione della varia, pluralistica comunità nazionale. Ma ad un certo momento il Governo deve saper trarre da sé le proprie conclusioni, poiché ha responsabilità non soltanto dinanzi al Parlamento, ma dinanzi al paese.

Ebbene, tali cose non le abbiamo riscontrate nell'atteggiamento del Governo in questi giorni. Per questo – lo ripeto ancora una volta – la nostra critica si fa più accentuata. Vorremmo, senatore Morlino, che non vi fossero interlocutori privilegiati, che non si procedesse sottobanco. I contatti sono indispensabili – abbiamo gli occhi aperti dinanzi a questa stranissima realtà – ma non vorremmo, ripeto, che vi fossero interlocutori privilegiati, che vi fossero compromessi particolari, singolari, più o meno striscianti, che sono la premessa del compromesso globale di domani (e sarebbe una grave iattura per il paese).

Noi diamo la nostra astensione. Ci si potrebbe chiedere perché la diamo. Ebbene, abbiamo una prospettiva che forse è una speranza (mi auguro che non cada in un'illusione): che cioè possa maturare, in quelle che comunemente si chiamano le forze intermedie, la coscienza storica della loro funzione. Dico forze intermedie e non forze mediatrici, quasi passerebbe fra l'uno e l'altro polo. Chi ritiene ineluttabili certi eventi, in politica, li prepara o li agevola, magari contro la sua volontà, ma certo li prepara o li agevola nelle cose. Ci auguriamo che questo bipolarismo imperfetto, questo bipolarismo che tende all'annullamento tra maggioranza e opposizione, che è in definitiva un regime assembleare, che, a sua volta, rappresenta la morte della democrazia, abbia a finire, e che si crei un terzo polo di aggregazione, di affinità, di intese, che possa rendere articolata e non asfittica, come oggi è, la vita democratica del nostro paese. Se fosse stato presente l'onorevole Andreotti gli ricorderei (ma lo dico lo stesso, perché so che egli è attento lettore anche dei resoconti parlamentari) che, in una intervista che egli ha dato a se stesso sulla rivista *Concretezza* – ogni tanto, l'onorevole Andreotti dà una intervista a se stesso – si afferma che, quando l'estero si preoccupa politicamente, c'è modo di spiegare, per quanto riguarda le libertà costituzionali, come il nostro popolo non lascerà che siano messe in pericolo. Ebbene, la nostra politica italiana, per la maniera con cui si svolge, è, in realtà, di difficile comprensione; essa è di difficile comprensione anche all'interno e, pertanto, si può immaginare se lo sia all'estero. Quindi, può anche accadere che all'estero non si capisca, e che sia quindi più facile offrire spiegazioni soddisfacenti. Io vorrei che l'onorevole Andreotti, di cui ho stima (di cui noi tutti abbiamo stima), queste assicurazioni le desse all'interno, al nostro popolo; vorrei che il Governo le desse con le parole, che sono indispensabili, ma soprattutto con i fatti, che sono ancora più indispensabili.

*Entrambi i disegni di legge sono approvati al termine della seduta.*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA SITUAZIONE DELLA GIUSTIZIA

Seduta del 26 novembre 1976

*L'Assemblea discute alcune mozioni sulla situazione delle carceri e l'interpellanza presentata da Bozzi (n. 2-00063) sulla «crisi della giustizia». In Aula è presente il Ministro di grazia e giustizia, Bonifacio.*

*Bozzi svolge l'interpellanza, chiedendo al Ministro se intende intervenire, con maggiore incidenza e continuità, al fine di assicurare alla legislazione un linguaggio tecnicamente corretto, in coerenza con l'indirizzo segnato dal potere politico, avvalendosi d'un ufficio legislativo centrale presso il Ministero e se intende assicurare un coordinamento e aggiornamento delle norme vertenti sulla stessa materia mediante l'iniziativa di raccolta in testi unici. Bozzi chiede, inoltre, se il Ministro intende, come anticipazione della completa riforma dell'ordinamento giudiziario, prendere l'iniziativa di una legge che assicuri un periodo di congruo tirocinio professionale per i vincitori di concorsi in magistratura prima dell'assunzione delle funzioni di giustizia.*

*Infine, Bozzi suggerisce di porre allo studio l'istituzione di un «giudice di pace» al quale possa essere attribuita, con procedura rapida e nel rispetto delle necessarie garanzie, la decisione sulle infrazioni penali di minore rilevanza.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, bisogna constatare amaramente che questo dibattito sulla giustizia presenta una nota malinconica. Chi come me sta in quest'aula già da qualche anno, ne ha sentite tante, sempre sullo stesso tema: la crisi della giustizia.

La giustizia, come la società, è fisiologicamente in crisi, ma bisogna considerare se si tratti di una crisi di sviluppo o di deterioramento.

Non mi soffermerò molto sul tema del trattamento carcerario; ne hanno parlato a lungo i colleghi radicali. Vorrei fare una considerazione: questo trattamento carcerario è la conseguenza di una sorta di cancro che corrode la nostra vita democratica e mette in pericolo le istituzioni. Il cancro consiste nel fare promesse e nel non mantenerle. Questo non solo nel campo carcerario.

Noi non riteniamo che si possano risolvere i problemi solo fabbricando delle leggi; questo Parlamento, infatti, è una fabbrica di leggi. Noi ci gloriamo esaltando le statistiche sul numero delle leggi: certamente questa è

una cosa importante, ma quello che veramente incide sulle strutture della società, trasformandole e migliorandole, è l'applicazione delle leggi stesse. Purtroppo, spesso approviamo delle leggi che non sono applicabili.

La riforma carceraria, dal punto di vista teorico, può incontrare qualche riserva su questo o su quell'aspetto. In complesso si tratta di una buona riforma, ma ha un inconveniente: non viene applicata, perlomeno nella misura in cui essa andrebbe applicata, poiché non esistono le strutture per farlo. Non parlo soltanto di strutture materiali, che sono indispensabili, ma di quelle spirituali e di preparazione del personale, essendo quella della rieducazione del carcerato una funzione peculiare che presuppone un certo tipo di preparazione.

Abbiamo fatto la riforma del processo del lavoro (non so quante migliaia di processi del lavoro siano pendenti) e anche su questa riforma possono essere sollevate alcune riserve, ma, pur essendo sostanzialmente buona, essa si arena e si inceppa. Ne deriva una sorta di reazione spontanea, naturale e crescente anche di fronte alla promessa non mantenuta nei confronti dei lavoratori che chiedono giustizia e non la ottengono con la rapidità necessaria. Per questo vi sono detenuti che salgono sui tetti i quali hanno acquisito una sorta di diritto ad un certo tipo di trattamento, ma non lo ottengono per l'inerzia o, addirittura, per la colpa dell'apparato statale.

Ammiro il mio amico Pannella, che ha un linguaggio fantasioso, incisivo: egli ha parlato dei fratelli detenuti. È un'esigenza umana trattare in una certa maniera i detenuti; è un'esigenza civile, ma è anche una esigenza di difesa della società, perché oggi il carcere è una scuola di corruzione e di delinquenza. Se noi non ottemperiamo a questo dovere, oltre che morale, umano e civile, di difesa della società, l'aggressività della delinquenza aumenterà.

È impressionante il fatto che la maggior parte dei delitti che vengono commessi siano posti in essere proprio da detenuti che hanno goduto della libertà provvisoria. O c'è stata una deficienza di valutazione della condotta o c'è stata una sorta di meccanicità, forse per difficoltà di locali, di ricettività, nel concedere la libertà provvisoria. È tutto un sistema, onorevole ministro, che non va. Devo darle atto, onorevole ministro, e devo dare atto all'onorevole sottosegretario dell'attenzione con cui seguono questo dibattito; e vorrei che ciò rappresentasse, non posso dire una garanzia, perché l'esperienza mi consiglia di essere prudente, ma almeno la speranza di un diverso impegno del Governo su questo problema.

Abbiamo toccato nella nostra interpellanza (abbiamo creduto più opportuno ricorrere a questo strumento ispettivo), alcuni punti, che io richiederò brevemente e sui quali le sarò grato, onorevole ministro, se vorrà compiacersi di darmi una qualche risposta. Noi ci troviamo – forse la società si trova sempre, ma mai, vorrei dire, con una accentuazione come quella attuale – in una situazione in cui vi è una terribile rincorsa tra il diritto e la vita. Questo c'è stato sempre, ma oggi la vita corre con un ritmo più

spedito di quello con cui corre il diritto: quando il diritto nasce è già in un certo senso superato, sopraffatto dalla vita. E c'è una società che non ha più le caratteristiche della società dell'ottocento o dei primi anni di questo secolo: è una società pluralistica, dinamica; la stessa concezione di classe è mutata; anzi, è forse tramutata, se mai vi è stata in maniera netta nel nostro paese.

Oggi c'è una sete di giustizia e il giudice si trova nel mezzo di questa tempesta sociale. La comunità chiede giustizia e questo povero giudice con i mezzi che ha, con le leggi che ha, onorevole ministro, con gli apparati che ha, deve rispondere a questa domanda di giustizia, che è un fatto individuale, ma è anche un fatto della collettività come tale. Noi abbiamo un corpo legislativo che è «arlecchinesco», non è un organismo, non ha una armonia; eppure dovrebbe averla e il giudice, in un sistema normativo chiuso come il nostro, deve trovare questa armonia di fronte a leggi che sono in se stesse disarmoniche: si tratta, quindi, di una fatica terribile.

Noi abbiamo una stratificazione legislativa, abbiamo leggi di oltre un secolo fa. Ieri sono stato alla cerimonia d'insediamento del nuovo presidente del Consiglio di Stato e ho sentito richiamare leggi del 1865, leggi del 1907; e ve ne sono anche anteriori al 1865 (quindi leggi pre-unitarie, leggi anteriori al 1870), poi leggi prefasciste, poi leggi del regime fascista, poi leggi della Repubblica; e su tutto questo complesso, che risponde a visioni politiche e sociali diverse, c'è la grande luce che proietta la Costituzione, la quale è pur essa una legge, anche nelle norme che malamente sono state dette «programmatiche», le quali esercitano quanto meno una azione di presenza ai fini della interpretazione. Di fronte a questa varietà normativa c'è il giudice.

Ora, onorevole ministro, vorrei darle un consiglio: di tentare, ovviamente nei limiti del possibile, di ricorrere all'istituto del testo unico. Ella sa meglio di me che una sentenza della Corte costituzionale, molto criticata, del 1957 – se ben ricordo – distingue due tipi di testi unici: uno, chiamiamolo così, di compilazione ed un altro innovativo; usiamo questi due termini per intenderci. Ebbene, adoperando l'una o l'altra forma – più la seconda che la prima – cerchiamo veramente di vedere se sulle materie identiche si può realizzare una unità normativa, anche, vorrei dire, per facilitare le ricerche e l'applicazione delle norme stesse. Oggi penso che per molti giudici applicare la legge sia un atto di fede: il giudice, infatti, si domanda se c'è ancora un'altra norma da considerare, magari messa non si sa dove.

Questo è il primo suggerimento che io, onorevole ministro, mi permetto di darle. Faccia studiare dai suoi uffici il modo per realizzare questa possibilità. Compriamo su questa strada i primi passi.

Un'altra considerazione, un altro suggerimento che mi permetto di sottoporre alla sua attenzione è il seguente. Il nostro è un sistema costituzionale rigido; il nostro è uno Stato che si regge sul principio normativo, sulla

legalità. Queste nostre leggi – diciamolo a nostro disdoro – sono scritte male e sono scritte male innanzitutto per una ragione di fondo, perché è difficile in un regime di coalizione – pensi alla maggioranza che sostiene questo Governo! – individuare l’indirizzo politico. La legge è la attuazione di un indirizzo politico. Qui è difficile tale individuazione. Qui l’istituto del compromesso è fisiologico – non che io lo condanni –; è una cosa fisiologica e quindi è spesso difficile all’interprete cogliere la ragione, la *ratio* della norma, perché c’è un indirizzo politico non individuato, non enucleato in maniera precisa, con un linguaggio tecnico spesso improprio e con delle contraddizioni normative che tutti possiamo cogliere con estrema facilità, che mettono in estremo imbarazzo il giudice e il cittadino e che rendono non credibile la giustizia.

Noi abbiamo un pullulare, onorevole Bonifacio, di uffici legislativi nel nostro paese che, innanzitutto, distraggono un certo numero di magistrati dai loro compiti istituzionali; ma questo è, forse, l’aspetto di minore importanza. Perché ella, onorevole Bonifacio, non tenta – ed io le auguro di riuscire se ella prende l’iniziativa di questo tentativo – di diventare, anziché il ministro della giustizia, che è una formula alquanto impropria, il ministro della legge o, se così vogliamo dire, della legalità? Ella non può essere soltanto il ministro dei cancellieri, delle guardie carcerarie, anche se queste sono tutte cose importantissime. C’è una funzione maggiore: quella di rispettare il coordinamento, il linguaggio legislativo, la buona decifrazione dal punto di vista tecnico. Di qui l’esigenza pratica, strumentale, di creare presso il suo Ministero, come vi era una volta, un ufficio legislativo centrale, che costituisca veramente una sorta di osservatorio dal quale si domina tutto e si cerca di coordinare e di scrivere bene le leggi, di usare sempre le stesse parole quando si vogliono esprimere gli stessi concetti, di evitare le contraddizioni. Quel «visto» che oggi non è che un fatto formale dovrebbe diventare qualche cosa di più realistico, naturalmente rispettando l’indirizzo politico e la volontà del legislatore, ma mettendo a questo corpo un vestito adatto. Credo, onorevole Bonifacio, che questa sarebbe una azione molto importante, uno di quei mutamenti di rotta, di quelle «piccole riforme» che, oltretutto, non costano o costano poco, e che possono arrecare grande beneficio.

Un’altra questione vorrei sottoporre alla sua attenzione, onorevole ministro. Nella nostra Costituzione è previsto che il ministro della giustizia possa esercitare azione disciplinare nei confronti dei magistrati. Nella mia interpellanza ho domandato in quanti casi (io lo so: credo nessuno o pochissimi) ella abbia esercitato questa azione disciplinare. Con la legge istitutiva del Consiglio superiore della magistratura, se ricordo bene, questo potere disciplinare si estende al procuratore generale della Cassazione (vedo dal suo assenso che dico cosa esatta). Quindi, vi sono due titolari del potere disciplinare: uno interno all’organo giudiziario ed uno esterno, politico. Perché la Costituzione ha voluto affidare al ministro della giustizia la possibi-

lità di esercitare l'azione disciplinare (cercherò poi di individuare in quali campi e per quali attività)? Per mantenere un accordo con il Parlamento. La preoccupazione del Costituente fu (per ripetere una parola che allora echeggiò spesso in questa aula) quella di non fare dell'ordine o del potere giudiziario una sorta di «mandarinato», di potere autonomo e indipendente. Certo, ci vuole l'autonomia e l'indipendenza, ma nell'organismo, nell'unità, e quindi nell'esigenza di un rapporto tra tutti i poteri. La divisione dei poteri non è anarchia, è equilibrio tra i poteri. Quindi, il fatto che il Costituente abbia voluto concedere al ministro della giustizia – organo politico responsabile dinanzi al Parlamento, sottoposto quindi ad un sindacato da parte del Parlamento – questo potere, sta a significare che si è voluta sottolineare l'esigenza di questo raccordo, che non vuol dire entrare nel merito dell'attività giurisdizionale ma, come ha detto la Corte costituzionale in due sentenze (una, mi pare, del 1963 e l'altra del 1973), vuol significare che questo potere disciplinare del ministro si deve esercitare per esaminare il comportamento del magistrato non in ordine al singolo atto giudiziario, ma in ordine a ciò che l'ordinamento giuridico richiede.

Vi è, per esempio, una norma del codice di procedura penale secondo la quale, quando la carcerazione eccede un certo limite, si può esercitare un'azione disciplinare. Vi sono esigenze di limiti; l'indipendenza non è arbitrio. Io ho grande rispetto per i magistrati e sono favorevole alla loro irresponsabilità: ho a lungo meditato su questo problema. So che ciò comporta un costo, ma è un costo necessario perché si possa esercitare in maniera indipendente la funzione giurisdizionale. L'azione disciplinare però è un'altra cosa. Tu devi rispettare alcune regole; tu che puoi disporre della libertà dei cittadini; tu che emetti mandati e ordini di cattura, e dopo pochi giorni dici: scusate tanto, ho sbagliato; tu che protra i processi nei confronti, alle volte, di umili cittadini o di illustri personalità, secondo il gusto o la cedevolezza verso l'istituto del rotocalco, ebbene, ad un certo momento devi avere un limite; in questo tuo comportamento, si deve inserire la possibilità di esercitare l'azione disciplinare. Il mio discorso vorrebbe essere diretto a farle considerare, onorevole ministro Bonifacio, la possibilità di avvalersi di questo potere, di non abdicare. Certo, con oculatezza; certo, nei limiti stabiliti dalle sentenze della Corte costituzionale che ho citato. Ma il fatto che il ministro della giustizia non ne abbia mai usato di questo potere, come credo, o per lo meno lo abbia fatto in casi rarissimi, è secondo me una violazione della Costituzione ed è una delle cause della disfunzione di questo corpo veramente separato, che noi dobbiamo rispettare nell'esercizio concreto delle sue funzioni, ma che non può essere abbandonato a se stesso, reciso dal corpo unitario e dall'equilibrio generale dei poteri dello Stato.

Dette queste cose, onorevole ministro di grazia e giustizia, vorrei soffermarmi ancora, molto brevemente, su due aspetti. Si parla da anni della riforma dell'ordinamento giudiziario. Non so se si farà ne quando si farà; però, probabilmente sarebbe opportuno stralciarne qualche aspetto, anziché

percorrere tutto l'itinerario difficile e complesso di una sua completa riforma. Se si facesse qualche passo, affrontando i problemi più importanti, potrebbe essere cosa giovevole.

Ad esempio, il tirocinio dei magistrati è un'esigenza sentita. Io feci il concorso in magistratura; allora era previsto un tirocinio di ben tre anni. Era eccessivo; però, all'italiana, si potevano svolgere le funzioni subito (basta fare la legge e subito si stabilisce l'eccezione). Ora, vogliamo richiedere un tirocinio? Forse un giovanotto, appena superato l'esame – difficile, ancora – per l'accesso in magistratura e indossata la toga, può, senza una preparazione professionale, che l'università non dà, soltanto perché conosce (se lo conosce, e auguriamoci che lo conosca) il diritto amministrativo e il diritto civile, può – dicevo – ergersi ad esercitare questa funzione terribile del giudice, del magistrato (uso una espressione comprensiva), in una società policentrica, dinamica, difficile, come è la nostra? Con questo esplodere della delinquenza, con questo continuo influire dell'opinione pubblica? Ebbene, sotto questo aspetto, un momento di attesa, un momento di esperienza presso gli uffici giudiziari o, per dire una parola che non vuole essere offensiva, di apprendistato professionale, di conoscenza – certo – del diritto, ma anche di altri rami dello scibile, che sono complementari e indispensabili per comprendere la società di oggi, non sarebbe cosa inutile. So che vi sono proposte in questo senso. Ecco, se si stralciasse, intanto, solo questo punto, credo che sarebbe cosa giovevole. Non si sottrarrebbero in tal modo magistrati alle loro funzioni. Infatti, la giustizia (non so se ella sia d'accordo con me, onorevole Bonifacio) non funziona in Italia non perché i magistrati siano pochi. Non voglio dire che i magistrati siano molti, ma sono in numero sufficiente.

**Bonifacio**, *Ministro di grazia e giustizia*. Concordo.

**Bozzi**. Sono gli strumenti giudiziari, sono le procedure che non funzionano. Vuole che le dica un'altra cosa? È un certo tipo di mentalità del magistrato che porta a certe lungaggini. Diceva uno scrittore francese che il giudice buono fa buona la legge cattiva e il giudice cattivo fa cattiva la legge buona; questo elemento umano entra in tutte le cose, ed entra anche nelle cose della giustizia. Quando si parla del problema dell'interpretazione, chi ha pratica di queste cose sa che nell'interpretazione c'è sempre un momento di creatività. Non c'è identificazione tra la legge e la giustizia, e lei perciò deve essere il ministro della legge e non il ministro della giustizia. La legge è una cosa astratta, mentre nell'aula di giustizia si trovano uomini. Ecco allora che spesso, in questa opera di adattamento della legge astratta al caso concreto, c'è la creatività del giudice, che non può andare oltre certi limiti, che deve rispettare la Costituzione applicandola e ricorrendo alla Corte costituzionale quando ritenga che la norma non abbia una duttilità tale da disciplinare il caso che si deve decidere.

Un altro suggerimento mi permetto di darle, onorevole ministro: quello di esaminare la possibilità di istituire – come si dice – un giudice di pace soprattutto in materia penale, ma anche civile. Vi sono casi di delinquenza minore che potrebbero essere trattati e risolti come avviene in altri paesi, come è stato prospettato anche da noi. Un cosiddetto giudice di pace dunque, che io non vorrei elettivo, o per lo meno non del tutto elettivo (si potrebbero combinare i due elementi della professionalità e della elettività) che affronti con procedure snelle, rapide, con le garanzie della difesa ovviamente, il problema della delinquenza minore, applicando immediatamente la pena, che non deve essere necessariamente una pena detentiva, perché bisogna studiare anche forme alternative, a volte più pesanti e più educative. E se, accanto alla creazione di questo giudice di pace, pensassimo ad un'opera di sfoltimento di norme penali previste per fattispecie che in realtà non esigono una sanzione penale, probabilmente molte cose funzionerebbero meglio in questo paese.

Onorevole ministro, ho trattato soltanto alcuni punti di questo mare senza sponde che è il mare (e il male) dell'amministrazione della giustizia. Confido che, nella sua risposta, e soprattutto nei fatti che alle sue dichiarazioni seguiranno, si possa trarre una ragione di speranza per un domani migliore anche su questo tema.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA REVISIONE DEI PATTI LATERANENSI

Seduta pomeridiana del 30 novembre 1976

*Nella seduta pomeridiana del 25 novembre il Presidente del Consiglio Andreotti riferisce dettagliatamente all'Assemblea il contenuto del testo della bozza di revisione del Concordato del 1929, elaborato dalla Commissione costituita da tre esperti nominati dal Governo e tre rappresentanti della Santa Sede. Andreotti intende avviare, anche sulla base delle indicazioni del Parlamento, trattative conclusive per la revisione del Concordato entro la fine della legislatura.*

*Nella seduta pomeridiana del 30 novembre l'Assemblea discute le mozioni presentate dai radicali, dai liberali e dai missini. In Aula è presente il Presidente del Consiglio.*

*Bozzi prende la parola per svolgere la mozione di cui è presentatore: al Governo si chiede l'impegno ad iniziare immediate trattative con la Santa Sede per eliminare consensualmente tutte le norme concordatarie e per stipulare le intese necessarie a regolare i rapporti tra lo Stato e la Santa Sede. Nel suo lungo intervento Bozzi critica duramente lo schema proposto, che si presenterebbe addirittura più sbilanciato a favore della Chiesa rispetto a quello del 1929 e permeato di residui confessionalistici particolarmente evidenti in relazione alla disciplina del matrimonio, della scuola, dell'insegnamento religioso e degli effetti delle sentenze pronunciate dalle autorità ecclesiastiche canoniche.*

*L'appartenenza della grande maggioranza della popolazione italiana alla religione cattolica non può legittimare, secondo Bozzi, un atteggiamento di preferenza dello Stato nei confronti della Chiesa cattolica, che verrebbe a configurare una lesione del principio di uguaglianza sancito dall'articolo 3 della Costituzione. La stessa motivazione della «pace religiosa» invocata dal Presidente del Consiglio, non può reggere in quanto già prima del 1929 si era pervenuti ad un equilibrio fondato sul principio cavouriano di «libera Chiesa in libero Stato». Compito di uno Stato democratico è quello di assicurare la libertà religiosa, che «non è un bene a sé», ma si può effettivamente garantire solo insieme a tutte le altre libertà.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Presidente del Consiglio, dopo l'intervento dell'amico e collega Pannella, che mi ricorda i

discorsi cavallottiani, il mio discorso potrà apparire pacato, ma mi auguro che possa egualmente riuscire incisivo. Noi abbiamo presentato una mozione che conclude con il richiedere il superamento consensuale, cioè d'accordo con la Santa Sede, del Concordato e di tutte le norme concordatarie. È una tesi che fu sostenuta anche dal professor Jemolo, che per altro ho sentito qui citare dal collega Pannella come sostenitore di un'altra tesi e che è uno dei firmatari delle proposte di revisione illustrate giovedì scorso alla Camera dal Presidente del Consiglio.

Onorevole Andreotti, noi ci troviamo di fronte a un testo che riduce da 45 a 14 gli articoli del Concordato. Anche sotto questo profilo si impone una domanda e quindi una risposta. Si tratta veramente di una revisione del Concordato del 1929? O si tratta di un Concordato nuovo?

Nella lettera con la quale Guido Gonella, Arturo Carlo Jemolo e Roberto Ago trasmettono a lei il testo della nuova proposta, si legge che «le modifiche proposte al testo dell'11 febbraio 1929 costituiscono in realtà una profonda revisione e rielaborazione del testo, ne fanno uno strumento nuovo più organico e più sintetico e più consono – soprattutto in tema di libertà di coscienza – alle concezioni attualmente prevalse sia in seno alla società italiana e alle sue pubbliche istituzioni sia in seno alla Chiesa cattolica».

Ella stesso, onorevole Andreotti, nelle comunicazioni rese alla Camera giovedì scorso, ha sottolineato il carattere di novità, ma ha subito espresso una preoccupazione dicendo che questo nuovo testo doveva usufruire della copertura costituzionale prevista dall'articolo 7 della Costituzione. Ecco la domanda che io mi pongo e alla quale non so dare una risposta sicura: è veramente questo nuovo testo coperto dall'articolo 7 della Costituzione o non si tratta di una sorta – come direbbero i civilisti – di novazione, cioè di un atto che estingue il Concordato vecchio e ne crea uno nuovo? Ognuno dei colleghi comprende quali sono le conseguenze che potrebbero derivare dall'uno o dall'altro modo di rispondere.

Il problema esiste ed è anche stato sollevato da un illustre giurista. Veramente vorrei dire che poi queste novità, quando si va al merito, non è che siano molto sorprendenti, anzi sono alquanto deludenti. Il cittadino che non conosca il linguaggio diplomatico, spesso ovattato e morbido, nel leggere l'articolo primo dello schema proposto, non può non restare esterrefatto ed anche con la bocca amara. «La Santa Sede prende atto che l'articolo primo dello statuto del 4 marzo 1848, richiamato nei Patti lateranensi, è stato abrogato con l'adozione della Costituzione della Repubblica italiana». Veramente non è una grande novità. Ma io so bene, onorevoli colleghi, che questa è una forma, diciamo anche un poco tortuosa e pavida, per cercare di spazzare via l'articolo primo del Trattato. Allora, qui sorge un'altra domanda, che io propongo all'attenzione dei plenipotenziari e dei colleghi. È un dubbio. Il mio discorso sarà fatto di molte perplessità. È veramente questo articolo 1 dello schema, proposto di recente e che or ora ho letto, idoneo ad eliminare il valore sostanziale dell'articolo 1 del Trat-

tato? Come dicevo dianzi, questo nuovo schema ha una strana struttura. Di regola, quando si apportano revisioni o modificazioni, si usano formule come le seguenti: l'articolo 1 è modificato dal seguente, il terzo comma dell'articolo 15 è modificato dal seguente, eccetera. Qui, viceversa, si cancella tutto il Concordato del 1929 e globalmente lo si sostituisce con un accordo nuovo.

Ripeto la domanda, e dirò poi le ragioni della mia perplessità: è veramente l'articolo 1 del Concordato, nello schema che or ora ho letto, idoneo ad eliminare l'articolo 1 del Trattato del 1929? Vogliamo leggerlo? «L'Italia riconosce e riafferma il principio consacrato nell'articolo 1 dello Statuto del Regno, per il quale la religione cattolica apostolica romana è la sola religione dello Stato». Uno spirito sottile potrebbe dire che ciò che nel 1929 si è voluto affermare è il principio che la religione cattolica apostolica romana è la sola religione dello Stato, e che il riferimento al fatto che questo principio fosse consacrato nello Statuto ha un carattere del tutto incidentale nel contesto della norma, sicché anche il constatare – cosa ovvia – che lo Statuto albertino è stato abrogato dalla Costituzione non potrebbe valere a travolgere il principio di confessionarietà dello Stato.

Ripeto, è un dubbio, che ho il dovere di prospettare; sarei lieto se l'onorevole Presidente del Consiglio desse una qualche risposta rassicurante al riguardo.

Come dicevo, questo schema, per noi liberali, non è soddisfacente. Lo abbiamo esaminato con tutta serenità e con tutta pacatezza, Avevamo una posizione pregiudiziale, e la manteniamo ancora. Ma certamente, da uomini politici, abbiamo voluto anche sviscerare il merito del problema, per individuare se vi fosse veramente qualche novità che potesse darci soddisfazione e che, al limite, potesse indurci a cambiare atteggiamento. Ebbene, onorevoli colleghi, non l'abbiamo trovata. Infatti, anche questo schema non sfugge alla logica propria, inesorabile, di ogni concordato. Questa logica presuppone una opzione religiosa da parte dello Stato e, in conseguenza di ciò, un trattamento differenziato (se non vogliamo usare la parola «di privilegio») nei confronti della religione cattolica.

Certo, onorevole Andreotti, in questo schema vi è – come dire? – una «ripulitura» formale; si è eliminato quel linguaggio ridondante che era proprio del Concordato del 1929 e che rispondeva ai tempi. Vi è stata una verifica anche costituzionale, con abbondanti e a volte anche inutili richiami alla Costituzione. Ma nella sostanza, secondo noi – e cercheremo di dimostrarlo – i residui confessionalistici permangono. Vorrei anzi dire, onorevoli colleghi, che, rispetto al documento del 1929, questo di oggi presenta uno squilibrio. Il Concordato del 1929 era un misto di giurisdizionalismo e di confessionalismo; forse la bilancia pendeva più dalla parte del confessionalismo, ma vi era un qualche equilibrio. Vi erano i vescovi che giuravano dinanzi al sovrano, vi erano i nulla-osta che lo Stato poteva dare.

Tutto questo scompare, giustamente scompare. E rimane soltanto il residuo confessionalistico per cui lo Stato dà e non riceve.

Che tutto lo schema sia permeato e percorso da questi residui confessionalistici lo vediamo nella disciplina relativa alle festività religiose, al matrimonio, alla scuola e all'insegnamento religioso, alla disciplina della nullità delle sentenze pronunziate dalle autorità ecclesiastiche canoniche. Tutto ciò annulla la neutralità religiosa dello Stato, fa prender campo allo Stato in materia religiosa affermando una preferenza.

Rileggiamo insieme, onorevoli colleghi, l'ultimo comma dell'articolo 1 dello schema proposto: «La Repubblica italiana riconosce il carattere particolare di Roma come sede vescovile del Papa e centro del mondo cattolico». O si tratta di una formula inutile perché tutti sanno, in Italia e fuori d'Italia, che Roma è sede vescovile del Papa e centro del mondo cattolico. Ma allora perché inserire una norma di questo genere? È veramente più restrittiva di quella del Concordato del 1929? O per avventura non ha una qualche polivalenza e potrà esplicare effetti oggi magari non pensabili nel nostro regime, ma attuabili in un regime politico diverso? Cosa vuole dire questa parola, che nel vocabolario corrente è alquanto equivoca, cosa vuol dire questo aggettivo «particolare» che oggi si usa per cose non troppo pulite? Cosa vuol dire carattere particolare di Roma? È vero che non si riproduce ciò che era scritto nel Concordato del 1929, che lo Stato cioè assume l'obbligo di certi comportamenti per evitare che il carattere, allora sacro, di Roma fosse offeso. Ma allora perché usare questa formula? Questo obbligo dello Stato, se non esplicito, è implicito, è *in re*. Altrimenti la dichiarazione è assolutamente pleonastica.

Ora, poniamoci una domanda: qual è la ragione di questi che ho chiamato residui confessionalistici, quali vedremo tra breve, in una disamina che mi auguro di poter svolgere rapidamente e in maniera chiara? Questa ragione la ritroviamo nell'articolo 9, n. 2, a proposito della scuola e dell'insegnamento religioso. «Lo Stato, considerando l'appartenenza della grande maggioranza della popolazione italiana alla Chiesa cattolica...»: ecco, questa è la ragione che si invoca per una certa disciplina della scuola e dell'insegnamento religioso, il motivo di quella che ho chiamato l'opzione religiosa dello Stato: la ragion del numero, che è stata invocata anche dalla Corte costituzionale in alcune sue sentenze.

Ma io mi domando, e domando a voi con tutta serietà: è questa per la nostra Costituzione, per la nostra civiltà, per il nostro regime democratico, una ragione valida? Ma certo, tutti conosciamo l'importanza religiosa, politica e sociale che la Chiesa cattolica ha nel mondo e in Italia, in particolare in Italia, in cui ci sono cittadini e fedeli in quanto battezzati, e quindi gli incontri e gli scontri possono essere frequenti. Lo sappiamo, l'abbiamo appreso dai libri di Francesco Ruffini e di altri maestri che si tratta di una posizione particolare, di coscienza e istituzionale. Ma può questo legittimare un atteggiamento di preferenza della Stato a vantaggio della religione

numericamente più diffusa e a danno delle altre meno diffuse? O forse, in un regime di libertà, in un regime autenticamente democratico e di eguaglianza, non si deve proprio dare maggiore tutela al debole di fronte a chi è forte, trovando quest'ultimo nella sua stessa forza la protezione dei suoi interessi e dei suoi diritti?

Consentitemi ora, onorevoli colleghi, di esaminare rapidamente quelli che secondo me sono i punti nodali dello schema. Non mi soffermo su altre questioni, pure importanti, ma che considero marginali rispetto a questi che ho definito punti nodali, e che sono tre: gli enti ecclesiastici, il matrimonio, la scuola e l'insegnamento religioso.

Quanto agli enti ecclesiastici, è difficile fare un discorso in questa sede, perché la disciplina è alquanto oscura (stavo per dire «tenebrosa»), fatta soprattutto di riserve e di rinvii; in trasparenza si vedono agevolazioni e concessioni. L'articolo 20 del Trattato, che poc'anzi è stato ricordato dal collega Pannella, è una norma sostanzialmente concordataria, è una norma chiave. La manterremo? Estenderemo queste agevolazioni ad altri campi? In ogni caso, onorevole Presidente del Consiglio, credo che si debba dire che le leggi future non potranno essere coperte dalla garanzia costituzionale offerta dall'articolo 7 della nostra Carta: saranno leggi ordinarie, modificabili con la procedura delle leggi ordinarie. Questo mi sembra un punto di notevole importanza.

Quanto al matrimonio, per noi liberali è estremamente criticabile che lo Stato in materia matrimoniale, in una materia tanto importante, di ordine pubblico, faccia riferimento all'ordinamento giuridico di uno Stato straniero. Noi, in forza d'un rinvio, trasferiamo l'ordinamento straniero nel nostro, o meglio diamo effetti civili ad un atto compiuto sulla base di leggi di un altro ordinamento. È una forma, vorrei dire, di abdicazione dello Stato in un campo di estrema importanza, come quello che riguarda la famiglia, la famiglia legittima, nel caso nostro. E tanto maggiormente desta preoccupazioni e riserve un'operazione politica e giuridica di questo genere in quanto l'ordinamento a cui si fa riferimento, quello canonico, ha regole tutt'affatto proprie, nelle quali domina la discrezionalità ed anche la sovranità del Pontefice; un ordinamento che è diverso dal nostro ordinamento democratico.

Questo è un qual cosa che stride nella nostra coscienza di liberali: il fatto che lo Stato rinunci a disciplinare con leggi proprie il matrimonio e si rifaccia a regole che considerano il matrimonio come un sacramento. Infatti, anche se dal testo proposto la parola «sacramento» è stata eliminata, resta la verità che il matrimonio regolato dalle leggi canoniche è un sacramento.

Quindi, nonostante quella ripulitura alla quale ho fatto riferimento all'inizio del mio intervento, la sostanza non muta: un sacramento viene a costituire la fonte di legittimità di effetti civili tanto importanti nel nostro ordinamento statale.

Ma il discorso si fa ancora più delicato, onorevole Andreotti, quando passiamo ad esaminare – il tema sarà ripreso dal mio valoroso collega onorevole Costa – le sentenze di nullità pronunciate dalle autorità ecclesiastiche canoniche, cioè dalle autorità giudiziarie di un ordinamento estraneo allo Stato.

Queste sentenze di nullità hanno effetti civili nel nostro ordinamento: c'è dunque una limitazione di sovranità. Io ho il massimo rispetto per la Corte costituzionale, però il Parlamento è sovrano: c'è – dicevo – una limitazione di sovranità, che non si può ricondurre all'articolo 11 della Costituzione, il quale prevede, è vero, queste limitazioni, ma a condizioni di parità. Il che, nella fattispecie che stiamo esaminando, presupporrebbe la possibilità che le sentenze di nullità (non dico di divorzio) pronunciate dall'autorità giudiziaria italiana producessero i loro effetti anche sul matrimonio celebrato con il rito canonico.

Ora, onorevole Presidente del Consiglio, io, quando sostengo queste tesi, sono in buona compagnia. Abbiamo in Parlamento degli uffici che elaborano volumi stupendi, che sono fonte di cognizioni straordinarie: leggendo uno di questi libri molto interessanti («*Dibattito sulla questione del Concordato*», edito dal Senato della Repubblica), ho trovato dei buoni compagni che sostengono la mia tesi.

Uno è il professor Elia, che abbiamo eletto alla carica di giudice della Corte costituzionale. Il professor Elia, scrivendo di questi problemi concordatari rileva: «Chi volesse dare alla disciplina sul matrimonio contenuta in una nuova pattuizione un massimo di durata nel tempo dovrebbe anche escludere l'efficacia civile delle sentenze dei tribunali ecclesiastici, ai quali, per mille motivi essenzialmente religiosi, sarebbe giusto che i cattolici ricorressero solo per ragioni di coscienza».

E al professor Elia si affianca l'onorevole Galloni che, in un articolo pubblicato di recente, nel 1975, sul periodico *Il domani d'Italia*, scriveva: «È oggi interesse soprattutto della Chiesa pretendere che i cattolici ricorran ai tribunali ecclesiastici solo per ragioni di coscienza, e questo si può ottenere solo se si tolgono gli effetti civili alle sentenze dei tribunali. Deve, in altri termini, essere evitato che una istituzione essenzialmente religiosa possa essere strumentalizzata per fini pratici, anche ripugnanti e moralmente riprovevoli come quello di preferire l'annullamento al divorzio non solo perché in certi casi può essere più facile proceduralmente, ma soprattutto perché consente di evadere agli obblighi di assistenza economica previsti invece, sia pure ancora imperfettamente, dal divorzio». Quindi, c'è questa anomalia profonda che il nuovo testo mantiene, e che è un residuo confessionalistico, su un tema importante che attiene proprio all'essere dello Stato, alla sua sovranità, vorrei dire anche alla sua dignità, in un certo senso al modo di formare la stessa società attraverso il modo di formazione della famiglia.

È vero, onorevole Presidente Andreotti, che nello schema si dice che c'è la corte d'appello, in quella che si chiama fase di delibazione, la quale può

e anzi deve accertare se sono stati garantiti i principi supremi dell'ordinamento costituzionale; ma, a questo punto, pongo una domanda: che cosa sono questi principi supremi dell'ordinamento costituzionale? Nello schema della commissione Gonella si parlava di ordine pubblico. Io non so se ordine pubblico e principi supremi dell'ordinamento costituzionale si equivalgono, abbiano gli stessi confini: penso di no. Penso che l'ordine pubblico sia una nozione più vasta. Ma allora, che cosa sono questi principi supremi dell'ordinamento costituzionale? È una dizione introdotta dalla Corte costituzionale. Faticosamente si può individuare un principio supremo dell'ordinamento costituzionale, e noi ne vogliamo affidare la ricerca alle corti d'appello in sede di delibazione, determinando una incertezza generale ed anche – diciamolo – una eccessiva discrezionalità in una materia tanto delicata?

Un ultimo punto su questo tema del matrimonio. Questo che ho detto vale per le sentenze di nullità, ma ci sono i provvedimenti monocratici del Pontefice per il matrimonio «rato e non consumato». Si tratta di un fatto del tutto sconosciuto nell'ordinamento italiano. Ebbene, questi provvedimenti monocratici, di esclusiva competenza del Pontefice, entrano, hanno diritto di cittadinanza, *ipso iure*, nell'ordinamento civile italiano. Nemmeno si può compiere quella operazione di delibazione a cui prima accennavo. Mi sembra questo un fatto sul quale dobbiamo seriamente meditare.

E vengo al tema della scuola. Qui il confessionalismo si afferma veramente in maniera molto estesa, strabocca. Il confessionalismo che entra nella scuola, entra nella società, entra nella formazione del cittadino, irradia la sua influenza su una serie di rapporti presenti e futuri nell'arco del tempo.

Leggo l'articolo dello schema che riguarda la scuola e l'insegnamento religioso (articolo 9, n. 2): «Lo Stato assicura l'insegnamento della religione cattolica in tutte le scuole pubbliche materne, elementari, medie e medie superiori, fatta salva la facoltà di particolari intese per quel che riguarda gli appartenenti ad altre confessioni». Tutto ciò riconoscendo il valore della cultura religiosa, e consentendo, per precisione, che colui che non voglia possa non chiedere di accedere a questo insegnamento, anziché dover chiedere di esserne escluso; c'è un capovolgimento, se ho ben compreso, rispetto all'articolo 38 del Concordato del 1929. Allora il giovane o il genitore poteva chiedere l'esclusione, adesso il giovane o il genitore può chiedere la partecipazione all'insegnamento cattolico.

Consentitemi qualche considerazione. Io non sono un pedagogista, ma mi sono sforzato, sulla base di quelle poche nozioni che ho, di cercare di capire che cosa è questa «cultura religiosa» autonoma, che giustifica un insegnamento autonomo, perché di questo si tratta: non la cultura religiosa che forma oggetto e momento di altri insegnamenti, come la storia, la filosofia o le scienze naturali.

Dunque, che cosa è codesta cultura religiosa, cattolica, naturalmente? È la storia delle religioni? No, perché è cultura religiosa cattolica. È il catechismo, magari con un po' di musica *pop*! È questo, in sostanza!

La cultura religiosa autonoma è il catechismo in versione moderna. Quindi lo Stato fa questa opzione religiosa, esce dalla neutralità che dovrebbe essergli propria e si fa teologo, sceglie i libri assieme all'autorità ecclesiastica, quindi in definitiva concentra l'insegnamento religioso cristiano e cattolico in un libro di testo; nomina, su indicazione dell'autorità ecclesiastica, l'insegnante. E che cosa è tutto ciò se non una scelta religiosa?

Ed è conforme, onorevoli colleghi, alla Costituzione? Quando l'articolo 34 della Costituzione afferma che la scuola è aperta a tutti, che cosa vuol dire? Che non bisogna creare una struttura tale della scuola, per l'insegnamento di materie o per altro, che possa determinare impossibilità di accesso. La cultura deve unire, non deve dividere: e qui divide! La scuola aperta a tutti vuol dire che non ci deve essere l'opzione nel senso che uno ci va e un altro no: tutti ci debbono poter andare! La cultura, ripeto, è un momento di unificazione, e qui voi create un momento di disaggregazione e di divisione, rompendo l'unità del processo didattico.

Uno scrittore di problemi canonici ed ecclesiastici ha scritto che si può pensare anche ad una «schedatura». Certo può avvenire anche questo, possono avvenire anche delle persecuzioni; non c'è dubbio che il dover dire sì o no in una famiglia, nella quale si possono per tal motivo creare contrasti tra padre e madre o tra fratelli data l'importanza della scelta non costituisce un fatto educativo. Voi vedete allora a quali gravi conseguenze va incontro tal tipo di disciplina. Inoltre, in questo Stato teologo, nel quale l'insegnamento della religione cattolica è impartito secondo programmi da stabilirsi d'accordo tra la Santa Sede e lo Stato, si configura un regime mezzadrile probabilmente con una violazione dell'articolo 33 della Costituzione, il quale richiede al secondo comma: «La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione...», come esercizio di un potere di sovranità. E qui c'è un potere condominiale!

Onorevoli colleghi, vi sarete sicuramente compiaciuti nel constatare che l'articolo 5 del Concordato – chiamiamolo articolo Buonaiuti per intenderci – sia stato depennato, ma vorrei farvi considerare il fatto che proprio nell'articolo 9 dello schema propostoci, al penultimo comma, quell'articolo 5 – onorevole Andreotti, richiamo la sua vigile attenzione – ricompare, anche se in edizione ridotta. Perché? Quando con l'articolo 9, al penultimo comma, si afferma che l'insegnamento della religione cattolica è impartito a mezzo di insegnanti nominati dall'autorità scolastica italiana d'intesa con l'autorità ecclesiastica e si stabilisce che l'incarico dell'insegnamento cessa o per disposizione della competente autorità scolastica o per revoca dell'attestato di idoneità da parte dell'autorità ecclesiastica, ditemi se qui non si crea un articolo 5 in sedicesimo, un mini articolo 5. Un cittadino italiano investito di una attività pubblica, quale è l'insegnamento, può es-

serne privato perché una autorità ecclesiastica gli ha revocato il permesso che era indispensabile. Sarà bene che su queste cose si meditasse con molta serietà.

Vorrei fare qualche considerazione sull'università cattolica, trattata nell'articolo 10. Io ho rispetto della Corte costituzionale; di recente se ne sono estesi i poteri ed è anche ammissibile una denuncia d'incostituzionalità da parte della Corte dei conti. Non so quali effetti ciò potrà avere, ma questo è un discorso completamente estraneo all'argomento. Per quanto riguarda l'università cattolica del Sacro Cuore, io posso condividere da un punto di vista morale la decisione della Corte costituzionale sul caso Cordero. Posso – dicevo – condividere la decisione da un punto di vista morale, ma sento che è ripugnante, onorevoli colleghi, che nell'ordinamento della Repubblica italiana, dove esiste un articolo della Costituzione nel quale solennemente si afferma che l'insegnamento è libero, ci possa essere una scuola, e per giunta del livello universitario, nella quale l'insegnamento non è libero e nella quale, anzi, l'autorità ecclesiastica esercita una censura sul merito dell'insegnamento. Questo a me ripugna, e credo lasci inquieta la coscienza di tutti. Ma la cosa ancora più ripugnante, onorevoli colleghi, è che ai titoli rilasciati da questa università (nella quale l'insegnamento non è libero e nella quale si esercita la censura del pensiero) lo Stato riconosca valore legale. Questo è veramente qualcosa di oltremodo grave. Io mi domando, onorevole Presidente del Consiglio, onorevoli colleghi, se concedendo valore legale alle lauree rilasciate dall'università cattolica la legge che ciò consente non violi, direttamente o indirettamente, l'articolo 33 della Costituzione, nel quale è consacrato il principio della libertà dell'insegnamento.

E poi, in questo articolo 10 c'è anche una «miseriola»: Cordero, o chi per lui, è espulso dall'università cattolica, e gli si dà un contentino – importante! – di natura economica. Gli si dice che può stare tranquillo, tanto potrà entrare in soprannumero nei ruoli delle università statali. Ed a questo proposito si apre un altro problema, perché mi si dice che molti dei docenti dell'università cattolica, non fanno concorsi e sono chiamati per incarico; non so se questi incaricati, che non han fatto concorso, possano entrare nei ruoli statali, ma lasciamo tutti questi problemi, che si presenteranno successivamente e che formeranno la croce e la delizia degli avvocati e dei magistrati. Ma vedete, questo è un contentino. Era migliore – sia detto tra parentesi – la formula del Concordato del 1929.

Desidero farle un'altra domanda, onorevole Andreotti, e se avrà la cortesia di darmi una risposta, le sarò grato. Ma è proprio necessario che un siffatto contentino sia inserito nel Concordato? Perché? Questo è un fatto dello Stato; perché inserirlo nel Concordato? Forse vogliamo l'assenso della Chiesa anche su tal punto? Un Concordato è un concordato, una cosa che si fa d'accordo tra due enti, tra due ordinamenti; ed abbiamo bisogno dell'accordo rispetto a questo che è un potere nostro, esclusivo, discrezionale

di dire che chi non è più docente in quella università può passare nelle università italiane? Dobbiamo avere il *placet* della Chiesa?

**Pannella.** Non fanno neanche i concorsi.

**Bozzi.** L'ho già detto.

Ed allora, c'è – come dicevo all'inizio – la logica del Concordato. E di qui la nostra richiesta di un superamento. C'è, largamente diffusa, un'azione di rigetto del Concordato; c'è chi lo vuole revisionare profondamente, ma quando si va ai fatti, si vede che il Concordato resta, con la sua logica di ferro che stritola. Questa azione di rigetto oggi vede unite, in un fronte unico, non solo le forze laiche, ma anche forze cattoliche, e non soltanto quelle del cosiddetto dissenso, perché qualcosa si va muovendo, si muove ancora; c'è un processo in corso, nel mondo della Chiesa, nel mondo dei valori religiosi. La verità è che l'articolo 7 è una dissonanza nella nostra Costituzione, è un corpo estraneo rispetto ai valori da essa espressi.

Certo, fu inserito nella Costituzione questo articolo 7! L'onorevole Andreotti, nel suo intervento dell'altro giorno ha ricordato il voto contrario di Benedetto Croce nel 1929 al Senato («Parigi val bene una messa»), e il voto, invece, favorevole da lui dato nel 1947 (*veni, creator spiritus!*). Per quanto riguarda il Croce (di cui Giolitti diceva: questo filosofo ha molto buon senso; come se i filosofi non sempre l'abbiano) vorrei dire che la logica del suo voto nel 1929, è la stessa del voto del 1947. Allora, nel 1929, Croce dava una testimonianza di sopravvivenza e di speranza nel momento in cui la libertà cadeva. Era una testimonianza per il futuro. Nel 1947, anno in cui quella libertà andava rifiorendo ma ancora vi erano molte insidie e pericoli, Croce diceva di sì per difendere la libertà, affinché quella libertà potesse rinverdirsi.

Onorevoli colleghi, l'onorevole Andreotti ha affermato che bisogna difendere la pace religiosa e ha detto, richiamando anche l'articolo 11 della Costituzione, che «i valori fondamentali di equilibrio civile si affidano al sistema pattizio».

Ebbene, onorevole Andreotti, rispetto la sua opinione, ho per lei molta stima e – se mi consente – anche amicizia; ma non posso condividere questo suo assunto. La verità è che la pace religiosa era in atto già prima del 1929. Era nel *modus vivendi*, nella politica delle «parallele», nel ricordo cavouriano della «libera Chiesa in libero Stato», nel reciproco rispetto di cittadini e di fedeli. I cattolici avevano abbandonato la formula del Margotti «né eletti, né elettori»: vi era stata una assimilazione, lo stecato era caduto. Oggi, soprattutto dopo il Concilio, formulo una domanda preoccupata, poiché sono problemi ai quali si pensa soprattutto quando si ha una certa età: ma veramente il ricorso a questi strumenti cartolari e di vertice, che in qualche maniera si richiamano ai principi costantiniani, alla Chiesa come istituzione, serve ad agevolare quel processo – che ritengo sia in atto

ed anche diffuso – di conquista della religiosità? Questo senso di religiosità è diffuso e materiato di testimonianze di fede e di comportamenti. Veramente giova l'accordo di poteri o, per avventura, non è un intralcio in questo fecondo espandersi della veracità della fede?

Si dice – e lo ha detto anche il Presidente del Consiglio – che abbandonando il Concordato si creerebbe il vuoto. Ma non resta il vuoto, perché anche nella nostra mozione si dice che bisogna dar luogo ad intese che sono inevitabili. Onorevole Andreotti, vi è una lettera assai nobile della Tavola valdese. Non so se ella ha avuto il tempo di leggerla.

*Andreotti, Presidente del Consiglio dei ministri. È citata!*

**Bozzi.** Questa lettera è di una nobiltà straordinaria e risponde in qualche modo ad alcune sue affermazioni. Vi prego di ascoltarla, onorevoli colleghi: «La Tavola valdese desidera chiarire che con dette intese, quelle particolari tra lo Stato e le confessioni acattoliche, le chiese evangeliche che essa rappresenta non intendono richiedere privilegio di sorta, né potere alcuno da esercitare sulle coscienze e sulle strutture della società civile. Per questi caratteri specifici le dette intese, nella concezione che ne hanno le chiese valdese e metodista, si differenziano totalmente da qualsiasi trattativa di natura concordataria cui non potrebbero essere quindi ricondotte, sul piano politico, sotto nessun profilo sostanziale o formale.

Infine, la Tavola valdese desidera richiamare all'attenzione dei partiti democratici che le chiese evangeliche che essa rappresenta non desiderano in alcun modo essere coinvolte nelle disposizioni con cui verrà eventualmente modificato il Concordato tra l'Italia e la Chiesa cattolica-romana, né formare oggetto di dette disposizioni. Le questioni che le concernono devono infatti costituire materia di diversa, appropriata trattativa. Le chiese valdesi e metodiste non possono prestarsi per essere strumentalizzate, divenendo oggetto di parificazione quanto a quei privilegi».

Vorrei che su questa presa di posizione si meditasse. In realtà, il Concordato lede il principio dell'articolo 3 della Costituzione; perciò – dicevo – è un corpo estraneo: non vi può essere nella nostra Costituzione, nel nostro ordinamento, un articolo 3 che esalta il principio di eguaglianza e un articolo 7 che lo nega in una materia tanto importante quanto quella religiosa. E voi perpetuate un trattamento differenziato nei confronti della confessione cattolica e delle confessioni non cattoliche: differenziato per due vie, nel merito e nella forma. Anche nella forma, perché ai rapporti con la Chiesa cattolica date una copertura costituzionale e alle confessioni acattoliche date una legge ordinaria (ma finora non se ne è fatta nessuna). Vi è quindi una duplice violazione, di contenuto e di forma.

Mi domando come si concluderà questo dibattito, un dibattito che è un po' contaminato, diciamo misto: muove dalle mozioni e insieme dalle dichiarazioni rese in base ad un diritto regolamentare dal Presidente del Con-

siglio. Mi pare che accennasse ad un concetto giusto il collega Pannella, quando diceva che forse occorreva una meditazione più approfondita e anche una sede diversa per discutere, forse una Commissione parlamentare mista, in cui si potessero confrontare i diversi punti di vista e dare anche una formulazione concreta.

Che cosa sarà mai un ordine del giorno, che immagino verrà presentato, in cui si autorizza il Presidente del Consiglio a continuare le trattative? Queste nostre discussioni andranno forse al vento? Quali elementi saranno raccolti, quali non saranno raccolti, quali riceveranno una formulazione più precisa?

Si è attribuito anche a me, per quanto veramente non lo abbia detto (ho il piacere di non vedere sulla stampa le cose che dico e di leggere le cose che non dico!), di aver sostenuto che vi è stato un accordo sottobanco tra democrazia cristiana e partito comunista per questa vicenda. Non lo credo. Ma sa perché, onorevole Presidente del Consiglio? Perché non era necessario, perché la logica politica dava già per scontato un atteggiamento di benevolenza da parte del partito comunista. Non è necessario un accordo: questo atteggiamento globale di *placet* comunista già c'era. Siamo rimasti – io personalmente soprattutto – alquanto preoccupati, onorevole Presidente del Consiglio, di una frase finale del suo discorso: «Sarà grande merito di questa legislatura se sull'uno e sull'altro problema, quello delle confessioni cattoliche e delle confessioni acattoliche (per questa seconda parte, vedi lettera della Tavola valdese), si riuscirà ad arrivare ad un punto di definizione, così come è stato indicato nei voti del Parlamento repubblicano, con manifestazioni di volontà assai ampie, quali raramente altri temi sono riusciti a realizzare. Si tratta di convergenze che ad ogni costo non debbono essere sciupate». Come ho avuto occasione di dire in altre circostanze, ella, onorevole Andreotti, pesa le parole, soprattutto quando le legge dopo averle attentamente scritte. Che cosa vuol dire «non debbono andare sciupate»? Quali prospettive vi sono? Quale finestra su quale panorama si apre? Soltanto per il Concordato o c'è un altro capitolo o addirittura altri capitoli?

Onorevoli colleghi, il momento è pieno di pericoli e di incognite. Si ricorda in questi giorni il voto dato dal partito comunista nel 1947 dopo un ampio dibattito – e ne ho vivo il ricordo – all'articolo 7 del Concordato. Non fu quello il primo atto togliattiano della politica di «distensione e di uscita»: fu il secondo perché il primo era avvenuto a Salerno, quando il partito comunista aderì al Governo prima del re e dopo del luogotenente. Questa politica di compromesso storico si va svolgendo da parte del partito comunista con una coerenza e con una tenacia delle quali bisogna dargli atto. Oggi batte alle porte e trae occasione da questo tema di fondamentale importanza. Ora può darsi che la Chiesa cattolica, che ha le proprie valutazioni, i propri interessi, che non è lo Stato, che non deve essere lo Stato, che guarda lontano nei secoli può darsi, dicevo, che la Chiesa cat-

tolica ritenga opportuno procurarsi una sorta di polizza di assicurazione per l'avvenire nel caso che la libertà dovesse cessare in Italia. Può darsi che questo sia negli intendimenti della Chiesa; e monsignor Casaroli, che non per caso è stato scelto tra i plenipotenziari, ha certo una larga esperienza nell'elaborare concordati con paesi nei quali la libertà, non soltanto religiosa, è spenta; e può darsi – fa bene dal suo punto di vista – che il partito comunista mostrando questa benevolenza e continuando la politica di Salerno – articolo 7 e così via – voglia dare dimostrazioni della sua concezione sul pluralismo superando le resistenze psicologiche e politiche di certi strati dell'elettorato e della popolazione cattolica. Ma io qui vorrei dire, e concludo, onorevoli colleghi, che la libertà religiosa non si difende da sé, non è un bene a sé: le libertà sono solidali e la libertà religiosa si salva se sappiamo salvare assieme tutte le altre libertà (*Applausi dei deputati del gruppo del PLI e del gruppo radicale*).

*Il Presidente del Consiglio Andreotti interviene nella seduta del 3 dicembre 1976 per esporre il punto di vista del Governo ed esprime parere contrario sulle tre mozioni, che saranno respinte. L'Assemblea approva, con votazione per appello nominale (412 voti favorevoli e 31 contrari), la risoluzione presentata dal deputato socialista Di Vagno (n. 6-00003) e confermata da repubblicani, comunisti, democristiani e socialdemocratici, che invita il Governo a proseguire le trattative con la Santa Sede sulla base degli orientamenti emersi nel dibattito alla Camera e a riferire al Parlamento prima della stipulazione del protocollo definitivo.*

CAMERA DEI DEPUTATI

SULLA REGOLAMENTAZIONE DELL'INTERRUZIONE  
VOLONTARIA DI GRAVIDANZA

Seduta dell'11 gennaio 1977

*Per la seconda volta la Camera discute la modifica delle norme del codice penale sull'interruzione volontaria di gravidanza. Nella VI legislatura le Commissioni riunite IV (giustizia) e XIV (igiene e sanità pubblica) avevano approvato un testo, che si era arenato durante l'esame in Assemblea e ciò, insieme ad altri eventi politici, aveva influito sulla fine anticipata della legislatura.*

*Il nuovo Parlamento decide di riesaminare tempestivamente il tema dell'interruzione volontaria della gravidanza. Le dieci proposte di legge presentate nella VII legislatura (C. n. 25; C. n. 26; C. n. 42; C. n. 113; C. n. 227; C. n. 451; C. n. 457; C. n. 524; C. n. 537 e C. n. 661), pur divergendo su questioni di principio, tengono conto di due fatti politici: le elaborazioni compiute nella legislatura precedente, che in alcuni casi sono state sostanzialmente riprese, e la richiesta di referendum abrogativo, ancora pendente, dell'intero titolo del codice penale «*Dei delitti contro l'integrità e la sanità della stirpe*», che, in assenza di un intervento legislativo del Parlamento, potrebbe portare a laceranti divisioni nella società civile. Inoltre, la sentenza della Corte costituzionale 18 febbraio 1975, n. 27, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 546 del codice penale, nella parte in cui non prevedeva che la gravidanza potesse essere interrotta, in caso di danno, o pericolo, grave, medicalmente accertato non altrimenti evitabile, per la salute della madre.*

*Le Commissioni riunite IV e XIV predispongono un testo, che è frutto di un lavoro collegiale, ma che non è espressione di unanime consenso. Il 13 dicembre 1976 si apre in Assemblea la discussione sulle linee generali.*

*Bozzi, primo firmatario della proposta: «Disposizioni per una procreazione responsabile, sull'interruzione della gravidanza e sull'abrogazione di alcune norme del codice penale» (C. n. 42), interviene nella seduta dell'11 gennaio 1977.*

*Partendo dalla considerazione che il tema dell'aborto è un tema comunque doloroso e amaro, per le implicazioni morali e religiose che inevitabilmente comporta, Bozzi sottolinea tuttavia che lo Stato deve prendere una posizione aliena da pregiudizi e adeguata al pluralismo che caratterizza il tessuto sociale. L'intervento legislativo deve mirare in primo luogo ad una procreazio-*

*ne responsabile, che conduca ad una comunità familiare responsabile e in secondo luogo a combattere la clandestinità del fenomeno abortivo. Bozzi critica in particolare la proposta della Democrazia cristiana (Piccoli ed altri C. n. 661), che costituirebbe un passo indietro rispetto alla nota sentenza della Corte costituzionale del 1975.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, sul tema dell'aborto era già stato detto tutto nella passata legislatura. Il dibattito si è ora ripetuto, con molta ritualità e, temo, con scarsa utilità. Vi è da sottolineare soltanto, all'attivo, che un autorevole collega della democrazia cristiana ha rimpianto il testo proposto nella passata legislatura, ritenendolo preferibile a quello attuale.

Quale la ragione del mio intervento? Aggiungere una nota alla ritualità? No, questo mio intervento vuole soltanto significare l'adesione del gruppo liberale all'impianto generale della proposta di legge; il nostro pensiero è stato già manifestato con la nostra iniziativa legislativa e confermato in sede di comitato ristretto delle Commissioni riunite ed in sede di Commissione affari costituzionali, in cui ebbi l'onore di essere relatore.

Certamente sono in noi perplessità e riserve. E chi non ne ha? In sede di esame degli articoli e degli emendamenti esprimeremo partitamente il nostro pensiero (anche se qualche accenno per quanto attiene il profilo penalistico è già stato anticipato dal collega Costa). Il mio discorso concernerà le linee generali del testo in esame. Mi spiace che non sia presente l'amico e collega onorevole Piccoli, il quale evidentemente ha dovuto compiere uno studio accurato di diritto comparato per concludere che la normativa in esame, ove dovesse diventare legge, sarebbe la peggiore d'Europa. Credo che vi sia in questa asserzione dell'esagerazione. Comunque, se si dovesse fare una comparazione fra le varie proposte di legge, credo che l'«oscar» negativo – *absit injuria verbis* – spetterebbe proprio a quella della democrazia cristiana, la quale è confusa, macchinosa, burocratica, sospetta – come dirò – anche di incostituzionalità e, sotto taluni profili (là dove, ad esempio, fa ricorso all'istituto dell'affidamento preadottivo) di assai dubbio senso umanitario.

La verità è, onorevoli colleghi, che ogni disciplina sull'aborto è difficile: la materia è amara, ha implicazioni morali e religiose; e questa al nostro esame, elaborata con inevitabili atteggiamenti compromissori, è, secondo noi, l'abito possibile per una realtà fatta di profonda tristezza. Sappiamo bene, colleghi della democrazia cristiana, che spegnere una vita è spegnere una speranza per la società e per la storia. Lo sappiamo, ma lo Stato non può restare inerte di fronte a certi fenomeni sociali. Lo Stato deve prendere una posizione, aliena da pregiudizialità, non manichea, ma una posizione che tenga conto delle varie correnti sociali e culturali che compongono la comunità nella quale viviamo, di quello che, con terminologia usata ed abusata, si chiama pluralismo sociale.

Potremmo dire che questa proposta di legge si difende per la sua collocazione nella centralità, essendo attaccata, con critiche di segno opposto, da una parte e dall'altra dello schieramento politico. È criticata dalla democrazia cristiana e dal Movimento sociale italiano-destra nazionale, anche dagli esponenti della sua più recente germinazione, nell'assunto che è troppo permissiva, perché liberalizza l'aborto, perché esalta il diritto all'aborto. D'altra parte, radicali e demoproletari, sia pure con variazioni di tono sullo stesso tema di fondo, la attaccano perché restrittiva, perché impraticabile, perché non consente l'effettiva fruizione del suo disposto.

Ma io non mi soffermerò, per difendere l'impianto della proposta di legge su un tale argomento, che è senza dubbio criticabile. Dicevo che lo Stato deve assumere una posizione di neutralità, non di indifferenza. E il testo normativo proposto non dimostra indifferenza quando, per esempio, ammette l'istituto dell'obiezione di coscienza: esso rispetta certi valori che sono nella società. Ma, di fronte a pregiudiziali ideologiche, lo Stato deve tenersi lontano. Allora, domandiamoci: quali sono gli obiettivi che questa proposta di legge intende raggiungere? Quali sono i beni che intende tutelare? Secondo me, essi sono due, di cui il primo è un concorso alla realizzazione della libertà dall'aborto. Credo che questo obiettivo ci unisca tutti in quest'aula. Tuttavia la proposta in esame non basta, perché occorrono altri contributi; è stato detto e ripetuto che occorrono attrezzature sociali, oggi carenti; occorre soprattutto un diverso ambiente e un diverso alimento culturale; occorre un intervento – tuttora inesistente – di tutto l'apparato pubblico, dallo Stato alle regioni e ai comuni. Ci muoviamo lungo questa strada, ma – diciamolo pure, realisticamente – siamo ai primi passi; il traguardo è lontano. La proposta di legge è un elemento concorrente, in questo processo, al raggiungimento del grande traguardo della procreazione responsabile (che si riallaccia alla riforma del diritto di famiglia), per la creazione, appunto, di una comunità familiare responsabile, di una comunità di cittadini liberi e coscienti.

Il secondo obiettivo, più immediato e diretto, della proposta di legge è quello di combattere la clandestinità del fenomeno abortivo. L'aborto è una piaga, la clandestinità dell'aborto è l'aggravamento della piaga, è la cancrena. Come la vogliamo combattere? Qui si confrontano, vorrei dire si scontrano, due modi di pensare. C'è chi, come i colleghi e amici della democrazia cristiana, pensa ancora ai gendarmi, ai giudici, o mette su un collegio medico legale, impraticabile, macchinoso, al limite anche offensivo della dignità della donna; un collegio che può decidere a maggioranza naturalmente (come ogni collegio) e magari con qualche diretta o indiretta influenza politica o partitica. E si combatte la clandestinità configurando sempre l'aborto come reato? O forse si preferisce tener salvo il principio dell'illiceità penale dell'aborto anche a costo di pagare il prezzo della clandestinità, e quindi della degradazione e a volte anche del pericolo di morte per la donna che essa comporta?

Io vorrei brevemente soffermarmi sulla proposta di legge della democrazia cristiana, che certamente tutti i colleghi democristiani hanno studiato e meditato, ma non tutti hanno firmato. Innanzitutto, questa proposta della democrazia cristiana costituisce un passo indietro rispetto alla nota sentenza della Corte costituzionale del 1975, perché – è evidente – esclude la prevedibilità del danno o del pericolo di danno per la salute della donna; riconferma quell'articolo 54 del codice penale che proprio la sentenza della Corte – e su questo non vi può essere dubbio di interpretazione – ha voluto annullare, in quanto il suddetto articolo 54 richiede un danno o un pericolo attuale e la Corte ha affermato che il danno o il pericolo può essere anche solo prevedibile. Voi – colleghi democristiani – lo avete escluso, avete parlato di danno o pericolo attuale. Può essere una svista, però è sicuramente un passo indietro. Nella proposta di legge democristiana si viene poi a creare una figura penale anomala che – lo dico come studioso, se consentite, non c'è nessuna acredine in queste parole – non sono riuscito a capire. Si dice che l'aborto non è punibile. Ma – ne parlavo poco fa con un illustre studioso di queste cose – «non è punibile» è la formula tipica per indicare che un fatto è penalmente rilevante, è come taluno usa dire, un illecito penale, ma ad esso tuttavia non si applica, per il concorso di alcune circostanze, la pena. Quindi si richiede un giudice. Allora, questo collegio medico-legale, che deve compiere taluni accertamenti o, al limite, può riconoscere la necessità della interruzione della gravidanza, è esso stesso un giudice? Dichiarerà la non punibilità dell'aborto? Oppure si dovrà fare poi un altro processo al fine di stabilire se il giudice, perito dei periti, conferma quel giudizio? E creiamo un giudice speciale nel collegio? Vedete dunque quanti sospetti di incostituzionalità gravano sin d'ora sulla proposta democristiana e in ogni caso quale terribile macchinosità e quale impraticabilità caratterizzino questa proposta di legge.

Vi è poi l'istituto dell'affidamento preadottivo che io ho definito scarsamente umano. In certe zone depresse della nostra Italia, dove c'è tanta fame, tanta povertà, questo istituto si può prestare ad essere utilizzato come strumento di procreazione anche su commissione, e, starei per dire, rischia di ridurre la donna ad un'incubatrice: degrada la nobiltà della maternità ad un mestiere: io fabbrico il figlio sapendo che dovrà essere adottato da un altro. Sarà che la mia sensibilità non è come la vostra – colleghi democristiani – ma io sento che qui c'è qualche cosa di ruvido, qualche cosa che mi fa reagire. Ma si obietta che occorre tener conto della sentenza della Corte costituzionale: al riguardo dobbiamo intenderci, poiché questa sentenza in certi momenti viene esaltata ed in altri mortificata, passando dall'altare alla polvere.

Quando la Corte costituzionale emette una sentenza con la quale dichiara ammissibile il *referendum* abrogativo dell'intero titolo del codice penale riguardante l'illiceità dell'aborto, vuol dire che la Corte ammette che,

se l'esito di quel *referendum* è positivo, ne deriva una completa depenalizzazione dell'aborto. Avrà pure un significato aver sancito tale ammissibilità; dovremmo trarne delle conseguenze logiche, ma voi di questo non parlate.

Veramente questa sentenza della Corte mi ha fatto riflettere su alcuni temi. L'altro giorno si è svolto un dibattito in occasione della presentazione del libro di un noto giornalista: *La sentenza cancellata*; in quella sede era presente anche il ministro Bonifacio. Io espressi le mie riserve su quello che si chiama *dissent*, cioè la motivazione del dissenso. Essa è conosciuta in altri Stati e, ripensandoci, sarebbe forse opportuno che il relativo istituto fosse introdotto nella nostra pratica giudiziaria, per lo meno presso la Corte costituzionale. Per quest'ultima ho il massimo rispetto e, come ho avuto occasione di scrivere, la Corte ha reso grandi servizi alla democrazia italiana inserendo, in un circuito giuridico stanco, sclerotico e contraddittorio come quello italiano, la linfa dei valori della nostra Costituzione.

Bisogna riconoscere che talvolta, anche sospinta da volontà di supplenza, la Corte assume una condotta che non solo esorbita dai limiti delle sue attribuzioni, ma che si realizza in sentenze contraddittorie, come quella, appunto, di cui si parla. È stato anche scritto, infatti, che questa è una sentenza criticabile. Nel collegio della Corte costituzionale, è a tutti noto, le sentenze, prima di essere approvate, vengono lette con le relative motivazioni. Evidentemente può esservi qualche giudice dissenziente che si ingegna di introdurre qualche paroletta, qualche frase che possa per così dire salvargli l'anima. Ecco come può uscirne – come nella presente fattispecie – qualcosa senza coerenza, senza una logicità assoluta.

Quali sono in fondo, al di fuori di queste critiche, i principi che si possono enucleare dalla sentenza della Corte? Sostanzialmente due: e non credo che su di essi alcuno possa discutere. Il primo è rappresentato dalla proporzione nella tutela tra la posizione della donna, o meglio della salute della donna, ed il diritto alla nascita (non dico alla vita). Tanto nel codice Zanardelli quanto nel codice Rocco, sia pure sotto diverse angolazioni, il bene fondamentale protetto era il diritto alla nascita. Si era discusso se l'articolo 54 del codice penale sullo stato di necessità potesse essere applicato; non era comunque una peculiare esimente del reato di aborto. Ebbene, la Corte ha ristabilito una proporzione, un equilibrio ed anzi ha posto l'accento della tutela in maggior misura in favore della salute della donna: questo è il primo punto, indiscutibile.

Il secondo è quello già enunciato. E cioè che il pericolo per la salute della donna non solo deve essere attuale, ma può essere prevedibile. Ed allora potete vedere – vi ritornerò fra poco – come si allarghi il campo, come si apra un panorama, come si tracci un itinerario che fatalmente arriva al traguardo al quale arriva la proposta di legge al nostro esame. Non il danno attuale, accertabile, ma un danno, anche psichico (che non significa poi psichiatrico) soltanto prevedibile.

Io domando, dopo aver meditato a lungo (sono questi dei problemi che angosciano tutti), dove è detto nella sentenza della Corte, a prescindere dall'argomento sulla ammissibilità del *referendum* abrogativo, qualcosa che conferisca rango costituzionale all'articolo 546 del codice penale sull'aborto. E dove è affermato che l'aborto debba essere considerato sempre reato? Tutto questo non è detto da nessuna parte. Ma è chiaro che la sentenza della Corte, in conformità dei poteri di cui questa dispone, si riferisce alla normativa vigente, all'articolo 546 e all'articolo 54 del codice penale, e, in relazione allo *ius conditum*, stabilisce la conformità alla Costituzione o la non conformità. La sentenza della Corte può anche avere un valore pedagogico, ma non vincolante, perché altrimenti vi è confusione di poteri, c'è straripamento di poteri. Questo veramente, collega Pennacchini, sarebbe uno spregio alla Costituzione.

Allora il legislatore è libero. Se la Corte non ha stabilito che l'aborto debba essere sempre reato, vi è una discrezionalità di merito del Parlamento, purché si rispettino due principi: quello della tutela della salute della donna e l'altro relativo alla tutela del nascituro. Questi sono i principi entro i quali la discrezionalità del legislatore è confinata; se dovesse violarli, il suo comportamento sarebbe incostituzionale. Ma se in base all'esigenza di tutela, così come contenuta nella proposta al nostro esame, si dà al nascituro una protezione diversa da quella prevista attualmente dalla legge penale, siamo nei limiti della Costituzione, e la Corte non può entrare, in base alle norme che ne regolano l'operato, in valutazioni di merito: sarebbe, ripeto, uno sconfinamento di poteri.

Vorrei tornare per un attimo, signor Presidente, sul tema della prevedibilità del pericolo, a cui ho fatto cenno poco fa. Quando la sentenza della Corte ammette la prevedibilità del pericolo rende evanescente il confine tra l'oggettivo ed il soggettivo. Quale medico potrà dire, in un caso come questo, se un pericolo per la salute della donna è prevedibile o meno? La verità è che questa materia non consente *magistratus* (uso una parola adoperata dal collega Pennacchini); non v'è campo per quella che, con un termine di moda, si chiama oggi «terzietà», cioè per il giudice che si assida come arbitro imparziale. Non c'è possibilità di analisi medica. Noi ci troviamo di fronte ad un dramma che si consuma tutto nella solitaria coscienza della donna.

D'altra parte, secondo questa nostra proposta di legge, la decisione della donna è veramente un atto di impulso, di arbitrio? No, essa non si configura in tale maniera. Non è una manifestazione di autogestione del proprio corpo, non è l'espressione di un femminismo libertario che esalta ed esaspera il diritto all'aborto. Questo voi lo trovate in altra proposta di legge, quella presentata dai colleghi Corvisieri e Pinto. Lì veramente c'è il diritto all'aborto incondizionato, sino all'ultimo momento della gravidanza, salvo le eventuali controindicazioni. Non solo: è tanto terrificante questa costruzione che, con una logica spietata, Corvisieri e Pinto dicono che il medico che si rifiuta di prestare la sua opera per interrompere la gravidanza

può essere punito con la detenzione perché si oppone all'esercizio di un diritto, commettendo un illecito penale.

Ma la proposta di legge al nostro esame è ben lontana da queste formulazioni. In essa è presente l'intervento dello Stato. L'espressione «è consentita» ha un significato, non è messa lì a caso: significa che lo Stato interviene, naturalmente secondo la coscienza collettiva, facendo delle leggi che possono essere agibili, non creando costruzioni macchinose e impraticabili. Interviene, consente, pone dei condizionamenti: la decisione della donna è un punto di arrivo, onorevoli colleghi della democrazia cristiana, di un procedimento. Certo, taluno potrà trovarlo, come i radicali e i demoproletari, pesante; altri come voi, tenue. Ma c'è una valutazione di merito, corrispondente alla coscienza sociale in questo momento, a una coscienza sociale che si muove verso traguardi di autonomia e di responsabilità.

E questo procedimento ha tre tappe: c'è l'incontro della donna con il sanitario, che è un fatto già di per sé drammatico, una sorta di confessione laica; poi c'è il dialogo (al quale non so perché non si voglia dare alcuna importanza) in cui il medico è chiamato a una funzione nuova, che non lo degrada ma lo nobilita, una funzione di mediazione sociale; c'è infine il ripensamento per un congruo periodo. Lo Stato esige l'adempimento di queste condizioni e se esse non sono osservate lo Stato interviene e configura la interruzione della gravidanza come un illecito penale.

Sono dunque tre tappe di garanzia per creare una legge che possa essere utilizzata, che non sia mistificatoria: sono tre tappe di garanzia di un giudizio responsabile e sofferto, sono l'attestazione di un peculiare stato di necessità.

L'onorevole Pennacchini, il cui discorso ho particolarmente apprezzato – egli ha sempre un tono un po' pontificale – si è posto talune domande: «l'obiettività, l'equità dell'esame esiste in ogni caso, ogni donna è sempre serena nel suo giudizio, è sempre cosciente di quello che compie, valuta sempre bene e fino in fondo, pone sempre esattamente in raffronto da un lato le circostanze che la spingono ad abortire e dall'altro la tremenda necessità di sacrificare la sua creatura, decide sempre per necessità inderogabile, mai per egoismo, per ignoranza, per paura, per errata valutazione delle condizioni sociali, economiche, ambientali, familiari?».

La risposta è questa: può darsi che ciò avvenga; ma – lo dico all'onorevole Pennacchini e lo dico a voi – tutta la storia giudiziaria è percorsa da errori! È stato detto che la storia dell'umanità si poteva scrivere scrivendo la storia degli errori giudiziari. È un costo che la giustizia fatalmente paga, così come lo paga la scienza lasciando anche morti nel suo progredire. Anche la scienza ha un costo, ha un prezzo. Ogni legge ha il suo prezzo; non ci sono leggi perfette, soprattutto in una materia tanto controversa e complessa come questa.

Certo, ci potranno essere abusi, deviazioni, frodi; potrà accadere che a quelle domande dell'onorevole Pennacchini si debba dare qualche volta una

risposta positiva, ma non per ciò la società e lo Stato possono restare inerti di fronte alla più rilevante e diffusa domanda sociale, volta a combattere la cancrena della clandestinità dell'aborto, come momento per arrivare al traguardo della libertà dall'aborto. Esistono casi di deviazione, ma io penso, onorevoli colleghi, con tutta umiltà, che sia molto meglio sottrarli al giudizio degli uomini.

Concludendo, noi liberali riteniamo che la donna italiana, per l'alto senso di responsabilità che va dimostrando, meriti la fiducia del Parlamento (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

Seduta del 20 gennaio 1977

*L'Assemblea discute l'articolo 6 del progetto nel testo proposto dalla Commissione.*

*Bozzi interviene in relazione al secondo comma, che dispone che le strutture ospedaliere rette da enti religiosi possono svolgere pratiche abortive solo su loro esplicita richiesta.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, svolgerò un intervento assai breve su una questione che, tuttavia, ritengo delicata e importante per i principi che involge. Mi riferisco al secondo comma dell'articolo 6 che, a mio modo di vedere, introduce un istituto anomalo e, per molti aspetti, viziato di incostituzionalità. Come i colleghi sanno e come meglio vedremo quando passeremo all'esame dell'articolo 7, questa proposta di legge contiene il principio della obiezione di coscienza, principio giusto, dato che la materia involge anche principi morali e religiosi. L'obiezione di coscienza, tuttavia, è un fatto, appunto, di coscienza, e la coscienza è un fatto dell'individuo: un fatto, cioè, estremamente personale. Quindi, mentre si comprende e si approva da parte nostra l'obiezione di coscienza del personale sanitario o di quello che svolge attività ausiliaria, non ci si spiega come, in questo secondo comma dell'articolo 6, si possa parlare di obiezione di coscienza di un ente. In esso infatti si prevede che gli ospedali retti da enti religiosi possano chiedere di svolgere pratiche abortive: ne sono quindi per legge esentati, salvo che non lo richiedano. Si introduce così, in maniera abbastanza grave nella sostanza, l'istituto dell'obiezione di coscienza collettiva, dell'ente, che viene espressa poi in forma burocratica, nella realtà, dal consiglio di amministrazione dell'ente stesso, il quale, a maggioranza, decide se i medici e il personale ausiliario debbano avvalersi dell'obiezione di coscienza che, invece, è un fatto che inerisce esclusivamente alla personalità umana e non è delegabile ad altri soggetti. Trovo perciò molto strana questa norma e, dato che ci sono degli emendamenti che vi si riferiscono, dichiaro subito che in sede di votazione ci comporteremo in modo che tale stortura venga eliminata.

Ci rendiamo conto delle ragioni che hanno dettato questa norma: però ci troviamo anche di fronte ad una legge dello Stato, che deve essere osservata da tutti. La legge stessa consente l'esenzione dalla sua osservanza per un caso di coscienza individuale, per cui non vedo perché questa esenzione debba essere estesa, vanificando la obiezione di coscienza nella collegialità e facendola diventare un fatto amministrativo e burocratico.

Queste sono le osservazioni che, riguardo al secondo comma dell'articolo 6, intendevo fare (*Applausi dei deputati del gruppo radicale*).

*Bozzi chiede nuovamente la parola per esprimere alcune osservazioni sull'articolo 10 del testo in esame, che disciplina la richiesta di interruzione della gravidanza da parte di donne di età inferiore a 16 anni.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, vorrei anche io svolgere qualche rapida osservazione in ordine a questo articolo 10.

Dico subito che la Commissione affari costituzionali, nella quale ebbi l'onore di essere relatore, espresse all'unanimità il parere che la norma andasse riveduta in quanto nel nostro ordinamento (diritto privato), la patria potestà è esercitata da entrambi i genitori, in conformità all'articolo 39 della Costituzione che stabilisce il principio della parità dei coniugi e dell'unità della famiglia, principi che verrebbero infranti qualora fosse adottata la formulazione proposta dall'articolo 10.

Quanto alla fissazione del limite di 16 anni, concordo con il testo della Commissione, perché nella società moderna e secondo le linee di sviluppo della società medesima si deve ritenere che la donna abbia raggiunto a 16 anni un tale grado di maturità e di responsabilità da poter affrontare la risoluzione di questo dramma intimo, qual è il chiedere l'interruzione della gravidanza.

**Guarra.** Il problema dovrebbe allora essere affrontato in sede di diritto civile, riconoscendo la maggiore età a 16 anni (*Commenti del deputato Mammi*). Innanzi tutto la violenza carnale è presunta fino a 14 anni, e non a 16.

**Bozzi.** Ci sono molte fattispecie, nel nostro diritto privato (le ha ricordate or ora l'onorevole Stefanelli), per le quali si prevedono maggiori età particolari; questa è una per la quale si può giustamente prevedere un abbassamento del limite generale fissato per la maggiore età.

Vorrei richiamare ora l'attenzione dei relatori sulla questione del medico che deve interpellare almeno uno di coloro che esercitano sulla donna la potestà o la tutela. Vi è innanzi tutto una violazione del principio paritario per il quale la patria potestà è esercitata da entrambi i genitori, ma si prevedono anche, per il medico, due terribili oneri. Il primo è quello di andare ad individuare chi eserciti la patria potestà. Il medico deve svolgere anche tale incombenza: si affiderà a quanto gli dirà la donna, o dovrà

effettuare delle indagini? E se tali indagini approderanno ad un risultato non esatto, il medico incorrerà in una responsabilità penale? Sono tutti interrogativi che noi ci dobbiamo porre, cercando di esonerare il medico da ciò che non rientri nella sua funzione strettamente sanitaria, o nella sua funzione di mediazione sociale nei termini in cui la stessa è stata configurata nell'articolo 3.

Il secondo onere per il medico è quello di fare una scelta, perché egli dovrebbe sentire almeno uno degli esercenti la patria potestà. Quale dei due? Anche qui si ripropongono alcuni interrogativi: quello che gli indicherà la donna? E quali ripercussioni avrà, questa scelta fatta dalla donna, sull'unità della famiglia? La donna sceglierà il padre o sceglierà la madre? Veramente bisogna procedere con estrema chiarezza.

Senza presentare formalmente un emendamento (perché è inutile presentarli per vederseli respinti), vorrei fare una raccomandazione al Comitato dei nove, quella di far sì che l'individuazione dei genitori, e quindi la conseguente responsabilità, spetta alla donna. Il medico dovrebbe solo prendere atto della dichiarazione della donna. Questa è una proposta di legge fondata sulla responsabilità della donna, e quindi l'inciso «sentita l'interessata» al secondo comma dell'articolo 10, che è estremamente equivoco, dovrebbe essere modificato per precisare che l'indicazione deve essere fornita dalla donna. La donna deve dire chi siano i propri genitori, e, se non lo dirà, il medico non procederà ad interpellarli, perché esonerato da una attività inquisitoria per adempiere la quale non avrebbe oltre tutto i mezzi.

In questo senso vorrei pregare i membri del Comitato dei nove di rimeditare il problema, al fine di presentare un emendamento che possa eliminare gli inconvenienti che ho segnalato.

*Dopo un veemente intervento di Piccoli contrario alla possibilità di consentire l'aborto prima dei 16 anni, Bozzi annuncia il voto favorevole dei liberali sull'articolo 10, ribadendo che si tratta di temi dolorosi, per i quali sono inadatti sia i toni da crociata di coloro che sono contrari, sia i toni trionfalistici di coloro che sono favorevoli.*

**Bozzi.** Chiedo di parlare per dichiarazione di voto.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Bozzi.** Ho ascoltato l'appassionato discorso del collega Piccoli, caratterizzato da uno stile che non gli è inconsueto. Come spesso avviene, probabilmente la passione lo ha trascinato: io vorrei assicurare l'onorevole Piccoli che i sentimenti di fondo che egli ha manifestato sono largamente diffusi in quest'aula, e certamente anche nel nostro gruppo sentiamo i valori della famiglia ed il ruolo che essa esercita nella società. Ma certi toni vorrei dire da crociata, certi atteggiamenti manichei – forse ho interpretato male – non ci sembrano opportuni; perché il tema è amaro per tutti,

anche per coloro che votano a favore di questa norma. In questa materia non vi sono toni trionfalistici da assumere, non ci sono da fare applausi; c'è da considerare una realtà fatta di casi assai tristi, una realtà alla quale bisogna in qualche maniera porre riparo.

Entrando nel merito, penso che probabilmente una più meditata rilettura – e vorrei dire in qualche caso semplicemente una lettura – dell'articolo 10 potrà convincere che esso non è poi così orribile come lo si è voluto rappresentare. È vero infatti che esso stabilisce un'età diversa dalla maggiore età, ma questo non è un caso eccezionale. È stato ricordato dianzi che, sia pure a fini limitati, la maggiore età è prevista nel diritto penale – che è un settore abbastanza importante, io credo – a quattordici anni. Inoltre quello preso in considerazione dall'articolo 10, onorevole Piccoli, onorevoli colleghi della democrazia cristiana – diciamo queste cose con estrema pacatezza – è l'unico caso in cui si esclude l'autodeterminazione. Quello della ragazza inferiore ai sedici anni è l'unico caso in cui si deroga dal principio stabilito dall'articolo 3 che riconosce il diritto della donna all'autodeterminazione, l'unico caso in cui occorre l'intervento del medico che deve certificare l'esistenza di cause che incidono sulla salute della ragazza.

**Natta.** Fanno finta di non capire!

**Bozzi.** Per queste ragioni il gruppo liberale voterà a favore dell'articolo 10 (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

*L'articolo 10 è approvato con votazione per appello nominale con 309 voti favorevoli, 276 contrari e 4 astenuti.*

Seduta del 21 gennaio 1977

*Nella seduta del 21 gennaio, al termine di un dibattito spesso acceso tra le forze politiche, si conclude in Assemblea l'esame degli articoli.*

*Bozzi interviene per la dichiarazione di voto finale sulla proposta di legge e annuncia il voto favorevole del gruppo liberale, nella consapevolezza che si tratta di un primo passo, migliorabile e perfezionabile sulla base dell'esperienza futura.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, il gruppo liberale deve anzitutto esprimere il proprio rammarico per la posizione assunta dal Governo in questa vicenda parlamentare. Si trattava, in questo ambito, di valutare se un fatto costituisca o meno, ancora, nella nostra società, un illecito penale e mi pare che il Governo avrebbe dovuto assumere, in proposito, una posizione di responsabilità e non di latitanza, come invece ha fatto. Di

qui il nostro rammarico per il significato costituzionale e parlamentare che questo atteggiamento riveste.

Debbo per altro dare atto al sottosegretario Dell'Andro della sua diligenza e della pertinenza dei suoi rilievi tecnici, svolti con tanto minuziosa puntigliosità fino al punto di indicare quale collocazione dovesse avere una virgola.

Ciò, del resto, ha molta importanza nella formulazione delle leggi, tanto è vero che, al Senato, in una certa circostanza, per un punto e virgola rischiò di cadere un Governo.

Detto questo, io ricordo che, nella proposta di legge sull'aborto presentata e discussa nella precedente legislatura, vi era un articolo che assegnava un *dies ad quem*, una durata alla legge. Poteva sembrare una norma strana, inconsueta senza dubbio perché la potestà di modificare una legge è implicita nella potestà legislativa. Tuttavia aveva un significato: era il riconoscimento da parte del potere legislativo della esigenza di un ripensamento, di seguire la esperienza, di rimeditare al banco di prova della realtà. Ebbene, quella norma a termine non è stata riprodotta, nonostante il mio suggerimento al riguardo, nell'attuale proposta di legge, ma io la considero implicita, perché, se vi è una disciplina che ha bisogno veramente di essere attentamente seguita nella sua applicazione, questa è la disciplina relativa all'aborto.

È una disciplina difficile, come anche ieri ho avuto occasione di dire. Non ci domandiamo se questa legge sia buona o cattiva, se meriti dieci o se meriti zero: è la materia in sé ad essere estremamente aspra ed amara; ma io vorrei dire che è l'unico abito possibile che si poteva mettere a questo corpo e non vi poteva essere sarto più abile per fare un abito migliore. Noi sappiamo bene che l'aborto è un nome diverso dalla morte, che attraverso l'aborto si spegne una speranza per la società e per la storia. Eppure, questa legge era necessaria, una legge imposta dall'esigenza di combattere l'aborto stesso e quel fenomeno degradante per la donna che è la clandestinità dell'aborto. Noi, votandola, consideriamo questa proposta di legge come un punto di passaggio, come una tappa verso un traguardo diverso e migliore, verso un assetto sociale che possa veramente estirpare, o grandemente ridurre, il fenomeno dell'aborto e, in ogni caso, limitare o grandemente contenere la clandestinità dell'aborto. Perciò la consideriamo una legge necessaria. C'è questo mercato dell'aborto clandestino, che è degradante per la donna; e, d'altra parte, dobbiamo mirare a raggiungere un modello di società che è molto lontano da noi, in cui si possa realizzare quello che, con un termine abusato, si chiama la procreazione responsabile, per cui la maternità non degrada a mestiere, ma diventa un compito altamente umano e, direi, quasi divino.

È un primo passo, forse imperfetto, che attraverso l'esperienza potremo senza dubbio migliorare. Se, nel momento in cui noi liberali annunciamo il nostro voto favorevole a questa proposta di legge, dovessimo raccogliere

dai vari interventi, alle volte vivi e vivaci che si sono susseguiti in questa aula, un appello, esso è diretto ad uno sforzo comune per eliminare le sacche di miseria, le difficoltà che vi sono in questa società per rendere più umana, più civile e più responsabile la nostra vita (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

*Al termine della seduta la Camera approva, a scrutinio segreto, la proposta con 310 voti favorevoli, 296 contrari e 1 astenuto.*

*Il Senato, nella seduta del 7 giugno 1977, vota il non passaggio all'esame degli articoli del progetto di legge trasmesso dalla Camera (S. n. 483), con 156 voti favorevoli e 154 contrari.*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA  
DI NORME DI POLIZIA FERROVIARIA

Seduta del 18 maggio 1977

*Il 18 maggio 1977 l'Assemblea inizia la discussione del disegno di legge «Delega al Governo ad emanare nuove norme in materia di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle ferrovie e di altri servizi di trasporto» (C. n. 595).*

*L'intervento di Bozzi, brevissimo, sottolinea l'imprecisione della formulazione originaria dell'articolo 3 del provvedimento, che attribuisce al Presidente della Repubblica il potere di emanare le norme delegate su proposta del Ministro dei trasporti.*

*Ricordate le disposizioni dell'articolo 76 della Costituzione (secondo il dettato costituzionale la delega è concessa al Governo inteso come organo collegiale), egli conclude esortando ancora una volta il Governo a considerare «l'importanza degli aspetti tecnico-giuridici della legislazione».*

*Il giorno seguente il disegno di legge è approvato con 176 voti favorevoli, 11 contrari e 177 astenuti. La Camera approverà definitivamente il testo modificato dal Senato nella seduta del 29 novembre 1978 (legge 6 dicembre 1978, n. 835).*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario, il gruppo liberale condivide la necessità di emanare norme in materia di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle ferrovie e di altri servizi di trasporto.

Non posso esimermi dall'osservare, per altro, che nell'originario testo ministeriale, nonostante che il titolo recasse (e rechi tuttora nel testo della Commissione) le parole: «Delega al Governo», tale delega non rientrava certamente nell'ipotesi prevista dall'articolo 76 della Costituzione. Infatti, nell'articolo 3 era attribuito al Presidente della Repubblica il potere di emanare le norme delegate su proposta del ministro dei trasporti. Quindi, in definitiva, si trattava di una delega al ministro dei trasporti. La delega prevista dall'articolo 76 della Costituzione è, invece, una delega al Governo come organo collegiale e il decreto delegato è approvato dal Consiglio dei ministri su proposta dei ministri competenti, per essere poi emanato dal

Capo dello Stato con la controfirma di questi e del Presidente del Consiglio, ai sensi dell'articolo 89, secondo comma della Costituzione, trattandosi di atto avente valore legislativo. Qui viceversa ci si sarebbe trovati di fronte ad una proposta di regolamento delegato (come dimostra la letterale dizione del precedente articolo 2 nel testo del Governo), che è una figura giuridica (lo dico per i colleghi non esperti in materia) elaborata dalla dottrina in tema di gerarchia delle fonti del diritto penale, con riguardo specifico ai reati di natura contravvenzionale, in cui la statuizione degli illeciti colpiti dalle sanzioni previste in una determinata norma legislativa è affidata ad atti della pubblica amministrazione (teoria della cosiddetta norma penale in bianco). È ovvio, però, che con tale strumento non si sarebbe potuto costituzionalmente adempiere al dettato di cui all'articolo 1, lettera c) dello stesso testo del Governo, non potendo una legge essere abrogata o modificata che da un'altra legge successiva e non da un regolamento delegato.

Sempre nel testo originario del Governo, all'articolo 1, lettera a), mi sembrano trasfuse norme più di carattere regolamentare che propriamente legislativo; inoltre altre osservazioni si potrebbero fare nella lettera b)...

**La Rocca, Relatore.** Onorevole Bozzi, ella mi darà atto, però, che tutti questi punti sono stati modificati dalla Commissione.

**Bozzi.** Certo, onorevole relatore; anzi, da questo punto di vista le mie brevi considerazioni potrebbero ritenersi del tutto superate. Non mi sono astenuto dal farle per ricordare a me stesso e a noi tutti (Governo compreso) l'importanza degli aspetti tecnico-giuridici della legislazione e l'esigenza di non trascurare, in sede di formulazione dei progetti normativi, certi essenziali elementi di carattere costituzionale e sistematico. Grazie, signor Presidente.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUI PROBLEMI RIGUARDANTI L'AMMINISTRAZIONE  
DELLA GIUSTIZIA

Seduta del 31 maggio 1977

*La seduta del 31 maggio 1977 è in larga parte occupata dallo svolgimento di interrogazioni ed interpellanze relative ai problemi riguardanti l'amministrazione della giustizia.*

*Bozzi svolge la sua interpellanza (n. 2-00179) con la disposizione d'animo di chi vede moltiplicarsi intorno a sé segnali di crisi, dalle liti tra le procure al sovraffollamento delle carceri, dalla «patologia dei tribunali» alle frequenti evasioni.*

*Egli però non intende soffermarsi sulle disfunzioni connesse a difetti di organizzazione o a carenze di strutture. Il problema più urgente è quello «della concezione della giustizia nella società», messa in discussione da ciò che definisce come le «deviazioni» e gli atteggiamenti politici esibiti da taluni magistrati.*

*Bozzi dichiara tuttavia di aver scelto lo strumento dell'interpellanza «per esprimere una preoccupazione che è del Paese», e non per chiedere al ministro di adottare provvedimenti disciplinari, giacché «quando un magistrato è nell'esercizio della sua attività giudiziaria, il potere esecutivo deve arrestarsi». Il giudice vive nella società, continua Bozzi, ed è naturale che ne assorba gli umori, ma non può sostituirsi al Parlamento, che è e rimane l'interprete diretto della volontà popolare.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, dobbiamo fare un'amara constatazione, cioè che in questa Italia alquanto scollata anche le cose dell'amministrazione della giustizia non vanno bene. I sintomi sono molteplici. Sentiamo un dialogo da colle a colle romano tra il procuratore generale della corte di appello di Roma e il ministro dell'interno dapprima aspro e vivace, poi, lungo il corso, ingentilitosi. Certamente ciò non è edificante; certamente i rapporti fra i poteri dello Stato non sembrano avere quel coordinamento che sarebbe necessario. Assistiamo alla patologia di tribunali, di corti di assise che non possono esercitare la loro funzione di giustizia perché i componenti, presi dalla paura – non esprimo un giudizio di valore – si rifiutano. Si pensa, quindi, a provvedimenti straor-

dinari, a trasferimenti di competenza, che sono tutti segno di debolezza. Le evasioni dalle carceri continuano e non è certamente ragione di esultanza per nessuno il fatto che, anziché porre mano all'attuazione della riforma, si debba ricorrere a misure più dure di vigilanza, di prevenzione ed anche di repressione.

È tutto un quadro, onorevole ministro Bonifacio – non ne addebito a lei la responsabilità – sconcertante, in una società che è convulsa, che è ancora largamente eterogenea sia dal punto di vista sociale sia da quello politico.

Ma noi siamo preoccupati anche di un altro fatto che qui crediamo di avere il diritto ed anche il dovere di denunciare. Mi riferisco a talune deviazioni e a taluni atteggiamenti di magistrati. Sappiamo che il tema è delicato, e noi non ci siamo avvalsi dello strumento regolamentare della interpellanza per avere una risposta dal ministro che dichiarasse gli interventi che egli crede di poter adottare, perché non chiediamo interventi dal ministro. Abbiamo scelto lo strumento in questione, che ci offre la possibilità di parlare in questa Camera e quindi nel paese, per esprimere una preoccupazione che è del paese.

Non chiediamo, dicevo, al ministro provvedimenti di sorta: quando un magistrato è nell'esercizio della sua attività giudiziaria, il potere esecutivo deve arrestarsi. E, se anche vi possono essere esorbitanze e deviazioni, è preferibile sopportare le une e le altre anziché compiere un intervento che potrebbe ferire la libertà e l'indipendenza della magistratura. Crediamo che la libertà possa produrre ferite, ma che le sappia risanare da se medesima. Abbiamo, comunque, il dovere, quali uomini politici, quali interpreti diretti della volontà popolare ed anche – mi sia consentito – quali appartenenti ad una classe politica che pose mano alla elaborazione della nostra Carta costituzionale, di fare la denuncia alla quale mi riferisco.

Vi è oggi una larga tendenza, a tutti nota, in taluni settori della magistratura, di servirsi di quell'atto solenne di volontà popolare che è la sentenza per fini politici. Vorrei essere estremamente chiaro: il giudice vive nella società, la funzione di giustizia è una funzione sociale, il diritto è esso stesso uno strumento di trasformazione sociale. Vi è, però, un limite al di là del quale il giudice non può e non deve andare. È limite difficile da individuare e quindi la cosiddetta imparzialità del giudice o, come taluno preferisce dire, con frase coniata di recente, la «terzietà» del giudice, è uno sforzo continuo, una tensione, una sorta di «abito» che si deve conquistare. Il giudice – dicevo – vive nella società. Guai se così non fosse! Non concepiamo un giudice «rarefatto», che viva in una campana pneumatica, lontano, in un mondo siderale. No! Deve vivere, sentire le vibrazioni, capire che il diritto incalza la vita ed è da essa incalzato, fare egli stesso circolare il diritto nella società! La legge è però creata dalla volontà popolare. Mentre noi, in Parlamento, siamo gli interpreti diretti di tale volontà popolare, il giudice ne è interprete mediato. Egli, cioè, non può in alcun

caso trasformarsi in creatore del diritto. Sappiamo per altro molto bene – lo sa anche chi, come me, ha fatto per qualche anno il magistrato ordinario – che nel passaggio tra la norma astratta e la fattispecie concreta, vi è da compiere un'opera di mediazione, di aggiustamento alla realtà, alla società vera. Lo sappiamo, dicevo. Ma anche qui occorre sempre andare alla ricerca continua – che è travaglio – di quel limite, di quel confine, al di là del quale non si deve andare.

Onorevoli colleghi, diciamo queste cose con profonda preoccupazione, rispettosi dell'indipendenza dei magistrati. Quando assistiamo a talune situazioni che si creano a livello di associazioni di magistrati (e forse un giorno occorrerà fare un discorso su queste ultime, per accertare se esse garantiscano l'indipendenza del giudice o non siano, per avventura, attraverso gli ordini del giorno e gli indirizzi che dettano, una forma di suggestione, se non addirittura di ingerenza nell'esercizio concreto dell'attività giudiziaria); quando noi – dicevo – assistiamo a delle proclamazioni per cui taluni giudici si schierano nettamente da una parte politica, non rispettando i valori della Costituzione – che non è una Costituzione classista, ma solidaristica, una Costituzione che dà alla proprietà una funzione sociale come spinta interna, non come limite esterno, ma la garantisce come espressione della personalità umana – e quando vediamo taluni giudici strappare questi principi, noi siamo preoccupati.

Onorevole ministro, se veramente dovesse prevalere questo andazzo, per cui il giudice si fa assertore di indirizzi politici, compiendo nella sentenza delle scelte che sono e devono essere riservate al Parlamento, interprete diretto della volontà popolare, si porrebbe un altro problema: quello della responsabilità del giudice. Io sono per la irresponsabilità del giudice, però ad una condizione: che il giudice, sia pure nel suo travaglio, sia pure con la maggiore comprensione e duttilità possibile, si mantenga sempre entro i confini dell'interpretazione della norma. Se egli invece vuole farsi creatore di diritto di volta in volta, non può sottrarsi ad un giudizio di responsabilità. Le due cose sono incompatibili.

Questi, onorevoli colleghi, i concetti fondamentali – che credo di avere espresso in maniera chiara e brevemente – che danno origine alla nostra preoccupazione e che riecheggiano uno stato d'animo che è nel paese. Questi fatti sono ancora più gravi di questa o di quella disfunzione connessa a difetti di organizzazione e a carenze di strutture alle quali si può porre rimedio. Qui si tratta della concezione della giustizia nella società. Quando creammo nella Costituzione il giudice indipendente, agganciammo questa sua indipendenza alla dipendenza esclusiva dalla legge. Il giudice è indipendente da ogni altro potere, è egli stesso un potere in quanto dipende soltanto dalla legge.

So, onorevole ministro, che ella dispone della potestà di iniziativa dell'azione disciplinare. È un'arma difficile e io le consiglio di usarla con grande parsimonia. Però è bene che nel paese questi problemi si dibattano, è

bene che i giudici sentano qual è la volontà del paese attraverso la parola dei rappresentanti del popolo.

Onorevole ministro, lei ha tanti compiti da svolgere ed io credo che, se anche da quel banco verrà una parola che non sia di censura, ma che ci riporti ai valori della Costituzione, ebbene questa parola sarà utile.

Mi consenta, per finire, di manifestare la mia disapprovazione per quanto ha fatto il Consiglio dei ministri in una delle ultime riunioni quando, in relazione al convegno di una corrente dell'Associazione magistrati svoltosi a Rimini, ha chiesto al Consiglio superiore della magistratura di indagare se in quei discorsi e in quella mozione conclusiva si potessero ravvisare degli illeciti (*Interruzione del deputato Mellini*). Quando il Governo prende queste cantonate, quando chiede al Consiglio superiore della magistratura di fare cose che non può e che non deve fare, allora veramente quello scollamento comincia ad essere generale ed assai preoccupante.

*Il tema dell'azione disciplinare occupa tutta la replica di Bozzi. Egli riconosce l'impegno del ministro Bonifacio, ma dall'esecutivo desidererebbe maggiore chiarezza.*

**Bozzi.** Onorevole ministro, la vicenda che ha per protagonista il procuratore della Repubblica di Milano è particolarmente grave, perché non si tratta soltanto di una violazione di legge (le violazioni di legge possono commetterle tutti, anche i giudici), ma di una violazione di legge non incolpevole, voluta e in certo senso polemica: il che costituisce un atto di accusa verso il Governo e la classe politica. Il procuratore della Repubblica di Milano dice: le carceri esplodono, io non sono in condizione di applicare la legge. Questo è il grave della situazione, che va al di là del caso singolo e involge un problema sul quale da tanto tempo ci stiamo soffermando. Tornando al suo ampio discorso, io penso di poterlo definire un discorso di buone intenzioni, nutrito anche di dichiarazioni di fiducia. Io mi auguro che ella abbia la possibilità di tradurre in atto questi suoi propositi, e per parte nostra le saremo vicini.

Quanto alla funzione del giudice, mi pare che ella abbia concordato con la mia impostazione, affermando che il giudice non può essere asettico, vive nella società, serve la società, non può avere una funzione statica, poiché la società si muove, il giudice si muove con la società e la stessa legge va interpretata secondo l'evolversi della società, ma sottolineando anche che tutto questo ha un limite: il giudice, cioè, non può trasformarsi in creatore di legge. Si tratta di un limite difficile da ricercare ma occorre avere la volontà di ricercarlo e non la volontà di non ricercarlo! Certo nessuno pensa che oggi il giudice possa limitarsi ad adempiere alla statica funzione, che gli assegnava il Montesquieu, di essere *la bouche de la loi*. C'è invece l'esigenza di un'opera di mediazione, di adeguamento, di un travaglio continuo. Tutto questo noi lo riconosciamo. Quanto all'atteggiamento del

Governo, mi è sembrato – forse non sono stato molto attento alla risposta del ministro, e sarei lieto di essermi ingannato – che le dichiarazioni dell'onorevole Bonifacio siano state un tantino elusive. In effetti, l'errore commesso dal Governo in merito agli atteggiamenti assunti da taluni magistrati al convegno di Rimini è stato quello di chiedere al Consiglio superiore della magistratura un atto che esso non poteva porre in essere. Infatti, il Consiglio superiore della magistratura esercita, attraverso una sua speciale sezione, funzioni di giudice delle eventuali infrazioni disciplinari: ed il giudice non può trasformarsi in indagatore e non può divenire pubblico ministero. Il Governo avrebbe potuto, semmai, invitare il ministro guardasigilli a valersi del suo potere di promuovere l'azione disciplinare. Non lo ha fatto. Queste sono confusioni assai gravi, a mio parere.

Vorrei poi rivolgerle, onorevole ministro, una preghiera. Il collega Pannella, nel suo primo intervento nel corso di questa seduta – non so, essendomi brevemente assentato dall'aula, se egli abbia ripreso l'argomento nel suo secondo intervento – ha denunciato il trattamento riservato nelle carceri a taluni detenuti. Ho ragione di pensare che il collega Pannella affermi cose esatte. Ora, noi non possiamo vivere sotto l'impressione che nel nostro paese, nell'anno di grazia 1977, siano in atto dei trattamenti incivili della natura di quelli denunciati dal collega Pannella. La pregherei pertanto, onorevole ministro, di trovare il modo di darci, in questa sede o in sede di Commissione, delle spiegazioni, dicendoci se tali affermazioni siano esatte e in quale misura, o se non siano esatte; e, se malauguratamente siano esatte, cosa si ha intenzione di fare.

Prendo atto, con piacere, che anch'ella ritiene che dell'azione disciplinare si debba fare un uso prudente, il che non significa che non se ne debba fare uso affatto. Certo, sarebbe una assai triste situazione quella in cui il Governo dovesse largamente usare delle sue potestà di azione disciplinare nei confronti dei magistrati: ciò vorrebbe dire che la magistratura e la giustizia non funzionano più. Credo molto di più, invece, all'utilità di pubblici dibattiti della natura di quello svoltosi oggi in quest'aula, per richiamare al senso di responsabilità tutti i magistrati.

Quanto all'ultimo punto in discussione, noi siamo contrari alla concessione di una amnistia, che consideriamo sempre un atto di debolezza, soprattutto in questo momento, per le motivazioni che ne sarebbero alla base. Inoltre, la società non ha alcun bisogno che si rimettano in circolazione quelli che comunemente vengono chiamati manovali del crimine: questa manovalanza minuta, estremamente diffusa e fastidiosa, è veramente una delle cause del malessere che ci travaglia.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA PARITÀ DI TRATTAMENTO TRA UOMINI E DONNE  
IN MATERIA DI LAVORO

Seduta del 30 giugno 1977

*L'Assemblea discute il disegno di legge «Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro» (C. n. 1051), il cui esame è stato abbinato a numerose proposte di iniziativa parlamentare. Il provvedimento afferma il principio della parità tra uomo e donna in riferimento all'accesso al lavoro, alla formazione professionale, al trattamento economico e allo sviluppo di carriera.*

*Nella XIII Commissione (lavoro e previdenza sociale) si apre un ampio dibattito sulla condizione femminile e in particolare sulla donna lavoratrice, soprattutto nell'ambito del Comitato ristretto incaricato di redigere il testo unificato.*

*L'articolo 1 del provvedimento, dopo aver vietato qualunque discriminazione basata sul sesso in ambito lavorativo, dispone, al quarto comma, che eventuali deroghe sono ammesse solo per mansioni particolarmente pesanti, individuate attraverso la contrattazione collettiva. Bozzi richiama l'attenzione del Ministro del lavoro Tina Anselmi, presente in Aula, e del relatore sul contrasto tra tale disposizione e l'articolo 51 della Costituzione, che riserva esclusivamente alla legge l'individuazione di tali deroghe.*

**Bozzi.** Come ha affermato poco fa nel suo intervento il collega onorevole Costa, noi voteremo a favore di questo provvedimento, nonostante qualche perplessità in ordine soprattutto alla scelta del momento in cui esso viene calato nella realtà italiana.

Mi permetto assai brevemente di rivolgermi al relatore e al ministro, per richiamare la loro attenzione su una questione. Non presenteremo emendamenti, ma vorremmo che si meditasse sull'articolo 1. Tale articolo, al primo comma, sancisce la eliminazione di qualsiasi forma di discriminazione tra uomo e donna e poi, al quarto comma, prevede che, mediante accordo sindacale, si possa derogare al principio di parità per settori individuati, senza tuttavia specificare quali essi siano.

Vorrei in proposito richiamare l'attenzione del ministro e del relatore sull'articolo 51 della Costituzione, il quale stabilisce il principio di parità e, al tempo stesso, pone una riserva assoluta di legge; stabilisce, cioè, il

principio che a questa regola della parità si può derogare soltanto in forza di una legge. Viceversa, il presente provvedimento ammette che la deroga possa essere effettuata mediante contratto collettivo, che evidentemente legge non è.

Non si tratta di una questione formale, in quanto si incide sulla possibilità di difesa dei cittadini. Infatti, un accordo sindacale non può evidentemente essere impugnato davanti alla Corte costituzionale: la questione potrebbe essere portata dinanzi al tribunale amministrativo regionale, dinanzi all'autorità giudiziaria.

Pertanto, desidererei avere su questo punto una risposta della Commissione.

*Bozzi interviene nuovamente per annunciare il voto favorevole dei liberali, pur ribadendo le proprie riserve sulla legittimità costituzionale del quarto comma dell'articolo 1.*

**Bozzi.** Come è stato preannunciato dal collega onorevole Costa e da me, il gruppo liberale voterà a favore del presente provvedimento, che soddisfa un'esigenza fondamentale di giustizia. Ci duole dover constatare come talune norme, ad esempio il quarto comma dell'articolo 1, appaiano inficiati di incostituzionalità. Anche su altri articoli si potrebbero esprimere riserve; ma poiché, nell'insieme, il bilancio è positivo, confermiamo il nostro voto favorevole.

*Il provvedimento è approvato al termine della seduta con 287 voti favorevoli, 56 contrari e 5 astenuti. Il Senato approva il provvedimento (S. n. 805) con modificazioni. La Camera nella seduta del 14 novembre 1977 delibera il trasferimento del progetto di legge alla XIII Commissione in sede legislativa, che lo approva, con modificazioni, il 17 novembre. Il provvedimento è approvato definitivamente dalla Commissione lavoro del Senato in sede deliberante il 1° dicembre (legge 9 dicembre 1977, n. 903).*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA RICOSTRUZIONE NELLE ZONE DEL  
FRIULI-VENEZIA GIULIA COLPITE  
DAL TERREMOTO DEL 1976

Seduta del 7 luglio 1977

*L'Assemblea discute il disegno di legge per la ricostruzione delle zone del Friuli-Venezia Giulia colpite dal terremoto del maggio 1976 (C. n. 1479). Terminata con il 30 aprile 1977 la gestione commissariale dell'emergenza seguita all'evento sismico, il Governo presenta alle Camere un provvedimento, per gestire in maniera organica l'opera di ricostruzione. Il disegno mette a disposizione la cospicua somma di 2.400 miliardi di lire in cinque anni per il finanziamento di interventi ricostruttivi in favore dell'industria, commercio e artigianato, dell'agricoltura e delle opere pubbliche.*

*Bozzi interviene per svolgere due emendamenti e per esprimere alcune perplessità in relazione all'articolo 26-bis, che dispone l'istituzione di una commissione parlamentare, formata da quindici deputati e quindici senatori, incaricata di seguire l'attuazione della legge stessa, con particolare riferimento agli impegni delle amministrazioni centrali dello Stato, e di esprimere pareri al Governo per l'attuazione della delega relativa all'istituzione dell'Università statale di Udine.*

**Bozzi.** Chiedo di parlare sull'articolo 26-bis.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Bozzi.** Mi permetto di richiamare l'attenzione della Camera su questo articolo 26-bis, che mi sembra alquanto anomalo e suscettibile di provocare della confusione.

Nell'articolo si conferma e si accentua la tendenza a voler far fare al Parlamento ciò che lo stesso non deve fare, continuando, quindi, in quel processo di dissociazione tra potere e responsabilità che è una delle caratteristiche dei nostri tempi. Infatti, questo articolo 26-bis non si limita a costituire una Commissione con il compito di esprimere un parere al Governo, investito di delega legislativa. Su questo aspetto non vi è nulla da dire. È vero che in dottrina si discute anche della legittimità di questa at-

tività consultiva del Parlamento, ma ormai si tratta di una prassi tanto consolidata che la si può considerare una consuetudine. Quello che è grave è che a questa Commissione di deputati e di senatori si affida un compito spiccatamente amministrativo, cioè quello di seguire l'attuazione della presente legge, con particolare riferimento agli impegni di competenza delle amministrazioni centrali dello Stato.

Siamo qui di fronte ad una attività spiccatamente amministrativa. È un'attività, per giunta, continuativa: fino a quando potrà durare il processo di attuazione della legge, questa Commissione dovrà restare in piedi per seguirne l'attuazione.

Vorrei domandare al diligente relatore e al rappresentante del Governo quale sia il significato dell'espressione, non ricorrente nel nostro ordinamento giuridico, «di seguire l'attuazione della presente legge». Di che cosa si tratta? Di un potere di vigilanza, di un potere di controllo? E attraverso quali atti concreti si esplica questa attività «di seguire l'attuazione»? Con atti di stimolo, con atti eventualmente sostitutivi, con altri atti di cui non saprei definire la natura?

Ancora una domanda: questa attività di «seguire l'attuazione» concorre con l'attività propria degli organismi amministrativi istituzionalmente preposti ad esercitare il controllo sulla spesa dello Stato e delle regioni, o esclude questa attività degli enti tipici, o viene fuori una confusione per cui l'una e gli altri fanno la stessa cosa, magari intralciando la rapida attuazione di quella legge?

Come si vede, onorevoli colleghi, rischiamo di creare un precedente estremamente pericoloso. Il tutto si aggrava, però, quando si considera che questa attività «di seguire l'attuazione» si svolge anche, e particolarmente, nei confronti delle amministrazioni centrali dello Stato, e quindi si può svolgere anche nei confronti nell'attività delle regioni. Arriviamo cioè a questo assurdo, che una Commissione del Parlamento italiano controlla la spesa delle regioni, violando tutti i principi che reggono il nostro ordinamento costituzionale.

Mi rendo conto dello spirito che ha potuto animare i commissari che hanno proposto l'emendamento aggiuntivo, ma osservo che alle loro preoccupazioni risponde con sufficienza il nostro regolamento che, all'articolo 143, terzo comma, stabilisce che le Commissioni parlamentari possono chiedere ai rappresentanti del Governo di riferire, anche per iscritto, in merito all'esecuzione di leggi e all'attuazione data a mozioni, eccetera.

Qui siamo nella regola, qui c'è un'attività che si svolge *ex post*, non un'attività che segue di pari passo l'andamento amministrativo, dissolvendo e frantumando le responsabilità, e creando possibili intralci.

Credo con ciò di aver illustrato le ragioni che ci hanno spinto a presentare i nostri emendamenti 26-bis. 1 e 26-bis. 2.

*La Commissione presenta una nuova formulazione dell'articolo 26-bis, che accoglie i rilievi espressi da Bozzi, il quale ritira i propri emendamenti.*

**Presidente.** La Commissione ha presentato il seguente emendamento:

*Sostituire l'articolo 96-bis, con il seguente:*

È istituita una Commissione composta da 15 senatori e da 15 deputati, nominati in rappresentanza proporzionale dei vari gruppi parlamentari, alla quale il Governo riferisce sull'attuazione degli interventi previsti dalla presente legge. La stessa Commissione esprime il parere per l'attuazione della delega prevista dall'articolo 18

*26-bis. 3.*

Qual è il parere del Governo su questo emendamento della Commissione?

**Scotti,** *Sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica.* Favorevole, signor Presidente.

**Presidente.** Onorevole Bozzi, dopo la presentazione di questo emendamento della Commissione, mantiene i suoi emendamenti *26-bis 1* e *26-bis 2*?

**Bozzi.** Mi pare sia stato utile sollevare questa questione che con l'emendamento della Commissione è stata riportata nell'alveo regolamentare. Per questo non ho ragione di insistere sui miei emendamenti.

*Il provvedimento è approvato al termine della seduta con 350 voti favorevoli e 17 contrari.*

*Nella seduta del 28 luglio 1977 la Camera approva le modifiche al disegno di legge introdotte dal Senato (legge 8 agosto 1977, n. 546).*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA RIFORMA DELLA DISCIPLINA MILITARE

Seduta del 19 luglio 1977

*In Assemblea continua la discussione generale sul disegno di legge «Norme di principio sulla disciplina militare» (C. n. 407) e di due proposte concorrenti (C. n. 526 e C. n. 625), che le Commissioni riunite I (affari costituzionali) e IV (difesa) hanno approvato dopo circa sei mesi di approfondito dibattito. Il provvedimento del Governo mira ad una più moderna definizione del concetto di disciplina e del rapporto gerarchico all'interno delle Forze armate, che si adatti alle esigenze di una società più moderna e più democratica, nel rispetto dell'articolo 52 della Costituzione, che dispone che l'ordinamento delle Forze armate si informi allo spirito democratico della Repubblica.*

*Bozzi interviene nella discussione generale soffermandosi in particolare sul bilanciamento delle due situazioni previste dalla Costituzione: il dovere di difendere la patria e i diritti soggettivi del cittadino che è militare. Infine, annuncia il voto favorevole del gruppo liberale al provvedimento.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro della difesa, il disegno di legge al nostro esame, che è definito: «Norme di principio sulla disciplina militare», segna indiscutibilmente un momento importante nella ricostruzione dello Stato repubblicano. Certamente è amaro dover dire queste cose a trent'anni dall'entrata in vigore della Costituzione; ma è così. C'è stato un notevole ritardo, ma quel che è peggio è che questa riforma della disciplina militare è soltanto un aspetto del problema, un tassello del mosaico. La riforma sarebbe claudicante se ad essa non si accompagnassero, vorrei dire, con rapidità, altre riforme quali quelle del codice penale militare e dell'ordinamento giudiziario militare: tutti aspetti che concorrono a definire la funzione delle forze armate nello stato repubblicano.

Comunque, prendiamo atto di questo primo passo che è stato compiuto con l'apporto di varie parti politiche. Infatti, in Commissione e in Comitato ristretto si è potuta constatare una collaborazione, sicché non comprendo perché l'onorevole Labriola, nella sua relazione di minoranza, abbia voluto essere ingiusto e ingeneroso con se stesso e con il gruppo socialista, dicendo che questo testo è il frutto della collaborazione di un asse preferenziale tra democrazia cristiana e partito comunista, senza l'apporto di

altre forze politiche. Questo non è esatto; il primo apporto è stato dato proprio dall'onorevole Labriola e dal gruppo socialista, e forse in misura più modesta da altri.

Vorrei soffermarmi brevemente su quella che chiamerei l'architettura costituzionale delle forze armate nell'ordinamento democratico della Repubblica. Una architettura costituzionale – me lo consenta l'amico e collega Martorelli – che chiamerei proprio liberaldemocratica (non troverei altre espressioni). Essa si sviluppa in un edificio armonico in molte proposizioni della nostra Costituzione: nell'articolo 11, nell'articolo 52, nell'articolo 87, nell'articolo 97, nell'articolo 103. Da tutto questo complesso di norme, che qui non analizzo, si ricava la visione delle forze armate come collegate con gli organi politici e costituzionali dello Stato: non più un corpo separato, non più un ordinamento originario, distinto e a volte, vorrei dire, anche contrapposto a quello dello Stato; ma organismo inserito nella vita politica dello Stato, non più prerogativa o privilegio di alcuni poteri speciali, ma forte di popolo, democratico nel senso più pieno, più ricco della parola; collegato, dicevo, con tutte le autorità politiche dello Stato, innanzitutto con il Parlamento.

Questa architettura costituzionale pone due problemi. Il primo, che nasce da tutte le norme che ho enunciato – inserite, naturalmente, nel complesso generale della Costituzione – è quello che chiamerei un problema di bilanciamento delle situazioni, di bilanciamento degli interessi (un'espressione oggi di moda). Esistono due situazioni, entrambe previste dalla Costituzione: da una parte il dovere di difendere la patria, dall'altra i diritti soggettivi del cittadino, anche militare.

Bisogna bilanciare questo dovere con questi diritti. Si tratta di un dovere che è sacro, che attinge le vette morali e religiose della sacertà; ed è ovvio che, in questa situazione di comparazione, taluni diritti debbano cedere di fronte al dovere, perché i diritti sono sempre individuali, mentre il dovere attiene invece ad un concetto pubblico, quello della difesa della patria. L'articolo 52 è l'unico nel quale compare questo nome sacro, la patria. Si tratta di interessi della nazione, intesa non nel momento che passa, ma nella continuità delle generazioni, nel suo passato e nel suo avvenire. Vorrei quindi dire che dalla Costituzione stessa, per una interpretazione positiva, emerge la necessità di condizionamento, di affievolimento, di compressione di taluni diritti soggettivi...

**Labriola**, *Relatore di minoranza*. Di strangolamento!

**Bozzi**. Onorevole Labriola, non abbia fretta: arriverò anche a questo.

Dicevo della necessità di comprimere taluni diritti, quando questi siano d'ostacolo all'adempimento del dovere sacro di difesa della patria.

La nostra Costituzione, infatti, nell'articolo 52 – che è poi la chiave di volta del sistema – parla di «spirito democratico». Non c'è, nella nostra

Costituzione, un trasferimento dell'apparato strutturale della Costituzione e di tutti i valori che essa contiene nell'ordinamento delle forze armate. Ciò che la Costituzione reclama è il mantenimento dello spirito democratico, cioè dei valori fondamentali; gli altri possono essere sacrificati.

Naturalmente, onorevole Labriola, vi è da compiere una valutazione di congruità: fino a che punto questi diritti pur fondamentali, dell'individuo, e quindi anche del militare, del soldato, che non cessa di essere cittadino, possono essere sacrificati? C'è da fare un giudizio di congruità.

**Labriola**, *Relatore di minoranza*. Chi deve compiere questo giudizio? Il punto è questo!

**Bozzi**. Ma quanta fretta, quanta fretta! Verremo anche a questo, onorevole Labriola. C'è un giudizio di congruità, che bisogna compiere per valutare se questi diritti fondamentali siano da mantenere o da sopprimere in funzione del dovere sacro.

Ed allora si pone subito il problema della fonte normativa, cioè della identificazione dalla fonte di produzione giuridica che può compiere questo che io chiamo giudizio di congruità. Essa è costituita dalla legge oppure dal regolamento? Onorevole Labriola, la riserva di legge contenuta nell'articolo 52 (una riserva esiste) è, in realtà, molto limitata, perché si riferisce soltanto al servizio militare obbligatorio; quindi, a rigore, esclude anche il servizio militare che dà luogo ad un rapporto di pubblico impiego. Si riferisce – ripeto – al servizio militare di leva, a quello obbligatorio e non a quello volontario determinato dalla costituzione da un rapporto di impiego. Dunque, il servizio militare è obbligatorio nei limiti e nei modi stabiliti dalla legge.

Ella, onorevole Labriola, sa che una gran parte della dottrina, anche autorevole, sostiene – e non voglio dire con fondamento – che il regolamento di disciplina potrebbe costituire ancora la fonte di valutazione di quella tale congruità di cui ho parlato.

Non vi sarebbe, quindi, né una riserva di legge assoluta, né una riserva di legge relativa; e, in ogni caso, se pure vi fosse una riserva di legge anche assoluta, non ci si potrebbe spingere sino al punto di determinare, mediante una norma astratta e generale qual è quella contenuta nella legge, tutte le modalità particolari dell'esercizio, dello svolgimento della vita militare, che costituisce un qualcosa a sé, di peculiare. Non potremmo pensare, anche in presenza di una riserva assoluta; ripeto, di spingerci fino a tanto, fino a stabilire come debba svolgersi il servizio militare, fissando i doveri e le regole di condotta particolari, mutevoli nei tempi, a seconda delle esigenze di ordine interno ed internazionale.

A me pare, caro amico e professore Labriola, che ella abbia scritto delle belle pagine di socialismo un po' massimalistico, le quali, però, hanno un solo inconveniente rispetto a questo testo: sono avulse dalla realtà, non

hanno un punto di riferimento ad essa, né sono smentite: si tratta di un bel testo, ma astratto. Teniamo presente che noi abbiamo fatto la legge, una legge che definiamo di principio, una legge nella quale di questo edificio della disciplina militare costruiamo i muri maestri, le fondamenta, i cardini peculiari, affidando al regolamento – definito intenzionalmente di esecuzione – di porre in essere tutte le modalità particolari, come afferma l'articolo 3.

Si capisce come di fronte ad una comunità speciale, qual è quella militare, dalla quale non nasce una prestazione o una somma di prestazioni, ma piuttosto uno *status* generatore di posizioni diverse di diritti e anche di doveri – ma soprattutto di questi ultimi – il regolamento debba essere peculiare e debba essere considerato in relazione alla specificità di questa comunità, di questo regime di vita che non è quello generale e nemmeno quello dei dipendenti civili della pubblica amministrazione.

Credo quindi che la correttezza costituzionale sia stata rispettata: sono sufficientemente individuate le fattispecie e vi è una divisione di compiti tra legge e regolamento che risponde al dettato dell'articolo 52 della nostra Costituzione.

Passando al merito, onorevoli colleghi, devo dire subito che qualche emendamento dovrà essere apportato (lo vedremo nel corso del dibattito) e che forse sarà necessaria anche qualche ripulitura formale.

Quello che più interessa, comunque, è che lo spirito della Costituzione entra – come è stato detto ieri – nella vita militare, la permea completamente. Ma direi di più: questo spirito della Costituzione (espressione che vorrei tradurre nell'altra, più appropriata, di «valori della Costituzione») è già entrato nella vita militare, portato dal vento dei tempi, che vale più di qualsiasi norma scritta.

Il «taglio» di questo disegno di legge è secondo me soddisfacente e vorrei dire al ministro Lattanzio (e a quanti altri potrebbero, come lui – almeno immagino – nutrire qualche preoccupazione per il fatto che il Comitato ristretto abbia espunto dal testo l'articolo che faceva divieto ai militari di carriera di iscriversi ai partiti politici) che, se consideriamo appunto il «taglio» generale del provvedimento, queste preoccupazioni non hanno ragion d'essere, perché ci muoveremo in un ambiente che sarà, se si applicherà questa legge, tutt'affatto diverso.

Qual è il «taglio» di cui parlo? Io lo colgo in questo aspetto: la qualificazione dell'ordine e dell'obbedienza. È ovvio, forse addirittura banale, dire che l'ordinamento militare, l'intera comunità militare, lo stesso *status* militare si fondano sulla gerarchia e sulla disciplina. Ma c'è modo e modo di strutturare questo vincolo.

L'ordine, quale emerge dal testo che stiamo per approvare, non è più l'ordine che discende soltanto da un potere autoritativo, dalla superiorità del grado. Certo, si fonda anche su questo, ma si tratta solo dell'aspetto, della legittimazione formale, perché, come contenuto, l'ordine deve in qual-

che modo rispondere al modo di esercizio di un servizio pubblico. L'ordine, cioè, si ricollega alla necessità di servire la collettività – e specificamente questa comunità particolare che è la comunità delle forze armate – in funzione alla difesa del nostro paese.

Ecco l'angolo visuale dal quale, dunque, si deve vedere l'ordine: non atto di mera autorità, ma atto pieno di contenuto, al quale si contrappone l'obbedienza, che non è più un atto servile, che si compie per il timore delle sanzioni e che diverrebbe una forma di avvilitamento del soldato, che sarebbe degradato da cittadino a suddito. No, ci deve essere la consapevolezza dell'utilità di obbedire: ecco, il consenso. Il consenso, che è ciò che dà il «taglio» più penetrante ai valori della Costituzione: l'ordine e l'obbedienza sono dunque fatti di partecipazione e di consenso. E allora, onorevole ministro Lattanzio, quelle preoccupazioni – come dicevo – non hanno ragione di essere.

Un altro aspetto vorrei cogliere, in questo disegno di legge: esso tende allo sviluppo della persona umana del soldato. Non c'è un diaframma, uno *iatu*s fra il cittadino e il soldato; la vita militare, con la sua peculiarità, con il suo particolare regime, deve pur sempre tendere a sviluppare la persona umana. Ecco lo spirito dell'articolo 3 della nostra Costituzione, eccone garantito il valore!

Passando ad un altro aspetto – e mi avvio alla conclusione –, vorrei intrattenermi brevemente sulla rappresentanza elettiva. Ne abbiamo parlato in Commissione; credo forse utile qualche cenno anche in aula. Dovrebbe essere chiaro, come ha affermato il collega Tassone, che la rappresentanza elettiva non ha nulla a che vedere con l'associazionismo sindacale. Se mi è consentito, vorrei tracciarne i tratti differenziali: l'associazionismo sindacale è un organismo volontario, mentre la rappresentanza militare è un organismo obbligatorio; l'associazionismo sindacale tutela interessi di categoria, per quanto vasti essi possano essere oggi (anche se si parla di «sindacato uscito dalle fabbriche», con espressione abbastanza significativa, si tratta pur sempre di interessi particolari, di interessi di categoria), mentre le rappresentanze militari tutelano gli interessi della generalità, e non quelli di categoria; le associazioni sindacali hanno personalità giuridica – non interessa in questo momento stabilire se di diritto privato o di diritto pubblico – e, quindi, sono soggetti che si muovono nell'ordinamento giuridico, titolari di diritti, di doveri e di poteri, mentre le rappresentanze militari non sono soggetti di diritto, ma soltanto organi di questa particolare pubblica amministrazione che è l'amministrazione militare. E, quando l'articolo 97 della Costituzione prescrive il buon andamento dell'amministrazione, questo concetto, riferito all'amministrazione militare, esige, nell'interpretazione moderna, per la coscienza di oggi, una formazione dialettica della volontà dell'autorità competente. In altre parole, l'autorità competente non si esprime in modo unilaterale, pur mantenendo il potere di decisione; ma a formare il contenuto di questo potere

di decisione concorre in maniera dialettica la rappresentanza militare, la quale adempie dunque un servizio pubblico, tutelando l'interesse della generalità.

Vorrei brevemente anticipare qualche cenno, per evitare di parlarne in seguito, sulla figura del commissario parlamentare. Non so se il gruppo socialista, e in particolare l'onorevole Labriola, ripresenteranno in aula i loro emendamenti. Credo di sì. Se fosse possibile, mi permetterei di ripetere in questa sede il consiglio amichevole, che ebbi ad esprimere in sede di Comitato ristretto, di non insistere cioè in questo momento su questo tema, che è un tema importante, che si riallaccia alla figura del difensore civico, ben nota in molti paesi, e a noi liberali cara (abbiamo anche proposte di legge al riguardo). Non vorrei che, con un voto di reiezione, si spegnesse una idea che può essere ripresa e portata avanti in altra occasione.

Inoltre, vorrei dire nel merito che, così come le ho viste formulate in Commissione – non so se ora siano cambiate –, queste proposizioni riferite al commissario parlamentare sono incomplete; e ciò si spiega, perché in Commissione furono proposte nel quadro di una legge delega e si comprendeva quindi come esse fossero per così dire mozze. Indicavano soltanto i principi e i criteri direttivi. Se oggi si vogliono trasfondere tali proposizioni in una legge completa, bisogna provvedere ben altrimenti.

Io ho l'impressione – e vorrei che l'amico e valoroso collega onorevole Labriola vi riflettesse – che, così come è stato congegnato, questo commissario parlamentare agli affari militari presenti profili di incostituzionalità, perché confisca il potere amministrativo, o comunque determina una contaminazione tra potere legislativo e amministrazione, portando il Parlamento ad una attività di gestione che è riservata alla pubblica amministrazione. Ma vi è un altro aspetto: questa figura istituzionale corre il rischio di confiscare anche il potere ispettivo dei parlamentari perché, nel momento in cui concentriamo in un organo collegiale parlamentare la funzione di controllo, se non la espropriamo noi stessi, certamente la vanifichiamo, mettiamo in essere un meccanismo di contrasti, di contraddizioni, di duplicazioni, di incertezze. È per questi motivi che, pur apprezzando in sé l'idea, pregherei il collega Labriola di non insistere nel proposito di portare avanti questo discorso sul commissario parlamentare alle forze armate.

Concludendo, signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, annuncio – salvo che non vi dovessero essere trasformazioni assai rilevanti – il voto favorevole del gruppo liberale a questo disegno di legge. (*Applausi*).

*Nella seduta del 22 luglio 1977 la Camera approva il provvedimento con 293 voti favorevoli, 48 contrari e 18 astenuti. Le modifiche introdotte dal Senato saranno definitivamente approvate dalle Commissioni riunite I e VII della Camera, in sede legislativa, nella seduta del 21 giugno 1978 (legge 11 luglio 1978, n. 382).*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULL'ISTITUZIONE DEL SERVIZIO  
PER LE INFORMAZIONI E LA SICUREZZA

Seduta del 26 luglio 1977

*In Assemblea continua la discussione del testo unificato del disegno di legge «Istituzione e ordinamento del Servizio per le informazioni e la sicurezza» (C. n. 696) e di quattro proposte di legge concorrenti, predisposto dalla Commissione speciale incaricata dell'esame in sede referente del provvedimento C. n. 696. L'esigenza di una più organica acquisizione di informazioni e di una più penetrante azione di prevenzione e difesa è, a giudizio di tutte le forze politiche, indifferibile per rafforzare la sicurezza interna, minacciata da azioni eversive e criminose sempre più a largo raggio, e quella internazionale. Inoltre, a seguito della sentenza della Corte costituzionale 24 maggio 1977, n. 86, che ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale degli articoli 342 e 352 del codice di procedura penale, si rende necessario individuare una nuova disciplina della tutela del segreto di Stato.*

*Bozzi prende la parola ed esprime una valutazione complessiva positiva, in quanto il provvedimento riconduce «i servizi segreti e la tutela del segreto di Stato nell'ambito della legalità». I servizi di sicurezza non sono più un corpo separato, ma un corpo che può e deve rispondere ragionevolmente al Parlamento. Tuttavia richiama l'attenzione su alcuni punti del provvedimento, che andrebbero modificati, soffermandosi in particolare su quelli che suscitano dubbi di costituzionalità.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro dell'interno, il disegno di legge al nostro esame sembra ricollegarsi direttamente all'inchiesta sul SIFAR, condotta dal Parlamento alcuni anni fa, e alla recente sentenza della Corte costituzionale sul segreto di Stato, una sentenza che non esito a definire creatrice. In realtà, il disegno di legge costituisce una risposta ad una domanda che sale da larga parte dell'opinione pubblica e da quella parte della classe politica che è più sensibile ai problemi di libertà e alla tutela di certi valori della comunità nazionale.

Vorrei preliminarmente porre una domanda: questa riforma dei servizi di informazione e la nuova disciplina del segreto di Stato segnano davvero una rottura con il passato o, per avventura, si tratta solo di un cambiamento

«gattopardesco», che si risolverebbe soltanto in un mutamento di sigle? Devo subito dire che la volontà politica, che ha animato largamente quasi tutti i partiti presenti nella Commissione speciale, è stata quella di creare una disciplina del tutto nuova; una disciplina che impedisse il ripetersi di errori e di strumentalizzazioni, il ripetersi di quelle cosiddette deviazioni dai fini istituzionali, che apparvero per lunghi momenti della nostra vita non come fatti patologici, ma come fatti fisiologici.

Voglio ricordare un solo esempio di queste deviazioni: non è spenta ancora in quest'aula l'eco della denuncia fatta dall'onorevole Miceli, esattamente un anno fa, quando egli ebbe ad affermare, in una polemica assai viva e vivace con il Presidente del Consiglio dei ministri, onorevole Andreotti, di essere stato richiesto (non disse da chi; ma era facilmente immaginabile) di un parere, quale capo del SID, circa l'opportunità della nomina dello stesso onorevole Andreotti alla carica di Presidente del Consiglio. Queste cose non devono più ripetersi.

Devo aggiungere che per lunga esperienza so bene che problemi di tale natura non si affidano soltanto alla legge. Certo, la legge è uno strumento necessario, ma quel che occorre è la volontà della classe politica. Sono necessari comportamenti coerenti dal punto di vista democratico con questa volontà. Se anche la legge potesse essere, come questa forse è, per qualche aspetto carente, ebbene, quella volontà politica, quel continuo rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, il controllo che il Parlamento esercita sull'esecutivo possono porre riparo a quelle manchevolezze legislative.

Comprendo il punto di vista dei radicali – anche se non lo condivido – che hanno, ovviamente, una posizione «radicale», tendente cioè alla eliminazione dei servizi segreti e dell'istituto del segreto di Stato, affidando tutto alla magistratura. Mi sembra che questa sia una concezione sbagliata per tutti gli Stati, qualunque sia il regime che li regga, perché la sicurezza nazionale è una parola che non abbiamo inventato noi per questa occasione, ma che è presente anche nella nostra Costituzione all'articolo 126. Questa sicurezza è un bene primario a tutela dello Stato-comunità e non è una cosa che si possa mettere nell'angolo o cancellare.

I servizi segreti, quindi, e la stessa tutela del segreto di Stato sono indispensabili nella vita di uno Stato moderno ed io credo che abbia fatto bene il disegno di legge a trattare e dell'uno e dell'altro aspetto – dei servizi di informazione e di sicurezza e del segreto di Stato – perché essi sono complementari. Il segreto di Stato è in talune circostanze lo strumento processuale di garanzia della segretezza dell'informazione.

Vorrei dare una valutazione – Dio me ne guardi! Stavo per dire un giudizio – di insieme su questa nuova disciplina. La valutazione d'insieme è positiva, per quanto abbia, come dirò fra breve, talune perplessità, perché la «filosofia» del disegno di legge è quella di ricondurre i servizi segreti e la tutela del segreto di Stato nell'ambito della legalità. Finora questi servizi erano stati affidati a normazioni interne, finora erano stati una sorta di

corpo separato, non collegato con il potere politico, sicché non si sapeva se ci fosse e comunque chi dovesse o potesse essere il responsabile. Con questo disegno di legge i servizi di sicurezza si rivelano per quello che realmente sono: un ramo della pubblica amministrazione, sia pure tecnico e del tutto particolare per alcuni connotati inconfondibili e per la presenza non eliminabile di un'ampia sfera di potere discrezionale che, alle volte, confina con la esigenza di tutela delle ragioni di Stato. Non dovranno quindi più essere un corpo separato, ma un corpo che può e deve rispondere ragionevolmente dinanzi al Parlamento.

Dico subito, senza soffermarmi sull'argomento, che approvo anche la articolazione in due servizi, per le ragioni che sono state dette e che non intendo ripetere.

Non bisogna confondere le forze armate con la polizia: questo è stato forse un grave errore, ed è una confusione che può essere presente in taluni tipi di regime. È una concentrazione estremamente pericolosa, perché crea un potentato poliziesco-militare che, secondo talune esperienze che abbiamo riscontrato anche nel nostro paese, si serve anche dell'arma del ricatto; detto questo, è ovvio che occorra una sorta di coordinamento.

Dopo aver riconosciuto la filosofia – parola di moda – positiva del disegno di legge, vorrei manifestare talune mie perplessità delle quali ebbi occasione di parlare anche in Commissione. In questo disegno di legge vi sono taluni punti su cui si potrebbero apportare delle piccole correzioni, per le quali non ho presentato alcun emendamento, affidandomi al relatore. Per esempio, cominciando dalla prima riga dell'articolo 1: «Al Presidente del Consiglio dei ministri sono attribuiti l'alta direzione, la responsabilità politica generale...». No, non è questa legge che attribuisce tali funzioni al Presidente del Consiglio dei ministri, ma la Costituzione! Non creiamo niente; ci limitiamo a riconoscere una situazione costituzionale esistente.

Vi sono, poi, ridondanze e verbosità, oltre a qualche definizione un po' «gassosa», un po' elastica, che, come tutte le cose di questo genere, è anche pericolosa. Ad esempio, all'articolo 2, con riferimento al comitato interministeriale istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (mi soffermerò tra poco sullo stesso, per altre considerazioni più sostanziali), si parla di consulenza e proposta «sugli indirizzi generali e sugli obiettivi fondamentali da perseguire nel quadro della politica informativa e di sicurezza». Tutto ciò appartiene a quel tipo di giro di parole che dice tutto e può non dire alcunché, creando incertezze e fughe di responsabilità.

Vi sono, poi, onorevole Pennacchini, norme che suscitano dubbi di ordine costituzionale. È vero, infatti, che dobbiamo garantire il segreto di Stato e il servizio di informazione, ma non per questo dobbiamo allontanarci dal rispetto della Costituzione. Si guardi all'ultimo comma dell'articolo 3 ed al secondo comma dell'articolo 7, che affidano al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai ministri una sorta di potestà legislativa. Leggo

l'ultimo comma dell'articolo 3: «Il Presidente del Consiglio dei ministri determina la composizione del Comitato» – e questo va bene –, «di cui dovranno essere chiamati a far parte i direttori dei Servizi di cui ai successivi articoli 4 e 6, e istituisce gli uffici strettamente necessari per lo svolgimento della sua attività»; e, ancora peggio, nel secondo comma dell'articolo 7, relativo al personale di ciascuno dei Servizi istituiti dagli articoli 4 e 6, si affida al Presidente del Consiglio, al ministro dell'interno e al ministro della difesa una potestà normativa in ordine al trattamento giuridico, alla carriera, alla assunzione del personale ed alla organizzazione degli uffici.

Di che cosa si tratta? Di una delega? Ne mancano tutti i requisiti costituzionali, a parte che, come ognuno ben sa, la delega legislativa non può essere data ad un ministro e neppure al Presidente del Consiglio dei ministri, bensì al Governo. Il destinatario della delega è il Governo, nella sua collegialità. Amerei, dunque, che nella replica potessero in qualche modo essere fugate tali mie perplessità.

Perplessità ancor più profonde derivano, a mio avviso, dalla struttura proposta. Che cosa si vuol fare? Si vuole individuare – ed è quello che ha detto la Corte costituzionale – la responsabilità del Presidente del Consiglio dei ministri. Detta responsabilità richiede, per altro, il possesso di un potere. Uno dei difetti (ne ho accennato diverse volte, da questi banchi) che dobbiamo lamentare nella nostra legislazione e nel nostro costume è una sorta di dissociazione, di tendenza alla dissociazione, tra potere e responsabilità. Per cui, vi sono delle forze che hanno potere e non sono responsabili ed altre che sono responsabili senza avere potere e che hanno, perciò, una responsabilità meramente formale. Voi individuate, colleghi, nel Presidente del Consiglio – e giustamente, in base all'articolo 95 della Costituzione, sul quale si è soffermata la Corte costituzionale – il responsabile, sia dei servizi segreti, sia della tutela (come si dice) del segreto di Stato. Subito, però, gli ponete accanto un comitato interministeriale, che non si sa bene che cosa sia, tanto che il mio amico onorevole Labriola l'ha dovuto poco fa definire «atipico»; e quando ci muoviamo sulla strada impervia dell'atipicità i concetti di potere e di responsabilità corrono il rischio di andare all'aria.

Ma c'era proprio bisogno di un comitato interministeriale? Già oggi il Presidente del Consiglio può avvalersi, secondo le proprie valutazioni politiche e discrezionali, della collaborazione di qualsiasi ministro; al limite, in situazioni di estrema difficoltà, può avvalersi anche dell'intero Consiglio dei ministri. So bene che ancora non è stata posta mano all'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, che probabilmente avrebbe potuto sopperire a tale situazione. Ma c'era proprio bisogno di creare un organo *ad hoc*? Un organo che non si comprende bene se abbia natura ausiliaria o se, come vorrebbe ritenere l'onorevole Labriola, costituisca addirittura una sorta di Gabinetto ristretto, dotato conseguentemente di compiti deliberan-

ti, rendendo così ancor più evanescenti i poteri e le responsabilità del Presidente del Consiglio dei ministri? E, inoltre, il parere di questo comitato costituisce una condizione di legittimità dei provvedimenti o ha soltanto carattere facoltativo?

Vorrei inoltre soffermarmi brevemente, se i colleghi lo consentano, sull'«architettura» degli uffici, così come è delineata in questo provvedimento. So bene che la materia è delicata, dovendosi contemperare varie esigenze, quella della garanzia e quella della segretezza, e via dicendo. Ma qui noi stiamo creando, a parte il Presidente del Consiglio ed i ministri dell'interno e della difesa, ben otto apparati che si interessano del settore delle informazioni, militari ed interne. C'è infatti quel tal comitato interministeriale, che il mio amico Labriola ha addirittura elevato al rango di Gabinetto ristretto, ingenerando ulteriori confusioni; c'è poi il CESIS, che è un organismo preposto ad indispensabili funzioni di coordinamento, ma che è strutturato in maniera pesantissima (si pensi che al Presidente del Consiglio è affidato il compito di istituire i relativi uffici, sia pure con la precisazione, «all'italiana», che dovrà trattarsi soltanto di quelli «strettamente necessari»), sulla base di un'organizzazione che non prevede rigide limitazioni e di un'ampia discrezionalità del Presidente del Consiglio, tanto che è lecito domandarsi se si tratterà di una sorta di «super SID». Vi sono poi il SISMI ed il SISDE; permangono, infine, i quattro SIOS.

**Bandiera.** Non sono quattro.

**Bozzi.** Sono quattro, perché c'è anche il servizio informazioni della guardia di finanza.

**Bandiera.** Ma bisogna considerare allora anche l'arma dei carabinieri. Allora è chiaro che i SIOS o sono tre, oppure sono cinque!

**Bozzi.** Credo che i carabinieri non dispongano di un servizio di questo tipo; in ogni caso, se lo avessero, ciò vorrebbe dire che i SIOS sono cinque: tanto peggio. Si tratterebbe allora di un argomento che rafforza la mia tesi. Comunque, il fatto è che questi SIOS non vengono soppressi – e del resto ciò non sarebbe possibile – ma restano autonomi e collegati agli altri servizi di sicurezza in virtù della disposizione dell'articolo 6. Ora, forse io non comprendo a fondo i termini di questi problemi, ma ho l'impressione che si sia creata un'organizzazione terribilmente pletorica, nell'ambito della quale la collaborazione sarà, e non per cattiva volontà – la quale, tra l'altro, è quasi sempre presente –, assai difficile. Nonostante il largo uso, e forse anche l'abuso, di termini come «coordinamento» e simili, sarà difficile che questo obiettivo si realizzi, anche per la tendenza italica a voler riservare sempre a se stessi tutta la competenza e a non lasciare nulla per gli altri. Temo anche che l'istituto del segreto sarà vanificato e che avremo

creato un fertile terreno per le agenzie giornalistiche, nella complessa architettura burocratica delineata dal provvedimento in esame.

Vorrei infine sottolineare un altro aspetto. Riconosco l'indispensabilità del controllo parlamentare. Ma, anche qui, non si tratta di un problema di strumentazione. Poco fa, l'onorevole Labriola ha ricordato vari casi di interrogazioni e di interpellanze alle quali non è stata data una risposta. Il problema è se esiste il clima, la volontà politica; se certe cose vengono sentite non sarà alcuna legge o alcun regolamento ad imporle.

Ho il timore che questo Comitato parlamentare non accresca la possibilità di esercizio del potere ispettivo da parte del Parlamento, ma la diminuisca, ed ho il dovere di manifestare queste mie preoccupazioni. Innanzi tutto esprimo un dubbio: è possibile regolare per legge questa materia o non è essa riservata ai regolamenti parlamentari, per la cui approvazione – come voi mi insegnate – si richiede una maggioranza qualificata? Il regolamento si occupa del controllo del Parlamento sul Governo, delle Commissioni (ne parla anche la Costituzione), della funzione ispettiva; noi, invece, regoliamo questo aspetto per legge, sottraendo questa materia alle Camere.

**Bandiera.** Siamo recidivi!

**Bozzi.** La recidiva, infatti, è punita! Quando uno è recidivo viene punito di più! Non viene esentato dalla pena.

Questo Comitato, composto da quattro senatori e da quattro deputati, oltre a non realizzare la rappresentanza delle minoranze (con il criterio proporzionale mi pare aritmeticamente impossibile che vi sia una qualche rappresentanza delle minoranze), non dà vita forse ad una forma di monocalmeralismo surrettizio? Non ci accorgiamo che, seguendo la strada alla quale faceva riferimento il collega Bandiera, andiamo erodendo di continuo il principio del bicameralismo? Oggi lo erodiamo su questo aspetto del controllo in una materia tanto importante quanto quella dei servizi di informazione e del segreto di Stato.

Questo Comitato parlamentare, in sostanza, è un organo accentrato del controllo; si dice infatti all'articolo 11 che un Comitato parlamentare, costituito da quattro senatori e da quattro deputati, esercita il controllo sull'applicazione dei principi stabiliti dalla presente legge. Leggendo, quindi, si ha l'impressione che questo Comitato costituisca un nuovo organo istituzionale che la legge chiama a questa funzione di controllo.

Si è detto poco fa che questo Comitato non ha grande rilevanza. Può essere che esso non espropri o confischi l'esercizio del potere ispettivo individuale dei deputati o dei senatori; ma, di fatto, lo espropria. Se noi diamo vita ad un organismo cui affidiamo la competenza del controllo, o determiniamo una espropriazione o una confisca o creiamo una concorrenza: in ogni caso, creiamo una confusione!

Ecco perché, pur profondamente convinto della esigenza del controllo parlamentare, ho il timore che si venga a determinare una sorta di monopolio del controllo stesso, diminuendo la possibilità di interventi individuali. Inoltre, commettiamo un altro errore (su questo terreno non ne abbiamo commesso uno soltanto), quello cioè di affidare al Comitato di controllo compiti di gestione. Sicché, tornando all'argomento di prima, mentre la filosofia del disegno di legge è tesa ad individuare e ad esaltare la responsabilità del Presidente del Consiglio, si finisce con il diluirla, mettendogli accanto una congerie di istituti vari e finendo per vanificare nella realtà l'effettivo potere di indirizzo e di emanazione di atti amministrativi. Il risultato è che, come sempre, la responsabilità si frantuma, sfugge, anche, in un certo senso, a seguito di questo controllo parlamentare; se esso infatti per avventura non viene esercitato, ciò può indurre il responsabile di certi atti ad invocare a sua scusante il fatto che il Parlamento non è intervenuto, che il Comitato di controllo non si è espresso.

Avevo il dovere, onorevoli colleghi, di manifestare queste perplessità e mi auguro che l'illustre relatore (al quale, anche nella sua qualità di presidente della Commissione speciale, va il mio elogio e il mio ringraziamento per il modo in cui ha condotto i lavori, in un campo veramente difficile e delicato) e il Governo sappiano dare risposte che possano confortare, rendere più sicuro e radicato il «sì» che noi vorremmo dare a questo provvedimento (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

Seduta del 27 luglio 1977

*Terminata la discussione generale l'Assemblea passa all'esame degli articoli e degli emendamenti.*

*Bozzi interviene durante la votazione dell'articolo 3, per chiedere che si proceda per divisione, votando cioè separatamente l'ultima parte dell'articolo, che riconosce al Presidente del Consiglio la potestà di istituire uffici strettamente necessari per lo svolgimento della sua attività.*

**Bozzi.** Chiedo che l'articolo 3 sia votato per divisione, nel senso di votare separatamente l'ultima frase dell'articolo, che recita: «e istituisce gli uffici strettamente necessari per lo svolgimento della sua attività».

Cercherò brevemente di motivare questa mia richiesta. Nel mio intervento di ieri ho espresso alcuni dubbi di costituzionalità in relazione all'alinea, di cui ho chiesto la votazione per divisione, che affida al Presidente del Consiglio la potestà di istituire uffici strettamente necessari per lo svolgimento della sua attività; ciò mi sembrava in contrasto con l'articolo 97 della Costituzione.

Devo dire che questi dubbi si sono rafforzati dopo la replica del relatore per la maggioranza, onorevole Pennacchini, che mi è sembrata al-

quanto affrettata su questo punto, mentre è stata più puntuale e precisa su altri. In fondo, con questa attribuzione, si effettua un rinvio puro e semplice alla potestà organizzatoria del Presidente del Consiglio, dimenticando che esiste l'articolo 97 della Costituzione, il quale fissa in materia una riserva di legge, e rifacendosi invece ad una legge sotto questo aspetto assai superata, qual è la legge n. 100 del 1926. L'articolo 97 della Costituzione esige invece che i pubblici uffici siano organizzati secondo disposizioni di legge, mentre alla potestà regolamentare affida una facoltà di completamento. I muri maestri degli uffici devono, pertanto, essere stabiliti per legge.

*La richiesta è accolta, ma anche l'ultima parte dell'articolo 3 è approvata.*

*Bozzi interviene sull'articolo 9 ed esprime apprezzamento per l'emendamento presentato da Pannella (9.5), che rimette esclusivamente alla decisione del Presidente del Consiglio il ritardo da parte dei direttori dei servizi di sicurezza nell'adempimento dell'obbligo di informazione in relazione ad eventuali reati agli organi di polizia giudiziaria.*

**Presidente.** Passiamo all'articolo 9. Se ne dia lettura.

**Mazzarino, Segretario,** legge:

«Gli appartenenti al comitato di cui all'articolo 3 e ai servizi di cui agli articoli 4 e 6 non rivestono la qualità di ufficiali o di agenti di polizia giudiziaria; tale qualità è sospesa durante il periodo di appartenenza al comitato e ai servizi per coloro che la rivestono in base agli ordinamenti dell'amministrazione di provenienza.

In deroga alle ordinarie disposizioni, gli appartenenti ai servizi hanno l'obbligo di fare rapporto, tramite i loro superiori, esclusivamente ai capi dei servizi, che ne riferiscono rispettivamente al ministro per la difesa e al ministro per l'interno e, contemporaneamente, al Presidente del Consiglio dei ministri tramite il comitato di cui all'articolo 3.

I direttori dei servizi istituiti dagli articoli 4 e 6 hanno l'obbligo, altresì, di fornire ai competenti organi di polizia giudiziaria le informazioni e gli elementi di prova relativi ad eventuali reati.

L'adempimento dell'obbligo di cui al precedente comma può essere ritardato, su richiesta del ministro competente e con l'esplicito consenso del Presidente del Consiglio, quando ciò sia strettamente necessario per il perseguimento delle finalità istituzionali dei servizi.

Tutti gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria debbono fornire ogni possibile cooperazione agli agenti dei servizi».

**Bozzi.** Chiedo di parlare sull'articolo 9.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Bozzi.** L'articolo 9 è di grande importanza perché, sostanzialmente, configura il tentativo di dare una normativa alla ragion di Stato, di razionalizzare il conflitto fra l'interesse alla sicurezza e alla difesa della patria e l'interesse a una giustizia imparziale.

C'è quindi un problema di bilanciamento fra due situazioni ugualmente meritevoli di tutela. È pertanto necessario stabilire un sistema di norme precise che, ovviamente, non può essere lasciato alla discrezionalità dell'esecutivo. Occorre un congegno di garanzia che individui procedure, competenze e responsabilità. Questa è, a mio avviso, la logica dell'articolo 9. Ieri, l'onorevole Cossiga, nel suo lucido intervento, ne ha dato una spiegazione molto convincente.

Credo però che le esigenze della precisione e della chiarezza non siano state, in questo articolo, adeguatamente soddisfatte. Inviterei pertanto la Commissione ad esaminare l'opportunità di apportare qualche aggiustamento. Cosa significa, ad esempio, stabilire, nel secondo comma, che gli appartenenti ai servizi hanno l'obbligo di fare rapporto? Devono far rapporto su qualunque cosa? Ma gli articoli 2 e 3 del codice di procedura penale, che sanciscono l'obbligo del rapporto, precisano che si tratta di rapporto concernente reati! Pur se nella relazione dell'onorevole Pennacchini si chiarisce che si tratta in realtà proprio dei reati, che egli definisce non di competenza dei servizi, occorre tuttavia introdurre ulteriori precisazioni, altrimenti potremmo essere indotti a ritenere che i servizi devono far rapporto in ordine a qualunque iniziativa e a qualunque attività. E questo sarebbe veramente eccessivo.

Trovo inoltre molto macchinoso, ed anche suscettibile di diffondere notizie in un settore in cui le attività dovrebbero, invece, restare segrete, il congegno che è stato creato in questo secondo comma, secondo il quale gli appartenenti ai servizi hanno l'obbligo di fare rapporto, «tramite» i loro superiori, ai capi dei servizi, che ne riferiscono ai ministri della difesa e dell'interno e al Presidente del Consiglio «tramite» – ancora una volta – il comitato di cui all'articolo 3. In questo modo – attraverso tutti questi «tramite» – si riproduce quella macchinosità e quella pesante e ritardatrice architettura che ho avuto modo di criticare nel mio intervento di ieri.

Il punto su cui desidero richiamare in modo particolare l'attenzione dei colleghi è il quarto comma che, a mio avviso, è di non agevole interpretazione.

Il quarto comma dell'articolo 9 afferma infatti che «l'adempimento dell'obbligo di cui al precedente comma può essere ritardato, su richiesta del ministro competente e con l'esplicito consenso del Presidente del Consiglio». Non comprendo bene se l'atto che autorizza il ritardo rientri nella competenza del ministro competente o in quella del presidente del Consiglio. Il ministro competente, cioè, decide solo se c'è il consenso del Presidente del Consiglio?

Dalla relazione sembrerebbe che l'atto di autorizzazione venga compiuto dal ministro; se così è, la richiesta a chi si rivolge? Non credo al Presidente del Consiglio che deve dare il consenso. All'autorità giudiziaria? Sono questi gli interrogativi a cui bisogna dare una risposta precisa, specialmente in una fattispecie che – come ho detto all'inizio – comporta responsabilità assai gravi e dirime un conflitto tra esigenze di sicurezza e di difesa ed esigenze di giustizia, dando la prevalenza alle prime.

Per queste considerazioni invito la Commissione a prendere in considerazione, relativamente al quarto comma, l'emendamento Pannella 9. 5 che mi sembra esprima meglio degli altri il concetto.

*L'emendamento 9.5 è respinto.*

*Nella seduta del 28 luglio la Camera approva il disegno di legge C. n. 696 con 386 voti favorevoli, 50 contrari e 10 astenuti. Il Senato approva il disegno di legge nella seduta antimeridiana del 20 ottobre 1977 (legge 24 ottobre 1977, n. 801).*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA RIFORMA DELLE NORME SUI GIUDIZI  
DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Seduta del 15 settembre 1977

*Con l'ordinanza emessa il 10 aprile 1976, nel corso del giudizio sull'ammissione al visto ed alla registrazione del decreto del Presidente della Repubblica 31 ottobre 1975, relativo allo stato giuridico ed alla disciplina del trattamento economico del personale ispettivo, direttivo, insegnante e non insegnante di ruolo delle istituzioni scolastiche e culturali italiane funzionanti all'estero, la Corte dei conti – sezione di controllo aveva sollevato, in riferimento all'articolo 81, terzo e quarto comma, o alternativamente, all'articolo 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4, ultimo comma, della legge 30 luglio 1973, n. 477 («Delega al Governo per l'emanazione di norme sullo stato giuridico del personale direttivo, ispettivo, docente e non docente della scuola materna, elementare, secondaria e artistica dello Stato») e dell'articolo unico, primo comma, n. 3, della legge 19 maggio 1975, n. 167, contenente la proroga dei termini per l'emanazione di alcuni decreti delegati di cui alla citata legge n. 477 del 1973.*

*Nell'ordinanza in questione i magistrati contabili avevano rilevato che le norme deleganti non contenevano l'indicazione dei mezzi finanziari occorrenti a coprire la spesa conseguente all'attuazione del decreto delegato, e neppure i principi e i criteri direttivi per l'individuazione di tali mezzi, come invece prescritto dalle disposizioni costituzionali invocate.*

*Intervenuto in giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocato generale dello Stato, aveva sostenuto il difetto di legittimazione della Corte dei conti – sezione di controllo, a sollevare questioni di legittimità costituzionale. La Corte costituzionale, riconoscendo all'opposto la legittimazione della magistratura contabile, aveva concluso che le disposizioni delle due leggi di delega denunciate dall'ordinanza avevano effettivamente violato le norme dell'articolo 81 della Costituzione (sentenza n. 226 del 1976).*

*Il 15 settembre 1977 Aldo Bozzi interviene nella discussione della proposta di legge costituzionale «Modifica dell'articolo 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, recante norme sui giudizi di legittimità costituziona-*

*le» (C. n. 1441), già approvata dal Senato della Repubblica in prima deliberazione e diretta a stabilire che nell'esercizio dei poteri di controllo preventivo o successivo previsti dagli articoli 100, 125 e 130 della Costituzione, non è possibile sollevare questioni di legittimità costituzionale.*

*Bozzi riconosce l'estrema delicatezza della materia, manifesta perplessità per la «benemerita interpretazione estensiva» concessa dalla Corte costituzionale l'anno prima e ricorda che nei giudizi di costituzionalità i casi di impugnazione diretta sono tassativamente stabiliti dalla legge costituzionale. Ricorda tuttavia anche che il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione non può essere affidato ai giudici e che la soluzione del problema andrebbe cercata con gli strumenti della politica, evitando il rischio di un urto pregiudizievole tanto al Parlamento quanto alla Corte costituzionale.*

*Il dibattito si chiude quello stesso giorno e non sarà mai più riaperto. La proposta di legge pertanto non sarà mai approvata.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, dal discorso, che ho seguito con molta attenzione, del collega Armella si rileva una diversa valutazione – che dovrebbe essere diffusa in molti di noi, certo lo è in me – di questo complesso problema.

Un primo aspetto di questa valutazione riguarda il giudizio sulla sentenza n. 226 della Corte costituzionale e quindi sulla proposta di legge costituzionale Branca ed altri che intende correggerne le esorbitanze; un secondo aspetto è invece di opportunità, non solo per le ragioni ora esposte dal collega Armella, ma forse anche per altre che mi permetterò ora brevemente di esporre.

Io credo che la Corte costituzionale con la ben nota sentenza dello scorso anno abbia attribuito a se stessa e alla Corte dei conti dei poteri che nessuno dei due istituti possiede in base al nostro ordinamento costituzionale.

Vediamo rapidamente qual è il nostro sistema di garanzie costituzionali. Si tratta innanzitutto di un sistema di controllo accentrato. Il giudizio sulla costituzionalità delle leggi è riservato alla Corte costituzionale. Nessun giudice, né ordinario né speciale, può pronunciarsi in merito; ha solo un potere di rimessione cioè può aprire il processo costituzionale mediante la cosiddetta ordinanza introduttiva del giudizio.

Vi deve essere una connessione tra il processo costituzionale ed una lite, cioè un conflitto tra situazioni giuridiche individuate, non diffuse. Inoltre deve sussistere la rilevanza tra la decisione di questo conflitto e la norma impugnata di incostituzionalità.

Nel nostro sistema di garanzie il giudizio di costituzionalità è poi sempre successivo, salvo nei casi espressamente stabiliti. Cioè può essere attivato dal giudice ordinario o speciale in sede di applicazione in una legge già entrata nell'ordinamento giuridico. I casi di impugnazione diretta sono tassativamente stabiliti dalla legge costituzionale.

Questi, che ho ricordato in maniera così elementare alla Camera (e me ne scuso), sono i pilastri del nostro sistema di garanzia costituzionale. Ebbene, l'attivazione del giudizio da parte della Corte dei conti costituisce una deviazione ed una anomalia di una certa gravità poiché, in sostanza, la Corte dei conti afferma di essere un giudice o, per lo meno, di avere quelle qualificazioni per le quali può essere abilitata, secondo una benemerita interpretazione estensiva della Corte costituzionale, a introdurre il processo costituzionale.

Ebbene, in sede di controllo, la Corte dei conti non è un giudice, nemmeno in base a quella interpretazione lata che la Corte costituzionale ha voluto dare a questa nozione. Non è giudice perché l'atto di controllo non è impugnabile dinanzi alla Corte di cassazione; non è giudice perché l'atto vistato può essere considerato illegittimo dall'autorità giudiziaria e l'atto registrato con riserva, cioè non vistato dalla Corte dei conti, può essere considerato assolutamente legittimo dalla stessa autorità giudiziaria ordinaria.

Non ci troviamo, quindi, di fronte ad un conflitto fra due giudici, ma ad una procedura di controllo meramente amministrativa, autorevole certamente, ma – ripeto – di natura amministrativa.

Inoltre, il nostro sistema è ancorato al principio della certezza del diritto. Io, onorevole Battaglia, non sono un padre né putativo, né tanto meno effettivo della Costituzione, tuttavia ricordo che il nostro Costituente ha introdotto in questa materia una specifica normativa che non si riscontra nella legislazione straniera allo scopo di stabilire il principio della certezza del diritto. Certo, il legislatore ordinario deve emanare delle norme conformi alla Costituzione ed alle leggi costituzionali: ma non tutte le leggi emanate dal Parlamento debbono essere sottoposte a questo vaglio: in caso contrario si sconvolgerebbe tutto. Su tutto il nostro ordinamento giuridico incomberebbe un angoscioso punto interrogativo. Il controllo costituzionale nel nostro sistema è, dunque, eventuale, cioè si esercita se ed in quanto scattino certi meccanismi.

L'annullamento, cioè, ha un effetto *ex nunc*, appunto per assicurare la stabilità delle situazioni giuridiche, per la certezza del diritto e per garantire le posizioni acquisite.

Se noi abilitassimo la Corte dei conti a sollevare eccezioni di legittimità costituzionale, introdurremmo una sorta di diffuso controllo generalizzato, poiché oggi la Corte dei conti ha esercitato il suo controllo sul decreto delegato, e quindi sulla legge delegante, ma domani lo potrebbe esercitare (in proposito vi è un articolo del mio illustre e valorosissimo amico professor Crisafulli) anche su un atto amministrativo sostenendo che esso si fonda su una legge non corrispondente alla Costituzione. Dunque, poiché gli atti amministrativi sono infiniti, potrebbe verificarsi il caso che tutte le leggi dello Stato possano essere sottoposte a questo controllo. In questo caso veramente sconvolgiamo la Costituzione; da un sistema di controllo costituzio-

nale eventuale, collegato ad una lite, creeremmo un controllo diffuso e generalizzato con grande incertezza per l'ordinamento giuridico. E, per giunta, creeremmo un'attivazione diretta della Corte dei conti non collegata con una lite, per cui il processo si esaurirebbe in sé. La Costituzione ha attribuito un potere molto importante alla Corte dei conti, la quale è chiamata a dare, per l'articolo 100 e poi per le leggi ordinarie, il visto. La Corte dei conti può svolgere un'istruttoria, anche con un certo carattere di contraddittorietà, ma ha il potere di dire sì o no e non può rimettere tale potere ad un altro organo, alla Corte costituzionale.

Se ammettessimo questa attivazione diretta da parte della Corte dei conti del giudizio della Corte costituzionale, in sostanza il visto sarebbe apposto o meno dalla sentenza della Corte costituzionale.

A prescindere dal problema dell'articolo 81, come ha ricordato ieri l'onorevole Battaglia, vi è una tendenza, signor ministro Bonifacio, che io chiamerei espansiva della Corte costituzionale, di iperfunzionalità, per così dire, di fronte ad una ipofunzionalità di altri organi, compreso il Parlamento. La Corte costituzionale si è trovata in una situazione difficilissima. Abbiamo una legislazione terribilmente stratificata; abbiamo leggi che risalgono a prima del 1865, abbiamo le leggi pre-fasciste, le leggi fasciste e poi è intervenuta la Costituzione, che ha irradiato una luce anche sulle leggi preesistenti.

La Corte costituzionale ha dovuto forzare un po' gli strumenti di cui disponeva – e ha fatto opera benemerita – per mettere nel circuito di questa legislazione, a volte così contraddittoria, il valore unitario della Costituzione. Poi la Corte costituzionale – dobbiamo riconoscerlo – si è trovata di fronte ad una inattività del Parlamento, ad una sorta di latitanza del Parlamento; e ha cercato di supplire (come per altri versi suppliscono i giudici ad altre forme di vuoti e di latitanza di altri organi dello Stato), con sentenze manipolatorie, interpretative, qualche volta creative e quindi esorbitanti i limiti fisiologici della Corte stessa. Tali sentenze sono state imposte da una necessità politica, perché la Corte costituzionale è un organo di giustizia politica, intendendo la parola «politica» nel senso più nobile e squisito del termine.

L'osservanza dell'articolo 81 difficilmente può trovare una tutela di ordine giurisdizionale, perché non so configurare una lite in cui possa venire in discussione l'articolo 81. Comunque, se non vogliamo escludere del tutto questa possibilità, diciamo che è estremamente difficile. La Corte ha quindi avvertito l'esigenza politica di porre riparo a certe esorbitanze legislative ed è intervenuta con la nota sentenza.

Credo che esageri il collega Battaglia se pensa che l'applicazione, il rispetto dell'articolo 81 possa essere affidato ai giudici. No! Certo, i giudici possono fare qualche cosa, ma il problema dell'articolo 81 è di altra natura: è nella coscienza nostra, è nella nostra correttezza, forse è anche in altri strumenti. E noi liberali ci permettiamo di ricordare una nostra proposta di legge, n. 479 («Norme per la copertura finanziaria delle leggi com-

portanti oneri finanziari per lo Stato») che è interpretativa dell'articolo 81. Occorrono, dunque, altri strumenti.

Questo è il primo aspetto che ho brevemente delineato, cioè questa esorbitanza della Corte costituzionale che ha una giustificazione politica, ma che non ha una giustificazione giuridica e che può produrre degli inconvenienti, come, ad esempio, l'inconveniente di determinare anche una certa paralisi dell'attività dello Stato. Infatti, sospendendo il visto, si crea una paralisi. Il processo costituzionale non si svolge con un ritmo assai accelerato – questo è un rilievo che dal punto di vista pratico noi uomini politici dobbiamo valutare – e privando nella sostanza il Governo, se non in casi marginali prospettati dal professor Crisafulli, della possibilità della registrazione, attribuisce alla Corte dei conti un potere di controllo sul Parlamento. Ora questo non è nel sistema costituzionale. Vogliamo cambiare, ma cambiamo tutto, perché questo, ripeto, non è nel sistema.

Dette queste cose, faccio qualche valutazione di opportunità che in parte ripetono quelle del collega Armella ed in parte sono diverse.

Ci troviamo in una materia che è estremamente delicata, perché forse è la prima volta che siamo di fronte ad un conflitto – usiamo pure questa parola – fra vertici dello Stato: Parlamento e Corte costituzionale. Ora faccio una questione giuridica. Noi possiamo fare la legge costituzionale dato che i poteri li abbiamo, non c'è dubbio ma non è questo il problema. Non è, infatti un problema di legittimità, è un problema di opportunità, cioè se conviene farla o se conviene farla in questa maniera, soltanto in questa maniera. Conviene farla? Ma quante volte la Corte costituzionale ha riveduto anche alcune delle sue posizioni (così sull'adulterio, sulla stessa RAI-TV, eccetera)? Quindi già questa presa di posizione del Parlamento ha un suo valore, un valore di monito che potrebbe indurre la Corte costituzionale ad un ripensamento, evitando l'urto che non giova né al Parlamento né alla Corte costituzionale né allo Stato né alla società. Notiamo anche che questa vicenda si svolge in un clima, non dirò rissoso perché non è di quest'aula, ma eccessivamente polemico. Esiste, infatti, una polemica in certi ambienti culturali e politici che è giunta anche all'interno di questa aula. Lo dimostrano le richieste di rinvio e tolti gli altri fatti che si stanno svolgendo, che sono l'effetto di un'effervescenza – usiamo questa parola – che non è bella. Problemi di questo genere, di regolazione dei rapporti tra organi costituzionali non si debbono sollevare *ab irato*, quasi come una ritorsione, ma necessitano di meditazione e di calma.

Questo per quanto riguarda il se. Quanto al come, credo che questa norma, che poi è una norma interpretativa alla quale si è messo per ragioni di opportunità l'abito della innovazione, vada mantenuta. Ma ci dobbiamo domandare, come ha fatto ieri il collega Battaglia e come ha fatto oggi il collega Armella, se non possiamo trarre occasione da questo per ampliare il panorama, per vedere se non si possa accompagnare a questa normazione, indispensabile in sé, una normazione, che è già all'esame della

Commissione affari costituzionali, riguardante i poteri di controllo della Corte dei conti. Insomma dare la sensazione che il Parlamento non vuole sfuggire ai controlli, ma che li desidera nell'ambito della Costituzione. Esaminare anche la eventualità di una forma di impugnativa diretta, della quale si è tanto discusso e che ha trovato consenzienti moltissimi settori soprattutto della sinistra politica.

Sotto questo profilo credo che, se potessimo, nell'interesse generale, non comportarci per vincere una battaglia – che poi potrebbe essere la sconfitta di tutti –, ma nell'intento di rimeditare sull'insieme delle questioni, sarebbe un fatto positivo. Dobbiamo, d'altronde, rimeditare adesso, in prima lettura, poiché in sede di seconda lettura il gioco sarà ormai fatto: non si potranno presentare emendamenti, non avanzare richieste di sospensiva, il testo si voterà con un «sì» o con un «no», senza alcuna possibilità di modificazione dello stesso.

Questi sono i due stati d'animo, i due tipi di valutazione che esistono in me e che mi mantengono nella grave situazione di perplessità che ho descritto.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLE NOMINE DEGLI ORGANI DIRETTIVI  
DEGLI ENTI PUBBLICI

Seduta antimeridiana del 22 settembre 1977

*Tra il luglio e il settembre del 1976 vengono presentate tre proposte di legge dirette ad accrescere il controllo parlamentare delle nomine negli enti pubblici (C. n. 40, C. n. 347, C. n. 626).*

*Bozzi, primo firmatario della proposta recante «Norme per il controllo del sottogoverno» (C. n. 40) e relatore in Aula dei tre progetti concorrenti, prende la parola nella seduta antimeridiana del 22 settembre 1977 per replicare agli interventi del giorno precedente.*

*Egli dichiara preliminarmente di non credere «nella virtù taumaturgica delle leggi», soprattutto in una materia come quella in questione, nella quale si tratta di regolare l'esercizio di poteri e di situazioni «cui sono collegati interessi assai rilevanti».*

*Le vicende poco edificanti del sottogoverno (il caso Lockheed, nel febbraio precedente, con l'incriminazione e la fuga all'estero di Camillo Crociani, presidente di Finmeccanica, è solo l'episodio più clamoroso) consigliano di evitare una "legge-comizio". Tutto dipenderà dalla coscienza della classe politica, ma intanto occorre approvare un provvedimento, magari limitato, di cui si possa garantire l'immediata applicazione. Tale è, secondo Bozzi, il testo messo a punto dalla Commissione.*

**Bozzi, Relatore.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, la mia replica potrà essere breve (anche perché non intendo penalizzare i pochi colleghi diligenti presenti in aula) e mi riservo di aggiungere qualche notazione di carattere particolare in sede di emendamenti.

Ringrazio tutti i colleghi che sono intervenuti; mi è sembrato di rilevare che su questa proposta di legge esista un consenso assai largo, soprattutto sui principi ispiratori, con talune riserve o perplessità.

Il solo onorevole La Loggia ha sollevato quelle che ha definito perplessità ma che, nella sostanza, sono critiche pregiudiziali, prospettate per altro in maniera solitaria, visto che il gruppo della democrazia cristiana ha manifestato, sia in Commissione sia in aula, il suo consenso; viceversa, ab-

biamo registrato il fatto che colui che in questa nostra Assemblea svolge, per così dire, il ruolo di dissenziente istituzionale, l'onorevole Costamagna, ha manifestato la sua adesione.

Vorrei fare una premessa: giunto alla mia età e con una qualche esperienza di vita politica e parlamentare, non credo nella virtù taumaturgica delle leggi, soprattutto di questo tipo di legge, riguardante l'esercizio di poteri e di situazioni cui sono collegati interessi assai rilevanti. Non ho quindi una predisposizione ottimistica (ma neppure pessimistica) circa i risultati che da questa proposta se diventerà legge, potranno derivare: so che la frode alla legge, quella che i romani chiamavano *fraus legis*, è sempre in agguato, soprattutto in materie come la presente.

Tutto dipenderà dalla coscienza della classe politica; tutto dipenderà dal modo in cui si intenderà quello che la Costituzione chiama il buon andamento della pubblica amministrazione, che dev'essere un servizio reso alla nazione, alla collettività.

Se vi sarà questa coscienza, la legge sarà uno strumento utile per operare una modificazione sostanziale nell'andamento delle cose in questo settore. Se non ci sarà questa coscienza, la legge cadrà nel dimenticatoio, sarà distorta e disapplicata.

Vorrei anche dire, in linea di premessa, che tutti d'accordo in Commissione abbiamo dato un carattere circoscritto a questa normazione. Le altre proposte – quella del gruppo socialista, quella del Movimento sociale italiano, la mia stessa – non si possono considerare respinte, in quanto contenenti principi non accettati, ma solo per così dire accantonate provvisoriamente. Infatti, si è voluto dare alla proposta in esame un carattere quasi di sperimentazione. Vogliamo fare una legge che possa essere applicata, non una «legge-comizio», non una legge demagogica, piena di enfasi ma che non può essere tradotta nella realtà. Pertanto, le critiche che da qualche parte sono venute circa la limitatezza del provvedimento non sono fondate, secondo noi, perché si tratta di una limitatezza voluta per motivi ragionevoli.

Entrando nel merito, mi debbo occupare del carattere pregiudiziale delle critiche rivolte dal collega La Loggia, il quale per altro chiedeva che le sue perplessità venissero risolte dal Presidente. Nel momento in cui invocava la maestà del regolamento, egli chiedeva al Presidente un intervento che proprio il regolamento non gli consente. Queste critiche vengono esposte soltanto oggi, e ciò mi dispiace, perché sono prospettate con riferimento ed una proposta di legge che ha anche un intento moralizzatore (anche moralizzatore, seppur non esclusivamente e forse nemmeno prevalentemente). Forme di deviazione del tipo di quelle lamentate dal collega La Loggia si prendono con la pala...

**La Loggia.** Ahimé!

**Bozzi, Relatore.** ...né io ho mai sentito muovere riserve o critiche in ordine a quelle deviazioni. Forse io qualche volta le ho formulate in quest'aula o in Commissione.

D'altra parte, questa struttura che noi abbiamo creato non è un'intrusa, in quanto essa è nata con la legge dell'agosto 1977 concernente le partecipazioni statali, che prevede l'istituto del parere, parere che non è né preventivo né successivo. Infatti, si tratta di un parere giuridicamente successivo, ma politicamente preventivo: una nuova configurazione. Questa struttura è già stata quindi da noi tenuta a battesimo; è stata votata in quest'aula senza proteste di carattere espresso.

**La Loggia.** La mia protesta è espressa.

**Bozzi, Relatore.** Poiché l'argomento è di grande importanza di principio e vale anche per il futuro, vorrei molto brevemente – e mi auguro con chiarezza – prendere in considerazione le osservazioni del collega La Loggia. Tali osservazioni si articolano essenzialmente in tre punti. Innanzitutto, ci sarebbe uno sconfinamento del legislatore ordinario in una materia riservata ai regolamenti della Camera e del Senato. Poi ci sarebbe un'illegittimità costituzionale, in quanto il parere delle Commissioni porrebbe in essere un altro sconfinamento nell'area riservata al Governo, al potere esecutivo, all'amministrazione, con conseguente riduzione o addirittura eliminazione di possibilità di tutela giurisdizionale del cittadino.

La terza osservazione non è di carattere legittimistico, ma è di merito. Si dice che il meccanismo di valutazione preventiva potrebbe dar luogo ad una lottizzazione del parastato ancora più spinta di quella che si vorrebbe debellare, e quindi questa proposta di legge è inutile e, al limite, dannosa.

Io ho già risposto a molte di queste osservazioni nella mia relazione, alla quale rinvio. Credo però utile aggiungere qualche considerazione. Ho l'impressione – potrei sbagliarmi – che ci sia nei ragionamento – per altro acuto come sempre – dell'amico La Loggia, un vizio ottico. L'area del regolamento parlamentare è diversa dall'area propria dell'ordinamento giuridico generale. I regolamenti parlamentari sono degli atti di autorganizzazione di organi sovrani, la Camera e il Senato, che provvedono a quelli che, con espressione ben nota, si chiamano gli *interna corporis*, di carattere soprattutto procedimentale. I regolamenti delle Camere non entrano nell'ordinamento giuridico generale. Non sono leggi (e infatti non possono essere impugnati dinanzi alla Corte costituzionale); sono atti delle Camere ed hanno una loro area di applicazione. La riserva di regolamento, che deriva dall'articolo 64 della Costituzione, riguarda la regolazione di funzioni già attribuite al Parlamento da leggi costituzionali o ordinarie. Il regolamento non può attribuire nuove funzioni, ma regola le funzioni che vengono stabilite dall'ordinamento giuridico generale. Altrimenti, avremmo la paralisi della vita pubblica, la paralisi dell'istituto parlamentare.

Con questa proposta di legge ci rivolgiamo soprattutto al Governo; il destinatario è il Governo. Vogliamo imporre al Governo una limitazione, una forma d'indirizzo e di controllo preventivo e quindi stabiliamo una nuova, più specifica relazione tra Governo e Parlamento; non creiamo nuove Commissioni. Capisco che si potrebbero muovere critiche se si creassero nuove Commissioni (ed io stesso le ho rivolte), o Commissioni bicamerali che, come ho scritto nella relazione, sono una tendenza da deplorare in quanto surrettiziamente instaurano un regime monocamerale. Si può dire bene o male del bicameralismo, ma nel nostro sistema il bicameralismo esiste ed è del tutto paritario.

Mi sembra quindi che il primo rilievo dell'onorevole La Loggia non abbia fondamento. Inoltre, la proposta in esame è nello schema del rapporto fiduciario, è nella logica del regolamento; sia pure introducendo una parola nuova, «parere», ma il concetto esiste, è nella logica del potere di indirizzo e di controllo che è proprio del Parlamento e che trova nei regolamenti del 1971 una larga applicazione.

Quanto alla seconda critica, ho risposto nella relazione. Il parere è un momento autonomo di un procedimento, è uno degli anelli dell'*iter* procedimentale. Ma il provvedimento – per usare una espressione di tecnica giuridico-amministrativa – cioè l'atto di volontà (il parere non è un atto volitivo – dice la dottrina giustamente – è un atto volontario), quello che crea la nuova situazione giuridica è il provvedimento del Governo. La competenza e la responsabilità sono del Governo; il parere rappresenta un momento che non ha, caro collega La Loggia, attitudine a ledere nessuna situazione giuridica, poiché rappresenta una fase preparatoria. Ciò che può ledere la situazione giuridica è il successivo provvedimento di nomina del Governo, che è e resta un provvedimento amministrativo che non si converte in atto politico per la presenza del parere. Mi sembrano concetti che possono essere accettati per il loro carattere di ovvietà.

Voglio aggiungere che il controllo successivo non è che sia escluso in questa materia.

**La Loggia.** Certamente no, per fortuna!

**Labriola.** Non potrebbe essere escluso!

**Bozzi, Relatore.** Il potere di controllo, infatti deriva ad ogni parlamentare dall'articolo 67 della Costituzione. Abbiamo un sistema organico, sotto alcuni profili, previsto dal regolamento del 1971, che non elimina l'individuo. Ne abbiamo un esempio quotidiano con gli interventi dell'onorevole Costamagna. Il parlamentare deriva il suo *status* direttamente dalla Costituzione e quindi ognuno può esercitare il controllo successivo. Questo è un modo per porre in essere un controllo preventivo.

La terza preoccupazione dell'onorevole La Loggia riguarda una possibile maggiore lottizzazione. Forse sarò un ingenuo, ma mi auguro che ciò non

avvenga. Può darsi che il collega La Loggia disponga di maggiori elementi che possano alimentare le sue preoccupazioni.

**La Loggia.** Un certo maggiore scetticismo!

**Bozzi, Relatore.** Ecco, io non sono né scettico, né ottimista, né pessimista: sono sereno!

Il merito maggiore di questa proposta lo vedo nella pubblicità di tutta l'operazione. Mentre fino a questo momento, infatti, le nomine avvenivano nel segreto, alla chetichella, con incontri nei corridoi e – come si dice – sottobanco, ora dovranno avvenire pubblicamente. Potranno anche essere precedute da contrattazioni sottobanco, ma vi sarà la possibilità di un controllo preventivo dell'opinione pubblica.

Ritengo, onorevole La Loggia, che, se in relazione a certe nomine avvenute di recente, fossero stati resi noti con un certo anticipo nomi e partiti di appartenenza, probabilmente vi sarebbe stata una tale reazione per cui gran parte di quelle nomine non sarebbero avvenute.

Nel regime democratico l'opinione pubblica ha un grande ruolo. La pubblicità di tutta l'operazione serve anche da deterrente, poiché costringe l'autorità governativa, le stesse Commissioni parlamentari e gli stessi interessati a procedere con cautela, poiché potrebbe verificarsi un'ondata di disapprovazione che è cosa assai spiacevole, di regola, per tutti.

Se poi alla prova dei fatti le cose dovessero andare peggio di prima vuol dire che aveva ragione colui il quale affermava che non tanto è difficile governare l'Italia, quanto è inutile. Significherà che su di noi pesa un destino terribile per cui niente può andar bene e niente si può correggere. Queste sono le ragioni per le quali crediamo di non dover attendere le pregevoli osservazioni fatte dal collega La Loggia, ma di mantener ferma l'ossatura di questo provvedimento, salvo esaminare questo o quell'emendamento nel corso del successivo dibattito.

La proposta di legge mira a realizzare quello che la nostra Costituzione chiama il «buon andamento della pubblica amministrazione», che non è un concetto generale, ma si adatta in relazione alle diverse fattispecie della pubblica amministrazione. Quando dianzi dicevo che l'istituto del parere si inserisce nel concetto del rapporto fiduciario, credevo di cogliere il punto essenziale. Il rapporto fiduciario, infatti, non è un atto istantaneo che si esaurisce, bensì è – appunto – un rapporto che continua e vive nei singoli momenti, e quindi vive anche in questa vicenda delle preposizioni alle presidenze di enti pubblici anche economici. Per due ragioni concorrenti, di cui non è irrilevante il peso: per realizzare scelte appropriate e per realizzare i fini programmatici ed istituzionali di tali enti.

Le due cose sono combinate: la scelta appropriata del presidente è uno strumento al servizio della realizzazione dei fini istituzionali di questi sog-

getti attivi di pubblica amministrazione, che sfuggono al rapporto fiduciario, come bene ha detto ieri il collega Labriola. Abbiamo infatti una pluralità di enti pubblici strumentali e non strumentali sui quali il Governo non può esercitare un controllo continuo; il controllo successivo, poi, non ha rilevanza, non ha incidenza, dal momento che può risolversi al massimo nelle dimissioni che ormai, dopo la morte dell'onorevole Enrico De Nicola, costituiscono un istituto obsoleto e che, in ogni caso, possono provocare una paralisi momentanea dell'ente. Da qui l'esigenza di un processo che incida sul momento creativo, che dia la speranza di un avvio utile della gestione di enti e istituti tanto importanti.

Ritengo, quindi, che questa proposta di legge rappresenti un momento importante, anche se probabilmente, come dicevo prima, non avrà effetti taumaturgici. Per quanto ai riguarda (siamo stati i primi a presentare, tanti e tanti anni fa, un progetto di legge in materia) faremo del tutto affinché essa si traduca in legge e modo di vita e concorra così a migliorare la situazione italiana.

*Egli interviene quindi nella discussione degli emendamenti all'articolo 1 di Pazzaglia, Biasini e Labriola.*

**Bozzi, Relatore.** La Commissione è contraria all'emendamento Pazzaglia 1.1. Ho già detto nella mia replica che questo provvedimento ha un carattere di sperimentazione. Ci rendiamo conta delle ragioni esposte dall'onorevole Pazzaglia, tanto è vero che nella proposta di legge che porta la mia firma il controllo era previsto per tutti gli amministratori. Tuttavia, vogliamo varare una legge che possa essere applicata. Gli amministratori sono tanti, gli enti sono infiniti e probabilmente rischieremmo di fare una legge che poi resterebbe morta. Ho ascoltato con interesse quanto l'onorevole Pazzaglia ha proposto, e cioè che si possa costituire a cura della Camera – ne faremo domanda al Presidente – uno schedario che sarà possibile realizzare agevolmente. Con tale schedario, in base alle comunicazioni degli amministratori, si potranno individuare gli enti e catalogare gli amministratori stessi. Pertanto, inviterei l'onorevole Pazzaglia a ritirare il suo emendamento, sul quale, altrimenti, esprimo parere contrario.

Per quanto riguarda l'emendamento Biasini 1.3, mi duole di non essere d'accordo in questa che ritengo soltanto una battaglia sulle parole. Il Governo non deve «ottenere», in quanto esso ha soltanto il dovere di «richiedere» il parere. Se il Governo non ottenesse il parere, avrebbe il dovere di procedere ugualmente. Se entro 20 giorni – o 30 giorni qualora sia chiesta la proroga – la Commissione non esprimesse il suo parere, il Governo procederebbe senza di esso: quindi ha solo il dovere di richiederlo. La Commissione è pertanto contraria a questo emendamento.

La Commissione è invece favorevole all'emendamento Labriola 1.4.

*Interviene poi sugli emendamenti all'articolo 2 di La Loggia, Biasini e Labriola, sostenendo l'opportunità che le norme per il controllo parlamentare sulle nomine negli enti di gestione delle partecipazioni statali siano identiche a quelle riguardanti le nomine negli enti pubblici.*

**Bozzi, Relatore.** La Commissione è contraria all'emendamento La Loggia 2.1. Ci troviamo, infatti, di fronte ad un provvedimento che detta le norme per il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici: sarebbe assai strano che venissero esclusi gli enti di gestione delle partecipazioni statali. Vi è, è vero, una legge apposita, ma nel momento in cui discipliniamo la nomina dei presidenti, è bene che per gli enti di gestione delle partecipazioni statali queste nomine siano regolamentate in maniera identica a quelle negli enti pubblici anche economici. Resta una diversità: la composizione della Commissione. Tale diversità è giustificata dal fatto che la legge 12 agosto 1977, n. 675, attribuisce a questa Commissione dei poteri più ampi sugli indirizzi e sui programmi delle partecipazioni statali.

Per quanto riguarda l'emendamento Biasini 2.3, che investe uno dei punti centrali del progetto di legge, vorrei pregare i colleghi del gruppo repubblicano che lo hanno presentato di ritirarlo, in quanto la sua reiezione (che io sarei costretto a chiedere) pregiudicherebbe l'avvenire, poiché non è escluso che, a norma di regolamento delle due Camere, queste due Commissioni possano riunirsi congiuntamente. Viceversa, se l'emendamento venisse respinto, questa possibilità sarebbe preclusa. Ciò che noi abbiamo voluto affermare è il principio del bicameralismo; ma, come i regolamenti prevedono, le Commissioni si possono riunire anche congiuntamente. Perché precludere questa possibilità? Comunque, se i colleghi repubblicani non lo ritireranno, mi dichiaro contrario a questo emendamento.

Per quanto riguarda l'emendamento Labriola 2.2, la Commissione è favorevole, poiché esso precisa meglio la funzione del parere parlamentare. La Commissione accetta altresì l'emendamento Labriola 2.4.

Quanto all'emendamento della Commissione, esso è soltanto formale: proponiamo di sopprimere al secondo comma dell'articolo 2 le parole «di vigilanza», inserite per un errore materiale.

*Il 28 settembre il provvedimento è approvato nel testo unificato con 335 voti favorevoli, 43 contrari ed 11 astenuti. Trasmesso al Senato e modificato nella seduta del 15 dicembre 1977, sarà definitivamente approvato dalla I Commissione in sede legislativa l'11 gennaio 1978 con 24 voti favorevoli ed 1 contrario (legge 24 gennaio 1978, n. 14, «Norme per il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici»).*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUL RINNOVO DEI CONSIGLI COMUNALI E PROVINCIALI

Seduta del 9 novembre 1977

*Il 5 ottobre 1977 il III Governo Andreotti presenta alla Camera due disegni di legge sul rinnovo dei consigli comunali e provinciali (C. n. 1776 e C. n. 1777). Il primo detta norme sull'effettuazione delle elezioni, il secondo invece converte in legge il decreto-legge 4 ottobre 1977, n. 710, concernente il rinvio della consultazione elettorale.*

*È su questo provvedimento che si accende immediatamente la discussione. Il Governo difende il ricorso al decreto-legge motivandolo con la necessità di razionalizzare la materia elettorale. Il rinvio delle elezioni serve a facilitare l'opera di revisione delle norme, evitando la dispersione di lavoro e di mezzi e «la permanente, artificiosa tensione politica» che è determinata dalla frequenza dei turni elettorali amministrativi. Le opposizioni, al contrario, ravvisano nella scelta dell'esecutivo elementi di incostituzionalità.*

*Bozzi interviene sulle pregiudiziali il 9 novembre. Egli esordisce affermando di voler lasciare una testimonianza del pensiero del gruppo liberale, giacché nel provvedimento in esame «le illegittimità costituzionali, le storture logiche, gli eccessi di potere» sono così evidenti che sarebbe superfluo parlarne. L'ipotesi di rinviare le elezioni attraverso lo strumento del decreto-legge cozza contro la natura stessa di tale atto normativo, ma il Governo si nasconde dietro l'esigenza della razionalizzazione per mascherare la volontà, peraltro ampiamente condivisa dalle altre forze politiche, «di non misurarsi in una competizione elettorale».*

*Il 17 novembre la Camera approva il provvedimento con 340 voti favorevoli, 63 contrari e 1 astenuto. Alla fine del mese il decreto-legge sarà convertito in legge dal Senato (legge 1° dicembre 1977, n. 870).*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, debbo dichiarare sinceramente che per me è alquanto spiacevole e fastidioso prendere la parola su questo argomento, perché dai provvedimenti al nostro esame le illegittimità costituzionali, le storture logiche, gli eccessi di potere, traboccano; cioè, è una fatica che non mi interessa, quella di sfondare una porta aperta. Tuttavia, è bene che negli atti della Camera resti una testimonianza del pensiero del gruppo liberale su un argomento di tanta importanza.

Dalle due relazioni dell'amico e collega Pennacchini (relazioni che non consiglieri di inserire in un'antologia di scritti democratici) traspare uno scarso convincimento dello stesso relatore, il quale, come si può leggere quasi in trasparenza, è un avvocato d'ufficio per una causa ingrata, sebbene sia destinato a vincerla. Un docente universitario ha affermato che l'ipotesi di rinvio di elezioni amministrative per decreto-legge è sconcertante e temeraria; un altro docente ha scritto che il decreto-legge che impedisse il rinnovo dei consigli comunali e provinciali costituirebbe un vero e proprio attentato alla Costituzione: sono parole molto pesanti, che hanno un valore giuridico e un valore politico.

Vorrei ricordare alla Camera il pensiero di un altro docente universitario che è – per così dire – di casa fra noi: si tratta del ministro dell'interno, professor Cossiga, docente di diritto costituzionale. I colleghi, per lo meno quelli che erano presenti in quest'aula nella passata legislatura, ricorderanno di certo che nel maggio dello scorso anno esaminammo un decreto-legge che rinviava le elezioni amministrative, stante lo scioglimento anticipato delle Camere. In quella occasione, fui il solo a prendere la parola in sede di discussione sulle linee generali. Per dichiarazione di voto, intervenne il comunista onorevole Malagugini, che oggi veste una toga assai prestigiosa. Mossi allora delle riserve di carattere costituzionale ed il ministro Cossiga, prendendo la parola, ebbe a dire che le osservazioni di principio da me svolte erano valide; soggiunse che il Governo considerava assolutamente eccezionale, addirittura *extra ordinem*, l'uso del potere di decretazione d'urgenza in materia elettorale. Aggiunse ancora che ciò non poteva assolutamente costituire un precedente. Ci si trovava, infatti, di fronte ad un *unicum* irripetibile.

Per altro, poiché siamo in Italia, la irripetibilità si è trasformata in recidiva: «all'italiana»; siamo posti di fronte ad un nuovo decreto-legge di rinvio delle elezioni, in una fattispecie per molti aspetti assai diversa da quella del maggio 1976.

Ci si potrebbe domandare: la scadenza deve sempre essere rispettata? Possono insorgere, nella realtà della vita, casi straordinari, di urgenza; possono senza dubbio insorgere, e la legge ordinaria li prevede, affidando al prefetto il potere di rinviare, per sopravvenute ragioni, la celebrazione delle elezioni; di rinviarle per motivi ben individuati ed obiettivi, per motivi che esistono in atto, che sono presenti. Ora, nel nostro caso, il rinvio è, invece, un fatto generalizzato che riguarda oltre 700 fra amministrazioni comunali e provinciali.

Vorrei in materia, senza soffermarmi a lungo su tali aspetti – Dio me ne guardi; ritengo prevalenti le considerazioni politiche su quelle giuridiche! –, chiedere se sia possibile, signor Presidente, rinviare per legge la celebrazione di elezioni amministrative. Mi domando se, quando l'articolo 72 della nostra Costituzione parla di materia elettorale, prevedendo che la legge formale compporti particolari cautele (quella che taluno chiama una procedura

rincarata, di maggiore garanzia), sotto la espressione «materia elettorale» sia possibile comprendere il rinvio della consultazione elettorale. O se per materia elettorale, più propriamente non si debba intendere il meccanismo elettorale, cioè la legge organizzatoria di questo strumento che è, appunto, la legge elettorale, in vista della costituzione di organi pubblici elettivi.

Propendo per la tesi secondo la quale nemmeno la legge formale potrebbe rinviare le elezioni; ripeto che dall'espressione «materia elettorale» è esclusa questa ipotesi. Ma ammettiamo pure che sia ammessa: come potete farlo per decreto-legge? Fuori da ogni garanzia di contraddittorio, di pubblicità, con l'assunzione unilaterale di responsabilità da parte del Governo?

È proprio la natura del decreto-legge che respinge tale ipotesi, perché, onorevoli colleghi, la mancata conversione di un decreto-legge deve offrire la possibilità di una restituzione della situazione antecedente, così come era prima dell'emanazione del decreto medesimo; il decreto deve, cioè, dar luogo ad una situazione che non sia irreversibile. Se infatti il decreto-legge decade per decorso del tempo o per mancanza di conversione, si ripristina la situazione precedente: ma qui, viceversa, il decreto-legge crea una situazione giuridica irreversibile e quindi non è uno strumento che possa essere utilizzato per il rinvio di consultazioni elettorali.

La verità, onorevoli colleghi, è che questo decreto-legge di rinvio è un falso. Diciamolo tra di noi con tutta schiettezza: esso non è una bella pagina della nostra vita democratica. È un falso: vi è una discrepanza fra il motivo vero e la motivazione, fra ciò che effettivamente il Governo e talune forze politiche hanno voluto e ciò che si fa apparire.

È facile rintracciare il motivo vero: la volontà di alcune forze politiche di non misurarsi in una competizione elettorale. Ma ciò che si dice non è questo: si dice che bisogna razionalizzare il sistema elettorale! Ma, ammessa pure questa razionalizzazione, intorno alla cui esigenza si può avere largo consenso, salvo vederne il merito, essa non sta a fondamento del decreto-legge: non è un caso straordinario di urgenza e di necessità. È un'ipotesi, un desiderio, un proposito, un avvenimento, come ebbi a dire nella Commissione affari costituzionali, futuro ed incerto, sottoposto alla volontà dell'organo sovrano, il Parlamento.

C'è veramente un fatto da prendere con le molle, come avrebbe detto il mio antico professore di ginnasio. Mi dispiace per il mio amico e collega Pontello, che ha voluto puntellare la tesi della ammissibilità del decreto-legge. Essa cede da ogni parte, pur con la migliore volontà! Proprio l'onorevole Pennacchini, nella sua relazione, ce ne dà dimostrazione. Egli dice che sia il Governo, sia le numerose parti politiche hanno ravvisato l'opportunità di concentrare in un unico turno le elezioni amministrative, eccetera: egli ha parlato di opportunità, che è ben lungi dall'esser un caso identificato, individuato e straordinario di necessità ed urgenza.

L'accorpamento (brutta parola!) si farà dal 1983 in poi: tanto è vero che si voterà nel 1978, nel 1979, nel 1980, con il vecchio sistema e con rego-

le sulle quali ci soffermeremo assai rapidamente. Si tratta quindi di una menzogna; diciamo pure una parola un po' grossa, un po' pesante: è un imbroglio, ci vogliamo ingannare tutti quanti. È quello che si chiama eccesso di potere, il voler realizzare uno scopo servendosi di uno strumento destinato a realizzare uno scopo diverso. Ebbene, tutto questo, francamente, non può non suscitare le nostre proteste.

Si è detto in Commissione, si è scritto nelle relazioni, si è ripetuto in Assemblea che, in fondo, vi era un accordo politico su questo rinvio. Sarò forse un ingenuo, forse non ho tratto molta esperienza dalla vita parlamentare, ma trovo che questo argomento dell'accordo – raggiunto tra segretari di partito, e nemmeno tra presidenti di gruppo (anche questo è un particolare di qualche rilevanza) – suscita le maggiori reazioni, perché è quello che segna lo esaurimento ufficiale del Parlamento.

Il Parlamento finisce, c'è un'esasperazione partitocratica, c'è una recrudescenza verticistica; i partiti già scontano il voto del Parlamento e lo danno per ammesso, nonostante le obiezioni, nonostante la forza di persuasione che taluni discorsi potrebbero pur avere. Questo è un argomento assai grave; questo non è un errore giuridico, questo è un gravissimo errore politico.

Vorrei dire due parole sul disegno di legge riguardante la cosiddetta «razionalizzazione». Anche qui, le storture logiche sono profuse a piene mani. Onorevole Pennacchini, lo abbiamo detto anche in Commissione e lo ripetiamo qui, con spirito di cordialità: non si può valutare la costituzionalità di un provvedimento misurandone il volume o il peso. «Ci sono pochi casi, e quindi il provvedimento non è incostituzionale!» «Si tratta di pochi anni!» No, il provvedimento o è costituzionale, o non lo è; o c'è un principio di uguaglianza, e deve valere per tutte le ipotesi, o non c'è: non si può dire che non c'è perché il provvedimento riguarda pochissime fattispecie, o perché la durata delle amministrazioni comunali, in fondo, si prolunga soltanto di due anni, il che è una piccola cosa. Ma quando voi ammettete che, sia pure nella fase transitoria (che, per essere transitoria, ha diritto al massimo rispetto costituzionale), ci sono amministrazioni comunali e provinciali che durano quattro anni ed altre che durano sei anni, ebbene, con questo si viola il principio di uguaglianza sancito dall'articolo 3 della Costituzione che, come tutti i colleghi sanno, non riguarda soltanto gli individui, le persone fisiche, ma riguarda anche le persone giuridiche, i gruppi, e quindi anche gli organismi, e soprattutto, vorrei dire, gli organismi elettivi. Qui si viola il principio dell'elettorato attivo e passivo, di cui uno degli elementi fondamentali è la certezza della durata, che è ragione di garanzia; altrimenti si sconfinava nell'arbitrio. Si viola anche, altrimenti – la prego di prenderne nota, onorevole Pennacchini –, l'articolo 51 della Costituzione, che nessuno, credo, ha finora richiamato.

Noi siamo molto preoccupati. Ho notato che molti gruppi non prendono la parola. Io non so quale possa essere la ragione di questo silenzio; se

lo si debba (ma vorrei escluderlo) ad una sorta di tracotanza, derivante dalla forza del numero: «Lamentatevi pure, tanto poi noi alziamo la mano, o premiamo il bottone, e le cose andranno secondo i nostri gusti».

Io preferirei pensare che questo silenzio voglia esprimere una sorta di pudore politico di fronte a questi provvedimenti, in ordine ai quali il «tacere è bello» (si sopportano, ma non si difendono troppo), tanto più che ricordo assai bene che in sede di Commissione affari costituzionali ci fu un ritorno di fiamma, perché alcuni gruppi, in un primo momento, presero posizione netta contro l'adozione del decreto-legge e poi fecero marcia indietro.

Onorevole Pennacchini, termino ricordando alcune frasi di questa sua tormentata relazione. L'onorevole Pennacchini dice: «Il testo che sottoponiamo al vostro esame offre, senza dubbio, il fianco a critiche e perplessità da parte di coloro che preferiscono una osservanza rigida delle regole democratiche». Non so, onorevole Pennacchini, se ella abbia espresso un pensiero suo personale oppure del suo gruppo, ma quando ci mettiamo a parlare di osservanza rigida delle regole democratiche e propendiamo, per ragioni di cosiddetta necessità, per una osservanza elastica (il contrario di rigido è elastico), ci poniamo sulla linea di un itinerario estremamente pericoloso.

**Pennacchini, Relatore.** Non ho detto questo.

**Bozzi.** E ancora – come ho sentito dire e come ho letto –, quando si dice che bisogna evitare le continue tensioni politiche e le troppo frequenti chiamate alle urne, si comincia, forse, a scrivere il primo titolo di un libro la cui conclusione potrebbe riservare assai amare sorprese; forse ci mettiamo, inconsapevolmente, su di un piano inclinato.

In fondo che cosa si rileva da questi provvedimenti e da altre manifestazioni di iniziativa legislativa? La tendenza a sfuggire alla verifica elettorale, alla verifica del consenso che costituisce l'anima della democrazia, il quale consenso può essere anche un fastidio, ma è indispensabile sopportarlo se si ama e si vuole rispettare rigidamente la regola della democrazia.

Esiste, dicevo, questa tendenza a dilazionare le consultazioni non soltanto per i consigli comunali e provinciali, ma anche per i consigli circoscrizionali, cadendo, onorevoli colleghi, in una contraddizione logica e politica incommensurabile, perché noi abbiamo votato un anno fa la legge che prevede l'elezione per i consigli circoscrizionali. Abbiamo irrorato questo provvedimento di grande enfasi retorica sul valore delle autonomie e della partecipazione; poi, ad un anno di distanza, diciamo che è tutto sbagliato. Vi sono consigli comunali – come Roma e Torino – che hanno già fissato la data delle elezioni; ora, con un tratto di penna, noi cancelliamo ed annulliamo sostanzialmente quella legge, affermando che tutto è rinviato ed accorpato.

Non siamo soltanto noi, onorevoli colleghi, a preoccuparci di tutto questo. Leggo su *La Stampa* di Torino di oggi, in cronaca, che dai quartieri viene un «no» al rinvio delle elezioni. C'è una protesta da parte della base: non si può prospettare una certa situazione e poi, subito dopo, cancellarla per comodità di partito.

È per queste ragioni – di ordine giuridico, ma soprattutto di ordine politico – che noi voteremo a favore delle pregiudiziali e, quindi, contro i progetti di legge in discussione (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULL'ISTITUZIONE DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE

Seduta del 19 dicembre 1977

*Il processo di riforma della sanità pubblica, iniziato nel 1968 con la riorganizzazione del sistema degli ospedali (legge 12 febbraio 1968, n. 132), giunge a compimento dieci anni dopo con l'istituzione del Servizio sanitario nazionale (legge 23 dicembre 1978, n. 833).*

*La legge n. 833 del 1978 è il frutto di un dibattito che impegna per lunghi mesi le aule parlamentari. Alla Camera l'iter inizia il 16 marzo 1977, allorché il Governo presenta il disegno di legge C. n. 1252. Ad esso si affiancano le proposte concorrenti C. n. 971, C. n. 1105, C. n. 1145, C. n. 1271.*

*Bozzi, secondo firmatario della proposta C. n. 1271, interviene nella discussione una prima volta il 19 dicembre per criticare l'assetto complessivo del provvedimento, la cui architettura «denuncia una eccessiva carica di pubblicizzazione».*

*Rilevato come il Governo continui a confondere il piano amministrativo con quello della legge, Bozzi passa in rassegna tutti i punti di dissenso, dagli organi collegiali di gestione ai rapporti di questi con i consigli comunali, dal ruolo delle regioni alle ingerenze dei partiti, fermandosi infine a condannare l'«esasperata impiegatizzazione dei medici», che aggraverà la crisi del rapporto fiduciario tra medico e paziente.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, credo sia inutile premettere considerazioni sulla necessità della riforma sanitaria. Su questo punto siamo tutti d'accordo, ed anche noi liberali abbiamo presentato una proposta di legge sull'argomento. Mi duole soltanto che il giovane relatore, nelle prime battute dei lavori della Commissione, l'abbia liquidata. Mi auguro che l'esperienza non debba imporgli qualche amara rimediazione.

L'onorevole Maria Eletta Martini, della quale ho la massima stima ed alla quale desidero dare atto dell'impegno posto nell'elaborazione di questo provvedimento, ha affermato nel suo intervento di venerdì che bisogna guardare l'architettura della riforma, senza perdersi nei particolari, ed ha anche detto – cosa sulla quale concordo – che ogni riforma presenta i suoi rischi. È vero: bisogna avere una dose di coraggio, in quanto ogni riforma

turba equilibri e situazioni, determinando scontenti. Ma c'è un rischio, onorevole Maria Eletta Martini, che dobbiamo cercare di non correre, dopo averlo corso in tante occasioni, ed è quello di dar vita a riforme di scarsa realizzabilità, di creare delle cattedrali su terreni difficili, come questo della materia sanitaria, senza che poi nessuno possa accedervi per pregare.

Ho il timore – mi limito ad esprimere un timore, quindi sono molto cauto – che questa riforma, che chiamerei cosmica, possa non trovare applicazione, o per lo meno possa determinare seri turbamenti e necessità di revisione. Mi rendo conto della difficoltà della materia, mi rendo conto che vi sono deficienze in tutti i presidi sanitari vigenti. Vi sono anche iniziative assistenziali che proliferano da parte di enti locali. C'è quasi il caos in questa materia. Inoltre la riforma è stata affrontata in assenza di due elementi che, in certo senso, potevano condizionarla.

È mancata innanzi tutto la revisione della facoltà universitaria di medicina. Oggi, le nostre università – lo hanno detto e ripetuto tanti colleghi – sfornano medici in grandissima quantità e questo costituisce un punto al quale bisognerà porre attenzione.

L'altro elemento che è mancato, di cui si nota traccia nel provvedimento quando si parla della provincia, è la riforma delle autonomie locali.

Dicevo dianzi che spesso ci siamo incamminati sulla via delle riforme promettendo e non mantenendo. Con ciò abbiamo determinato amare delusioni ed anche proteste, corrodendo il rapporto fiduciario che è l'alimento vero del regime democratico.

Abbiamo fatto la scuola dell'obbligo, ma poi abbiamo dovuto assistere al patologico fenomeno dei doppi e tripli turni. Abbiamo operato la liberalizzazione degli accessi universitari senza creare le aule universitarie necessarie e determinando il dilagare della disoccupazione intellettuale. Abbiamo fatto anche la riforma carceraria; riforme giuste, che io non critico in sé, ma che avevano il difetto di non trasformare la realtà.

L'architettura complessa di questa riforma, onorevole Maria Eletta Martini, è costituita innanzi tutto di molti spazi vuoti. Se si scorre il complesso delle norme si trae una strana impressione. Capisco la difficoltà dello sforzo da compiere. Innanzi tutto ci sono dei rinvii a leggi dello Stato. All'articolo 3, infatti, si dice testualmente che «con legge dello Stato sono dettate norme...». È veramente anomalo che una legge dello Stato imponga al futuro legislatore, che è sovrano, di dettare norme. Il legislatore futuro si regolerà nel modo che riterrà più opportuno, nell'esercizio, appunto, del suo potere sovrano. Ma ci sono anche rinvii legislativi, a leggi regionali, a decreti presidenziali e ministeriali, a programmi nazionali e regionali.

Una architettura – dicevo – alquanto complessa, che spesso fa perdere di vista il profilo dell'insieme. Inoltre, non sempre sono ben determinate le linee di confine tra la competenza statale e quella regionale. Anzi si ha l'impressione – lo approfondiremo in sede di esame degli articoli – che la competenza dello Stato prevarichi quella regionale.

In ogni caso vi è una certa confusione, come agli articoli 14 e 15. All'articolo 14 si enumerano i compiti delle unità sanitarie locali; quindi una enunciazione di competenza statale. All'articolo 15, si afferma invece che spetta alla regione la determinazione dei compiti di queste unità sanitarie locali. Quanto meno vi è qualche cosa da rivedere.

All'articolo 13 poi affiora qualche dubbio di incostituzionalità. Va bene che tale articolo riproduce un articolo del decreto legislativo n. 616, ma qui si converte l'eccezione in regola, in contrasto – mi sembra – con l'articolo 118 della Costituzione.

Se vogliamo intrattenerci un attimo su questi particolari, che poi tanto particolari non sono, in quanto concorrono in definitiva a determinare le linee della riforma, esaminiamo anche l'articolo 4 che afferma: «Lo Stato, nell'ambito della programmazione economica nazionale, determina, con il concorso delle regioni, gli obiettivi della programmazione sanitaria nazionale». Come si realizzerà questo concorso delle regioni? Attraverso un parere? E questo parere di quale natura sarà? Vincolante o consultivo? Sono tutti aspetti da precisare.

Andando verso il cuore del problema, esiste – a mio parere – uno sviamento nell'uso dello strumento legislativo. Credo di non sbagliare se dico che, in questo progetto di legge, la norma giuridica è chiamata a soddisfare esigenze che non sono proprie della disciplina legislativa; cioè la legge entra in aree che non le sono congeniali.

Due esempi, di grande importanza, si trovano all'articolo 23, al quinto ed ultimo comma. Il quinto comma, infatti, così recita: «L'assistenza medico specialistica è prestata di norma» (vi è un abuso dell'espressione «di norma») «presso gli ambulatori dell'unità sanitaria locale di cui l'utente fa parte o presso gli ambulatori convenzionati ai sensi della presente legge. In determinati casi, previsti da apposita normativa regionale, le prestazioni specialistiche possono essere erogate a domicilio dell'utente». Come potrà una norma, regionale o statale, stabilire i casi in cui si potranno effettuare prestazioni specialistiche a domicilio? Ecco, qui entriamo nel cuore del problema; qui si erode la professionalità del medico.

**Morini**, *Relatore per la maggioranza*. Attualmente le mutue non erogano queste prestazioni!

**Bozzi**. Noi dobbiamo cercare di migliorare! Oppure lei vuole razionalizzare l'attuale disastroso sistema?

**Martini**, *Presidente della Commissione*. Per questo si dice che si erogheranno!

**Bozzi**. Credo di dare un apporto di collaborazione; mi sembra impossibile che una legge stabilisca i «determinati casi» in cui si debbono erogare le prestazioni a domicilio! Qui si espropria il medico della sua profes-

sionalità; seguiranno poi alla norma astratta una attività amministrativa concreta e certamente lungaggini che sono proprie di tutti i sistemi in cui domina la burocrazia.

Nell'ultimo comma dell'articolo 23, onorevole Morini, sempre nella stessa logica espropriativa della professionalità del medico, si legge: «La legge regionale prevede e disciplina i casi in cui, per motivate ragioni, è ammesso il ricovero in ospedali pubblici, in istituti convenzionati o in strutture ospedaliere ad alta specializzazione, ubicati fuori del territorio della regione». Anche qui come si può prevedere una normativa di fattispecie mediche nelle quali dominano l'intuito, l'arte, la scienza e la coscienza del medico?

La proposta in esame è assai importante: non ci troviamo infatti di fronte ad una normativa tecnica (certo, vi sono anche aspetti tecnici), ma siamo in presenza di una proposta che incide sul tipo di società. Il conformare in uno o altro modo il servizio pubblico sanitario si riflette su valori che attengono al tipo di società.

Se dovessi fare una critica complessiva a questo progetto di legge (e mi auguro che possa essere emendato, per cui il mio atteggiamento è ancora interlocutorio), dovrei dire che lo stile della sua architettura denuncia una eccessiva carica di pubblicizzazione. A mio giudizio, tale pubblicizzazione non è necessaria, anzi è inutile; e non è sempre rispettosa del valore costituzionalmente garantito della persona umana e della professionalità del sanitario. Vorrei indicare i segni di questa carica di pubblicizzazione; e mi soffermerò brevemente sugli organi collegiali di gestione.

Capisco bene come la materia sia pregiudicata dal decreto delegato di attuazione della legge n. 382, esattamente dall'articolo 32 di tale decreto. Ma noi non abbiamo migliorato le cose: quale figura giuridica abbiamo definito, onorevoli colleghi? Questi complessi di presidi sono uffici comunali, sono una ripartizione del comune? Sono – come è stato detto da un collega comunista, di cui non ricordo il nome – una sorta di azienda municipalizzata un po' anomala? La definizione giuridica ha anche una sua importanza; e noi rischiamo di creare una sorta di ibrido giuridico, mediante questa specie di *dépendance* del comune, con negative conseguenze. Creiamo una situazione per cui, nell'incertezza, vi sarà un palleggiamento di responsabilità tra il consiglio comunale e l'organo di gestione, come si evince dall'articolo 15, là dove si stabilisce che bisognerà con legge regionale individuare gli atti di particolare rilevanza inerenti l'esercizio delle funzioni da riservare comunque alla competenza del consiglio o, se si tratta di comuni raggruppati, dei consigli comunali.

Vi è quindi una ripartizione di competenze tra l'organo di gestione e i consigli comunali e una sfera di materia, che potrà essere ridotta o ampliata, a seconda della volontà politica delle regioni, da riservare ai consigli comunali. Immaginate quanta lungaggine burocratica vi sarà prima che il servizio sanitario possa essere reso, prima che le prestazioni possano essere erogate! Inoltre, questa composizione può subire influenze partitiche

e, per quanto in un articolo si garantisca l'autonomia tecnico-funzionale dei servizi, quest'ultima, in assenza di autonomia finanziaria, non potrà realizzarsi rispetto all'organo di gestione, o, al limite, rispetto al consiglio comunale.

Dunque, l'influenza politica esiste, e ciò non è bene in un servizio di tanta delicatezza. Probabilmente la forza delle cose porterà a mettere l'accento sulle spese di carattere amministrativo e burocratico, anziché su quelle destinate alle prestazioni sanitarie.

Il secondo punto richiama quello che ha detto or ora l'onorevole Ines Boffardi: in fondo, si istituisce una esasperata impiegatizzazione dei medici. Lo dimostra l'articolo 40, con il valore marginale che attribuisce alle convenzioni; l'organo di gestione, poi, avrà ingerenza in quell'aspetto definito profilo funzionale dell'attività sanitaria. Ma cos'è questo «profilo funzionale»? E quale sarà la collocazione del medico nei ruoli impiegatizi?

Inoltre, onorevoli colleghi, vedo vanificarsi il diritto di scelta da parte del cliente sia del sanitario sia del luogo di cura: due aspetti connessi, l'uno inscindibile dall'altro. Tale diritto è largamente affermato nella relazione, ma poi è condizionato da un avverbio che contiene insidie impensabili: «compatibilmente con le esigenze del servizio». Allora non è un diritto incondizionato, è un diritto che può subire affievolimento, compressione ed eliminazione, a seconda della valutazione ampiamente discrezionale che farà l'organo di gestione dell'unità sanitaria locale.

Non dite allora che ci sarà il diritto di scelta! Ci potrà essere in ipotesi! Anche qui poi questo esame di compatibilità porterà a lungaggini amministrative e ad un rallentamento nell'erogazione delle prestazioni sanitarie. In tal modo, quella che è stata chiamata la spontaneità del rapporto fiduciario viene meno e credo che andremo a ratificare quello che già esiste sotto una diversa angolatura: l'atto medico diventa un atto di *routine*, il malato rischia di diventare una pratica o, addirittura, un numero. Queste sono tutte cose alle quali bisogna porre riparo, se non vogliamo mettere un vestito nuovo ad una situazione esistente da tutti giustamente deprecata.

Rientra poi in questa stessa logica la spinta verso il tempo pieno, che porta al livellamento, e la eliminazione sostanziale dell'assistenza indiretta, che è riservata ad una valutazione delle regioni. L'assistenza indiretta invece, soprattutto nella fase intermedia, è uno stimolo, è la spinta della concorrenza perché il servizio sanitario pubblico possa funzionare.

Onorevoli colleghi, noi ci rendiamo conto che c'è un deplorabile corporativismo in alcuni settori della classe medica, ma non dobbiamo per questo fare leggi punitive. Le leggi punitive sono le peggiori leggi, anche perché di regola viene ad esser colpito dalla punizione un soggetto diverso da quello al quale la sanzione voleva rivolgersi. Contro il corporativismo dei medici bisogna istituire un regime finanziario che funzioni e non fare una legge sanitaria imperfetta per punire i medici.

Il mio timore è infine che questa architettura possa determinare un effetto esattamente contrario a quello che giustamente ci si prefigge e che si esprime nella relazione con tanto ottimismo. Si potrebbe, cioè, avere una fuga dal servizio sanitario pubblico e si potrebbe determinare una sorta di borsa nera della medicina; tutti vogliamo la generalità, l'uguaglianza, la globalità e tante altre cose che condivido in pieno e invece potremmo creare una situazione per cui coloro che hanno quattrini possono scegliersi la clinica privata e il medico che alza gli onorari, e viceversa il disgraziato deve, come avviene in Inghilterra, mettersi in coda o in lista di attesa; si potrebbe avere, inoltre, l'aumento delle cliniche private, che noi liberali per primi non vogliamo.

Noi vogliamo invece un servizio che funzioni bene, che rispetti i principi della professionalità e il rapporto fiduciario, senza i quali – è inutile ripeterlo – non ci può essere una assistenza sanitaria in una società libera. Ecco perché noi ci proponiamo di presentare degli emendamenti, alcuni dei quali avranno un carattere incisivo, come si desume dalle cose che ho brevemente detto. Ovviamente, quindi, il nostro voto conclusivo sarà determinato dall'esito che avranno i nostri emendamenti.

Seduta del 12 gennaio 1978

*Nella seduta del 12 gennaio Bozzi illustra gli emendamenti del gruppo liberale. Il primo intervento concerne l'articolo 6 del disegno di legge.*

**Bozzi.** Con il nostro emendamento proponiamo di sopprimere, alla lettera p), dopo la parola «requisiti», la parola «minimi». In questo progetto di legge, come ebbi a dire nel corso della discussione sulle linee generali, vi è una certa esuberanza verbale. In realtà, non esistono requisiti minimi e requisiti massimi: esistono i requisiti previsti dalla norma perché si determinino certe situazioni giuridiche, e questi requisiti vanno rispettati.

*Interviene poi su un emendamento all'articolo 8.*

**Bozzi.** Il nostro emendamento riproduce l'ultima parte dell'emendamento Pavone 8.2, salvo qualche piccola diversità.

Non credo nella virtù taumaturgica dei tecnici; però che in un Consiglio sanitario nazionale non debba esservi una componente in rappresentanza degli operatori sanitari mi sembra una cosa assurda.

*Egli si sofferma quindi sull'articolo 10 del provvedimento, che fissa la natura giuridica delle unità sanitarie locali. Approvando il testo del Governo, afferma Bozzi, si crea «una nuova figura giuridica, quella del complesso, che non si sa bene se sia una sorta di azienda municipalizzata». Il gruppo libe-*

*rale intende invece fare delle unità sanitarie locali «delle persone giuridiche autonome, dei soggetti di diritto», svincolandole dai comuni.*

**Bozzi.** L'emendamento 10.6 propone una formulazione alternativa a quella prospettata dalla Commissione, ma temo che non avrà fortuna.

Già in sede di discussione sulle linee generali prospettai la scarsa chiarezza della formulazione degli articoli 10 e 13, l'incertezza circa la natura giuridica di queste unità sanitarie locali, che sono un po' una figura senza identità. Andiamo a creare una nuova figura giuridica, quella del complesso, che non si sa bene se sia una sorta di azienda municipalizzata. Dipende dal comune, ha, a norma dell'articolo 42, potestà di emanare deliberazioni, il che presuppone una soggettività giuridica, ma per altri aspetti interviene il consiglio comunale. Si tratta di una formulazione incerta, ibrida, equivoca.

Come ha detto giustamente poco fa il collega Mellini, non si deve giungere ad una riforma senza le idee chiare e precise (dal punto di vista della tecnica giuridica) di ciò che si vuole creare. Altrimenti, si determina una sorta di avventura e la possibilità di un contenzioso facile, in una materia estremamente delicata.

Per queste ragioni noi abbiamo proposto una formulazione alternativa rispetto a quella che la collega Maria Eletta Martini ha definito come l'architettura del progetto di legge. Noi facciamo delle unità sanitarie locali delle persone giuridiche autonome, dei soggetti di diritto, cioè le svincoliamo dai comuni. Non già che i comuni non debbano essere corresponsabilizzati al momento della creazione della unità sanitaria locale, ma noi vogliamo conferire ad essa una configurazione giuridica di diritto pubblico, che rientra nella visione della nostra Costituzione tendente ad una maggiore articolazione, che responsabilizza meglio le unità locali in quanto conferisce ad esse una autonomia anche finanziaria, che nel testo della Commissione non si sa bene se abbiano o meno, e spoliticizza l'ente locale, in quanto recide ogni contatto, ogni raccordo con il comune, che è sì un organo amministrativo ma anche di natura politica.

Questo il senso dell'emendamento da noi presentato, che ha – come ho detto – un taglio completamente diverso rispetto all'architettura della riforma delineata nel provvedimento al nostro esame, ma anche una sua identità precisa. Naturalmente se, per avventura, questo emendamento dovesse essere accolto, ne deriverebbe l'esigenza di una serie di adeguamenti negli articoli successivi.

*Questo emendamento, non accettato né dalla Commissione né dal Governo, è respinto, al pari degli altri, nel corso della stessa seduta.*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUI DANNI SUBITI DALL'ALTOFORNO ITALSIDER  
A TARANTO

Seduta del 12 gennaio 1978

*Il 12 settembre 1977, all'interno del complesso siderurgico dell'Italsider di Taranto, un gruppo di 210 lavoratori dipendenti della ditta Belleli occupa i binari di trasferimento della ghisa dall'altoforno all'acciaieria, procurando una prima fermata dell'impianto per circa tre ore e mezzo. La protesta, generata dalla prospettiva del trasferimento dei lavoratori a Cornigliano, prosegue nei quattro giorni successivi, con blocchi dell'attività di durata variabile tra le cinque e le nove ore, finché il 16 settembre, grazie anche all'intervento della Federazione lavoratori metalmeccanici, la situazione si normalizza.*

*Sulla vicenda, e in particolare sulla durata della protesta, che ha prodotto danni per decine di miliardi all'altoforno numero 5, il più moderno del complesso di Taranto, vengono presentate numerose interrogazioni ed interpellanze.*

*Il 12 gennaio 1978 Francesco Bova, Sottosegretario alle partecipazioni statali, risponde in Aula agli interroganti. Bozzi, autore dell'interrogazione n. 3-01740, si dichiara completamente insoddisfatto: non soltanto nei cinque giorni del blocco, condannato dalle stesse organizzazioni sindacali, è mancato qualsiasi intervento della pubblica autorità, ma dopo tutto il tempo trascorso il rappresentante del Governo non è ancora in grado di affermare se i responsabili del sabotaggio siano stati denunciati.*

**Bozzi.** Mi duole aver disturbato l'onorevole sottosegretario, il quale ci ha riferito cose che ognuno di noi già conosceva per averle ampiamente lette sui giornali.

Debbo condividere pienamente l'insoddisfazione or ora espressa dal collega onorevole Preti. Ci troviamo veramente di fronte ad un episodio straordinario: non un atto di sabotaggio istantaneo, che si esaurisce nel momento in cui si compie, ma un sabotaggio continuato per quattro giorni, che avrebbe dovuto e potuto consentire l'intervento della pubblica autorità, che invece non c'è stato.

Mi duole anche che le parole dell'onorevole sottosegretario siano state burocratiche, fredde e distaccate. Non c'è stata nemmeno una parola di deplorazione, se non la sola espressione «purtroppo». Ci sembra un po' poco.

Non sappiamo quale seguito sarà dato alla cosa dal punto di vista giudiziario. Certamente si tratta di un reato di azione pubblica. La pubblica autorità, l'Italsider, il Ministero delle partecipazioni statali hanno fatto una denuncia? Tutto questo ci è ignoto, e pertanto la nostra insoddisfazione è completa.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUL RAPIMENTO DI ALDO MORO  
E SULL'UCCISIONE DEGLI AGENTI DELLA SUA SCORTA

Seduta del 4 aprile 1978

*Il rapimento di Aldo Moro, con il massacro della scorta, il 16 marzo 1978, ad opera delle Brigate rosse, rappresenta il momento più doloroso e difficile vissuto fino ad allora dalla Repubblica italiana. Alla spontanea mobilitazione di partiti e sindacati che scendono in piazza quello stesso 16 marzo in difesa della democrazia, segue, nelle settimane a venire, il contrasto tra chi aderisce al fronte della "fermezza" e chi invece pare disposto a tentare la via della trattativa con i terroristi.*

*La seduta del 4 aprile 1978 è uno specchio esemplare del dramma in corso – Moro è sempre prigioniero – e delle illusioni che agitano il Paese.*

*Giulio Andreotti è in Aula per rispondere alle interrogazioni presentate sulla vicenda. Il Presidente del Consiglio si oppone con forza all'idea che si possano aprire colloqui con i brigatisti.*

*Bozzi, cofirmatario con Valerio Zanone dell'interrogazione n. 3-02588, entra subito nel cuore della questione: la ricerca delle responsabilità, gli interrogativi sui mandanti e sugli autori del rapimento, non sono argomenti attuali. Nel dibattito in corso «il punto più importante consiste nel precisare quale debba essere il comportamento dello Stato di fronte all'attacco delle Brigate rosse».*

*Il gruppo liberale, prosegue Bozzi, si oppone all'adozione di misure repressive straordinarie così come a quella paralisi dello Stato e della politica a cui il Governo e la maggioranza sembrano a tratti piegarsi, ma concorda con il Presidente del Consiglio nel rifiutare l'ipotesi della trattativa.*

*Il corpo di Aldo Moro sarà fatto ritrovare il 9 maggio 1978, dopo cinquantacinque giorni di prigionia.*

**Bozzi.** Ritengo che l'assalto dei terroristi, un assalto arrogante e a volte anche beffardo, confermi la fragilità dello Stato. Uno scrittore ha parlato di Stato immaginario. I terroristi sono senza dubbio organizzati, ma sembrano esserlo di più se si confronta la loro organizzazione con quella dello Stato.

Non mi soffermerò, onorevoli colleghi, sulle responsabilità. Il terrorismo è come la febbre; la febbre denuncia un malessere e qui vi è un malessere della società. Non mi soffermerò per ora – ripeto – sulle responsabilità

oggettive e anche personali che senza dubbio esistono e non mi soffermerò nemmeno sulla ricerca della paternità, per così dire, cioè sulla matrice del terrorismo (oggi un autorevole quotidiano italiano ha dedicato una mezza pagina a questa indagine sulla paternità), e non perché questo discorso non sia importante, ma perché mi sembra che in questo momento non sia il discorso da fare.

In questo dibattito, secondo noi liberali, il punto più importante consiste nel precisare quale debba essere il comportamento dello Stato di fronte all'attacco delle Brigate rosse. Mi sembra chiaro quale sia l'obiettivo dei terroristi: essi mirano ad ottenere – per così dire – uno *status* di legittimazione; essi tentano di essere riconosciuti quali appartenenti ad una organizzazione belligerante e, quindi, chiedono di poter trattare con lo Stato. Essi mirano a dimostrare l'incapacità dello Stato e, nello stesso tempo, a svolgere un'azione di suggestione e di proselitismo nei confronti dei protestatari, per operare una sorta di arruolamento di queste masse della violenza.

Le Brigate rosse, con un tono evidentemente polemico, si autodefiniscono come il «partito comunista combattente», volendo con ciò dimostrare che quello rappresentato in Parlamento è compromissorio e cedevole e che la sua azione non può portare alla trasformazione della società in senso collettivistico. Di fronte ad uno Stato che chiamerei «crepuscolare», le Brigate rosse esaltano la violenza come strumento di lotta vincente al fine di instaurare quel sistema. Se così è – come credo che sia – qual è la risposta che dobbiamo dare? Innanzitutto, dobbiamo cercare ancora di trovare in queste superstiti istituzioni il meglio di noi stessi, agendo e non agitandoci, che è cosa del tutto differente.

Dobbiamo prima di tutto dire un «no» a misure repressive quali ho sentito prospettare in questi giorni, anche da parte autorevole: la pena di morte, il coprifuoco, ed altre. Si tratta – secondo noi – di cedimenti emotivi, a volte caratteriali, che farebbero il gioco delle Brigate rosse.

Il secondo «no» va rivolto alla paralisi dello Stato, all'arresto dell'attività amministrativa e legislativa. Se fosse possibile, onorevole Presidente della Camera (e lei ne ha già dato i primi segni) occorrerebbe una maggiore alacrità.

Dobbiamo esprimere un altro «no» circa l'accantonamento del discorso politico. Vi è una tendenza, che mi sembra preoccupante, a trasformare la solidarietà in una sorta di unanimità sterile e paralizzante: la solidarietà deve essere attiva, perciò dialettica e se necessario critica. Onorevoli colleghi, più si spegne o si affievolisce il dibattito in Parlamento, luogo naturale e istituzionale, più la lotta si sposta nelle piazze causando a volte sangue e morte.

Vorrei dire ancora un «no» alla tentazione, che pure ho visto affiorare (l'onorevole Malagodi ha presentato una interrogazione assai precisa al riguardo), di trasformare questa maggioranza plebiscitaria – che, secondo il nostro punto di vista, è alquanto anomala – in una sorta di istituzione

permanente che dovrebbe espropriare gli organi competenti dello Stato, generando, perciò, una fuga dalle responsabilità.

Il «no» più importante è quello da lei espresso, onorevole Andreotti: no al cedimento, e non per una fanatica ed inumana intransigenza; no al ricatto. Come è stato scritto – e credo giustamente – non bisogna realizzare in Italia una specie di Monaco interna, che sarebbe essa stessa inumana, perché aprirebbe la spirale di nuovi lutti e di ulteriori fatali abdicazioni.

Noi siamo – e penso che questo sia il convincimento di tutta la Camera – di fronte ad una battaglia, ad una guerra, che è destinata a continuare. Onorevole Presidente del Consiglio, noi liberali avremmo preferito – io prospettai questa tesi in sede di Conferenza dei presidenti di gruppo – che questo dibattito si fosse concluso con un documento votato dalla grande maggioranza o dall'intera Camera: con una risoluzione che esprimesse la volontà del Parlamento, cioè del paese, di fermezza e di rispetto della legge, di rispetto dello Stato di diritto e dei principi fondamentali su cui esso si fonda.

Ciò non è stato possibile e – me lo consenta, onorevole Andreotti – non per ostacoli derivanti dal regolamento. Evidentemente, il Governo non ha voluto che in questa circostanza vi fosse un voto della Camera. Ce ne dispiace; comunque, noi riteniamo che ella, e il Governo che presiede, terrà fede alle proposizioni di fermezza che or ora ha pronunciato.

Concludendo, vorrei dire che dobbiamo cominciare a curare seriamente questo malessere della società. E forse, dalla drammatica vicenda che stiamo vivendo, nascerà un recupero di quei valori, che tutti abbiamo dimenticato, valori morali, valori politici, valori civili, senza i quali non possiamo intraprendere la ricostruzione, starei per dire la costruzione, di un'Italia diversa.

Bisogna, onorevole Presidente, realizzare una sintonia tra opinione pubblica e istituzione pubblica, non fatta di retorica, ma fatta di sostanza di cose, di comportamenti che non lascino alcun dubbio. Noi abbiamo vissuto altri momenti drammatici. Chi vi parla ricorda tempi tristi della nostra patria; eppure sapemmo superare quei momenti drammatici. Ricordiamoci in questo momento, ricordiamo i valori alla loro base come punto di riferimento per la nostra azione (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
ANCORA SULLA REGOLAMENTAZIONE  
DELL'INTERRUZIONE VOLONTARIA DELLA GRAVIDANZA

Seduta del 6 aprile 1978

*Due giorni dopo il voto del Senato del 7 giugno 1977 che aveva approvato il non passaggio agli articoli sul progetto di legge unificato, trasmesso dalla Camera, in materia di interruzione volontaria di gravidanza (S. n. 483), i deputati Balzamo, Bozzi, Gorla, Mammi, Natta, Preti e Spinelli presentano una proposta di legge «Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza» (C. n. 1524), che ripropone il testo formulato durante l'esame in commissione al Senato del progetto respinto. In attesa dei sei mesi che, ai sensi dell'articolo 76 del Regolamento del Senato, devono trascorrere prima di riproporre progetti di legge, che riproducano sostanzialmente il contenuto di proposte di legge respinte, il testo viene presentato e discusso alla Camera.*

*Il 6 aprile continua in Assemblea la discussione sulle linee generali, Bozzi prende la parola per chiarire il senso della proposta di legge di cui è firmatario e la posizione del gruppo liberale. L'obiettivo, a cui i deputati liberali aderiscono, non è quello di favorire l'aborto, ma sottrarre la donna alla solitudine angosciata dell'aborto e contrastarne la clandestinità.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario, in quest'aula siamo alla terza edizione del dibattito sull'aborto; una terza edizione che può essere anche utile, perché forse ci darà l'opportunità di qualche rimediazione su un tema che è difficile, amaro, complesso.

Vorrei dire al collega Revelli, dopo aver ascoltato il suo intervento poco fa, che problemi di questo genere, di questa natura non si risolvono con atteggiamenti manichei, quali sono quelli ai quali egli è ricorso, chiusi, vorrei dire, senza voler offendere nessuno, anche rozzi.

Tutti sentiamo il dramma di questo problema, e credo che in tutti noi, anche in coloro che sono favorevoli a questa legge, ci siano perplessità, riserve, inquietudini. Non ci sono soluzioni soddisfacenti per nessuno. È un problema amaro che le esigenze della società impongono di affrontare e di risolvere non agganciandosi a visioni unitarie, moralistiche o religiose, ma guardando le esigenze della società e vedendo che il problema della

clandestinità dell'aborto è una realtà, una realtà triste che non si combatte con il codice penale, che non si combatte con le manette. Ormai, la coscienza sociale largamente prevalente non considera più l'aborto come un reato. La coscienza individuale lo potrà considerare – e farà bene o farà male secondo le valutazioni individuali – come un fatto contrario alla morale o alla religione, ma la coscienza sociale – ripeto – nella sua grande prevalenza non lo considera un fatto penalmente rilevante. E allora noi dobbiamo trovare una soluzione.

Non siamo favorevoli all'aborto, non costituimo il fronte abortista. Queste sono definizioni polemiche di comodo. Quello che dico in questo momento credo di poterlo affermare anche per gli altri colleghi che sono favorevoli all'impianto di questa proposta di legge. Noi siamo contro l'aborto, noi siamo per la libertà dall'aborto. Noi vogliamo che nella nostra società si costituisca una organizzazione, un insieme, un complesso di dispositivi tali da sottrarre la donna al trauma dell'aborto. Tuttavia, dobbiamo oggi constatare che la clandestinità è un fatto, che la clandestinità è foriera di mali, alle volte di morti, e dobbiamo apprestare gli strumenti per sottrarre la donna a questa solitudine angosciata, prestandole le mediazioni sociali opportune. Questo è il senso fondamentale della proposta di legge n. 1524.

Quindi, strategicamente, è una proposta contro l'aborto e, nell'immediato, contro la clandestinità dell'aborto, non per favorire l'aborto, ma per estirpare il triste e preoccupante fenomeno della clandestinità. Non dico che la proposta di legge, di cui sono uno dei firmatari, costituisca un *optimum*. Probabilmente tutte le legislazioni in materia di aborto sono imperfette, come avviene in tutti i casi in cui si disciplinano fatti sociali complessi nei quali interferiscono aspetti morali, religiosi, di principio. E non vorrei nemmeno considerarla come un punto di arrivo, ma come un punto di partenza suscettibile di ulteriori rimediazioni. Parlo – io credo – con molto senso di responsabilità, al di fuori di ogni schieramento pregiudiziale. Quindi anche noi liberali, favorevoli all'impianto di questa legge, diciamo che se saranno avanzati dei suggerimenti tali da migliorare la proposta, li esamineremo con tranquillità.

D'altra parte, vorrei dire – mi appresto alla conclusione, perché ho già parlato abbondantemente in occasione del precedente dibattito – che questo schema, in fondo, prospetta una mediazione sociale, perché si trova in una posizione centrale, tanto che è criticato sia dai radicali sia dall'estrema destra. Dico questo non perché ritengo che le posizioni centrali in quanto tali meritino approvazione incondizionata; comunque, né si afferma il diritto soggettivo della donna ad abortire – alla autogestione – né si nega l'aborto e l'autodeterminazione.

Noi ammettiamo l'autodeterminazione della donna come espressione della sua responsabilità, però inseriamo una qualche procedura, che i radicali considerano burocratica e soffocante, e la democrazia cristiana considera troppo lieve, inesistente, evanescente. Noi collochiamo la donna nella società:

vogliamo che ci sia una certa procedura, tale da rendere possibile anche la dissuasione dall'aborto. Si tratta, quindi, di una soluzione abbastanza ragionevole in una società pluralistica, nella quale bisogna tener conto dei sentimenti e delle aspirazioni morali e religiose. Per questo, noi liberali ri-confermiamo la nostra approvazione all'impianto generale della proposta n. 1524 e ripetiamo che, se saranno proposti emendamenti che noi considereremo ragionevoli e migliorativi, non avremo difficoltà ad esaminarli e, eventualmente, ad accoglierli.

Seduta del 13 aprile 1978, continuata fino al 14 aprile

*Durante la discussione degli emendamenti all'articolo 12, Bozzi interviene per annunciare l'astensione dei deputati liberali sugli emendamenti presentati da Cerquetti e Pontello. L'articolo 12 disciplina la delicata questione dell'interruzione volontaria della gravidanza da parte di minorenni.*

*I due emendamenti elevano da 16 a 18 anni l'età della donna, per la quale si richiede l'assenso di chi esercita la potestà o la tutela, prima di procedere all'interruzione volontaria della gravidanza.*

**Bozzi.** Chiedo di parlare per dichiarazione di voto sugli emendamenti Cerquetti 12.1 e Pontello 12.7.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Bozzi.** Ci troviamo di fronte ad una delle norme più tormentate di questa proposta di legge, che è nel suo insieme tutta tormentata, perché si tratta di mettere un abito su un corpo malformato.

La logica della proposta fonda l'autodeterminazione della donna sulla responsabilità della donna stessa. La logica del principio dell'autodeterminazione nella interruzione della gravidanza, in base alla proposta che stiamo votando, si fonda sulla responsabilità della donna. Ora, per un principio generale dell'ordinamento giuridico, la responsabilità o, per dirla con altre parole, la capacità di determinazione, è fissata ai diciotto anni; si tratta però di una presunzione. E, di fronte a questa realtà terribile della donna chiamata a decidere in ordine alla sua maternità, le fattispecie fanno cadere spesso questa presunzione. E, quindi, io – e con me i miei colleghi del gruppo liberale – ritengo che il problema della interruzione della gravidanza per la donna minore dei diciotto anni sia un problema reale. Non ci sembra tuttavia che esso sia stato adeguatamente risolto dall'articolo in esame. Il problema, infatti, non è di fissare una età maggiore per abortire; il problema è più vasto e, secondo noi, richiede una rimediazione generale. Per questo potrà essere utile la relazione del ministro della sanità (e, credo, anche del ministro di grazia e giustizia) che sarà presentata al Parlamento.

Questa è una legge di sperimentazione. Io credo che da una parte la scienza vada avanti e che, dall'altra, noi stessi dovremo rimeditare su questa legge, che non è un punto di arrivo, ma un punto di partenza. Questa è la prima ragione della nostra astensione su questi emendamenti.

La seconda ragione è di carattere politico più generale. Noi riteniamo che in sistema bicamerale ogni ramo del Parlamento, senza rinunciare alla indipendenza, anzi alla sovranità del suo giudizio, non possa non tener conto dell'atteggiamento tenuto dall'altro. È un senso di responsabilità: il bicameralismo si fonda su di una valutazione reciproca, senza chiusure che renderebbero impossibile, paralizzerebbero l'iter legislativo. Noi conosciamo le ragioni per le quali l'anno scorso l'altro ramo del Parlamento ha negato l'approvazione della proposta di legge. È questa la seconda considerazione che ci consiglia di astenerci.

*Avendo i due emendamenti identico contenuto, l'Assemblea vota l'emendamento Pontello, che è approvato con 245 voti favorevoli, 69 contrari e 217 astenuti.*

*Al termine della seduta l'Assemblea approva il provvedimento, con votazione a scrutinio segreto, con 308 voti favorevoli e 275 contrari.*

*Il Senato esamina il provvedimento congiuntamente alla proposta d'iniziativa popolare «Accoglienza della vita umana e tutela sociale della maternità» (S. n. 1116) e lo approva dopo un acceso dibattito parlamentare, nella seduta del 18 maggio 1978, con votazione per appello nominale, con 160 voti favorevoli e 148 contrari, lasciando precluso, per la parte non stralciata, il progetto S. n. 1116 (legge 22 maggio 1978, n. 194).*

CAMERA DEI DEPUTATI

SULLA RIFORMA DELLA DISCIPLINA  
RELATIVA AI PROCEDIMENTI DI ACCUSA  
CONTRO LE ALTE CARICHE DELLO STATO

Seduta del 3 maggio 1978

*Il disegno di legge recante «Nuove norme sui procedimenti d'accusa di cui alla legge 25 gennaio 1962, n. 20» (C. n. 2105), trasmesso dal Senato il 7 aprile 1978, è discusso in Aula dal 2 al 4 maggio, unitamente ad una serie di proposte di legge d'iniziativa parlamentare, tra cui una presentata da Bozzi, Costa, Malagodi, Mazzarino e Zanone: «Modificazioni alla normativa vigente in materia di procedimenti e giudizi di accusa contro il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri ed i ministri» (C. n. 1231). Il disegno di legge mirava ad una riforma della Commissione inquirente per i procedimenti di accusa nei confronti delle alte cariche dello Stato, organo che era stato oggetto di polemiche e sulla cui disciplina era inoltre pendente un referendum abrogativo promosso dal Partito radicale, che la Corte costituzionale aveva giudicato ammissibile nel febbraio 1978 (sentenza n. 16). Nell'ipotesi di riforma, i poteri della Commissione vengono ristretti al compimento di sommarie indagini, al fine di accertare che i fatti portati al suo esame o risultino manifestamente infondati o sia invece necessario riferire al Parlamento in seduta comune per le deliberazioni di competenza, riducendo così la Commissione ad un vero e proprio organismo referente.*

*Bozzi interviene a favore della «miniriforma», valutando positivamente la trasformazione della Commissione in un «organismo che, per riferire, deve certamente indagare, ma non ha potere di decisione». Egli giudica opportuno inoltre che una materia complessa, quale la giustizia politica, sia sottratta all'uso del referendum, che «dev'essere quanto mai oculato; non è un atto emotivo», ma «un atto di raziocinio». Egli auspica, quindi, la riforma del regolamento parlamentare sui procedimenti di accusa e una revisione della giustizia penale costituzionale, con riferimento particolare alla definizione dei «reati ministeriali», che andrebbero circoscritti in maniera più soddisfacente. Bozzi condiziona il voto favorevole dei liberali sulla riforma all'approvazione di un emendamento tendente ad abrogare l'articolo 17 della legge n. 20 del 1962, che prevede la maggioranza assoluta dei componenti del Parlamento in seduta co-*

*mune per la messa in stato d'accusa del Presidente del Consiglio e dei ministri, condizione che non è invece contemplata dall'articolo 96 della Costituzione.*

*Nella seduta del 4, l'emendamento di Bozzi non è posto in votazione, altri di tenore analogo sono respinti; i deputati liberali non parteciperanno alla votazione finale sul provvedimento, che è approvato, nella stessa seduta, con 343 voti favorevoli e 33 contrari, risultando pertanto assorbite le proposte di legge concorrenti. Diverrà la legge 10 maggio 1978, n. 170. In seguito a tale approvazione, l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione bloccherà le operazioni referendarie relative alla normativa sulla Commissione inquirente.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, credo che nessuno, dentro e fuori quest'aula, provi soddisfazione per questo tema che ha suscitato vasta eco e molti interessi in ambienti politici e di studiosi del diritto. In misura maggiore o minore, tutti siamo scontenti. Condivido personalmente molte delle critiche mosse. Si è detto trattarsi di una miniriforma: credo che questa definizione sia esatta.

Il tema della giustizia penale e costituzionale è complesso e ad esso bisognerà por mano per una radicale e completa riforma che dovrà abbracciare – a mio avviso – il regolamento, la legge ed anche la Costituzione. Non mi sentirei però di aderire a quella definizione, un po' vivace e giornalistica, che è stata data di questo disegno di legge, quando lo si è chiamato «gattopardesco». Ecco, io vorrei dire – e sono molto cauto nelle mie affermazioni – che questo progetto di legge comincia a muoversi sulla strada giusta perché, se non elimina (e certamente non li elimina del tutto) i poteri decisori della Commissione inquirente, purtuttavia li contrae fortemente, e quindi si avvicina a quella architettura della legge costituzionale del 1953 che prevede per la Commissione parlamentare (che essa non designa col nome di «inquirente») la struttura e la funzione referente, cioè propria di un organismo che, per riferire, deve certamente indagare, ma non ha potere di decisione.

Vorrei anche dire, perché mi sembra si tratti di un argomento politico di attualità, che secondo me questa riforma, se sarà approvata, non potrà non avere un effetto abrogativo della legge del 1962, nella parte, ovviamente, alla quale si riferisce: perché ne muta la *ratio*, ne muta norme particolari in coerenza con un nuovo indirizzo complessivo; e mi sembra che risponda a quei criteri generali che sono stati indicati dalla recente ordinanza della Corte costituzionale come condizione perché si possa applicare il ben noto articolo 39 della legge disciplinatrice del *referendum*; e lo si possa applicare anche in quell'articolo 10 che lascia in vita la procedura antica, ma solo provvisoriamente, cioè per quei procedimenti in ordine ai quali è stata iniziata una istruttoria rilevante. Si tratta, quindi, di norme che sopravvivono, ma di cui è già segnata, fin da adesso, la fine, man mano

che si esaurisce la materia del contendere. L'abrogazione, quindi, è già in atto, sia pure differita e attuantesi, per così dire, gradualmente.

L'amico Pannella – e non so se avrò la capacità di convincerlo. Non lo si convince, infatti, quando è presente; figuriamoci quanto possa essere difficile convincerlo quando è assente (*Si ride*) – ha sostenuto una tesi che a mio avviso è inammissibile dal punto di vista della legittimità costituzionale, ma che tuttavia presenta qualche riflesso di valutazione politica e di opportunità. La tesi inammissibile dal punto di vista della legittimità costituzionale è quella secondo la quale (non so bene se con la semplice richiesta del *referendum* o, come ritengo più congruo, con la dichiarazione di ammissibilità del *referendum*) si dovrebbe paralizzare l'attività del Parlamento. Si tratta di una tesi aberrante, tanto se si voglia individuare il momento di inizio di questo effetto paralizzante nel giudizio di ammissibilità da parte della Corte costituzionale, quanto – *a fortiori* – se lo si voglia individuare nella semplice richiesta di *referendum*. C'è innanzitutto da dire che il *referendum* ha un'efficacia limitata, abrogativa, ablativa come si dice adesso. Il Parlamento, viceversa, ha una funzione abrogativa e costitutiva insieme; e vi sono dei momenti in cui all'attività di abrogazione si deve accompagnare una attività creativa di nuove norme giuridiche, che sia idonea a coprire, almeno in parte, il vuoto che si determina attraverso l'abrogazione.

Ma dove la tesi del Pannella può avere un qualche fondamento è sull'altro versante, cioè nel momento in cui si profili una valutazione di opportunità politica. Il Parlamento, cioè, può dire: «Esiste il *referendum*: io preferisco che su questa materia si pronunzi direttamente il popolo». È una scelta. Ma noi, questa volta, in questa occasione, questa scelta non la abbiamo voluta fare; ed io credo che abbiamo fatto bene, proprio perché convinti dell'importanza dell'istituto del *referendum*. In fondo la Corte costituzionale in una delle sue recenti sentenze, quella con la quale ha dichiarato ammissibili talune richieste referendarie e non ammissibili altre, è andata al di là della letterale interpretazione dell'articolo 75 della Costituzione, e ha individuato la funzione di questo istituto, che in sostanza è un verdetto. Il *referendum* è un «sì» e un «no»; e una pronuncia popolare che si incentri sul «sì» e sul «no» presuppone dei requisiti precisi, il primo dei quali è la chiarezza del quesito. Deve trattarsi, inoltre, in una società pluralistica qual è la nostra, di una questione che possa essere risolta con un «sì» o con un «no». Così è per il divorzio, o per lo stesso aborto, sotto certi profili.

Ma ci sono materie di tale complessità politica e anche giuridica le quali richiedono, per la natura stessa delle cose, una azione mediatrice, la ricerca di un compromesso (uso questa parola non nel senso negativo, spregiativo del termine), cioè una soluzione che tenga conto di molteplici aspetti. E noi qui ci troviamo in presenza di una materia complessa, che involge la giustizia politica, che involge una giurisdizione speciale per i ministri,

sottraendoli in certa misura alla giustizia uguale per tutti: uguale per tutti, meno che per i ministri o il Presidente della Repubblica.

A me pare che l'errore nel quale è caduto il collega Pannella nel suo intervento, che io ho ascoltato, sia quello di considerare il *referendum* come un atto di protesta popolare contro il palazzo. No, non è questo; contro il palazzo si può e si deve protestare, ma attraverso altri canali: l'opinione pubblica, la stampa, la televisione, le elezioni generali, le elezioni amministrative, le elezioni regionali. Ma il *referendum* è un istituto tipico, a sé, che toglie di mezzo una legge e non deve creare scombussolamenti e sconessioni nell'ordinamento giuridico generale. L'uso del *referendum*, quindi, dev'essere quanto mai oculato; non è un atto emotivo, non è un atto passionale; vorrei dire che è un atto di raziocinio, o tale dovrebbe essere.

Fatti questi rilievi di carattere generale, che non mi sembrano del tutto inutili, vorrei svolgere qualche brevissima considerazione non tanto sul progetto di legge in esame (che certamente, come dicevo poc'anzi, ha delle manchevolezze, e tuttavia si muove nella direzione giusta), quanto sul più generale provvedimento, al quale fin da adesso, onorevoli colleghi, dobbiamo pensare, perché noi dovremo rivederla *funditus* questa giustizia politica costituzionale.

Se i colleghi consentono, vorrei richiamare – in maniera molto breve e mi auguro anche chiara – l'attenzione – ed anche la sua, onorevole Presidente della Camera – su alcuni punti.

Il primo è che occorre porre mano immediatamente, non appena questo provvedimento sarà divenuto legge, alla riforma del regolamento parlamentare sui procedimenti di accusa. Vorrei che il Presidente della Camera, in conclusione del dibattito, dichiarasse all'Assemblea che la Giunta per il regolamento si occuperà immediatamente della revisione di queste norme regolamentari, per porle in sintonia con la nuova legge e eliminare eventuali dissonanze rispetto alla Costituzione, che sono state largamente lamentate in questa aula, in sede politica ed in occasione di convegni giuridici.

Il secondo punto sul quale vorrei richiamare l'attenzione riguarda il rapporto tra le fonti normative in questa materia. Vi accenno soltanto; avremo modo di discuterne più avanti, qui o in altra sede. Il rapporto tra la legge ordinaria ed il regolamento della Camera non mi sembra presenti sempre, in questa materia, confini ben precisi. Vi è la tendenza, da parte della legge, di straripare verso il regolamento e forse ancor più quella del regolamento a straripare nell'ambito della legge.

Non vorrei aderire alla tesi, pure autorevolmente sostenuta in dottrina, secondo cui tutta questa materia del giudizio penale-costituzionale deve essere affidata alla disciplina della legge. Credo sia eccessiva.

Vi è un campo che attiene – come si dice, con una frase consolidata – agli *interna corporis*, che non può non essere affidato alla riserva del regolamento. Vi è, però, tutta un'altra area – quella più importante, quella che attiene al merito – che deve essere affidata, a mio giudizio, alla legge.

Abbiamo delle norme che ritroviamo nel regolamento del 1961 (vedi articolo 27, ultimo comma) e nella legge successiva del 1962 (vedi articolo 17). Questo sta a dimostrare un travaglio che i nostri colleghi hanno già avuto: incerti se la materia dovesse essere disciplinata esclusivamente dal regolamento o anche dalla legge, l'hanno inserita sia nel regolamento sia nella legge.

La materia del giudizio penale incide sempre nell'ordinamento giuridico generale. Non è una materia organizzatoria delle Camere, salvo quel che riguarda il modo di votare e la proporzione dei gruppi. Insomma, la giustizia penale, anche nei confronti del Presidente della Repubblica e dei ministri, è affermazione della potestà punitiva dello Stato: non possiamo ridurla ad un fatto interno delle Camere, stabilendo noi questa o quella maggioranza per archiviare o revocare. Su questo aspetto, nonostante le perplessità che anche in me esso suscita, vorrei fin da adesso invitare i colleghi a meditare. È un tema molto importante.

Il terzo punto riguarda la cosiddetta giustizia penale. Ho avuto modo di dire più volte in questa aula, fin da quando presi la parola nel 1964 sul caso Trabucchi, che ogni aggettivo tendente a qualificare il solenne sostantivo «giustizia» è improprio, guasta la giustizia in sé, come la giustizia «pronta», la giustizia «rapida», la giustizia «esemplare», la giustizia «politica». La giustizia dovrebbe tollerare un solo aggettivo: la giustizia giusta, che poi è inutile perché rafforzativo del concetto. Però c'è una giustizia politica, che non dovrebbe essere partitica. Veramente, in questo caso la parola «politica» assume un significato preciso, in quanto valutazione degli interessi generali dello Stato, di quella che, con frase che non mi piace, si chiama la ragion di Stato; degli interessi della collettività, nell'immediato e nel futuro, che possono delinearsi, in un certo senso, come stato di necessità politica.

E il legislatore costituente a questa *ratio* ha pensato, quando ha fatto del Parlamento in seduta comune l'organo dell'accusa. Atto politico, si dice; senza dubbio, ma atto politico che attiva un giudizio che investe la Corte costituzionale, che è indiscutibilmente giudice della conoscenza di un reato.

Ma allora, se così è, se il Parlamento deve rappresentare un filtro politico, se la stessa Corte costituzionale vede nel suo interno giudici aggregati numericamente prevalenti rispetto a quelli ordinari, se esiste questa valutazione politica, vogliamo invocarla per tutti i reati? Ecco che il discorso non lega più: una valutazione politica la si può fare per un certo tipo di reato, per quei reati che hanno una valenza, una rilevanza politica. E invece la nostra Costituzione – o meglio, l'interpretazione che ne è stata data – va nel senso che per tutti i reati commessi dai ministri c'è questa giurisdizione speciale ed esclusiva.

Reati, dico; e quindi non soltanto delitti ma, al limite, anche contravvenzioni: e dovremmo riunire il Parlamento in seduta comune per stabilire se sia il caso di mandare in stato di accusa un ministro per una con-

travvenzione? Ed allora, onorevoli colleghi, io credo che il discorso da fare, nel momento in cui si vuole disciplinare organicamente tutta l'architettura della giustizia penale costituzionale, sia quello di vedere se sia possibile definire meglio il concetto di reato ministeriale.

Come voi sapete, larga parte della dottrina – anche autorevole – fin da ora attribuisce alla nozione di reato ministeriale un contenuto circoscritto: non qualunque reato che si commetta con abuso d'ufficio, ma quel reato che, commettendosi con abuso di ufficio, abbia una rilevanza politica. In un certo senso si ricollega così l'articolo 96 all'articolo 90 della Costituzione. Badate, forse anche letteralmente (ma io non do gran peso a questo aspetto, anche se devo ricordarlo) nello stesso articolo 96 si può trovare un appiglio, visto che tale articolo, parlando dei reati ministeriali, parla di «reati ministeriali» non dice «i reati ministeriali». Come ho detto, non voglio attribuire ad un articolo un eccessivo valore ermeneutico, ma sta di fatto che non si dice tutti i reati (cioè «i reati»), ma si prospetta una distinzione.

Tutto questo, naturalmente, presuppone una struttura diversa, una struttura in cui vi sia un organo che stabilisca tale discriminante fra la politicità e la non politicità del reato; e la stabilisca in modo definitivo. Quindi, se dovremo – come io credo – porre mano ai ferri; e se vogliamo mantenere questa giustizia giustamente politica, ma nei limiti rigorosi di politicità vera e non di azione di copertura corporativa e partitica, dovremo rivedere proprio il concetto di reato ministeriale.

Sono stati denunciati dal collega Pazzaglia molti errori: non so se ne abbia enumerati quattordici o venti; se ne potrebbero aggiungere altri. Ma qual è l'errore fondamentale della disciplina, che è ancora vigente, anche se ci apprestiamo a porre mano a questa saggia riforma? È che questa valutazione politica, che poi è largamente partitica – diciamo le cose come sono – investe tutta la fase parlamentare del procedimento d'accusa, dal momento istruttorio al momento decisionale. Viceversa, secondo il mio punto di vista, deve esistere una fase che va affidata ai criteri della obiettività e della imparzialità più assolute, cioè sottratta al politico: è la fase dell'accertamento delle prove. In tale fase deve emergere la maggiore obiettività. La valutazione politica si può giustificare in ordine ad elementi obiettivamente acquisiti, ma non in ordine ad elementi che già in partenza, per quanto riguarda il loro «se», il loro «come», il loro «quando», possono essere influenzati da valutazioni politiche. Allora tutto è distorto. Di fronte a fatti obiettivamente accertati – secondo me, dal giudice ordinario; ma si può pensare anche ad un altro organo – si può compiere una valutazione politica. Ma se si fanno operare la politica e i partiti fin dalla fase dell'accertamento delle prove, allora ogni aspetto è distorto.

Queste sono, onorevoli colleghi, le osservazioni più in proiezione che io desideravo fare. Concludendo, dirò che noi condizioneremo il nostro voto favorevole all'approvazione di un emendamento, che ho visto nel fascicolo

essere l'emendamento più breve, ma forse uno dei più sostanziali. Noi chiediamo che venga abrogato l'articolo 17 della legge 25 gennaio 1962, n. 20, che costituisce una stortura riconosciuta da tutti. L'ha riconosciuto poco fa il collega Caruso, e di questo lo ringrazio; l'ha riconosciuto Pannella, anche se per Pannella tutto è stortura e, quindi, non fa molto testo.

Ebbene, in che cosa consiste – lo dico in due parole – questo articolo 17? Esso richiede per la messa in stato di accusa del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri la maggioranza assoluta dei componenti del Parlamento in seduta comune, cosa che l'articolo 96 della Costituzione non richiede, e che è richiesto soltanto dall'articolo 90 della Costituzione per la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica. Evidentemente, si tratta di una norma corporativa, volta a tutelare certi interessi che facilmente si comprendono. È una norma che noi dobbiamo eliminare, in quanto è una delle cose più offensive che esistano. E non si tratta nemmeno di una norma platonica, perché nel primo dei due casi di riunione del Parlamento in seduta comune per la messa in stato d'accusa, nel caso Trabucchi, accadde che il Parlamento in seduta comune votò a maggioranza il deferimento alla Corte costituzionale; ma quel *quorum* non era la maggioranza assoluta dei componenti, e quindi, in forza di una norma incostituzionale, il deferimento non poté aver luogo.

Sono queste cose che, insieme con tante altre, servono da semi di certi stati d'animo ed anche di certe rivolte. Poco fa il collega Caruso ha affermato che è inutile abrogare l'articolo 17 della legge n. 20 del 1962, perché tanto la stessa norma si ritrova nell'ultimo comma dell'articolo 27 del regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa; quindi, se abroghiamo la legge, rimane in piedi il regolamento. Ma noi dobbiamo modificare anche il regolamento! E la Camera manifesterà la sua volontà di cambiare anche il regolamento se voterà l'abrogazione dell'articolo 17 di quella legge. Se non abrogheremo quell'articolo, dovremo poi sentire il collega Caruso, o altri per lui, affermare che, sì, è stato abrogato il regolamento, ma resta la legge. Allora, dobbiamo eliminare l'uno e l'altro. Dobbiamo farlo anche per un'altra ragione: per dimostrare che anche questa nostra riforma imperfetta, ma pur incanalata sulla strada esatta, è stata mossa dalla volontà di evitare un *referendum* che avrebbe effetti paralizzanti, proprio contrari a quelli che si dice di voler raggiungere; ma che va al di là ed elimina norme non comprese nella domanda referendaria; dato che mettiamo mano ad una riforma, cerchiamo di eliminare una delle norme più offensive dal punto di vista giuridico, etico e politico.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLE NORME PER LA PREVENZIONE  
E LA REPRESSIONE DI GRAVI REATI

Seduta del 16 maggio 1978

*Il disegno di legge recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59, concernente norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati» (C. n. 2136), trasmesso dal Senato il 24 aprile, è discusso in Aula dal 10 al 16 maggio. Il decreto-legge, che prevede modifiche essenzialmente al codice penale e al codice di procedura penale, era stato adottato per far fronte alla situazione dell'ordine pubblico, con riferimento particolare alla lotta contro il terrorismo.*

*Bozzi interviene nell'ultima seduta, annunciando il voto di astensione del gruppo liberale sul provvedimento, su cui il Governo ha peraltro posto la questione di fiducia. Egli svolge diverse critiche all'impianto normativo prospettato e alla «valanga novellistica» prodotta in poco tempo nella stessa materia, con interventi anche contraddittori, che denunciano «una mancanza di visione organica». Inoltre alcune norme sono sospette di incostituzionalità e, in ogni caso, esse «riducono e contraggono il congegno garantistico». Egli ritiene inoltre che il provvedimento si rivelerà inutile a combattere il terrorismo, che è invece «indice di un malessere della società» che occorre contrastare, non solo con i mezzi di polizia, ma anche con una politica generale, ormai mancante.*

*La votazione sulla questione di fiducia è superata nella medesima seduta con 522 voti a favore, 27 contrari e 3 astenuti. Il disegno di legge è di seguito approvato con 436 voti favorevoli e 56 contrari, divenendo pertanto la legge 18 maggio 1978, n. 191.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor Presidente del Consiglio, il Governo ha creduto di porre la questione di fiducia sulla conversione in legge del decreto-legge di cui stiamo discutendo. Si tratta, e ciò è stato del resto apertamente dichiarato, di uno strumento tecnico che il regolamento della Camera appresta; uno strumento tecnico cui si ricorre, in questa circostanza, per stroncare un ostruzionismo che, dobbiamo riconoscerlo, aveva perso ormai qualunque giustificazione. Non si tratta di una fiducia politica, di un consenso alla politica generale del Governo che

è discorso più ampio e diverso che probabilmente faremo in quest'aula fra qualche giorno.

Non procederò ad un'analisi delle singole disposizioni: tale analisi è stata già compiuta egregiamente, qualche giorno fa, dal collega onorevole Costa. Dirò soltanto alcune ragioni di perplessità del gruppo liberale che si concluderanno, come già del resto abbiamo annunciato, con un voto di astensione.

La prima ragione è il modo di procedere legislativo, che è una sorta di valanga novellistica: nel giro di poco tempo abbiamo avuto sei o sette interventi legislativi, a volte anche contraddittori, sulla stessa materia, che poi è materia estremamente delicata, come quella che incide sulla libertà dei cittadini. Ora questi sussulti legislativi non sono un fatto di mera tecnica legislativa (sono anche questo, senza dubbio), ma denunciano una mancanza di visione organica in questo campo, di un indirizzo politico ben preciso; e alla mancanza d'indirizzo politico coordinato si accompagna poi un altro tipo di sussulto, il sussulto operativo. È proprio di questi giorni l'arresto di un certo numero di persone, che poi sono state rimesse subito in libertà.

Ora tutto questo per noi è indizio di una visione assai incerta del dramma nazionale, d'una azione di Governo di rimessa.

La seconda ragione è appunto che noi procediamo, come dire, a rimorchio delle vicende. Certo, il legislatore deve tener presente i fatti così come la realtà storica li va presentando, ma deve avere anche una capacità di previsione. Invece noi in questa materia estremamente delicata siamo trascinati dai fatti, cercando di porre delle misure idonee ad impedire o reprimere questa o quella vicenda, e purtroppo non riuscendoci.

Inoltre, onorevoli colleghi, — ed è la terza ragione di perplessità —, è stato sollevato in quest'aula il dubbio, anzi, una vera e propria eccezione di incostituzionalità per talune norme molto importanti del decreto-legge. Il collega Costa nel suo intervento ha dimostrato che tale incostituzionalità non sussiste, ed io condivido la sua opinione; però non posso condividere l'opinione del ministro Bonifacio quando afferma che un argomento a favore della costituzionalità sarebbe dato dal fatto che la grande maggioranza del Parlamento approva queste disposizioni, una grande maggioranza che dette vita alla Costituzione. Codesta sorta di interpretazione di coro politico della Costituzione non mi sembra possa essere condivisa. Del resto, debbo dare atto al ministro Bonifacio di aver portato, a sostegno della costituzionalità, altri argomenti di maggiore consistenza. Però, se le norme non sono incostituzionali, credo che una cosa dobbiamo tutti quanti riconoscere, non essendovi, immagino, alcuna parte politica entusiasta delle disposizioni in esame, che cioè esse riducono e contraggono il congegno garantistico. Su questo non c'è dubbio: non si arriva alla soglia della costituzionalità, ma nel merito la difesa dell'imputato, e anche la difesa del libero cittadino, vengono a subire una contrazione; ed è questa una ragione che ci fa seriamente riflettere.

Un ulteriore ed ultimo motivo di perplessità per noi è se queste disposizioni possano veramente giovare alla lotta contro il terrorismo. Esse, onorevoli colleghi, come sapete, sono operative circa da 60 giorni, e non mi sembra che la loro applicazione abbia dato grandi risultati positivi; e forse ne ha dato qualcuno negativo, come quel tal sussulto al quale accennavo dianzi, cioè di un certo numero di persone arrestate, forse a scopo dimostrativo, e poi subito poste in libertà dal magistrato.

Queste disposizioni, mentre restringono l'area garantistica dell'imputato, incidono anche, sia pure potenzialmente (tanto basta per non essere consenzienti con le medesime), nell'area di garanzia del cittadino. Insomma, il cittadino o anche il delinquente non terrorista, il delinquente, chiamiamolo così, di diritto comune, può essere colpito ingiustamente da questa sorta di disposizioni restrittive, creando argomento inutile di nuove proteste e di nuove rivolte.

La verità è, onorevoli colleghi, che il terrorismo – e ci torneremo, credo, nella più ampia discussione che faremo fra giorni – è indice di un malessere della società. Se noi non comprendiamo questo, corriamo il rischio di apprestare una legislazione che non serve a stroncare siffatto fenomeno. C'è questo malessere della società che non si combatte soltanto con la polizia; questo lo dobbiamo riconoscere. Certo, ci vuole una polizia addestrata, una polizia tecnicamente adeguata ai mezzi di lotta e di guerriglia del terrorismo. Ma non basta: occorre una politica generale. E noi dobbiamo constatare oggi che questa politica generale è mancante; e, mi consenta, onorevole Presidente del Consiglio, secondo noi ne è anche una prova il fatto che a qualche giorno di distanza non si sia provveduto alla nomina del nuovo ministro dell'interno, in una situazione di tanta gravità nel nostro paese.

Ora noi siamo preoccupati per il fatto che si possa dar vita a una legislazione che metta l'accento più sul momento della sicurezza che sul momento della libertà. Quando questi due aspetti, che debbono andare congiunti, inseparabili, vengono dissociati e il cittadino sente prevalere sul momento della libertà il momento della sicurezza, allora veramente il regime democratico corre il rischio di essere eroso e travolto.

Perché allora ci asteniamo? Certo, onorevoli colleghi, se si fosse trattato di un normale disegno di legge, noi avremmo meditato sul voto da dare e probabilmente avremmo dato un voto negativo, essendo nell'insieme queste disposizioni assai lontane nella stesura definitiva dagli accordi del luglio dell'anno scorso. E se oggi ci decidiamo a dare un voto limitato a questo decreto-legge –, è appunto perché si tratta innanzitutto di un decreto-legge, e darebbe impressione negativa nell'opinione pubblica ed anche nell'ambito delle forze armate e della magistratura eliminare una legislazione che è entrata già in vigore ed è uno strumento che comunque si ritiene, forse a torto, possa essere utile nella lotta alla delinquenza, soprattutto nella fase preventiva.

Si tratta di misure di rigore legato al momento contingente. Noi pensiamo che un voto negativo che potesse condurre – ipotesi di terzo tipo, ipotesi della impossibilità, dato lo schieramento plebiscitario della Camera – a far decadere o bocciare un decreto-legge, potrebbe avere ripercussioni psicologiche negative che noi intendiamo, con senso di responsabilità, evitare.

Sono queste le considerazioni, brevemente esposte, che ci inducono ad un voto di astensione.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SU UN PROVVEDIMENTO DI AMNISTIA E DI INDULTO

Seduta del 28 luglio 1978

*Il disegno di legge recante «Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e di indulto e disposizioni sull'azione civile in seguito ad amnistia» (C. n. 2343), presentato il 21 luglio 1978, è discusso in Aula dal 27 luglio al 1° agosto, congiuntamente ad alcune proposte di legge di iniziativa parlamentare nella medesima materia.*

*Bozzi, nella seduta del 28 luglio, svolge un intervento critico sul provvedimento. Egli avanza dei rilievi di «correttezza costituzionale», poiché ritiene che il Parlamento finisca per usurpare i poteri del Presidente della Repubblica in materia. Inoltre, Bozzi ritiene che l'istituto stesso dell'amnistia venga distorto, per gli eccessivi poteri conferiti al giudice nel valutare le attenuanti generiche per consentire l'amnistia in alcune circostanze. In sostanza il provvedimento viene ritenuto «un'autocondanna» del Governo, una «dichiarazione di impotenza». Particolarmente grave gli appare la previsione concernente il delitto di corruzione, che finisce per amnistiare i casi di «piccola corruzione». Egli annuncia pertanto la contrarietà liberale al provvedimento.*

*Il disegno di legge è approvato il 1° agosto con 428 voti favorevoli, 69 contrari e 4 astenuti, risultando assorbite pertanto le proposte di legge concorrenti. È quindi adottato senza modifiche dal Senato nella seduta antimeridiana del 3 agosto, divenendo la legge 3 agosto 1978, n. 405.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, vorrei inizialmente prospettare alcuni rilievi di correttezza costituzionale: e dico di correttezza e non di legittimità costituzionale, anche se si tratta di una correttezza che è, secondo me, ai confini con la legittimità.

Il primo riguarda l'interpretazione dell'articolo 79 della Costituzione, problema che è stato già sollevato da altri colleghi; ritengo però opportuno insistervi per una questione di principio. L'articolo 79 della Costituzione impone che il provvedimento di amnistia sia adottato dal Presidente della Repubblica su legge di delegazione delle Camere, che è cosa assai diversa dalla delega ordinaria prevista dall'articolo 76 della stessa Carta costituzionale. Qui infatti ci troviamo di fronte a un obbligo di delega, mentre nell'articolo 76 la delega è una scelta del Parlamento. Secondo la mia perso-

nale interpretazione, l'articolo 79 prevede una concorrenza normativa ripartita fra le Camere e il Presidente della Repubblica: dico il Presidente della Repubblica dal punto di vista formale, per quanto la imputazione sostanziale del provvedimento vada al Governo.

Viceversa, in questo disegno di legge (che la Commissione ha largamente emendato e che l'aula probabilmente emenderà ancora), noi vediamo che tutto il campo normativo è occupato: non vi è alcuna area in bianco, la normazione è puntualmente precisa, fin nei dettagli. In altre parole, quella che io ho definito una concorrenza di competenze qui non esiste più: vi è – consentitemi una parola forte – un'usurpazione, da parte del Parlamento, di un'area normativa che secondo me dovrebbe essere riservata al Presidente della Repubblica. Ed è un brutto modo di avviare i rapporti tra Parlamento e Presidente della Repubblica.

So bene che esiste una sentenza della Corte costituzionale che ha risolto questo problema; ed è perciò che io non l'ho posto in termini di legittimità ma di correttezza costituzionale. La sentenza della Corte – dovuta ad un illustre giurista – afferma che l'articolo 79 della Costituzione (quello sul quale mi sono soffermato) non enuncia 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. Però è anche vero che nella stessa sentenza, nella parte che precede questa affermazione, si dice che questa ripartizione di competenza fu un'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. Se non vi è proprio un'illegittimità incostituzionale, siamo nello scarso e nel difettoso uso di un potere legittimo. Secondo me – e lo vediamo anche in questo dibattito – è un errore il fatto che il Parlamento occupi tutta l'area normativa, perché l'atto di clemenza è una specie di «decreto-catenaccio» alla rovescia; esso presuppone tecnicismo e dovrebbe essere sottratto a tutta quella congerie di influenze settoriali e di suggestioni che vediamo emergere in quest'aula.

La logica dell'articolo 79 non è stata, a mio giudizio, rispettata. D'altra parte bisogna considerare che la Corte costituzionale, nella sentenza che ho citato, non poteva procedere, per ragioni di alta politica, all'annullamento di un decreto di amnistia. Questo avrebbe determinato una situazione rivoluzionaria. Chi sa leggere bene nella sentenza si rende conto che la Corte, valutando gli effetti dirompenti di una dichiarazione di illegittimità costituzionale, ha scelto una via più cauta, ma ha anche detto di servirsi, per il futuro, di una delegazione di principi, di direttive, di orientamenti e lasciare al Presidente della Repubblica – e sostanzialmente al Governo – il compito di riempire i vuoti.

Questo il primo rilievo che ritengo doveroso fare, anche al fine degli atti della Camera. Il secondo rilievo – e credo che questo sia stato sollevato –

riguarda una distorsione dell'istituto dell'amnistia. L'amnistia è una cancellazione temporanea, per legge, di una serie di norme punitive. Tale cancellazione temporanea implica la sospensione di quelle norme che vengono messe temporaneamente tra parentesi, per poi riprendere vigore.

Se questa efficacia di eliminare una norma penale dipende dalla legge, e soltanto dalla legge, l'attività del giudice deve essere estremamente vincolata. Vorrei qui ripetere una frase del Montesquieu: il giudice deve essere la *bouche de la loi*. Esso deve svolgere un'attività meramente dichiarativa, anche se interpretativa, e se – come pure è avvenuto e necessariamente avviene – una qualche area di discrezionalità si deve rimettere al giudice, deve essere una discrezionalità vincolata a parametri obiettivi e vincolati. Cioè, l'amnistia dipende dalla legge e non da un fatto sostanzialmente costitutivo del giudice. Invece, nel provvedimento che stiamo esaminando, il giudice dispone di una discrezionalità che amerei definire creativa. Quando infatti si affida al giudice la potestà di valutare, come elemento che può consentire l'amnistia in determinate circostanze, anche le attenuanti generiche, cioè le attenuanti più discrezionali che esistano – non sono un penalista, ma credo che non occorra motivazione o una motivazione di rito per concederla – allora veramente il fatto estintivo, sì, ha un'origine dalla legge; ma un'origine lontana, in quanto vi è un fatto più immediato che è la volontà del giudice, che valuta la fattispecie con tutte quelle diseguaglianze tra caso e caso, identico e analogo, che sono fatali nella giustizia umana.

Il terzo rilievo di ordine costituzionale riguarda la decorrenza del provvedimento di clemenza, della quale si discute ancora. Al secondo comma dell'articolo 79 della Costituzione vi è un'indicazione precisa, che forma una barriera, l'amnistia e l'indulto non possono applicarsi ai reati commessi successivamente alla proposta di delegazione. Per quanto riguarda il passato, abbiamo avuto una serie di proposte di legge sull'amnistia e l'indulto, la più lontana delle quali – non vorrei sbagliare, onorevole Felisetti – mi pare risalga al dicembre 1976, presentata dal gruppo radicale e sostanzialmente diversa. Anche in questo caso non dico che si arrivi all'illegittimità costituzionale, anche se c'è una sentenza della Corte costituzionale. Però, come valutazione di correttezza costituzionale e di opportunità politica, non ci facciamo prendere troppo la mano: quando si vuole che non si vada troppo lontani è perché si è diffuso nell'opinione pubblica il discorso sul tema dell'amnistia, con tutte le conseguenze e le spinte che un discorso di questo genere può trarre seco.

Passando al merito del provvedimento in esame, desidero dire che noi liberali abbiamo una posizione di principio contraria all'amnistia; non abbiamo mai votato a favore di nessun provvedimento di amnistia, in questo regime repubblicano, perché crediamo che in un regime democratico e in uno Stato di diritto l'amnistia sia un non senso, una stonatura e in ciò siamo confortati da abbondanti e autorevoli correnti di pensiero. In fondo

la amnistia è sempre un'abdicazione dell'autorità dello Stato; e se la Costituzione la prevede – e ricordo quante lotte vi furono all'Assemblea Costituente, con uno schieramento autorevole contrario all'inserzione dell'istituto in quell'articolo 79 sul quale dinanzi mi sono soffermato –, è perché si è voluta consentire la presenza di una sorta di valvola. La realtà è impensabile e imprevedibile, grazie a Dio. E allora si è voluto ammettere come eccezione la possibilità che lo Stato intervenga, in situazioni eccezionali e sotto la spinta della necessità, cancellando momentaneamente l'applicazione della legge per un interesse superiore a quello della applicazione stessa della legge.

Ma siamo in questa situazione di necessità, siamo ad una esigenza di pacificazione sociale di grande calamità nazionale? L'emergenza è diventata un fatto fisiologico, ormai, nella nostra vita nazionale. Credo che durerà fin che farà comodo ai partiti parlarne, per stabilire certe formule e certe situazioni.

Debbo dire che sono alquanto preoccupato per talune affermazioni che ho letto nella relazione e che ho ascoltato anche da qualche collega in aula. Questa amnistia – cioè, questo provvedimento – si inserirebbe in una strategia: questa amnistia sarebbe l'anticipazione di nuovi disegni di diritto penale, sostanziale o processuale. Questo mi preoccupa, perché fa dell'amnistia uno strumento sostitutivo, come non è nella natura eccezionale della stessa. Veramente qui si snatura la figura giuridica dell'amnistia; se ne fa una misura fisiologica, laddove essa è un intervento straordinario, un intervento – ripeto – in cui lo Stato, di necessità, dice: «non si applichi la legge, perché vi è una situazione di interesse pubblico che impone questo». Ma non ne possiamo fare uno strumento di politica criminale, un uso – per così dire – ordinario. Questo significa falsare, ripeto, l'essenza e la funzione dell'istituto.

Dal punto di vista politico, che cos'è questo provvedimento? È un'autocondanna che il Governo – e la grande (o grossa, come taluno preferisce dire) coalizione che lo sostiene – fa di se stesso: è una dichiarazione di impotenza. Lo ha detto anche, poco fa, il collega Del Pennino nel suo bel discorso. E si cercano scorciatoie, si cercano vie oblique, si cercano sostituti, quando l'esperienza dimostra che dopo qualunque amnistia e indulto vi è un riflusso di delinquenza: sicché gli scaffali giudiziari si ripopolano ed anche le carceri si affollano nuovamente.

Come ho detto, noi liberali non siamo favorevoli, in generale, all'amnistia. Ed a questo particolare provvedimento di amnistia e di indulto siamo contrari per ragioni particolari.

Ci soffermeremo poi sugli articoli. Non seguirò il cattivo esempio del collega Santagati, che ha illustrato tutti gli articoli. Sono in sede di discussione sulle linee generali e faccio un discorso da discussione sulle linee generali. Siamo contrari soprattutto per tre motivi, che riassumo rapidamente. Vi è un gioco che mi ricorda il gioco dell'oca. Uno vede e dice:

«Questi reati sono esclusi dall'amnistia» oh, che bello! Legge ancora un po' ed afferma: «Fatta eccezione di queste ipotesi...», e le rimette parzialmente dentro. Proprio come il gioco dell'oca: si raggiungeva un numero e si tornava indietro! Con questo gioco di inclusioni e di esclusioni si determina innanzitutto una grande incertezza. Questo provvedimento di amnistia ha avuto una lunga gestazione, ha determinato attese, ed ora è probabilmente destinato a suscitare delusioni e proteste: è proprio quello che non si vuole, è proprio quello di cui non c'è bisogno nel nostro paese. Esso inoltre, come accennavo poco fa, ha delle connotazioni di profonda incertezza: non si sa ancora, ad esempio, quale sarà la data di decorrenza, l'area temporale coperta dal provvedimento; e non si tratta di questione di poco conto.

La seconda ragione fondamentale di critica risiede nella considerazione che il provvedimento in esame non potrà avere un'applicazione non voglio dire automatica, ma comunque rapida perché, per effetto di quella rimessione al giudice della valutazione di circostanze aggravanti ed attenuanti, nonché di aspetti di altro genere, comporterà lo svolgimento di un processo, con tutte le conseguenti possibilità di impugnativa. Anche l'auspicio che sembra essere a fondamento del disegno di legge, di uno sfoltoimento dei processi, quindi, non si realizzerà, o si realizzerà in misura molto minore di quella prospettata.

Ritengo inoltre che il provvedimento avrà un effetto psicologico negativo, perché, di fronte ai problemi che ci si pongono in relazione ad un rinnovamento profondo dell'amministrazione della giustizia, esso, anziché costituire uno stimolo, allenterà quel tanto di tensione che è in ciascuno di noi per affrontare e risolvere il problema lungo la via maestra, anziché attraverso scappatoie. Sotto questo profilo, dunque, ha ragione l'onorevole Pannella, quando afferma che si tratta di un provvedimento inutile e dannoso, trattandosi di una abdicazione dello Stato, di una cancellazione temporanea di norme penali, di una incrinatura nei principi dello Stato di diritto, per giunta non adatta a raggiungere lo scopo che ci si prefigge, o almeno tale da raggiungerlo in misura assai scarsa. Non ha però certamente ragione l'onorevole Pannella quando, ergendosi a sindacalista dei detenuti, chiede che l'amnistia sia ampliata: non possiamo infatti aprire le carceri in questo paese, dopo avere per tanto tempo, e giustamente, secondo me...

**Labriola.** Tanto, le carceri si aprono da sole!

**Bozzi.** Ma se le apriamo anche noi, possiamo anche chiudere lo Stato! Dicevo che non possiamo aprire le carceri: dopo avere per tanto tempo parlato di fermezza, in una drammatica circostanza che tutti ricordiamo, il primo atto che compiamo non è un atto di fermezza, ma di debolezza!

Non entrerò, come ho detto, nel merito degli articoli, ma su un punto soltanto voglio soffermarmi brevemente, per il valore sintomatico che esso riveste. Mi riferisco al delitto di corruzione, tanto propria che impropria (secondo una terminologia corrente). L'articolo 2 lo esclude oggettivamente dall'ammnistia; però, per quel tale gioco dell'oca di cui dicevo, ad un certo momento (credo nello stesso articolo 2, lunghissimo) ricompare la possibilità di inclusione di talune ipotesi. Dice il testo della Commissione: «Per i delitti previsti dagli articoli 318, 319, quarto comma, 320 e 321 del codice penale, la esclusione dall'ammnistia non opera se la retribuzione corrisposta o promessa ovvero il denaro o l'utilità ricevuta, per sé o per un terzo, sia stata di speciale tenuta e concorrano le circostanze attenuanti generiche».

Qui veramente ci troviamo di fronte ad una affermazione di principio a mio parere estremamente grave. Il reato di corruzione – propria e soprattutto impropria – è il reato della infedeltà alla pubblica amministrazione, intendendo questa espressione come comprensiva di tutte le attività dello Stato e degli enti pubblici. In un momento in cui – e non per atteggiamenti qualunquistici, ma per una profonda e spontanea reazione dell'opinione pubblica: una reazione benefica – si avverte una esigenza di moralizzazione, di bonifica, noi creiamo questa norma, legittimiamo l'italico andazzo dell'«arrangiarsi». Noi, cioè, proibiamo che ci si arricchisca; ma che ci si arrangi all'italiana, no. E notate che si deve sempre trattare di un reato di corruzione, perché, se, per ipotesi, si tratti di donativi, come insegna la giurisprudenza della Cassazione, il reato potrebbe non esserci. Qui si tratta di una figura di reato; e difatti si parla di corrispettivo, che è uno degli elementi materiali costitutivi di questo reato. Io mi domando con quale criterio il giudice misurerà l'entità. Ma non ci saranno ragioni di disuguaglianza, di protesta, di differenza tra situazione e situazione, tra il nord e il sud, tra tipo di impiego e tipo di impiego, tra tipo di attività e tipo di attività? Ma la fedeltà si scalfisce, si incrina sia che si riceva mille, sia che si riceva un milione! Non è dato che si pesa sulla bilancia, non è un problema di quantità; si tratta di un valore assoluto: o si è fedeli, o non si è fedeli. Sotto un certo profilo avrei preferito che si fosse inclusa tutta la corruzione, fino a tre anni; ma, quando si distingue la piccola dalla grande corruzione, si incoraggia la piccola corruzione, in un certo senso. Ricordo quel che diceva un uomo che mi onorò della sua amicizia, Francesco Saverio Nitti: «La corruzione in Italia è diffusa e onorata». Noi le diamo un lasciapassare, con questa disposizione che io considero tra le più gravi dal punto di vista etico-politico.

Onorevole sottosegretario, un ministro delle poste ha inventato – non so come si debba dire – il «bustometro», o «bustametro»: adesso inventeremo il «bustarellametro»! (*Si ride*). Vedremo cioè la misura della «bustarella». Sono cose che suscitano un sorriso, ma un sorriso profondamente amaro.

**Dell'Andro**, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Ma è la giurisprudenza che lo ha già fatto, quando dice che la bustarella è piccola. Sono i *minuscola*!

**Bozzi**. Ma la giurisprudenza diminuisce una pena, probabilmente; non la elimina.

**Dell'Andro**, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Quando il donativo è piccolo, la giurisprudenza esclude la pena.

**Bozzi**. Ma non è questa l'ipotesi. Se il reato non esiste, il giudice assolve, non ricorre all'amnistia. Comunque, secondo noi, questo, nel suo complesso, è un brutto documento che la Camera si approssima ad iscrivere nei suoi atti. Noi liberali, per la nostra parte, quantitativamente modesta, non concorreremo a questa iscrizione.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUL NUOVO ORDINAMENTO  
DELLA SCUOLA SECONDARIA SUPERIORE

Seduta del 28 settembre 1978

*Il disegno di legge recante «Nuovo ordinamento della scuola secondaria superiore» (C. n. 1275), annunciato il 21 marzo 1977, viene discusso in Aula dal 20 al 28 settembre 1978, unitamente a una serie di proposte di iniziativa parlamentare, tra cui una di provenienza liberale: «Riforma della scuola secondaria superiore» (C. n. 1437).*

*Bozzi, nell'ultima seduta, interviene per motivare il ritiro dell'emendamento 17.9, inerente le commissioni giudicatrici per gli esami di Stato.*

**Bozzi.** Chiedo di parlare per motivare il ritiro di questo emendamento.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Bozzi.** Desidero annunciare che non insistiamo per la votazione del nostro emendamento e preferiamo quello proposto dal Governo. Quel che interessa non è tanto il modo di composizione della commissione, che pure ha il suo rilievo, ma i criteri di valutazione ai quali la commissione si dovrà ispirare. Non si deve vedere in una commissione costituita di elementi esterni una forma di polemica con i docenti che hanno accompagnato i ragazzi sino all'esame di maturità.

Ritengo che nemmeno la soluzione proposta dal ministro potrà avere lunga durata, perché probabilmente il problema dell'esame di Stato va messo in stretto collegamento con la scuola privata. Noi liberali siamo favorevoli alla scuola privata come manifestazione di libertà culturale, di formazione autonoma, di pluralismo (uso una espressione della quale molto si abusa in questa fase); però la scuola privata ha bisogno di una sua legge (il che richiama anche la revisione del Concordato), una legge che dia maggiori garanzie esterne, non per soffocarla, ma per renderla veramente una fonte di produzione culturale autonoma.

Quando noi avremo fatto questa legge sulla scuola privata, che probabilmente andava elaborata in concomitanza con la riforma della scuola superiore, anche il problema dell'esame di Stato e della commissione sarà visto sotto un'angolazione diversa.

*Successivamente Bozzi parla per dichiarazione di voto. Pur riconoscendo il buon lavoro svolto dalla Commissione e dal relatore, egli annuncia la contrarietà liberale al disegno di legge. La riforma della scuola secondaria ha, per Bozzi, dei contenuti «evanescenti» ed è sostanzialmente «affidata all'esecutivo».*

**Bozzi.** Il gruppo liberale dà atto alla Commissione e al diligente relatore dello sforzo compiuto. Tuttavia, non può votare a favore. Riteniamo, infatti, che questo disegno di legge dia una risposta a quello che chiamerei uno stato d'animo, giustamente diffuso nel paese, che esige il risanamento della scuola italiana. La risposta, però, come ha detto or ora il collega Giorgio La Malfa, si ferma allo stadio di intenzione, di tentativo, di manifestazione di speranza. Vi è in essa, senza dubbio, una carica innovatrice, ma quando si vanno a ricercare i contenuti, si vede che essi sono evanescenti e che la carica innovatrice cade su una scuola che è in uno stato – consentitemi la parola – di totale disfaccimento e trova un corpo insegnante che per varie ragioni, a tutti note, non è adeguatamente preparato a darvi una risposta.

È per questo che nella proposta di legge presentata dal gruppo liberale si prospettava una soluzione gradualistica, sperimentale, che, tra l'altro, avrebbe consentito un migliore addestramento del corpo insegnante, che resta sempre l'anima della scuola.

Questa riforma della scuola, seguendo una tradizione antica del nostro paese, è in definitiva affidata all'esecutivo. È stato lamentato da parte comunista, da un oratore di cui non ricordo il nome, che vi è questa tradizione di riforma della scuola italiana per cui essa è stata sempre attuata mediante decreti-legge. Ebbene, anche questa volta, sia pure attraverso la forma della legge delegata, noi affidiamo all'esecutivo il compito di riempire i vuoti; e una legge delegata presuppone un rapporto fiduciario con il Governo, un rapporto fiduciario che noi liberali non abbiamo instaurato.

Dobbiamo in modo particolare, onorevoli colleghi, lamentare come questa riforma manchi di due presupposti, che non esiterei a definire condizionanti: la legge sull'istruzione professionale – un argomento sul quale si è intrattenuto or ora il collega Giorgio La Malfa – che deve essere in coerenza con questa, mentre sentiamo lamentare fin da ora che tra il testo licenziato dalla Commissione lavoro e questo che sta per essere approvato, riguardante la scuola secondaria superiore, questa coerenza non c'è; e la riforma universitaria. Anche qui, dunque, una manifestazione di intenzioni, di buone volontà, senza dubbio lodevoli, ma che non possono ricevere la nostra approvazione.

Devo anche dare atto che qualche modificazione è stata apportata spontaneamente dalla Commissione. Anche oggi, per esempio, è stata eliminata una deviazione (uso questa espressione eufemistica), allorché si faceva di

ogni scuola secondaria superiore un ente pubblico a sé. La stessa Commissione ha eliminato questa assunzione di personalità giuridica che era una stortura, forse anche in violazione della stessa Costituzione, la quale stabilisce che la scuola è una funzione di Stato, dello Stato come amministrazione diretta, e non degli enti pubblici.

Ma nonostante queste correzioni marginali, resta la critica di fondo, che io ho qui riassunto e che i miei colleghi nei loro interventi in sede di discussione sulle linee generali hanno più ampiamente manifestato; e noi ci auguriamo che nell'altro ramo del Parlamento possano essere apportate le correzioni fondamentali necessarie.

*Il testo unificato del disegno di legge e delle proposte di legge è approvato nella medesima seduta con 330 voti favorevoli, 54 contrari e 7 astenuti. Il provvedimento resterà all'esame della VII Commissione (istruzione) del Senato.*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUL FINANZIAMENTO DEI COSIDDETTI  
“ENTI INUTILI”

Seduta del 17 ottobre 1978

*Il disegno di legge recante «Conversione in legge del decreto-legge 18 agosto 1978, n. 481, concernente fissazione al 1° gennaio 1979 del termine previsto dall'articolo 113, decimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, per la cessazione di ogni contribuzione, finanziamento o sovvenzione a favore degli enti di cui alla tabella B del medesimo decreto, nonché norme di salvaguardia del patrimonio degli stessi enti, delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e della disciolta Amministrazione per le attività assistenziali italiane ed internazionali» (C. n. 2405) è discusso dall'Aula il 17 e il 18 ottobre.*

*Bozzi interviene nella prima seduta per illustrare una questione pregiudiziale di costituzionalità. La sua critica è rivolta in particolare al fatto che il Parlamento ha soppresso direttamente con legge alcuni “enti inutili”, superando la procedura amministrativa prevista dalla legislazione vigente per la medesima soppressione. Egli ravvisa in ciò una «violazione dell'articolo 3 della Costituzione». La procedura amministrativa, infatti, offre la possibilità di adire il giudice amministrativo od ordinario, la soppressione per legge solo la possibilità, difficile, se non impossibile, di andare dinanzi la Corte costituzionale, creando pertanto una disuguaglianza tra gli enti soppressi con legge e quelli soppressi mediante la procedura amministrativa. In conclusione, egli critica la rottura della «regola della divisione dei poteri» e la «tendenza del Parlamento (...) di ergersi ad organo governante».*

*La pregiudiziale di Bozzi è respinta, nella medesima seduta, unitamente ad altre, con 44 voti favorevoli e 275 contrari. Il disegno di legge è approvato nella seduta del 18 con 278 voti favorevoli, 70 contrari e 5 astenuti. Dopo l'approvazione del Senato, nella seduta del 19, esso diviene la legge 21 ottobre 1978, n. 641.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, mi riferisco al disegno di legge nel testo quale è stato licenziato dalla Commissione affari costituzionali, sia nella parte relativa più propriamente alla conversione in legge del decreto-legge del Governo sia nella parte innovativa, in cui si introducono degli emendamenti e che, perciò, costituisce legge nuova.

Vorrei subito premettere che il nostro gruppo esprime una critica molto severa al Governo per il modo con il quale è stata condotta la procedura di soppressione degli enti genericamente definiti inutili, sia per la lentezza sia per la ristrettezza dell'operazione.

Quindi, il discorso che brevemente – assicuro subito i colleghi – svolgerò non vuole essere una copertura in favore del mantenimento degli enti, ma vuole essere un discorso diretto a tutelare alcuni principi fondamentali che, secondo il mio punto di vista, il provvedimento al nostro esame profondamente incrina.

Come è noto, secondo la legislazione vigente il Governo è chiamato ad esaminare la natura di alcuni enti, che sono indicati in una tabella; enti per i quali è prevista una particolare procedura, tendente ad accertare se sussistano motivi per la loro sopravvivenza. Che cosa è successo? Che il Governo ha proceduto per alcuni enti a questo esame; ha seguito la procedura prevista dalla legge, definita intenzionalmente «commissione tecnica», ed ha operato il trasferimento di alcuni enti alle regioni o ad altri enti locali (province e comuni); poi, essendo scaduto il termine, ha prorogato con il decreto-legge che dobbiamo convertire il termine ultimo per il compimento delle operazioni residue. Questo era il contenuto del decreto-legge.

Una volta che quel decreto-legge è arrivato all'esame della Camera è successo un fatto alquanto anomalo: il Parlamento si sostituisce al Governo e procede per legge alla soppressione di alcuni enti. Quindi, noi abbiamo questa situazione: vi è un certo numero di enti per i quali è ancora in vigore la procedura amministrativa della commissione tecnica, mentre vi sono altri enti per i quali invece interviene immediatamente, con la legge, il Parlamento adottando un provvedimento diretto di soppressione.

Mi pare chiaro che ci troviamo in una situazione di disuguaglianza giuridica e di contraddizione logica di fronte a situazioni identiche. Viene da qui l'indicazione della violazione dell'articolo 3 della Costituzione. Cioè, di fronte a situazioni giuridiche identiche, vale a dire di fronte ad enti da sopprimere o da mantenere, si seguono due procedure diverse: l'una amministrativa, l'altra legislativa.

Non sosterrò in questa sede – Dio me ne guardi! – la tesi che esiste una qualche riserva a favore dell'amministrazione per gli atti tipicamente amministrativi; non sosterrò, cioè, che il Parlamento non possa mai entrare nel campo generalmente affidato alle cure della pubblica amministrazione, per quanto è a tutti noto che vi è ampia ed autorevole dottrina che sostiene questa sorta di riserva di amministrazione sui provvedimenti di contenuto amministrativo. Comunque, se non faccio una questione di costituzionalità in senso stretto, faccio una questione di correttezza costituzionale e di opportunità non soltanto giuridica, ma anche politica. Il tema che sto trattando, infatti, non è un tema di eleganza giuridica; come dirò alla fine del mio intervento, vi è in questo problema un aspetto squisitamente politico.

Ebbene, la legislazione vigente rimette ad una procedura amministrativa l'esame degli enti da mantenere o da sopprimere, una procedura garantista che si conclude con un decreto del Governo. È una procedura alquanto

articolata, nella quale interviene pure una Commissione interparlamentare con poteri consultivi; anche se il suo parere è vincolante, si tratta comunque sempre di poteri consultivi e mai decisori. La decisione è affidata al Governo. Noi – come dicevo – trasferiamo questa materia al Parlamento. Ebbene, vi è una diversità enorme tra la procedura amministrativa e quella legislativa: quella amministrativa si affida a regole costituzionali di imparzialità: a questo proposito ricordo l'articolo 97 della Costituzione che ho citato nel testo della questione pregiudiziale da me proposta. L'imparzialità della pubblica amministrazione è una regola tipicamente amministrativa; la legge invece si affida a criteri squisitamente politici; è tutt'altra cosa.

Vi è una responsabilità amministrativa, che è completamente diversa dalla responsabilità politica. Vi è la tutela dei diritti degli enti: in presenza di un provvedimento di carattere amministrativo c'è la possibilità di adire il giudice amministrativo o il giudice ordinario; se, viceversa, si adotta la soppressione dell'ente con una legge, si ha un'enorme contrazione della tutela giudiziaria del soggetto, in quanto bisogna che scatti il meccanismo per andare dinanzi alla Corte costituzionale, la cui attivazione appare estremamente difficile e, al limite, anche impossibile.

Quindi, vedete che vi è una serie di situazioni che fanno comprendere quanto meno, se non la incostituzionalità della procedura seguita, la estrema inopportunità della medesima, anche perché una volta che il Governo, attraverso il presente provvedimento, proroga il termine per l'attività della commissione tecnica, non si vede la ragione di un esame affrettato da parte del Parlamento.

Ho parlato di esame affrettato perché – ed io ho preso parte ai lavori della Commissione affari costituzionali – di fronte ad una serie abbastanza vasta e complessa di enti, la predetta Commissione non poteva disporre, come lo può invece la commissione tecnica, di tutti gli elementi necessari ad una valutazione approfondita e sicura.

Sono queste le ragioni, che credo di aver esposto con sufficiente chiarezza, che sono alla base della nostra pregiudiziale. Come ho detto all'inizio del mio intervento, non si tratta qui di indulgere a quelle che si definiscono eleganze giuridiche, sottigliezze, accademia, che non sono proprie certamente di quest'aula e forse nemmeno di altre. Vi è un problema politico.

Sono profondamente preoccupato dal fatto che noi stiamo incrinando la regola della divisione dei poteri, che certo non è rigida ed assoluta, ma vale, quanto meno, come momento organizzatorio del lavoro e di divisione di funzioni fra le istituzioni.

Siamo di fronte ad una tendenza del Parlamento, che si va sempre più diffondendo, di ergersi ad organo governante. Questo sta avvenendo soprattutto da quando abbiamo la cosiddetta «grande coalizione», in cui forze politiche che fanno parte della maggioranza, ma che sono fuori del Governo, cercano di governare con il Parlamento, sostituendosi al Governo.

Sono queste le considerazioni per le quali mi auguro che la nostra pregiudiziale sia presa in considerazione ed accolta.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUL CASO MORO E SULLA LOTTA AL TERRORISMO

Seduta del 27 ottobre 1978

*Il 24 ottobre all'ordine del giorno vi sono le comunicazioni del Governo in merito alla lotta al terrorismo, con particolare riferimento alla vicenda di Aldo Moro, rapito dalle Brigate rosse il 16 marzo ed il cui corpo era stato fatto ritrovare il 9 maggio. Il Ministro dell'interno Rognoni, tra l'altro, dichiara che: «l'emergenza continua, sta alle forze politiche instaurare quel clima generale di fiducia nelle istituzioni dello Stato e di ripresa, di speranza in un futuro meno esposto all'inserimento e all'iniziativa di gruppi eversivi». Il dibattito relativo si svolge dal 25 al 27 ottobre. I partiti di maggioranza presentano la risoluzione n. 6-00041 – primo firmatario Galloni – di sostegno all'operato del Governo nella lotta al terrorismo.*

*Bozzi interviene il 27 per dichiarazione di voto. Pur riconoscendo alcuni meriti al Governo, quale la fermezza di fronte al terrorismo, egli segnala la gravità della situazione, a cui si accompagna la «disgregazione crescente dello Stato» e il venir meno, in Parlamento, delle «voci del dissenso». Egli annuncia, pertanto, il voto contrario dei liberali alla risoluzione della maggioranza.*

*La risoluzione di Galloni ed altri, appoggiata dal Governo, è approvata, nella medesima seduta, con 341 voti favorevoli, 62 contrari e 8 astenuti; le altre risoluzioni sono respinte.*

**Bozzi.** A conclusione della discussione e dopo la replica del ministro, c'è secondo noi liberali da domandarsi se non sarebbe stato preferibile non aprire il dibattito.

Debbo dare atto al ministro di aver affermato con dignità un punto fondamentale sul quale noi concordiamo, cioè la fermezza dello Stato di fronte al terrorismo, il non riconoscimento, né diretto né indiretto, delle Brigate rosse. Ma per il resto, delusione, per le cose dette e per quelle non dette. E di qui una crescente preoccupazione.

In fondo il dibattito si è chiuso prima che lo si aprisse. Era un dibattito temuto, ed è stato un tentativo di archiviazione, di chiudere questo caso.

Noi liberali pensiamo che il ministro avrebbe dovuto rispondere a ben altre domande. Riconosciamo il suo impegno e la sua probità. Ma se egli

avesse tenuto presenti, ad esempio, i trenta punti della proposta Cervone, insabbiata dalla democrazia cristiana, avrebbe compreso quale è l'ansia del paese di conoscere la verità sul caso Moro, il quale resta avvolto nel mistero e lascia nell'animo della gente domande inquietanti.

Questa vicenda, onorevoli colleghi, dal giorno del rapimento di Moro fino alla sua barbara uccisione, si è svolta, per così dire, a trattativa privata condotta da familiari ed amici, al di fuori dei poteri e delle istituzioni dello Stato.

Vi è nel paese una grande domanda di verità e la fuga dalla verità alla quale abbiamo assistito ci pone di fronte a due pericoli: il primo che il caso Moro, che andrebbe chiuso nella verità, diventi un caso ricorrente e quasi storico, una lacerazione permanente nel tessuto della nazione; il secondo, che si incrinino la solidarietà del paese, di cui tutti abbiamo bisogno, per la lotta al terrorismo.

In fondo, questo dibattito è stato dominato da un interesse politico evidente, dall'interesse di puntellare la traballante maggioranza, per mantenere quello che con frase corrente si chiama il quadro politico. Ed è un errore. La fuga dalla verità è stato un errore morale e politico.

Ci dobbiamo domandare, onorevoli colleghi, se questo Governo ha dimostrato la capacità di combattere il terrorismo, di fronteggiarlo seriamente, così come la gente richiede, se ha per l'avvenire questa capacità. La nostra risposta è negativa.

Onorevole Rognoni, in molti c'è un dubbio inquietante; si parla di infiltrazioni, di brigatisti nei ministeri, negli apparati dello Stato. Ebbene, mi sembra che lei non abbia detto una parola al riguardo, eppure è cosa tormentosa perché se in verità vi dovessero essere questi collegamenti, il fenomeno terroristico assumerebbe proporzioni estremamente allarmanti.

Onorevoli colleghi, non possiamo dissociare la lotta al terrorismo dalla situazione politica generale. Non è una monade, non è un fenomeno a sé, ma si ricollega alla situazione politica e sociale del paese. Vediamo che il paese in questo momento è percorso da profondi e laceranti malesseri. Non voglio dire che questi malesseri siano la causa del terrorismo – non mi voglio abbandonare ad un facile sociologismo – ma essi senza dubbio offrono un terreno di coltura, il retroterra nel quale avvengono i reclutamenti della manovalanza del terrorismo stesso, offrono solidarietà, simpatie e connivenze.

Questa mattina, mentre venivo alla Camera, mi ha fermato un cittadino, uno di quelli che, non so se con esaltazione o con spregio, si chiamano talvolta «gli uomini della strada», e mi ha domandato: «Onorevole Bozzi, come volete combattere il terrorismo che è una cosa seria, estremamente seria, con collegamenti forse anche internazionali, in un paese in cui non funziona la posta, e in cui non si sa dare il vitto ai malati degenti in ospedale?».

Noi siamo, onorevoli colleghi, di fronte alla disgregazione crescente dello Stato e l'onorevole Zanone, nel suo intervento di ieri, ha ricordato una frase dell'onorevole Moro: «Siamo sull'orlo del caos, vi è una fuga del potere dai centri istituzionali verso zone periferiche; poteri che vengono esercitati da istituzioni di fatto con arroganza, dissociando l'esercizio del potere dalla responsabilità». Questo è il fenomeno che sta dinanzi ai nostri occhi e che dobbiamo tenere presente se vogliamo comprendere il significato del terrorismo e se vogliamo approntare i mezzi idonei per combatterlo.

Questo Governo non ha la capacità di affrontare questo fenomeno, perché è debole, ed è debole perché il Parlamento è atono. Consentitemi di dire, onorevoli colleghi, che quando nel Parlamento si spegne o si affievolisce, com'è nel nostro caso, il conflitto, il Parlamento viene meno alla sua funzione.

Qualcuno in Italia – anche noi – credeva che l'associazione dei comunisti alla maggioranza potesse sedare le tensioni sociali, potesse dare loro una risposta. Ciò non è avvenuto, ed il fatto che non sia avvenuto ha una sua logica, che è una logica democratica. Ciò non è avvenuto perché si sono spente in Parlamento, in una unità contraddittoria ed eterogenea, le voci del dissenso. E quando il dissenso non si esprime nei canali istituzionali, esso esplode nelle piazze e diventa violenza.

Vorrei che su questi concetti, onorevoli colleghi, meditassimo tutti. Siamo di fronte ad una maggioranza cosiddetta unitaria, plebiscitaria, la quale ha eliminato il conflitto, il dissenso e cerca per vie sotterranee compromessi e accordi. Ed il Governo oscilla fra il tentativo della mediazione continua (che non sempre gli riesce) e la sonnolenza e l'immobilismo. In questa situazione fiorisce la malapianta del terrorismo. E se noi non correggiamo anche l'*habitat*, l'ambiente, non potremo stroncare il fenomeno stesso.

Vi è, dicevo, onorevoli colleghi, una ansia di verità. Ed è perciò che noi liberali abbiamo chiesto la Commissione parlamentare d'inchiesta, per mettere un punto alla vicenda Moro, per non farne, come dicevo dianzi, un caso ricorrente e storico di perpetua lacerazione del tessuto nazionale. Sono venuti consensi a questa nostra idea, ma consensi, per così dire, differiti. «La faremo dopo». Quando? Probabilmente quando non servirà più.

Il processo di Catanzaro sta a dimostrare quanto complesse e difficili siano queste procedure giudiziarie. L'inchiesta parlamentare serve adesso e perciò noi la proporremo subito dopo la conclusione di questo dibattito.

Il collega Costa, l'altro ieri, in un lucido intervento, ha dimostrato le ragioni giuridiche che stanno a fondamento della nostra proposta. La Commissione parlamentare d'inchiesta non vuole scavalcare la magistratura, non vuole sovrapporsi né al poliziotto né al giudice, ma entra in aree di inda-

gine nelle quali il poliziotto ed il giudice non possono – e non soltanto non possono, non devono! – entrare. Altrimenti sottrarremmo all'indagine complessiva l'area delle responsabilità del Governo e dell'amministrazione, mentre anche di questo bisogna parlare.

Quindi, onorevoli colleghi, onorevole ministro, noi dichiariamo la nostra profonda insoddisfazione e la nostra profonda preoccupazione. Certo, qualche risultato è stato conseguito e noi ci auguriamo, da democratici e da italiani, che altri se ne possano conseguire fino alla sconfitta del terrorismo, ma non crediamo, francamente, nella capacità di questo Governo. È per tali considerazioni che voteremo contro la risoluzione della maggioranza (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SU UN PROVVEDIMENTO DI TRANSIZIONE SUL  
PERSONALE UNIVERSITARIO

Seduta del 14 dicembre 1978

*Il disegno di legge recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 ottobre 1978, n. 642, recante provvedimento di transizione sul personale universitario» (C. n. 2575), trasmesso dal Senato il 4 dicembre, è discusso in Aula nelle sedute tra il 14 e il 16 dicembre (quest'ultima in realtà proseguita fino al 23).*

*Bozzi interviene nella seduta del 14 per illustrare una questione pregiudiziale di costituzionalità. Egli afferma che «la incostituzionalità del decreto-legge al nostro esame straripa»: esso è mancante della ratio, poiché disciplina delle situazioni giuridiche legate ad avvenimenti futuri. Inoltre, il provvedimento lede il principio del bicameralismo, per il breve lasso di tempo disponibile per il suo esame. Nel merito, egli critica la creazione di migliaia di posti di docenti universitari che «ipotecherà la vita dell'università (...) per molti anni». Il decreto-legge, pertanto, alla luce dell'articolo 77 della Costituzione, è «veramente lacerante della Costituzione».*

*La pregiudiziale di Bozzi è respinta, nella medesima seduta, unitamente ad altre, con 93 voti favorevoli e 335 contrari. La discussione sul disegno di legge comunque si interromperà, nell'ultima seduta, allorché viene approvata la proposta di Galloni di passaggio all'esame dei disegni di legge relativi alle variazioni al bilancio e alla conversione del decreto-legge n. 702 sulla finanza locale. Con riferimento al disegno di legge C. n. 2575 il Presidente comunica, nella stessa seduta, «che in relazione alla presentazione del disegno di legge di conversione del decreto-legge 23 dicembre 1978, n. 817, che esplicitamente abroga il decreto-legge 21 ottobre 1978, n. 642, il (...) disegno di legge di conversione sarà cancellato dall'ordine del giorno».*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, vorrei dire che la incostituzionalità del decreto-legge al nostro esame straripa. Il collega Mellini ne ha fatto, sinora, un esame abbastanza analitico. Diceva un mio insegnante, quando gli accadeva di trovarsi di fronte a determinati errori, che gli stessi si «prendeivano con le molle». Vorrei ripetere questa espressione, nel nostro caso, abbastanza incisiva.

Non ripeterò, non ripercorrerò la strada tracciata dall'onorevole Mellini. Vorrei soltanto dire che il punto fondamentale di un decreto-legge è quello di determinare immediatamente un mutamento nelle situazioni giuridiche, di creare – cioè – nuovi rapporti giuridici. Questa è la logica, la logica politica e la logica giuridica di un decreto-legge: immettere, cioè, immediatamente nell'ordinamento giuridico situazioni nuove. Ed è proprio tutto ciò che non si riscontra nel provvedimento al nostro esame, con il quale non si determina, immediatamente, alcunché, neppure il puro congelamento delle diverse e variegate situazioni di precariato. Tale *status* di precarietà è, infatti, destinato ad una conversione in un diverso *status*, ma trattasi di conversione che è legata ad avvenimenti futuri, che si protraggono nel tempo. Manca, dunque, proprio la *ratio* del decreto-legge!

È un atto di prevaricazione del Governo! È un atto che lede, innanzitutto, l'istituto del bicameralismo e determina, onorevoli colleghi, una situazione ibrida, per la quale la iniziativa anomala del Governo, attraverso lo strumento del decreto-legge, si combina spesso – diciamo pure, sempre – con una iniziativa di emendamenti da parte dei parlamentari, sicché il decreto-legge iniziale, come nel caso Pedini (si è parlato di un «Pedini 2», di «Pedini 3»), viene ad essere sconvolto, con modifiche che, di regola, non hanno neppure una stretta attinenza con il testo iniziale. Sicché si finisce con l'avere un ibrido legislativo.

Inoltre, come accennavo, si lede profondamente il principio del bicameralismo che, con tutti i suoi difetti, è uno degli assi portanti della nostra Costituzione. Infatti, siamo costretti a tempi accelerati per poter rinviare al Senato, per un congruo lasso di meditazione, questo provvedimento. Tutto è sconvolto! Ma vorrei dire, e mi rivolgo in particolare a lei, gentile Presidente, che in questa situazione dobbiamo registrare un peggioramento rispetto ai casi precedenti. Nelle precedenti situazioni, infatti, ogni decreto-legge era inviato alla Commissione affari costituzionali. Desidererei conoscere dalla sua cortesia, signor Presidente, perché questa consuetudine non sia stata osservata in questa circostanza e se, per avventura, non si possa ancora ottemperare a tale esigenza di sentire il parere autorevole della Commissione affari costituzionali. Non vorrei che in questo itinerario, atipico, abnorme del decreto-legge, si rincarasse la dose attraverso la eliminazione del parere della Commissione affari costituzionali.

Quindi il decreto-legge in esame è una brutta pagina! Ma, se i colleghi consentono, vorrei rilevare un altro tipo di incostituzionalità, che definirei logica. Quella sulla quale si è intrattenuto il collega Mellini, sulla quale mi sono intrattenuto io, è una incostituzionalità giuridica, ma c'è anche un altro tipo di incostituzionalità. Questo decreto opera una trasposizione logica. Onorevole ministro Pedini, ella deve essere incline all'ottimismo, però, secondo me, questo decreto-legge è un atto di sfiducia nella futura riforma, non è fatto per agevolare la norma. In ogni caso, se la riforma avrà

luogo, sarà sconvolta dalle prese di posizione precedentemente assunte con questo decreto-legge.

C'è una trasposizione logica. Con questo decreto-legge – mi riferisco all'aspetto di maggiore rilievo – si crea un esercito di insegnanti: credo trentamila di pieno ruolo e, poi, diciottomila o ventimila, in posizione subordinata, tra il docente e l'assistente (parlo degli aggiunti). Ebbene, questo notevole esercito di insegnanti, che ipoteccherà la vita dell'università e l'accesso all'università per molti anni, per quale tipo di università dovrà servire? Noi creiamo un corpo docente tanto numeroso e nutrito senza sapere in quale tipo di università, in quale struttura universitaria, per quali funzioni dell'università dovrà essere adibito: ecco la trasposizione logica. Per esempio, ci sarà il dipartimento? Come sarà organizzato? Il dipartimento, infatti, per molto tempo è stato una parola vuota, piena di significati sorpassati. Si manterrà la titolarità delle cattedre? È immaginabile che per trentamila o per cinquantamila docenti, ci siano trentamila o cinquantamila cattedre universitarie? Come risolveremo questi problemi? Sono le grandi incognite che dovrebbero consigliarci di non mandare avanti questo decreto-legge. Come risolveremo il problema del pieno impiego e della incompatibilità?

Ho visto che, auspice soprattutto il collega Labriola, si va introducendo un nuovo istituto: il protocollo. Non si sa bene che cosa sia. Vorrei rilevare che è cosa di gusto molto discutibile, mentre il testo sulla riforma universitaria inizia il suo *iter* al Senato, impegnare il Senato con un voto della Camera. Non faccio una questione di costituzionalità, ma certo, eleganza e di opportunità. E, poi, quale valore impegnativo ha questo protocollo, che dovrebbe ipotecare il legislatore? Veramente, qui siamo nella assurdità.

Ora, questa incostituzionalità logica del decreto è veramente molto preoccupante. La logica avrebbe dovuto puntare ad emanare un unico provvedimento che veramente si poteva fare con decreto-legge; parlo del congelamento della situazione attuale, attraverso una congrua proroga. Non si dovevano convertire le situazioni attuali in diversi *status* senza sapere ancora quale tipo di università avremo. Ora, è veramente assurdo, onorevoli colleghi, che mentre noi approviamo questa mini, o preriforma, si inizi al Senato la grande riforma. Per questo parlo di un atto di sfiducia nella riforma globale, che pure è indispensabile, sotto l'aspetto settoriale e sindacale. Ma io credo che, se potessi entrare nell'animo di molti colleghi, e, forse, in quello del ministro, troverei una profonda insoddisfazione per questo decreto-legge. Nessuno ne è soddisfatto: onorevoli colleghi, fuori di qui chi ne è soddisfatto? Credo che raramente si sia emanato un provvedimento legislativo che susciti lo scontento di tutti i destinatari. E perché lo dobbiamo fare? Onorevole ministro Pedini, io l'ho ascoltata con molto interesse l'altro giorno alla televisione, anche nelle sue manifestazioni musicali: me ne compiaccio. Se è vero che abbiamo fede nella riforma universitaria, limitiamoci a prorogare la situazione attuale, e vediamo tutto l'edificio nel suo

insieme; non preconstituimo delle situazioni che deformeranno fatalmente, con il loro carattere corporativo, la futura riforma.

Dato che ho la parola (e mi accingo a concludere, signor Presidente), vorrei pregare il ministro Pedini, che seguirà i lavori nell'altro ramo del Parlamento, di ricordarsi dell'esistenza dell'articolo 33, ultimo comma, della nostra Costituzione, che vedo spesso dimenticato. Questo articolo dice che «Le istituzioni di alta cultura, università e accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato». Noi possiamo quindi emanare soltanto una legge che preveda dei limiti, riservando all'autonomia delle università la loro disciplina. Io non so se la proposta che è dianzi al Senato sia veramente rispettosa di questo principio. Il nostro punto di vista, comunque, è chiaro, ed io lo anticipo anche come discorso di merito, vorrei dire addirittura come dichiarazione di voto. Noi crediamo che questo decreto, riguardato sotto il profilo dell'articolo 77 della Costituzione, sia anticostituzionale, sia veramente lacerante della Costituzione. Nel merito, riteniamo che sia una brutta pagina, che impedirà una riforma seria e organica, quale da tanti anni invano noi attendiamo. E quel che politicamente più mi preoccupa, e credo dovrebbe preoccupare i colleghi di tutti i gruppi in quest'aula, è che se passerà questo decreto noi ci avvieremo al tramonto dell'università pubblica, e la fuga verso le istituzioni private sarà sempre crescente.

## VIII LEGISLATURA



SULL'ELEZIONE DEI MEMBRI DELLA COMMISSIONE  
PARLAMENTARE PER I PROCEDIMENTI DI ACCUSA

Seduta antimeridiana del 9 agosto 1979

*All'ordine del giorno vi è la votazione segreta di dieci membri effettivi e dieci supplenti della Commissione parlamentare per i procedimenti di accusa (cosiddetta "Commissione inquirente", competente per i reati ministeriali).*

*Bozzi interviene per un richiamo al regolamento, in particolare all'articolo 2 del regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa. Nella sostanza, la lista dei membri della Commissione non prevede nessun componente di alcuni gruppi parlamentari (radicale, repubblicano, PDUP, liberale e misto), a nome dei quali Bozzi chiede un ripensamento per l'inserimento di alcuni loro rappresentanti nella lista dei componenti della Commissione. Il ragionamento di Bozzi parte dal fatto che i due criteri, quello della rappresentatività e quello della proporzionalità, devono essere presenti entrambi nella composizione della Commissione: in particolare, il riferimento regolamentare alla ripartizione «tra i vari gruppi» sarebbe da intendersi come «tra tutti i gruppi».*

*Nella sua replica, il Presidente Iotti, pur riconoscendo la necessità di dare la maggiore corrispondenza della Commissione rispetto alla composizione del Parlamento, ricorda come proprio un emendamento tendente a sostituire «i vari gruppi» con «tutti i gruppi» sia stato respinto e, visti anche i precedenti in materia, la richiesta di Bozzi non è accolta.*

**Bozzi.** Chiedo di parlare per un richiamo al regolamento e, più precisamente, all'articolo 2 del regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, vorrei richiamare l'attenzione della Camera sul modo con il quale si è proceduto alla determinazione della ripartizione dei dieci seggi di commissario della Commissione parlamentare per i procedimenti d'accusa.

A mio avviso, signor Presidente – me lo consenta – vi è alla base delle scelte compiute una non esatta interpretazione del regolamento e dei principi generali.

Ogni Commissione parlamentare è un organo delle Camere – questo è un punto pacifico – e noi siamo in un sistema in cui, a norma della Costituzione e del regolamento, le Camere si articolano in gruppi; quindi, se la Commissione per i procedimenti d'accusa deve essere organo del Parlamento, essa deve contenere in sé la proiezione di tutti i gruppi nei quali si articola il Parlamento stesso. Altrimenti vi è un'abrogazione o una mutilazione, che risulta tanto più grave in quanto estromette i gruppi minori, limitando l'ampiezza della dialettica parlamentare che è invece indispensabile.

Questo vorrei dire in linea generale per ogni Commissione. Se questo ragionamento è valido, come io ritengo, dovrebbe portare la Giunta per il regolamento e il legislatore a rivedere la composizione di talune Commissioni soprattutto bicamerali. Ma oggi io mi fermo alla Commissione parlamentare per i procedimenti d'accusa.

**Presidente.** La ringrazio di questo, onorevole Bozzi.

**Bozzi.** Questo mio modo di interpretare sulla base dei principi generali la funzione di ogni Commissione parlamentare, trova, onorevole Presidente, secondo me, una conferma testuale nell'articolo 2 del regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa del marzo 1979: al secondo comma di questo articolo si prevedono per la determinazione della ripartizione dei seggi due criteri concorrenti. Secondo il primo, la ripartizione avviene tra i vari gruppi (e l'aggettivo «vari» significa secondo me «tutti»), ed è questo il criterio della rappresentatività; ve n'è poi un altro, che ho precisato essere concorrente, ed è il principio della proporzionalità. L'uno non deve abrogare l'altro e in questa Commissione per i procedimenti d'accusa, in cui sono presenti venti membri, è possibile soddisfare l'una e l'altra esigenza: il principio della rappresentatività di tutti i gruppi nei quali si articola la Camera ed il principio della proporzionalità, che non è un principio rigido ma è un criterio direttivo.

Viceversa, secondo la lista che ci è stata distribuita, ella, onorevole Presidente, ha seguito una linea completamente diversa: ci sono infatti dei gruppi, a nome dei quali io parlo – il gruppo radicale, il gruppo repubblicano, il gruppo del PDUP, il gruppo liberale, il gruppo misto – che non hanno avuto modo di vedere inseriti propri rappresentanti in seno alla Commissione medesima.

Vorrei fare un'ultima annotazione: se le cose che ho detto sono esatte, per la Commissione parlamentare per i procedimenti d'accusa vi è una particolare ragione per reclamare un rigoroso rispetto del criterio della rappresentatività per la elezione dei suoi membri: cioè la natura e la funzione della Commissione stessa, che si richiama, secondo me, alla regola giuridica e politica del «giudizio dei pari». Poiché questa Commissione per i procedimenti d'accusa è chiamata a compiere valutazioni sull'attività dei

ministri, di regola parlamentari, è bene che in essa tutti i gruppi siano rappresentati, che non vi siano gruppi di maggioranza o gruppi di minoranza; è una Commissione delicatissima che trova appunto la sua radice in questo istituto antico e ancora presente del «giudizio dei pari» (ma «pari» qui non ci sarebbero, ma ci sarebbero i pari e i non pari).

Per queste considerazioni di carattere generale, per questa interpretazione che io credo esatta dell'articolo 2, secondo comma, del regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa del 1979, noi crediamo che ella, onorevole Presidente – me lo consenta –, si sia fatta guidare da un criterio non troppo preciso. So bene che ci sono i precedenti e che senza dubbio a questi ella si è attenuta: però non si tratta di prassi ed ancora meno di consuetudine e non vorrei che il consolidarsi di un errore fosse scambiato per verità (*Applausi dei deputati del gruppo liberale, radicale, repubblicano, misto e del PDUP*).

**Presidente.** Onorevole Bozzi, sono d'accordo con lei quando afferma che bisogna cercare di dare alla composizione delle Commissioni la maggiore corrispondenza rispetto alla composizione del Parlamento; credo che sia un principio che ci deve sempre guidare quando affrontiamo questi problemi.

Dobbiamo tuttavia stare molto attenti affinché l'applicazione del principio della rappresentatività non abbia a condurci al risultato opposto. Infatti, attenendoci a quanto ella auspicava, e cioè che il principio della rappresentanza di tutti i gruppi sia combinato con il principio della proporzionalità, avremmo Commissioni che non rispecchiano più la composizione del Parlamento, dal momento che i rapporti all'interno delle forze politiche risulterebbero profondamente alterati.

Certamente la questione è alquanto delicata, ma vorrei riferirmi all'articolo 2 del regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa, da lei citato: figura in tale articolo l'espressione «tra i vari gruppi» e non «tra tutti i gruppi».

Onorevole Bozzi, lei è sempre molto attento alle questioni regolamentari e certamente sa che, quando nello scorso febbraio fu modificato il regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa, fu presentato un emendamento in cui si sostituiva l'espressione: «i vari gruppi», con l'espressione: «tutti i gruppi»: questo emendamento fu respinto. Non è soltanto un criterio, bensì un precedente da tenere in evidenza.

Inoltre, le modifiche introdotte a tale articolo 2 nel febbraio di questo stesso anno, riguardano la soppressione, alla fine del secondo comma, dell'espressione «inquirente» dopo la parola «Commissione» e un diverso riferimento agli articoli del regolamento della Camera (cui corrispondono quelli del Senato), articoli che, per la sopravvenuta modifica del 1971 degli stessi regolamenti della Camera e del Senato, avevano ricevuto una diversa numerazione; infine, un'ultima modifica concerne l'elezione dei commissari supplenti, che si ripete ogni due anni.

Circa la questione di cui ci stiamo occupando, vi è da notare solo un fatto, molto importante per la creazione di un precedente: è stato respinto un emendamento in cui si parlava di «tutti i gruppi». Certo, il Presidente si è rifatto alla prassi sempre seguita alla Camera per l'elezione dei membri della Commissione, e vorrei ricordare a questo proposito che l'11 agosto 1976, quando si è costituita la Commissione nella precedente legislatura, erano presenti in essa soltanto quattro gruppi (quelli democristiano, comunista, socialista e del MSI-destra nazionale); nella Commissione eletta il 1° agosto 1972, dato il diverso rapporto di forze, figuravano cinque gruppi (quelli democristiano, comunista, socialista, del MSI-destra nazionale e socialdemocratico). Non vado oltre per non rubare tempo, ma non vi è stato alcun caso di recepimento, nella Commissione, del principio della rappresentatività di tutti i gruppi.

Aggiungo infine che il problema da lei sollevato, onorevole Bozzi, era già stato posto in altre occasioni e credo che della questione debbano farsi carico i colleghi che fanno parte della Giunta per il regolamento; comunque oggi non possiamo seguire altra strada se non quella indicata, corrispondente alla prassi ed alla lettera del regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUL RITIRO E CANCELLAZIONE DALL'ORDINE  
DEL GIORNO DI UN DISEGNO DI LEGGE

Seduta del 25 settembre 1979

*Il disegno di legge recante «Proroga dei termini in materia di risanamento delle acque e di scarichi inquinanti, stabiliti dalle leggi 16 aprile 1973, n. 171, e 10 maggio 1976, n. 319, nonché modifiche e integrazioni delle leggi medesime» (C. n. 499), presentato il 2 agosto 1979, era stato approvato dalla IX Commissione lavori pubblici il 18 settembre 1979. Nella seduta dell'Assemblea del 25 settembre viene annunciato il ritiro da parte del Governo del suddetto disegno di legge, di cui peraltro era già iniziata la discussione. Tale procedura, non frequente, è al centro del dibattito della seduta.*

*Anche Bozzi, nel suo breve intervento, sottolinea come la procedura sia «alquanto contorta» e «costituzionalmente e politicamente inquinata».*

**Bozzi.** Chiedo di parlare.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Bozzi.** Il gruppo liberale, come è noto, ha votato la fiducia al Governo e la mantiene lealmente, ma ciò non può implicare la rinuncia ad una sua autonomia di valutazioni e di giudizio su particolari comportamenti.

Dobbiamo perciò dire che la procedura seguita non soltanto non ci entusiasma, ma ci trova dissenzienti. Non entro in particolari; tuttavia non posso non sottolineare che si tratta di una procedura alquanto contorta, nonché, per restare in argomento, costituzionalmente e politicamente inquinata (*Commenti del deputato Pazzaglia*). Si tratta comunque di un evento importante che non investe la politica generale del Governo. E non vorrei attribuire a questo episodio quel valore emblematico e generale al quale ha dato tanta importanza il collega Spagnoli.

Noi quindi non approviamo questa politica, ma dobbiamo rilevare, come ha fatto or ora il collega Manfredo Manfredi, che quel che conta è l'impegno del Governo di affrontare adeguatamente la materia. E noi, su questa strada, lo incalzeremo.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUGLI ESPROPRI PER L'ESECUZIONE DEI LAVORI DEL  
CENTRO SIDERURGICO DI GIOIA TAURO

Seduta del 4 ottobre 1979

*Il 4 ottobre 1979 si svolge la discussione sulla proposta di legge recante «Proroga del termine di cui al settimo comma dell'articolo 53 del decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218, per quanto riguarda gli espropri effettuati per l'esecuzione dei lavori del 5° Centro siderurgico di Gioia Tauro» (C. n. 415), d'iniziativa di Giacomo Mancini ed altri, nonché dei progetti concorrenti: «Modifica dell'ultimo comma dell'articolo 147, del testo unico delle leggi sul Mezzogiorno approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1967, n. 1523» (C. n. 443), d'iniziativa di Ambrogio ed altri, e «Modifiche alla disciplina delle espropriazioni effettuate ai sensi delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno» (C. n. 571), d'iniziativa governativa.*

*Bozzi interviene per annunciare il voto favorevole del gruppo liberale. Ciononostante, egli critica il progetto, prefigurando dei dubbi di costituzionalità ed esprimendo critiche per la sostanza politica, poiché si approvava una legge per il centro siderurgico di Gioia Tauro, sul quale però forti erano i dubbi in merito alla sua effettiva realizzazione.*

*La proposta di legge C. n. 415 è approvata nella medesima seduta con 274 voti favorevoli, 38 contrari e 9 astenuti, risultando pertanto assorbiti gli altri due progetti. Dopo l'approvazione del Senato nella seduta pomeridiana dell'11 ottobre, diventerà la legge 15 ottobre 1979, n. 490.*

**Bozzi.** Il gruppo liberale darà il suo voto favorevole alla proposta di legge n. 415. Devo, però, aggiungere che restiamo un po' con la bocca amara dopo questo dibattito, e non soltanto per i dubbi di costituzionalità che certo il voto quasi unanime della Camera non potrà fugare dinanzi ad un eventuale ricorso alla Corte costituzionale, ma anche per la sostanza politica. Onorevole ministro, qui vi è una contraddizione di fondo. Noi stiamo per varare una legge nella quale si parla ancora del centro siderurgico, assumendo quindi un impegno preciso, mentre lei ci dice che questo centro siderurgico non si potrà fare. Questo appartiene a quel modo tipicamente italico di fare le cose, a quel modo di promettere e di non mantenere, che è una delle cause più gravi del malcontento e – mi sia consen-

tito dirlo – anche del ribellismo, quando poi il promettere significa dispersione di centinaia di miliardi.

Siamo rimasti colpiti dall'inventario, dal consuntivo fallimentare che lei ci ha fatto onestamente, gliene diamo atto, del cosiddetto «pacchetto Colombo»: fallimento, direi bancarotta quasi fallimentare, quasi fraudolenta ai danni del popolo italiano.

Di fronte a questo consuntivo fallimentare non vediamo contrapposto un preventivo preciso di cose che si possono fare, come hanno detto altri colleghi, ancora da verificare e non coordinate. Queste sono le ragioni della nostra amarezza e, se votiamo a favore, lo facciamo perché speriamo ancora in un recupero di impegno politico, di serietà e responsabilità da parte del Governo. Non vogliamo che si disperda nemmeno la speranza di poter fare qualche cosa per il sud e la Calabria!

CAMERA DEI DEPUTATI

SUL CONTO CONSUNTIVO DELLE SPESE INTERNE  
E SUL PROGETTO DI BILANCIO DELLE SPESE INTERNE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

Seduta del 10 ottobre 1979

*Il conto consuntivo delle spese interne della Camera dei deputati per l'anno finanziario 1977 (Doc. VIII, n. 5 - VII legislatura) e il progetto di bilancio delle spese interne della Camera dei deputati per l'anno finanziario 1979 (Doc. VIII, nn. 6 e 6-bis - VII legislatura) sono discussi nell'ottobre del 1979. Il dibattito relativo fornisce però l'occasione per discutere posizioni e proposte sui grandi problemi istituzionali.*

*Bozzi interviene nella seduta del 10 ottobre. Con riferimento al Regolamento della Camera, egli auspica l'introduzione di una norma che sancisca, nella composizione delle commissioni, il contemperamento del criterio della rappresentanza con quello della proporzionalità, in maniera tale che in esse vi sia la proiezione di tutti i gruppi parlamentari. Un secondo auspicio concerne l'esigenza di coordinamento tra i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo. Un terzo punto è relativo alla configurazione del Parlamento, che ha perduto il monopolio di fonte della produzione normativa, aumentando quella d'indirizzo politico e di controllo.*

*Egli affronta quindi il problema della "crisi della legge", auspicando un miglioramento della tecnica legislativa mediante l'intervento degli uffici parlamentari per correggere i disegni di legge in maniera penetrante, dal primo momento durante tutte le varie fasi del procedimento.*

*Dopo queste considerazioni di carattere interno al Parlamento, nella seconda parte dell'intervento tocca il problema delle riforme istituzionali, nel merito del quale Bozzi assume posizioni precise. Egli non sovvertirebbe l'impianto architettonico della Costituzione, non muterebbe pertanto la forma di governo. Sottolinea che più di una «seconda Repubblica», ancora attende «che si compia interamente la prima». La sua domanda è inerente al fatto se sia la Costituzione inadatta nel suo impianto a garantire la governabilità del Paese oppure sono le forze politiche e sociali che hanno determinato la crisi che tutti lamentano. Ovviamente la sua risposta è sul secondo versante, in tal senso egli ricorda il cosiddetto «ostruzionismo della maggioranza», lamentan-*

*do altresì lo sconfinamento dei partiti, l'esorbitanza dei sindacati, la degenerazione del pluralismo. In tal senso, sarebbe sufficiente, più che una revisione della Costituzione, un'autoriforma delle forze politiche e sociali.*

*Egli si dichiara altresì contrario ad alcune suggestioni che promanano da ordinamenti stranieri, rigettando pertanto la clausola di sbarramento elettorale tedesca così come la repubblica presidenziale. In sintesi, l'asse portante deve restare, per Bozzi, il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo. Dichiarandosi contrario al monocameralismo, non nega la possibilità di modificazione del Senato, non tanto nelle funzioni, ma almeno nella sua composizione e durata rispetto alla Camera dei deputati. Nell'ambito del Governo, si dichiara contrario ad un rafforzamento dell'aspetto monistico del Presidente del Consiglio e per quanto concerne la pubblica amministrazione, gli articoli 97 e 98 della Costituzione appaiono sufficienti, sebbene non siano applicati.*

*Ricordando la contrarietà all'ingresso del Partito comunista nella maggioranza di governo, egli dichiara l'ostilità dei liberali alla democrazia consociativa, ricordando infine che è necessario separare la politica contingente dalla struttura permanente della Costituzione.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli questori, onorevoli colleghi, potrei limitare il mio intervento ad un rinvio a ciò che ebbi l'onore di dire in quest'aula nella passata legislatura in occasione della discussione del bilancio preventivo del 1978, e a quello che ieri ha svolto il collega Sterpa con molta concretezza. Ma la Camera mi consentirà di soffermarmi su pochi punti, anche se alcuni avranno carattere ripetitivo.

Il primo è stato or ora accennato dal collega Rodotà. Ritengo che se fosse necessaria (forse potrebbe non esserlo, bastando una migliore interpretazione) una norma chiarificatrice, bisognerebbe inserirla nel regolamento che è in corso di nuova elaborazione. Parlo di una norma che stabilisca l'esigenza di conciliare il principio della proporzionalità con quello della rappresentatività. Vedete, onorevoli colleghi, le Commissioni (non soltanto quelle permanenti, ma anche e soprattutto quelle bicamerali, delle quali vi è una crescente inflazione) debbono riprodurre l'immagine della Camera. Così come i gruppi sono sostanzialmente la proiezione dei partiti politici, nelle Commissioni vi deve essere la proiezione di tutti i gruppi. Tutto ciò non soltanto per una ragione formale, signor Presidente, bensì per una ragione di sostanza politica. In una democrazia rappresentativa il consenso e il dissenso debbono potersi manifestare attraverso canali istituzionali. Quando, nella Camera e nelle Commissioni, si toglie la possibilità di manifestazione a taluni gruppi, questa può prendere altra strada, anche quella del ribellismo.

Il secondo punto che vorrei trattare – sullo stesso sembra a me che nessun collega si sia sinora soffermato – concerne l'esigenza di coordinamento tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo. Certo, gli uni e l'altro debbono muoversi nel rispetto delle proprie autonomie, ma si pone la

necessità del coordinamento. Non si tratta di monadi poste l'una di fronte all'altra o accanto all'altra. Credo che ben pochi problemi nazionali possano oggi essere visti al di fuori dell'ottica comunitaria. Vi sono vuoti di conoscenza. Sono certo che, quando sarà portato avanti il processo di formazione di partiti europei, tale esigenza di coordinamento sarà meglio soddisfatta all'interno delle varie istituzioni.

Mi permetto, in ogni caso, signor Presidente, di formulare al riguardo tre proposte. La prima, che riguarda personalmente lei, è quella d'intensificare i rapporti tra i Presidenti dei Parlamenti nazionali e il Presidente del Parlamento europeo. Si sono già avute alcune conferenze: occorre renderle periodiche. La seconda proposta è quella di mettere i servizi del Parlamento nazionale, della Camera, a disposizione degli 81 parlamentari europei italiani. Infine, la terza riguarda la partecipazione dei parlamentari europei italiani a sessioni, semestrali o di altra scadenza, delle Commissioni esteri della Camera e del Senato, separate o congiunte per una confronto di ampio respiro.

Ancora un punto che vorrei sottoporre all'attenzione della Camera concerne un tema sul quale anche il collega Rodotà si è soffermato: faccio riferimento alla nuova fisionomia, al nuovo taglio che, da molti anni a questa parte, ha assunto il Parlamento. Il Parlamento ha perduto il monopolio di fonte della produzione giuridica. Vi è un limite alla formazione del Parlamento, il quale ha perduto anche la onnipotenza da quando è stata istituita la Corte costituzionale. Esso non ha più tale monopolio perché al di fuori vi è la Comunità economica europea con le sue direttive o con i suoi regolamenti, immediatamente operativi nel nostro ordinamento nazionale. Vi sono le regioni, titolari di potestà normativa. Questa è la configurazione nuova del Parlamento che riduce la funzione legislativa e pone l'accento su quella d'indirizzo politico e di controllo. Io credo che da questa collocazione del Parlamento debbano trarsi due conseguenze per noi: la prima è l'esigenza di adattamento dell'ordinamento interno alle leggi comunitarie, il che richiede servizi idonei, informazioni e prontezza di interventi; la seconda è l'emanazione di leggi-quadro, a norma del primo comma dell'articolo 117 della Costituzione, per garantire, anche attraverso la via legislativa, il principio di unità della Repubblica.

Vorrei soffermarmi su un ultimo punto (che è poi quello affrontato dall'onorevole Rodotà, e mi dispiace che egli lo abbia fatto solo di sfuggita), che chiamerei – non so se la definizione è precisa – la crisi della legge. Ci troviamo in una fase in cui la norma di legge ha perduto i connotati storici tradizionali e non è più precetto puntuale e categorico. Noi abbiamo norme finalistiche e programmatiche, norme che lasciano un'ampia discrezionalità all'interpretazione del giudice; e quando dibattiamo sull'indipendenza della magistratura e sull'identità del giudice, dobbiamo domandarci se talune azioni di supplenza o di promozione, che la magistratura va svolgendo, non siano anche da rapportare al nuovo modo di

formulazione della legge, per cui il giudice non è, secondo l'espressione icastica del Montesquieu, *la bouche de la loi*, ma una fonte creativa; e del resto, in ogni interpretazione vi è sempre una nota di creatività.

Noi abbiamo leggi negoziate con altri poteri esterni al Parlamento, con i sindacati, con forze sociali, con gruppi di pressione; e tutto ciò si colloca in una situazione alquanto disordinata. Certo, l'indirizzo politico spetta al Parlamento, ma vi è il problema del modo di manifestare l'indirizzo politico che richiede, secondo me, degli interventi da parte nostra: mi riferisco alla tecnica legislativa, al linguaggio legislativo. Abbiamo parecchi e contrastanti vocabolari per esprimere lo stesso concetto giuridico; e ciò in un corpo legislativo in cui vi sono molte stratificazioni, in un'Italia che vede ancora operanti leggi anteriori al 1865, leggi fasciste, senza alcuna coordinazione. Occorre perciò un'opera efficiente che miri alla proprietà del linguaggio e al coordinamento.

Signor Presidente, credo che dovremmo dilatare l'articolo 90 del nostro regolamento. Questo articolo, se ricordo bene, ammette l'intervento degli uffici per correggere formalmente i disegni di legge dopo la loro votazione. È un'azione finale che si fa su delega del Comitato dei nove o del Governo. Vorrei che quest'azione non si limitasse all'estetica ma fosse più penetrante, accompagnando tutto l'*iter* del disegno di legge dal primo momento nelle varie fasi. So che in proposito c'è qualche iniziativa, ma va rafforzata nel senso di creare organismi interni che, magari in collaborazione con gli uffici legislativi ministeriali, curino la terminologia, la tecnica, il coordinamento, il modo migliore di formulazione della legge.

Dette queste cose di carattere – come dire – più interno, noi dobbiamo constatare che ci troviamo in una stagione ricca di saggi e di messaggi: ogni giorno il suo affanno e ogni giorno la sua novità. Non manca la fantasia negli uomini politici italiani, anche se essa si manifesta più nei corridoi del palazzo che in quest'aula. Devo dire, comunque, che personalmente sono grato all'onorevole Craxi (magari avrei preferito che egli avesse seguito questo dibattito; ma questa è questione di gusti personali), perché egli ci ha invitato ad una sorta di ricognizione della situazione ed anche ad una autocritica. È chiaro che già il porre il problema è un segno palese di presa di coscienza dell'esigenza di modificazione.

Vorrei dire però che non si può parlare del problema istituzionale distaccandolo da tutto il corpo della vita vera del paese. È un problema globale, strutturale e non congiunturale, che riguarda gli aspetti istituzionali, ma anche quelli economici, in questa fase di industrializzazione avanzata.

Vorrei pregare quanti si sono occupati, si occupano e si occuperanno di tali problemi, di tenersi lontani da due pericoli: il primo è quello di avere una visione catastrofica della realtà italiana: è un'impostazione anche pericolosa, come dirò in seguito (tutto crolla, bisogna cambiare tutto!); il secondo è quello di cedere all'illusione dell'efficacia salvifica che la legge in sé avrebbe: facciamo una legge e mettiamo a posto tutto.

Dicevo che il primo atteggiamento comporta in sé anche un pericolo. Infatti, la visione catastrofica che pur taluni hanno, e non soltanto in quest'aula, può suscitare moti ribellistici: se voi dite che le cose crollano, che è lo sfascio e il caos, ma non sapete riparare al male che voi stessi denunciate, ebbene noi, fuori del Parlamento, manifestiamo la nostra volontà in altra maniera, radicale ed eversiva (dove l'aggettivo radicale non ha alcun riferimento al partito di Pannella).

Ecco, come diceva un illustre giurista francese, la Costituzione è uno scheletro, ma l'anima, la vita gliela danno le forze politiche e sociali, gliela danno i comportamenti concreti, le volontà operanti. Quindi, consentitemi di rivolgere un invito alla cautela. Dico subito che io penso che revisioni particolari siano necessarie e anche urgenti, ma mi terrei lontano da alterazioni dell'impianto architettonico della Costituzione che modella nella sostanza lo schema della democrazia rappresentativa: non muterei la forma di governo.

Vorrei che tutti ricordassero che nella Costituzione nostra vi è un nucleo di valori permanenti; vorrei che nessuno dimenticasse che essa ha segnato una svolta storica nella vita del paese. Se oggi il clima che noi viviamo non è quello dell'Assemblea costituente, che si ricollega direttamente alla Resistenza, non disperdiamo però la tavola di valori che la Carta repubblicana esprime.

Non mi muovo secondo uno spirito fideistico (la Costituzione come un mito che non si tocca) e neanche mi lascio trasportare da debolezze sentimentali o da nostalgie, alle quali forse anche l'età potrebbe indurre, ma dico subito che sono contrario all'avventura della seconda Repubblica e resto in attesa – ed opererò in tal senso – che si compia interamente la prima.

Non è un tabù, la Costituzione. Lo abbiamo dimostrato anche noi liberali; lo ha dimostrato il Parlamento, che ha approvato molte revisioni costituzionali (alcune sbagliate, come dirò tra poco). Noi liberali, a suo tempo, proponemmo la revisione dell'ordinamento regionale; in questa legislatura abbiamo riproposto la revisione dell'istituto dell'immunità parlamentare secondo lo schema della Costituzione francese; da tre o quattro legislature riproponiamo la non rieleggibilità del Capo dello Stato e la eliminazione del semestre bianco. Inoltre, accanto a queste revisioni tecnicamente costituzionali, abbiamo affrontato altre materie di rilevanza costituzionale, come quelle attinenti alla cosiddetta moralizzazione della vita pubblica. Tutte queste proposte, che sono state tenute nel frigorifero e talvolta interpretate come atti di lesa maestà, oggi sono riscoperte come fatti meravigliosi e sorprendenti. Ricordo un messaggio del Presidente Segni, sulla non rieleggibilità del Capo dello Stato, a cui seguì una proposta di riforma costituzionale dell'allora Presidente del Consiglio, Leone.

Quello della revisione costituzionale, quindi, non è un problema sacrale; discutiamone serenamente. La domanda fondamentale che dobbiamo porre

con tutta franchezza, onorevoli colleghi, mi sembra la seguente: è la Costituzione inidonea nel suo impianto (inidoneità originaria, come dicono i giuristi, o sopravvenuta) a consentire la governabilità del paese? O, per avventura, non sono state la classe politica e le forze sociali che allontanandosi dal modello costituzionale hanno determinato la situazione di crisi che tutti insieme lamentiamo? Alla promulgazione della Costituzione nel 1948 seguì una fase di *routine*. Vi fu una caduta di valori. Lo spirito che amo definire eroico dell'Assemblea costituente svanì – forse era fatale – e prese il sopravvento l'acutezza dei contrasti politici, insorsero diffidenze e resistenze. Si attuò quello che Piero Calamandrei chiamava «l'ostruzionismo della maggioranza», cioè la Costituzione fluida, la Costituzione che non si doveva applicare. Sicché, guardando indietro, dal 1948 ad oggi, possiamo rilevare che vi è stato un adempimento del precetto costituzionale a tappe: non le indico, perché voi le conoscete meglio di me.

Non si è attuato, quindi, il disegno del Costituente che voleva, anche attraverso le regioni, la creazione di uno Stato nuovo. Si sono innestati sul troncone e si sono accresciuti vizi antichi, altri se ne sono aggiunti. Ci siamo allontanati dalla lettera e dallo spirito della Costituzione. La nota politica che dominò la situazione degli anni '50 fu la concezione tetragona, che alcuni definiscono prussiana, della maggioranza nei confronti dell'opposizione. E fu un errore, dobbiamo riconoscerlo: un fatto anche in contrasto con l'articolo 49 della Costituzione, che affida nelle democrazie rappresentative un ruolo determinante all'opposizione. Da tale operare prussiano ci siamo allontanati, ed è un bene.

Ma cosa è successo in Italia in questi anni? Il discorso sarebbe troppo lungo, e mi guarderò bene dal farlo. Ma vorrei dire che due fenomeni di perversione appaiono con i caratteri di più spiccata vistosità. Il primo fenomeno è lo sconfinamento dei partiti, ridotti a formule oligarchiche e di direttorio. L'azione confiscatoria dei partiti, l'impossessamento da parte loro delle istituzioni e del potere; in definitiva una sorta di neofeudalesimo, in questa Italia che appare come un arcipelago di piccoli e grandi potentati, che a volte non hanno nemmeno relazioni diplomatiche tra di loro. Il potere è considerato non come uno strumento di servizio a vantaggio della collettività nazionale, dei cittadini e delle comunità, ma obiettivo in sé. L'occupazione del potere, di cui hanno parlato molti politologi, è una realtà.

E, di pari passo con il contrarsi della funzione di mediazione del partito, vi è stata l'esorbitanza dei sindacati. Onorevoli colleghi, considero giusto che il sindacato sia uscito dai confini dell'azienda per seguire il cittadino lavoratore nella società; ma vi è un limite da rispettare. C'è una regola che, se non è quella rigida della divisione dei poteri, è quella dell'organizzazione dei lavori tra le varie parti della scena politica e sociale. L'azione sindacale, quindi, è apparsa in questi tempi sostitutiva della funzione di sintesi propria della politica. Vi è stato un arretramento del potere politico

ed una avanzata – arbitraria, perché eccessiva – dei sindacati; e ciò anche in contrasto con l'articolo 39 della Costituzione. Io non do – credo che il professor Rodotà sia d'accordo con me – decisiva importanza alla collocazione delle norme ai fini della loro interpretazione, però pure un qualche valore la collocazione ce l'ha. Se l'articolo 39, che riguarda i sindacati, ha sede nella Costituzione sotto il titolo dei rapporti economici, e l'articolo 49, che riguarda i partiti politici, ha sede sotto il titolo dei rapporti politici, una qualche diversità ci sarà. Per quanto ampia possa essere l'azione di difesa del cittadino-lavoratore da parte dei sindacati, vi è un limite: non bisogna invadere l'azione di sintesi del potere politico.

Il secondo fenomeno che ho definito di perversione, di distacco dal disegno costituzionale, sta nella degenerazione del pluralismo. Il pluralismo è un bene, è una fonte feconda di energie, di autonomie; ma non è un momento assoluto, è un momento relativo nella dialettica generale. Viceversa, da qualche tempo a questa parte, noi andiamo assistendo a un susseguirsi di spinte centrifughe che si isolano in se stesse, creando un riflusso di egoismo e di corporativismo. Siamo, come dicevo poco fa, in una sorta di arcipelago di interessi che restano in conflitto, mancando il momento della sintesi.

Torniamo allora alla domanda che ha interessato altri colleghi, che interessa me e, in qualche misura, anche il paese: bisogna riformare *funditus* la Costituzione o bisogna piuttosto correggere i comportamenti dei partiti, delle forze sociali, fare una specie di autoriforma (e le autoriforme sono spesso da preferire alle eteroriforme)? Vorrei dire che, se vi fosse l'effettiva volontà di migliorare, come pur molti segni palesano, il problema sarebbe in gran parte risolto. Perché se c'è la volontà di migliorare, è inutile ricorrere alla magia della legge, si agisce attraverso comportamenti e convenzioni parlamentari.

Certo, revisioni particolari sono necessarie per garantire quella che si chiama la governabilità, che è cosa diversa dal Governo, come giustamente ha detto ieri l'onorevole Spagnoli nel suo lucido discorso, che in tante parti condivido: governabilità, intendo dire, effettiva, operosa, di sostanza, cioè, non di forma. In una democrazia parlamentare bisogna garantire due punti fondamentali: la formazione di una maggioranza concorde e un Governo, collegato a quella maggioranza attraverso il rapporto fiduciario, ma un Governo operoso e stabile.

Devo dire subito, però, che ho molti dubbi e perplessità su talune ipotesi di ritocco che sono state qua e là – e spesso in maniera contraddittoria – prospettate. Vorrei che nessuno mai dimenticasse che in Italia (forse non soltanto in Italia, ma da noi in maniera più accentuata) la democrazia è difficile e non è un tesoro conquistato e messo in cassaforte, è una conquista continua, un impegno quotidiano. Vorrei che nessuno dimenticasse che la nostra società non è ancora omogenea, né culturalmente, né politicamente, né economicamente. Quindi, il discorso sulle istituzioni – e in generale sulla condotta politica – deve sempre far riferimento a tali dati della

realtà. Vorrei che nessuno dimenticasse che proprio in ragione del pluralismo noi siamo – stavo per dire condannati – obbligati a Governi di coalizione, a maggioranze di coalizione. E questo rende più difficile il cammino della democrazia e la individuazione dell'indirizzo politico.

Vorrei anche permettermi di consigliare a taluni di non farsi suggestionare da modelli stranieri. Queste operazioni di trapianto hanno quasi sempre un rigetto, perché gli organismi sono diversi. Ecco, per esempio, l'escludere dalle istituzioni parlamentari, come avviene nella Repubblica federale di Germania, i partiti che non raggiungono – mi pare – il 5 per cento dei suffragi, è cosa che secondo me non va, e non già perché faccio parte di un partito minore, ma per quella ragione sostanziale alla quale ho dianzi fatto riferimento: cioè, è indispensabile che il consenso, e soprattutto il dissenso, si manifestino per i canali istituzionali. Quindi, anche le forze minori debbono avere una voce in Parlamento, perché se non ce l'hanno in Parlamento la cercano sulle piazze e spesso in maniera violenta.

Secondo me bisogna respingere ogni suggestione di Repubblica presidenziale. Ricordo che all'Assemblea costituente Piero Calamandrei fu favorevole alla Repubblica presidenziale, ma, data la realtà italiana, io ho il forte timore, meglio la certezza, che guardando al modello degli Stati Uniti d'America ricadremmo in definitiva nella triste realtà di altre Repubbliche presidenziali del Sudamerica.

Secondo me l'asse portante deve restare il rapporto fiduciario. Ed anche la questione, che pure ha sedotto, pare, il Presidente Pertini, della cosiddetta sfiducia costruttiva, va spogliata del suo fascino apparente. Se non ricordo male, la Costituzione tedesca è del 1949 e si modellò, per questo aspetto, sullo schema di Costituzione della Repubblica italiana del 1948. Infatti, se noi analizziamo bene la lettera e lo spirito politico della nostra Costituzione, vediamo che nella mozione di sfiducia motivata è implicita l'indicazione della formula di ricambio. Perché si volle una mozione di sfiducia e la si volle giustamente motivata e votata palesemente? Perché non fosse un documento meramente negativo e irresponsabile, ma un documento che contenesse in sé la via da percorrere: una sfiducia sostanzialmente costruttiva. Ma che cosa è successo? Che noi questo articolo 94 della Costituzione ce lo siamo completamente dimenticato; e allora andiamo cercando all'estero ciò che abbiamo di già in casa nostra.

Dunque il problema ritorna: non modificare la Costituzione nel suo impianto, ma mutare i comportamenti concreti; per esempio, una convenzione tra partiti politici in base alla quale non si apre la crisi di Governo se non c'è la soluzione di ricambio. Questo non ha bisogno di nessuna modificazione costituzionale; basterebbe un accordo, una convenzione tra partiti politici, un comportamento, che è quello che conta: la sostanza, non la forma.

Chi ci dice poi che, mutando la Costituzione, i comportamenti futuri sarebbero conformi alla nuova Carta e non risorgerebbero interessi particolari per portarcene di nuovo lontano?

Non vorrei a lungo soffermarmi su altri aspetti. Anche l'idea del Presidente Pertini di ridurre la durata del mandato del Capo dello Stato mi pare che non abbia ricevuto molti consensi. Ma la Costituzione fu studiata: noi creammo una Camera con la durata di cinque anni, un Senato con la durata di sei anni, un Presidente della Repubblica con la durata di sette anni; c'era una logica in questa gradualità, non era una scelta capricciosa, arbitraria. Ridurre a cinque anni il mandato del Presidente della Repubblica significherebbe farlo combaciare sostanzialmente con la durata della Camera e del Senato e cioè sostituire al ruolo di indipendenza e neutralità del Capo dello Stato rappresentante l'unità nazionale un ruolo di dipendenza dal suo elettorato. E questo è molto grave.

Quanto al Senato, vorrei dire che fu un errore ridurre la durata a cinque anni. Ho sentito riecheggiare in maniera anche subordinata nell'intervento del collega Spagnoli e di altri l'idea del monocameralismo alla quale – lo dico francamente – io sono contrario. Io preferisco un sistema bicamerale, anche non perfettamente funzionante – ne conosco i vizi – come quello attuale, ad un sistema monocamerale. Il sistema bicamerale di per sé è un filtro che si inserisce nel congegno garantista proprio della nostra Costituzione, di equilibrio di poteri, di freni e di coordinamento; il monocameralismo è una manifestazione giacobina che può dar luogo a colpi di mano da parte di maggioranze improvvisate. Il Senato è pur sempre una Camera di rimediazione, e poi, per dirla con una frase corrente, «quattro occhi vedono di regola meglio di due».

Certo, bisognerà modificare il Senato, migliorarlo, non abolirlo, e anche qui non sono mancate le proposte: se voi rileggete i volumi dell'Assemblea costituente, vi troverete una serie di proposte circa la composizione del Senato sulle quali poi non si trovò un'intesa, per cui si varò l'attuale formula paritaria con l'impegno, però, di creare un sistema elettorale completamente diverso da quello dell'elezione della Camera dei deputati, cioè un congegno elettorale veramente uninominale. E questo non è stato. Io penso e non mi addentro nell'argomento, che il Senato non si dovrebbe rinnovare mai completamente; dovrebbe avere una parte dei suoi membri permanente, come è in molti paesi (e questa sarebbe la differenziazione migliore) e rappresentativa di categorie sociali con una base di estrazione diversa da quella della Camera dei deputati. Non credo alla diversità delle competenze, anche perché in pratica è difficile sciogliere certi nodi, in quanto talune materie sono così connesse l'una all'altra che dire se è economica o non economica, se politica o non politica è estremamente difficile e darebbe luogo a una serie di conflitti.

Vorrei permettermi anche di sottolineare che, essendo il nostro paese retto a maggioranze di coalizione, spesso a Governi di coalizione, non accentuerei l'aspetto monistico del Presidente del Consiglio. In taluni testi di scuola è definito «un re senza corona», senza riferimento alcuno all'onorevole Andreotti.

Ebbene la nostra Costituzione concilia due principi: quello della collegialità del Consiglio dei ministri e quello della posizione *super partes*, autonoma del Presidente, titolare di una primazia particolare. Credo che questa sia una soluzione equilibrata in un regime di forze pluralistiche in un regime che è costretto alle coalizioni.

L'ultima parola su questo tema – e mi avvio alla conclusione – è sulla pubblica amministrazione. Anche qui, onorevole Iotti, ne parliamo tanto, sono stati scritti volumi sulla riforma della pubblica amministrazione, ma nella nostra Costituzione vi sono due articololetti che ne definiscono la funzione (gli articoli 97 e 98), nei quali è previsto tutto. Ma non li abbiamo applicati, ci siamo anche qui impossessati della pubblica amministrazione ed abbiamo violato la sua indipendenza necessaria per garantire la continuità dello Stato, facendo prevalere la politica sull'amministrazione, al di là dei confini in cui l'indirizzo politico deve giustamente farsi valere sull'operare della pubblica amministrazione. Anche qui il fenomeno dell'infedramento, della lottizzazione si è largamente sviluppato; non c'è più l'imparzialità di cui parla l'articolo 97, non c'è più il principio di legalità, non c'è più il principio della responsabilità, di cui ancora parla l'articolo 97. La ragione di tutto questo è, ripeto, politica, perché si è voluto fare della pubblica amministrazione la *manus* del potere politico e, nella sostanza, dei partiti politici.

Non ho rimedi da suggerire se non quello di applicare la Costituzione e di consigliare la lettura, o la rilettura per molti di voi, di un libro classico di oltre 100 anni fa del Minghetti: *L'influenza dei partiti politici nella pubblica amministrazione*, magari aggiornandolo con le nuove tesi del democristiano Cencelli, di cui ieri ha parlato l'amico Spagnoli.

Ma che tipo di discorsi abbiamo fatto fino ad ora? Stiamo in un'accademia, è un'esercitazione di ingegneria costituzionale quella che stiamo compiendo? È un'operazione asettica, una fuga dalla politica, stiamo studiando anatomia, come facevano certi medici nel Medio Evo, su corpi di cera, o vogliamo vedere la riforma delle istituzioni collegata – come è e come deve essere – alla vita reale del paese in questa fase della nostra società in Italia e nel mondo? Ed allora domandiamoci quali forze politiche possono attuare la modificazione della Costituzione, quali interessi politici possono sottostare alla modificazione della Costituzione anche nei soli aspetti (non marginali, per altro) ai quali ho fatto riferimento. Vi è un costo politico – questa è la realtà; vedo un pericolo molto chiaro, e qui sta il mio dissenso con il collega Spagnoli, perché temo che questo discorso della modificazione della Costituzione possa essere pretesto per altre operazioni, battistrada di certe aperture, copertura di certi tatticismi. La lotta politica è viva in Italia ed io debbo dire che l'atteggiamento del partito comunista è stato chiaro, insistendo ancora una volta in questa occasione sul tema di fondo della sua politica attuale, cioè sulla richiesta di poter entrare a far parte del Governo. L'ha detto Natta fuori di quest'aula, lo ha detto ieri Spagnoli,

lo ripeterà certamente Di Giulio. Si chiede cioè la legittimazione del partito comunista come partito di governo. Ora io esprimerò la mia opinione al riguardo servendomi della recente similitudine sportiva dell'onorevole Andreotti. Così dirò ai colleghi comunisti che, secondo me, è necessario che essi vincano parecchie partite di calcio prima di passare di categoria; e, per mio gusto, non metterei come arbitro della gara l'onorevole Andreotti.

I liberali sono contrari alla democrazia consociativa alla quale oggi si guarda, ed ogni riforma costituzionale che mirasse a raggiungere questo obiettivo sarà senza dubbio da noi combattuta. La democrazia consociativa non elimina il fenomeno della spartizione del potere, lo allarga, in definitiva, come sbocco finale, in una forma mezzadrile. La democrazia consociativa è la irresponsabilità, essa spegne la fiamma del dissenso, del conflitto congeniale alle democrazie rappresentative.

Per noi liberali la solidarietà nazionale è tutt'altra cosa, è la politica nazionale di cui parla l'articolo 49 della Costituzione della nostra Repubblica; la politica nazionale, che non è una sommatoria ma una sintesi, che presuppone un rapporto ordinato tra potere politico e potere sindacale, un rapporto dialettico creativo tra maggioranza e opposizione che è forza indiretta di governo; richiede l'equilibrio tra i poteri inteso come regola di organizzazione dei lavori. Molto si potrebbe fare, come ho detto dianzi, attraverso convenzioni tra gruppi politici e tra partiti. Ma io vorrei dire, concludendo, che ho molto meditato sul problema della revisione e non per debolezza d'animo o per nostalgia credo che non ci sia da rifondare la Repubblica. Non confondiamo la politica contingente, gli interessi del momento, con la struttura permanente della Costituzione.

Siamo in una fase, e mi duole molto dirlo, in cui la corruzione dilaga, è diffusa, ma — quel che è peggio — è anche onorata. Ecco, se una nuova Assemblea costituente dovessimo fare, io non vorrei che fosse un'assise formale: non ce n'è bisogno. Vorrei invece un'Assemblea fatta di atteggiamenti quotidiani, di comportamenti concreti per dare vita ad una Repubblica migliore, amata dal popolo (*Applausi dei deputati del gruppo liberale — Congratulazioni*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLE DICHIARAZIONI DEL GOVERNO  
E SULLE MOZIONI CONCERNENTI LE INSTALLAZIONI  
MISSILISTICHE IN EUROPA

Seduta del 6 dicembre 1979

*Il dibattito sulle dichiarazioni del Governo e sulle mozioni concernenti le installazioni missilistiche in Europa si svolge in Aula dal 4 al 6 dicembre 1979.*

*Bozzi interviene nella seduta del 6 dicembre. Analogamente ad altri capigruppo, egli annuncia il ritiro della mozione liberale n. 1-00052, essendo stata presentata la risoluzione n. 6-00010, a firma di Gerardo Bianco, Bozzi, Mammi e Reggiani, con la quale, tra l'altro, si «approva la posizione del Governo per il quale la decisione dell'ammodernamento delle forze nucleari di teatro a lungo raggio da parte della NATO deve essere accompagnata da una contestuale immediata offerta negoziale all'Unione Sovietica e ai paesi del patto di Varsavia per il controllo e la limitazione di tali sistemi nucleari».*

*Di conseguenza, egli annuncia il voto favorevole del gruppo liberale alla suddetta risoluzione. Bozzi ricorda come la pace sia stata assicurata dall'equilibrio delle forze militari tra i blocchi della NATO e del patto di Varsavia, svolgendo un'opera di dissuasione reciproca. La rottura di tale equilibrio si concreta in un pericolo per la pace: un'iniziativa unilaterale dell'Unione Sovietica ha provocato, nella fattispecie, un'alterazione dell'equilibrio. La risoluzione presentata mira alla ricerca di un'intesa fra i due blocchi, pertanto la NATO non dovrà rispondere con un atto unilaterale all'atto unilaterale dello schieramento contrapposto e il consenso italiano al riequilibrio militare dovrà accompagnarsi all'apertura di un negoziato con le parti, nell'auspicio di un disarmo bilanciato e di una riduzione di tutti gli strumenti bellici.*

*La risoluzione n. 6-00010 è approvata per parti separate nella medesima seduta.*

**Bozzi.** Il gruppo liberale voterà a favore della risoluzione che reca per prima la firma dell'onorevole Gerardo Bianco. Ci troviamo in una situazione di necessità, vorrei dire di necessità amara. Quanti amano sinceramente la pace – ed in quest'aula lo sono tutti – non possono non provare amarezza per il fatto che convulsioni minacciose percorrano il mondo intero ed in questi tempi si vadano accentuando anche prossime al nostro

paese; che continuino e si accrescano gli armamenti, anche i più sofisticati e terrificanti, che immense risorse finanziarie siano sottratte ad una umana politica di cooperazione e di aiuto nei confronti dei popoli che soffrono la miseria e la fame.

Ma un tale convinto sentimento e anelito di pace non può farci chiudere gli occhi dinanzi alla realtà, senza farci decadere in un pacifismo unilaterale, utopico e pericoloso. La pace, negli ultimi trent'anni, nonostante focolai anche acuti che si sono accesi qua e là, è stata mantenuta nel mondo grazie all'equilibrio delle forze militari tra i due blocchi più potenti, che fanno capo alla NATO e al Patto di Varsavia. Un tale equilibrio si è rivelato condizione di pace e di garanzia per una politica di sicurezza e di convivenza. Bisogna prenderne atto. Certo, sarebbe preferibile affidare la sicurezza e la pace ad altre, diverse politiche culturali, sociali ed economiche. Ma senza rinunciare a percorrere tali vie, che definirei di umana solidarietà, bisogna riconoscere che l'equilibrio delle forze armate in generale ha svolto di fatto, ed è destinato a svolgere ancora, un'efficace opera di dissuasione reciproca. La rottura di esso si rivela, quindi, un pericolo obiettivo per la pace, introducendo una ingiustificata subordinazione e motivi di diffidenza fra le parti, potendo spingere alla corsa non controllata verso gli armamenti e potendo alimentare eventuali inclinazioni ad una politica di potenza e di aggressione.

Ora, vi è un larghissimo accordo nel ritenere che sull'autonomo teatro europeo vi sia stata un'iniziativa unilaterale della Unione Sovietica che ha provocato un'alterazione dell'equilibrio delle forze. Né risulta che alle proteste della NATO sia stata data finora dall'URSS una risposta atta ad aprire la via ad un processo di revisione e di aggiustamento. Il voler mantenere un siffatto bilanciamento unilaterale è ragione di seria preoccupazione per tutti i popoli. L'esigenza di annullarlo e di ricondurre la situazione al punto di parità è, quindi, un comportamento doveroso. Non è una ritorsione, una provocazione o una minaccia. Rientra, piuttosto, nella logica, più che militare e politica, della sostanziale parità bellica come condizione di pace e di distensione.

Ma qui vorrei aggiungere che sia nel discorso del Presidente del Consiglio sia nella risoluzione che raccomandiamo alla approvazione della Camera spicca una nota dominante, che è quella della ricerca di una intesa fra i paesi della NATO ed i paesi del Patto di Varsavia. Noi condividiamo l'impostazione realistica data al problema dall'onorevole Cossiga. Quell'impostazione del Governo si riflette nella risoluzione Bianco Gerardo ed altri, nella quale circolano un verace sentimento ed un preciso impegno di distensione e di convivenza pacifica.

In sostanza, noi chiediamo che la NATO, che è alleanza difensiva di popoli liberi e sovrani, non risponda all'atto unilaterale dell'URSS incondizionatamente con altro atto unilaterale. Noi domandiamo che il consenso italiano ad avviare il processo di riequilibrio si accompagni contestualmen-

te ed immediatamente con la richiesta di apertura ad un rapido negoziato, condotto con la volontà di giungere ad un'intesa che possa rendere non più necessari la costruzione e lo schieramento in Europa dei nuovi missili NATO.

Noi inquadrriamo la nostra proposta in una più generale prospettiva di smantellamento dei dispositivi di guerra, di disarmo bilanciato, quanto meno di riduzione non soltanto degli euromissili ma di tutti i tipi di strumenti bellici. È un problema che non si affida ai militari, ma ai politici. Non è, d'altra parte, una condizione impossibile, solo che non vi siano chiusure e riserve che accrescerebbero i motivi di preoccupazione.

Noi liberali pensiamo che la richiesta di moratoria, data la situazione tecnica e l'atteggiamento dell'URSS, non avrebbe significato pratico; aggraverebbe, anzi, i termini del problema, potrebbe servire da argomento o pretesto per quanti negli USA contrastano la ratifica del *SALT II*. Suonerebbe come tendenza dell'Italia a dissociarsi dal contesto dei paesi alleati nella NATO o ne affievolirebbe il vincolo di leale e concreta solidarietà. Costituirebbe, in generale, un elemento di equivoco e di turbamento in una fase in cui, di fronte all'accrescersi del pericolo, è doveroso compiere uno sforzo per garantire nei fatti la pace (*Applausi dei deputati del gruppo liberale e al centro*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULL'ISTITUZIONE DEL COMMISSARIATO  
PER L'ASSISTENZA AL VOLO

Seduta pomeridiana dell'11 dicembre 1979

*Il disegno di legge recante «Conversione in legge del decreto-legge 24 ottobre 1979, n. 511, concernente la istituzione presso il Ministero dei trasporti del Commissariato per l'assistenza al volo» (C. n. 800), presentato il 25 ottobre 1979, era stato approvato dalle Commissioni riunite VII (difesa) e X (trasporti e aviazione civile – marina mercantile – poste e telecomunicazioni) il 6 dicembre. La discussione in Assemblea si svolge nelle sedute del 10 e dell'11 dicembre.*

*Bozzi interviene nella seduta pomeridiana dell'11 dicembre manifestando perplessità e preoccupazione e sottolineando la possibile incostituzionalità del decreto-legge in esame, nonché operando talune critiche all'impianto normativo in esso contenuto, quale ad esempio la natura dell'autonomia dell'istituendo Commissariato per l'assistenza al volo.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor sottosegretario, mi soffermerò brevemente su alcuni punti che sono espressione di mie perplessità e preoccupazioni.

Dico preliminarmente che non intendo riaprire la polemica sulla vicenda dei cosiddetti controllori del volo, ma desidero che resti consacrato agli atti della Camera il dissenso del gruppo liberale in ordine al modo in cui la vicenda si è conclusa. Vi erano due interessi da tutelare: l'interesse all'osservanza della disciplina militare e l'interesse alla continuità di un servizio pubblico essenziale qual è quello del trasporto aereo, interno e internazionale. Noi pensiamo che si potesse soddisfare il secondo interesse, quello del servizio aereo, senza sacrificare il primo, che era indubbiamente di preminente rilevanza: l'aver usato, in modo affrettato e confuso, lo strumento – in questo caso anomalo – del decreto-legge ha segnato un arretramento del potere politico di fronte al sindacale.

Forse, signor Presidente (non ne abbiamo fatto oggetto di una pregiudiziale, ma vogliamo ugualmente sottoporre le nostre osservazioni all'attenzione della Camera), vi è anche un profilo di illegittimità costituzionale nell'uso del decreto-legge. Il decreto-legge, infatti, è uno strumento giuridico

– ieri una collega del gruppo comunista vi si è a lungo soffermata – che può essere correttamente usato quando si intende realizzare in maniera immediata una modificazione dell'ordinamento giuridico, quando cioè si intende stabilire un *quid novi* che deve esplicare subito efficacia. Ciò non si verifica nel nostro caso, perché il decreto-legge non crea immediatamente nulla di nuovo, ma apre soltanto una procedura amministrativa lunga, che prevede un itinerario di parecchi mesi, con un punto di arrivo assai remoto. Sotto questo profilo permangono i nostri dubbi di costituzionalità.

Scendendo nel merito vorrei richiamare l'attenzione dei due relatori e dell'onorevole sottosegretario su ciò che si è venuto a creare. Sono rimasto sorpreso quando ho visto costituirsi un commissariato per l'assistenza al volo presso il Ministero dei trasporti. Tutti sappiamo, infatti, che i commissariati e gli alti commissariati del Governo sono esistiti nella vita del nostro paese; tenendo presente soltanto i tempi repubblicani ricordo il commissariato per l'igiene e la sanità, il commissariato per l'alimentazione, il commissariato per il turismo e spettacolo. Sono andato a ricercare gli atti che hanno dato vita a tali organismi ed ho avuto la conferma di ciò che ricordavo, e cioè che si trattava di organismi – uso questo termine comprensivo – che disciplinavano gruppi di servizi con carattere di autonomia. A conferma del carattere di autonomia vi era il dato, secondo me assai importante, che i commissariati erano tutti costituiti alle dipendenze della Presidenza del Consiglio. Per uno di questi commissariati – in questo momento non ricordo quale – si afferma anzi all'articolo 1 del decreto citato che esso «è organo centrale di Governo», tant'è che i commissari o gli alti commissari potevano partecipare alle riunioni del Consiglio dei ministri con voto non deliberativo.

Qui abbiamo, viceversa, un istituto atipico rispetto ai precedenti. Ciò sarebbe poco male, perché la legge può creare fattispecie nuove, ma il peggio è che per l'esperienza e per la conoscenza delle cose burocratiche italiane che ho, si tratta di un istituto destinato a suscitare molta confusione; e questa è proprio l'ultima delle cose delle quali abbiamo bisogno nella nostra vita amministrativa!

Nell'articolo con cui viene istituito il commissariato non si dice nemmeno «presso», ma «nell'ambito del Ministero dei trasporti». Ora, l'espressione «ambito» non si capisce bene se sia una delimitazione topografica, o se abbia un contenuto funzionale. Ha autonomia questo commissariato? Ed in quale misura l'ha? Amministrativa, o anche finanziaria, come sembrerebbe dall'articolo 5-*bis* che lo sottrae al controllo normale della Corte dei conti? Quali sono i rapporti del commissariato con il ministro? In altro articolo, si dice che «il commissario opera secondo le direttive del ministro». Questa espressione «direttive» è vaga: sono direttive vincolanti? In altro punto, onorevoli relatori, si richiama la legge n. 748 del 1972 sulla dirigenza, e si attribuiscono al commissario i poteri del dirigente generale, quando si sa che il dirigente generale è un organo amministrativo largamente dipenden-

te dal ministro. Quale sarà il rapporto tra il commissariato e la direzione generale dell'aviazione civile?

Ho posto una serie di interrogativi, e vorrei ora aggiungerne un ultimo. Nel decreto-legge, si prevedono dei «ruoli» del personale; una volta si definiscono «ruoli del Ministero» un'altra volta «ruoli del commissariato». Domando: si tratta di due ruoli diversi, o è una svista, un refuso tipografico che è necessario correggere?

Ho l'impressione, onorevoli colleghi, che ci avviamo a creare una grande conflittualità e disorganicità. Di ciò si era accorto il Governo, quando propose due provvedimenti legislativi collegati: un decreto-legge e un disegno di legge di delegazione, che avrebbe dovuto dare un assetto organico a tutta la materia, sicché questo commissariato avrebbe dovuto rappresentare una parentesi, di cui si poteva anche sopportare l'anomalia amministrativa, qualora esso fosse stato destinato ad essere cancellato subito e a dar luogo ad un assetto più stabile. Viceversa, avviene che i due provvedimenti vengono all'esame in maniera dissociata. Si è parlato di decisione assunta dai capigruppo. Io sono un presidente di gruppo, non ero presente a quella riunione e me ne duole, ma c'era anche un rappresentante del Governo che aveva il dovere di dire la parola del Governo in quella occasione. Ricordo che il Presidente del Consiglio, onorevole Cossiga ha creduto di dover manifestare a tutti i capigruppo l'indirizzo del Governo in una lettera, in data 24 ottobre 1979, nella quale rassicurava che i due provvedimenti costituivano «un complesso organico di norme». Se rompiamo l'organicità, le preoccupazioni che ho messo in evidenza acquistano uno spicco profondamente preoccupante. Non è più una fase di passaggio. Qui si corre il rischio di dare un assetto, se non del tutto definitivo, prolungato nel tempo in modo da turbare i rapporti, da rendere ancora più Cenerentola quell'amministrazione civile dell'aeronautica che il nostro Presidente conosce ed altri in quest'aula conoscono. L'aviazione civile nel Ministero dei trasporti è sempre stata la Cenerentola delle ferrovie. In questo modo aggraviamo la situazione, creando presupposti per confusioni e conflitti.

Attendo le risposte, che mi auguro tranquillanti, dei relatori e del sottosegretario, ma nel concludere ritorna il problema politico, con il quale ho aperto il mio discorso. Tutti ricordiamo la vicenda degli operatori del traffico aereo. Ci fu un impegno politico di procedere alla smilitarizzazione con gradualità, ma nello stesso tempo di disciplinare – per questa categoria, non quindi in maniera generale, non attraverso una applicazione generale dell'articolo 40 della Costituzione (e sottolineo questo concetto), ma solo per questa categoria, data la sua peculiarità – l'esercizio del diritto di sciopero.

Se noi dissociamo questi due aspetti, noi veniamo meno ad un impegno politico; quelle preoccupazioni che il gruppo liberale, assieme ad altri, ebbe e ha in ordine al modo con cui la vicenda dei controllori del volo è stata risolta, avrebbero tutte le ragioni per ritenersi aggravate. Si aprirebbero prospettive pericolose e aumenterebbe la sfiducia nelle istituzioni.

Ecco, quindi, signor Presidente, le chiedo – per i poteri che lei ha (e ne ha tanti) – che sia posto immediatamente in discussione il disegno di legge di delega che contiene un articolo immediatamente precettivo sull'esercizio del diritto di sciopero. Non entro ora nel merito, ne parleremo quando sarà il momento. Dico senz'altro che approvo la formulazione della disciplina data dalle Commissioni riunite; ma la prego, signor Presidente, di farsi interprete delle mie richieste per tutelare gli impegni presi a tutti i livelli (e sottolineo questa espressione «a tutti i livelli») nel senso che la smilitarizzazione dovrebbe essere accompagnata dalla disciplina del diritto di sciopero.

*Successivamente Bozzi chiede di parlare, facendo rilevare come il relatore Morazzoni non abbia risposto ai suoi quesiti.*

**Bozzi.** Chiedo di parlare.

**Presidente.** Voglia indicarne il motivo.

**Bozzi.** Desidero fare un breve intervento che io stesso dichiaro non molto ortodosso. Se me lo consente, sarò brevissimo.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Bozzi.** Ho ammirato molto il lavoro del relatore, però sono rimasto un po' amareggiato nel vedere che egli non ha risposto – io gliene avevo fatto specifica richiesta – ad alcuno dei quesiti ben precisi che avevo prospettato. Non vuol rispondere, il relatore, ai miei quesiti? Poco male, ma lo stesso Presidente Scalfaro aveva creduto, con formula non molto usata, di richiamare l'attenzione del relatore su alcuni aspetti per individuare questo soggetto pirandelliano in cerca di identità che è il commissariato. Il relatore su questo non ha detto nessuna parola e me ne dolgo, anche se non voglio certo riaprire la discussione. Ricordavo soltanto adesso quello che mi diceva un maestro di scuola: non essere mai *in re facili multus* e *in re difficili mutus*.

*Il disegno di legge è approvato nella medesima seduta con 190 voti favorevoli, 40 contrari e 185 astenuti. Diventerà poi, dopo l'approvazione del Senato il 18 dicembre, la legge 22 dicembre 1979, n. 635.*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUL RIORDINAMENTO DELLA DOCENZA UNIVERSITARIA

Seduta del 15 dicembre 1979

*Il disegno di legge recante «Delega al Governo per il riordinamento della docenza universitaria» (C. n. 810), presentato il 29 ottobre 1979, era stato approvato dalla VIII Commissione istruzione e belle arti il 5 dicembre. La discussione in Assemblea si svolge dal 14 al 19 dicembre.*

*Nella seduta del 15 dicembre, Bozzi interviene manifestando molti punti di consenso e qualche punto di dissenso. Tra i primi, la scelta della delega legislativa, ritenuta opportuna per una materia così complessa, e la scelta in favore della sperimentazione e della verifica adottata dal provvedimento. Tra i motivi di dissenso, Bozzi ricorda alcuni aspetti legati al ruolo dei professori associati, in particolare la loro valutazione, e agli organici dei docenti.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, limiterò il mio discorso ad alcune rapide considerazioni, la prima delle quali riguarda il decreto, che risponde all'esigenza di prorogare la situazione dei cosiddetti precari. Vorrei, per altro, formulare due osservazioni, onorevole ministro. La prima concerne il termine di scadenza previsto dall'articolo 1 del decreto-legge. Mi sembra incongruo fissare la data del 31 dicembre 1979; bisognerebbe, a mio avviso, portare la stessa al termine di scadenza della delega legislativa, cioè all'aprile 1980. Quanto all'articolo 2, pur rendendomi conto di talune necessità, rilevo qualche stranezza nel contenuto dello stesso: stabilire in un decreto-legge un determinato inquadramento e rinviarne, però, la disciplina ad una legge che si deve ancora approvare, condizionando quest'ultima ad un elemento futuro e — conoscendo i lavori parlamentari — anche incerto, a me sembra un modo alquanto atipico di legiferare. Non vorrei poi, se per disavventura il disegno di legge sulla docenza non dovesse terminare il suo *iter*, che restasse il principio dell'inquadramento in ruolo dei precari, aprendo la via alla collocazione *ope legis*. Sono mie preoccupazioni personali, ma mi auguro, per altro, che la legge sulla docenza universitaria sia approvata.

Vengo subito a quest'ultima per dire che il suo impianto generale è apprezzabile. Aggiungerei che esso è anche coraggioso. Il ministro e la Commissione hanno dimostrato realismo, prendendo atto della situazione uni-

versitaria. Certo, chi sta al di fuori, e scrive sui giornali e sulle riviste, può inseguire utopie, può immaginare città del sole o pensare che si dovesse azzerare tale situazione, annullare tutto e ricominciare da capo con criteri di estremo rigore. Ripeto che questa è una utopia. Il Governo ha preso atto della realtà, la corregge notevolmente e avvia un processo di riqualificazione, secondo il mio punto di vista, assai notevole.

Si tratta di una riforma che viene in ritardo. Noi ricordiamo tutti in questa aula i diversi tentativi compiuti e naufragati; ricordiamo anche gli errori che abbiamo commesso. Abbiamo determinato una situazione di proliferazione e di sedimentazione di *status* universitari particolari ed anomali (mi riferisco alla varia gamma dei cosiddetti precari) e abbiamo bloccato i concorsi universitari determinando appunto una situazione intricata che è assai difficile eliminare.

Do quindi atto innanzitutto al Governo e anche alla Commissione dell'opera intelligente che hanno compiuto nell'intraprendere una via che ho definito realistica. Credo che nessuno, nemmeno il ministro, il presidente della Commissione o i colleghi, possano essere entusiasti al cento per cento di questo disegno di legge. Però debbo subito soggiungere che il bilancio è attivo. E qui, con quella rapidità che ho promesso e intendo mantenere, vorrei indicare alcuni punti di consenso e alcuni di dissenso, taluni dei quali ultimi formeranno anche oggetto di emendamenti che raccomando all'attenzione della Commissione e del ministro.

Primo punto di consenso è la scelta dell'istituto della delega legislativa. Si tratta di una materia complessa, nella quale si esercitano influenze e spinte di varia natura, anche giustificabili dal punto di vista degli interessati, ma che non si inseriscono in un quadro di riferimento generale: la delega soddisfa meglio questa esigenza, come avviene sempre quando si tratta di materia tecnica e complessa, in ordine alla quale è preferibile che il Parlamento stabilisca gli indirizzi e i principi direttivi e il Governo predisponga le norme di attuazione concreta dei principi e dei criteri direttivi.

Vorrei dire inoltre che ci troviamo in presenza, onorevoli colleghi, di una scelta dell'istituto della delega che definirei controllata dal Parlamento, perché è previsto che prima del varo dei provvedimenti da parte del Governo siano ascoltate le competenti Commissioni parlamentari.

Secondo punto di consenso è il metodo della sperimentazione e della verifica adottato. Cito un solo esempio, quello che riguarda i dipartimenti. Io ricordo il precedente disegno di legge di riforma universitaria che introduceva senz'altro in maniera definitiva e stabile i dipartimenti: naufragò. Per molti di noi i dipartimenti costituiscono ancora un «oggetto misterioso»; è bene, quindi, che si proceda per sperimentazione e per verifica, attraverso controlli. E se la verifica sarà favorevole, si dia luogo magari ad una legislazione di carattere generale, che possa introdurre il dipartimento nel contesto dell'università.

Ci troviamo, pertanto, di fronte ad un disegno di legge che non attua una riforma, per così dire, cosmica, che rifugge dal colossale e che tuttavolta è ancorato ad alcuni punti di riferimento che si riassommano nella esigenza di conferire all'università la funzione di ricerca e di insegnamento in una scuola di massa, qual è la nostra, che pur deve mirare alla formazione di capacità intellettuali e di competenze. La scuola di massa non contraddice a tale obiettivo.

Certo, non tutto si esaurisce in questo disegno di legge. Bisognerà compiere altri passi, bisognerà raccordare l'università con la scuola media superiore, anche dal punto di vista degli accessi all'università stessa, e forse prevedere una fascia intermedia, come è stato giustamente osservato, tra la scuola media superiore e l'università, una fascia definita professionalizzante. Ma intanto mettiamo un punto fermo con la docenza.

Vorrei dire – ed è un altro punto di consenso – che il merito di questo disegno è di aver affrontato il nodo del problema: il docente, che nella scuola universitaria, vorrei dire in ogni tipo di scuola, è il perno, il modo stesso di essere dell'insegnamento. Qualificare il docente significa stabilire nella scuola, in ogni scuola, un rapporto di fiducia e di stima che tra l'allunno ed il maestro è indispensabile.

Un ulteriore punto di consenso – come vedete sono parecchi – è quello di aver restituito all'università la sua funzione di autonomia che è prevista dall'articolo 33 della Costituzione. Questo provvedimento è sostanzialmente un progetto che fissa limiti, stabilisce criteri, opera un'*actio finium regundorum* (avrebbero detto i giuristi romani), una delimitazione di confini, individua un'area; ma in quest'area si muove, come soggetto attivo – è stato detto – come protagonista, l'università; e ciò conferisce al disegno di legge un'articolazione ed una duttilità da approvare. L'articolo 33 della Costituzione attribuisce questo potere di autonomia alle università, e ne deriva quindi una possibilità di atteggiamenti differenziati, nell'ambito del terreno delimitato dal disegno di legge in esame.

Vorrei dire che un altro punto di consenso si rileva là dove il disegno di legge riafferma finalmente – e questa è una delle ragioni per cui si può parlare di provvedimento coraggioso – il principio per cui l'accesso all'università richiede una valutazione selettiva. Debbo dare atto al Governo ed alla Commissione di aver saputo resistere alla suggestione dell'*ope legis* (conservo ancora il ricordo di battaglie condotte in quest'aula contro il principio dell'*ope legis*), di aver saputo resistere alle spinte settoriali che chiedevano leggi-«fotografia», come se questo provvedimento si potesse trasformare in una sorta di album, sfogliando il quale ognuno fosse in grado di riconoscere la propria situazione, la propria fattispecie particolare. È lodevole, dicevo, questa resistenza del Governo e della Commissione. Ma vorrei aggiungere, onorevole ministro, che il suo merito è anche quello di aver rimesso in onore l'articolo 97 della Costituzione, per troppo tempo tenuto nel dimenticatoio, di averlo – mi si consenta di dire – applicato puntual-

mente: non credo, infatti, che quando la Costituzione stabilisce che l'accesso ai pubblici uffici deve avvenire per concorso, escluda giudizi di idoneità che rientrano nell'ambito generale di una selezione concorsuale. Ecco finalmente affermato il principio che l'accesso all'università è una cosa seria e diventerà ancor più seria quando sarà esaurita questa fase di transizione, che è quella dei precari e di altre similari figure di docenti.

Vorrei rivolgere una raccomandazione, onorevole ministro, di fronte a talune critiche, anche severe, che ho letto di recente sulla stampa affinché i giudizi di idoneità non siano un timbro, uno spolverino, una sorta di croce di cavaliere che anche nella Repubblica non si nega a nessuno, ma una valutazione, uno sbarramento.

Infine, l'ultimo punto di consenso importante, e trascurato altri aspetti, è quello di aver istituito il dottorato di ricerca, che a me richiama un istituto molto caro, quello della libera docenza; quale magistero era quello dei liberi docenti, valorosissimi, dell'università di Roma! Il dottorato di ricerca è una sorta di deposito di energie dalle quali si possono sviluppare l'insegnamento e la ricerca, e il collegamento del dottorato di ricerca con l'accesso alle borse di studio dimostra la volontà del Governo di determinare questa sorta di linfa che deve entrare nel circuito della vita universitaria.

Ora mi consenta, onorevole ministro, che manifesti anche qui, molto rapidamente, taluni punti di dissenso; come ho detto, in ordine ad alcuni di essi, ho presentato degli emendamenti, altri li affido alla valutazione della Commissione e del Governo stesso.

Avrei preferito che i professori associati, ma questo è un mio apprezzamento, avessero costituito un ruolo ad esaurimento prevedendo soltanto i professori ordinari e straordinari. Esisteva forse la possibilità di non farne una cosa stabile.

**Valitutti**, *Ministro della pubblica istruzione*. L'avrei preferito anch'io.

**Bozzi**. Debbo, però, subito soggiungere che non mi sembra esatta la critica, che pure è stata mossa, che non ci sia una distinzione di funzioni tra professori ordinari, straordinari ed associati. Mi pare che nel disegno di legge una linea di demarcazione, pur nella unitarietà della funzione che è una ragione di dignità, esista.

Un altro punto, onorevoli colleghi, che forse non sono riuscito bene ad interpretare per mia deficienza, è quello degli organici. Nella relazione molto lucida del collega Giancarlo Tesini si dice che con questo sistema si elimina l'equivoco circa la consistenza degli organici. Ho compreso qual è il meccanismo della programmazione decennale, ma vi è pure un organico massimo che, se ricordo bene, è di 15 mila unità per gli ordinari e straordinari, 15 mila per gli associati e 16 mila per i ricercatori ex precari, per arrivare ad un «tetto» di 46 mila docenti, docenti complementari e ricercatori. Con quale criterio è stato stabilito questo numero? A questo proposito gradirei

avere una risposta perché non ho elementi per rispondere a me stesso. Questo numero è stato stabilito, forse, per soddisfare le domande di inserzione in ruolo? Ma, allora, quale criterio si è seguito? Forse i tipi di insegnamento, la varietà, il numero degli insegnamenti, il numero degli studenti? Ma non dimentichiamo che la nostra università è più una università di iscritti che di frequentanti e di studenti; infatti, vi è un enorme divario tra coloro che si iscrivono e coloro che poi conseguono la laurea.

I due criteri possono essersi combinati tra loro. Si è tenuta presente in maniera adeguata l'esigenza di concedere la possibilità di accesso all'università alle forze nuove, ai giovani interessati, agli studiosi, che battono le porte della vita e vogliono percorrere l'itinerario della docenza universitaria. Su questo punto, comunque, gradirei avere una risposta da parte del relatore e del ministro.

Un altro motivo di dissenso (come vede, signor ministro, i motivi di dissenso sono minori di quelli di consenso) riguarda il tempo pieno. Questa è una materia assai dibattuta: ci si chiede se con il tempo pieno sia giusto rinserrare lo scienziato, il docente, in una sorta di torre chiusa, impedendogli di alzare il ponte levatoio che lo immette nella vita vera, nella vita viva. Si tratta di una concezione della scienza alquanto asettica, lontana dalla realtà, poiché tutti sappiamo che soprattutto in alcune dottrine, in alcuni rami della scienza vi è la necessità, che definirei osmotica, di stabilire una relazione tra la vita, sempre ricca di fantasia, la realtà e la sperimentazione.

Proprio con questi dubbi ho presentato un emendamento, anche perché mi sembra che la differenziazione tra tempo pieno e tempo definito non sia molto precisa: vi sono due commi – credo nell'articolo 4 – che si occupano della stessa situazione, creando confusione, poiché vi sono alcune incompatibilità in relazione al tempo definito da farlo sconfinare in quello pieno. Se ammettiamo le due categorie, dobbiamo anche stabilire dei criteri di differenziazione precisi, e al riguardo ho presentato alcuni emendamenti.

Altri dubbi mi sorgono sulla questione della possibilità di ripetizione della prova di idoneità fino a due volte; è vero che in Italia tutto funziona secondo il principio che «tutti abbiamo famiglia e dobbiamo campare», ma permettere un rinvio ad ottobre a me pare esagerato. Chi non supera la prova di idoneità riceve immediatamente una patente negativa; possiamo riammetterlo anche una seconda volta, ma dobbiamo chiederci quale sarà la sua posizione dinanzi agli studenti, quale sarà la sua autorità, quale il suo prestigio in quel rapporto di fiducia, cui poc'anzi ho fatto riferimento, dopo essere stato bocciato agli esami di idoneità, che poi non sono neppure a rigore un concorso.

Mi pare poi di capire che, anche se respinto per la seconda volta, il docente continui nella sua funzione di docenza, e ciò lo trovo veramente inammissibile. Potrei ancora capire l'esame di riparazione, ma lo trovo inelegante, perché queste sono patenti che non si cancellano. Il fatto poi di mantenerlo nell'insegnamento, quando per due volte è stato respinto, è troppo.

**Valitutti**, *Ministro della pubblica istruzione*. Onorevole Bozzi, il ministro non è stato d'accordo su questa impostazione.

**Bozzi**. Speriamo che anche la Carnera non sia d'accordo. Comunque, questo è un aspetto sul quale intendo richiamare l'attenzione dei colleghi, di questi pochi «amatori del Parlamento», oggi qui presenti. Questo è un fatto molto grave: nel momento in cui pensiamo di riqualificare la scuola, manteniamo sulla cattedra un docente che è stato respinto per ben due volte nel giudizio di idoneità. E questo gli studenti lo sanno bene.

È stato scritto un articolo di fondo...

**Trombadori**. Questo sarà un merito!

**Bozzi**. Quale?

**Trombadori**. Considereranno un merito il fatto di essere stati respinti, onorevole Bozzi.

**Valitutti**, *Ministro della pubblica istruzione*. Questo è avvenuto per un decennio, però è pur sempre una eresia.

*Una voce a sinistra*. Un respinto stagionato.

**Bozzi**. Vorrei che la Camera veramente meditatesse su questi dati: facciamo un tentativo di riqualificare l'università e poi inseriamo queste «zeppe» che la squalificano in un modo assoluto.

Ripeto, la mia opinione è che chi è caduto una prima volta, faccia un altro mestiere e ho fatto delle proposte in merito; gli si dia un'indennità, lo si trasferisca in una amministrazione pubblica, nessuno vuole creare dei disoccupati intellettuali, ma il fatto che queste persone debbano continuare ad insegnare mi sembra sia una nota che contraddica tutta la buona filosofia di questo provvedimento.

Queste stesse considerazioni – e concludo – valgono anche per il cosiddetto ricercatore. Mi sembra proprio un brutto termine, ho cercato di trovarne un altro e avrei usato il termine «aiuto» se non avessi temuto di suscitare la protesta degli aiuti sanitari; questo è un mondo molto difficile.

Comunque un ricercatore non è, come è stato detto, un apprendista, ma una persona che già ha appreso, che deve continuare ad apprendere e che svolge una funzione tipica molto importante. Siamo, quindi, sempre in una situazione di preparazione. Considero il ricercatore – non so se lei, onorevole ministro, sia d'accordo con me – come una sorta di deposito, dal quale poi si possa progredire in carriera. Una specie di deposito – dicevo – di intelligenze, di capacità, di fervore di studio, ma se questo è vero, li vogliamo tenere fino a 65 anni, frustrati moralmente per il fatto di aver tentato di progredire senza riuscirvi, anche qui con una diminuzione di prestigio? Non voglio levare il pane a nessuno, ma ci possono essere formule

sostitutive anche qui: ad esempio il trasferimento in amministrazioni pubbliche, una congrua indennità, una pensione. A questo riguardo ho fatto delle proposte concrete.

Se vogliamo veramente dare un contenuto di operatività a questo tentativo di inserire la serietà negli studi non possiamo mantenere queste anomalie.

**Valitutti**, *Ministro della pubblica istruzione*. Onorevole Bozzi, anche su questo punto il ministro è stato messo in minoranza.

**Bozzi**. Onorevole ministro, è facile che lei ed io siamo d'accordo, no? (*Commenti del deputato Pochetti*).

**Presidente**. Non è sempre facile, però è una cosa che noi ammiriamo, onorevole Bozzi.

**Bozzi**. Onorevoli colleghi, ho concluso questo mio intervento elencando i punti di dissenso e di consenso, che, come dicevo all'inizio, nella somma algebrica, danno un risultato positivo. Si fanno tanti discorsi sulla scuola e sulla società: la scuola influisce sulla società, la società influisce sulla scuola; è un processo continuo di reciprocità; sono l'una indissolubile dall'altra. La scuola è in crisi, tutta la società è in crisi; però, tutto sommato questa società, nonostante le lacerazioni, nonostante tutti i drammi che la percorrono e la percuotono è in crescita. Ed io credo – e l'ha affermato molto autorevolmente il ministro Valitutti – che i focolai di violenza che sono presenti – e sono tanti – in questa società siano indotti e non tanto spontanei, siano focolai importati da forze talvolta esterne alla scuola stessa. Bisogna estirparli.

Pur dinanzi a tanto grigiore, a tante cose che non vanno, che suscitano il nostro rammarico e la nostra protesta, dobbiamo riconoscere che c'è una qualche luce, che ci sono i giovani che vogliono studiare, intelligenze avidi di apprendere e di andare avanti seriamente; su queste dobbiamo far leva e credo che questo provvedimento possa aiutare in tale direzione.

Fra tante contraddizioni e tante lacerazioni, vi è nel paese una ripresa di ricerca di valori e – vorrei dire – anche di religiosità sostanziale, fuori dai dogmi e dai riti. Ebbene, aiutiamola! Mi auguro che questo disegno di legge, opportunamente modificato qua e là, spero secondo le indicazioni che io stesso ho dato, possa contribuire alla riqualificazione della scuola e quindi ad un migliore assetto della società (*Congratulazioni*).

Seduta del 18 dicembre 1979

*Nella seduta del 18 dicembre, Bozzi interviene in merito a taluni emendamenti. In particolare, egli ritorna sul tema della possibile "bocciatura" dei professori associati, preferendo in tal caso, piuttosto che la loro permanenza*

*nell'università, il passaggio ad altra amministrazione statale, come previsto dal testo approvato dalla Commissione, o più generalmente pubblica, come prevede il testo del suo emendamento all'articolo 5.*

**Bozzi.** L'emendamento 5.32 è meramente formale. Il ruolo organico dei professori associati è già stato istituito all'articolo 3. Quella del testo originale è, dunque, una inutile ripetizione.

Per quanto concerne l'emendamento 5.33, richiamo l'attenzione della Camera sulla norma cui lo stesso fa riferimento, che costituisce un profilo molto importante del provvedimento in esame. L'articolo 5 nella formulazione proposta prevede, per i professori associati, una prova di idoneità: una prima prova, se non si superi la quale è ancora possibile accedere al giudizio. Ove si dovesse essere «bocciati» (brutta parola per un professore) per la seconda volta, esisterebbe la possibilità di continuare nell'insegnamento per ben 10 anni! Come ho già detto nella discussione generale, se chi è bocciato riceve una patente di inidoneità, mi sembra veramente assurdo che possa continuare ad insegnare. Tutto ciò è contro la filosofia complessiva del disegno di legge in esame! Insisto, dunque, nel mio emendamento. Ove Commissione e Governo volessero proporre che possa ripetersi la prova per una seconda volta, potrei accedere a tale proposta subordinata, che io non posso fare ma che Governo e Commissione hanno la possibilità di avanzare. Ritengo si tratti di questione assai importante, sulla quale richiamo l'attenzione della Camera.

**Presidente.** Mi pare, onorevole Bozzi, che sia in questa linea anche il suo emendamento 5.36, che si trova a pagina 37 dello stampato.

**Bozzi.** Senza dubbio, signor Presidente. Il testo della Commissione parla di possibilità di passaggio ad amministrazioni statali; ora io allargo l'area aggiungendo «e anche pubbliche», intendendo eventualmente le regioni ed altre istituzioni pubbliche.

Per quanto riguarda l'emendamento 5.35, il suo significato è talmente chiaro che si illustra da sé.

*Il Governo presenterà poi l'emendamento 5.88 che accoglie sostanzialmente la modifica proposta da Bozzi, sostituendo «amministrazioni statali» con «amministrazioni pubbliche». Esso è approvato nella medesima seduta.*

*Il disegno di legge n. 810 sarà poi approvato nella seduta del 19 dicembre con 396 voti favorevoli e 93 contrari. Trasmesso dal Senato il 12 febbraio 1980 (C. n. 810-B), sarà approvato definitivamente dalla Camera il giorno successivo, divenendo la legge 21 febbraio 1980, n. 28 («Delega al Governo per il riordinamento della docenza universitaria e relativa fascia di formazione, e per la sperimentazione organizzativa e didattica»).*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA RISTRUTTURAZIONE DEI SERVIZI DI  
ASSISTENZA AL VOLO

Seduta del 5 marzo 1980

*Il disegno di legge recante «Delega al Governo per la ristrutturazione dei servizi di assistenza al volo» (C. n. 807), presentato il 26 ottobre 1979, era stato approvato dalle Commissioni riunite VII (difesa) e X (trasporti e aviazione civile – marina mercantile – poste e telecomunicazioni) il 6 dicembre 1979. La relativa discussione in Assemblea si svolge nelle sedute del 29 febbraio, 5 marzo e 13 marzo 1980.*

*Bozzi interviene una prima volta nella seduta del 5 marzo. Il suo intervento appare molto critico sul contenuto del provvedimento, con particolare riguardo ai riferimenti, in esso contenuti, a una ristrutturazione futura della Direzione generale dell'aviazione civile e alla riforma delle aziende autonome di Stato. Un altro punto fondamentale appare la disciplina del diritto di sciopero per i controllori di volo, che Bozzi auspica possa essere allargata a tutto il personale legato al servizio aereo, poiché anche l'astensione dal lavoro di altre categorie può comunque compromettere la continuità del medesimo servizio.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, ho l'impressione che la nostra aviazione civile sia perseguitata dalla malasorte. Questo disegno di legge – tutti lo sappiamo – nacque in una situazione di necessità. Ricordiamo la vicenda dei controllori di volo, che fu alquanto convulsa. Non intendo ripetere in questa sede quanto dissi in altra occasione; certamente non si trattò di una vicenda da ascrivere tra quelle per le quali si è seguito un metodo corretto; le responsabilità, comunque, sono diffuse e non intendo ora andare alla ricerca di questa o di quella. Osservo per altro che il disegno di legge in esame reca – me lo consenta, onorevole Preti: lei aveva predisposto una formulazione diversa, ma ora io debbo esaminare il testo licenziato dalle Commissioni –, all'articolo 1, il segno della sua condanna.

**Preti, Ministro dei trasporti.** Condanna di chi?

**Bozzi.** Della condanna del provvedimento! Nel dire «della sua condanna» ho usato la esse minuscola, anche se parlando non si possono eviden-

ziare simili distinzioni! In questo articolo 1 – dicevo – si afferma che, in attesa della ristrutturazione della direzione generale dell'aviazione civile e nell'ambito della riforma delle aziende autonome di Stato, il Governo della Repubblica è autorizzato ad emanare più decreti delegati per la disciplina dell'azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale. Si pongono due condizioni: una speranza consistente nell'attesa e una delimitazione quando si parla dell'ambito della riforma delle aziende autonome di Stato. Ma in attesa di quale fatto? Della ristrutturazione dell'aviazione civile? Ma da chi dipende questa ristrutturazione? Forse dipende da organi diversi dal nostro? La ristrutturazione della direzione generale dell'aviazione civile era un impegno preciso, che aveva anche un termine di scadenza al 31 dicembre 1979. Quindi in attesa di che cosa? Ora, se noi riconosciamo che è necessaria la ristrutturazione della direzione generale dell'aviazione civile, perché non vi poniamo mano? Poi c'è un'altra delimitazione, più che una condizione, quando si dice: «nell'ambito della riforma delle aziende autonome di Stato». Ma che io sappia – non è presente qui il ministro per la funzione pubblica Giannini – non è in corso alcuna riforma delle aziende autonome di Stato in via generale. Quindi, in quale ambito ci muoviamo? Di ciò che non esiste? Di ciò che potrà avvenire? L'unica riforma delle aziende di cui si sta discorrendo in questo periodo è proprio quella dell'azienda delle ferrovie, e tutti sappiamo quali sono i contrasti e le difficoltà e sappiamo quale è stata la presa di posizione del ministro della pubblica funzione.

Quindi, lo dico con rammarico senza individuare responsabilità di nessuno, questo è un cattivo modo di fare le leggi, come se ci divertissimo ad ingannare noi stessi, ma che nello stesso tempo può creare degli inconvenienti.

Desidero manifestare assai brevemente al Governo, perché ne tenga conto – non porrò emendamenti – in sede di emanazione dei decreti delegati, alcune mie preoccupazioni e alcune domande molto semplicemente, sulla base di una certa esperienza generale del funzionamento della pubblica amministrazione.

Noi creiamo un'azienda per un settore importante, possiamo dire anche importantissimo, ma pur sempre uno, quale quello dell'aviazione civile, e lasciamo accanto a questo nuovo organismo la direzione generale dell'aviazione civile per la quale diciamo – articolo 1 – che dovrà procedere alla ristrutturazione. Pongo questa domanda di carattere generale che potrei svolgere in tante articolazioni, ma non lo faccio: quali saranno i rapporti? Non c'è il pericolo di uno scoordinamento, non c'è il pericolo di un conflitto con la direzione generale dell'aviazione civile, che è pur sempre la responsabile dell'aviazione civile sotto la direzione del ministro? Ho l'impressione, onorevoli colleghi, che attraverso questa azienda si crei una sorta di mandarinato dei controllori di volo.

**Preti, Ministro dei trasporti.** A questi dipendenti, che si agitavano per tale ragione dovevamo pur dare uno stato giuridico che rendesse possibile una retribuzione superiore a quella degli impiegati dello Stato. Di qui è nata tutta la vertenza.

Se io li avessi fatti rientrare nella direzione generale dell'aviazione civile, anziché fare un passo avanti, costoro avrebbero fatto un passo indietro.

**Bozzi.** Avrei preferito, onorevole ministro, che non avesse dato questa giustificazione di carattere economico. Non vorrei, infatti, che per una ragione di carattere economico si toccasse il funzionamento della pubblica amministrazione. L'aspetto economico è senza dubbio importante, ma vi sono altre vie per sistemarlo. Ma noi dobbiamo scombussolare l'amministrazione...

**Preti, Ministro dei trasporti.** Ma non si scombussola niente, onorevole Bozzi!

**Bozzi.** Ma mi lasci dire, onorevole ministro! Risponderà dopo!

Esiste dunque la preoccupazione che si determini un conflitto istituzionale tra due organismi, di cui uno – che cura una parte, importante – ha uno *status* a sé di azienda autonoma, operativa, con possibilità di acquistare, di vendere, di stabilire rapporti di lavoro; e l'altro è la direzione generale dell'aviazione civile.

Questa è la mia preoccupazione. Se lei, con argomenti e non con esagitazioni, mi dimostra che non ha fondamento, io sarò ben lieto di prenderne atto. Guardi però che questa preoccupazione non è soltanto mia, ma è diffusa anche in molti ambienti del Ministero. Ecco, io ho l'impressione che inseriamo nell'amministrazione civile un corpo estraneo, che dovrà avere rapporti con il Ministero della difesa e con la direzione generale dell'aviazione civile, che verrà ad assumere – o che potrebbe assumere: sono più cauto – una posizione servente rispetto a questo assetto dominante dei controllori.

**Preti, Ministro dei trasporti.** Non c'è nessun rapporto con la difesa.

**Bozzi.** Ma come? Se lo dice l'articolo 3, che parla di «armonizzazione della azienda di cui al primo comma dell'articolo 1 con l'azione svolta dalla aeronautica militare»!

**Preti, Ministro dei trasporti.** Armonizzazione perché tanto l'una che l'altra avranno controllori di volo; ma non nel senso che questi controllori di volo abbiano qualcosa a che fare con il Ministero della difesa.

**Bozzi.** Se in caso di contrasto deve intervenire perfino il Presidente del Consiglio, com'è previsto dall'articolo 3, evidentemente qui qualcosa ci deve essere. Oppure, onorevole Preti, si vede che io non riesco più a leggere le

leggi. Le leggo l'articolo 3: «armonizzazione della azienda di cui al primo comma dell'articolo 1 con l'azione svolta dalla aeronautica militare, in base alle esigenze rappresentate dalla direzione generale dell'aviazione civile ed a quelle derivanti dall'applicazione dei trattati e delle norme internazionali, con l'attribuzione al Presidente del Consiglio dei ministri, sentiti i ministri della difesa e dei trasporti, dei poteri di coordinamento per la ripartizione dello spazio aereo». Si tratta evidentemente di un coordinamento: se c'è un conflitto, interviene pure il Presidente del Consiglio. Questa è una norma direttiva per emanare le norme delegate; poi vedremo come le norme delegate tradurranno in norme precise questi concetti dell'armonizzazione, e così via.

Sono preoccupazioni che, come deputato, credo di avere il diritto, ma, più che il diritto, il dovere di manifestare.

Ma io vorrei fare un'altra domanda, se il ministro consente.

**Preti, Ministro dei trasporti.** Fa le domande, e poi se rispondo si arrabbia!

**Bozzi.** No, non mi arrabbio: ho l'impressione che si arrabbi lei, perché lei ha il suo momento per rispondere alla fine.

**Presidente.** Sono domande a risposta differita, onorevole Preti!

**Baghino.** È meglio la replica immediata, almeno conosciamo il pensiero del ministro.

**Bozzi.** In questi criteri cosiddetti direttivi per il Governo, al fine di strutturare questa azienda, quale posizione avrà il ministro?

Dicevo poco fa che abbiamo introdotto un corpo eterogeneo. Noi abbiamo l'azienda delle ferrovie dello Stato, ma non abbiamo la direzione generale delle ferrovie dello Stato accanto alla azienda; abbiamo l'azienda dei servizi telefonici presso il Ministero delle poste, ma non abbiamo accanto a questa la direzione generale dei servizi telefonici di Stato. L'esigenza è chiara: ci vuole un'organizzazione amministrativa unitaria per tutto il servizio, che è complementare; perciò l'articolo 1 dice «In attesa», perché sottolinea questa esigenza. Io avrei capito che si fosse colta l'occasione – e questa è un'occasione perduta – per fare di tutta tutta l'aviazione civile un'azienda a sé.

**Preti, Ministro dei trasporti.** Bene, proprio. Onorevole Bozzi, le rispondo: la direzione generale dell'aviazione civile è un organo amministrativo dello Stato, come qualsiasi direzione generale di qualsiasi Ministero. Quell'altra è un'azienda a sé, che svolge determinati compiti. Lei viene qui a sostenere le tesi dei più estremisti dei controllori di volo, che vorrebbero distruggere la direzione generale dell'aviazione civile.

**Presidente.** Onorevole Bozzi, prosegua senza rilevare quest'ultima particolare osservazione!

**Bozzi.** Io non so se sono estremista, e mi faccio guidare da quello che ritengo essere il buonsenso. Io vedo due organismi che possono essere in conflitto, appunto per le ragioni che diceva il ministro: uno ha una sua autonomia e l'altro è un servizio di Stato.

**Biondi.** Ora se ne va il ministro!

**Baghino.** È rimasta la difesa!

**Bocchi.** L'hai sconfitto, ha abbandonato il campo!

**Bozzi.** Abbiamo l'azienda delle ferrovie dello Stato, ma non abbiamo accanto all'azienda la direzione generale delle ferrovie. Queste sono cose ovvie, e non so perché il ministro si debba irritare per osservazioni di questo genere.

Io volevo domandare al ministro quale sarà la funzione del Ministero in questa azienda. Qui si fissano tanti criteri direttivi ma il ministro che, a norma del codice della navigazione, è il responsabile dell'aviazione civile, di tutta la problematica di cui il problema dei controllori di volo è un aspetto importantissimo, condizionante, ma pur sempre un aspetto (perché ci saranno i direttori degli aeroporti che possono avere una parola), quale responsabilità avrà? Di fronte a noi, chi assume la responsabilità politica dell'azienda? Non doveva essere inserito un criterio direttivo per stabilire quali sono gli organi di questa azienda e i possibili controlli? Qui si parla solo di svincolo dalle leggi di contabilità, ma questo vuol dire anche svincolo da ogni norma di controllo. E il ministro è d'accordo con il Parlamento? Sono tutte domande oltremodo lecite; ed io capisco che si possano redigere male i disegni di legge quando si è dominati da stati di irritabilità!

Queste sono le domande che io volevo porre, e mi auguro che il relatore dia una risposta. Le avevo già poste l'altra volta in parte, quando si trattò di istituire quell'altra cosa, secondo me anomala, del commissariato nel seno del Ministero. I commissariati sono stati sempre alla dipendenza della Presidenza del Consiglio, perché hanno un'autonomia. Non c'è un commissariato nell'ambito di un Ministero! Sono storture giuridiche; se noi vogliamo fare innovazioni, dobbiamo avere la coscienza che compiamo passi nuovi, che non sappiamo dove possono condurci. Dico queste cose perché so che l'aviazione civile è sempre stata considerata come una «Cenerentola», prima alle dipendenze dell'aviazione militare, poi alle dipendenze del Ministero dei trasporti e poi una «cosa» appesa alle ferrovie che predominavano. Questa è una realtà!

Vogliamo veramente porvi mano per migliorare o vogliamo creare una situazione di privilegio determinando, in base a quello che ha detto il mi-

nistro, nei funzionari dell'aviazione civile una situazione di reazione, perché gli altri sono i «mandarini» pagati meglio e gli altri sono pagati peggio? È un modo di governare, questo? Lo dico con tutta serenità, anche se con qualche carica di calore! E poi il ministro è responsabile? Ci sarà in questa azienda o non ci sarà? È un criterio direttivo che il Parlamento deve stabilire? Lo vogliamo rimettere al Governo? Non presenterò nessun emendamento, ma affido queste osservazioni alla diligenza dei relatori e anche al senso di responsabilità, che mi auguro sussista, del ministro.

Desidero occuparmi ora assai brevemente del diritto di sciopero. Credo che questa norma, alla quale forse si potrà apportare qualche modificazione, sia da approvare. Vorrei ricordare che l'articolo 40 della Costituzione dice che il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano. È uno dei pochi casi in cui la nostra Costituzione usa questa espressione al plurale; in altri casi si dice: in base alla legge, nei casi e modi stabiliti (o previsti) dalla legge, ed espressioni analoghe.

Qui evidentemente il costituente ha pensato ad una disciplina del diritto di sciopero che può variare, ferma restando la riserva di legge, secondo l'interesse pubblico da tutelare e secondo la fattispecie particolare. Quindi in questo caso non facciamo una disciplina generale del diritto di sciopero dei servizi pubblici, guardiamo ad una situazione particolare, ad un interesse pubblico particolare che merita tutela ed apprestiamo una certa disciplina che, vorrei dire, è anche «leggera» lasciando ai sindacati decidere se, quando e perché lo sciopero: tutta una materia ovviamente riservata all'autonomia dei sindacati.

Direi che qui si delinea una disciplina del procedimento, che dovrebbe essere accettato da tutti, riservando poi, ripeto, alla autonomia sindacale le valutazioni. Su questo sono d'accordo. Vorrei fare una sola osservazione – non dico domanda perché la cosa mi preoccupa – relativamente a quale sia il bene che vogliamo tutelare. Leggo sui giornali e capisco che i controllori di volo protestino per questa o quella norma, perché noi andiamo a disciplinare l'esercizio del diritto di sciopero solo dei controllori di volo. Perché? Forse perché, nonostante che abbiamo tolto loro le stellette, queste continuano a vedersi in trasparenza? Perché hanno un ordinamento speciale? Io credo che il bene che noi vogliamo tutelare sia la continuità, in certe circostanze, del servizio della navigazione aerea, quanto meno per i collegamenti con le isole. Allora la disciplina del diritto di sciopero configurata dall'articolo 4 del provvedimento dovrebbe riguardare tutti coloro i quali, scioperando, possono impedire la continuità di questo servizio.

Serve a poco una disciplina per i controllori di volo quando poi possono scioperare i direttori degli aeroporti, il cui sciopero, a norma del codice di navigazione, paralizza tutta la navigazione.

Vorrei anche qui sapere il perché di questa particolare disciplina e quale sia il bene che si vuole proteggere. Si vuole forse fare un atto discriminatorio nei confronti dei direttori degli aeroporti, nel senso che vengono pa-

gati di più ma non possono scioperare, o si vuole assicurare la garanzia del trasporto aereo in certe circostanze?

Sono queste le cose, onorevoli colleghi, che vorrei conoscere e sarò lieto se il relatore, rispondendo, potrà fugare qualche mia perplessità (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

Seduta del 13 marzo 1980

*Bozzi interviene anche nella seduta del 13 marzo, in sede di discussione sugli emendamenti. Con riferimento all'articolo 4 del provvedimento, concernente il diritto di sciopero, Bozzi riprende l'argomentazione già esposta nella seduta del 5 marzo, ovvero che la regolamentazione dello sciopero dovesse riguardare tutti i lavoratori del settore, e non solo gli assistenti di volo. Egli propone altresì la sperimentazione dell'autoregolamentazione del diritto di sciopero, e solo in caso di insufficienza di questo strumento, l'intervento legislativo. L'emendamento di Bozzi riceve il parere contrario della Commissione e del Governo, e sarà ritirato dallo stesso proponente.*

**Bozzi.** Non intendo ripetere, signor Presidente, quanto ho avuto occasione di dire in sede di discussione generale. Secondo noi è utile disciplinare l'esercizio del diritto di sciopero. Come ho, per altro, già detto, non vedo perché, dal momento che si entra in questo ordine di idee, si debba disciplinare soltanto lo sciopero degli assistenti di volo e non di tutti gli altri operatori della navigazione civile, che possono anch'essi scioperare, interrompendo il servizio. Comunque, questo argomento lo accantonano e mi permetto di insistere perché in qualche maniera venga introdotta tale regolamentazione del diritto di sciopero. L'articolo 40 della Costituzione, come i colleghi ben ricordano, dice che le leggi possono disciplinare l'ambito del diritto di sciopero. Usa questo plurale, «le leggi», per fare intendere deliberatamente che vi possono essere distinte regolamentazioni del diritto di sciopero, a seconda della diversità delle fattispecie. Non una regolamentazione generale, che non è per altro esclusa, ma preferibilmente delle discipline particolari. E quello cui facciamo riferimento è uno dei casi.

Noi ci rendiamo conto della difficoltà della materia ed è perciò che propenderemo a che la disciplina legislativa, fissata nell'articolo 4, avesse un carattere suppletivo. Che potesse, cioè intervenire qualora mancasse un'autoregolamentazione da parte delle categorie interessate. Credo che se potessimo effettuare, con il più largo consenso possibile, questo passo, avremmo già conquistato un punto a vantaggio della disciplina generale del diritto di sciopero.

L'autoregolamentazione è la manifestazione del consenso delle categorie, ed è molto importante ottenerlo. È ovvio che, sperimentando lo strumento, qualora questa autoregolamentazione non si rivelasse sufficiente, si po-

trebbe, in un secondo momento, intervenire in maniera diretta e non più suppletiva, con la legge. Come prima sperimentazione, però, raccomanderei di subordinare l'intervento della legge alla mancanza di un'autoregolamentazione delle categorie interessate, che, fondandosi sul consenso, dà maggiore affidamento.

*Bozzi dichiara poi l'astensione del gruppo liberale sulla votazione concernente l'articolo aggiuntivo 5.05 della Commissione, volto a delegare il Presidente della Repubblica a concedere l'amnistia per alcuni reati previsti dal «codice penale militare di pace commessi nel corso di iniziative intese a sollecitare la riforma dei servizi di assistenza al volo dai militari che abbiano desistito entro il giorno 13 marzo 1980 da ulteriori comportamenti arbitrari di ostacolo allo svolgimento della normale attività di volo».*

**Bozzi.** Chiedo di parlare per dichiarazione di voto sull'articolo aggiuntivo 5.05 della Commissione.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Bozzi.** Ci troviamo dinanzi ad una situazione obbligata, che il ministro Preti poco fa ha descritto in maniera non leggera. Ma, al tempo stesso, la proposta che è stata avanzata suscita non soltanto dubbi di costituzionalità, ma serie preoccupazioni in ordine ai comportamenti futuri in settori molto delicati dello Stato.

Non voglio assumere toni drammatici, ma valuto nella sua giusta portata quella che ho definito situazione obbligata; ma essa mi lascia la bocca amara, e credo che un'uguale situazione sia presente in molti colleghi in quest'aula, anche se voteranno a favore. Perciò dichiaro l'astensione dal voto del gruppo liberale su questo articolo aggiuntivo.

*L'emendamento aggiuntivo è poi approvato con 230 voti a favore, 142 contrari e 3 astenuti. Il disegno di legge è comunque approvato nel corso della medesima seduta, con 119 voti a favore, 85 contrari e 167 astenuti. Approvato dal Senato nella seduta antimeridiana del 15 maggio, diverrà poi la legge 23 maggio 1980, n. 242.*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLE DICHIARAZIONI ALLA STAMPA  
DEL MINISTRO EVANGELISTI

Seduta del 7 marzo 1980

*Il 7 marzo 1980 vi sono all'ordine del giorno diverse interpellanze e interrogazioni inerenti le dichiarazioni rese dal Ministro della marina mercantile, Franco Evangelisti, al quotidiano La Repubblica, in data 28 febbraio 1980. Egli aveva ammesso di aver ricevuto dei contributi finanziari dall'imprenditore Francesco Gaetano Caltagirone in violazione della normativa sul finanziamento dei partiti politici. Il 4 marzo il medesimo esponente politico aveva rassegnato le sue dimissioni dall'incarico ministeriale.*

*Bozzi interviene illustrando l'interpellanza n. 2-00356, firmata anche da Biondi, Zanone, Sterpa e Zappulli, con la quale, tra l'altro, si chiede «quali misure generali il Governo intenda assumere per garantire effettivamente la moralizzazione della vita pubblica». Oltrepassando l'episodio contingente, egli si spinge, nel suo intervento, a considerare la corruzione italiana ormai «elevata a sistema». Ciò è avvenuto anche perché vi è stata una dissociazione tra responsabilità e potere e una trasformazione nella concezione dello Stato: i cittadini si ritraggono dalle istituzioni e si rifugiano nell'egoismo personale. Per l'esponente liberale, il Paese è stretto in una morsa, colpito, da un lato, dal malgoverno e dalla corruzione, dall'altro, dal terrorismo. Appare necessario un risanamento, poiché tutti i settori della vita associata sono preda della corruzione. Nella moralizzazione della vita pubblica, però, la magistratura non deve andare al di là dei suoi compiti, non deve cedere a spinte «di carattere politico». Al di là delle leggi che potrebbero essere approvate in materia, è necessario per Bozzi un risveglio di energie morali, nonché un'attenzione delle forze politiche per i valori fondamentali e per le regole del gioco.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Presidente del Consiglio, sono certo che nessuno in questo dibattito indulgerà verso il moralismo, tanto facile e declamatorio quanto inutile. La nostra odierna discussione segue a quella di ieri sul fenomeno della mafia e io non so se si tratti soltanto di una consecuzione cronologica. La vicenda-Evangelisti, chiamiamola così, ha dato il «la» alle interrogazioni e alle interpellanze e io non mi intratterrò su tale vicenda; si tratta di un capitolo non chiuso

di un libro che ha molti capitoli identici o simili. Evangelisti ha dato le dimissioni: è una prova di sensibilità di cui prendiamo atto, ma credo di poter condividere l'opinione di quell'autorevole giornalista che ha detto ieri non trattarsi del ritiro di Garibaldi a Caprera, sdegnato contro la patria.

Onorevoli colleghi, nessuno di noi può allarmarsi e trarre motivo di preoccupazione per questo o quello scandalo: si tratta di fatti inevitabili di tutte le epoche e di tutte le società; se sono episodi, però. Viceversa da tempo ci troviamo, amaramente, nel nostro paese di fronte alla corruzione elevata a sistema, e quel che è peggio è che la corruzione non soltanto è diffusa ma è stata ed è ancora onorata.

Troppo spesso l'immoralismo politico ha servito di base e di sostegno del potere; abbiamo avuto e abbiamo un fenomeno patologico gravissimo: la dissociazione della responsabilità dal potere.

Non intendo fare processi a nessuno, e non voglio assumere nemmeno toni polemici; e per quanto riguarda noi liberali, ci prendiamo anche la nostra dose (poca in vero) di responsabilità. Io ritengo che la causa del decadimento generale che tutti lamentano sia da ricercare nella concezione dello Stato e del modo di governare che ci ha retto e ci regge ancora; non abbiamo saputo resistere a tale concezione o non abbiamo potuto.

Noi abbiamo avuto – ed abbiamo ancora, per molti segni – un'orbita neofeudalistica nel nostro paese: baronie di poteri, sistemi lottizzatori, clientelismi, indulgenze assistenziali; e tutto ciò ha prodotto per riflesso un fenomeno che definirei di segmentazione della nostra società, per cui molti cittadini si ritraggono, fuggono dallo Stato e dalle pubbliche istituzioni per rinchiudersi nella cerchia dell'egoismo personale o settoriale. È una situazione che credo debba preoccupare tutti quanti.

Se noi ci guardiamo attorno, onorevoli colleghi, vediamo che il paese è sottoposto a un duplice attacco. Vi sono due fronti, uno interno e l'altro esterno. Il fronte interno è l'erosione che viene dal malgoverno e dalla corruzione, che sgretola le istituzioni, che rompe il circuito di fiducia tra cittadino e pubblici poteri. Il fronte esterno è l'aggressione dei terroristi, che si illudono di colmare con le loro barbarie quello che forse è un reale vuoto politico.

Ed ecco che i due fronti di attacco si collegano, e l'uno, quello interno, si pone come concausa di quello esterno. Come potremo risanare il paese, come potremo combattere, onorevoli colleghi, il terrorismo se non procediamo prima a dare credibilità e autorevolezza alle pubbliche istituzioni? Come potremo chiamare a mobilitazione il popolo, se questo popolo non ama lo Stato, se verso lo Stato nutre disprezzo o indifferenza, se non ristabiliamo le motivazioni morali a fondamento del patto sociale fra cittadini e pubblici poteri? Ecco quindi l'esigenza di un risanamento, d'una bonifica, come lo strumento di lotta più efficace contro il terrorismo; altrimenti, se continuiamo su questa china, daremo al terrorismo un alibi e sorreggeremo forme di convivenza e di solidarietà con esso, che purtroppo sono largamente diffuse.

Tutti i settori della vita associata – perfino quello dello sport – sono fatti segno di siffatto fenomeno disgregatore, sono preda del cancro della corruzione. Prendiamo i giudici: ecco, anche i giudici, con le loro manifestazioni, destano preoccupazioni. Da una parte è confortante vedere che la magistratura colpisce senza distinguere il potente e il debole, il ricco e il povero; però ci poniamo una domanda angosciosa: non vi è, per avventura, in talune manifestazioni della magistratura una spinta particolare di carattere politico? Le faide alle quali assistiamo, le azioni e le riconvenzioni tra magistrati, i moniti a volte a sfondo mafioso, le minacce di ritorsioni, non denunciano uno sviamento del giudice finalizzato ad obiettivi estranei alla funzione, quasi divina, della giustizia?

Certo, onorevoli colleghi, noi dobbiamo dare atto che i magistrati hanno assolto e assolvono ancora una sorta di funzione vicaria, volta alla moralizzazione della vita pubblica; a questa azione suppletiva sono stati e sono sospinti dalla latitanza dei pubblici poteri, che dovrebbero avere la competenza di colpire le devianze. Ma anche una tale esorbitanza denuncia la rottura dell'equilibrio costituzionale, che porta a sconfinamenti o a fughe. Questo è il fenomeno di fondo, che secondo me è assai preoccupante, ed io non vorrei che ci avviassimo verso una forma di «Stato dei giudici», che secondo me è la più pericolosa, anche perché il giudice è protetto dalla irresponsabilità. Non voglio in questo momento, onorevoli colleghi, toccare il tema della responsabilità del giudice; annuncio soltanto che il gruppo liberale presenterà presto una proposta al fine di rendere più attiva e penetrante l'azione disciplinare nei confronti dei magistrati.

Si pone innanzi a noi un dilemma tormentoso: sono esatte le deviazioni che la magistratura denuncia nei confronti di quelli che per molti anni abbiamo considerato, ed io considero ancora, i santuari della probità: le banche, le casse di risparmio, la Banca d'Italia? Sono vere queste accuse o sono determinate da spinte politiche di questo o di quel magistrato? È un dilemma tormentoso, ed io non so quale risposta preferire, perché entrambe denunciano una situazione di sfacelo.

Ora si parla – anche il collega Rodotà lo ha fatto – di leggi risanatrici, ed io credo che possano essere utili. Credo che si debba por mano anche ad una riforma della legge sul finanziamento pubblico dei partiti; ma mi permetterei di rivolgere un avvertimento ai colleghi: attenzione, non creiamo una struttura che possa mettere i partiti politici, e quindi in definitiva tutta la vita politica italiana, alla mercè dei sostituti procuratori della Repubblica!

Richiamo l'attenzione dei colleghi, e in particolare dell'onorevole Presidente del Consiglio, sulla proposta liberale relativa all'anagrafe patrimoniale dei parlamentari e degli amministratori pubblici, una iniziativa che noi abbiamo formulato da tempo e che è all'ordine del giorno della Commissione affari costituzionali, e ancora sull'altra proposta liberale che prospetta l'esigenza di un'inchiesta parlamentare sui mutui agevolati, che è uno dei bubboni di più pernicioso rilevanza.

Ma non credo che le leggi possano bastare, se a queste non si accompagna un esame autocritico di ognuno di noi e se non si riesce a suscitare un risveglio di energie nuove, di energie morali. E questo è fatto della coscienza, della coscienza individuale e della coscienza collettiva.

La democrazia, non è un luogo comune, si può reggere soltanto se vi è un plebiscito di consenso, che continuamente si rinnova; e la morale politica dev'essere quasi una religione per noi e la sigla della Repubblica.

Come uscirne? Taluno pensa a formule che avrebbero la virtù della magia, delle formule risanatrici, applicate le quali tutto tornerebbe a posto, anzi andrebbe a posto, perché forse non vi è mai stato completamente nel passato.

Tale sarebbe, secondo il PCI la formula dell'unità nazionale; si dice che ci vuole un rinnovamento nella gestione politica, nella concezione dello Stato. Certo che ci vuole; ma non lo realizzerebbe la formula dell'unità nazionale, perché l'unità nazionale è la chiamata a raccolta di forze diverse e soprattutto opposte, in una consociazione di poteri e di responsabilità; ma proprio la natura eterogenea di tali forze porterebbe a che i poteri non sarebbero esercitati e si darebbe luogo a confusione o paralisi, e in conseguenza le responsabilità verrebbero frantumate e vanificate.

Noi crediamo nella solidarietà nazionale, ma in altro senso. Non come via per l'accesso e la conquista del potere. La solidarietà nazionale alla quale noi guardiamo è il rispetto che tutte le forze politiche devono avere per i valori fondamentali per le regole del gioco; è la giusta considerazione della opposizione, che per molti anni non è avvenuta in quest'Aula, in cui l'opposizione fu ghettonizzata da una maggioranza che più volte ho definito prussiana. Vi è stata una chiusura ed è stato un errore. Bisogna dare una valenza maggiore all'opposizione perché si possa realizzare quella che la nostra Costituzione chiama la «politica nazionale». Se l'opposizione si spegne o si affievolisce nelle aule parlamentari, il dissenso si rovescia sulle piazze e può assumere anche forme ribellistiche. Ecco cosa significa per noi solidarietà nazionale. Il riconoscersi di tutte le forze politiche nei valori fondamentali della democrazia rappresentativa. La morale non può essere dissociata dall'agire politico.

Onorevoli colleghi, siamo di fronte ad una lezione amara e grave che ci colpisce tutti. Il paese ci guarda e attende il segno di tempi nuovi.

Onorevole Presidente, come lei, ho partecipato ai lavori dell'Assemblea Costituente e quando creammo l'edificio della Costituzione pensammo tutti, maggioranza ed opposizione, perché anche allora esistevano maggioranza ed opposizione e le lotte erano vive e vivaci, pensammo tutti ad un'altra Italia, ad un'Italia giusta, proba, fondata sul lavoro, protesa verso il progresso.

Dobbiamo riconoscere che da tale modello ci siamo allontanati, ma io penso che siamo ancora in tempo per recuperarlo, per dimostrare che non si è trattato di un sogno infranto, e far calare nella realtà quel disegno lontano e pur sempre affascinante (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA FIDUCIA AL II GOVERNO COSSIGA

Seduta del 20 aprile 1980

*Il 4 aprile 1980 si insedia il II Governo guidato da Francesco Cossiga, un tripartito DC-PSI-PRI, che il 17 ottiene la fiducia dal Senato con 178 voti a favore e 127 contrari.*

*Dal 17 al 20 aprile si svolge il relativo dibattito alla Camera. Bozzi interviene nella seduta del 20, muovendo diversi appunti alla compagine governativa, criticando il numero eccessivo di ministri e sottosegretari, nonché le scelte in merito a taluni di essi, accusando il Presidente del Consiglio di aver ceduto alla «correntocrazia». Egli annuncia pertanto il «no» dei liberali al Governo, che non appare appoggiato da una vera «maggioranza politica» e il cui programma è «smilzo, sparuto».*

*Nella medesima seduta la Camera concede la fiducia al Governo, con 335 voti a favore e 271 contrari.*

**Bozzi.** L'onorevole Cossiga, nel succedere a se stesso, non ha seguito la linea della continuità, ha imboccato una strada nuova. Dalle sue dichiarazioni traspare il compiacimento del Presidente del Consiglio per questa seconda edizione del suo Governo, quasi che la prima fosse una creatura non soltanto precaria, ma anche fastidiosa.

Io non so perché quando l'ho ascoltato, nelle prime dichiarazioni, alla Camera, forse per quella indulgenza che gli anziani hanno verso le reminiscenze, mi sono ricordato del libro del Collodi, nell'ultimo capitolo, quando il Pinocchio di legno cede il posto al Pinocchio in carne ed ossa, definito dall'autore «un ragazzino per bene». Ora, per restare nell'immagine, questo ragazzino per bene che dovrebbe essere il nuovo Governo mi pare che abbia già commesso gravi impertinenze. La prima è il numero dei ministri e dei sottosegretari: un vero *Oscar* che l'onorevole Cossiga ha conferito a se stesso! E non è detto, onorevoli colleghi, che il numero dei sottosegretari non sia destinato ad aumentare. E poi, tra questi ministri, ve n'è uno che definirò di tipo pirandelliano: un personaggio in cerca d'autore, un ministro in cerca d'ufficio.

Vorrei ancora dire che avremmo preferito che non fossero evocate alla ribalta ministeriale talune personalità, ministri e sottosegretari, in ordine alle

quali si sono mossi, non infondatamente, alcuni rilievi. L'onorevole Cossiga, con senso di cavalleria, al Senato (qui non lo ha ripetuto), ha preso la difesa dei suoi colleghi ed ha fatto una valutazione giuridica, starei per dire giudiziaria. Ma il problema che noi liberali poniamo non è quello della ricerca di prestare responsabilità civili o penali di questo o quel membro del Governo! Poniamo una questione di opportunità nella scelta, che è un discorso totalmente diverso.

Infine, dobbiamo rimproverare al Presidente del Consiglio la cedevolezza verso la rancida tecnica della «correntocrazia». Il Presidente del Consiglio, che nella prima edizione del suo Governo, nel «Cossiga n. 1», aveva rivendicato giustamente la sua responsabilità nella scelta dei ministri, qui ha soggiaciuto alle imposizioni delle correnti, dimenticando gravemente la Costituzione.

I liberali confermano il loro «no» al Governo «Cossiga n. 2», ed il loro «no» dipende soprattutto dal fatto che non riusciamo ad individuarne il sesso politico. Vorrei dire che è un Governo bisessuale, perché da una parte rivendica ed esalta l'autosufficienza e la maggioranza precostituita, dall'altra tiene un atteggiamento che sembra voler preferire e privilegiare l'opposizione di sinistra, cioè il partito comunista. Quindi un Governo, direi, in bilico, incerto, un Governo *rebus*, con molte incognite da risolvere.

**Boato.** Ci vorrà un'operazione chirurgica.

**Bozzi.** Ora io non credo, onorevoli colleghi, che si possa essere soddisfatti delle citazioni che, anche nella replica odierna, l'onorevole Cossiga ha fatto della socialdemocrazia e dei liberali.

Riguardo a noi liberali, vorrei dire, per farmi intendere con una similitudine, che noi consideriamo i riferimenti ai liberali fatti dall'onorevole Cossiga, certo non privi di importanza, ma simili in qualche misura a quelle diciture d'uso alle quali ricorrono i critici d'arte quando dopo aver posto in primo piano gli attori di rilievo, dicono: «Bene gli altri». Socialdemocratici e liberali rientrebbero appunto tra questi «altri». Ecco, nelle dichiarazioni ed anche nella replica dell'onorevole Cossiga, noi cogliamo il senso della nostalgia, e quindi la volontà di un'azione politica volta a realizzare ciò che si rimpiange: e ciò cui si guarda è una più ampia forma consociativa di alleanza e in prospettiva anche di governo, richiamando la formula del 1978, alla quale certamente non si può attribuire alcuna medaglia al valore.

In questo Governo – diciamolo francamente: lo diciamo nei corridoi, lo dicono tutti, anche i partiti della maggioranza –, si riflettono tutte le incrinature e le lacerazioni (usiamo un termine più pesante) che esistono nei partiti della maggioranza. Ne vien fuori che la stessa autosufficienza della maggioranza, che si esalta, non appare in realtà sorretta dal carattere che dovrebbe essere proprio di una maggioranza politica. I numeri sono un po'

come le manovre sui quadri, che sono ben diverse dalle manovre sul terreno. Le manovre sul terreno le vedremo quando passeremo alle prime votazioni nelle Camere, e ve n'è già stata qualcuna, e molto significativa. Questo Governo, cioè, è sottoposto a spinte interne ed esterne di segno opposto. Vi è una ridda – stavo per dire una rissa! – di interpretazioni su ciò che il Governo è e su dove deve andare. Vi sono ministri anche troppo ciarlieri, per il nostro gusto di liberali. Sappiamo che, quando si è nel Governo, bisognerebbe mantenere un certo stile. Un autorevole esponente della maggioranza, ad esempio, ha detto che voterà il Governo per lealtà e non per convinzione. Ora, in questa situazione, appare tutta l'ambiguità, appare il dato di un Governo in bilico, che non può assicurare quella concreta e solidale operatività che è richiesta in questo momento dal paese, in un momento di così grave difficoltà, e non soltanto di ordine interno ma anche di ordine internazionale, con i pericoli crescenti che si vanno profilando all'orizzonte. Il Governo, che mi sembra aver adottato quella che, memore della mia qualità di artigliere, definirò la tecnica del falso scopo (si guarda da una parte e poi si spara verso un obiettivo diverso, che è quello vero), fa affermazioni che noi condividiamo, ma fino ad un certo punto. Quando l'onorevole Cossiga, che è giurista ed uomo politico, dà la definizione della funzione della maggioranza in un regime democratico, ci trova consenzienti. Anche noi diciamo che la maggioranza non deve essere di tipo prussiano, tetragona, rigidamente chiusa in sé stessa, ma deve essere aperta agli apporti costruttivi delle opposizioni. Di tutte le opposizioni, però: e qui sta il difetto. Temiamo infatti – e le dichiarazioni del Presidente del Consiglio danno origine a tale timore – che qui vi sia quella che dianzi definivo un'opposizione privilegiata, e che quindi l'operare del Governo potrà tendere a catturare quella opposizione, cedendo alle sue richieste. E a consolidare e a rafforzare questo nostro timore sta il fatto che, onorevoli colleghi, il Governo ha un programma smilzo, sparuto; è stato definito un catalogo, il programma di fare il programma, è stato detto dall'onorevole Zanone, un programma di appelli alle virtù, naturalmente altrui.

Ebbene, siffatto programma come si concreterà strada facendo, quando si dovranno porre sul terreno soluzioni precise, quando si dovrà riempire il vuoto attuale del programma, quando si dovranno eliminare le incertezze? Allora, come giocherà l'autosufficienza? Pencerà, come sembra, il Governo verso l'estrema sinistra, costituendosi in una posizione di sudditanza psicologica e politica? Andremo incontro a votazioni e a maggioranze mutevoli, alternative, ad improvvisazioni assembleari? Queste sono preoccupazioni molto serie, perché il momento che il paese sta attraversando è estremamente grave e richiede una guida precisa.

Quindi, onorevoli colleghi, non possiamo non votare contro; ma vorrei dire, concludendo, che non ci sfugge un fatto importante della vicenda governativa; ed il fatto importante è l'ingresso del partito socialista nel Governo. Tuttavia vogliamo dire che in questa operazione, pur apprezzabile,

notiamo ancora un margine di ambiguità e dobbiamo dire al partito socialista che persistono ancora nel suo seno aree legate a concezioni vetuste, massimalistiche, le quali dimenticano che la vera cultura autonoma socialista nell'Europa di oggi si misura – come è stato detto – anche con l'alleanza fra socialismo e forze liberaldemocratiche. Questa è la nostra riserva sull'operazione socialista, ma nello stesso tempo crediamo – anche il discorso dell'onorevole Craxi dà qualche elemento per questa interpretazione – che l'adesione del partito socialista al Governo non sia tanto una scelta di fondo e di prospettiva politica, quanto l'adempimento dell'obbligazione assunta dal PSI per assicurare la governabilità del paese.

Onorevoli colleghi, la prospettiva, secondo noi (e mi auguro anche secondo altre forze democratiche), sta nell'avviarsi ad un'alternanza, nel rompere talune troppo perduranti egemonie; questa alternanza richiede la solidarietà tra tutte le forze democratiche che la prescelta formula di Governo ha rotto; noi opereremo per ritesserla.

Tutti i Governi sono sottoposti a condizione risolutiva, ma questo ne ha una particolare perché l'evento è vicino: quello dell'8 giugno. Ci auguriamo che la volontà popolare distrugga il voto di fiducia che questa Camera, nel segreto dell'urna, si appresta a dare al Governo (*Applausi dei deputati del gruppo liberale – Congratulazioni*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA SITUAZIONE IRANIANA

Seduta dell'8 maggio 1980

*Il 4 novembre 1979 alcuni studenti iraniani avevano assaltato l'ambasciata americana a Teheran, tenendo in ostaggio più di cinquanta impiegati. Nella notte tra il 24 e il 25 aprile 1980 il Presidente americano Jimmy Carter aveva tentato inutilmente di far liberare gli ostaggi con un blitz militare in cui avevano trovato la morte otto militari statunitensi.*

*Il 7 e l'8 maggio 1980 sono illustrate alla Camera alcune interpellanze e interrogazioni su tali eventi. Tra queste, l'interpellanza n. 2-00422, firmata da Zanone, Bozzi, Altissimo, Baslini, Biondi, Costa, Giorgio Ferrari, Sterpa e Zappulli, chiede, tra l'altro, «che cosa il Governo italiano intenda fare per raggiungere, assieme ai nostri soci della Comunità europea, una soluzione politica dei problemi già in essere nel medioriente, oggi pericolosamente aggravati, salvaguardando al tempo stesso il rapporto di alleanza e di fiducia con gli Stati Uniti».*

*Nella seduta del 7, il Ministro degli esteri Emilio Colombo dichiara che la «iniziativa nel caso iraniano come italiani e come europei non si è limitata ad una pur ferma condanna» e che, con riferimento alle sanzioni promosse dagli Stati Uniti nei confronti dell'Iran, l'Italia ha «dato una adesione che non è stata né precipitosa né acritica». Nella medesima seduta, l'esponente liberale Altissimo aveva riconosciuto nell'intervento del Ministro «un discorso certamente ampio, ma diplomatico e (...) un po' burocratico».*

*Nel suo intervento, nella seduta dell'8, Bozzi manifesta alcune perplessità, sottolineando come non si sia in presenza solo di una crisi tra Iran e Stati Uniti, ma tra Iran e «Stati civili», poiché il fatto accaduto «lede l'intera convivenza civile», considerando inoltre il blitz americano come una «misura di polizia internazionale».*

*La crisi si risolverà soltanto il 20 gennaio 1981, con la liberazione degli ostaggi; il giorno precedente erano stati firmati ad Algeri degli accordi tra Iran e Stati Uniti.*

**Bozzi.** Riallacciandomi alle considerazioni svolte dall'onorevole Altissimo nella seduta di ieri, vorrei manifestare le nostre perplessità sull'esposizione del ministro degli esteri.

All'onorevole Labriola, che ho ascoltato con attenzione, vorrei dire che in questo caso non si tratta di una controversia tra gli Stati Uniti e l'Iran, bensì di una controversia di dimensioni più ampie, cioè tra Iran e Stati civili. Quanto è stato operato e continua ad essere operato in quel paese è un fatto che lede immediatamente gli Stati Uniti, ma, nello stesso tempo, lede l'intera convivenza civile.

Nell'esposizione del ministro degli esteri abbiamo riscontrato alcuni momenti di incertezza, ed anche oggi è stato sottolineato come il ministro sia tornato alle prime valutazioni per quanto riguarda il *blitz* americano. In proposito vorrei rilevare che, a nostro avviso, non si tratta di una misura militare quanto – se mi è consentito il termine – di una misura di polizia internazionale; similmente a quanto avviene nei rapporti tra individui, può configurarsi l'ipotesi di legittima difesa e, a prescindere dalla valutazione di un eventuale eccesso colposo nella difesa, non siamo nel campo delle misure militari.

Manteniamo, pertanto, le nostre riserve circa le dichiarazioni del ministro degli esteri e ci riserviamo di trasformare la nostra interpellanza in una mozione.

CAMERA DEI DEPUTATI

SULLA PUBBLICAZIONE DEI VERBALI  
DELL'INTERROGATORIO DEL BRIGATISTA PATRIZIO PECI  
E SULL'ARRESTO DEL QUESTORE SILVANO RUSSOMANNO

Seduta del 21 maggio 1980

*Il 19 febbraio 1980 il brigatista Patrizio Peci era stato arrestato a Torino. A partire dal 12 aprile numerosi organi di stampa avevano iniziato a rendere conto delle dichiarazioni di Peci agli inquirenti. Il questore Silvano Russomanno, vice capo del Sisde, viene arrestato il 7 maggio con l'accusa di aver trasmesso al giornalista de Il Messaggero Fabio Isman una copia dei verbali degli interrogatori di Peci.*

*Tra i numerosi atti di sindacato ispettivo all'ordine del giorno, di due è prima firmatario Bozzi: con l'interrogazione n. 3-01721 Bozzi, Altissimo, Baslini, Biondi, Costa, Giorgio Ferrari, Sterpa, Zanone e Zappulli chiedono, ai Ministri dell'interno e di grazia e giustizia, di conoscere attraverso quali canali la "confessione" di Patrizio Peci sia giunta a conoscenza della stampa; con l'interrogazione n. 3-01879 Bozzi, Zanone, Sterpa, Biondi e Costa chiedono al Presidente del Consiglio di conoscere tutti gli elementi in merito alle accuse rivolte al questore Russomanno.*

*Il Ministro dell'interno Virginio Rognoni ricorda come i «verbali contenenti le dichiarazioni rese da Patrizio Peci sono stati da me richiesti ed ottenuti in copia dagli uffici istruzione di Torino e di Roma, in base all'articolo 165-ter del codice di procedura penale» e che «ho consegnato la documentazione ricevuta al capo della polizia, dottor Coronas, e al capo dell'UCIGOS, dottor De Francisci, per l'adempimento dei compiti d'istituto. Successivamente il capo della polizia, dopo avermene chiesto l'autorizzazione, ha trasmesso copia degli stessi verbali al capo del SISDE». Egli ritiene «di aver agito nell'ambito di una corretta interpretazione dei poteri e dei doveri derivanti al Ministro dell'interno dalla norma dell'articolo 165-ter. Naturalmente, come è doveroso, ho provveduto ad informare, per gli aspetti che riguardano la mappa generale del terrorismo, il Presidente del Consiglio». Il Ministro riconosce come «la pubblicazione di atti giudiziari è certamente un fatto grave e rilevante sotto ogni riguardo, ma non è nuovo: per precedenti violazioni del segreto istruttorio sono tuttora in corso accertamenti da parte dell'autorità giudiziaria, e forse*

*questo fatto giustifica il dibattito che c'è nel paese sull'istituto del segreto istruttorio. È questo, senza dubbio – la violazione del segreto istruttorio – il sintomo di una mancanza diffusa di senso morale, prima ancora che civile; è comunque segno di una mancanza grave di responsabilità. Ed è bene, chiunque sia il responsabile, che si proceda con il massimo rigore nell'attuale circostanza, come in ogni altra. Nulla si può ovviamente dire in ordine alle ragioni che avrebbero spinto il dottor Russomanno a consegnare, secondo le ipotesi dell'accusa, i verbali a giornalisti. Se questa consegna sarà accertata dai giudici può darsi che gli stessi giudici possano accertarne le ragioni, in ogni caso sarà poi doveroso per l'amministrazione, una volta fissata che fosse giudizialmente la responsabilità del dottor Russomanno, procedere ad analoghe indagini».*

*Bozzi interviene in sede di replica, sottolineando come il segreto istruttorio si scontri con il diritto e il dovere all'informazione: «se non modifichiamo il processo penale, da inquisitorio in accusatorio, il segreto istruttorio è destinato ad essere vanificato dalla realtà». Egli inoltre indirizza pesanti rilievi al Ministro Rognoni per aver trasmesso copia dei verbali di Peci a numerosi soggetti, seppur muovendosi ai sensi dell'articolo 165-ter del codice di procedura penale, invitando per il futuro a «maggiore cautela».*

**Bozzi.** Mi occuperò soltanto della «vicenda Russomanno» e la sua risposta, onorevole ministro, mi suggerisce quattro considerazioni. La prima è che si corre il rischio, in Italia, che il segreto istruttorio cada in disusuetudine e che l'incriminazione diventi un fatto formale, senza rispondenza nella coscienza collettiva: perché tutto questo? Io non giustifico il reato di violazione del segreto istruttorio, ma mi domando perché esso non venga rispettato, ed una ragione c'è. In questo Parlamento l'abbiamo più volte segnalata senza ricevere una risposta. Il fatto è che, nel tipo di processo inquisitorio a tempi lunghi, il segreto istruttorio si scontra con il diritto ed il dovere dell'informazione; se non modifichiamo il processo penale, da inquisitorio in accusatorio, il segreto istruttorio è destinato ad essere vanificato dalla realtà.

La seconda considerazione è che non so se il questore Russomanno sia responsabile o meno: lo dirà ampiamente l'autorità giudiziaria. Ma è certo che queste fughe di notizie vengono dalla pubblica amministrazione, per usare un'espressione comprensiva anche dell'autorità giudiziaria. Sono segni di uno sfaldamento dello Stato, segni ulteriori di sfaldamento in un settore di particolare delicatezza. In questa Italia contraddittoria, a questo sfaldamento corrisponde su altri versanti un impegno di molta gente (che anche muore, come magistrati, uomini politici od agenti di polizia). Veramente, dovremmo andare al fondo della vasta contraddizione tra società ed apparato dello Stato, che scricchiola.

La terza considerazione si collega strettamente alla precedente: tutti abbiamo la certezza che questi servizi di sicurezza, seppure funzionano, fun-

zionano assai male. Non so se esistano due politiche e due strategie, ma la vicenda di cui ci occupiamo è la spia di una profonda disfunzione. Forse abbiamo noi stessi congegnato male la legge e vorrei invitare il ministro ad una maggiore vigilanza in questo settore, sia nella scelta degli uomini, sia nel funzionamento degli apparati.

La quarta considerazione è la più importante e mi costringe, onorevole Rognoni, a chiamarla in causa quale responsabile politico: forse qualche pubblico ministero potrebbe intravedere nella sua condotta colposa qualche figura di illecito. Questo articolo 165-ter del codice di procedura penale è una norma eccezionale, di deroga al segreto istruttorio e, come tutte le deroghe, va trattata con grande prudenza in due momenti: prima, nella facoltà del ministro (competenza riservata al ministro dell'interno, non al Ministero) di rivolgere la domanda e di consegnare i documenti all'autorità giudiziaria. Questo è un primo momento delicato. L'articolo 165-ter del codice di procedura penale dice che il ministro può esercitare questo potere di alta discrezionalità soltanto quando lo ritenga indispensabile per la prevenzione. Si tratta, quindi, di un severo giudizio di indispensabilità, e può darsi che in questa vicenda ci fosse questa esigenza.

Ma la ragione della cautela dell'esercizio del potere è nel secondo momento, cioè nell'uso che il ministro deve fare dei documenti che in via eccezionale l'autorità giudiziaria gli ha consegnato. Tutta questa norma, che si giustifica con questa straordinaria vicenda terroristica che affligge il paese, ruota attorno alla persona del ministro: è il ministro il responsabile dell'uso.

Onorevole Rognoni, io leggo sulle «strisce» in bozza del *Resoconto sommario* quello che lei ha detto questa mattina. Lei ha affermato di aver chiesto i documenti e di averli poi trasmessi – qui non si capisce se lei li abbia consegnati a mano o li abbia trasmessi per altra via – al capo...

**Rognoni, Ministro dell'interno.** Li ho consegnati a mano, onorevole Bozzi!

**Bozzi.** Bene! Stavo leggendo: «...e li ha trasmessi al capo dell'UCIGOS De Francisci e al capo della polizia Coronas» – sono già due persone! «che a sua volta, previa sua autorizzazione, li ha trasmessi al capo del SISDE». Abbiamo quindi già tre persone che conoscono questi documenti. Ma vi è poi un'anomalia, perché lei ha creduto di dover mandare copia dei verbali – e per fare una copia bisogna ricorrere o alla macchina per scrivere o ad altri strumenti – anche al Presidente del Consiglio (e qui torna la domanda di prima, se cioè li abbia consegnati a mano).

Quindi, questi documenti, con queste procedure, non erano più segreti, perché, quando si dice «trasmettere al Presidente del Consiglio», significa trasmetterli per il tramite della segreteria.

**Rognoni, Ministro dell'interno.** Io ho riferito al Presidente del Consiglio, onorevole Bozzi!

**Bozzi.** Io leggo quello che c'è scritto sul *Resoconto sommario*!

**Rognoni, Ministro dell'interno.** Non ho detto questo, onorevole Bozzi!

**Bozzi.** In questo caso la invito a far correggere il *Resoconto sommario*, in cui si dice: «copia dei verbali è stata trasmessa anche al Presidente del Consiglio». Leggerò il testo stenografico, ma qui, nella «striscia» in bozza n. 15 del *Resoconto sommario*, si dice, ripeto, che «copia dei verbali è stata trasmessa anche al Presidente del Consiglio».

**Rognoni, Ministro dell'interno.** No, no!

**Bozzi.** Faccia correggere questo punto! Comunque sia, anche se lei abbia solo riferito, non credo che lei abbia esercitato, signor ministro, quella cautela che era indispensabile in una vicenda come questa. Condivido la sua opinione che lei non doveva assumere un atteggiamento solitario, perché se lei ha richiesto questi documenti lo scopo, evidentemente, era quello di usarli, ma è il modo dell'uso che io critico, perché quando si parla di copie, quando questi documenti girano per più mani e non si ha un rapporto diretto di responsabilità con la persona alla quale si consegnano, è inevitabile che deviazioni e sconfinamenti possano avvenire, come del resto sono avvenuti.

Qui c'è una domanda inquietante, che è stata sollevata da parecchi colleghi, che sono andati al di là dei limiti delle interrogazioni e delle interpellanze. Perché questo sconfinamento? Per leggerezza da parte dei funzionari, per lucro, per ragione politica? Ogni risposta a queste domande è terrificante: è grave la leggerezza, è gravissimo il lucro, è gravissima la manovra politica.

Mi consenta quindi, onorevole ministro, di darle un consiglio: se per l'avvenire ella dovrà adoperare ancora questo articolo 165-ter, usi maggiore cautela. Ma io credo, onorevole Rognoni, che ormai questa norma, dopo la «vicenda Russomanno», viene ad essere di fatto abrogata, perché credo che non ci sarà più alcun magistrato che risponderà affermativamente alla richiesta del ministro, cosicché una norma, sia pure eccezionale, in un periodo eccezionale, che ben usata avrebbe potuto dare qualche utilità, viene ad essere vanificata.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUL NUOVO ORDINAMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE  
DELLA PUBBLICA SICUREZZA

Seduta del 18 giugno 1980

*Dall'11 giugno al 18 luglio 1980 l'Aula discute il disegno di legge recante «Nuovo ordinamento della Amministrazione della pubblica sicurezza» (C. n. 895), presentato dal Governo l'8 novembre 1979, congiuntamente a una serie di progetti concorrenti di iniziativa parlamentare, tra cui la proposta di legge n. 729 («Istituzione del Corpo di polizia della Repubblica Italiana e nuove norme relative alla riorganizzazione della polizia ed allo status ed ai diritti dei suoi appartenenti»), ad iniziativa di Biondi, Bozzi, Sterpa e Zanone.*

*Bozzi parla nella seduta del 18 giugno. L'intervento è ricco di spunti critici nei confronti del provvedimento in discussione, innanzitutto sotto il profilo della tecnica normativa, nonché per l'eccessivo numero di deleghe previsto e per la sua lunghezza, essendo costituito da 107 articoli. Egli annuncia comunque il favore dei liberali alla riforma, pur sottolineando che la smilitarizzazione della Polizia non significa di fatto la sua sindacalizzazione, ricordando anzi che alle Forze di polizia non spetta il diritto di sciopero e che i relativi organismi rappresentativi rientrano nella previsione dell'articolo 18 della Costituzione, sulle associazioni, piuttosto che in quello dell'articolo 39, sui sindacati.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevole sottosegretario, onorevoli colleghi, mi pare che il discorso del collega ed amico Costamagna sia improntato ad un eccessivo pessimismo. Devo comunque anch'io dire che questa riforma della pubblica sicurezza giunge tardi e non contenta nessuno. Dobbiamo dar atto al relatore, onorevole Mammi, di aver compiuto un lavoro egregio per aver portato questo documento fino alla riva, pilotando la navicella fra marosi e secche di varia natura.

Questo provvedimento, ripeto, giunge tardi, perché si sono verificate alcune situazioni di fatto: la costituzione di sindacati influenzati, non dico dominati, politicamente e l'uno contrapposto all'altro. Questo, come storico, come giurista e come uomo politico, non mi preoccupa molto perché ognuno di noi sa che nelle lotte sindacali dei lavoratori il fatto, talvolta anche in violazione della legge, ha preceduto il diritto. Non so, onorevole

Mammì, se ella abbia realizzato la saggezza politica che consigliava Luigi Luzzatti, cioè distribuire equamente il malcontento. È questa una buona norma politica, forse non attesa, in quanto mi sembra che il malcontento tenda più da una parte che dall'altra. Quello che devo però lamentare, non come fenomeno episodico di questa vicenda, ma come fenomeno permanente, è che il Governo è stato tratto a rimorchio; e non dico questo Governo o quello precedente.

Purtroppo da molti anni a questa parte il Governo si fa sopraffare dagli eventi sociali e l'ultimo esempio è quello degli scrutini nelle scuole medie, che si è concluso ieri. L'emergenza prende cioè il sopravvento, il Governo non prevede e provvede stancamente e, quindi, anche male, dando l'impressione di essere sopraffatto o, addirittura, ricattato.

Ecco, prima di fare alcune considerazioni di carattere politico-giuridico, vorrei svolgere alcune osservazioni – e lo farò molto brevemente – che affido all'attenta considerazione del collega Mammì. La prima considerazione è, diciamo così, di carattere estetico: tutto il disegno di legge ha bisogno di una ripulitura formale. Anche ciò ha la sua importanza, anche la tecnica legislativa serve ai fini di una buona interpretazione della legge.

Vorrei dire, inoltre, che ci sono troppe deleghe (se non sbaglio 13 o 15), alcune delle quali – ed avremo modo di approfondirlo quando verremo al dibattito sui singoli articoli – hanno in sé un carattere compiutamente precettivo, sicché se ne potrebbe fare a meno, mentre altre sono generiche e bisognerà pertanto provvedere ad inserirvi criteri e principi direttivi, in conformità alla Costituzione.

Un altro difetto, che noto nel complesso (si tratta di una legge pesante, composta di 107 articoli), è che si è fatto abbondantemente ricorso allo strumento della legge anche laddove, più appropriatamente, si sarebbe potuto far ricorso al regolamento. La legge è rigida, per modificarla occorre una procedura che ben conosciamo; il regolamento, invece, è uno strumento normativo più duttile.

Vi sono poi alcune questioni particolari che non credo siano state sollevate in questa sede e che mi permetto di richiamare. Ritengo debba essere modificato lo articolo 103, concernente il condono; è pur vero che non si tratta di condono di pene, però dovrebbe essere comunque tenuta presente la logica dell'articolo 79 della Costituzione. Un termine va dunque posto, altrimenti può esservi un'incitazione ad atteggiamenti non del tutto ligi, se non addirittura illeciti.

Troppo anomalo, inoltre, il congegno dell'ultimo articolo, il 107, che prevede un tipo di delega che fa svanire le responsabilità; in esso c'è un andirivieni tra Governo e Commissioni parlamentari. Io so bene che questo indirizzo è in atto, ma non lo condivido: dobbiamo cercare di individuare sempre di più poteri e responsabilità; quando mettiamo assieme situazioni diverse le responsabilità si vanificano. È questo uno dei mali delle nostre istituzioni.

Vorrei dire ancora che non condivido una forma di contaminazione che si riscontra nel comitato nazionale e nei comitati provinciali, laddove si prevede la possibilità che a questi comitati siano chiamati appartenenti all'ordine giudiziario. Ognuno deve fare il suo mestiere: i poliziotti fanno i poliziotti ed i magistrati fanno i magistrati; tali contaminazioni, perciò, servono soltanto a confermare la fuga dalle responsabilità.

Infine, onorevole Mammì, vorrei porle un quesito; le sarò grato se al momento debito vorrà darmi una risposta. Ho l'impressione che in questa legge siano previsti due momenti di attuazione: uno immediato (e l'esempio più importante è dato dalla smilitarizzazione e, quindi, dalla sindacalizzazione), l'altro successivo, che segue cioè l'attuazione delle deleghe. Mi domando: è opportuno procedere a tappe in questa attuazione? Non c'è un collegamento fra un aspetto e l'altro? Non è bene attuare tutta la riforma nel suo complesso, per i condizionamenti che ogni aspetto esercita sull'altro, attuarla cioè in un *unicum* normativo?

Voglio dire subito, fatta questa affermazione, che i liberali sono favorevoli (lo hanno già detto i miei colleghi Costa e Biondi) all'impianto di questa riforma, che è un riforma difficile. Ritengono, però, che siano necessari taluni emendamenti, alcuni dei quali anche rilevanti. Quindi, all'esito finale del dibattito sugli emendamenti condizionano il loro voto conclusivo.

Siamo favorevoli alla smilitarizzazione perché non riteniamo che la polizia con le stellette sia, per ciò solo, più efficiente e più professionale della polizia senza stellette. Tutta l'Europa – ed anche l'Italia, prima che la polizia fosse militarizzata – ci dà dimostrazione di questo fatto. Non vogliamo, però, neppure che la smilitarizzazione trasformi il poliziotto in un soldato in borghese. Deve essere un civile, civilizzato. Certo – soggiungiamo subito – c'è uno *status* particolare per gli appartenenti alla polizia, vi è un ordinamento peculiare, che discende direttamente dalla funzione che il poliziotto esercita in uno Stato democratico. Quindi, un maggior rigore, un maggior sviluppo del principio gerarchico rispetto alla applicazione dello stesso in altri rami della pubblica amministrazione; gerarchia, dunque, ed una serie di sanzioni che non si ritrovano in altri tipi di rapporto di impiego.

Ho, peraltro, l'impressione che in alcuni settori di questa Camera si consideri la smilitarizzazione come il presupposto indispensabile per la sindacalizzazione. Certo, c'è una connessione, per quanto anche per i militari esistano formule di organismi rappresentativi come tutti sappiamo. Credo però che la smilitarizzazione debba servire a rompere quel diaframma che ancora permane fra società civile e poliziotto. Non è che tale diaframma, che questa incomprendione, siano travolti attraverso la sindacalizzazione, bensì attraverso un processo più vivo di inserzione del poliziotto nel contesto della società civile.

C'è oggi – come dicevo – un largo, diffuso fenomeno di incomprendione. Il cittadino fugge dalla polizia. Il cittadino – diciamolo – non ama la polizia. Le ultime vicende della polizia italiana, nelle quali i nostri agenti

si sono impegnati fino al sacrificio della vita, vanno suscitando un diverso clima; ma fino a poco tempo fa c'era un senso di diffidenza, quasi di fuga dalla polizia. Ciò deve cessare. Credo che uno strumento utile, ovviamente se ben adoperato, per eliminare tali resistenze e tali fughe del cittadino e della collettività rispetto alla polizia possa essere dato dalla smilitarizzazione. Ciò che è necessario è un nuovo rapporto di fiducia tra cittadino e polizia, rapporto di fiducia che finora non c'è stato. Non c'è stato anche – diciamolo francamente – perché spesso la polizia è stata impiegata in servizi di ordine pubblico, al servizio del potere, e non soltanto in epoca fascistica (in cui il fenomeno, naturalmente, era più accentuato), ma anche in epoche precedenti e talvolta successive al periodo fascista. Il cittadino sentiva che il poliziotto era una mano del potere e qualche volta rifuggiva da questo. Come criticava il potere, criticava la polizia che ne era strumento. Questo deve cessare!

Ma perché tale rapporto di fiducia si instauri e si alimenti, perché sia continuo, occorre che il poliziotto sia veramente imparziale. Non sia più al servizio del potere e neppure al servizio di un partito o di un sindacato; sindacato che nella realtà italiana, è oggi largamente influenzato da forze e da ideologie politiche.

Quando diciamo imparzialità, usiamo una parola astratta: c'è l'imparzialità del giudice, c'è l'imparzialità del pubblico amministratore, c'è l'imparzialità del poliziotto. Sono fenomeni diversi; non sono valori assoluti, ma relativi; sono tendenze. Nessuno pensa che il giudice, il pubblico amministratore, il poliziotto possano vivere in una sorta di campana pneumatica, in un ambiente rarefatto e asettico. Essi hanno invece le loro opinioni, preferenze, sentimenti. Debbono però compiere uno sforzo morale per tenersi lontani, nell'adempimento del loro dovere, da tali suggestioni. Questo è ciò cui sono tenuti il giudice, il pubblico amministratore ed il poliziotto, tutti rispettosi della legge, anche se in maniera diversa: al giudice, infatti, si affida la possibilità di operare, entro certi limiti, un'interpretazione, anche evolutiva, della legge; il pubblico amministratore ha come obiettivo, come stella polare, la tutela dell'interesse pubblico, che deve guidare l'oculato esercizio del potere discrezionale; il poliziotto ha come punto di riferimento la legge, che non può interpretare con gli stessi criteri che sono riservati al giudice. Questa è l'imparzialità, intesa come sforzo, impegno interiore; si tratta di un dato che in parte proviene dalla legge e in parte dal costume e dall'esempio.

Vorrei ora brevemente soffermarmi sul problema sindacale. Ho già detto che il fatto ha preceduto il diritto. In realtà c'è da dire che per questa parte le norme in esame non sono proprio un modello di formulazione tecnico-giuridica: esse mostrano chiaramente il travaglio del compromesso. Debbo tuttavia ripetere quanto ho già avuto in proposito occasione di dire in sede di Commissione affari costituzionali, quando si è discusso ai fini dell'approvazione di un parere che io raccomando all'attenzione del relato-

re e dei colleghi. Malamente, infatti, si dice che la polizia non può esercitare il diritto di sciopero. Ciò farebbe pensare che la polizia sia titolare del diritto, ma che non possa esercitarlo, e in tal modo aprirebbe una serie di problemi, politici ma anche costituzionali. Sbaglierò (so che vi sono dei colleghi di sinistra che sostengono tesi diverse), ma a mio avviso (ma anche secondo il parere di autorevoli giuristi) alla polizia non spetta il diritto di sciopero, come non spetta la possibilità di sindacalizzarsi in senso tecnico, in rapporto cioè alle norme costituzionali sull'organizzazione sindacale. Il cosiddetto sindacato di polizia è in realtà un'associazione, che deriva la sua legittimazione dall'articolo 18 della Costituzione. Ho constatato con piacere, sfogliando una serie di sentenze della Corte costituzionale indicatemi dal collega Mammì, che in una sentenza del 1969 il relatore Mortati sostiene, sia pure di sfuggita, proprio questa tesi, cioè che per alcune categorie di pubblici dipendenti l'associazionismo non è collegato all'articolo 39 della Costituzione, che regola l'organizzazione sindacale, bensì all'articolo 18, che regola il diritto di associazione. Questo ha una grande importanza, poiché conferma che vi sono alcune categorie di pubblici dipendenti, che sono esattamente quelle indicate nel terzo comma dell'articolo 98 della Costituzione, che ineriscono immediatamente alle istituzioni: sono le istituzioni in movimento. Avrebbe detto il mio maestro di diritto pubblico all'università di Roma che c'è un'immedesimazione organica con le istituzioni e vi sono istituzioni dello Stato che non possono subire pause, arresti o sospensioni: non si può fermare la giustizia, la rappresentanza diplomatica all'estero, cioè la personalità internazionale dello Stato, la difesa rappresentata dall'esercito, la sicurezza interna, rappresentata dagli agenti ed ufficiali di pubblica sicurezza. Questi sono elementi – direbbe il Mortati – coesenziali allo Stato; è impossibile immaginare che il principio di continuità dello Stato ad un certo momento subisca un'interruzione, una parentesi, senza che venga meno lo stesso concetto di Stato. Ed è perciò – ripeto – che non si tratta di eliminare l'esercizio, in quanto non spetta il diritto stesso.

Ora, se lo si vuole chiamare sindacato ci si accomodi pure; nel nostro paese vi è un diffuso sentimento di ossequio verso il nominalismo, ci sono certi nomi che piacciono più di altri e quindi chiamiamolo pure sindacato, ma la realtà è che questi organismi rappresentativi della polizia assomigliano molto più a quelli che abbiamo creato nell'ambito delle forze armate – organismi altrettanto rappresentativi ed autorevoli – che non a un sindacato ex articolo 39 della Costituzione. Quindi niente sciopero.

Il collega Felisetti afferma che vi è una rinuncia del sindacato; ma che modo di esprimersi è questo? Questo è un discorso politicamente, istituzionalmente, giuridicamente inaccettabile, in quanto il diritto di sciopero non spetta perché non spetta e non perché i sindacati vi rinuncino. Oltretutto un discorso di questo genere sarebbe incostituzionale e mi meraviglia che un uomo fine come l'amico Felisetti sia potuto accedere ad una interpretazione di tal genere.

Siamo di fronte ad un fenomeno crescente nell'uso dello sciopero; ho letto l'altro giorno un articolo che molti colleghi, soprattutto piemontesi, avranno visto su *La Stampa* di Torino, intitolato «Il Leviatano», nel quale si ricordavano tutti i guasti che l'abuso dello sciopero produce. Oggi abbiamo anche un'altra deviazione – correggetemi se sbaglio, ma il mio punto di vista lo traggo dall'esame della realtà – che deriva dal fatto di usare lo sciopero non tanto per tutelare autenticamente interessi di categoria quanto per fare concorrenza ad altri sindacati. Questa è una deviazione, è un abuso dello sciopero e pertanto dobbiamo stare molto attenti in questa materia ed evitare sia lo sciopero in senso proprio, sia le forme sotterranee e surrettizie. Comunque quando giungeremo all'esame dell'articolo 84 mi permetterò di esprimere qualche preoccupazione al riguardo.

Un altro punto che desidero sottolineare si riferisce al pluralismo sindacale; credo che non se ne potesse fare a meno perché, o in base all'articolo 39 primo comma o in base all'articolo 18, era difficile costringere in una sola associazione il sindacato. Dobbiamo renderci conto realisticamente, senza enfasi in un senso o in un altro, senza ottimismo e senza pessimismi, che il pluralismo sindacale porta fatalmente ad un antagonismo e dobbiamo anche renderci conto che le ragioni di questo antagonismo, che può anche esplodere in un conflitto, possono essere determinate da motivazioni politiche. Pertanto avrei visto con piacere, onorevole Mammi, e non so se ancora ci si possa arrivare mediante emendamenti, che questo pluralismo trovasse un momento di unità. Sarebbe stato quindi opportuno – possono farlo volontariamente le associazioni – che la legge stessa avesse trovato nel Consiglio nazionale di polizia il momento di raccordo e di unificazione, come era in parte in un testo originario in cui si diceva che gli accordi economici dovevano essere approvati dal consiglio nazionale. Ma questi sono argomenti particolari, e li vedremo quando esamineremo gli articoli.

L'esigenza di un momento unificatorio del pluralismo, che sfocia nell'unità dal punto di vista associativo e nell'unità dal punto di vista dei comportamenti, mi sembra un elemento indispensabile per effettuare quella che anche nel disegno di legge si chiama l'autonomia della pubblica sicurezza.

Noi accogliamo con favore quanto nella legge è detto in favore della professionalità della pubblica sicurezza. Oggi noi ci troviamo di fronte ad uno Stato che non fa quello che dovrebbe fare, e fa spesso quello che non dovrebbe fare. Forse è un fenomeno diffuso anche in altri paesi d'Europa. Per restare nel nostro campo, non fa, ad esempio, tutto ciò che è necessario per mantenere la sicurezza; e difatti abbiamo un fenomeno esplosivo di polizie private. Ora, se c'è una funzione tipicamente pubblica, anzi di Stato, è la funzione della sicurezza; ed io mi auguro che, portando avanti questa riforma, il fenomeno della polizia privata, se non eliminato del tutto, almeno venga notevolmente ridotto.

Vorrei fare un'ultima considerazione, malinconica: io vado sempre meno credendo nella legge, soprattutto dinanzi a certi fenomeni sociali. Come volete che la legge disciplini lo sciopero? Se un milione di cittadini scioperano, qualunque legge è travolta, siamo alla rivoluzione, c'è la rottura della legalità.

Anche tutte queste norme, quindi – che bisogna peraltro inserire, e noi come liberali insistiamo su questo – di non affiliazione, di non accordi, certo sono un freno legale; però il fatto può prendere anche qui il sopravvento. Se una associazione sindacale più o meno politicizzata prende le difese del cosiddetto sindacato di polizia, chi lo può proibire? Se fa una manifestazione di solidarietà, anche al limite con uno sciopero di adesione (è stato ammesso anche dalla Corte costituzionale), chi lo può proibire?

Certo, la legge costituisce sempre un limite, però vi sono delle situazioni in cui la legge viene travolta. Ecco, dobbiamo fare in modo che queste situazioni non si verifichino. Allora il discorso sulla pubblica sicurezza, sulla cosiddetta polizia di Stato si inquadra in un discorso più generale che è tutto politico. E noi viviamo in una fase storica in cui c'è una spiccata tendenza, una spinta, all'impossessamento, da parte dei partiti e dei sindacati, delle istituzioni.

Io la vedo, vorrei dire fisicamente, questa specie di orditura di nuovo feudalismo; vedo questo arcipelago di enti, soggetti vari, politici ed economici, influenzati da questo o da quel partito. Forse, stando nel mezzo del dramma, non abbiamo il distacco necessario per vedere il fenomeno. Ecco, dobbiamo cercare di fare in modo che la polizia non sia travolta da questa tendenza. Le leggi servono, ma allora ci vuole un comportamento: dobbiamo fare in modo che la polizia, che è parte dello Stato, che è coesistente allo Stato, si sottragga come un'isola da questo fenomeno.

Allora è un problema di comportamento delle forze politiche, di trattamento economico, di *status*, e quindi il discorso diventa squisitamente politico: questo aspetto della polizia di Stato si inserisce in un modo di vedere il governo della cosa pubblica più in generale.

Concludendo, vorrei riaffermare che noi liberali insistiamo in particolare su un punto della nostra proposta, che mi pare sia stato fatto proprio, su mia iniziativa, dalla Commissione affari costituzionali nel suo parere; mi riferisco al coordinamento tra le varie forze di polizia, certamente difficile perché difficile è affidare un compito di questo genere ad un'autorità civile, qual è il ministro dell'interno con i suoi vari organismi ausiliari e periferici, i prefetti. Ed io sono per il loro mantenimento; i tempi di Einaudi sono passati, ci sono le regioni, ci sono altre istituzioni e bisogna tenerne conto, ma occorre che tutte le forze di polizia si sentano in una situazione di parità e che non si possa domani affermare da parte dei carabinieri o della Guardia di finanza che, non avendo il sindacato, guadagnano di meno o sono trattati peggio.

Noi abbiamo proposto una norma che suggerisce una sorta di parificazione automatica del trattamento economico complessivo a parità di livelli o di profili professionali, secondo la nuova dizione. Questo è un punto molto importante.

Dicevo all'inizio del mio intervento che non ho il pessimismo dell'amico Costamagna, ma l'ottimismo del desiderio; e noi liberali ce la metteremo tutta perché questo provvedimento possa essere migliorato con spirito di collaborazione.

Come ha affermato molto bene ieri il collega Biondi, noi non crediamo che sia indispensabile a tutti i costi un consenso molto vasto; se c'è, tanto di guadagnato, ma un consenso su un certo tipo di polizia nello Stato democratico. Non vorrei che perdessimo la linea di ciò, soltanto per il gusto di avere una maggiore quantità di consensi. Non è un problema di quantità, ma di qualità (*Applausi - Congratulazioni*).

Seduta del 17 luglio 1980

*Bozzi illustra l'emendamento 85.8, firmato anche da Biondi, Costa, Giorgio Ferrari e Sterpa, volto a sostituire l'articolo 85 del provvedimento in esame. L'emendamento recita: «Agli appartenenti alla Polizia di Stato non competono il diritto di sciopero e il ricorso ad azioni sindacali sostitutive di esso». Nello svolgere l'emendamento, egli ritorna sul concetto che alla Polizia non spetta il diritto di sciopero per il suo status, quindi non è corretto vietare un diritto a un soggetto che non ne ha la titolarità.*

**Bozzi.** Nel testo dell'articolo 85 c'è secondo me un errore di grammatica giuridica, con sospetto di incostituzionalità, e un diffuso equivoco. In tutte le norme, in tutti i precetti giuridici, soprattutto in quelli che riguardano la materia che stiamo trattando, sarebbe necessaria la massima chiarezza, in modo da ridurre gli spazi di discrezionalità che potrebbero dar luogo a pericolosi contenziosi. In questo testo si vieta agli appartenenti alla polizia di Stato l'esercizio del diritto di sciopero, ciò che significa riconoscere loro la titolarità di tale diritto. Questa è una stortura, perché si attribuisce una titolarità completamente disarmata. Si tratta forse di un omaggio al nominalismo? Abbiamo parlato di sindacati, mentre siamo in presenza di organi diversi? Vogliamo dire che sono titolari del diritto di sciopero, ma non lo potranno mai esercitare? È - ripeto - una stortura giuridica, con sospetto di incostituzionalità.

Quando il collega Rodotà ha ricordato la giurisprudenza della Corte costituzionale: - non voglio adesso entrare nella discussione se fosse un argomento indispensabile ai fini del dispositivo -, ha detto che con legge ordinaria, in applicazione dell'articolo 40 della Costituzione, il legislatore ordinario può incidere sia sulla titolarità sia sull'esercizio di quel diritto.

Viceversa, qui si vuol lasciare la titolarità senza disciplinare l'esercizio, ma piuttosto eliminandolo; e questa francamente è una stortura giuridica che pregherei di correggere.

L'altro aspetto è quello dell'equivoco, perché il modo di formulare l'articolo mi ha fatto ricordare un aneddoto che ebbe a raccontare all'Assemblea Costituente Piero Calamandrei; e, se i colleghi consentono, lo vorrei raccontare anch'io.

**Boato.** ...anche perché non c'eravamo.

**Bozzi.** Non eravate neppure nati.

Commentando un articolo – non ricordo quale – della Costituzione, Piero Calamandrei ebbe a raccontare questo fattarello che si svolgeva a Firenze durante la prima guerra mondiale; c'era uno strillone che a squarciagola gridava: «Grande vittoria italiana», per poi dire sottovoce «Non è vero niente». Ora noi in questi articoli, anche per quello del quale abbiamo discusso poco fa con tanti fiumi di parole, annunciamo prima il principio e poi diciamo che non è vero niente. Anche qui diciamo che eliminiamo lo sciopero per poi dire che se lo si fa in un certo modo...

**Presidente.** Ad esempio, con gli occhi bassi...

**Bozzi.** ...con gli occhi bassi, può andare.

Ora, francamente un atteggiamento di questo genere non mi entusiasma. Concludendo, secondo il mio punto di vista che ho già espresso in sede di discussione sulle generali e che non ripeterò, alla polizia non compete il diritto di sciopero per il suo *status*. Quindi anche il discorso dell'amico Rodotà, acuto per altri aspetti, cade, perché lo sciopero può essere esercitato anche per quelle finalità previste dall'articolo 3 della Costituzione, ma soltanto per chi ne ha il diritto. Secondo il mio punto di vista, considerando l'inerenza della funzione della polizia alle istituzioni dello Stato che non ammettono soste e pause, alla polizia stessa non spetta il diritto di sciopero.

*Sull'emendamento il relatore Oscar Mammi esprime parere contrario, lo stesso è respinto dall'Aula con 415 voti contrari e 48 favorevoli.*

*Il giorno successivo il disegno di legge è approvato con 396 voti favorevoli, 49 contrari e 1 astenuto. Dopo ulteriori passaggi parlamentari, diverrà poi la legge 1° aprile 1981, n. 121 («Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza»).*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULL’AFFIDAMENTO AL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA  
DELLA RESPONSABILITÀ DELLA  
CORRETTEZZA TECNICA DELLE LEGGI

Seduta del 23 giugno 1980

*Il 23 giugno 1980 Bozzi illustra una sua interpellanza (n. 2-00068) diretta al Governo. Partendo, tra l'altro, dal fatto che lo Stato è costretto sempre più ad intervenire in vasti settori mediante leggi speciali e che la legislazione è ormai sovrabbondante di finalità e di programmi, Bozzi chiede se non sia il caso di affidare al Ministro di grazia e giustizia la funzione di responsabile della correttezza tecnica delle leggi e dell'individuazione dell'indirizzo politico delle norme nonché di seguire, in generale, il processo formativo delle leggi.*

*Nello svolgimento dell'interpellanza, egli paragona la legislazione italiana alla dantesca «selva selvaggia». Egli sottolinea la stratificazione della legislazione, con leggi del secolo precedente ancora in vigore, che rende difficile il processo interpretativo alla luce dei principi contenuti nella Costituzione. Bozzi ritiene al tramonto il sistema del codice civile, visto l'aumento considerevole delle leggi speciali, inoltre la norma perde sempre più in precisione, per acquistare in duttilità e discrezionalità, anche da parte del giudice. Appare indispensabile che si metta ordine, poiché l'indirizzo politico ne risulta incerto e manca un coordinamento legislativo. Egli auspica pertanto un raccordo dell'ufficio legislativo del Governo con quelli delle Camere, un ripensamento sugli uffici legislativi dei ministeri e il disboscamento di una «legislazione superata ed anacronistica».*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevoli sottosegretari, a chi guardi nel suo insieme la legislazione italiana, e non soltanto quella di diritto privato, si presenta l'immagine dantesca della «selva selvaggia». Io farò soltanto alcune notazioni. Noi siamo in una fase storica di instabilità della società, che presenta una crescente e incessante domanda di norme e un consumo di esse. Secondo i romani, non era un buon segno (*plurimae leges, corruptissima respublica*): pare che le sole regioni abbiano sfornato 5 mila leggi.

Questa legislazione è, come dire, stratificata: da leggi del secolo scorso, forse di oltre cento anni fa, ancora vigenti – e, diciamolo tra parentesi, a

volte non le peggiori – a leggi recenti, fasciste, prefasciste, mal coordinate, a volte mal scritte, con terminologia imprecisa. Su tutta questa normazione tanto caotica, spesso contraddittoria, si proietta la luce della Costituzione con la certezza dei suoi principi: quindi, vi è un processo interpretativo molto difficile. Questo è lo sfondo.

Ora, se il sottosegretario consente, io vorrei enunciare alcune connotazioni particolari nel campo normativo. La prima è questa: che è venuto meno il monopolio legiferante del Parlamento; sia perché al di sopra del Parlamento esiste la Comunità europea, con le sue fonti di produzione giuridica, i regolamenti e le direttive, con diversa efficacia, come ognuno sa; sia perché al di sotto del Parlamento si colloca la potestà legislativa delle regioni. Quindi, esigenza di intervento dello Stato per adattare l'ordinamento interno al comunitario, per dare alle regioni le leggi-quadro, per assicurare (con un momento unitario) mediante l'eventuale impugnazione delle leggi regionali, l'unità dei fondamentali principi legislativi della Repubblica.

La seconda connotazione è l'avvio al tramonto del sistema del codice civile: la centralità del codice di diritto privato va scomparendo. E ciò in relazione a quel fenomeno, che dianzi denunciavo, di non stabilità della società. Il codice è l'espressione di una società stabile; la nostra società è percorsa invece da convulsioni di diversa natura. Di qui, al posto di quello che chiamerei macrosistema del codice, l'insorgere di microsistemi mediante leggi speciali: noi siamo in una fase storica in cui prevalgono le leggi speciali. Siamo di fronte a una società frammentata. Un giurista illustre, che ha studiato questi fenomeni, l'ha chiamata addirittura «pulviscolare». Lo stesso cittadino, come tale, va scomparendo; vi sono i cittadini, incapsulati in aggregazioni particolari (associazioni o sindacati); non c'è più la locazione, ci sono le locazioni; non c'è più la proprietà, ci sono le proprietà; non c'è più la vendita, ci sono le vendite.

Ecco che questo tipo di società si proietta naturalmente (io non faccio una critica al fenomeno, cerco di osservarlo) sulla legislazione.

Vorrei ancora evidenziare un'altra connotazione: noi cediamo ad un tipo di normazione che direi finalistica. Ognuno di noi può citare infiniti esempi di leggi che cominciano con le parole: «allo scopo di, al fine di». Quindi, si va perdendo la norma intesa come precetto preciso, come regola dell'operare umano, regola di condotta; e la norma acquista duttilità, discrezionalità, sicché aumentano i poteri del giudice, momento molto importante che, se incrementato, può trasferire l'asse della garanzia – che è, o dovrebbe essere, certezza – della legge al giudice: prevale il momento dell'interpretazione libera, spesso collegata con l'interpretazione della così detta coscienza collettiva.

È un fenomeno che io qui esprimo in sintesi, ma sul quale voglio richiamare la attenzione dei colleghi e anche dell'onorevole sottosegretario. Quindi, le leggi finalistiche: aumenta la discrezionalità del giudice, diminuisce la regola precettiva.

Un'altra connotazione, che diventa sempre più frequente, è che il negozio bilaterale, il contratto, viene assunto come presupposto o addirittura come contenuto della legge. Gli esempi sono numerosi e tutti li conosciamo: mentre una volta la legge era espressione unilaterale del potere legislativo, oggi il potere legislativo mette una veste ad un corpo normativo fabbricato da altri (i sindacati, più spesso, o altre forze sociali). Per ripetere la frase di un illustre giurista, si ha «il corpo del contratto e l'anima della legge». Anche ciò porta a fenomeni di interpretazione, perché non si tratta più dell'interpretazione della legge nella sua struttura tradizionale, ma dell'interpretazione di un contratto cui si dà l'abito e la forza della legge.

Mi sono permesso di prospettare rapidamente queste situazioni per trarne quale conclusione? Mi si potrebbe dire: che cosa volete dal Governo? Credo che tutti coloro che, per l'uno o per l'altro verso, sono – come si dice con frase abusata – operatori del diritto (o anche semplici cittadini destinatari della norma) sentano l'esigenza che si metta ordine in questa materia, nella misura in cui si può dare, perché certo la società esplode con le sue domande, alle quali bisogna pur dare una risposta.

Il problema è politico e tecnico. Politico in quanto attiene all'indirizzo. Da noi l'indirizzo politico è, quando non confuso, incerto, come riflesso di una condanna storica che è la coalizione di maggioranza o di Governo tra partiti diversi e, qualche volta, fra partiti non omogenei: esiste quindi l'esigenza di un compromesso, che rende sfumato ed evasivo l'indirizzo politico e la norma giuridica che dell'indirizzo politico è la traduzione. Si tratta di un problema politico, che non si può risolvere facilmente.

C'è poi un problema tecnico, di stesura, di formulazione, di coordinamento. Ed è su questo aspetto che si può maggiormente svolgere l'intervento del Governo.

Da anni, da varie legislature, ho sempre inutilmente richiamato l'attenzione dei diversi Ministeri sull'esigenza di dar vita ad un grande ufficio legislativo. Che questo abbia sede presso il Ministero della giustizia (come ho accennato nella mia interpellanza) o sia una delle branche (come credo più appropriato) della Presidenza del Consiglio, nell'assetto che un giorno si dovrà pur darle – almeno me lo auguro –, è un problema importante, ma marginale. Il problema vero è di sostanza: l'esigenza di seguire la legislazione, di indirizzarla, anche di coordinarla.

Si nota, dunque, l'esigenza di un intervento del Governo; e aggiungo primariamente del Governo, perché, fra le altre, noi abbiamo questa stortura nel nostro modo di governare: materie che dovrebbero essere riservate all'iniziativa del Governo, non per legge, ma per valutazione istituzionale e politica, diventano di iniziativa di singoli parlamentari. Non c'è nessuna norma che lo vieti; però esiste una logica del sistema. Invece abbiamo visto (per citare un esempio all'ordine del giorno) che, per la riforma di pubblica sicurezza, il Governo è stato trascinato da iniziative dei parlamentari; potrei ricordare il Consiglio superiore della magistratura ed altri istituti coes-

senziali al sistema ed alla struttura di uno Stato democratico. Bisogna seguire la legislazione, anche quella di iniziativa parlamentare, mediante un raccordo dell'ufficio legislativo del Governo con quelli, competentissimi ed esperti, delle due Camere, per un coordinamento, al fine di evitare sfasature e per lo meno ridurre, se non eliminare, il male del frastagliamento della nostra normazione.

Onorevole sottosegretario, ella sa che esistono presso ogni Ministero (ed anche presso enti pubblici) uffici legislativi: secondo me è un punto da rivedere e correggere, perché è giusto che la proposta parta dotata di un certo corredo tecnico, ma occorre anche poter valutare la singola proposta nel contesto generale del sistema normativo; altrimenti si creano aberrazioni. È necessario sfolire il bosco delle leggi eliminando norme inutili e tanti inutili *referendum*. Questo disboscamento di una legislazione superata ed anacronistica, anche col ricorso ai testi unici, strumento valido nelle due accezioni in cui esso può essere esercitato (di adeguamento e coordinamento), in definitiva renderebbe omaggio alla certezza del diritto e ai rapporti fra cittadini.

**Presidente.** L'onorevole sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri ha facoltà di rispondere.

**Bressani, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri.** Fra i soggetti investiti del potere di iniziativa delle leggi, l'articolo 71 della Costituzione indica in primo luogo il Governo, con ciò volendo significare che tale potere va esercitato collegialmente e che il suo esercizio impegna la responsabilità di tutti i ministri: il principio della collegialità dell'iniziativa legislativa è garantito nel sistema legislativo della Repubblica attraverso i seguenti istituti. Innanzitutto, un preventivo concerto sui testi normativi fra tutti i Ministeri interessati *ratione materiae* ai singoli provvedimenti legislativi; poi, una diramazione dei progetti a tutti i Ministeri; l'approvazione degli schemi di disegni di legge e degli altri atti aventi forza di legge (decreti legislativi e decreti-legge) da parte del Consiglio dei ministri; l'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge al Parlamento da parte del Presidente della Repubblica.

In questo sistema giuridico-costituzionale, l'accentramento in un solo Ministero (quello di grazia e giustizia) del compito di elaborare (sotto questo profilo, mi sembra che l'onorevole Bozzi abbia sollevato qui la questione che ci occupa) tutti i progetti di legge di iniziativa governativa e di seguirne gli ulteriori sviluppi sino al loro perfezionamento, non appare coerente. Occorre infatti considerare che i singoli disegni di legge sono intesi alla disciplina di singoli affari e materie, e che tali affari e materie mettono capo alla responsabilità dei singoli ministri. Conseguentemente, non può essere sottratta al ministro responsabile non soltanto l'impostazione, ma neanche l'elaborazione dei progetti normativi relativamente agli affari di sua compe-

tenza, né può essergli sottratto il potere di seguire gli ulteriori sviluppi di tali progetti, perché nel loro decorso parlamentare questi sono soggetti a modifiche e rifacimenti la cui valutazione non può essere demandata ad un soggetto diverso da quello sul quale ricade la responsabilità inerente.

In definitiva è quindi da ritenere che non si ponga sotto il profilo formale, né sotto quello sostanziale, il problema di unificare in un solo ufficio di un solo Ministero le attività di impostazione e di elaborazione dei provvedimenti legislativi adottati dal Governo. Esiste invece un problema di generale coordinamento delle iniziative legislative assunte, in ragione delle rispettive competenze, dai singoli ministri; così come esiste un problema di valutazione globale, anche dal punto di vista dell'ordine prioritario, degli indirizzi politici da perseguire e realizzare attraverso lo strumento normativo. Ma questo coordinamento interministeriale e queste valutazioni globali sono attribuzioni costituzionali esclusive del Presidente del Consiglio sul piano individuale e del Consiglio dei ministri su quello collegiale. Trattasi, infatti, di funzioni che presuppongono una posizione di sovraordinazione dell'organo che ne è investito rispetto ai Ministeri; e questa posizione non potrebbe in alcun caso essere attribuita ad un Ministero rispetto agli altri; come del resto è stato sempre riconosciuto, anche in passato, quando non esisteva l'esplicita disposizione ora contenuta nell'articolo 95 della Costituzione, che riserva al Presidente del Consiglio dei ministri la direzione della politica generale al Governo, il mantenimento dell'unità di indirizzo politico ed amministrativo, la promozione ed il coordinamento dell'attività dei Ministeri.

È quindi nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri che devono necessariamente trovare collocazione le strutture operative per l'esercizio di queste potestà, qualunque sia il settore nel quale esse si esercitano, compreso quello relativo all'attività legislativa.

Per quanto riguarda il Ministero di grazia e giustizia, al quale l'interpellanza in particolare si riferisce, non vi è dubbio che – a parte la piena disponibilità dei provvedimenti legislativi di propria competenza – la sua partecipazione al processo di formazione degli altri progetti di legge di iniziativa del Governo (partecipazione che costituisce una facoltà comune a tutti i Ministeri) assuma particolare rilevanza sotto il profilo tecnico-giuridico e costituzionale, in ragione della specializzazione professionale del personale ad esso addetto che è formato, per le attività dirigenziali e di studio, esclusivamente da magistrati.

Tale partecipazione, oggi assicurata dalla normativa e dalla prassi vigente, che consentono al Ministero anzidetto di intervenire, sia direttamente nei confronti dei singoli Ministeri, sia in sede di riunioni di coordinamento che si tengono periodicamente presso la Presidenza del Consiglio, sia infine in sede di Consiglio dei ministri, su tutti i disegni di legge ed altri atti aventi forza di legge proposti o adottati dagli organi di Governo, va peraltro indubbiamente potenziata, soprattutto al fine di garantire, sul piano della tecnica legislativa, l'adozione di schemi normativi e terminologie uniformi.

Le esigenze di certezza delle norme legislative, cui faceva riferimento l'onorevole Bozzi, in termini di vigenza e ambito di operatività, che sono alla base delle richieste rivolte dall'onorevole interpellante e che sono acutamente avvertite dagli operatori del diritto e da tutti i cittadini, non sono trascurate dal Governo, che si è infatti impegnato, all'atto della sua presentazione in Parlamento, a richiedere le necessarie deleghe e ad operare concretamente perché la legislazione vigente possa quanto meno consolidarsi attraverso la compilazione di testi unici che raccolgano le disposizioni nelle materie di maggiore interesse.

È certamente presso il Ministero di grazia e giustizia, in ragione della ricordata specializzazione professionale del personale addetti, che avranno sede gli studi preliminari alle stesse richieste di delega e, ove queste siano rilasciate, gli studi per la redazione dei testi unici. Come è certamente presso lo stesso Ministero che troverà collocazione quell'organo che, sempre secondo gli impegni che il Governo ha assunto, dovrà operare, attraverso anche gli opportuni collegamenti con il Parlamento, per il conseguimento del massimo possibile di uniformità della terminologia legislativa.

In definitiva è certo che le funzioni del Ministero di grazia e giustizia, ed in particolare quelle del suo ufficio legislativo, saranno potenziate ed indirizzate nel senso sopra indicato; né è da escludere che le funzioni stesse possano essere considerate per una più compiuta disciplina preferibilmente in sede di riordinamento di quel Ministero; come del resto si era fatto con gli schemi di decreti legislativi a suo tempo disposti, e poi non perfezionati, per l'attuazione della delega di cui alla legge 28 ottobre 1970, n. 775.

È invece da escludere che allo stesso Ministero possano essere attribuite funzioni di coordinamento e di indirizzo legislativo sul piano generale, perché tali funzioni, in quanto riservate dalla Costituzione al Presidente del Consiglio, potranno essere strutturate e disciplinate solo nel contesto dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri.

**Presidente.** L'onorevole Bozzi ha facoltà di dichiarare se sia soddisfatto.

**Bozzi.** Ringrazio l'onorevole Bressani per la diligente risposta che ha creduto di darmi. Concordo con molte delle cose che egli ha detto. Non ho fatto cenno specifico, nella mia illustrazione, ad un problema di Presidenza del Consiglio o Ministero di grazia e giustizia; anzi, ho mostrato una qualche preferenza per l'attribuzione delle funzioni di coordinamento ad un ufficio della Presidenza del Consiglio dei ministri. Però, mi permetto di richiamare ancora l'attenzione del sottosegretario, naturalmente nei limiti dei poteri del Governo, sui fenomeni sociali ai quali ho accennato e sulla ripercussione che essi hanno sul modo di legiferare.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULL'UCCISIONE DEL SOSTITUTO PROCURATORE  
DELLA REPUBBLICA DI ROMA MARIO AMATO

Seduta del 27 giugno 1980

*Il 23 giugno 1980 il sostituto procuratore della Repubblica di Roma Mario Amato viene assassinato ad opera dei "Nuclei armati rivoluzionari". Egli aveva svolto indagini, tra l'altro, nell'ambito dell'inchiesta sull'eversione neofascista nella Capitale e nel Lazio.*

*Il 27 giugno vi è lo svolgimento alla Camera dei deputati di numerose interrogazioni e interpellanze sull'accaduto. Tra queste, l'interrogazione n. 3-02061, a firma di Biondi e Bozzi, chiede ai Ministri dell'interno e di grazia e giustizia perché non siano state assicurate adeguate misure di sicurezza per un magistrato impegnato nella lotta contro il terrorismo e la criminalità e quali siano le iniziative che il Governo intende porre in essere a tutela dei magistrati.*

*Il Ministro dell'interno Rognoni dichiara che «il numero delle persone esposte (...) alla minaccia terroristica è quanto mai ampio; esso, del resto, non può essere quantificato individuando una o più categorie di soggetti» e che «il Governo sta compiendo un rilevante quanto doveroso sforzo per garantire lo svolgimento in condizioni di sicurezza della funzione giudiziaria e la vita stessa dei magistrati più esposti» e, con riferimento al dottor Amato, «era in corso l'adozione di ulteriori misure (cioè la predisposizione di una scorta), volte alla sua protezione».*

*Nella sua replica, Bozzi ritiene che il terrorismo non sia sulla fase del tramonto e che esso sfrutti le inefficienze dello Stato per operare. Per rispondere adeguatamente a tale minaccia occorre un impegno di polizia che svolga un'azione preventiva e repressiva più efficace, nonché una risposta politica per una maggiore rappresentatività parlamentare della società italiana.*

**Bozzi.** Diceva un eminente uomo politico francese che su certi problemi occorre pensare molto e parlare poco. Noi invece ne parliamo molto e forse vi pensiamo poco, o, meglio, provvediamo poco.

Vorrei innanzitutto trarre dalla vicenda del giudice Amato una prima considerazione. Non abbandoniamoci all'illusione, che pure ho visto qua e là serpeggiare in discorsi e scritti, che il terrorismo sia sulla fase del tra-

monto. Certo, ce lo auguriamo, ma il terrorismo è ancora forte e aggressivo. Lo stesso episodio di cui dà notizia oggi la stampa, di un treno fermato in Piemonte, aggiunge una beffa alla tragedia degli altri giorni. Occorre quindi essere vigili. Mi rendo conto dell'impegno posto dall'onorevole Rognoni e ho percepito l'afflato umano, quando ha parlato della sua personale amarezza. C'è però, onorevole Rognoni, una considerazione obiettiva da fare: esistono inefficienze e il terrorismo, attraverso queste vicende, segna dei punti al suo attivo. Non voglio ora prendere in esame il cosiddetto sciopero dei magistrati. Mi rendo conto del loro stato d'animo. Certo, però, la paralisi dell'amministrazione della giustizia, risolvendosi in definitiva in paralisi dello Stato (perché quando la giustizia si ferma, si ferma lo Stato) è un punto all'attivo del terrorismo.

Bisogna pensarci seriamente; non chiedo le dimissioni di nessuno, però qualcosa si deve fare non per alimentare indirettamente – come diceva il collega Vernola – ciò cui i terroristi tendono, cioè la destabilizzazione dello Stato, ma per creare i presupposti di una più efficace ed adeguata lotta al terrorismo. Se qualcuno deve essere sostituito, lo si sostituisca: anche questo è un modo per combattere meglio il terrorismo.

Bisogna fare un'ultima considerazione: forse non abbiamo ancora intuito che il terrorismo è un fatto politico, è la manifestazione di una visione aberrante, ma politica. Quando si parla di «partito armato» siamo più attratti dall'aggettivo che dal sostantivo; è armato, è terribile, è barbarico, però è un partito, e questo ci deve far riflettere sui modi più incisivi per combatterlo; modi che non si esauriscono – secondo il mio punto di vista – nel ricorso alla polizia. Certo, occorre una polizia che svolga un'azione preventiva e repressiva più efficace; cosa difficile, me ne rendo conto, cosa anche nuova, e perciò difficile. Nuova perché la nostra polizia non ha mai avuto dinanzi a sé, nella sua storia, questo tipo di delinquenza politica. Ma il tutto non si esaurisce, onorevoli colleghi, nell'attività di polizia: dobbiamo fare un discorso politico, che riguarda il nostro modo di comportarci, le tendenze compromissorie tra forze politiche diverse che lasciano dei vuoti, che non hanno più una rappresentatività in Parlamento. In Parlamento si sono spente alcune voci che, non trovando in questa sede la loro rispondenza e la possibilità di manifestare, vanno sulle piazze, e a volte, barbaramente sparano e uccidono. Quindi è un discorso politico che dobbiamo fare a noi stessi, uomini politici, parlamentari, per un nuovo rapporto dialettico tra le forze, per una maggiore rappresentatività politica e parlamentare della società.

Credo che se mediteremo su queste cose la lotta al terrorismo potrà essere meno difficile.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUI PROBLEMI DELLA GIUSTIZIA

Seduta del 29 luglio 1980

*Il 29 luglio 1980 inizia una discussione su mozioni e interpellanze sui problemi della giustizia.*

*Bozzi interviene per illustrare la mozione n. 1-00093, firmata anche da Biondi, Costa e Zanone. Egli sottolinea come tutte le forze politiche lamentino la situazione della giustizia, senza che una soluzione sia trovata, con i problemi in materia che aumentano. Il problema della magistratura richiede, per l'esponente liberale, una soluzione complessiva dal punto di vista normativo, poiché in tanti anni non vi è stato un cambiamento né nei mezzi a disposizione, né nella legislazione. Quest'ultima tende alla frammentazione, con l'aumento della legislazione speciale e la stratificazione normativa. Tali problemi devono essere risolti all'interno di un quadro organico che abbia al suo centro la figura del giudice.*

*Il dibattito si concluderà nella seduta del 31 luglio, con l'approvazione della risoluzione Speranza, Felisetti e Del Pennino n. 6-00036, con 325 voti a favore e 270 contrari. Su di essa il Governo aveva posto la questione di fiducia. Con tale approvazione, la Camera, tra l'altro, «riconferma l'accettazione della strategia e degli indirizzi operativi indicati dal Governo nelle dichiarazioni programmatiche del 14 aprile 1980 e riconosce l'impegno e la positività delle iniziative già assunte dal Ministro di grazia e giustizia».*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Presidente del Consiglio, debbo dire che questi dibattiti sulla giustizia suscitano in me qualche malinconia perché sono stanchi e ripetitivi. Credo che rare volte si sia verificata una concordia di opinioni su questo tema; chi legge le diverse mozioni e interpellanze le vede intessute dalle stesse critiche, qualcuna più intensamente, ma sempre censure. Nella mozione comunista la censura diventa sfiducia, tocca il livello della costituzionalità ma la sostanza non muta. Una concordia raramente ottenibile in questo Parlamento. Accanto alla nostra critica si aggiunge quella dura espressa dalla Corte dei conti.

Noi dibattiamo il tema della giustizia in un momento peculiare della nostra vita quando vi sono, se non erro, dieci milioni di procedimenti giudiziari in corso, una domanda di giustizia che non riceve risposta; quando le

carceri esplodono e le evasioni – sia pure in misura ridotta rispetto al passato – non mancano, e all'interno delle carceri la riforma penitenziaria è ben lungi dall'aver applicazione; quando i magistrati muoiono, come sappiamo, e scioperano. Questo fenomeno dello sciopero dei magistrati è grave, soprattutto perché non suscita più in noi alcun senso di rivolta e nemmeno di sorpresa: ci andiamo assuefacendo al peggio; scioperano i magistrati – civili, penali, amministrativi e militari – scioperano gli operatori dei penitenziari.

Onorevoli colleghi, non si tratta in verità d'uno sciopero, è la serrata dello Stato, perché fra i magistrati e le istituzioni vi è un rapporto di immedesimazione organica: il magistrato è lo Stato, e se il magistrato sospende la sua attività si sospende l'attività dello Stato: fenomeno di estrema gravità.

Ora, io mi rifiuto di pensare che proponendo aumenti del trattamento economico ai magistrati si voglia – come dire? – monetizzare un impegno civile. Ciò sarebbe molto triste. Riconosco che esiste l'esigenza di adeguamento, ma forse non è stato scelto bene il tempo, nemmeno dai magistrati, per avanzare una richiesta di tal genere. E bisogna temere una spirale rivendicativa.

Dato che è presente il Presidente del Consiglio, voglio ricordare che nel suo discorso del 14 aprile (ho buona memoria; comunque ho consultato i documenti) egli, presentando il Governo alle Camere, ebbe a parlare di un piano della giustizia, in corso di attuazione. Ma questo piano è peggio dell'araba fenice, perché non si sa non soltanto dove sia, ma nemmeno se esista. E il Presidente del Consiglio ebbe a dire che vi sono punti già maturi per una soluzione; e tra questi citava la progressiva revisione delle circoscrizioni giudiziarie al fine di riequilibrare il flusso di lavoro tra i diversi uffici giudiziari. Non so se siano maturi: io ho l'impressione che tali problemi siano assai remoti e lontani ancora dall'aver una soluzione adeguata.

Ma il Presidente del Consiglio, inoltre, diceva una cosa che io ritengo esatta, e alla quale ho posto sempre attenzione: che cioè il Ministero di grazia e giustizia deve essere il centro unitario di riferimento dell'attività legislativa e, più ampiamente, dell'attività legale del Governo. Io convengo con questo punto di vista. Ma in una risposta a una interpellanza da me presentata tempo fa il sottosegretario alla Presidenza contestò tale concezione unitaria del Ministero della giustizia. Parecchie volte, in quest'aula, io ho parlato del ministro della giustizia come del ministro della legge: una volta che il ministro della giustizia, il guardasigilli, ha perduto molti dei poteri sui magistrati che sono stati trasferiti al Consiglio superiore della magistratura, residuano solo funzioni amministrative marginali, vorrei dire, per questo, dovrebbe spiccare appunto il ruolo di ministro della legge, di garante non solo della tecnica legislativa ma anche della corrispondenza della norma all'esatto indirizzo politico segnato dal Parlamento. Mi pare che siamo lontani anche da ciò.

Ora, io mi domando perché, non questo Governo soltanto, e nemmeno i governi, ma, vorrei dire, la politica si sia tanto disinteressata, in questi

anni, dell'amministrazione della giustizia; per cui quei discorsi ripetitivi ai quali facevo riferimento iniziando il mio intervento. Cosa c'è sotto? C'è una volontà di punire la magistratura? C'è una volontà di protesta contro la sua indipendenza o l'abuso che taluno sospetta la magistratura possa fare di tale indipendenza? Io non lo so. Certo è che, man mano che si andava ritraendo l'intervento del potere politico, avanzava quello del Consiglio superiore della magistratura in un'area che né la Costituzione né la legge, secondo una retta interpretazione, consentono.

Ora, onorevoli colleghi, il problema della magistratura richiede una soluzione complessiva dal punto di vista normativo; e noi, viceversa, ci siamo abbandonati, anche in questo settore, all'andazzo novellistico, ritoccando qua e là sporadicamente sotto la spinta di esigenze particolari, come credo si stia facendo adesso affrettatamente, non per risolvere i problemi, ma per tentare un salvataggio personale.

Il giudice vive in un dramma, come non mai credo abbia vissuto, perché mentre la società in Italia e nel mondo è cambiata, il giudice è rimasto fermo nelle sue posizioni istituzionali di ieri. Non vi è oggi coerenza tra l'identità e la funzione del giudice e la società che si muove. Noi non siamo in una società omogenea e stabile, quale fu in tempi passati, dominata dalla borghesia: siamo in una società complessa e conflittuale, in cui tutti i ceti e tutti i cittadini sono soggetti attivi, protagonisti di storia; e il giudice è nel mezzo. Però, il giudice è rimasto come ero io 45 anni fa, quando ero uditore di tribunale in funzione di vicepretore a Roma, a via del Governo Vecchio n. 79.

Non vi è stato un cambiamento, né nella legislazione né nei mezzi – chiamiamoli così – ausiliari: non avevamo edifici allora, non ce ne sono nemmeno adesso; non disponevamo di biblioteche e di libri allora, e non ne abbiamo nemmeno adesso; non avevamo cancellieri, ufficiali giudiziari, dattilografi, macchine da scrivere allora, e non ve ne sono nemmeno adesso, con la differenza che oggi il progresso tecnologico ha fatto sorprendenti passi in avanti.

Vi sono due cause, che influiscono sul dramma del giudice. La prima è la legislazione, che tende, come la società, alla frammentazione. Nella legislazione si proietta il moto della società, e noi abbiamo una società che si va sempre più segmentando e corporativizzando. Uno studioso di questi problemi ha detto che non esiste più la proprietà: esistono le proprietà; che non esiste più la locazione: esistono le locazioni. Lo stesso codice civile, che una volta era la stella polare per gli studi universitari e anche per l'accesso alla magistratura, oggi tende al tramonto. Si parla di decodificazione, di processo decodificatorio: il codice sopraffatto dalla legislazione speciale. E abbiamo ancora una persistente stratificazione legislativa: le leggi di oltre un secolo fa, preunitarie addirittura, le prefasciste e poi quelle fasciste, e poi quelle repubblicane. Su tutte si proietta la luce della Costituzione, con i suoi valori interpretativi immediati; e fra le norme costituzionali, quella che non

a torto è stata chiamata la supernorma del secondo comma dell'articolo 3; ecco le difficoltà del giudice di fronte a una tale legislazione e in una società che si muove; così si spiegano tante carenze, tante esorbitanze, tante azioni di supplenza determinate da una legge fisica in base alla quale anche in politica se vi è la latitanza di un potere, il vuoto viene riempito da un altro potere. Questo è il primo aspetto del dramma del giudice e credo sia un tema che ci debba interessare se vogliamo portare ad un certo livello il nostro dibattito. Non dimentichiamo che il giudice deve essere posto in grado di comporre vertenze e non di accenderle.

Poi c'è il problema dei mezzi e dell'organizzazione che manca. Oggi c'è una carenza nei ruoli; personalmente non credo che l'organico dei magistrati sia carente; in altri paesi quello in atto da noi è sufficiente; il fatto è che i ruoli rimangono scoperti, i giovani non si presentano ai concorsi e, peggio ancora, molti magistrati fuggono dalla loro funzione, che una volta si chiamava missione, per accedere ad altre attività più sicure ed anche più remunerative.

Ecco il complesso dei problemi; noi li abbiamo enumerati nella nostra mozione e non li ripeteremo perciò ora; attendiamo la risposta del ministro, ma quello che chiediamo all'onorevole Presidente del Consiglio e all'onorevole ministro Morlino è che tutti i problemi della giustizia siano guardati in un quadro organico che si tenga presente che, come nella scuola primeggia l'insegnante, nella funzione di giustizia primeggia il giudice. Se vogliamo che la funzione di giustizia sia bene esercitata, dobbiamo avere dei giudici validi; quindi la riforma dell'ordinamento giudiziario, innanzitutto; l'accesso, il tirocinio, la cura della professionalità del giudice, l'adeguamento continuo e, consentitemi una parola, la modernizzazione.

Quando entrai in magistratura si poteva anche non sostenere un esame di economia politica o di scienza delle finanze o di diritto bancario; oggi questi esami si devono fare, queste discipline devono essere affrontate e coltivate. Io non credo alla specializzazione del giudice che porterebbe alla chiusura di ogni giudice in una sorta di campana pneumatica insensibile agli altri problemi; però delle culture particolareggiate sono necessarie.

Oltre ai tempi relativi all'organizzazione, all'edilizia e all'apparato, vi è il tema del giudice e dell'accesso alla sua funzione, soprattutto di un sistema in cui abbiamo eliminato quasi completamente ogni sbarramento per cui la carriera – uso una brutta parola antica – scivola sino alle funzioni più elevate.

Ecco ciò che noi liberali sentiamo innanzitutto. Ripeto, abbiamo indicato i problemi particolari e ad essi ci riferiamo. Non abbiamo presentato una mozione di censura nei confronti del ministro Morlino, ma mi consenta il ministro di dirgli che non siamo nemmeno molto entusiasti della sua attività. Lo dico molto benevolmente: egli avrebbe la possibilità, per cultura ed intelligenza, di fare di più, viceversa dobbiamo constatare che spesso egli si abbandona alle promesse anziché realizzare dei fatti (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

CAMERA DEI DEPUTATI

SULLA CONVERSIONE IN LEGGE DEL DECRETO-LEGGE  
3 LUGLIO 1980, N. 288, CONCERNENTE DISPOSIZIONI  
IN MATERIA TRIBUTARIA

Seduta del 27 agosto 1980, continuata fino al 28 agosto

*Il disegno di legge recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 luglio 1980, n. 288, concernente disposizioni in materia tributaria» (C. n. 1966), trasmesso dal Senato l'11 agosto, è discusso dall'Aula il 26 e il 27 agosto. Durante la seduta, continuata anche nella giornata del 28, caratterizzata in particolare dall'ostruzionismo proveniente dal gruppo del Movimento sociale italiano, il deputato democristiano Manfredi propone di togliere la seduta continuata.*

*Bozzi interviene duramente contro questa proposta, accusando il Governo di non avere una politica economica e di avere «peccato di eccesso di fiducia in voi stessi se non di arroganza».*

*La proposta di Manfredi è accolta dall'Assemblea. Il decreto-legge in oggetto, unitamente al decreto-legge n. 301 del 1980 («Misure dirette a frenare l'inflazione, a sostenere la competitività del sistema industriale e ad incentivare l'occupazione e lo sviluppo del Mezzogiorno»), non sarà convertito dal Parlamento entro i termini di cui all'articolo 77 della Costituzione, e pertanto i relativi disegni di leggi di conversione saranno cancellati dall'ordine del giorno.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, il gruppo liberale non approverà la richiesta dell'onorevole Manfredi perché essa trae la sua motivazione dalle dichiarazioni del Presidente del Consiglio, che noi severamente criticiamo.

Onorevole Cossiga, si chiude oggi una pagina non gloriosa della storia del Parlamento italiano: è emersa l'inflazione dell'istituto della fiducia, e come la moneta anche questa va perdendo valore. Tuttavia voglio dare atto al Presidente del Consiglio e ai colleghi della democrazia cristiana di non aver ceduto alle insistenze direi bellicose di alcuni colleghi della maggioranza di porre fiducia su fiducia, che mi hanno ricordato il verso leopardiano, molto brutto: «l'armi, qua l'armi, combatterò, procomberò sol io».

Ora, onorevole Cossiga, lei ha addossato la responsabilità di questa vicenda anomala – è il meno che si possa dire – al Movimento sociale italiano. Ed è vero, ha ragione il collega Di Giulio: larga parte di responsabilità per il modo con il quale questa vicenda si conclude spetta all'iniziativa del Movimento sociale italiano. Ma non è tutto, diremmo soltanto una parte della verità, perché in realtà questi decreti sono nati male, e non soltanto hanno avuto una rigorosa opposizione in Senato, ma anche qui, da tutti i settori, con maggiore o minore insistenza, ma sempre con profonda convinzione, essi hanno raccolto una larga messe di critiche, anche da parte della maggioranza (se non in quest'aula, quanto meno sulla stampa). La verità, onorevole Presidente del Consiglio, è che voi non avete una politica economica; quella che avete esposto è mutilata, è sotto il segno dell'incertezza e della precarietà. Ed il modo con cui questa vicenda si conclude ne è amara conferma.

Allora qual è la ragione? La ragione è nel modo con cui concepite la gestione del Governo. In una democrazia rappresentativa, in una società complessa e difficile qual è quella italiana, sempre, ma soprattutto nel momento che viviamo, la maggioranza deve tenere uno stretto rapporto, con le opposizioni. Il Governo non è soltanto il Governo della maggioranza, il Governo è il Governo del paese, nel quale vivono e sono in conflitto, come vivono e sono in conflitto in questo Parlamento, maggioranza e opposizioni. Un Governo che non sappia essere mediatore e si rinchioda in se stesso, in una falsa roccaforte, dà prova di scarsa sensibilità.

E voi, in una vicenda come questa, avete peccato di eccesso di fiducia in voi stessi se non di arroganza. Ora io non vorrei che si proseguisse per la stessa strada, che cioè da una situazione di incertezza si passasse ad un'altra situazione di incertezza, che sarebbe più grave, anzi addirittura catastrofica. Onorevole Cossiga, se non sbaglio ci riuniremo il 3 settembre; per iniziativa di chi presiede si è voluto fissare una data con un certo respiro. Perché? Per dare al Governo la possibilità di meditare e di avere, se possibile (ed io lo esorto a questo), dei contatti con le opposizioni. Qui, da vari settori, è stata prospettata una serie di soluzioni concrete: tenetene conto, fate anche un disegno di legge, pur se è difficile data la necessità di non interrompere i rapporti che si sono già costituiti. Non fate comunque un atto ripetitivo, che potrebbe portarci alla riedizione di quanto qui è già avvenuto.

Mi auguro che questa pagina non gloriosa del Parlamento italiano si chiuda, e che altre migliori ne possano seguire (*Applausi*).

CAMERA DEI DEPUTATI - COMMISSIONI RIUNITE I (AFFARI COSTITUZIONALI) E IV (GIUSTIZIA)  
SULLE PROVVIDENZE PER IL PERSONALE  
DELLA MAGISTRATURA

Seduta del 23 settembre 1980

*Il disegno di legge recante «Provvidenze per il personale della magistratura» (C. n. 1913), presentato il 24 luglio 1980, viene discusso dalle Commissioni riunite I (affari costituzionali) e IV (giustizia) in sede legislativa dal 18 al 25 settembre, quindi il 27 novembre e l'8 gennaio 1981.*

*Bozzi parla una prima volta durante la seduta del 23 settembre. Il suo intervento è abbastanza critico nei confronti del provvedimento in esame, in particolare egli indica una possibile incostituzionalità nel configurare una spequazione nei confronti delle magistrature speciali e militari; egli infine segnala una possibile incompatibilità con l'ordinamento del pubblico impiego.*

**Bozzi.** Premetto che grava sul disegno di legge in esame, il sospetto dell'introduzione di un metro pecuniario nella valutazione degli strumenti per risolvere i problemi della giustizia: quella relativa ai miglioramenti economici non è che una (e forse l'ultima) delle richieste dei magistrati e infatti la reazione di questi ultimi al disegno di legge non è nel complesso favorevole, sì da dar vita in alcuni casi a forme di agitazione che per altro – almeno nel caso della procura di Roma – appaiono non assimilabili alla figura dello sciopero ma si configurano come una scelta in ordine al tipo di lavoro probabilmente non legittima e riconducibile alla inadempienza dei doveri d'ufficio.

Ritengo inoltre che sia opportuno modificare il titolo – non del tutto congruo – del disegno di legge.

Mi pare anche necessario, per allontanare il sospetto di monetizzazione dei problemi della giustizia, evitare di attribuire titolo di precedenza – e quindi di preferenza – al disegno di legge in esame per inserirlo nel contesto degli altri provvedimenti, all'esame della Commissione Giustizia, intesi a contrastare l'attuale paralisi del sistema giudiziario, sollecitati dalla magistratura in stato di agitazione anche a causa delle gravi inadempienze della classe politica.

Quanto ai profili di legittimità costituzionale non posso non rilevare l'esistenza di sospetti di incostituzionalità in ordine al fondo di cui all'ar-

articolo 3, laddove è affidato al Ministro un potere discrezionale relativo alle modalità di erogazione, che rende possibili condizionamenti da parte dell'Esecutivo, nei confronti della magistratura. Un vizio di legittimità costituzionale è inoltre da rilevare con certezza in merito alla sperequazione in danno delle magistrature speciali e militari, sotto forma di disparità di trattamento per nulla giustificata da una fondamentale unità di funzione per altro pacificamente riconosciuta anche sotto il profilo della parificazione sostanziale del trattamento economico. L'articolo 3, primo comma, è poi tecnicamente imperfetto; laddove fa cenno di «oneri incontrati» lascerebbe presumere l'ipotesi di indennità di rischio in senso proprio che non pare essere invece intenzione del Governo; assai carente la formulazione, allo stesso articolo, quinto comma, laddove non è per nulla specificato il tipo di responsabilità delineato né la categoria di danni ivi contemplati.

La disciplina va anche esaminata sotto il profilo della compatibilità con l'ordinamento del pubblico impiego; essa è, di fatto, il punto di arrivo di una trattativa tra categorie interessate e Governo e come tale può risentire di una visione settoriale dei problemi; è compito del Parlamento valutare le compatibilità degli esiti della trattativa con gli interessi generali del paese. Sotto questo aspetto non mancano preoccupazioni in ordine non solo alla sperequazione nei confronti delle altre categorie di magistrati ma anche alla necessità che i legittimi miglioramenti economici per i magistrati siano corrisposti con modalità tali da non provocare sconvolgimento o rincorse nel più complesso ambito del pubblico impiego.

In conclusione, esprimo la fiducia che le difficoltà ed i problemi possano essere risolti attraverso un sereno e puntuale confronto che ritengo sia opportuno si verifichi nella sede di un comitato ristretto.

Seduta del 27 novembre 1980

*Bozzi interviene di nuovo nella seduta delle Commissioni riunite del 27 novembre. Egli illustra due emendamenti tesi ad estendere l'indennità riconosciuta ai magistrati ordinari a tutte le categorie di magistrati.*

**Bozzi.** L'onorevole Costamagna non ha avuto la possibilità di intervenire alle prime riunioni delle Commissioni riunite, nel corso delle quali i temi da lui evocati sono stati ampiamente dibattuti.

Prima di illustrare gli emendamenti, vorrei esprimere un mio sentimento che, in quanto tale, può non essere condiviso. Mi riferisco all'opportunità che in questo momento la Camera approvi un provvedimento di questo genere, che non giova a migliorare il funzionamento della magistratura, essendo necessari altri rimedi ed altre provvidenze, mentre dà la sensazione di voler risolvere con un intervento pecuniario problemi che, ripeto, vanno affrontati in altro modo. Inoltre questo provvedimento, diretto soltanto ai

giudici ordinari, infrange un principio costantemente rispettato sin dal 1951 e probabilmente innescherà una serie di rivendicazioni da parte dei dirigenti e degli alti ranghi dell'amministrazione dello Stato. Come uomini politici dobbiamo valutare attentamente se sia il caso di approvarlo, stante la grave situazione che si è determinata nel paese.

Il mio primo emendamento tende ad estendere l'indennità a tutte le categorie di magistrati previste dalla legge del 1979; in tal modo si resterebbe nella tradizione per cui i magistrati hanno sempre goduto di trattamenti uguali.

Qualora tale emendamento non fosse accettato dalla Commissione, ne ho presentato uno in via subordinata, che segue la logica prospettata dall'onorevole Vernola ma che è formulato in maniera diversa e, a mio avviso, meno incerta e indeterminata. Ritengo, infatti, che sia inutile fare riferimento ad una legge che dovrà essere approvata, perché non si può impegnare il legislatore futuro; invece, ponendo un termine di due anni alla durata di questa indennità, termine che per altro sono disposto a modificare, si determina un impegno del legislatore ad intervenire alla scadenza pena la decadenza di questa indennità.

*Successivamente si limita a rilevare positivamente la proposta di rinvio del dibattito presentata da Boato, sulla quale si era peraltro manifestata una larga convergenza.*

**Bozzi.** Rilevo con soddisfazione che sulla proposta di rinvio presentata dall'onorevole Boato si è determinata un'ampia convergenza, fatta eccezione per talune posizioni espresse, a titolo personale, da alcuni colleghi democristiani e comunisti e per l'atteggiamento del Movimento sociale italiano-destra nazionale. Al fondo di tale proposta vi è una motivazione di opportunità (emersa anche dal dibattito che s'è svolto) in relazione ad una situazione concreta, che non deve per altro comportare il blocco di tutta l'attività legislativa: non esiste infatti una categoria generale dell'opportunità, bensì esiste l'opportunità relativamente a singole situazioni. Non mi oppongo pertanto alla richiesta di rinvio presentata dall'onorevole Boato.

*La proposta di rinvio è approvata ed il seguito del dibattito è pertanto rinviato ad altra seduta.*

*Il disegno di legge sarà approvato poi l'8 gennaio 1981 dalle Commissioni riunite in sede legislativa, con 46 voti favorevoli e nessun voto contrario.*

*Dopo ulteriori passaggi parlamentari, diverrà la legge 19 febbraio 1981, n. 27 («Provvidenze per il personale di magistratura»).*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA FIDUCIA AL GOVERNO FORLANI

Seduta del 25 ottobre 1980

*Il Governo Forlani, in carica dal 18 ottobre 1980, composto da una maggioranza DC-PSI-PSDI-PRI, si presenta alla Camera dei deputati il 22 ottobre.*

*Bozzi interviene nella seduta del 25. Pur intravedendo segni di novità nella nuova compagine governativa, egli critica l'eccessivo numero di sottosegretari e il cosiddetto «turismo ministeriale», per cui ministri e sottosegretari trasmigrano da un dicastero all'altro. Egli indica inoltre il fatto che agli obiettivi dichiarati non segua la precisazione delle relative modalità operative. Ricorda poi come il Parlamento sia luogo di sintesi, quale atto finale di equilibrio della dialettica sociale. Infine, egli qualifica l'astensione dei liberali dalla votazione come «fiducia non incondizionata».*

*Nella medesima seduta, la Camera concede la fiducia al Governo con 362 voti favorevoli, 250 contrari e 9 astenuti. Il 29 ottobre il Governo Forlani ottiene anche la fiducia del Senato, con 188 voti a favore e 120 contrari.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor Presidente del Consiglio, ieri l'onorevole Zanone ha annunciato l'astensione del gruppo liberale. Il suo Governo, onorevole Forlani, ed il suo programma hanno luci ed ombre; è ben vero che talune luci sono fioche e talune ombre sono dense, tuttavia, nell'insieme, prevale un'apertura alla speranza.

Fuori del palazzo di Montecitorio la gente è indifferente alla nostra vicenda, a volte è presa anche da un moto di sdegno verso di noi. A me sembra che partiti e sindacati, da qualche tempo, abbiano smarrito la capacità di capire la gente, i suoi bisogni e le sue passioni, e quindi abbiamo smarrito la capacità di rappresentarla. Partiti e sindacati si sono risserrati nella torre sclerotica del verticismo, inseguendo nominalismi e schematismi.

A Torino, schiere di lavoratori esercitano il diritto di sciopero ed altre reclamano il diritto al lavoro che la Costituzione considera anche dovere. Le une e le altre schiere sembrano appartenere largamente a partiti di sinistra. Il problema della democrazia nelle fabbriche è posto ormai in termini urgenti.

In generale la gente vorrebbe uno Stato efficiente che desse le prestazioni essenziali per la convivenza e lo sviluppo collettivo ed individuale; invece i pubblici poteri fanno quello che non dovrebbero fare e non fanno quello che dovrebbero fare.

Anche il ministro Reviglio, secondo me, potrebbe riuscire a conquistare qualche simpatia, pur tra gli evasori, se si sapesse che migliaia di miliardi di tributi non vanno dispersi in attività assistenziali e clientelari. È triste dover constatare che l'Italia, per vivere e in qualche misura svilupparsi, debba farsi sommersa, il che significa darsi da sé le sue leggi, in spregio a quelle dello Stato.

Ella, onorevole Forlani, pur essendo un autorevole *leader* della democrazia cristiana, non può fare miracoli. Noi liberali abbiamo colto però, nelle sue dichiarazioni e nell'odierna replica, alcuni promettenti segni di novità. Innanzitutto la sua persona. Anche l'esperienza sportiva può avere benefiche influenze nell'esercizio della funzione governativa. Lei ha praticato lo sport del calcio, conosce quindi il valore delle regole del gioco e non ama gli autogol. E poi, il suo ancoraggio alla realtà, l'attestarsi sulla prova dei fatti, lo stile pragmatico che rifiuta le filosofie politiche, i nominalismi e i dogmatismi che per lungo tempo hanno anchilosato la vita politica italiana. Infine, il presentare il suo Governo non come l'edizione ampliata del precedente, ma, senza negare gli ineliminabili vincoli di continuità, come l'inaugurazione di un indirizzo innovatore.

Abbiamo colto nelle sue parole l'intendimento, confermato nell'odierna replica, di rispettare il ruolo di ciascuna istituzione, senza confusione e invasione di campo, di recuperare soprattutto la funzione del Parlamento. In una società di avanzata industrializzazione, complessa e conflittuale, qual è l'italiana, la democrazia rappresentativa può mantenere il diritto di piena e sostanziale cittadinanza se il Parlamento è in grado di compiere la sua funzione di sintesi. Di fronte al fluttuare delle formazioni sociali, alle chiusure settoriali ed egoistiche, tendenti ad orditure di neofeudalesimo, è necessario il momento della sintesi, cioè la logica delle compatibilità, quel momento che la Costituzione definisce «politica nazionale» e che lei ha preferito chiamare «coesione nazionale», concetto ben diverso dalla confusa e consociativa solidarietà nazionale.

Ora, la delineaione che lei ha fatto, onorevole Presidente del Consiglio, del rapporto tra maggioranza e opposizione, né l'una né l'altra chiusa in maniera tetragona in sé stessa, è la chiave per fare del Parlamento la sede istituzionale e feconda per le scelte e gli indirizzi scaturenti dalla sintesi, intesa appunto come atto finale di incontro e di equilibrio della variegata dialettica sociale.

Tuttavia, onorevole Forlani, ella non ha potuto sottrarsi alla ripetizione di vizi antichi e radicati. Così la forma di Governo non va esente da qualche rilievo critico (taluno ha parlato di bizzarria). E incomprensibile appare la vicenda della firma della mozione di fiducia. Anche il buonsenso ha

i suoi franchi tiratori... Ma di ciò non si dolgono i liberali, che non soffrono del male della poltrona ministeriale. Da sempre per noi maggioranza o opposizione, governo o non governo, sono collocazioni diverse per svolgere la stessa politica. Non condividiamo il dilemma «o al governo o all'opposizione». Ma ella, onorevole Presidente del Consiglio, s'è lasciata sfuggire la grande occasione di procedere sin da adesso ad una migliore definizione delle competenze ministeriali. È questa una esigenza imposta dall'ordinamento regionale e anche dalla logica della comunità europea. Prendiamo atto con soddisfazione dell'intendimento da lei manifestato, in sede di replica, di portare avanti una riforma in tal senso.

Vorrei lasciare in pace, e alle cure particolari dell'onorevole Melega, Francesco Crispi, ma debbo rilevare che, sul piano più importante dell'etica politica, lo stuolo di 57 sottosegretari fa amaramente considerare che in Italia, oggi, non sempre i partiti e gli uomini sono al servizio delle istituzioni, ma le istituzioni qualche volta al servizio della bramosia di potere di partiti e di uomini. E non possiamo non rilevare che permane la prassi di quello che mi piace chiamare «turismo ministeriale», per cui ministri e sottosegretari trasmigrano di continuo dall'uno all'altro dicastero, rivelando competenze multiformi, che richiamano l'abilità di Proteo.

Le siamo grati, onorevole Forlani, per l'accoglienza da lei riservata, nel suo programma, a problemi e soluzioni che noi abbiamo prospettato nel corso dei nostri incontri. Le dirò che molti sono i punti di consenso, dalla politica estera alla politica energetica, dalle linee di politica economica all'intendimento di definire intese con le confessioni acattoliche. Ma vi sono anche punti di dissenso e di riserva, e non possiamo tacere che, in taluni settori, il programma ministeriale si esaurisce nell'indicazione di obiettivi, senza precisare le modalità operative per l'attuazione. I diligenti e valorosi uffici della Camera dei deputati hanno pubblicato un volume che contiene tutti i programmi dei Governi, dall'instaurazione della Repubblica sino all'ultimo Governo Cossiga. Ebbene, basta sfogliare questo volume per accorgersi che molte delle cose da lei, onorevole Forlani, dette nel suo programma si ritrovano dieci, venti ed anche trent'anni fa nei discorsi dei Presidenti del Consiglio.

Non sappiamo se questo Governo sia, come è stato detto, un momento di passaggio, una tappa di sviluppo nei rapporti tra democrazia cristiana, partito socialista e partiti laici. Il dibattito svoltosi ieri ha di già rivelato qualche incipiente segno di frizione tra alleati della coalizione su un tema assai delicato. Comunque, noi giudicheremo il Governo per quanto saprà fare al servizio del paese; ma, allo stesso tempo, confermiamo che il nostro disegno politico si muove nella prospettiva di più solidali rapporti tra tutte le forze di democrazia laica, socialista e cristiana. Io non so se veramente il discorso sulla centralità sia una disputa astratta, come ha sostenuto ieri l'onorevole Craxi; mi sembra piuttosto che esso scaturisca dalla realtà politica e sociale in movimento, che si tratti di un discorso volto a rivedere situazioni di immobilismo politico.

I liberali intendono continuare a svolgere la loro parte, senza arroganza, cogliendo le opportunità delle convergenze, ma rifiutando di farsi satelliti nell'orbita di pianeti altrui. Dalle cose dette, onorevoli colleghi, emerge la ragione della nostra astensione, che vuol significare fiducia non incondizionata. Svolgeremo perciò attività di stimolo e di critica costruttiva e ci auguriamo che le occasioni di consenso siano superiori a quelle di dissenso, che si possano, come ella ha detto poco fa nella replica, onorevole Forlani, realizzare intese progressive e crescenti. Ciò che conta, soprattutto, come l'esperienza parlamentare insegna, non è tanto l'atto iniziale di fiducia, con il quale si dà investitura piena ed operatività al Governo, ma soprattutto gli atti di fiducia che di volta in volta il Governo deve conquistarsi lungo il suo cammino, nell'espletamento della sua attività.

Signor Presidente del Consiglio, un giornalista l'ha chiamata Arnaldo *Felix*, cioè fortunato, ma la vera fortuna non dipende dal caso, ma dall'impegno della coscienza e della volontà. Noi siamo certi che ella porrà tutto il suo impegno al servizio del paese. Il momento che viviamo è senza dubbio difficile, eppure, per molti segni, sembra di essere ad un crocevia della nostra tormentata vita politica. Vi sono, nei partiti e nelle forze sociali, rimeditazioni e critiche. La nostra gente, come lei stesso ha detto e ripetuto, ha capacità di ripresa e talento creativo di fronte alle nuove sfide del mondo. Potremmo avviarcì alla conquista di nuovi valori atti a rinsaldare la libertà e la giustizia sociale, avviarcì ad equilibri politici più stabili.

Con questa speranza, il gruppo liberale, onorevole Forlani, le augura buon lavoro (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA RIFORMA DELL'EDITORIA

Seduta dell'11 novembre 1980

*La proposta di legge recante «Riforma dell'editoria» (C. n. 377), d'iniziativa di Aniasi ed altri, presentata il 19 luglio 1979, è all'ordine del giorno di numerose sedute dell'Assemblea comprese tra il 6 dicembre 1979 e il 24 marzo 1981.*

*Bozzi interviene l'11 novembre 1980 in merito ad un emendamento all'articolo 9 relativo all'istituzione della Commissione nazionale per la stampa. Egli auspica che la nomina dei suoi membri sia di competenza del Presidente della Repubblica e non del Parlamento, per sottrarre un organo di garanzia alle decisioni della maggioranza delle Camere.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, ho letto poco fa, giungendo in aula, l'emendamento all'articolo 9, che tratta uno dei punti cruciali di questa difficile disciplina, e devo dire che questo nuovo testo mi ha creato una serie di dubbi.

Non si tratta di accettare in sede parlamentare se sia l'organo che crea la funzione o se sia la funzione che crea l'organo. Comunque, possiamo tutti riconoscere che i due momenti sono inscindibili.

Sono rimasto molto favorevolmente colpito dall'intervento del presidente Mammì, quando egli ha configurato la commissione per la stampa come un comitato di garanti: è una vecchia idea, cara ai liberali; bisogna però vedere quali ne siano i poteri, e allora il discorso si complica. Una commissione di garanti, come dice il suo stesso nome, deve dare garanzie ed essere al di sopra dell'attività di gestione, e se per avventura questa sorta di «direttorio» avesse anche una funzione amministrativa, di gestione, avrebbe il nome di garante, ma sarebbe un organo amministrativo. Bisogna quindi innanzitutto vedere di quali compiti si tratti, se il meccanismo sia *super partes* e garantisca la imparzialità della gestione, da parte di altri uffici, o se esso stesso sia l'ufficio di gestione – ciò che in questo momento non appare.

Se si deve addivenire alla configurazione di un organo di garanzia, è veramente il Parlamento l'istituzione più indicata ad esprimerlo o, per avventura, non sarebbe preferibile far scegliere questo organo di garanti al Presidente della Repubblica? Organo politico, il Parlamento rispecchia maggioranze ed

opposizioni; se la garanzia deve esprimere la imparzialità assoluta, mi pare che la magistratura più qualificata a nominare questo collegio di garanti sia il Presidente della Repubblica: vi erano anche proposte in questo senso. È un'argomentazione che affido alla meditazione degli onorevoli colleghi.

Nel testo si affida alle competenti Commissioni parlamentari (non si sa bene quali siano) il potere di esprimere un parere vincolante per il Governo: credo sia la prima volta in cui è prevista un'ipotesi siffatta, nella quale al Governo si affida un potere formale, o al massimo quello di respingere del tutto il parere, creando un conflitto, mentre alle Camere si affida il potere sostanziale, e così il vero potere di nomina spetta alle Camere e non al Governo. Quando ci si deve conformare ad un parere, per giunta espresso da organi della rilevanza delle Camere, allora il potere decisionale spetta a queste, ed al Governo resta una competenza formale, recettizia.

Questa elusione di responsabilità implica grosse confusioni: se il potere di nomina affidato al Presidente della Repubblica non si rivelasse positivo, se l'organo non funzionasse, ci sarebbe un responsabile; se l'organo di garanzia fosse nominato dal Governo, ci sarebbe altresì un responsabile; ma se la nomina spettasse alle Camere, quale altra responsabilità verrebbe in gioco se non quella che il popolo può far valere in sede elettorale? Su questi argomenti mi permetto di richiamare l'attenzione.

Se l'organo di garanzia è nominato dal Parlamento della Repubblica, *nulla quaestio*; salva la ricognizione dei suoi poteri, come già detto. Ma se fosse un organo politico, questo che ho definito una sorta di direttorio con tre componenti, a nessuno sfuggirebbe che sul terreno della stampa si svolge un compromesso, che sarà storico o meno...

**Mellini.** Cronico!

**Bozzi** ...ma un compromesso dal quale fatalmente saranno escluse tutte le altre forze. La stampa sarà affidata alla maggioranza del Parlamento, senza che all'interno dell'organo considerato possa riecheggiare la voce delle minoranze.

Seduta del 17 marzo 1981

*Nella discussione del 17 marzo 1981 Bozzi interviene di nuovo sull'articolo 9 della proposta di legge. Egli, pur sottolineando come la materia della stampa poco si presti alla normazione legislativa, valuta positivamente l'istituzione, nel testo proposto dalla Commissione, di un Garante per l'editoria, quale organo monocratico nominato dai Presidenti delle Camere, che sembra fornire garanzie di neutralità e di imparzialità.*

**Bozzi.** Chiedo di parlare sul nuovo testo dell'articolo 9 proposto dalla Commissione.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'articolo 9 rappresenta uno dei nodi più stretti di questo complesso provvedimento. Poco fa meditavo se non avesse ragione Luigi Einaudi quando diceva che la migliore legge sulla stampa è nessuna legge; infatti per molti aspetti la materia respinge la normazione legislativa.

Ho ascoltato con attenzione, come sempre, l'intervento del collega Rodotà e non è che le critiche da lui manifestate non mi abbiano colpito. Tuttavia il problema va posto, in termini concreti, nel senso analizzare quale sia l'alternativa.

Ebbene, a me sembra che l'alternativa alla figura del garante sia, più o meno, un collegio corporativo o partitico, quindi una soluzione peggiore. Riteniamo, pertanto, di poter approvare il testo proposto dalla Commissione che riprende l'emendamento Sterpa 9.40, che ritiriamo.

In proposito, vorrei sottolineare che la potestà di vigilanza sull'attuazione della legge spetta al Parlamento, non al garante. Il titolare di tale potestà, così come avviene per la materia radiotelevisiva – salvo poi le attuazioni pratiche che se ne fanno –, spetta al Parlamento di cui il garante assume la figura di *longa manus*; questa mi sembra la novità. Tale organo monocratico, come giustamente è stato definito, assume una posizione neutra, quale si conviene appunto ad una *longa manus* del Parlamento quale organo in cui sono rappresentate tutte le forze politiche; la neutralità si evince dai soggetti che eleggono il garante, cioè i Presidenti delle due Camere, e dalla categoria degli eleggibili che dà affidamento di imparzialità. Mi sembra che queste garanzie ci possano indurre ad approvare la soluzione prospettata dalla Commissione.

Del resto, se dovessimo ricercare nelle legislazioni straniere ed in qualche legislazione regionale del nostro paese una figura simile, la troveremo in quella del difensore civico e dell'*ombudsman*, figura questa che dobbiamo prendere in considerazione. Non è esatto che il garante dovrebbe configurarsi per ogni legge, perché non tutte le leggi presentano quelle spiccate caratteristiche del provvedimento al nostro esame; infatti siamo nella materia prevista dall'articolo 21 della Costituzione.

Queste brevi considerazioni ci portano a votare, sia pure con non eccessivo entusiasmo, l'emendamento 9.44 della Commissione.

*La proposta di legge sarà approvata nella seduta del 24 marzo con 370 voti favorevoli, 113 contrari e 13 astenuti. Dopo il passaggio al Senato, la Camera l'approverà definitivamente nel luglio 1981, divenendo la legge 5 agosto 1981, n. 416 («Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria»).*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLE DIMISSIONI DEL DEPUTATO PANNELLA

Seduta del 12 novembre 1980

*Nella seduta del 12 novembre 1980 il Presidente Iotti annuncia di aver ricevuto una lettera di dimissioni dalla Camera del deputato Pannella.*

*Bozzi interviene per dirsi favorevole a tali dimissioni, pur facendo riferimento al galateo parlamentare per cui le dimissioni sono di solito respinte in prima battuta; egli rileva però come Pannella abbia fatto prevalere l'accordo di partito sul dovere del deputato.*

**Bozzi.** Chiedo di parlare.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, conosco il galateo parlamentare secondo il quale le dimissioni vanno respinte, però credo che si debba fare qualche distinzione, affinché questo galateo non si trasformi in un atto di cortesia formale, qualche volta ai confini con l'ipocrisia. Dico quindi che voterò a favore delle dimissioni da deputato del collega Pannella, anche se lo farò con dispiacere, per due motivi. Innanzitutto perché, pur essendo vero che il collega ed amico Pannella ha amato indulgere ad atteggiamenti talvolta estrosi ed anche a divagazioni (credo che non se ne offenderà se dirò che anche in questa circostanza ne ha dato testimonianza), è anche vero che egli è sempre stato un agitatore di idee ed ha animato il dibattito nel Parlamento. Quindi il suo allontanarsi da quest'aula spiace a me e spiace ai colleghi del gruppo liberale. Il secondo motivo discende dal non essere riuscito a comprendere bene, dal discorso dell'onorevole Pannella, le ragioni delle sue dimissioni. Anzi, ad un certo momento, ho pensato (dovrei dir meglio, ho temuto) che annunciasse le dimissioni di tutti i deputati del gruppo radicale... Egli ha elevato una protesta contro il Parlamento. Condivido molte delle cose che ha detto ed altre ne potrei aggiungere, circa le nostre disfunzioni, circa la decadenza generale delle istituzioni, circa errori (e fossero soltanto errori!), illeciti di varia natura, reati, delitti assai gravi che si vanno consumando in questo paese e che oscurano la Repubblica; resto, però, forse per ragioni di età, ancora tra co-

loro che credono nel Parlamento, e credono che nel Parlamento si debba, si possa combattere per correggere tali errori. Certo, ciò è possibile non soltanto dal Parlamento; ma questa è una tribuna ineliminabile se si vuole mantenere viva la Repubblica. È la seconda ragione del mio dispiacere per le dimissioni del collega Pannella.

Ho l'impressione che, al di là di tutte le espressioni che egli ha usato, vi sia una realtà che io non condivido, caro Pannella. Tu hai fatto prevalere l'interesse e l'accordo di partito sul dovere che al deputato viene dall'investitura della fiducia popolare e dalla Costituzione! (*Applausi*).

*In un secondo momento, Bozzi dichiara di aver cambiato opinione, annunciando il voto contrario alle dimissioni di Pannella. Queste saranno pertanto respinte dall'Aula nella medesima seduta.*

**Bozzi.** Chiedo di parlare per una rettifica.

**Presidente.** Ne ha facoltà..

**Bozzi.** Signor Presidente, chiedo una seconda volta la parola per annunciare che nel giro di pochi minuti ho cambiato opinione: credo che questo sia, qualche volta, anche una prova di coerenza e di rispetto verso gli altri.

Io avevo fatto riferimento al galateo, intendendolo come una questione di sostanza, ma vedo di essere solo in questa opinione. Cedo quindi al rito e anche io respingerò, insieme ai miei colleghi liberali, le dimissioni dell'onorevole Pannella.

*Nella seduta del 18 novembre, dopo la conferma delle dimissioni da parte di Pannella, l'Aula ne approva l'accettazione.*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULL'UCCISIONE DEL DIRIGENTE  
DELLA MARELLI RENATO BRIANO

Seduta del 14 novembre 1980

*La mattina del 12 novembre 1980 Renato Briano, direttore del personale della società "Ercole Marelli" di Sesto San Giovanni, mentre si recava al lavoro, viene ucciso nella metropolitana di Milano da due terroristi delle Brigate rosse.*

*Nella seduta del 14 novembre sono svolte diverse interrogazioni sull'accaduto. Bozzi, Baslini e Sterpa chiedono al Ministro dell'interno di conoscere gli elementi di cui dispone e in particolare se il Governo non ritenga indispensabile accrescere l'impegno delle Forze dell'ordine nella lotta al terrorismo (n. 3-02676).*

*Il Sottosegretario all'interno Sanza dichiara che il dottor Briano non ha «mai ricevuto minacce, tant'è che non aveva avuto ragione di modificare le sue abitudini di vita né di assumere particolari precauzioni nel recarsi in ufficio», sottolineando che lo stesso «aveva notevolmente contribuito alla definizione di un accordo sindacale, che aveva riscosso unanimi consensi presso le parti interessate». Nel contempo «il Governo farà con rigore e fermezza il proprio dovere, chiedendo il consenso e l'appoggio delle forze parlamentari per evitare che – in qualunque modo – possano essere indeboliti o anche soltanto attenuati gli strumenti giuridici ed operativi di cui le forze dell'ordine devono essere dotate per svolgere con la massima efficacia la loro opera di difesa della società civile e delle istituzioni repubblicane».*

*Dal canto suo, Bozzi rileva come il terrorismo non sia ancora sconfitto e che, per combatterlo, non è sufficiente la sola Polizia, ma occorre ridare fiducia nelle istituzioni, anche sconfiggendo la corruzione.*

**Bozzi.** Vorrei dire innanzitutto che questo nostro rito parlamentare appare disattento, stanco e quindi inutile, nel momento in cui la società è percorsa da un crescente malessere. La barbara uccisione del dottor Briano dimostra, come hanno ricordato i colleghi, che il terrorismo non è spento, ma è ancora atrocemente attivo.

Voglio dare atto al Governo degli sforzi compiuti, ed aggiungo che esiste qualche fenomeno di crisi interna, nel terreno del terrorismo: questa è

una sottolineatura molto importante, perché dimostra l'acquisizione di una coscienza dell'inutilità della lotta.

Però, ci consenta di dire – poiché non siamo uomini avulsi dalla realtà, viventi in campane pneumatiche ed in ambienti rarefatti – che il terrorismo – come modo di aggressione dello Stato – non si combatte soltanto con la polizia. Certo, ci vuole una polizia sempre in guardia e noi dobbiamo amaramente constatare da qualche tempo – e gli ultimi eventi ce ne danno conferma – che vi è una sorta di alleanza di fatto, da sponde diverse, tra terrorismo e corruzione ai fini di conseguire un obiettivo unico, che è rappresentato dallo sradicamento dello Stato.

Dobbiamo dire ciò senza polemiche, in quanto è una constatazione. Quanto più la corruzione aumenta e diventa impunita, tanto più diminuisce l'efficacia della lotta al terrorismo, perché quest'ultima, oltre che dalle forze di polizia, deve venire dalla coscienza collettiva del paese. Ma, se nella coscienza del paese si spegne o si affievolisce la fiducia nelle istituzioni, combattere il terrorismo diventa impossibile. Occorre allora sconfiggere il terrorismo e la corruzione in un unico contesto.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUI CONTRATTI AGRARI E FONDI RUSTICI

Seduta pomeridiana del 18 novembre 1980

*Il 18 novembre 1980 sono all'ordine del giorno alcuni progetti di legge in materia di contratti agrari e fondi rustici: «Norme sui contratti agrari» (C. n. 1725), trasmesso dal Senato il 19 maggio, «Norme integrative per l'affitto di fondi rustici i cui proprietari sono grandi invalidi civili» (C. n. 328), d'iniziativa di Costamagna ed altri, «Nuova disciplina del contratto di affitto dei fondi rustici e disposizioni sui contratti di mezzadria, di colonia parziaria, di compartecipazione agraria e di soccida» (C. n. 1499), d'iniziativa di Speranza, «Norme in materia di trasformazione dei contratti di mezzadria e colonia in società agrarie ed in materia di conduzione agricola» (C. n. 1779), d'iniziativa di Biondi ed altri.*

*Bozzi interviene per illustrare una sua pregiudiziale di costituzionalità. Egli esprime alcune censure di incostituzionalità, in particolare per una possibile violazione della tutela costituzionale dell'equità nei contratti agrari. Egli critica inoltre la prevista conversione dei contratti associativi in contratti di affitto, indicando il pericolo di una «eccessiva ingerenza dello Stato» in una materia che dovrebbe essere lasciata in prevalenza all'autonomia dei privati.*

*La questione pregiudiziale è respinta nella medesima seduta, con 56 voti a favore e 347 voti contrari.*

*La proposta di legge C. n. 1725 sarà infine approvata il 3 febbraio 1982, con 281 voti a favore, 64 contrari e 185 astenuti, risultando pertanto assorbite le altre proposte.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, non è la prima volta che si dibatte in aula il tema dei patti agrari; io mi ci sono un po' invecchiato sopra. E non è la prima volta che la Corte costituzionale si è dovuta occupare delle diverse leggi che noi abbiamo a mano a mano prodotto: spesso, anzi, la Corte ha dovuto procedere ad annullamenti parziali: segno, questo, che abbiamo percorso un cammino non privo di errori di diversa natura, determinando con ciò nella martoriata campagna italiana incertezze e liti. Io vorrei che finalmente uscissimo da questa sorta di malessere, ma temo che anche la proposta che è oggi al nostro esame, nonostante alcuni sforzi che sono stati compiuti per evitare di ripetere erro-

ri antichi, non si sottragga ad alcune censure di incostituzionalità, che esporrò molto brevemente.

Per quanto riguarda il contratto di affitto, ho il dubbio che permanga una violazione del concetto costituzionale di equità. Come i colleghi sanno, la Costituzione tutela l'equità, soprattutto nei contratti agrari. Ora, la disciplina che il titolo I del testo in esame dà alla determinazione dell'equo canone mi sembra ancora distante dalle censure in base alle quali la Corte costituzionale, nella sentenza n. 153 del 1977, annullò la precedente nostra disciplina. La materia è difficile.

Quali sono i motivi di questo mio dubbio di costituzionalità riguardo alla determinazione dell'equo canone? Sono tre, e li enuncio schematicamente.

Il primo è che si dà vita ad un meccanismo lento e complesso: il che rende difficile poi la determinazione di quel canone che dovrebbe essere equo, equo nei confronti di tutti e due i soggetti del contratto.

In secondo luogo, vi è una eccessiva discrezionalità in organismi (commissioni provinciali e regioni), che sono chiamati ad intervenire in questa materia, mentre sarebbe stato preferibile un meccanismo vincolato di tipo «indicizzazione».

Il terzo motivo è che la natura di tali organismi diversi, che sono chiamati a stabilire l'equo canone, è suscettibile di esser soggetta a influenze politiche. Vi sono anche le regioni, le quali sono organi amministrativi, ma sono pure organi politici che possono subire qua e là, in questa o in quella zona, più o meno accentuatamente ingerenze politiche.

Questi sono i dubbi di costituzionalità sul titolo I. E, ripeto, noi avremmo preferito – io l'ho detto nella Commissione affari costituzionali – che fosse assunto come parametro per la determinazione dell'equo canone la produttività media dei fondi omogenei per la stessa zona. Sarebbe stato un criterio meno arbitrario.

Ma quello che non è più un dubbio di costituzionalità, ma diventa per me, soggettivamente, una certezza di incostituzionalità è il titolo II della proposta di legge che, come i colleghi sanno, riguarda la cosiddetta conversione dei contratti associativi in contratti di affitto.

Qui vorrei fare una premessa: non è che da parte liberale non si veda con simpatia l'affitto come contratto centrale di una agricoltura moderna; però bisogna realizzare questo intento in maniera congrua e coerente, rifuggendo da quello che chiamerei il monolitismo contrattuale e lasciando, data anche la varietà delle regioni italiane e la diversità di interessi che vi sono in agricoltura, forme pluralistiche negoziali.

Ed è per ciò che in una proposta di legge noi abbiamo delineato un sistema di società in agricoltura, che vedo essere stato di recente attuato nel Belgio. Ora, tutta questa disciplina, anche quella del titolo I, risente di una eccessiva ingerenza dello Stato, in una materia che, se non completamente, per larghi settori dovrebbe essere riservata all'autonomia dei privati.

È sintomatico, onorevole ministro, che nel 1964 è stato posto il divieto

di costituzione di nuovi contratti di mezzadria; e la realtà, che è più forte delle leggi, ha fatto sorgere nuovi contratti di mezzadria. Si vede che il legislatore vuole forzare la natura delle cose, e la natura reagisce, si ribella.

Andando più specificamente ai motivi di incostituzionalità, il primo, forse fondamentale, è che la proposta di legge elimina il diritto tutelato dalla Costituzione alla iniziativa economica. Certo, la nostra Costituzione non tutela l'autonomia negoziale in sé, ma tutela i vari diritti di cui l'autonomia negoziale è estrinsecazione, e tra questi innanzitutto l'iniziativa economica.

Cos'è questa che dianzi ho chiamato «cosiddetta conversione» e perché «cosiddetta»? Perché non rientra nella fattispecie tipica disciplinata dal codice di diritto privato. In realtà, attraverso tale «cosiddetta conversione» si compiono simultaneamente due operazioni: si annulla un contratto per volontà di una delle parti e si dà vita ad un contratto diverso sempre per volontà di una delle parti: il che mi sembra essere prima che un'anomalia costituzionale, un'anomalia logica, se non addirittura di buon senso.

Posso immaginare che con una norma cogente il legislatore annulli un contratto per una ragione di interesse pubblico, ma non che affidi l'annullamento ad una delle parti, e che sempre per volontà di una delle parti si faccia nascere un contratto completamente diverso. Dico completamente diverso perché il contratto associativo è assolutamente distinto dal contratto di affitto; il contratto associativo, come è noto, è di collaborazione, mentre quello di affitto è un contratto di scambio in cui vi sono prestazioni corrispettive dell'una parte verso l'altra.

Questa è la violazione di fondo: una delle parti fa nascere un contratto che, per logica, presuppone il consenso di due parti.

Questa deviazione di fondo può determinare anche una diseguaglianza di trattamento giuridico, per cui oltre alla violazione dell'articolo 42, si profila anche la violazione dell'articolo 3 della Costituzione; infatti, quando il legislatore attribuisce ad un soggetto del negozio bilaterale la possibilità di trasformarlo, può verificarsi, che per fattispecie identiche, in una di esse si ricorra alla conversione e nell'altra no; e ciò costituisce violazione del principio di eguaglianza che domina il nostro ordinamento giuridico. Ma poi devo dire – e mi avvio alla conclusione avendo limitato questo mio intervento all'essenziale – che è strano che, una volta individuato un interesse pubblico, ricomprendendo in questa espressione più comprensiva quelle di equità e di utilità sociale, il legislatore ne affidi la tutela ad un soggetto privato. Se ritenete che il contratto di affitto sia prevalente e sia l'unico strumento cui occorre tendere, non potete affidare all'arbitrio di un soggetto privato la attuazione dell'interesse pubblico.

Vi è anche un'altra violazione, vorrei dire, scolastica, della Costituzione, quella dell'articolo 4. Questo è uno di quei casi che, come diceva il mio maestro al ginnasio, si prendono con le molle. L'articolo 4 tutela il diritto al lavoro o meglio il diritto-dovere al lavoro, ma al lavoro scelto dal soggetto. Ricordo che all'Assemblea costituente vi fu un intervento di Luigi

Einaudi per sottolineare, appunto, che si aveva il diritto al lavoro però in quanto corrispondente alla scelta del soggetto, non ad un lavoro coatto dalla mano pubblica. Se noi introduciamo, sia pure per la disciplina dei patti agrari questo principio, apriamo prospettive di estremo pericolo, cioè il lavoro coatto; lo Stato che impone un certo tipo di lavoro. E ciò è contro il rispetto della persona umana. Ora, quando si obbliga il concedente, che è un imprenditore – su questo non vi sono dubbi, perché la giurisprudenza della Corte di cassazione è unanime e abbondante – quando si impone al concedente di abbandonare l'attività di lavoro che egli ha scelto e lo si trasforma da imprenditore a percettore di un reddito, si viola l'articolo 4 della Costituzione; e credo che sia difficile opporre qualche obiezione al riguardo.

Ma, infine, vorrei dire che tutto questo titolo secondo è travagliato da quello che alcuni costituzionalisti chiamano «eccesso di potere legislativo». Non so se da parte comunista – ho visto che c'è stato un convegno a Roma l'altro giorno – verrà proposta l'abrogazione dell'articolo 42, ma questa normativa è tutta percorsa da incoerenze e contraddizioni. Infatti, si vuole privilegiare il contratto di affitto e nello stesso tempo si mantiene per lungo tempo in vita la mezzadria; si vuole privilegiare il contratto di affitto e nello stesso tempo si inserisce una norma, appunto l'articolo 42, che è come una mina nel tessuto normativo, scoppiando la quale si sconvolge tutto il sistema creato dal legislatore. E questo è proprio quello che si chiama incoerenza, contraddittorietà. Cioè si vuole perseguire un fine pubblico e poi si adoperano strumenti che con il raggiungimento di quel fine pubblico contrastano. È il caso nostro. Noi quando verremo all'articolo 42 lo difenderemo – è vero collega Ferrari? –, però, in questa sede di pregiudiziale non possiamo non rilevare siffatta intima contraddizione, che dipende dalla difficoltà obiettiva della materia, ma anche dalla incertezza e forse dal sottinteso intento punitivo che qua e là emerge.

È proprio per queste ragioni e per altre che risparmio ai colleghi della Camera che noi insistiamo nella nostra pregiudiziale (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA VICENDA DEI PETROLI E SUL CASO PECORELLI

Seduta del 21 novembre 1980

*La cosiddetta "vicenda dei petroli" era emersa nell'autunno del 1980, per l'iniziativa della magistratura di Treviso e per l'inchiesta di un giornale della stessa città, allorché si era parlato di una possibile truffa all'erario per due-mila miliardi di lire, attuata attraverso l'evasione dell'accisa prevista per la produzione di prodotti petroliferi e l'immissione di ingenti quantitativi di carburante in una rete di contrabbando. Le indagini, iniziate nel 1978, avevano interessato anche le magistrature di Torino, di Venezia e di Milano. Nell'inchiesta apparivano coinvolti, accanto ai petrolieri, alcuni membri della Guardia di finanza e taluni uomini politici.*

*Il giornalista Mino Pecorelli era il fondatore dell'agenzia di stampa Osservatorio Politico (OP), divenuta poi anche una rivista. La sera del 20 marzo 1979 Pecorelli era stato ucciso nel quartiere Prati di Roma, poco lontano dalla redazione del giornale, con quattro colpi di pistola, in circostanze non del tutto chiare. Tra le carte requisite in casa di Pecorelli dopo la morte vi era un dossier sulla "vicenda dei petroli" in versione fotocopiata, attribuito al Servizio informazioni difesa (SID). Una copia del dossier era stata presentata, nell'ottobre del 1980, dal procuratore della Repubblica di Roma Gallucci al Presidente del Consiglio dei ministri Forlani per l'eventuale apposizione del segreto di Stato.*

*Il 21 novembre vi è all'ordine del giorno della Camera lo svolgimento di numerose interpellanze e interrogazioni su tali vicende. Bozzi è firmatario di un'interpellanza (n. 2-00677) e di due interrogazioni (nn. 3-02586 e 3-02644). Con l'interpellanza, sottoscritta da diversi deputati liberali, si chiede al Presidente del Consiglio dei ministri quali iniziative si intendevano adottare per fermare la corruzione nella vita politica e nella pubblica amministrazione nonché alcuni chiarimenti relativamente ai procedimenti giudiziari sul traffico di petroli e sull'evasione dell'IVA e in merito al dossier attribuito al SID in possesso del giornalista Pecorelli. La prima interrogazione, firmata dai deputati liberali, chiede al Presidente del Consiglio dei ministri, tra l'altro, quali fossero le iniziative in atto per sradicare la corruzione dal Corpo della Guardia di finanza e se fosse vero che alcuni deputati avessero ricevuto degli as-*

*segni, così come riportato dalla stampa. La seconda interrogazione, del solo Bozzi, chiede al Presidente del Consiglio dei ministri notizie sul vincolo di Stato richiesto per il dossier requisito in casa del defunto Pecorelli.*

*Il Presidente del Consiglio Forlani indica come il Governo si atterrà a una «linea che non si affida solo alle parole, ma obbedisce in concreto ad una esigenza di verità, che si esprime già nella decisione da me presa di non apporre il segreto di Stato sulle carte che il magistrato ha portato al mio esame», auspicando «che gli organi preposti, nel nostro ordinamento, agli accertamenti ed alle procedure giudiziarie possano operare nel migliore dei modi, e quindi anche in un clima che non sia avvelenato da polemiche artificiali».*

*Nel suo intervento di replica, Bozzi sottolinea come la corruzione sia ormai divenuta un'istituzione, favorita anche dalla mescolanza tra pubblico e privato, tra Stato e partito. Egli dichiara la propria sorpresa per il fatto che un'operazione illecita, come quella legata ai petroli, sia andata avanti per tanti anni senza che nessuno se ne sia accorto. Infine sul dossier in questione ricorda la necessità di accertare se si tratti o meno di un documento autentico. Relativamente al segreto di Stato, Bozzi si chiede se questo esistesse davvero visto che il dossier è stato presentato al Presidente del Consiglio dei ministri dalla magistratura a diciannove mesi di distanza dalla sua scoperta.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevoli ministri, credo di non esagerare se affermo che ci troviamo di fronte ad uno dei capitoli più amari e più oscuri della vita nella nostra Repubblica. Noi non indulgiamo allo scandalismo, non facciamo dello scandalo uno strumento di lotta politica, non trasformiamo il sospetto in realtà, il dubbio in condanna: stiamo alle cose.

L'onorevole Forlani, che mi duole di non vedere in questo momento, ha ripetuto alla Camera parole oneste, ma – forse mi sbaglierò – mi è sembrato che dalle sue parole trasparisse, come dire, un intento riduttivo, che sarebbe un errore. Sarebbe un errore perché noi dobbiamo avere presenti le dimensioni del fenomeno.

Diciamolo francamente, onorevoli colleghi: la corruzione in Italia è diventata una istituzione, forse – lo dico quasi con angoscia – l'istituzione più attiva.

L'onorevole Forlani ha preso atto – ed è cosa che gli fa onore – delle difese del ministro Bisaglia e dei due sottosegretari e in certo senso le ha fatte proprie. Non c'è dubbio – è stato ricordato in questa aula – che la responsabilità giudiziaria sia cosa diversa dalla responsabilità politica, e molti sostengono (secondo me, non a torto) che l'uomo di Governo sospettato debba lasciare la più ampia possibilità di indagine e, quindi, lasciare il posto che detiene. La garanzia che l'onorevole Forlani ci dà è – come dire? – una garanzia «allo stato degli atti», e non elimina zone di opacità che permangono. È ben vero, onorevoli colleghi: c'è un'Italia onesta e operosa. Vorrei dire, anzi, che forse è la gran parte del nostro popolo, e noi ab-

biamo fiducia in questa Italia. Ma domandiamoci: questa Italia ha fiducia nella classe politica? Come può vivere una democrazia, se non è alimentata dal plebiscito continuo del consenso popolare? Questa Italia operosa è dibattuta fra lo sdegno e l'indifferenza, e fugge dallo Stato, fugge dalle pubbliche istituzioni.

Noi abbiamo uno strano fenomeno di diaspora, per cui la società si chiude in se stessa, troppe volte nei propri variegati egoismi, e si dà la legge da sé, contro la legge dello Stato. È un fenomeno che dobbiamo guardare con la massima attenzione, vorrei dire senza distinzione tra maggioranza e opposizione. È uno dei grandi aspetti della politica nazionale, della vita della Repubblica. Ora, questa crescente, diffusa e per troppo tempo anche onorata degenerazione amministrativa ha le sue cause nell'anomalia della vita politica italiana, che è anchilosata, irrigidita, immobile, chiusa in una serie di feudi e poi nei subfeudi delle correnti, senza possibilità né di alternative né di alternanze.

Abbiamo avuto – ma perché non dovremmo dire queste cose? – ed abbiamo ancora una grande mescolanza fra privato e pubblico, fra partito e Stato, fra partito e pubblica amministrazione (anche economica), e di qui sono venute le disfunzioni, che sono gravi e diffuse. Abbiamo avuto ed abbiamo – ripeto cose dette da altri – ministri di scarsa capacità, di scarsa competenza e, soprattutto, di ridotto prestigio. Quindi, si capisce come, essendo il ministro non soltanto un uomo politico, ma anche il capo del Ministero, inteso, quest'ultimo come amministrazione, dove c'è scarsità di prestigio, diffidenza o, peggio ancora, chiacchiere, ebbene, si capisce come gli uffici vadano un po' alla malora. Ed è il fenomeno italiano. Abbiamo avuto – ed uso il verbo al passato facendo atto di fede in un presente migliore – un'Italia dei corpi separati. Che cosa è stato il SID, se non una «cosa nostra»? E, anche qui perché non c'è stato un rapporto di controllo, di vigilanza, di collaborazione, un dialogo tra l'autorità politica e l'autorità militare? Ecco, questo è lo scenario che sta innanzi a noi!

Al ministro Sarti vorrei dire che la seconda edizione del suo discorso mi è parsa migliore della prima.

**Rindone.** C'è speranza, allora!

**Bozzi.** Si migliora strada facendo! Vorrei tuttavia dire al ministro ed amico Sarti di non considerare il guardasigilli come un ministro con le braccia conserte, come sta egli in questo momento...

**Sarti, Ministro di grazia e giustizia.** È un segno di rispetto!

**Bozzi.** ...inerte spettatore. Certo, si deve rispettare l'indipendenza dell'ordine giudiziario e l'indipendenza dei singoli magistrati (sono due aspetti diversi), ma il ministro della giustizia ha ben dei poteri conferitigli dalla Costituzione, conferitigli dalla legge del 1946. Quando ho domandato – ed

ella mi ha cortesemente risposto, senatore Sarti – quanti fossero i procedimenti disciplinari in corso, ho voluto sottolineare un fatto sintomatico: il ministro, insieme al procuratore generale della Corte di cassazione, dispone della potestà di iniziativa del procedimento disciplinare nel caso in cui si venga meno ai doveri d'ufficio. Questa è un'espressione che può essere comprensiva di tante inadempienze. Non deve trattarsi quindi di un ministro inerte e spettatore, ma di un ministro che ha nel rispetto per l'indipendenza della magistratura, dei poteri, non soltanto di organizzazione degli uffici, ma anche di controllo sul modo con il quale, ad esempio, i magistrati rispettano i tempi affidati dal codice di procedura civile o dal codice di procedura penale.

Abbiamo sentito molte buone parole. Le parole sono pietre, hanno la loro importanza; auguriamoci però che siano pietre con cui si possa costruire un edificio diverso e migliore. Spesso – lo ha ricordato il collega Di Giulio – le parole si fermano sulla soglia dell'operare, come l'Italia, che è la culla del diritto ma, malauguratamente, è rimasta sempre nella medesima.

**Mellini.** C'è un'alta mortalità infantile in Italia!

**Bozzi.** Ora, onorevoli colleghi, vorrei passare ad un esame più particolareggiato e vorrei porvi una domanda. È di moda la «dietrologia», ma, insomma, questa vicenda che è intessuta di sorprese, di sortite, ed anche di messaggi mafiosi, perché esplose oggi? Era una cosa antica... Chi la muove? Chi ne ha interesse? È un modo di far politica in Italia nell'ambito di un partito, tra le correnti di un partito, nei rapporti fra altri partiti, anche se questi collaborano in qualche coalizione di maggioranza o di Governo? Si è parlato di faida: io vorrei respingere questa immagine; ma, se anch'io la respingo, altri la ripropongono alla mia attenzione, all'attenzione dell'opinione pubblica. Il ministro Bisaglia parla di un «disegno politico», una frase che è preta di contenuti: l'attacco che si fa a lui è la manifestazione di un disegno politico. Quale? Ma l'onorevole Evangelisti, che è più disinvolto ed anche simpaticamente istintivo, è uscito dal generico ed è entrato nel concreto. Ha detto, in una delle tante interviste che circolano in questi giorni: «Si tratta di un polverone; vedrete che quando sarà risolto il problema della presidenza del consiglio nazionale della democrazia cristiana tutto finirà».

Sono cose che amareggiano. Come l'onorevole Sarti, non mi voglio abbandonare alla retorica. Ma vi prego di credere che dico queste cose con amarezza e quasi con angoscia. Sono da trent'anni in quest'aula: feci parte dell'Assemblea costituente. Ebbene, allora tutti, pur nella diversità delle posizioni politiche, sognammo un'altra Italia, un'Italia diversa. Oggi abbiamo una realtà amara. Quel sogno nostro di allora, che vagheggiammo con tanta fede, con tanta energia, lo abbiamo infranto. Quello, ieri, era veramente un sogno, era soltanto un'utopia?

Qualche ulteriore domanda. Vorrei sapere – sono state date tante risposte ed il più evasivo mi è sembrato il ministro Reviglio – come appaia possibile che un'operazione che dura da tanto tempo, un'operazione illecita che dura da tanti anni, così diffusa ed intensa da coprire varie aree del territorio nazionale (finora ne è rimasta esclusa soltanto l'Italia centrale e meridionale), non sia stata scoperta da nessuno, che nessuno se ne sia accorto. Possibile che non vi sia una azione di controllo in questa nostra amministrazione, che non esista vigilanza? Allora i sospetti sono legittimati! O si tratta di inettitudine (è gente che prende lo stipendio e basta), o si tratta di indulgenza, o si tratta di connivenza. Mi pare che da questa impostazione non sia possibile uscire. È impensabile che in un paese in cui vi sono ministri, sottosegretari, direttori generali, dirigenti, si possa perpetrare per tanti anni una massa di illeciti così cospicui, anche dal punto di vista finanziario, senza che nessuno se ne avveda! O peggio, se ne avvede e non dice niente, non denuncia.

Ma anche le indagini del SID... Insomma, queste indagini muovono da Gheddafi e da altri arabi e finiscono al generale Giudice. Nascono per un traffico, supposto o vero, di armi e di petrolio, non scoprono niente su questo versante (si dice), ma mettono in luce che Giudice – ripeto ciò che tutti sanno – era un intrallizzatore e che la moglie faceva certe operazioni con la Svizzera. Ma sapete – e ripeto le parole del ministro Lagorio – come viene interpretato questo accertamento sulla Guardia di finanza? Il ministro lo ha ripetuto anche oggi, nel suo fermo intervento. Viene chiamato un «di più»... Soffermatevi su questa espressione. Si scopre che il generale comandante della Guardia di finanza e molti ufficiali e sottufficiali con lui vanno perpetrando azioni illecite di grande rilievo e il SID lo considera un «di più», una quantità *négligeable*, un niente. Non ne parliamo. Ma perché non ne parliamo? È stata con insistenza posta ieri e questa mattina, in quest'aula, una domanda inquietante: perché il fatto è stato insabbiato, e chi lo ha insabbiato? Io non so dare una risposta a tale domanda. Forse qualche altra più approfondita indagine si sarebbe potuta fare e certamente si farà e qualcosa potrà venire fuori ancora.

Ma io faccio due ipotesi (se ne fanno tante, in questo momento!). La prima è che vi fosse una omertà: cioè, tra generali non facciamoci del male! È un'ipotesi; ma ce n'è un'altra, più grave e forse più fondata: la viltà. Si distrugge il *dossier*, ma lo si fotocopierà e lo si dà a Pecorelli, così l'autorità non denuncia, ma lo scandalo avviene per indiretta via. Sono ipotesi, ma forse non lontane dalla realtà.

Inoltre, onorevole Forlani, vorrei dire qualcosa anche sul segreto di Stato. Il nostro è un paese in cui gli *omissis* e i segreti di Stato sono quasi all'ordine del giorno. Se non interpreto male la legge del 1977 (l'onorevole Labriola ha scritto un volume al riguardo, io l'ho consultato, ma non vi ho trovato molto su questo punto; ma avviene spesso, quando si scrivono dei libri), secondo la quale il Presidente del Consiglio è chiamato a con-

fermare il segreto di Stato; quindi qualcuno dovrebbe averlo di già sollevato. Invece a lei si chiede di dire se lo pone oppure no e lei ha fatto bene a dire... Non so se ha fatto bene; non perché dovesse dire di sì, intendiamoci, ma perché ho l'impressione che lei avrebbe dovuto...

**Mellini.** *Excusatio non petita, accusatio manifesta!*

**Bozzi.** Ma lascia stare queste cose, che non hanno significato! Credo che lei, onorevole Forlani, avrebbe dovuto prima accertare l'autenticità del documento. Questo è un documento, infatti, di cui non si ha l'originale, è un documento che può essere stato manipolato in più o in meno; e quando lei esercita, sia pure in forma negativa, il potere relativo al segreto di Stato, dà un crisma di ufficialità a un documento dubbio. Questo è un precedente gravissimo nella vita dei cittadini, in questo paese in cui si fabbricano *dossiers* con grande facilità. Quindi pregherei lei, onorevole Forlani, o i suoi uffici, di studiare meglio dal punto di vista giuridico la questione. A questo punto sorge una domanda che altri hanno già posto: ma questo segreto di Stato c'era o non c'era? Dopo diciannove mesi il giudice Sica e il procuratore Gallucci si accorgono che c'è, diciamo così, il problema del segreto di Stato. Dopo diciannove mesi! Noi nella nostra interpellanza abbiamo un po' maliziosamente domandato a lei, onorevole Forlani, se abbia manifestato al procuratore Gallucci la sua sorpresa per essere stato chiamato ad un'operazione del genere dopo diciannove mesi.

Qualche parola, infine, onorevole Sarti, per quanto riguarda la procura di Roma. Ho assistito al dibattito al Senato, e quando un senatore ha usato la parola «fogna» riferita alla procura di Roma, forse perché sono un vecchio magistrato, appartenente ad una famiglia di magistrati, ho avuto un senso di reazione, perché si può fare la più viva polemica, anzi è necessaria, nei confronti della magistratura. Non credo vi siano limiti, però c'è anche un modo di usare le parole; e quando ho visto che, non per non indulgere a retorica – non era questo il caso – l'onorevole Sarti non ha protestato, sono rimasto veramente angosciato, perché ho pensato che questa mancata reazione fosse la prova di un convincimento intimo del fondamento dell'accusa.

**De Cataldo.** E il suo convincimento qual è, onorevole Bozzi?

**Bozzi.** Ora glielo dico. Noi siamo rispettosi dei magistrati, però sappiamo bene che i magistrati non vivono – soggiungo non debbono vivere – in una situazione asettica, quasi sotto una campana pneumatica, lontani dalla vita, dalla società, vivono nel mondo, nella società e come tali sono anche suscettibili – sono uomini, non santi ed eroi – di subire pressioni, di sentire il fascino di talune scelte, e questo avviene con molta frequenza nella procura di Roma, onorevole De Cataldo.

Vorrei ricordare che i magistrati non soltanto debbono nella loro coscienza essere imparziali, ma debbono anche apparire tali, perché su questi due elementi – essere e apparire – si fonda la credibilità del cittadino nella magistratura.

Ora, nel caso concreto, onorevole Forlani – diciamocelo francamente, senza nessuna polemica, perché non è questa materia da polemiche, ma piuttosto da incontro per costruire qualcosa di migliore e di diverso –, c'è questa credibilità? Il cittadino, io stesso, chiunque qui dentro, ha veramente la certezza che questa istruttoria sull'omicidio Pecorelli sia svolta con quel completo distacco che è necessario? Io non ce l'ho.

Siamo di fronte a diciannove mesi di inerzia, ad una istruttoria sommaria che dura ancora, quando avrebbe dovuto essere da tempo convertita in istruttoria formale, e ad una scoperta del segreto determinatasi all'ultimo momento; ma tutti questi sono sintomi, uniti ad altre cose, obiettivi – non mi affido alle dicerie – che denotano una deviazione. Di qui la mia richiesta al procuratore generale perché eserciti il potere di avocazione. Collega Di Giulio, legalmente non c'è altra strada.

**Mellini.** Il peggio viene sempre dopo.

**Bozzi.** Le sue interruzioni sono sempre impertinenti: impertinenti nel senso che non attengono al tema (*Si ride*).

Mi auguro che il procuratore generale eserciti questo potere; io ne sono in via di principio contrario perché ho fiducia nei giudici, nelle loro competenze stabilite in via generale e preventiva, ma ci sono pure situazioni eccezionali in cui bisogna ricorrere a qualche rimedio eccezionale.

Come potrà la coppia Sica-Gallucci che è stata sottoposta dal ministro Sarti ad un'inchiesta ministeriale su questa vicenda, esercitare – sono uomini – con serenità questo giudizio? Quale fiducia può avere il cittadino comune nella funzione di giustizia in questa fattispecie?

Ho concluso. Non vorrei richiamare il detto biblico, ma credo che siamo di fronte ad un appuntamento storico, onorevoli colleghi. La Repubblica è ad un bivio: non ce lo nascondiamo, non minimizziamo; forse lo scandalo che è dinanzi ai nostri occhi, per quanto imponente, è ancora la punta di un *icerberg*, perché quello che non è emerso è forse ancora più grosso. La Repubblica è ad un bivio. Dobbiamo tutti trovare la forza di recuperare le energie ed i valori su cui la Repubblica è stata fondata; dico tutti, perché non è questa materia di battaglia politica, oltre certi limiti insiti nella dialettica politica e parlamentare. O tutti troviamo questa forza di rimettere in onore i valori fondamentali sui quali la Repubblica, con la sua Costituzione, è stata costruita, o veramente – mi dispiace usare questa parola – andiamo alla disarticolazione della società. Quel fenomeno, che è già in atto, di distacco della società dalle istituzioni, di forme di autogoverno dei singoli e dei gruppi, senza lo Stato e contro di esso, si accentuerà, e an-

dremo a moduli di anarchia, ad un arcipelago di feudi, di interessi in conflitto tra di loro.

Noi faremo seguire a queste nostre parole delle proposte concrete: sono state annunciate dall'onorevole Malagodi al Senato, le abbiamo allo studio; chiederemo in proposito un incontro con il Presidente del Consiglio. Non si tratta di riforme della Costituzione, non prendiamo il viottolo della diversione. Non si tratta nemmeno di grandi riforme della pubblica amministrazione: le leggi ci sono; intanto applichiamo le leggi che ci sono. Noi, onorevole Forlani, le prospetteremo un «pacchetto» di proposte concrete; e poiché questa vicenda non si può concludere in se stessa, chiederemo anche la nomina di una Commissione parlamentare d'inchiesta. Ma io mi auguro che, tutti assieme, sapremo trovare la forza per imboccare e percorrere la strada giusta. (*Applausi dei deputati del gruppo liberale – Congratulazioni*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUL TERREMOTO NELL'ITALIA MERIDIONALE

Seduta del 25 novembre 1980

*Alle ore 19.34 del 23 novembre 1980 un sisma catastrofico, con magnitudo 6,9 della scala Richter, interessa la Basilicata e la Campania. L'evento causa 280.000 sfollati, oltre ottomila feriti e quasi tremila morti.*

*Tra le interrogazioni urgenti in materia all'ordine del giorno della seduta del 25 novembre ve n'è una di Bozzi, Costa e Sterpa (n. 3-02762) con la quale si chiede al Presidente del Consiglio dei ministri quali provvidenze il Governo intende adottare a seguito del sisma, auspicando che non si ricada negli errori commessi in precedenza in circostanze simili.*

*Il Ministro dell'interno Rognoni ricostruisce la drammatica situazione, che «colpisce tutto il paese e costituisce per l'intera nazione una dura prova: dobbiamo affrontarla con calma e fermo coraggio; dobbiamo poter contare sulla cooperazione di tutte le forze politiche e sociali, così come sappiamo di poter contare sulla solidarietà di tutti i cittadini».*

*Nel suo breve intervento, Bozzi dà al Governo tre suggerimenti: interventi pronti e coordinati, non ripetizione delle tristi esperienze del passato e non occultamento dell'accertamento della verità in ordine agli scandali.*

**Bozzi.** Anche la natura si accanisce contro questa nostra povera Italia, e si accanisce nella zona più derelitta, nel Mezzogiorno, in centri dissanguati dall'emigrazione, poverissimi. L'altro giorno si è avuto l'incidente ferroviario di Lamezia Terme; e tutto questo complesso di eventi ripropone in termini altamente drammatici la questione meridionale: rivela carenze, senso di abbandono. È, come è stato detto dal collega Alinovi, un problema nazionale.

Io brevemente vorrei dare al Governo tre suggerimenti. Il primo è quello di interventi pronti e coordinati. Serenamente posso anche comprendere che all'inizio vi sia stato un certo disorientamento, data anche la natura dei centri colpiti; però è stato un disorientamento eccessivo, che denota una scarsità di attrezzatura della protezione civile. Cerchiamo di porre prontamente riparo a questa situazione.

Purtroppo, onorevole Rognoni, ho sentito dalla sua relazione che ella ha coniugato molti verbi al futuro («faremo»), e pochi al presente o al pas-

sato. In questo quadro si inserisce la nomina del commissario, onorevole Zamberletti, in ordine al quale non ho alcun rilievo da fare, nella speranza che egli questa volta sappia scegliere bene i suoi collaboratori.

Il secondo suggerimento è quello di non ripetere le tristi esperienze del Belice, dell'Irpinia e anche del Friuli, con le relative distorsioni e malefatte. Che per lo meno, quelle esperienze servano a qualche cosa.

Il terzo suggerimento – e concludo: come vede, signor Presidente, sono molto breve – è che sotto le macerie materiali non si cerchi di seppellire l'accertamento della verità in ordine agli scandali, che anche in quest'aula abbiamo denunciato, e che sono un altro tipo di disastro: disastro morale.

CAMERA DEI DEPUTATI

SUL CONTO CONSUNTIVO DELLE SPESE INTERNE  
E SUL PROGETTO DI BILANCIO DELLE SPESE INTERNE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

Seduta del 15 dicembre 1980

*Il conto consuntivo delle spese interne della Camera dei deputati per l'anno finanziario 1978 (Doc. VIII, n. 1) e il progetto di bilancio delle spese interne della Camera dei deputati per l'anno finanziario 1980 (Doc. VIII, n. 2) sono discussi in Assemblea il 15 e 16 dicembre 1980.*

*Bozzi interviene nella seduta del 15. In effetti, egli compie alcune riflessioni generali sulla legge e sul Parlamento. Dopo aver auspicato un giusto equilibrio tra il gruppo parlamentare e il singolo componente, sottolinea il fenomeno della «proliferazione legislativa», ricordando come la legge dovrebbe essere «veramente regolatrice solo di rapporti idonei ad essere regolati per legge», lasciando all'autonomia individuale il resto. Quindi si interroga sulla legittimazione del Parlamento, che appare in crisi. Ciò consegue, per Bozzi, alla crisi dei partiti politici che, insieme ai sindacati, hanno perso la capacità di interpretare i bisogni della gente. Tuttavia permane la centralità del Parlamento, quale sintesi di diversi momenti dialettici. Per quanto concerne il rapporto tra maggioranza e opposizione, esso deve realizzarsi in forme diverse, ma non nelle «formule consociative», quanto piuttosto nel senso alto della «politica nazionale» di cui all'articolo 49 della Costituzione.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli questori, onorevoli colleghi, credo che non ci possiamo confortare nemmeno con il detto «pochi ma buoni», perché sarebbe assai triste se i buoni fossero tanto pochi. Comunque, adempiamo ugualmente il nostro dovere verso noi stessi e verso la Camera.

Vorrei innanzitutto far mio l'augurio che il Collegio dei questori esprime iniziando la sua lucida relazione: quello che l'anno prossimo si possa avere veramente un bilancio veramente preventivo. Mi rendo conto delle ragioni che hanno determinato questo ritardo e mi auguro, allo stesso tempo, che esse non abbiano a ripetersi nell'esercizio successivo.

Vorrei fare poche notazioni. La prima è che noi abbiamo in corso, presso la Giunta del regolamento, l'esame di una modifica novellistica del regolamento della Camera. Dico «novellistica» perché non ne scuote l'im-

pianto, l'architettura, che io credo valida. Dico così perché il regolamento del 1971 portò un'innovazione assai importante: dette uno statuto alle opposizioni. Questa è, secondo me, la nota principale di quel regolamento e deve essere mantenuta. Tra poco mi soffermerò brevemente su questo punto.

Desidero però anche dire subito che nessuno deve credere alla magia riformatrice del regolamento. Sulla base di una qualche esperienza, vorrei aggiungere: nessuno creda nella magia riformatrice, in senso assoluto e radicale, delle leggi. Il regolamento segna dei procedimenti, però il gioco è fatto dalle forze politiche, dalle forze sociali: possono giocare bene, possono giocare male, passare in questa serie o in questo girone. Quindi, il regolamento, la legge sono importanti, però valgono assai di più i comportamenti.

Certo, leggi e regolamento possono esercitare un'azione di influenza sul modo di comportarsi, ma questo dipende innanzitutto dalla coscienza individuale e dalla coscienza delle istituzioni sociali.

La seconda annotazione: questa nostra è stata definita, da un cultore di diritto parlamentare, « l'azienda parlamentare ». A me il nome non piace molto, però lo accetto.

Vi sono regole di produttività che non sono state rispettate perché è difficile rispettarle anche in aziende diverse da questa. Ma dobbiamo misurare la nostra efficienza non dalla quantità, bensì dalla qualità di ciò che produciamo. L'incremento della quantità talvolta avviene a discapito della qualità. Ho già avuto occasione di ricordare l'antico brocardo romano: *plurimae leges, corruptissima res publica*; quando le società abbisognano di soverchie leggi, mostrano di non disporre in dose sufficiente di autoregolamentazione, che è la regola normale di una libera società: guardiamo dunque alla qualità!

Altra notazione concerne la nostra vita parlamentare che nella sua dinamica si svolge sui due pilastri, del gruppo parlamentare e del singolo. Bisogna trovare un giusto equilibrio tra i poteri del gruppo e la condizione del parlamentare. Il gruppo non è un'invenzione, ma è previsto dalla Costituzione e rappresenta il raccordo tra l'istituzione parlamentare e la società; in definitiva esso è la proiezione nel Parlamento del partito come istituzione sociale, e dovrebbe dunque portare la vita nel Parlamento. Ma si pone il problema dell'indipendenza del parlamentare, di cui all'articolo 67 della Costituzione; bisogna trovare, anche nel regolamento, un giusto temperamento fra le esigenze di non ridurre la Camera ad una Camera di gruppi e rispettare i singoli parlamentari in un reciproco equilibrio; è il tentativo che perseguiamo nella Giunta per il regolamento.

Senza soffermarmi, dirò che lo statuto del parlamentare pone quest'ultimo in condizione di immediatezza nei rapporti con la collettività nazionale, fuori dalla mediazione dei gruppi e dei partiti. Ecco il significato dell'articolo 67 della Costituzione: senza intermediazione, il parlamentare è posto di fronte alla collettività. Questo aspetto trova tutela proprio in quel-

la votazione segreta intorno alla quale oggi molto si discute: per questo sono a favore del mantenimento dello scrutinio segreto.

Vi è una proliferazione legislativa che definirei eccessiva, e inoltre non si rispetta sempre il gioco delle parti; iniziative che secondo la concezione propria della democrazia rappresentativa dovrebbero essere riservate al Governo vengono assunte da parlamentari ed ancora questi, nonostante vi sia una contrazione di questo fenomeno patologico, non si sottraggono a spinte settoriali e corporative!

Proprio perché questo integrerebbe una violazione del citato articolo 67, il regolamento non può intervenire per disciplinare in qualche maniera l'esercizio della potestà legislativa dei singoli parlamentari, ma qualcosa al riguardo potrebbero fare gli statuti dei gruppi, che sono una cosa diversa. Là non è in gioco un rapporto tra parlamentare e nazione, bensì un rapporto associativo tra parlamentare e gruppo. Ho l'impressione che non sempre i regolamenti dei gruppi siano in consonanza con il regolamento della Camera e soprattutto con la programmazione dei lavori parlamentari che si elabora nella Conferenza dei capigruppo.

Ho parlato prima della proliferazione legislativa e qui sarei tentato di fare una osservazione. Noi vogliamo legiferare su tutto. L'altro giorno – in occasione della discussione della proposta di legge sui patti agrari e precisamente quando l'articolo 9 fu respinto – mi domandai, se il lungo e tormentoso cammino di quella proposta di legge – e mi riferivo anche alla proposta di legge sull'editoria – non fosse da riscontrarsi in un rigetto della materia in sé; mi domandavo se cioè fosse la materia ad adattarsi male ad essere disciplinata con norme cogenti. È quindi per questo motivo che si registrano difficoltà a trovare maggioranze e intese.

Su questo fenomeno dovremmo meditare non tanto per un ritorno al privato in senso assoluto, ma per far sì che la legge sia veramente regolatrice di rapporti idonei ad essere regolati per legge, lasciando all'autonomia creatrice, alle energie individuali il resto.

Detto questo, faccio una domanda: nella società moderna il Parlamento ha ancora una legittimazione? È una domanda triste. Questo Parlamento, così com'è, ha una legittimazione? Perché non funziona? Certo non si può concentrare il discorso solo sul Parlamento; esso è un momento di un sistema. Ma sul Parlamento in modo particolare, come organo centrale, si rifrange la società, la quale a sua volta dovrebbe rifrangersi attraverso i partiti politici. Questi ultimi infatti sono uno dei soggetti politici – il più importante, il più essenziale – che portano la voce della società nel Parlamento.

La crisi del Parlamento, secondo me, deriva innanzitutto dalla crisi dei partiti politici, più o meno di tutti. Se potessi estendere questo mio discorso, direi che anche il sindacato ne è interessato. In cosa consiste questa crisi? Il partito e il sindacato hanno sostanzialmente perduto la capacità di interpretare le ansie, i bisogni, le passioni della gente; c'è una

professionalità politica che ha portato una deformazione, come spesso avviene. I partiti politici si sono rinserrati nella burocrazia, nel verticismo, quasi come in una torre di isolamento, hanno perduto il raccordo con la società così come i sindacati.

L'episodio di Torino vale sia per il partito, sia per il sindacato. Vi è stato questo difetto di interpretazione, e di qui due fenomeni: per il partito, il tentativo di dare prevalenza al movimento; al partito burocratico si cerca di sostituire il movimento della società che trova una rilevante espressione nell'istituto referendario, che significa una scarsa fiducia, e qualche volta una rivolta, contro il Parlamento; e, per il sindacato, la proliferazione e la spinta centrifuga di organismi rappresentativi minori, centri di egoismo e di interessi particolari. Ecco, la crisi del partito si riflette qui dentro, ma anche la crisi del sindacato. Siamo infatti in un regime che io definisco di «modulo negoziale»; oggi anche la legge assume come presupposto non soltanto formale, ma anche sostanziale, la negoziazione. Ebbene, quando i soggetti della negoziazione sono inficiati da questa incapacità di sentire i bisogni, si giunge al cattivo funzionamento ed all'inerzia del Parlamento.

Noi abbiamo una società avanzata industrialmente (per usare un'espressione ormai ricorrente), una società viva, conflittuale; nello Stato borghese i notabili, di cui parlava Ciccardini, si facevano interpreti e rappresentanti (proprio in senso giuridico) delle altre classi che non avevano *os ad eloquendum*. Oggi questa rappresentanza non c'è più; grazie a Dio con il sistema proporzionale, che io difendo, tutti parlano in nome proprio e questo porta ad una conflittualità maggiore che è vita e che io non critico. A me piace una società ricca di centri pluralistici, di depositi di energia, di quelli che la Costituzione, all'articolo 2, chiama le «formazioni sociali».

Non vi è un rapporto immediato tra cittadini e Stato, ma un rapporto anche con le formazioni sociali nelle quali il cittadino si inserisce e vive. Ma, se questo fenomeno si esaspera e se queste «formazioni sociali» non trovano un momento di raccordo e di unità, si arriva al punto in cui si è giunti in Italia, alla disarticolazione.

Perché, allora, parlo di centralità del Parlamento? Ne parlo come funzione di sintesi; quello che manca oggi in Italia al Parlamento è di farsi interprete di questa sintesi, per ricondurre ad unità questi diversi momenti dialettici indispensabili ma pur sempre relativi, cioè il gioco delle compatibilità ed in altre parole la programmazione. Di fronte ad uno sfrenarsi di interessi diversi, anche contraddittori e troppo spesso egoistici, manca la scelta delle compatibilità. E da qui derivano tante conseguenze. Una conseguenza è questa: vediamo come nascono i governi e come vivono; il fenomeno è stato anche studiato dalla dottrina. I governi nascono in un modo e vivono in un altro; nascono in base ad un rapporto fiduciario preciso, ma vivono poi quasi sempre con maggioranza pendolari, complementari. C'è un rapporto fiduciario di investitura e un rapporto fiduciario di gestione;

si va alla ricerca di maggioranze e di qui deriva l'incrinatura dell'indirizzo politico, cioè la difficoltà di svolgere un indirizzo politico coerente.

Come dicevo all'inizio, penso che in questa democrazia che viviamo, difficile ma per ciò anche seducente, il rapporto tra maggioranza ed opposizione debba essere realizzato in una forma diversa da quella in cui fu realizzato ad esempio nella stagione degasperiana; non voglio far critiche, poiché ogni tempo ha le sue esigenze!

Io sono contrario alle solidarietà come formule consociative di Governo o di maggioranza. Io credo alla dialettica maggioranza-opposizione; ma credo che maggioranza e opposizione, nei rapporti reciproci, si debbano comportare in maniera diversa, perché rappresentano il paese nelle sue diversità, nelle sue contraddizioni. La maggioranza deve sentire l'obbligo costituzionale e politico di governare in base al suo programma ed alla sua investitura, ma, nello stesso tempo, deve sentire la voce dell'opposizione. E l'opposizione deve sentire l'obbligo costituzionale e politico di non rinchiusersi in se stessa, in una negazione pregiudiziale.

Ma, in fondo, quando l'articolo 49 della Costituzione parla di politica nazionale, contrapponendola alla politica generale di cui parla in altri articoli (sono due cose diverse), quando parla di politica nazionale, a determinare la quale concorrono tutti i partiti, proiettando questa situazione nel Parlamento, si comprende che ci sono dei momenti essenziali in cui è necessaria la solidarietà. E questo mi sembra che manchi. Qui si intende la solidarietà in forma atipica, distorta. La solidarietà è l'incontro su problemi di rilevanza nazionale – e in Italia, purtroppo, non ne mancano! – di un consenso, di una via d'uscita anche attraverso la strada del compromesso. La vita è fatta anche di molti compromessi necessari. Questo volevo dire, onorevoli colleghi, parlando, come è ormai consuetudine, di problemi istituzionali e politici in questa sede di dibattito, che non ha un valore contabile e finanziario, sul bilancio della Camera.

Vorrei concludere con una notazione, nonostante tutto, di fiducia: certo, se ci guardiamo attorno, tutto va male, tutto cade, tutto sembra corroso; però, io credo che la democrazia abbia una grande virtù (e questa virtù hanno anche le democrazie malate, come la nostra), che è quella di trovare in se stessa la forza di correggere i propri errori. Le dittature cadono e crollano, le democrazie si possono rinnovare. Pertanto, nel concludere, riprendo il discorso sul regolamento e sulla legge. È un fatto di coscienza. Io credo che questa crisi possa essere utile se conduce ad una rigenerazione, soprattutto nei partiti politici (*Applausi – Congratulazioni*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULL'USO DELLE ARMI  
DA PARTE DELLE FORZE DELL'ORDINE

Seduta del 26 gennaio 1981

*Il 26 gennaio 1981 vi è all'ordine del giorno lo svolgimento di diverse interpellanze e interrogazioni sull'uso delle armi da parte delle Forze dell'ordine. La discussione è occasionata dal ferimento o dalla morte di alcuni cittadini colpiti per errore da esponenti delle Forze di polizia. Tra questi, Laura Rendina era stata colpita a morte a Roma, il 6 gennaio, da agenti in borghese in servizio di ordine pubblico. Il 22 gennaio un gruppo di agenti di pubblica sicurezza, presso una piazzola dell'autostrada Roma-Napoli, nel tentativo di sorprendere gli emissari dei rapitori dell'ingegner Oetiker della Opel, aveva aperto il fuoco contro un'automobile, rivelatasi estranea al fatto, ferendo quattro occupanti della vettura.*

*L'interrogazione di Bozzi (n. 3-03134) prende a spunto quest'ultimo evento, chiedendo al Ministro dell'interno se non intendesse disporre «una più attenta preparazione professionale degli agenti di pubblica sicurezza per evitare il succedersi di gravi errori da parte dei medesimi con effetti di morte e di ferimenti di innocenti cittadini».*

*Il Sottosegretario all'interno Sanza sottolinea, tra l'altro, «l'insegnamento che si impartisce attraverso le più svariate esemplificazioni intese a sollecitare gli allievi alla comprensione dei problemi connessi all'uso delle armi in occasione di operazioni di polizia giudiziaria. Né viene trascurato l'aggiornamento normativo e giurisprudenziale del personale già in servizio, come pure l'addestramento al tiro effettuato periodicamente».*

*Nella sua replica, Bozzi auspica ancora un impegno maggiore della Direzione generale di pubblica sicurezza per un addestramento psicologico degli agenti dell'ordine, ricordando che è una «legge di civiltà» non sparare a chi è fermo o fugge poiché, in tali casi, non vi è minaccia o pericolo contro cui difendersi.*

**Bozzi.** Credo che sia molto difficile, in una vicenda come questa, dichiarare la propria soddisfazione. Neppure il sottosegretario (che ben capisco in quale difficoltà si sia trovato) penso potrebbe dichiararsi soddisfatto.

Purtroppo, nel giro di pochi anni è stato tutto un susseguirsi di questi eventi tragici e sarebbe assai triste se nella opinione pubblica si dovesse diffondere il convincimento che la gente si debba guardare, oltre che dai delinquenti, anche dalle guardie. Sarebbe una cosa triste. E sarebbe anche triste se, nella lotta al terrorismo (queste cose sono state dette ma è bene ripeterle), si indulgesse a qualche forma di imbarbarimento.

Ho ascoltato la risposta, pregevole e ben fatta, del sottosegretario; ho ascoltato le citazioni delle numerose circolari, però mi sono ricordato di un detto largamente adattabile alla burocrazia italice: *nulla dies sine linea!* Il problema non è quello di fare circolari (le «gride» manzoniane sono una vecchia istituzione, che è diventata un male endemico del nostro paese), il problema è di farle attuare, di controllare che siano poste in essere.

Mi rendo conto – non accuso nessuno in quanto vi è un giudizio in corso – dello stato d'animo della polizia, delle inquietudini, dei disagi, dello *stress*, della tensione, ma proprio per questo ci vuole un addestramento, anche di carattere psicologico, meglio adeguato alle circostanze.

Quello che è più sintomatico, dal punto di vista negativo, è che dopo il primo episodio, in cui purtroppo si registrò un morto, ne è seguito un altro giorni fa nel quale vi sono stati dei feriti. Tutto ciò indica che vi è qualcosa che non va e non è questa, lo ripeto, una critica, in quanto mi rendo ben conto di tutte le difficoltà esistenti. Comunque un impegno maggiore, da parte della direzione generale di pubblica sicurezza, per un addestramento psicologico – guai se gli agenti dell'ordine si facessero prendere dalla paura, essi sono chiamati per fronteggiare situazioni di pericolo – è da auspicare. È una legge di civiltà quella che impone di non sparare a chi fugge, a chi non pone in essere degli atti di minaccia concreti, bensì solo, secondo la legge del 1975, la famosa «legge Reale» qui ricordata, a chi inizi la consumazione – vi è una fase esecutiva – di reati estremamente gravi. A chi sta fermo o a chi scappa non si spara in quanto non vi è la posizione in essere di un pericolo o di una minaccia contro cui ci si debba difendere.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA LEGGE FINANZIARIA 1981

Seduta del 27 febbraio 1981

*Il disegno di legge recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1981)» (C. n. 2037) era stato presentato il 30 settembre 1980 dal Governo Cossiga, a cui nell'ottobre dello stesso anno era subentrato il Governo Forlani. La discussione relativa si svolge alla Camera dal 18 dicembre 1980 al 1° marzo 1981.*

*La seduta del 27 febbraio verte, in particolare, sulle dichiarazioni di voto sul complesso dei subemendamenti all'articolo 16 e su un articolo aggiuntivo, su cui il Governo ha posto la questione di fiducia. Bozzi stigmatizza il ricorso alle questioni di fiducia da parte del Governo, segnalando inoltre la litigiosità della maggioranza. Pur muovendo critiche e facendo intravedere la possibilità di un voto negativo, nell'impossibilità di maggioranze alternative di governo, egli annuncia l'astensione dei liberali dal voto e la partecipazione degli stessi soltanto alla prima delle quattro fiducie richieste.*

*Dopo il superamento delle diverse votazioni sulla fiducia, il disegno di legge è approvato dalla Camera nella seduta del 1° marzo, con 326 voti favorevoli, 237 contrari e 1 astenuto. Approvato dal Senato nella seduta del 27 marzo, diviene la legge 30 marzo 1981, n. 119.*

**Bozzi.** Quattro posizioni della questione di fiducia (se non saranno di più) sul medesimo punto di un provvedimento sono troppe. È un primato, un *oscar*: non credo che l'onorevole Forlani vi ambisca, ma obiettivamente le cose si pongono in siffatti termini per ragioni politiche sostanziali.

A me sembra, onorevoli colleghi, che questo Governo, cui abbiamo dato un voto di attesa, che confermeremo anche in questa occasione, si contrassegni con due sigle, la sigla della richiesta di voti di fiducia e la sigla dei vertici. I vertici si accavallano, sono diventati un'istituzione espropriatoria del Parlamento e quasi sempre si concludono con dichiarazioni idilliache, che però vivono lo spazio di un mattino: subito dopo, emergono, esplodono nuovi dissapori, nuovi contrasti.

Dissi in altra occasione (a proposito di un Governo Moro di tanti anni fa) che l'abuso, diciamo l'inflazione, del voto di fiducia può determinare

una sorta di intossicazione, la quale può condurre ad effetti diversi da quelli cui si tende.

Guardando alla sostanza delle cose, che cosa significa questa cascata di posizioni della questione di fiducia? Significa che il Governo non è certo della sua maggioranza e che in seno alla maggioranza serpeggia un malessere; significa che esiste il timore che in occasione del voto segreto la maggioranza si sfaldi, come è accaduto in altre circostanze, anche recenti.

Questa è una nota preoccupante, perché i governi che non si fondano su una maggioranza compatta ed operativa sono destinati ad una navigazione travagliata. Mi rendo conto, onorevoli membri del Governo, che la democrazia in Italia è difficile: siamo da sempre condannati ai governi di coalizione ed anche i governi monocolori fruibano di una coalizione di maggioranza parlamentare.

La nostra è dunque una democrazia difficile, però in questo Governo vedo, con rammarico, accentuarsi una sorta di crescente litigiosità interna, e purtroppo l'onorevole Forlani, al quale riconosco spiccate capacità, è costretto ad una snervante funzione di mediazione e di rattoppo, anziché a quella che gli converrebbe, come Presidente del Consiglio, di impulso e di indirizzo.

Queste sono le cose di carattere generale che ci preoccupano. Siamo in una fase estremamente difficile della vita nazionale, la nostra società che si dibatte tra l'anarchia ed il corporativismo, va alla ricerca dello Stato e non lo trova. Anche questa particolare vicenda di cui ci occupiamo, cioè cadenza trimestrale o cadenza quadrimestrale della contingenza, è stata risolta nel peggiore dei modi, scontentando tutti. I pensionati, dopo le baldanzose prese di posizione dei socialdemocratici, avevano accarezzato l'idea, non infondatamente, che questo atto di giustizia potesse essere loro reso, e l'idea non era infondata soprattutto perché si era determinato palesemente uno schieramento, tra i gruppi parlamentari o tra i deputati, favorevole alla cadenza trimestrale, e ciò non è avvenuto. Ne è derivata, quindi, una delusione rispetto a quello che avrebbe potuto essere e che probabilmente non sarà.

Ma lo scontento e le preoccupazioni esistono anche fra i lavoratori in servizio, che vedono incombere su di loro la minaccia che dalla cadenza trimestrale si possa passare a quella quadrimestrale. In questo senso si è espresso anche recentemente il ministro La Malfa.

Un uomo politico di tanti anni fa, che si chiamava Luigi Luzzatti, un uomo di grande valore e talento, consigliava questa ricetta per il Governo: distribuire equamente il malcontento, il che mi sembra la regola alla quale in questa circostanza si è attenuto il Governo Forlani. Tutti restano, in sostanza, con la bocca amara. Conosco la sostanza delle repliche: difficoltà finanziarie, esigenze di non dare un'ulteriore spinta all'inflazione. Sono motivi che avrebbero sicuramente una determinante validità, se non fossimo dinanzi a quanto ha ora ricordato il collega Catalano, cioè che per altri

settori la borsa è larga, che non si appronta alcuna seria politica di restrizione della spesa pubblica, che vi sono settori parassitari ai quali si continua a dare centinaia e migliaia di miliardi. In sostanza, che cosa manca, che cosa vediamo con rammarico essere carente in questo Governo? Una linea politica. Vediamo la litigiosità prevalere ed anche una certa spinta al protagonismo individuale e di gruppo. Ed è triste. Ieri l'onorevole Altissimo diceva: non evochiamo accenti alla De Amicis nei confronti dei pensionati. No, niente lacrime, non sfogliamo il libro *Cuore*, per carità! Però, tutti dobbiamo convenire che si tratta di una categoria maltrattata e che anche in questa occasione si è perduta la via che si sarebbe dovuta seguire, quella di fare giustizia e di seguire un regime unico per situazioni identiche. Così non è, e la giustizia non è un fatto di quantità, ma un principio, un valore. Con la cadenza quadrimestrale differenziata si mantiene l'ingiustizia, e quindi si mantiene anche un certo disagio ed una protesta, che sono l'ultima cosa di cui questo paese ha bisogno nel momento presente.

Allora, muoviamo critiche al Governo che, con coerenza, ci dovrebbero far esprimere un voto negativo, ma non possiamo distaccare questo pur importante tassello dal mosaico complessivo e responsabilmente pensiamo che una crisi di Governo in questo momento nuocerebbe al paese oltre che direttamente ai pensionati. Le crisi di Governo si devono aprire quando esista una prospettiva di alternativa, che invece non vediamo, e vorrei aggiungere anche che le ipotesi, qua e là prefigurate, sono oscure e per noi anche pericolose: ecco la ragione per cui ci asterremo dal voto.

Parteciperemo soltanto alla prima votazione di fiducia per segnare il nostro distacco da siffatto metodo inflazionistico, che consideriamo non confacente alla dignità del Parlamento ed alla logica della democrazia rappresentativa. È un voto di speranza; vi sono momenti, nella vita, in cui individui e popoli devono correre anche il rischio della speranza (e questo è uno di quei momenti): la speranza che il Governo ritrovi la compattezza e l'operatività, nell'interesse del paese (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUL COMPORTAMENTO DI ALCUNI MAGISTRATI  
E SUI PROVVEDIMENTI DISCIPLINARI

Seduta del 6 aprile 1981

*Tra gli atti di sindacato ispettivo all'ordine del giorno della seduta del 6 aprile 1981 vi sono un'interpellanza, a firma di Bozzi, Zanone, Biondi e Sterpa (n. 2-00372), e un'interrogazione, a firma di Bozzi e Biondi (n. 3-01417). Con la prima si chiede al Ministro di grazia e giustizia, visti alcuni comportamenti da parte di taluni magistrati, quali il ritardo nel deposito di sentenze oppure il rilascio di «interviste talora lesive del principio della segretezza istruttoria», se non intende compiere una valutazione di situazioni simili e di avvalersi della potestà di esercitare l'azione disciplinare. Con l'interrogazione, diretta al medesimo ministro, si chiede il numero, le imputazioni e gli esiti dei provvedimenti disciplinari nei confronti di magistrati, nel corso degli ultimi cinque anni.*

*Il Sottosegretario alla giustizia Gargani ricorda il delicato «equilibrio tra la responsabilità – una qualche responsabilità – che il magistrato deve avere, e il supremo interesse, che è interesse costituzionale, all'indipendenza». Egli risponde poi che «non si può negare rilevanza disciplinare a certi comportamenti che, onorevole Bozzi, lungi dal collegarsi al potere di cui il giudice è investito, si pongono in contrasto con quelle ordinarie regole di correttezza e scrupolosità cui il magistrato, per la delicatezza delle sue funzioni, più di ogni altro è obbligato». Quindi, con riferimento «alla interrogazione dell'onorevole Bozzi (...) nel periodo compreso tra il 1° gennaio 1975 e il 20 marzo 1981 sono stati iniziati, nei confronti di magistrati, 162 provvedimenti disciplinari, dei quali 41 su iniziativa del Ministero di grazia e giustizia e 121 su iniziativa del procuratore generale presso la Corte di cassazione. Dei suddetti 162 provvedimenti, nel periodo considerato, sono stati definiti dalla sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura 77, dei quali 29 con sentenza assolutoria, 29 con sentenza di condanna e 19 con ordinanza di non doversi far luogo al dibattimento».*

*Bozzi, in sede di replica, precisa come il suo «intervento ispettivo riguarda l'azione disciplinare» e non il merito dell'attività del giudice, riconoscendo peraltro come il ruolo del magistrato sia mutato in conse-*

*guenza dei cambiamenti della società e delle leggi. L'autonomia e l'indipendenza della magistratura devono però essere rispettati anche mediante un uso serio dello strumento disciplinare da parte del Ministro di grazia e giustizia.*

**Bozzi.** Ringrazio vivamente il sottosegretario Gargani innanzitutto per l'apprezzamento che ha voluto manifestare nei confronti della mia interpellanza e della mia interrogazione, ma soprattutto lo ringrazio per la risposta ampia, approfondita ed anche coraggiosa.

Desidero sottolineare che il mio intervento ispettivo riguarda l'azione disciplinare; quindi resta estraneo ogni controllo sull'esercizio dell'attività professionale, sul merito dell'esercizio dell'attività del giudice.

Io sono favorevole all'indipendenza e all'autonomia della magistratura; credo che debba essere mantenuta, per cui non condivido talune manifestazioni, più o meno recenti, che vorrebbero definire un sistema di controllo – non so bene se politico o di altra natura – sull'attività del magistrato, comprendendo in questa espressione tanto il giudice quanto il pubblico ministero.

Ha detto bene il sottosegretario Gargani: oggi la funzione del giudice è mutata perché è mutata la società. Si tratta di un travaglio continuo. Oggi il giudice – secondo l'incisiva espressione del Montesquieu – non è più *la bouche de la loi*; egli ha a sua disposizione una potestà interpretativa che, al limite, lo rende creatore del diritto in situazioni speciali. La società si è mossa, la società è percorsa da travagli, da contraddizioni, e il giudice svolge un servizio, quello della giustizia, per la società.

Vorrei anche dire che è mutato, onorevole Gargani, il rapporto fra la legge e il giudice, o per lo meno va mutando. Oggi le leggi non esprimono più precetti puntuali, norme regolatrici di condotta tra soggetti; esprimono certamente anche queste cose, ma accompagnandole con un'indicazione di finalità da raggiungere; infatti, vi sono molte leggi che cominciano proprio con la formula: «ai fini di raggiungere l'equità...», che una volta sembrava scorretta, dalla quale fanno discendere le successive norme. Quindi, è proprio il legislatore che lascia al giudice un'area di discrezionalità. Questo perché? Perché non siamo più in una società omogenea, siamo in una società complicatissima, in una società in cui lo stesso codice civile va cedendo il posto sempre più frequentemente alla legislazione speciale: noi siamo il paese della legislazione speciale. E ciò corrisponde ad una variegazione della società. Non vi è più l'istituto della proprietà, vi sono tante proprietà; non vi è più l'istituto della locazione, vi sono tante locazioni secondo le situazioni soggettive, di classe, di soggetti, di destinatari delle norme.

Il giudice, quindi, si trova in profonde difficoltà, anche il giudice penale, perché ci troviamo oggi di fronte ad un'esplosione delinquenziale che coinvolge in sé aspetti politici, storici, filosofici ed ideologici. Tutta la te-

matica del terrorismo, che è una barbarie, ha però dietro e dentro di sé qualcosa dei concetti che ho denunciato. Il giudice deve, quindi, compiere un'indagine, alla quale non era chiamato in passato, quando il furto, l'omicidio, l'aggravante e l'attenuante erano tutte fattispecie singolari, tipiche e ben individuate; oggi, invece, vi è complessità anche nella materia penale. Dobbiamo anche dire che a ciò il giudice non è preparato.

Dobbiamo essere grati ai giudici per il superamento che hanno fatto nella loro cultura, per l'acquisizione di elementi culturali ai quali non erano preparati, di fronte a questo «esplosione» di una tipologia nuova di delinquenza. Dobbiamo sempre tener presenti, queste cose.

Concordo con quanto ha detto il sottosegretario Gargani, ma pongo anche l'accento sull'opportunità di una più vigile azione disciplinare. Perdurando infatti l'irresponsabilità del giudice, ci vuole non qualcosa che la sostituisca, ma un freno. Del resto, la Costituzione stessa non ha inteso fare dell'ordine giudiziario – come fu detto all'Assemblea costituente – una sorta di «mandarinato» chiuso in se stesso. La Costituzione ha stabilito dei raccordi ed uno di questi raccordi, squisitamente politico, è il ministro di grazia e giustizia. Bene ha fatto la Corte costituzionale, nella sentenza ricordata dal sottosegretario Gargani, a ricordare l'articolo 107 della Costituzione con l'articolo 110. Ho letto un'intervista del mio carissimo amico ministro guardasigilli, onorevole Sarti, in cui egli dice che non ha poteri. Non credo che il guardasigilli non abbia potere.

La legge n. 195 del 1958 (la prima legge sul Consiglio superiore della magistratura) affida al guardasigilli, al numero 2 dell'articolo 14, la facoltà di chiedere ai capi delle corti informazioni circa il funzionamento della giustizia; il guardasigilli può, al riguardo, fare le comunicazioni che ritiene opportune. Questo viene stabilito al numero 2) dell'articolo 14, dove, ripeto, si mette in evidenza il funzionamento della giustizia.

Al numero 3) dello stesso articolo, riprendendo l'articolo della Costituzione, si dice che il guardasigilli esercita tutte le altre attribuzioni demandategli dalla legge sull'ordinamento giudiziario, ed in genere riguardanti l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

Sono due punti diversi. In un punto si concede il potere di sorvegliare sull'organizzazione e il funzionamento dei servizi, ma, nel comma precedente, si parla di funzionamento della giustizia. Evidentemente, non può trattarsi di un doppione, di una duplicazione; si tratta di due concetti diversi, fermo sempre, naturalmente, il confine invalicabile dinnanzi al quale ci si deve arrestare, rappresentato dal merito del giudizio.

Io mi pongo come cittadino, non come studioso, non come giurista, e nemmeno come deputato. Mi pongo come cittadino che legge i giornali, che ascolta la radio (veramente, la ascolto molto poco, ma per finzione lo dico). Che cosa noto? Noto che vi sono processi civili nei quali il rinvio a volte diventa astronomico; le sentenze vengono depositate con grande ritardo; le prove vengono acquisite nella maniera che tutti sappiamo, e bi-

sogna essere grati, anzi, alla collaborazione degli avvocati. In materia penale vedo prescrizioni, scarcerazioni per decorrenza di termini, atti non compiuti. Vedo (aspetto più delicato) il reiterarsi – ed uso deliberatamente questo verbo «reiterarsi» – di atteggiamenti dello stesso magistrato che emette mandato di cattura, ordine di cattura, cui segue sempre una scarcerazione per mancanza di indizi. Tutte queste cose, come cittadino, mi preoccupano. Questo è il funzionamento della giustizia.

Onorevoli colleghi, noi abbiamo una Costituzione che garantisce l'*habeas corpus* di fronte a tutti, ma in maniera assai debole di fronte alla giustizia. Diciamocelo francamente. Forse, non mi farò molti amici tra i magistrati, ma non importa. Il diritto della libertà è garantito dalla Costituzione. Abbiamo un articolo 27 che esalta un principio di civiltà, che è quello relativo alla presunzione di non colpevolezza. Questi sono i cardini di una società civile. Certo, il giudice penale ha la possibilità di negarli, ma in base ad un accertamento serio. Quello che noi lamentiamo è che questi atteggiamenti, soprattutto se rivolti nei confronti di uomini politici o di uomini pubblici per altri aspetti, anche al di fuori della politica, siano degli atteggiamenti voluti che denotano una scarsa lettura delle carte, quando addirittura non denotano un intento.

Ora, anche la scarsa lettura delle carte, quando è reiterata, secondo me rientra nel fatto disciplinare, perché, come lei ha ricordato, per la legge Togliatti (all'epoca era guardasigilli Togliatti), che tutto sommato ancora regge bene, il primo dovere di un magistrato deve essere quello di leggersi bene le carte e di stare bene attento.

Capisco – l'ha detto molto bene il sottosegretario – che siamo ai confini, che è possibile straripare dall'azione disciplinare ad un'azione di accertamento e di controllo sul merito, ma non possiamo negare che in questo campo possa esserci un'azione disciplinare.

Queste sono le cose che volevo dire e che sono contenute nell'interpellanza e nell'interrogazione che ho presentato. Sono lieto che il sottosegretario abbia dato atto dell'esigenza di una maggiore vigilanza da parte del guardasigilli sotto il profilo del rispetto dell'indipendenza e dell'autonomia. Vorrei dire però che l'indipendenza e l'autonomia si rispettano anche con un uso non punitivo, non repressivo, ma serio dello strumento disciplinare perché ne acquisterebbe tutta la giustizia.

Le considerazioni che facevo ponendomi nel rango di un cittadino-uomo qualunque sono gravi: quando parliamo di crisi delle istituzioni, parliamo anche di crisi della giustizia. E, onorevole sottosegretario, se per avventura queste che io ho chiamato – e lei ha avuto la benevolenza di ripetere tale espressione – «devianze obiettive» (ove l'aggettivo «obiettivo» ha una grande importanza) dovessero essere imputate a deficienza dei servizi, allora il ministro della giustizia abbia la cortesia di adottare tutte le iniziative affinché queste deficienze dei servizi vengano meno. Non si può, in uno Stato democratico, in cui la giustizia, assieme alla scuola, è uno

dei cardini, tollerare «devianze obiettive» perché a Cuneo o altrove sono insufficienti i magistrati o perché mancano i cancellieri. Queste sono cose di troppa importanza, che non possono non essere prese nella massima considerazione.

Concludendo – e non per rispondere ad un protocollo, ad un rito –, ho il piacere di dichiararmi soddisfatto della risposta che il sottosegretario ha dato; risposta che – mi piace riconfermarlo – trovo approfondita ed anche coraggiosa (*Applausi*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO MILITARE DI PACE

Seduta del 29 aprile 1981

*Il 29 e il 30 aprile 1981 si svolge la discussione in Aula del disegno di legge recante «Ordinamento giudiziario militare di pace e norme sui magistrati militari» (C. n. 2004), presentato dal Governo il 17 settembre 1980, congiuntamente ad una serie di progetti di legge di iniziativa parlamentare. Le Commissioni riunite IV giustizia e VII difesa avevano approvato, il 16 aprile 1981, un testo unificato in materia. Sull'ordinamento giudiziario militare pendeva un referendum abrogativo promosso dal Partito radicale e dichiarato ammissibile dalla Corte costituzionale (sentenza n. 25 del febbraio 1981).*

*Bozzi interviene in entrambe le sedute. Nella seduta del 29 aprile si dichiara favorevole al provvedimento, pur facendo alcune osservazioni. Ricorda, in particolare, come sia incoerente l'affidamento alla Corte di cassazione dei giudizi di legittimità sui reati militari, prevedendo comunque un pubblico ministero militare, con il risultato che l'accusa sarebbe sostenuta da un giudice militare mentre il giudizio spetterebbe a un giudice ordinario.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario, debbo dire innanzitutto che la rilettura di questa sesta disposizione transitoria della Costituzione suscita in me qualche melanconia. Quello che allora per i costituenti, nel 1947, voleva essere un fatto di fede, si è risolto in una illusione o in una delusione. La Costituzione dice che entro un anno dall'entrata in vigore della medesima si sarebbe dovuto procedere al riordinamento del tribunale supremo militare. Ne sono passati trentadue! È una cosa che fa meditare. C'era allora – e lei lo ricorda, onorevole Scalfaro – una tensione morale che via via si è andata perdendo.

**Boato.** L'abbiamo recuperata questa volta!

**Bozzi.** Ebbene, dobbiamo dare atto, onorevole Boato, appunto al partito radicale, ai promotori, diciamo meglio, del *referendum* su questo tema, di avere portato alla ribalta, di avere rispolverato degli archivi questo tema: ed è una delle funzioni del *referendum*. Ci sono iniziative legislative che ca-

dono in letargo; il Parlamento è latitante e inerte. Una delle funzioni della domanda referendaria è anche questa: di fare uscire dal letargo, di affrontare i problemi e di risolverli. Io quindi sono favorevole all'iniziativa legislativa concretatasi nel disegno di legge al nostro esame.

Vorrei soggiungere che in questa materia l'espletamento del *referendum* avrebbe dovuto presentare dei pericoli, perché se il risultato fosse stato per il «no», cioè per il mantenimento dei tribunali militari, si sarebbe potuto dare l'avvio ad una interpretazione, secondo me errata, ma non del tutto, secondo la quale la conferma da parte popolare dei tribunali militari avrebbe impedito o quanto meno reso inopportuno un intervento legislativo di modificazione.

**Mellini.** Come per la legge sul finanziamento pubblico dei partiti!

**Bozzi.** Onorevole Mellini, queste polemiche sono del tutto inutili. Io sto cercando di dire delle cose su un argomento veramente serio, che dovrebbe richiamare l'attenzione di tutti. Se si fosse avuto il «sì» si sarebbe creato, onorevoli colleghi, un vuoto pericoloso. Debbo dire la verità – lo dico con il massimo rispetto – non ho capito bene i motivi giuridici per i quali la Corte costituzionale ha dichiarato ammissibile questo *referendum*, perché una volta che si modifica la composizione del collegio giudicante viene meno il tribunale. Che cosa è un tribunale quando si sopprime il collegio giudicante? È un nome, un nome vuoto di contenuto. È quindi se si fosse realizzato il «sì», saremmo andati incontro a questa situazione, di alcuni imputati alla ricerca di un giudice: una situazione pirandelliana! Io so bene qual è la risposta: «che entro sessanta giorni il Presidente della Repubblica...», ma tutto questo, caro onorevole Boato, è un fatto eventuale, possibile anche probabile, ma non certo, mentre quando noi dobbiamo valutare il *referendum*, dobbiamo prendere in considerazione gli effetti certi ed immediati che il *referendum* di per sé produce nell'ordinamento giuridico.

**Mellini.** È da tenersi presente per le nomine alla Corte costituzionale questa tesi!

**Bozzi.** Sono favorevole a questa riforma, però devo esprimere alcune riserve, alcuni dubbi – dirò meglio – : invidio coloro che parlano come portatori del dogma, della certezza, questi manichei, questi grandi uomini; io ho dei dubbi, e credo doveroso manifestarli.

La Costituzione ha voluto conservare la giustizia militare; questo credo che sia un fatto pacifico. Ricordo il dibattito che si tenne allora: ci furono dei contrasti, ma la soluzione fu nel senso di conservare la giustizia militare. E la si conservò nel momento stesso in cui il Costituente all'articolo 52, ultimo comma, stabilì che le forze armate dovessero essere ispirate all'ordinamento democratico della Repubblica. Quindi, si intravedevano forze armate modificate e nello stesso tempo si manteneva la giustizia militare.

La disposizione VI fa una distinzione: nel primo comma parla di revisione delle giurisdizioni speciali. Giustamente la Corte costituzionale ha interpretato questa espressione «revisione» nel senso più lato, fino alla eliminazione (cosa che è avvenuta) di alcune giurisdizioni speciali. Fa salve però tre giurisdizioni: il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e i tribunali militari.

Questo riconferma la volontà del Costituente di mantenere la giurisdizione speciale militare. Il che naturalmente non impedisce che si apportino delle modificazioni e che giustamente si introduca il giudizio d'appello; cosa sulla quale io concordo pienamente.

Ho qualche dubbio, però, proprio sulla attribuzione alla Corte di cassazione dei giudizi di legittimità. Ne voglio dire le ragioni. Io ho presentato un emendamento al riguardo; so che non avrà fortuna; comunque ciò non mi esime dal compiere il mio dovere nel sottoporre queste mie perplessità.

Come dicevo, onorevoli colleghi, la VI disposizione usa due espressioni diverse: nel primo comma, come ho ricordato dianzi, usa l'espressione «revisione», con quel significato ampio al quale poco fa mi sono riferito, che arriva cioè fino alla eliminazione delle giurisdizioni speciali; nel secondo comma, a proposito del tribunale supremo militare, si parla di «riordinamento». Chiaramente non si riordina quando si sopprime.

Se c'è questa distinzione fra revisione e riordinamento, vuol dire che nella logica del costituente doveva essere garantita tutta la giustizia militare nell'arco dello svolgimento del processo (dal tribunale militare di primo grado fino alla Corte di cassazione). Quindi si tratta di un riordinamento interno al fine di coordinare il tribunale militare rinnovato con l'articolo 111 della Costituzione; ma in relazione, non in conformità. Il che vuol dire che dobbiamo fare in modo che ci sia la garanzia del giudice ordinario anche in questo.

Quindi, noi abbiamo due anomalie: abbiamo la garanzia di un tribunale militare, che ad un certo punto si interrompe e sfocia nel giudice ordinario...

**Mellini.** L'articolo 111 è tutto così!

**Bozzi.** E questa è una anomalia, perché la Costituzione ha voluto garantire, secondo il mio modesto punto di vista, tutta la giustizia militare nell'arco dei vari gradi di svolgimento, fino a quello supremo della legittimità.

Abbiamo poi quella che più che una anomalia è quasi una mostruosità: mentre affidiamo alla Corte di cassazione i giudizi di legittimità sui reati militari, creiamo un pubblico ministero militare!

**Boato.** Su questo siamo d'accordo anche noi: è un'incoerenza.

**Bozzi.** Comunque, questo è il contenuto della proposta e questa è una

stortura: che tipo di giudizio è mai quello in cui l'accusa è sostenuta da un giudice militare e il giudizio è rimesso a un giudice ordinario! Se si avverte l'esigenza di mantenere una giurisdizione militare, tale esigenza deve essere rispettata tanto nel momento dell'accusa quanto nel momento del giudizio. Lo ripeto: più che di una anomalia, si tratta di una mostruosità!

Queste erano le modeste cose che volevo rassegnare all'attenzione dei colleghi (*Applausi*).

Seduta del 30 aprile 1981

*Bozzi interviene inoltre il 30 aprile relativamente alla discussione sugli emendamenti. In particolare, dichiara l'astensione sull'emendamento 2.18 della Commissione, interamente sostitutivo dell'articolo 2 sui tribunali militari.*

**Bozzi.** Chiedo di parlare per dichiarazione di voto sull'emendamento 2.18 della Commissione.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Bozzi.** Signor Presidente, nel mio breve intervento di ieri ho avuto modo di dire che questa proposta di legge è stata oggetto, nell'imminenza del referendum, di pressioni che in qualche misura la hanno deformata rispetto allo schema che sarebbe stato auspicabile. Su questo emendamento della Commissione io mi asterrò, perché avrei preferito che nel collegio giudicante fosse mantenuta la presenza di un cittadino estratto a sorte. Ciò mi sarebbe sembrato più conforme a quello spirito nuovo delle forze armate che l'articolo 52 della Costituzione reclama.

*Egli illustra poi l'emendamento 4.1, a firma di Bozzi e Costa, relativo alla possibilità di integrare la Corte di cassazione con due magistrati militari di cassazione nel giudizio contro le sentenze e i provvedimenti dei giudici militari.*

**Bozzi.** Signor Presidente, le ragioni di questo mio emendamento sono state illustrate ieri nell'intervento sulle linee generali, e a quelle dichiarazioni mi rimetto. Se aggiungo qualche parola è soltanto per tranquillizzare il collega Mellini che io ho letto l'articolo 111 della Costituzione. Io godo della grazia di dubbio, egli ha la grazia della certezza assoluta: questa è la differenza fra me e lui. Io ho molto meditato su questo articolo e il mio convincimento è che la soluzione adottata, mutando quella proposta all'inizio, è una soluzione non del tutto conforme alla Costituzione, la quale vuole il mantenimento della giurisdizione militare in tutto lo svolgimento del processo, dal primo grado fino all'ultimo di legittimità, essendo la fattispecie penale militare una fattispecie tipica; ed è perciò che la Costitu-

zione l'ha voluta mantenere. Comunque si crea, come ho detto ieri, una anomalia che confina o sconfinava nell'assurdo quando si devolve la competenza a decidere alla Cassazione pura, diciamo così, e si crea poi un ufficio del pubblico ministero di tipo militare. Questa è veramente una storatura. Sono sicuro che il mio emendamento non avrà fortuna; se chiedo che venga messo ai voti, è unicamente per tranquillizzare la mia coscienza.

*L'emendamento 4.1, non accettato dalla Commissione e dal Governo, viene respinto dall'Aula.*

*Bozzi annuncia, infine, il voto favorevole del gruppo liberale. Nella medesima seduta il testo unificato è approvato con 367 voti favorevoli, 15 contrari e 11 astenuti. Dopo l'approvazione del Senato, nella seduta del 7 maggio, diviene la legge 7 maggio 1981, n. 180 («Modifiche all'ordinamento giudiziario militare di pace»). Pertanto il referendum abrogativo relativo all'ordinamento giudiziario militare non avrà più luogo.*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUL SEQUESTRO DI CIRO CIRILLO  
E SULL'ASSASSINIO DI DUE UOMINI DELLA SUA SCORTA

Seduta antimeridiana del 6 maggio 1981

*Il 27 aprile 1981* *Ciro Cirillo, assessore regionale ai lavori pubblici della Campania, era stato sequestrato a Torre del Greco dalle Brigate rosse; nell'agguato l'autista Mario Cancellò e il brigadiere di pubblica sicurezza Luigi Carbone erano rimasti uccisi, il segretario, Ciro Fiorillo, ferito.*

*Il 6 maggio 1981 vi è all'ordine del giorno della Camera dei deputati lo svolgimento di interrogazioni su tale accaduto. Tra queste, con l'interrogazione n. 3-03741, a firma di Bozzi, Altissimo, Biondi, Costa e Zanone, si chiede al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'interno di conoscere «le modalità dei fatti, lo stato delle indagini e le valutazioni del Governo in ordine alla ripresa dell'offensiva terroristica e agli intendimenti per combatterla».*

*Il Ministro dell'interno Rognoni assicura che «tutto il dispositivo delle forze dell'ordine e dei servizi di sicurezza, impegnati nell'area napoletana, sta compiendo il massimo sforzo per giungere a quei positivi risultati che tutti auspichiamo. Nell'ambito di tale attività sono state compiute operazioni di polizia giudiziaria che hanno condotto a centinaia di arresti e denunce, al sequestro di armi, ad oltre tremila perquisizioni domiciliari e personali». Egli afferma, tra l'altro, che «contro il terrorismo, nonostante gli importanti, consistenti risultati ottenuti dalle forze dell'ordine, non è ancora lecito allentare la vigilanza e la determinazione».*

*Bozzi interviene in sede di replica. Egli riconosce che sono stati conseguiti dei risultati nella lotta al terrorismo, tuttavia, sebbene le masse popolari abbiano rifiutato il fenomeno, è necessario continuare a combatterlo, non solo mediante le Forze dell'ordine, ma anche con una politica generale che dimostri che la giustizia si affida all'intervento delle forze democratiche e dello Stato. Inoltre egli sottolinea il fatto che dei ventimila uomini affidati ai servizi di scorta, peraltro rivelatisi in alcuni casi inefficaci, alcuni potrebbero essere restituiti a servizi di altro tipo.*

*Cirillo sarà liberato il 24 luglio 1981, dopo il pagamento di un riscatto.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, non in omaggio ad una formalità ed un rito, ma per un sentimento schietto, il gruppo

liberale esprime la sua solidarietà alle famiglie dei due agenti assassinati dalla barbaria terroristica, alla democrazia cristiana, la quale, per la posizione che occupa nello Stato, costituisce il bersaglio maggiore e preferito del terrorismo. Esprimo al tempo stesso l'augurio che l'assessore Cirillo possa essere restituito al più presto alla famiglia e alla militanza politica.

Onorevole ministro, non voglio negare che siano stati conseguiti dei risultati nella difficile lotta al terrorismo.

Una quota di questi risultati va posta all'attivo dello Stato, delle forze dell'ordine, alle quali dobbiamo rendere omaggio; una quota – non so se maggiore o minore, ma ciò poco importa, in questo momento estremamente difficile – va attribuita a una crisi interna del partito armato, di cui i pentiti sono una testimonianza. Io ho l'impressione che il partito armato si sia avveduto, o si vada avvedendo, dell'impossibilità di conseguire con quegli strumenti l'obiettivo cui tende.

Però ora, onorevole ministro, onorevoli colleghi, vorrei fare una notazione. Nessuno pensi che il distacco delle masse popolari, il rifiuto delle masse popolari nei confronti del terrorismo e dei metodi terroristi siano una espressione di fiducia nello Stato e nel modo in cui le istituzioni funzionano. Le masse popolari, anche a Napoli, hanno rifiutato il terrorismo; ma questo rifiuto, ripeto, non elimina la protesta che esse manifestano per il modo in cui è condotta la politica meridionale, soprattutto in quelle zone. Vorrei che nessuno si illudesse che combattere il terrorismo significhi eliminare le ragioni di altre proteste: questo sarebbe un fatto estremamente grave.

Non è la prima volta, onorevole ministro, che io esprimo questo concetto a proposito di queste drammatiche vicende, e cioè che il terrorismo si combatte, certo, con le forze dell'ordine, le quali perciò vanno meglio attrezzate, tecnicamente e spiritualmente; ma si combatte soprattutto con una politica generale, la quale dimostri che la giustizia, in una Società moderna, si affida all'intervento delle forze democratiche e dello Stato, e non ha bisogno della giustizia proletaria.

Oggi, da parte del terrorismo, si è scelta Napoli e la Campania, perché quello è un terreno fertile; ed io credo che l'azione nostra e del Governo debba eliminare questo stato di fertilità su cui il terrorismo alligna. Allora avremo reso un grande servizio, e avremo convertito la condanna popolare del terrorismo in fiducia verso le istituzioni e verso lo Stato.

Un'ultima notazione, ed ho concluso, sulla questione delle scorte. A questo proposito, signor ministro io presentai (uso il passato remoto!) una interrogazione, alla quale non ho avuto risposta: io la invito ad una rimeditazione. Sembra – mi si dice – che le forze dell'ordine addette a questo servizio di scorta siano 20 mila unità: sono tante.

Servono veramente? Non è il caso di pensare ad un diverso sistema, a concentrare le scorte e a restituire larga parte di questi 20 mila agenti ad un servizio di altro tipo, magari anche nei confronti del terrorismo, ma orientato in direzione più generale?

Io non ho elementi tecnici per darle consigli concreti, ma la invito, onorevole ministro dell'interno, a rimeditare su questo problema, perché anche il fatto della scorta crea una sorta di ingiustizie. Io posso capire che alcune personalità, che si identificano, per così dire, con lo Stato, abbiano bisogno di scorta; ma ci sono altre persone per le quali ciò è discutibile. Vediamo poi che queste scorte, come nel caso Moro, come nel caso Cirillo, non hanno efficacia, costituiscono anzi un bersaglio più facile per l'aggressione del terrorismo.

Concludendo, allora, onorevole ministro, credo che nessuno si possa dire soddisfatto o insoddisfatto: si tratta di un dramma nazionale. Ma cerchiamo di non ridurre la lotta al terrorismo ad un fatto tecnico di polizia; pensiamo piuttosto che questa lotta richiede una politica generale di maggiore giustizia (*Applausi*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA RELAZIONE ANNUALE DELLA COMMISSIONE  
PARLAMENTARE PER L'INDIRIZZO GENERALE E LA  
VIGILANZA DEI SERVIZI RADIOTELEVISIVI

Seduta pomeridiana del 6 maggio 1981

*La Relazione annuale della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (Doc. XLV, n. 1) viene discussa dal 4 al 6 maggio 1981.*

*Bozzi interviene per dichiarazione di voto sulle diverse risoluzioni presentate nella seduta pomeridiana del 6. Nel merito della questione, egli auspica una disciplina della televisione pubblica e di quella privata che ricalchi lo schema previsto dalla Costituzione per la scuola: il servizio pubblico come centrale, quello privato come espressione di concorrenza, libertà e manifestazione del pensiero. Egli annuncia il voto favorevole del gruppo liberale sulla propria risoluzione n. 6-00048, nonché l'astensione o il voto contrario sulle altre.*

*Nella medesima seduta, la risoluzione liberale è respinta. Ha invece esito positivo la votazione sulla risoluzione di Gerardo Bianco ed altri n. 6-00054, con la quale, tra l'altro, si «approva la relazione annuale della Commissione parlamentare».*

**Bozzi.** Onorevoli colleghi, non ripeterò gli argomenti espressi per il mio gruppo dall'onorevole collega Biondi nell'intervenire nella discussione: su questa materia intendo soltanto fare una precisazione in ordine alla risoluzione del gruppo liberale.

Nella risoluzione liberale, si invita la Commissione a presentare un pacchetto di proposte legislative armoniche per l'assetto dell'intero settore. Vorrei precisare – mi rivolgo al sottosegretario – che l'espressione «proposte legislative» non è usata in senso tecnico costituzionale, perché tutti sappiamo che la Commissione non è titolare di una potestà di iniziativa legislativa; si chiede però, alla Commissione di prospettare, nelle forme appropriate, alcuni suoi pensieri in ordine alle riforme che il Parlamento può prendere in esame.

Quanto al merito della questione soltanto due parole. La battaglia per la difesa dei residui del monopolio è una battaglia di retroguardia. Il mono-

polio della RAI-TV è stato largamente smantellato dalla Corte costituzionale e siamo in attesa di una nuova sentenza che quasi certamente eliminerà questi residui. Tuttavia noi liberali riteniamo che sia indispensabile il mantenimento del servizio pubblico statale, come strumento imparziale di trasmissione e, al tempo stesso, di creazione di cultura. Quando si discusse la legge n. 103 prospettai che lo schema al quale si doveva ispirare la disciplina della RAI-TV, rispetto alle televisioni private, era lo stesso schema fatto proprio dalla Costituzione per la scuola; vi è una scuola pubblica, vi sono le scuole private. Queste ultime sono sottoposte ad autorizzazione ed a controlli. Questo è il paradigma: il servizio pubblico come servizio di centralità, le iniziative private come forma di concorrenza, di libertà e di manifestazione del pensiero. Se riusciamo a creare questo sistema, creeremo anche un servizio alla RAI-TV alla quale è affidato il compito di raccogliere una sfida e di portare avanti una iniziativa di concorrenza. Devo soltanto rammaricarmi che, come spesso avviene in questa nostra Italia, il Parlamento interviene a rimorchio, quando cioè i fatti sono già avvenuti. Ricordo una *réclame* di un prodotto farmaceutico – credo sia un lassativo – che dice: mentre voi dormite kinglax lavora. Mentre noi discutiamo sulle risoluzioni, sono esplose centinaia di iniziative private e si è creata una situazione tale per cui è difficile disciplinare l'intero settore.

Il punto di vista liberale sostanzialmente è questo: mantenimento, come strumento centrale di diffusione imparziale di notizie e di cultura, del monopolio di Stato; disciplina delle televisioni private per evitare oligopoli surrettizi o monopoli concorrenziali. Per queste ragioni voteremo la nostra risoluzione. Per quanto invece riguarda le altre risoluzioni presentate, vi sono dei punti di convergenza e di divergenza rispetto alla nostra, per cui valuteremo quando astenerci e quando votare contro.

CAMERA DEI DEPUTATI

SUGLI INTERVENTI IN FAVORE DELLE POPOLAZIONI  
COLPITE DAGLI EVENTI SISMICI DEL NOVEMBRE 1980  
E DEL FEBBRAIO 1981

Seduta del 7 maggio 1981

*Il disegno di legge recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 marzo 1981, n. 75, recante ulteriori interventi in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981. Provvedimenti organici per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori colpiti» (C. n. 2571) viene trasmesso alla Camera il 7 maggio 1981, essendo stato approvato dal Senato il giorno precedente. La discussione in Assemblea si svolge nei giorni 7, 8 e 12 maggio.*

*Bozzi interviene il primo giorno di discussione. Pur annunciando il voto favorevole dei liberali sul provvedimento, egli compie un rilievo sul fatto che il Senato, introducendo come emendamento al decreto-legge il contenuto di alcuni disegni di legge relativi alla scuola e alla finanza, abbia finito per sopprimere di fatto il funzionamento del bicameralismo, considerata l'urgenza di approvare il provvedimento in esame.*

*Il disegno di legge è approvato definitivamente nella seduta del 12 maggio, con 224 voti favorevoli, 35 contrari e 118 astenuti. Diviene la legge 14 maggio 1981, n. 219.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, i senatori liberali – pochini veramente – hanno approvato la procedura seguita a Palazzo Madama e hanno votato a favore del provvedimento. Anche i deputati liberali voteranno a suo favore; ma io desidero esprimere la mia personale amarezza per il modo con cui questa procedura si è svolta. Mi rendo conto della urgenza della situazione napoletana (non so se sia vero quanto in questi corridoi si va dicendo in questo momento, di alcune lettere che il presidente Cirillo avrebbe scritto e nelle quali si avanzano alcune richieste), mi rendo conto della situazione esplosiva: ogni uomo politico, ogni cittadino, se ne deve rendere conto; però, allo stesso tempo, temo che taluni stravolgimenti istituzionali possano produrre danni egualmente gravi e forse più duraturi. Non so se alla rapidità con cui questa legge sarà approvata seguiranno poi un'eguale rapidità e un impegno nella esecuzione

amministrativa. Noi approviamo tante leggi, che poi sono soffocate dalla lentocrazia italica, dalla lentocrazia burocratica. Non vorrei che anche per questo provvedimento si avesse lo stesso malanno. Dicevo, che desidero esprimere la mia amarezza, e dirò poche parole.

Ho ascoltato gli impegni per il futuro che hanno assunto alcuni colleghi e, senza voler offendere alcuno – Dio me ne guardi! –, mi hanno richiamato un po' quelle mie nipotine che quando fanno qualche diavoleria e vengono rimproverate dal babbo o dalla mamma dicono piangendo: non lo farò più. E poi lo rifanno. Non vorrei che veramente noi ricadessimo in questa situazione amara.

Che cosa è successo? È successo che in questa vicenda è stato soppresso il funzionamento del bicameralismo. So bene che anche in quest'aula vi sono degli studiosi, dei politici che sono favorevoli al sistema monocamerale, ma, finché la Costituzione vige, il bicameralismo deve funzionare. Qui abbiamo avuto nei fatti un monocameralismo coatto. Il Governo aveva fatto una scelta (noi non possiamo muovere rimprovero al Governo, perché il Governo aveva fatto una scelta esatta): alcuni provvedimenti per decreto-legge, altri per disegno di legge, secondo l'urgenza. Lo sconvolgimento è avvenuto da parte del Senato, che ha inserito una sorta di codice, relativo alla scuola e alla finanza, sotto forma di emendamenti al decreto-legge. Questo è uno sconvolgimento.

Noi facciamo un gran parlare di riforma, che non solo deve essere riforma, ma per giunta deve essere qualificata da un aggettivo: «grande»; e tanto l'aggettivo quanto il sostantivo scritti con lettera maiuscola, perché deve essere una cosa molto solenne, e poi nella pratica ci comportiamo in questa maniera. Dicevo che è un monocameralismo coatto, uno stravolgimento delle responsabilità tra Governo e Parlamento, una confusione. Anche quando seguiamo i nostri lavori cerchiamo di riformare il regolamento, con qualche modificazione, qua e là, e poi ci troviamo dinanzi a queste situazioni che ci prendono alla gola, che ci mettono dinanzi ad uno stato di necessità.

Concludendo, non ripeterò con le mie nipotine: non lo faremo più. Magari cerchiamo di non farlo sul serio, magari senza assumere impegni verbali.

Ripeto: noi voteremo questo provvedimento. Non credo che interverremo nella parte generale, anche per sottolineare questa nostra sorta di protesta; forse interverremo con una sola dichiarazione di voto. Ma vorrei raccomandare al Governo, guardando alla sostanza delle cose, al dramma del Mezzogiorno, in particolare delle zone terremotate, che, approvata questa legge, seguano i fatti e che non si ripeta il male italico di leggi di riforma che restano insabbiate, perché una cosa maggiormente uccide la democrazia, ed è la promessa non mantenuta. (*Applausi*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA LOGGIA MASSONICA P2

Seduta del 19 maggio 1981

*Il 17 marzo 1981, durante una perquisizione nell'ambito di un'inchiesta sul presunto rapimento di Michele Sindona, la Guardia di finanza aveva scoperto, nella fabbrica di proprietà di Licio Gelli a Castiglion Fibocchi, presso Arezzo, una lista di quasi mille iscritti alla Loggia massonica "Propaganda 2". Il Presidente del Consiglio Arnaldo Forlani aveva nominato, il 7 maggio, un comitato amministrativo di inchiesta, composto da Aldo Sandulli, Vezio Crisafulli e Lionello Levi Sandri, con il compito di accertare se concorressero i presupposti di fatto e di diritto per ritenere che la Loggia P2 fosse da configurare come associazione segreta, vietata in quanto tale dall'articolo 18 della Costituzione.*

*Il 19 maggio vi è all'ordine del giorno della Camera lo svolgimento di diverse interpellanze e interrogazioni su tali eventi. Tra queste l'interrogazione di Bozzi, Biondi, Costa e Zanone (n. 3-03796) chiede al Presidente del Consiglio di conoscere gli intendimenti in base ai quali è stato costituito il comitato dei «tre saggi» e domanda inoltre notizie sulla natura e l'attività della Loggia P2 e sui suoi appartenenti.*

*Il Presidente del Consiglio Forlani assicura, tra l'altro, che «la decisione di costituire il comitato amministrativo di inchiesta si ispira esclusivamente all'esigenza di fornire un'adeguata e pronta risposta ai complessi problemi prospettati. Nella scelta dei componenti mi sono attenuto ai criteri della competenza specifica, in materia costituzionale ed amministrativa, e dell'assoluta indipendenza».*

*Bozzi interviene in sede di replica, ricordando come in una vicenda così complessa ricorrano tre ordini di problemi: giudiziario, per cui occorre capire se si sia in presenza di un'associazione segreta o meno; amministrativo, per cui è necessario stabilire se vi siano stati mancati adempimenti di doveri professionali da parte di agenti dello Stato; politico, di cui accertare la relativa responsabilità.*

*La lista degli iscritti sarà resa pubblica dal Governo il 21 maggio. Il 13 giugno il comitato di inchiesta comunicherà che la Loggia P2 era da ritenersi un'associazione segreta ai sensi dell'articolo 18 della Costituzione. Il 26 giugno il Presidente del Consiglio Forlani si dimetterà in seguito ai contrasti sorti per sostituire i ministri risultati iscritti alla Loggia P2.*

**Bozzi.** Signor Presidente, ero presente, poco fa, quando ha parlato l'onorevole Teodori. Io sono convinto che l'opposizione abbia il diritto di usare il linguaggio più vivace possibile, e anche di abusare, fino ad un certo limite, di tale diritto. Però, chiunque la conosca, onorevole Forlani, deve rigettare l'accusa, alquanto volgare, che le è stata rivolta e cioè che lei in questa vicenda possa avere avuto timore di un ricatto.

Quanto al merito di questa questione, devo dire che il Presidente del Consiglio ha usato molta cautela, ma non quella cautela che si usa per dire e non dire; una cautela espressione di responsabilità. È una vicenda complessa, c'è un *tornado* di scandali, in questo paese, una bufera continua che mai non resta. Ebbene, il Presidente del Consiglio si è trovato di fronte a tre ordini di problemi. Il primo è d'ordine giudiziario: questa famosa loggia P2 è o non è un'associazione per delinquere? Il Presidente del Consiglio non poteva pronunciarsi, trattandosi di competenza riservata all'autorità giudiziaria.

Il secondo ordine di problemi è però di sua competenza: vi è stata una scorrettezza amministrativa, un mancato adempimento di doveri professionali, da parte di funzionari, impiegati ed agenti dello Stato? Questo secondo quesito imponeva accertamenti, su cui mi soffermerò.

Il terzo ordine di problemi è stato lievemente sorvolato dal Presidente del Consiglio: concerne la responsabilità politica; anche su questo mi soffermerò brevemente.

Questa responsabilità amministrativa impone accertamenti. Confesso: ho cercato di approfondire questo tema, che è alquanto difficile, in quanto la dottrina non è concorde sulla definizione di un'associazione segreta; non si raccoglie il consenso unanime di tutti gli operatori del diritto, su questo punto. Il Presidente del Consiglio ha fornito due interpretazioni: a me non piace né l'una né l'altra. Vorrei dire che forse la più valida è quella che punisce non la segretezza in sé (sarebbe un assurdo), bensì la segretezza quale strumento di un obiettivo politico; insomma, il secondo comma dell'articolo 18 lega tutto insieme: proibisce le associazioni segrete e quelle che usano armi per raggiungere scopi politici; armi e segretezza, quindi, non la segretezza in sé...

**Magri.** In questo caso, non c'è!

**Bozzi.** Io non faccio il giudice: vogliamo trasformare il Parlamento in un tribunale? Non so: io cado dalle nuvole...

**Magri.** Ci vuole una certa cautela! Per quelli del «7 aprile» un processo è in corso, ma sono in galera: cautelativamente, io penso, giustamente...

**Bozzi.** Infatti: probabilmente faranno male, ma se quello è un errore, perché compierne un altro? (*Commenti del deputato Magri*).

**Mellini.** Ma non hanno le sciabole?

**Bozzi.** Non andiamo alle sciabole, adesso (*Si ride*). Intendevo fare un discorso un po' serio; non so, forse sbaglio.

Vi era dunque questo accertamento da compiere ed ho una riserva da fare al suo discorso, Presidente Forlani: non ho compreso bene in che cosa consista questa commissione amministrativa. Mi auguro innanzitutto che lei abbia svolto gli opportuni accertamenti, per acclarare se i tre membri che la compongono facciano parte o meno dell'associazione P2 (*Ilarità*); non si sa mai cosa possa succedere ed esplodere, da un momento all'altro (*Commenti a destra*).

Poiché lei aveva i nomi, questo accertamento risultava molto facile ed immagino che lei lo abbia compiuto. Si tratta di tre persone eccellenti, che conosco; sono anche miei amici. Ma nell'amministrazione dello Stato, cosa sono? Lei ha usato la definizione di commissione di inchiesta amministrativa, ma io la definirei diversamente. È una commissione cui lei chiede di esprimere un parere: su come questi signori interpretano la segretezza, i suoi limiti, i doveri degli impiegati dello Stato. Ma una commissione amministrativa non si può sostituire agli organi dello Stato. Se domani lei, od un altro ministro, dovrà iniziare un procedimento amministrativo e disciplinare, non potrà farlo fare certo a questa commissione di inchiesta amministrativa; bisognerà seguire le procedure normali, con la contestazione degli addebiti, da parte degli organi competenti.

Non vorrei che taluno pensasse che questa commissione amministrativa abbia espropriato gli organi dello Stato: già li ha espropriati un pochino il Presidente Forlani, perché poteva chiedere di esprimere questo parere anche agli organi istituzionali dello Stato!

**Magri.** Al ministro guardasigilli, ad esempio.

**Bozzi.** Organi istituzionali dello Stato non mancano e, se i colleghi non mi interrompono, vorrei dire che lei ha citato poco fa un articolo della legge di pubblica sicurezza (mi pare l'articolo 212, ora ricordato dal collega Reggiani) ed ha detto che la legge di pubblica sicurezza fu emanata vigendo lo Statuto albertino. Senza dubbio, però, era successo anche qualche altro fatto in Italia in quel periodo. Mi permetto di ricordarle che l'articolo 212 della legge di pubblica sicurezza è la riproduzione testuale di un decreto del 1925, con il quale sostanzialmente si sciolse la massoneria in Italia. Non so se l'articolo 212 sia costituzionalmente corretto; sarà comunque bene che anche su questo punto i cosiddetti «tre saggi» esprimano il loro avviso.

Venga ora al terzo profilo e cioè la responsabilità politica. Tutti noi abbiamo letto che in questi famosi elenchi sono compresi nomi di uomini politici che fanno parte del Governo. I criteri di cautela e di accerta-

mento, che valgono per i dipendenti civili e militari dello Stato, assumono un profilo ben diverso nei confronti dell'uomo politico membro del Governo. L'accertamento, in questo caso, si può espletare in modo diretto, ponendo cioè una domanda ed ottenendo una risposta sull'onore. Può comunque essere che vi sia una questione interna alla democrazia cristiana, ma se è vero, come si dice – ed è facile accertarsene –, che qualche uomo politico membro del Governo abbia fatto parte dell'associazione P2, per perseguire certi scopi, non so se si possa sostenere una posizione corretta ed ammissibile.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA FIDUCIA AL I GOVERNO SPADOLINI

Seduta dell'11 luglio 1981

*Il 28 giugno 1981 il segretario del PRI Giovanni Spadolini forma un nuovo Governo che succede alla compagine guidata da Arnaldo Forlani, dimessosi a seguito dei contrasti sorti per la sostituzione dei ministri risultati iscritti alla Loggia massonica P2. Si tratta del primo Presidente del Consiglio dei ministri non democristiano nella storia della Repubblica (cosiddetta "Presidenza laica").*

*Bozzi, nel dibattito per la concessione della fiducia, pur valutando positivamente il nuovo esecutivo, avanza alcune riserve in merito al modo in cui è stato formato, ancora da "manuale Cencelli". Egli sottolinea però tutte le novità, tra queste la compresenza di liberali e socialisti nel medesimo Governo dopo decenni. Nel programma, sebbene generico, intravede «punti fondamentali per avviare la bonifica dello Stato». Bozzi, a sua volta, indica tre punti su cui il nuovo Governo deve muoversi: rapporto maggioranza-opposizione, rapporti con i sindacati e «crisi della giustizia».*

*Il nuovo Governo, sostenuto dal cosiddetto "pentapartito" (DC, PSI, PSDI, PRI e PLI), ottiene la fiducia della Camera nella stessa seduta (369 voti favorevoli e 270 voti contrari); due giorni prima aveva ottenuto la fiducia del Senato con 182 voti favorevoli e 124 voti contrari.*

**Bozzi.** Signor Presidente, signor Presidente del Consiglio, onorevoli colleghi, questa legislatura ha soltanto due anni di vita e siamo al quarto Governo. È – come dice un mio amico – il «mal caduco» della nostra difficile democrazia italiana: quello per cui i Governi si susseguono, i problemi restano e si aggravano.

Chi guarda attorno a noi vede uno spettacolo desolante: l'inflazione che galoppa, la barbarie del terrorismo che non demorde, la crisi delle istituzioni.

Un autorevole scrittore, Riccardo Bacchelli, scriveva ieri sul *Corriere della Sera* che l'Italia ha molte Caporetto e che egli non intravedeva ancora alcun Piave. Si potrebbe essere portati allo scetticismo, a valutare l'inutilità di queste nostre battaglie. Ma noi liberali reagiamo contro siffatti stati d'animo, perché abbiamo fede nella democrazia e nella sua virtù rigeneratrice.

Onorevole Presidente del Consiglio, abbiamo anche fiducia in questo suo Governo, che presenta delle novità promettenti.

Tuttavia, ella mi consentirà che io sia del tutto leale – è un mio dovere – e, per essere del tutto leale, devo essere del tutto sincero. Verrei meno a questa sincerità se non ripetessi (ella sa che l'ho già scritto) alcune riserve in ordine al modo con il quale il Governo è stato formato. Ella, senatore Spadolini, ha dimostrato, anche nella sua appassionata replica di oggi, uno squisito gusto per il diritto costituzionale. Si era mosso all'inizio con grande baldanza ma, ad un certo momento, le hanno tolto di mano la Costituzione sostituendola con il «manuale Cencelli», un manuale assai logoro. Noi comprendiamo le ragioni, le difficoltà di quel suo inizio, comprendiamo che la democrazia cristiana, una volta perduta la Presidenza del Consiglio, dovesse tentare una compensazione, un recupero, richiedendo un numero vistoso di ministri, indicando anche o addirittura imponendo i nomi preferiti. Ma ella ha detto bene, senatore Spadolini, oggi nella sua replica: consideriamo questa come una pagina chiusa. Ormai ha pagato – diciamo così – il pedaggio per iniziare il suo cammino governativo. Noi siamo sicuri che ella saprà riprendere il suo ruolo di autonomia, di Presidente del Consiglio, nella configurazione data dalla Costituzione di titolare della potestà di indirizzo politico-amministrativo, di coordinatore dell'attività dei ministri.

Dicevo che vi sono nel suo Governo novità promettenti. Cos'è questa Presidenza laica? La Presidenza laica non deve significare una rottura con la democrazia cristiana. Certo, c'è del nuovo. La vita politica va assumendo contenuti diversi da quelli del passato. Richiamare la continuità è giusto, ma fino ad un certo punto, perché non bisogna restarne prigionieri. C'è un clima nuovo. Anche gli ultimi risultati elettorali vanno delineando una tendenza (dico una tendenza) alla configurazione di una nuova centralità, rompendo il tradizionale gioco bipolare della nostra politica. Quindi, nessuna rottura e moderata continuità. Qualcosa si muove verso la svolta di cui si parla.

Non è senza significato, onorevoli colleghi, che in questo Governo, dopo quelli ormai remoti costituiti dai Comitati di liberazione nazionale, siedano insieme socialisti e liberali. Non è senza significato che nel Governo si riprenda la collaborazione tra repubblicani e liberali, due partiti diversi, ma legati dalla stessa tradizione e dagli stessi valori del Risorgimento. Vorrei essere chiaro: non illudiamoci che la Presidenza laica esprima una formula taumaturgica; bisogna conquistarla la novità e la si conquista con i comportamenti. Quindi attendiamo da lei, Presidente Spadolini, questa grande prova, nella quale abbiamo fiducia ed alla quale daremo il nostro apporto. Abbiamo intravisto nelle sue parole uno stile nuovo ed una volontà di operare e di rinnovare: e tutti sappiamo che i vizi da sradicare in questo paese sono tanti.

Il suo è un Governo parlamentare: il suo Governo si fonda, come lei ha detto, sui partiti. Il gioco dell'articolo 49 e dell'articolo 94 mi pare esatto (lei, oltre che professore di storia, può diventare professore di diritto co-

stituzionale!); però, credo che, in trasparenza, si veda anche qualche filamento di Governo costituzionale, per la fiducia particolare che in lei ha riposto il Presidente della Repubblica. Questo le dà maggiore forza e noi auguriamo a questo Governo lunga durata, condizionata però alle cose che saprà fare ed al consenso che saprà conquistare.

Poche parole sul programma. Quando ne parlo mi riferisco al programma costituzionale – lei lo ha detto poco fa –, cioè al programma approvato dal Consiglio dei ministri e portato a conoscenza delle Camere. L'onorevole Ingrao ha criticato il programma per una qualche genericità (per quasi tutti i programmi governativi si deve pagare questo costo), ma nell'insieme, in quello da lei prospettato, oltre ad una volontà nuova, ad uno stile nuovo, noi troviamo punti incisivi, punti fondamentali per avviare la bonifica dello Stato.

L'onorevole Zanone ieri ha esaminato aspetti di ordine interno, di ordine economico e di ordine internazionale. Io non mi soffermerò su questi; intendo richiamare la vostra attenzione, onorevoli colleghi, e la sua attenzione, Presidente Spadolini, su tre punti che mi sembrano non dico i più importanti, ma tra i più importanti.

Il primo riguarda il rapporto maggioranza-opposizione: non è stato mai applicato in termini corretti dal punto di vista politico e dal punto di vista costituzionale. La maggioranza deve sorreggersi sul rapporto di fiducia ed il Governo deve avere un suo autonomo programma, ma il Governo non è l'esecutore pedissequo della volontà della maggioranza, il Governo non è a rimorchio della maggioranza; il Governo è il Governo di tutto il paese. E noi viviamo in una società complessa, conflittuale e non omogenea, quindi, qui in Parlamento, questa ricerca di confronti ed anche di incontri con l'opposizione è indispensabile. Ma va chiarito anche, a questo punto, che l'opposizione stessa deve sentire l'obbligazione politica e costituzionale di dare, quando è necessario, il suo apporto, di non rinchiudersi cioè in un «no» meschino e pregiudiziale.

È necessario, onorevoli colleghi, rianimare il Parlamento. Ma cosa manca, perché si lamenta la crisi delle istituzioni? Ho l'impressione che il Parlamento finora sia stato privato della sua funzione essenziale, che è la funzione di sintesi. Noi ci dibattiamo tra le spinte anarchiche e le spinte corporative: c'è un dispiegarsi di egoismi, il partito stesso va cedendo il posto al movimento, e di qui le esplosioni referendarie, e gli stessi sindacati, queste istituzioni sociali, danno luogo ad un pansindacalismo e ad una frantumazione in piccole corporazioni settoriali ed egoistiche. Di fronte a questa società conflittuale, è indispensabile il momento della sintesi, cioè il giudizio delle compatibilità, a difesa di tutti i cittadini.

Il secondo punto riguarda i rapporti con i sindacati, che sono indispensabili. Istituzioni costituzionali, il Parlamento e il Governo, e istituzioni sociali, i sindacati, debbono mantenere un dialogo. Io, Presidente Spadolini, non parlerei tanto di patto sociale...

**Spadolini**, *Presidente del Consiglio dei ministri*. Non ne ho mai parlato.

**Bozzi**. ... che è un modello un pochino presuntuoso ed anche difficilmente raggiungibile, oltre che non apprezzabile. Parlerei, piuttosto, di patti sociali su singoli problemi. Però vorrei, a questo proposito, fare una nota. La ricerca del consenso deve essere certo effettuata, ma il Governo non deve abdicare al dovere istituzionale di fare ciò che è nella sua competenza. Anche questo è un modo per sollecitare i sindacati ad un dialogo e ad un incontro.

Il terzo ed ultimo aspetto riguarda un punto sul quale si sono largamente soffermati gli oratori intervenuti alla Camera: la giustizia. Mi sono rallegtrato, senatore Spadolini, quando ho visto che lei aveva espunto dal programma letto alle Camere quel binomio ricsuzione-avocazione, che per me è estremamente pericoloso. C'è anche oggi, su *La stampa* di Torino, un articolo di un insigne giurista, il professor Conso, che critica questo binomio riferito al pubblico ministero. Certo, c'è il problema della giustizia. Ma domandiamoci, onorevoli colleghi: questo problema si muove come una monade a sé, distaccato da tutto l'ambiente? Non è così. La crisi della giustizia – perché di crisi si tratta – si inserisce nella più generale crisi delle istituzioni. Vi sono istituzioni che non hanno funzionato, latitanti, che hanno determinato dei vuoti. Di qui la tendenza della magistratura a riempire quei vuoti. È una delle cose più dannose, che denuncia la confusione dei poteri, quella che comunemente si chiama la supplenza. Per ridare ordine, per riparare torti ai quali non si apprestavano da parte dell'amministrazione rimedi adeguati, è intervenuta la magistratura.

Non so come sarà valutato, storicamente, questo fenomeno: un tentativo di riequilibrio? Certo, sono presenti, innanzi a tutti noi, casi di deviazione della magistratura; di atteggiamenti protagonisti, di spinte politiche e partitiche. Ma, di fronte a questi casi – che deploriamo –, c'è una magistratura che, nel suo insieme, è coraggiosa! Io ho fatto il magistrato. Vi sono stati tempi, onorevoli colleghi, in cui la magistratura era preda da uno spirito conformistico. Oggi la magistratura è coraggiosa, nel suo insieme (*Applausi dei deputati del gruppo liberale e dell'estrema sinistra*). ... E di ciò dobbiamo darle atto, pur sottolineando quelle deviazioni e quegli eccessi. Sarà bene dare più incisivi contenuti e tipicità alla figura dell'illecito disciplinare e dare più ampio respiro alle riparazioni degli errori giudiziari.

C'è anche, e sarà oggetto di un discorso a parte, il rapporto tra magistrato (e quando dico magistrato comprendo il giudice ed il pubblico ministero, perché il pubblico ministero, nella tradizione legislativa italiana, è un magistrato) e legge. Tra le tante crisi di cui si parla, spesso dimentichiamo la crisi della legge. Posso soltanto accennarvi di sfuggita, con la benevolenza del Presidente della Camera. Oggi, secondo me, vi è una tendenza alla dilatazione della funzione di interpretazione del giudice ed alla contrazione della norma. Nella nuova configurazione, la norma è qualcosa

di diverso dal precetto antico, è un'entità in qualche modo contrattuale, che consente un largo margine di discrezionalità, in cui opera il giudice: ed il giudice è un uomo, che vive – e deve vivere – nella società.

Senatore Spadolini, lei ha enunciato quattro emergenze. Forse il suo Governo sarà ricordato come il Governo delle quattro emergenze: una specie di quadrilatero politico. Ebbene, noi liberali ci auguriamo che ella non resti rinserrato in tale quadrilatero, per difendersi dagli attacchi e dalle insidie (qualche manifestazione si è già avuta ieri, nel corso del dibattito) che senza dubbio le saranno rivolti. Ci auguriamo che si rimetta ordine in questo nostro Stato, anche se si tratta di un processo difficile; che l'amministrazione sia imparziale, che si stabilisca un giusto rigore, che accanto ai diritti consacrati nella Costituzione vi sia anche il rispetto dei doveri: e lei, mazziniano, sa bene quanto valore abbia tale concetto. La Costituzione si richiama al senso della solidarietà, che oggi appare infranto.

Ci auguriamo pertanto – e le diamo perciò il nostro voto favorevole – che ella possa avviarci verso quell'altra Italia che in tempi lontani, all'Assemblea Costituente, noi vagheggiamo (*Applausi dei deputati del gruppo liberale – Congratulazioni*).

## SULL'ASSASSINIO DELL'INGEGNERE GIUSEPPE TALIERCIO

Seduta del 13 luglio 1981

*Il direttore dello stabilimento petrolchimico della Montedison di Porto Marghera Giuseppe Taliercio viene rapito il 20 maggio 1981 nella sua abitazione di Mestre da un gruppo di terroristi delle Brigate rosse. Il 5 luglio Taliercio è assassinato ed il suo corpo viene fatto ritrovare nel bagagliaio di un'auto abbandonata presso uno dei cancelli dello stabilimento.*

*Nella seduta del 13 luglio alla Camera si svolgono diverse interpellanze e interrogazioni su tale assassinio. Tra queste, l'interpellanza n. 2-01190, a firma di Bozzi e Biondi, chiede al Ministro dell'interno di conoscere i particolari della vicenda e quali provvedimenti si intendono adottare per combattere il terrorismo in ripresa.*

*Il Ministro dell'interno Rognoni respinge «l'ipotesi di una diminuita efficacia dell'azione delle forze di polizia nella lotta al terrorismo», assicurando «una sempre più vigile e costante iniziativa delle forze dell'ordine e dei servizi di sicurezza».*

*Bozzi in sede di replica, ricordando che «lo Stato è debole» e che il terrorismo «acquista nuove forme», compie una riflessione generale constatando come «la società si distacca dallo Stato» e il potere «si diffonde nella società e viene meno nelle istituzioni». Occorre rispondere al terrorismo non solo in un'ottica di polizia e sicurezza, ma soprattutto in un'ottica politica.*

**Bozzi.** Onorevole ministro, ella non me ne vorrà se io non mi dichiaro né soddisfatto né insoddisfatto. La settimana scorsa, in quest'aula, per lunghe ore si è parlato di emergenza, e si sono anche enumerate le emergenze; si è parlato di continuità e di novità, ed io mi auguro che il dibattito di oggi sia l'ultimo capitolo della continuità.

Queste nostre sedute sono delle cerimonie alquanto meste, tra pochi intimi, ed io debbo ringraziare l'onorevole Presidente della Camera che, con la sua attenta presenza, ha dato il giusto rilievo a questo dibattito. In fondo ci riuniamo sempre per la stessa constatazione, che lo Stato è debole, che lo Stato è perdente, che il terrorismo non è debellato ed acquista nuove forme.

Siamo in una situazione in cui la società si distacca dallo Stato. Credo che questo sia il fenomeno di fondo dei nostri tempi. Il potere si diffon-

de nella società e viene meno nelle istituzioni; è un potere di fatto spesso delinquenziale; dalle varie mafie (ed uso deliberatamente l'espressione al plurale) alla camorra, alle anonime sequestri, ai poteri occulti (l'ultimo quello del caso Gelli) al terrorismo, certo il più terribile, anche perché intriso di politica.

Giustamente l'onorevole Rognoni ha invocato la solidarietà civile. È giusto, però vorrei porre una domanda. Questa solidarietà c'è, non so in quali limiti, ma i cittadini condannano la barbarie del terrorismo perché barbare, o la condannano per amore allo Stato? Questo mi sembra un punto molto importante. La condannano perché barbare, non per difendere questo tipo di istituzioni, della cui decadenza siamo tutti più o meno responsabili: il cittadino condanna i metodi.

E a questo punto vorrei aggiungere oggi che, secondo il mio punto di vista e riprendendo degli spunti prospettati da altri colleghi, il terrorismo, che è un fenomeno di delinquenza politica, va abbandonando le sue prime delineazioni. Nei primi tempi vi era stata una richiesta confusa, utopistica, di palingenesi sociale (distruggere per distruggere senza sapere che cosa costruire) e la reazione era maggiore, perché dinanzi vi era il vuoto.

Oggi, invece, le domande politiche del terrorismo si fanno più concrete. Su questo punto condivido molte delle cose dette da Pinto. A Napoli queste domande si fanno concrete, avanzano i problemi sociali, che esistono, che non sono una invenzione o una fantasia. Allora il pericolo che si diffonda la solidarietà, la convivenza, la omertà, la paura è molto serio: perciò dobbiamo stare molto attenti.

Oggi si catalogano le posizioni come dure o umanitarie; io sono per una politica di rigore, per la considerazione, che se lo Stato cede, la spirale delle rivendicazioni e delle richieste non si arresta più. Una volta compiuto un atto di debolezza in un caso, occorre compierlo in tutti gli altri. Sono per il rigore, al quale però si accompagni una politica diversa che elimini veramente le possibilità di connivenza.

Ho letto una dichiarazione del senatore Pecchioli e sono rimasto molto impressionato dalla situazione esistente in alcuni stabilimenti del nord in cui i terroristi penetrano, diffondono volantini e mettono anche striscioni; tutto ciò, però, non sarebbe possibile senza una solidarietà o una paura portata a tal punto da confinare con la solidarietà. Credo che veramente oggi il terrorismo vada visto in quest'ottica, che è un'ottica di rafforzamento della polizia e dei servizi di sicurezza (cose che abbiamo detto e ridetto), ma è anche e soprattutto un'ottica politica.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUL FINANZIAMENTO PUBBLICO DEI PARTITI POLITICI

Seduta del 27 luglio 1981

*L'Atto Camera n. 2451, recante un testo unificato approvato dal Senato l'11 marzo 1981, in materia di modifiche e integrazioni alla legge 2 maggio 1974, n. 195, sul contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici, è discusso in Assemblea, congiuntamente ad alcune proposte di iniziativa parlamentare, dal 23 luglio al 30 luglio 1981, quindi nei mesi di settembre ed ottobre 1981. Tra le proposte parlamentari concorrenti vi è una proposta di legge recante l'istituzione di una «Commissione speciale per l'anagrafe patrimoniale dei membri del Senato, della Camera dei deputati, dei consigli regionali, dei consigli provinciali e dei consigli comunali capoluoghi di provincia» (C. n. 115), a firma di Bozzi, Zanone, Altissimo, Baslini, Biondi, Costa, Giorgio Ferrari, Sterpa e Zappulli.*

*Bozzi, nella seduta del 27 luglio, ricorda la contrarietà storica dei liberali al finanziamento pubblico dei partiti, tuttavia, in nome di una visione realistica delle cose, occorre scegliere con decisione tra il finanziamento privato e quello pubblico, pertanto quest'ultimo deve essere adeguato, onde evitare il ricorso a forme occulte di finanziamento.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario, per quel che riguarda la proposta di legge sulla cosiddetta anagrafe patrimoniale, io esprimo il consenso d'ordine generale del gruppo liberale. Ci riserviamo di presentare qualche emendamento migliorativo, se e quando sarà possibile farlo. Del resto, lo stesso nostro gruppo esercitò l'iniziativa legislativa in questa materia, in cui si vuol cercare di eliminare, o comunque di ridurre, la sfiducia e i sospetti che si dirigono contro la classe politica, secondo me ingiustificati, largamente ingiustificati, e tuttavia tali da erodere le basi della nostra democrazia.

Mi soffermerò piuttosto sul disegno di legge relativo al finanziamento pubblico dei partiti; e desidero innanzi tutto ringraziare il collega Gitti per la sua perspicua relazione.

Il gruppo liberale fu contrario, nel 1974, alla legge istitutiva di tale forma di finanziamento; io stesso presi la parola in quest'aula, per esporre i motivi di tale contrarietà; e fummo coerenti anche quando si svolse il referendum abrogativo, nel 1978.

Ma oggi il problema va guardato da un'angolatura realistica. Abbiamo registrato innanzitutto l'esito negativo, del *referendum* del 1978, sia pure con il 57 per cento – che è pur sempre una maggioranza abbondante –; e credo che nessuno possa sostenere che l'esito negativo di un *referendum* paralizzi l'attività del legislatore. Sotto un profilo di costituzionalità, quindi, potremo anche abrogare la legge che il popolo ha voluto mantenere in vigore.

Però, io credo che noi dobbiamo valutare politicamente, sotto il profilo dell'opportunità – che è anche un elemento di valutazione politica – quel voto popolare di non abrogazione della legge, che è stata mantenuta in vigore evidentemente, quanto al suo principio, cioè il finanziamento pubblico (e non se si approvasse questa o quella quantificazione finanziaria) e quanto ai fondamenti del suo meccanismo.

Oggi nessuno chiede l'abrogazione della legge n. 195. Anche il gruppo radicale fa una prospettazione autonoma, diversa, sotto alcuni profili anche apprezzabile; ma riafferma il principio dell'intervento pubblico nei confronti dei partiti e anche nei confronti di altri protagonisti della vicenda politica. Non esiste una situazione monopolistica dei partiti, ed in questo io sono d'accordo con il gruppo radicale.

Potremmo oggi continuare, isolati, sulle tesi del 1974: il partito è un'associazione privata – *mutatis mutandis*, come il sindacato –, un'associazione privata che svolge una funzione politica che influenza le istituzioni costituzionali. C'è tra partito politico e istituzioni costituzionali, (Parlamento soprattutto) un raccordo: il partito politico porta, per così dire, la società nel Parlamento; fa del Parlamento, o dovrebbe farne, una cosa viva, in sintonia con la società.

Ed è perciò che noi ponevamo allora e poniamo ancora oggi l'accento sull'aspetto privatistico del partito politico, in cui si disegna la partecipazione del cittadino all'associazione partito, e si rende questo strumento schietto di democrazia; più viva e incisiva è la partecipazione dei cittadini al partito politico, più incisiva ne è la funzione; e la partecipazione si realizza anche in forme patrimoniali.

Certo, sappiamo tutti che ci sono state, ci possono essere, ci saranno probabilmente (tutti gli uomini sono fatti in una certa maniera, e scarsamente rassomigliano agli eroi e ai santi) delle deviazioni, delle forme di corruzione. Ma il raccordo, ripeto, tra partito politico e istituzione costituzionale si fonda sulla partecipazione. Nel momento in cui si recide la partecipazione patrimoniale si spegne, o perlomeno fortemente si attenua, quella più ampia partecipazione. Perciò, come dicevo, dobbiamo guardare le cose in una visione realistica.

Bisogna compiere una scelta: o il finanziamento privato o il finanziamento pubblico. Si possono poi esaminare degli emendamenti, dei singoli punti di vista, e questo è un problema di merito; ma, dell'impostazione generale, le vie da scegliere sono due: o il finanziamento privato o il finanziamento

pubblico; e con la proposta di legge in esame si rende più rigoroso il finanziamento privato, più suscettibile di controllo e di punizione in caso di trasgressione alle regole. Allora, se vogliamo il finanziamento pubblico, dobbiamo dare un finanziamento adeguato. Insomma, se non si può scegliere altra via perché sarebbe velleitaria la via della abrogazione della legge n. 195, dobbiamo scegliere la via del finanziamento pubblico, ma che sia adeguata alle esigenze, diversamente non realizziamo né un finanziamento pubblico né un finanziamento privato: lo Stato interviene, ma interviene in misura tale da rendere inevitabile il ricorso al finanziamento privato, magari in maniere occulte e scorrette. Ed è questa la ragione – e con ciò termino il mio breve discorso – per la quale noi realisticamente aderiamo a questa impostazione: adeguare il finanziamento pubblico. Ciò non significa accettazione totale di tutti gli articoli; ci sono profili da correggere, secondo il mio avviso: ma li vedremo in un secondo momento. L'impalcatura però è quella data dal progetto in esame. Tutta la Camera è in tal senso, del mantenimento del principio del finanziamento pubblico; ed allora, se il principio deve essere mantenuto, poniamo in essere uno strumento che sia non fittizio, ma valido e operativo.

Seduta del 12 ottobre 1981, continuata fino al 14 ottobre

*La discussione sul disegno di legge sul finanziamento pubblico dei partiti politici riprende nel settembre del 1981 (diverse sedute tra l'8 e il 30 settembre), quindi nel mese di ottobre (8, 12 e 15). Bozzi interviene nelle due ultime sedute. In particolare, nella seduta del 12 ottobre, continuata nelle giornate del 13 e del 14, si svolge il dibattito sulla questione di fiducia. Di fronte alle considerazioni di Scalfaro contro l'apposizione della fiducia su tale materia, Bozzi risponde che il Presidente della Camera non può sindacare la questione di fiducia posta dal Governo, che attiene invece al rapporto immediato ed esclusivo tra Governo ed Assemblea.*

**Bozzi.** Chiedo di parlare.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, condivido quanto or ora è stato detto relativamente all'opportunità di una illustrazione da parte del Governo dei motivi – che appaiono essere di ordine tecnico – per cui esso pone la questione di fiducia.

Vorrei prendere in esame brevissimamente, come è mio costume, le considerazioni fatte dall'onorevole Scalfaro. A che cosa condurrebbero? O ad una richiesta di revoca della questione di fiducia; e questo è fatto del Governo; oppure ad una dichiarazione di inammissibilità della questione stes-

sa da parte della Presidenza della Camera. L'una e l'altra conclusione sono costituzionalmente inammissibili e democraticamente pericolosi: infatti, una volta che il Governo, nella sua autonoma responsabilità, pone la questione di fiducia, si determina un rapporto immediato ed esclusivo tra Governo ed Assemblea e non vi è nessuna possibilità da parte del Presidente di sindacare la posizione di tale questione. Sarà l'Assemblea a valutare i motivi politici di opportunità o di legittimità circa la posizione della questione di fiducia e ciò lo esprimerà nel voto che darà proprio sulla questione di fiducia.

*La questione di fiducia viene superata nella medesima seduta con 351 voti favorevoli, 48 contrari e 170 astenuti.*

Seduta del 15 ottobre 1981

*Nella seduta del 15 ottobre Bozzi interviene per le dichiarazioni di voto favorevoli, a nome del gruppo liberale, sia alla fiducia posta su un articolo aggiuntivo, sia al voto finale sul provvedimento, seppure «senza esultanza». Egli ricorda come le modifiche apportate siano migliorative della legge n. 195 del 1974, sul finanziamento pubblico dei partiti, e come tutti i partiti presenti in Parlamento siano ad esso favorevoli. Ricorda, infine, come tale forma di finanziamento finisca per essere vitale per il Partito liberale italiano.*

**Bozzi.** Signor Presidente della Camera onorevoli colleghi, onorevole Presidente del Consiglio dei ministri, a nome del gruppo liberale, preannuncio il voto favorevole al progetto di legge che modifica il finanziamento pubblico ai partiti. Dico sinceramente che il gruppo liberale voterà a favore senza esultanza. Vi sono, tra i colleghi del gruppo, stati d'animo diversi, diverse valutazioni, tutte rispettabili. Daremo voto favorevole per uno stato di necessità che si è determinato. Questa legge sul finanziamento dei partiti non giunge oggi per la prima volta all'esame della Camera: risale invece al lontano 1974, ed un referendum popolare ne ha poi confermato il principio. Ebbene, da allora, da quando è entrata in vigore la legge sul finanziamento pubblico dei partiti, si è creata, per così dire, una nuova mentalità e le fonti di finanziamento non pubbliche, per il partito liberale, si sono inaridite. Di qui una situazione di necessità. Del resto, onorevoli colleghi, non vi è nessuno in quest'aula che sia contrario al principio del finanziamento pubblico dei partiti. Tutti i partiti hanno riscosso le somme che lo Stato loro elargiva ed io penso che anche in futuro, dopo la modifica della legge, continueranno a riscuoterle, sebbene la legge stessa preveda una facoltà di rinuncia. Ora, questa situazione di necessità induce a considerare che, se il finanziamento pubblico non fosse adeguato, il partito liberale sarebbe costretto a chiudere i battenti, ciò che sarebbe una punizione per gli onesti ed un grave danno per la dialettica democratica del

nostro paese. Il partito liberale non conosce la via delle tangenti, non conosce le manovre oscure ed illecite, ha rigorosamente rispettato la legge, la rispetta e la rispetterà sempre, e da quella legge, che dispone il finanziamento, trae la fonte esclusiva delle proprie risorse per sviluppare la propria attività.

Dicevo che nemmeno il gruppo radicale si è opposto al principio del finanziamento pubblico: piuttosto ha prospettato una diversa forma, diverse modalità di finanziamento. Non ha detto «no» al principio, ma ha suggerito una diversa maniera di procedere, in coerenza – me lo consentano i colleghi radicali – con il loro disegno politico, che mi sembra volto a mortificare la democrazia rappresentativa e ad esaltare la democrazia diretta e referendaria, emotiva e costosa.

Queste sono le ragioni di fondo per cui noi votiamo, pur tra molte perplessità, a favore di questa legge, che, comunque, nel suo insieme appare migliorativa del testo precedente, soprattutto nel capitolo che riguarda i controlli, che sono diventati veramente seri e penetranti. Concludendo, vorrei dire che, se non ci fosse stato un ostruzionismo che non esito a definire protervo e manicheo, probabilmente questa legge avrebbe potuto essere ancora migliore. Sono stati denunciati difetti di forma, altri miglioramenti avrebbero potuto essere apportati soprattutto in quel capitolo che riguarda l'intervento dell'autorità giudiziaria, che secondo me apre prospettive estremamente pericolose. Voteremo quindi a favore, onorevole Presidente del Consiglio, prima sulla fiducia, più tardi sulla legge. Mi auguro che con questi voti si chiuda una pagina tormentata della vita parlamentare italiana e che da domani, nel dibattito sereno, si possa riprendere il nostro lavoro, per dare risposta alle molte e gravi domande che il paese ci pone. (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

*Nella medesima seduta è concessa la fiducia con 344 voti favorevoli, 46 contrari e 180 astenuti; il provvedimento è poi approvato con 385 voti favorevoli, 59 contrari e 7 astenuti. Dopo un ulteriore passaggio al Senato, diverrà la legge 18 novembre 1981, n. 659 («Modifiche ed integrazioni alla L. 2 maggio 1974, n. 195, sul contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici»).*

SUGLI ACCORDI CONTRATTUALI DEL PERSONALE CIVILE  
DEI MINISTERI E DELL'AMMINISTRAZIONE AUTONOMA  
DEI MONOPOLI DI STATO E MIGLIORAMENTI ECONOMICI  
AL PERSONALE ESCLUSO DALLA CONTRATTAZIONE

Seduta del 29 luglio 1981

*Il disegno di legge recante «Conversione in legge del decreto-legge 6 giugno 1981, n. 283, concernente copertura finanziaria dei decreti del Presidente della Repubblica di attuazione degli accordi contrattuali triennali relativi al personale civile dei Ministeri e dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, nonché concessione di miglioramenti economici al personale civile e militare escluso dalla contrattazione» (C. n. 2655) è discusso nella seduta del 29 luglio 1981. Il disegno di legge era stato presentato dal Governo il 9 giugno ed approvato dalla I Commissione affari costituzionali il 22 luglio.*

*L'intervento di Bozzi, pur favorevole al provvedimento in esame, focalizza alcuni punti problematici. In particolare, egli ricorda come la consultazione dei sindacati sia opportuna ma non obbligatoria e come il Parlamento finisca per essere marginalizzato dalla contrattazione tra Governo e forze sociali, soprattutto poi quando si ricorre allo strumento del decreto-legge. Ricorda, infine, la necessità di una visione organica nel settore del pubblico impiego, che il ricorso ai decreti-legge non può permettere.*

*Il provvedimento è approvato nella medesima seduta con 414 voti favorevoli, 46 contrari e 5 astenuti. Dopo il passaggio parlamentare al Senato, diverrà la legge 6 agosto 1981, n. 432.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, desidero richiamare l'attenzione della Camera – a volte si fa per dire perché la disattenzione è generale – su tre punti. Il primo riguarda gli organismi militari intorno ai quali vi è stato un vivace dibattito poco fa. Vorrei riprendere un concetto espresso dall'onorevole Tassone – ebbi già occasione di intrattenermi in aula su tale questione – e cioè che gli organismi di rappresentanza militare non sono organismi sindacali; il COCER non si riallaccia all'articolo 39 della Costituzione, bensì al generale principio associativo. A questo proposito vorrei sottolineare, costituzionalmente parlando,

che non vi è un dovere del Governo di ascoltare tale organismo, né un diritto ad essere ascoltato. È bene che su ciò si sia precisi: il discorso vale anche per i sindacati. Vi è una valutazione di opportunità, ma nulla di più. Entrando nel merito avrei preferito che questo organismo fosse stato ascoltato ma, ripeto, non per un obbligo costituzionale. Versiamo in una situazione assai strana; auguro al Presidente del Consiglio Spadolini – il cui Governo appoggio – di concludere le trattative con i sindacati. Fa però una certa impressione che a pochi metri da questa sede si svolgano delle trattative, che vengono successivamente comunicate al Parlamento, il quale ne prende atto; una volta raggiunti degli accordi con le forze sociali, è difficile che si disattendano. Vorrei sottolineare quindi l'esigenza che questi principi siano tenuti ben fermi. Partecipai ai lavori della VII Commissione della Camera, allorché si esaminò il nuovo ordinamento, e fui favorevole a forme di apertura dell'ordinamento stesso nei riguardi della società, sempre però salvaguardando i principi fondamentali.

Per quanto riguarda il secondo punto, vorrei riprendere un argomento che ho esposto presso la Commissione affari costituzionali e che è stato prima toccato dal collega Gitti. Abbiamo una legge – la n. 382 del 1975 – che prevede il meccanismo negoziale per stabilire trattamenti normativi ed economici per determinate categorie. Quindi il Parlamento non entra in tale ambito; si è in presenza di un accordo negoziale tra il Governo e i sindacati; ciò è scritto assai bene nell'articolo 1. Però c'è una funzione riservata al Parlamento: altrimenti perché esisterebbe? Altrimenti si costruirebbe lo Stato corporativo, con i sindacati e le consultazioni obbligatorie. C'è invece una funzione riservata al Parlamento, quella dell'autorizzazione alla spesa, della copertura finanziaria. Di questa funzione il Parlamento non può essere espropriato, perché attraverso essa il Parlamento può anche distruggere l'accordo, dicendo che manca la copertura finanziaria o che non è il caso di addivenire a nuove spese in presenza di certe situazioni.

Ebbene, che cosa è avvenuto? Che il Governo precedente si è appropriato anche della parte relativa alla copertura finanziaria provvedendo con decreto-legge. È vero che c'è la fase della conversione del decreto-legge, ma ciò avviene in tempi abbreviati, in tempi in cui il dibattito si svolge a tappe forzate.

I liberali voteranno a favore del provvedimento poiché, dopo gli emendamenti che verranno approvati e l'ordine del giorno – che mi auguro il Governo vorrà accettare –, ci sarà il miglioramento di una situazione, che non possiamo distruggere: tuttavia salviamo il principio d'intervento completo del Parlamento. Mi auguro che il nuovo Governo faccia un ristretto uso del decreto-legge.

Venendo all'ultimo punto, io mi rivolgo fiducioso in modo particolare a lei senatore Schietroma, ministro per la funzione pubblica: c'è una cattiva tradizione italiana, per cui i problemi della pubblica amministrazione sono stati trattati come un romanzo di appendice: se ne toglie un pezzo oggi,

domani un altro; si sconvolge, si mette una pezza – quasi sempre a colori – e si crede di aggiustare una situazione, ma intanto ne precipita un'altra. Bisogna finirla! Sono state rivolte molte critiche all'uso del decreto-legge, ma questo al nostro esame è veramente aberrante, poiché prevede delle situazioni che debbono avere il loro adempimento lontano nel tempo. Non facciamo più simili cose!

Presso la Commissione affari costituzionali abbiamo proposto emendamenti che ritengo migliorativi, impegnando il Governo a presentare un disegno di legge entro il 31 ottobre. La raccomandazione che io farei, nel momento in cui dichiaro il voto favorevole del gruppo liberale, è che si proceda, per la dirigenza e per tutto il pubblico impiego, con una visione organica.

CAMERA DEI DEPUTATI - I COMMISSIONE (AFFARI COSTITUZIONALI)  
SULL'ISTITUZIONE DI UNA COMMISSIONE PARLAMENTARE  
D'INCHIESTA SULLA LOGGIA MASSONICA P2

Seduta del 16 settembre 1981

*La proposta di legge recante «Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla Loggia massonica P2» (C. nn. 2580-2623-2632-2634-2643-B) è discussa dalla Commissione affari costituzionali in sede legislativa nella seduta del 16 settembre. Si tratta di un testo unificato già approvato dalla Camera l'11 giugno e modificato dal Senato nella seduta del 5 agosto.*

*Bozzi interviene per ricordare che il Senato ha approvato nel frattempo un disegno di legge che stabilisce lo scioglimento della Loggia P2 e ciò pone una «questione di coerenza normativa».*

**Bozzi.** Vorrei sottoporre all'attenzione dei colleghi un fatto nuovo che si è verificato subito dopo l'approvazione di questo provvedimento da parte della nostra Commissione e cioè che da parte dell'altro ramo del Parlamento è stato approvato un disegno di legge che stabilisce lo scioglimento della Loggia massonica P2. Ora io mi chiedo come il provvedimento che istituisce una Commissione parlamentare d'inchiesta sulla natura, sull'origine e sull'organizzazione di tale associazione si possa collegare logicamente con il disegno di legge che sancisce già lo scioglimento dell'associazione stessa.

Mi chiedo, in ipotesi, cosa potrà accadere se la Commissione d'inchiesta dovesse appurare la natura non segreta della associazione. A me sembra che si tratti di questione di coerenza normativa.

*Successivamente egli ricorda la sua perplessità in merito allo scioglimento per legge della Loggia P2, poiché si tratta di «un principio molto pericoloso», pur annunciando il voto favorevole al provvedimento.*

**Bozzi.** Desidero ringraziare i colleghi che hanno avuto la cortesia di rispondere ai miei rilievi e mi riservo di meditare sulle loro argomentazioni. Nell'immediato, però, mantengo le mie perplessità e vorrei precisare che esse riguardano soprattutto il disegno di legge sulle associazioni segrete che, all'articolo 5, prevede lo scioglimento della Loggia massonica P2. Come ho

avuto già occasione di dichiarare, sono contrario a questo articolo per due ragioni sostanziali: in primo luogo perché non si sciolgono le associazioni con legge; potrebbe essere giusto – non so – nel particolare caso della P2, ma è un principio molto pericoloso che le maggioranze possano sciogliere le associazioni; oggi è il caso della P2, ma domani? In secondo luogo sono contrario perché, come ha detto il relatore, l'articolo 5 in questione è una legge-provvedimento che diminuisce le garanzie delle associazioni in quanto le difese di fronte ad una legge sono minori di quelle nei confronti di un atto amministrativo.

Fatte queste precisazioni, preannuncio il mio voto favorevole al provvedimento in esame.

*La proposta di legge è quindi approvata nella medesima seduta della Commissione a scrutinio segreto con 24 voti a favore e nessun contrario. Diverrà la legge 23 settembre 1981, n. 527.*

CAMERA DEI DEPUTATI  
ANCORA SULLA LOGGIA MASSONICA P2

Seduta del 29 settembre 1981

*Il 28 e 29 settembre 1981 vi è lo svolgimento di numerose interpellanze e interrogazioni sulla Loggia massonica P2.*

*L'interrogazione n. 3-04452, a firma di Bozzi, Biondi e Sterpa, chiede al Presidente del Consiglio dei ministri di conoscere se la medesima Presidenza abbia diramato a ministeri e uffici un indirizzo concernente le procedure disciplinari nei confronti di dipendenti pubblici iscritti alla P2 e in base a quali norme, nonché le procedure svolte e i loro esiti e i provvedimenti con relative impugnazioni.*

*Il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Francesco Compagna ricorda, tra l'altro, «l'azione propulsiva compiuta dalla Presidenza del Consiglio nei confronti degli apparati pubblici per fare piena luce sull'appartenenza dei dipendenti degli stessi alla Loggia P2; un'azione che può definirsi immediata e rigorosa».*

*Bozzi interviene in sede di replica ricordando come la P2 non sia che un'espressione del più generico problema della corruzione. In questa vicenda, ricorda, è necessario non abbandonarsi all'emotività, occorre «rispettare le procedure e le competenze». Per far fronte a questa e ad altre vicende occorre, quindi, che il Governo proceda nella sua opera di moralizzazione e di risanamento.*

**Bozzi.** Non dirò cosa nuova se comincio con il ripetere che questa vicenda della loggia P2 è il simbolo – non il solo – di un male ormai non più oscuro della nostra società e della nostra vita istituzionale: la corruzione, un groviglio di interventi illeciti, ai quali mi auguro siano estranei i partiti politici.

Ascoltando i colleghi intervenuti ho tratto un'impressione, non dico un convincimento, e cioè che in taluni ci sia la tendenza a fare del Parlamento un tribunale (lo ha evidenziato giorni fa anche il collega Felisetti in un articolo sul *Corriere della sera*) ed a chiedere al Governo azioni di giustizia che sono riservate ad altri organi. Se smarriamo questi principi fondamentali, cardini dello Stato di diritto, non possiamo correggere il male della P2, ma commettiamo altri errori, forse ancora più gravi e più permanenti.

In questa vicenda della P2 non ci si deve abbandonare all'emozione, anche se tutti sentiamo lo sdegno; non vorrei passare per un gretto garantista se dico che bisogna rispettare le procedure e le competenze. Vorrei aggiungere che la vicenda è complessa ed anche confusa, anche dal punto di vista normativo. Vi interviene, infatti, l'autorità giudiziaria penale, vi interverrà l'autorità giudiziaria amministrativa per promuovere eventuali procedimenti disciplinari, mentre è stata promossa un'inchiesta parlamentare, e vi è un disegno di legge che disciplina le associazioni segrete e sancisce lo scioglimento, *ope legis*, della P2.

Se avessi tempo – l'ho fatto in altra sede – mi soffermerei a dimostrare come, secondo me, fra tutti questi provvedimenti, fra l'inchiesta parlamentare ed il disegno di legge, non vi sia coerenza: non si può svolgere un'indagine per individuare la natura, la finalità e l'organizzazione della P2 e nello stesso tempo proporre lo scioglimento, senza conoscere l'esito di quella indagine. Ma di questo parleremo quando verrà al nostro esame il disegno di legge sulle associazioni segrete.

C'è quindi bisogno di fermezza, ma nel rispetto delle disposizioni e delle competenze. Vi sono procedimenti disciplinari in corso e bisogna innanzitutto accertare se negli inquisiti vi fosse la consapevolezza dell'appartenenza ad un'associazione con fini illeciti. Questo è il punto fondamentale.

Queste cose sono state dette dal Governo e noi gliene diamo atto, però vorrei aggiungere, prima di concludere, che anche noi liberali, come gran parte dell'opinione pubblica – ne esiste una proiezione nella stampa –, siamo alquanto sconcertati da certi episodi. Mi riferisco al gioco dei due pesi e delle due misure, cioè ai diversi destini degli uomini politici esenti da ogni responsabilità, alle procedure di assoluzione rapidissima – in qualche caso addirittura autoassoluzioni – ai destini di altri personaggi per i quali si è usato un giusto rigore. Tutto questo è grave, perché ciò che offende maggiormente l'opinione pubblica è il senso dell'ingiustizia; e noi la cogliamo in questa vicenda. Vorremmo, quindi, invitare il Governo ad operare, nei limiti delle sue possibilità – che non mancano e che sono di stimolo, sottosegretario Compagna, ma possono essere anche qualche cosa di più –, in modo che le procedure disciplinari si concludono rapidamente e che l'azione delle diverse commissioni si ispiri ad unicità di criteri nelle valutazioni, certo distinguendo caso per caso, ma sulla base di un criterio valido per i casi uguali. Non mi sembra che questo finora sia stato fatto.

Ma andando al di là – ed ho concluso – di questa vicenda, che dicevo essere uno dei simboli di un male che corrode il paese, vorrei che il Governo non dimenticasse mai una delle emergenze, anzi, sottosegretario Compagna, mi consenta di dire, l'emergenza, alla quale tutte le altre sono collegate ed in un certo senso ne dipendono: l'emergenza della moralizzazione. Questo è un impegno di questo Governo. Noi abbiamo dato la fiducia e partecipiamo a questo Governo anche nella speranza che questo compito

di risanamento sia portato avanti e compiuto. Non c'è soltanto la questione della P2; ci sono molti altri problemi, dalla Commissione d'inchiesta al risanamento del sistema carcerario, dell'amministrazione della giustizia, ed esiste la necessità di dare un nuovo tono alla vita del paese.

Vorrei che il Presidente del Consiglio, tanto attivo, non dimenticasse mai che egli è il capo della maggioranza parlamentare e, come tale, ha il diritto ed il dovere di servirsi della funzione legislativa, perché le riforme relative al risanamento siano portate avanti. Noi del gruppo liberale, ed anche del partito liberale, faremo una sorta di *delenda Carthago* di questa questione della moralizzazione.

CAMERA DEI DEPUTATI

SULLA PROCEDURA DI ESAME DELLE PROPOSTE  
DI MODIFICA DEL REGOLAMENTO DELLA CAMERA

Seduta del 4 novembre 1981

*Nell'autunno del 1981 vengono discusse e approvate una serie di modifiche al Regolamento della Camera del 1971. La riforma regolamentare nasce come risposta all'ostruzionismo delle opposizioni – in particolare dei radicali – e dalla volontà della maggioranza di disporre di strumenti procedurali tali da permettere al Parlamento di decidere in tempi certi.*

*Il procedimento di revisione del regolamento intrapreso dalla Camera nel 1981 non presenta all'inizio particolari problemi: solo a procedura iniziata cominciano a sorgere gravi difficoltà dovute alla presentazione di circa 56.000 emendamenti da parte del gruppo radicale, che decide di usare lo strumento dell'ostruzionismo anche in sede di modifica del Regolamento. I radicali contestano l'indirizzo di revisione perché esso restringerebbe i poteri procedurali delle opposizioni minori.*

*Il diritto di ciascun deputato di illustrare in Assemblea ogni emendamento presentato avrebbe paralizzato il processo di modifica parlamentare. L'articolo 16 del Regolamento del 1971 si limita ad individuare la competenza della Giunta per il Regolamento, che ha un compito di proposta all'Assemblea delle modifiche e delle aggiunte che «l'esperienza» dimostri necessarie e che saranno poi approvate a maggioranza assoluta dei componenti della Camera.*

*In questa difficile situazione il Presidente Iotti richiede, per l'interpretazione dell'articolo 16 del Regolamento, il parere della Giunta, che delinea una speciale procedura di esame delle proposte di riforma regolamentare respingendo l'ipotesi di applicare le norme del procedimento legislativo. La Giunta, inoltre, afferma che le spetta in via esclusiva il potere di presentazione in Aula, in forma di principi riassuntivi, delle proposte di emendamento presentate dai deputati, non consentendo a questi ultimi di presentarle direttamente. Il parere prevede anche che sulle proposte di modifica e sui principi riassuntivi si svolga un'unica discussione regolata dal capo VIII del Regolamento: gli emendamenti vengono così illustrati non singolarmente ma nel loro complesso sotto forma di principi emendativi.*

*Nella seduta del 4 novembre, nel corso del serrato dibattito sulla procedura da seguire per l'approvazione delle proposte di modifica del regolamento presentate dalla Giunta, si discute sul valore vincolante della procedura adottata nel 1979 per la riforma del regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa ai fini della dimostrazione dell'assimilabilità tra iter legislativo e iter regolamentare. La Giunta per il Regolamento, chiamata ad esprimere la propria interpretazione dell'articolo 16, aveva escluso che dall'esame dei precedenti in materia potesse emergere un orientamento univoco. La mancanza di precedenti favorevoli all'equiparazione della procedura di modifica regolamentare a quella legislativa viene contestata dai deputati radicali, i quali si richiamano alla decisione con cui il Presidente Ingrao, in occasione dell'esame delle proposte di modifica del regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa, ritenne applicabile la normale procedura degli articoli 85 e 86 del Regolamento, analogamente a quanto previsto per l'iter legislativo.*

*La ferma opposizione del gruppo radicale caratterizza tale seduta, in cui anche Bozzi interviene in merito alla procedura di esame delle proposte di modifica del Regolamento. Il suo discorso è ripetutamente interrotto da alcuni deputati radicali. Egli comunque ricorda come tali modificazioni del Regolamento risalgano già alla Presidenza Ingrao e non hanno carattere punitivo nei confronti di nessuno, ma servono a rendere la Camera «produttiva e capace di fornire una migliore produzione». In ogni caso, se in passato vi sono state posizioni in senso contrario, è possibile che certi principi abbisognino di una riflessione. In conclusione, egli si dichiara favorevole all'interpretazione dell'articolo 16 della Giunta riferito dal Presidente in Aula.*

*Il parere della Giunta sarà sottoposto al voto per alzata di mano dell'Assemblea, secondo quanto prescritto dall'articolo 41 del Regolamento, decisione anche questa contestata dai radicali, che abbandonano l'Aula. Il parere sarà quindi approvato a larghissima maggioranza.*

**Bozzi.** Signor Presidente, non credo che io debba consigliarle di farsi assistere dal medico in questa seduta...

**Rubino.** Sì, probabilmente.

**Aglietta.** Hai ragione!

**Bozzi.** Signor Presidente, questa mattina ed anche all'inizio di questa seduta, è stato evocato il fascismo. Ne ha parlato il deputato Ciccio Messere. Mi rifiuto, per conto mio, di chiamarlo «onorevole» e «collega» (*Applausi al centro, all'estrema sinistra e a sinistra – Applausi polemici dei deputati del gruppo radicale*).

**Ciccio Messere.** Grazie. È un onore.

**Bozzi.** Ebbene, io credo che sia stata opportuna questa evocazione del fascismo, perché...

**Roccella.** Siamo stati gli antesignani dell'antifascismo, Bozzi!

**Bozzi.** Ma finiscila! Stai un po' zitto, se ci riesci. Parli male e non sai nemmeno stare zitto! (*Applausi al centro, all'estrema sinistra e a sinistra*).

Perché il fascismo fu il prodotto di due fenomeni che vedo delinearci in questo momento. Il fascismo fu il prodotto di una minoranza prevaricatrice e di una maggioranza debole (*Scambio di apostrofi tra il deputato Roccella ed il deputato Tocco*). Poi ve la vedete fra voi due!

Una minoranza prevaricatrice che usava la violenza fisica fuori di quest'aula ma, qualche volta, anche in quest'aula. Qualche volta usava in quest'aula una violenza verbale di cui vediamo alcune tracce in questi momenti.

**Tessari Alessandro.** Vergognati! Rovesci i fattori della questione!

**Presidente.** Onorevole Tessari! Onorevole Tessari, la prego.

**Bozzi.** Non c'è cosa peggiore dell'arroganza...

**Tessari Alessandro.** Ne sai qualcosa?

**Bozzi.** ...di chi si crede il depositario della verità. Il che è la negazione del dialogo, del dibattito e del confronto.

Queste concezioni manichee, per le quali quattro o cinque colleghi radicali sono depositari del verbo, sono contro le regole più elementari di qualsiasi dibattito democratico.

**Tessari Alessandro.** È difficile parlare con chi ti vuole mettere il bavaglio!

**Presidente.** Onorevole Tessari, la prego di non continuare, altrimenti sarò costretta a richiamarla all'ordine per la seconda volta.

**Tessari Alessandro.** Signor Presidente, è un onore, in questa vicenda squallida!

**Presidente.** Appunto, è un onore, un grande onore. Certo! Appurato questo, continui pure, onorevole Bozzi.

**Bozzi.** Tanto non mi turbo! Onorevoli colleghi, ha detto bene...

**Cicciomessere.** Ti turbi poco! Non ti sei mai turbato in questi trent'anni! Galleggi sempre, Bozzi!

**Bozzi.** Ha detto bene dianzi il collega Bianco: questa modificazione di alcuni articoli del regolamento non è un fatto nuovo. Se ne comincio a di-

scutere sotto la Presidenza Ingrao, quando i radicali – credo – non erano nemmeno presenti in quest'aula. Quindi non ha alcun carattere punitivo. C'è piuttosto una cosa da rilevare: in un gruppo di questa Camera c'è la tendenza al vittimismo e ne abbiamo avuto l'ultimo esempio nella vicenda del finanziamento pubblico dei partiti, in cui si è fatto tanto chiasso. Poi abbiamo visto, a Firenze, quale esito ha avuto... (*Applausi*).

**Aglietta.** Ci vediamo al *referendum*!

**Presidente.** Onorevole Aglietta!

**Aglietta.** Ma ha sentito? È un bugiardo! (*Proteste all'estrema sinistra – Rumori*).

**Crivellini.** Dovresti vergognarti per queste parole!

**Presidente.** Onorevole Bozzi, la prego, continui.

**Bozzi.** Queste modificazioni – oggi è al nostro esame quella relativa all'articolo 39 – di allineamento del regolamento della Camera italiana, sulla base dell'esperienza cui si richiama l'articolo 16 dello stesso regolamento, a quello, per esempio, del Parlamento europeo.

**Cicciomessere.** Ma non stiamo discutendo di questo, onorevole Bozzi, bensì di una proposta di modifica presentata dalla Presidenza!

**Bozzi.** Adesso vengo anche a questo!

**Presidente.** Onorevole Cicciomessere, lasci parlare! Cerchi di capire che uno ha diritto di parlare non in alternativa a lei!

**Cicciomessere.** È fuori tema. La sto aiutando, signora Presidente!

**Bozzi.** Spero di recuperare, signor Presidente, i minuti che mi vengono sottratti dalle interruzioni...

Dicevo che si tratta di un allineamento per rendere la Camera, che taluno malamente ha voluto definire un'azienda, produttiva e capace di fornire una migliore produzione, cosa che da qualche tempo a questa parte è assolutamente impossibile.

**Aglietta.** Fa sì che i deputati lavorino dal lunedì al venerdì...

**Bozzi.** È stato anche ricordato poco fa dal collega Mellini che vi sono state in passato posizioni in senso contrario. Lei ha dato già una risposta, per me esauriente. Voglio aggiungere che non bisogna scandalizzarci eccessivamente se certi articoli e certi principi risultano suscettibili di una rimeditazione e di una riflessione. Nessuno che abbia pratica di cose giuri-

diche si scandalizza se, sulla base di argomenti validi, la Corte costituzionale o la Corte di cassazione cambiano giurisprudenza. Quante volte l'ha cambiata anche la Corte costituzionale? La coerenza dell'uomo non è la testardaggine del mulo! Sono due cose completamente diverse.

Dobbiamo constatare, onorevoli colleghi, che da qualche tempo a questa parte vi sono, nella nostra vita democratica, dei fenomeni distorsivi. Abbiamo sciupato – uso questa espressione – alcune leve di grande importanza. Abbiamo sciupato il *referendum*, inflazionandolo. Abbiamo sciupato l'ostruzionismo, inflazionandolo. Qual è il disegno politico, dei deputati del gruppo radicale? Immagino che vi sia un disegno politico in questi vostri comportamenti... Qual è il disegno politico? Potrò sbagliarmi – non ho il dono della verità che voi possedete –, ma ritengo che il disegno politico che portate avanti sia quello di mortificare la democrazia rappresentativa e di esaltare la democrazia diretta...

**Aglietta.** Si può esaltare questa senza mortificare la prima!

**Cicciomessere.** Tu l'hai addormentata, la democrazia!

**Presidente.** Onorevole Cicciomessere, onorevole Aglietta, prego, lasciate parlare!

**Bozzi.** Noi siamo contrari a questo disegno politico. Ed è una distorsione anche presentare 53 mila emendamenti... Significa porsi fuori delle regole della convivenza democratica. Ho definito tutto ciò una follia. Lo ripeto: è una follia!

**Augello.** Pazzi sono!

**Bozzi.** Non è né opposizione né ostruzionismo; perciò poco fa facevo riferimento al medico della Camera... (*Interruzione del deputato Roccella*). Non lo ascolto nemmeno... Riconosco, e tutti riconosciamo, il valore dell'ostruzionismo. Ma l'ostruzionismo ha una duplice funzione (con un limite, che è quello che deriva dalla logica della democrazia): quella di richiamare, su un provvedimento, su una mozione, l'attenzione della opinione pubblica e quella di far riveditare la maggioranza, affinché quest'ultima apporti delle modifiche al suo progetto o al limite lo ritiri. Ma per far questo non bisogna esasperare l'ostruzionismo, producendo un effetto diametralmente opposto. (*Commenti del deputato Aglietta*). Ora, venendo all'argomento sul quale lei, onorevole Presidente, ha svolto la sua introduzione, credo che l'interpretazione che la Giunta ha data e che ella ha autenticamente riferito in quest'aula...

**Aglietta.** Ordine del giorno Grandi!

**Bozzi.** ...risponda ad un'esatta interpretazione dell'articolo 16. Intendiamoci: non sono vietati gli emendamenti...

**Aglietta.** Ma se non se ne parla!

**Bozzi.** Ma è impossibile procedere in questo modo!

**Presidente.** Parlate sempre e soltanto voi; ma che regola è questa? (*Commenti del deputato Aglietta*).

**Tessari Alessandro.** A quali regole si rifà lei? A quali regole?

**Presidente.** Sempre voi dovete parlare! Onorevole Bozzi, prosegue.

**Bozzi.** Credo che sia un'inesattezza, il crearsi un fantoccio polemica contro il quale combattere più facilmente, dire che sono vietati gli emendamenti o proposte modificative, come si vuol chiamarle: per parte mia, non ho difficoltà ad usare il termine «emendamenti».

**Cicciomessere.** Veramente coraggioso!

**Bozzi.** Il fatto è che, nella procedura di modificazione del regolamento, gli emendamenti hanno una particolare disciplina. Questo è il punto. (*Interruzione del deputato Aglietta*). Non è che vi sia il divieto di presentarli o di discuterli; non è che si vieta di votare in Assemblea al riguardo...

**Aglietta.** Si discute sui «punti»!

**Bozzi.** Occorre però che vi sia un filtro, quello della Giunta, che è titolare di quella che tecnicamente si chiama «riserva di proposta». Quindi c'è una possibilità di dibattito sugli emendamenti, una possibilità di votare sugli emendamenti medesimi: non so come si possa dire che si voglia imbavagliare la maggioranza o l'opposizione, che ci sarà da pentirsi in futuro...

**Aglietta.** Ve ne pentirete!

**Bozzi.** Credo, onorevole Presidente, che il Parlamento abbia tutto da guadagnare dalla stringatezza (*Commenti del deputato Mellini*). Mi sono divertito a fare dei conti: se passasse la norma proposta dalla Giunta sul limite dei 45 minuti (e dirò subito che io ed il mio gruppo non siamo contrari a qualche emendamento modificativo che stabilisca una potestà di deroga...

**Aglietta.** Come è possibile un tale emendamento?

**Bozzi.** Ma studia prima, figliola! (*Commenti - Applausi al centro, a sinistra ed all'estrema sinistra*).

**Augello.** Ma bravo! La prendi per figliola?

**Aglietta.** Per mia fortuna ho un padre liberale!

**Bozzi.** Per contentare qualche collega, che ritiene che l'espressione «non siamo contrari a qualche emendamento» sia enigmatica, dirò che siamo favorevoli all'accoglimento di qualche emendamento che stabilisca un potere di deroga, perché la vita presenta sempre delle incognite. Stavo dicendo che dai calcoli che ho fatto, risulta che, con il termine dei 45 minuti, che è ampio (la televisione ci ha insegnato come si possa essere brevi e dire molte cose, se si hanno idee da esprimere)...

**Aglietta.** Soprattutto se ci sono le veline!

**Bozzi.** ... il gruppo radicale, che è composto di 17 parlamentari, avrebbe comunque la possibilità di effettuare interventi, nella sola discussione sulle linee generali, per dodici ore e quarantacinque minuti, e ciò senza contare gli interventi sugli emendamenti, le dichiarazioni di voto e così via. Come ciò possa essere definito (andiamo alla sostanza delle cose, senza fare formalismi!) un comportamento iugulatorio, non saprei dire! Sia poi ben chiaro che nessun regolamento potrà mai impedire l'ostruzionismo: potrà semmai impedire certe forme oltranziste ed esasperate di ostruzionismo, ma non l'ostruzionismo. È per questo che io mi dichiaro favorevole alla proposta che lei, onorevole Presidente, a nome della Giunta ha dianzi prospettato, e lo dichiaro anche a nome dei miei colleghi. Lo faccio un po' rattristato da certi interventi, che dimentico subito, lo faccio con mente serena che mi viene, onorevoli colleghi, vi prego di credermi, da qualche studio che ho compiuto nella mia vita e anche da una certa esperienza di quest'aula; l'adesione mi viene soprattutto dall'amore che ho per il Parlamento. (*Applausi*).

CAMERA DEI DEPUTATI

SULLA PUBBLICITÀ DELLA SITUAZIONE PATRIMONIALE  
DEI TITOLARI DI CARICHE ELETTIVE  
E DI CARICHE DIRETTIVE DI ALCUNI ENTI

Seduta del 3 dicembre 1981

*Il disegno di legge recante «Disposizioni per la pubblicità della situazione patrimoniale di titolari di cariche elettive e di cariche direttive di alcuni enti» (C. n. 2452), trasmesso dal Senato il 17 marzo 1981, ed approvato dalla I Commissione affari costituzionali, è discusso dall'Assemblea dal 23 luglio al 30 luglio 1981, quindi dall'8 al 24 settembre ed infine nella seduta del 3 dicembre. Tra i progetti concorrenti vi è una proposta di legge recante l'istituzione di una «Commissione speciale per l'anagrafe patrimoniale dei membri del Senato, della Camera dei deputati, dei consigli regionali, dei consigli provinciali e dei consigli comunali capoluoghi di provincia» (C. n. 115), ad iniziativa di Bozzi, Zanone, Altissimo, Baslini, Biondi, Costa, Giorgio Ferrari, Sterpa e Zappulli.*

*Bozzi interviene nell'ultima seduta del 3 dicembre, in riferimento a un emendamento presentato da La Loggia. Relativamente all'estensione del provvedimento ad altre categorie, nella fattispecie i magistrati, diverse da quelle elettive, egli sottolinea la differenza tra il rapporto d'impiego o di servizio da quello derivante da una nomina fiduciaria, che rende problematica l'estensione della pubblicità della situazione patrimoniale a tali figure.*

*Nella medesima seduta, il provvedimento è approvato con 338 voti favorevoli, 111 contrari e 10 astenuti, risultando così assorbite le proposte di legge.*

*Dopo ulteriori passaggi parlamentari, il disegno di legge diverrà la legge 5 luglio 1982, n. 441.*

**Bozzi.** Parlerò sull'emendamento La Loggia 1.3. Concordo con l'opinione dell'onorevole La Loggia, quando afferma che sarebbe stato preferibile contenere gli effetti di questo provvedimento sugli eletti, per dare una possibilità di controllo alla opinione pubblica e fugare tante voci quasi sempre infondate; purtroppo il provvedimento è stato esteso ad altre categorie, ma *cave a consequentiariis*. Se infatti da quest'estensione (che ha una sua logica limitazione) dovessimo trarre la conseguenza che dobbiamo estenderla ancora a tutti, mi domando perché sì ai magistrati e no ai docenti od altre

categorie! Non si finirebbe più e veramente con una legge avvaloriamo l'infamia della Repubblica dell'imbroglio e del sospetto (*Commenti*).

Nell'articolo 12 sono indicate alcune categorie di pubblici funzionari nominati e non v'è alcuna categoria, al di fuori di quella contemplata al n. 4) dell'articolo 12, che sia legata da un rapporto d'impiego o di servizio. Un conto è il rapporto derivante da una nomina fiduciaria, che può esigere un controllo appunto perché non v'è uno stabile rapporto di servizio con una gerarchia; diverso è il caso di un rapporto di servizio, in particolare un rapporto di impiego come è anche per i magistrati: qui c'è un meccanismo autonomo e non vedo perché lo si debba estendere ai magistrati! Veramente, sarebbe un atto inutile di sfiducia, anche nocivo. Lungo questa strada, dovremmo giungere a tutte le categorie di pubblici impiegati, che dovrebbero assolvere gli adempimenti previsti: come sempre avviene, creeremo una situazione d'inflazione e la giusta logica del provvedimento si vanificherebbe.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLE ASSOCIAZIONI SEGRETE  
E SULLO SCIoglIMENTO DELLA LOGGIA P2

Seduta del 4 dicembre 1981

*Il disegno di legge recante «Norme di attuazione dell'articolo 18 della Costituzione in materia di associazioni segrete e scioglimento della associazione denominata Loggia P2» (C. n. 2791), trasmesso dal Senato il 7 agosto 1981, approvato dalla I Commissione affari costituzionali il 7 ottobre 1981, viene discusso dall'Assemblea il 4 e il 9 dicembre.*

*Bozzi interviene in entrambe le sedute. Nella prima seduta, egli compie alcune osservazioni sulla terminologia usata nel disegno di legge, ad esempio la definizione di «associazione segreta» contenuta gli appare riduttiva. Inoltre propone l'eliminazione della parola «corretto» dall'articolo 1 (l'associazione segreta è vietata allorquando interferisce sul «corretto esercizio» di organi costituzionali o amministrativi), sottolineandone l'assurdità.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, in questo mio primo intervento e negli altri che seguiranno sull'articolo 3 e sull'articolo 5 desidero manifestare alcune mie profonde preoccupazioni.

Il sottosegretario ci ha or ora detto, ad esempio, che la parola «sentenza» che ricorre sull'articolo 3 (lo accenno soltanto: ne riparleremo dopo) deve essere interpretata, secondo una prassi consolidata, nel senso di sentenza definitiva. Viceversa, nel Comitato dei nove e anche in Commissione si erano date interpretazioni diverse. Eppure, sono punti di fondamentale importanza.

Mantenendomi all'articolo 1, non mi sentirei di dire che la definizione di associazione segreta in esso contenuta sia completa; e nemmeno mi sentirei di aderire alla tesi che si tratti di un tipo di associazione segreta, che altre ve ne possano essere. Queste sono interpretazioni da non ammettere: quando il legislatore definisce l'associazione segreta, definisce, «il» non «un» tipo di associazione segreta.

Il difetto della descrizione – più che definizione – dell'articolo 1 sta – come ho detto nel mio intervento in sede di discussione generale – nel fatto che essa è stata ritagliata sulla fattispecie della loggia P2, così come è potuta emergere; è cioè riduttiva. Tuttavia la definizione può essere accettabile, sia pure come approssimazione. Certo però sarebbe stato pre-

feribile un approfondimento maggiore, per due ragioni. La prima è che non vorrei si dimenticasse mai in questa aula che il diritto di associazione è un diritto di libertà garantito dalla Costituzione; e che il divieto all'esercizio di questo diritto di libertà deve essere mantenuto rigorosamente nei confini dell'eccezione. La seconda ragione è che quando si configura una fattispecie penale (e nell'articolo 1 si configura appunto il presupposto di una fattispecie penale) è necessario arrivare ad una determinazione precisa dei suoi elementi per evitare aree troppo vaste di discrezionalità per il giudice sull'essere del reato.

Ora, il mio emendamento 1.1 tende appunto a rendere meno imprecisa, meno ambigua la fattispecie dell'associazione segreta di cui all'articolo 1: propongo infatti di eliminare un aggettivo che non solo è inutile ma è pericoloso. Condivido l'impostazione dell'onorevole sottosegretario secondo la quale la associazione segreta è vietata in quanto essa espliciti attività politica in senso lato; in altri termini, per intendere le associazioni segrete bisogna aver presenti gli articoli 49 e 39 della Costituzione, concernenti il primo il diritto di associazione in partiti, il secondo il diritto di organizzazione sindacale. Il legislatore ammette il diritto d'associazione, ma esige che questa paghi un corrispettivo: quello della chiarezza e della lealtà. V'è quindi un collegamento tra segretezza e finalità che si incentra ed esaurisce nell'attività di interferenza sull'esercizio delle funzioni degli organi amministrativi e costituzionali di cui all'articolo 1. Viceversa, qui si prospetta che l'associazione sarebbe vietata, in quanto la sua attività interferisca «sul corretto esercizio»: è un elemento d'estrema ambiguità. Il divieto, nella logica dell'articolo 1, non discende dall'esercizio corretto e meno delle funzioni di organi costituzionali od amministrativi, ma dal fatto che su tali organi una associazione segreta, fuori cioè del metodo democratico, abbia svolto interferenze su pubblici poteri. Se restasse questo aggettivo, che rende incerta tutta la norma, ne conseguirebbe che, se l'esercizio dell'attività considerata è stato corretto, se cioè gli organi costituzionali ed amministrativi hanno fatto quanto dovevano, allora l'associazione pure segreta, pur avendo svolto interferenze, non sarebbe vietata: il che sarebbe assurdo!

Possiamo approvare questo articolo 1, a condizione che sia eliminato l'elemento di distorsione nell'interpretazione rappresentato appunto da tale aggettivo «corretto».

*Quindi, in riferimento all'articolo 3 del disegno di legge, Bozzi critica l'attribuzione al Governo (e al Parlamento) della possibilità di procedere allo scioglimento dell'associazione segreta senza un accertamento giudiziario, rilevando l'incostituzionalità di tale previsione, che inciderebbe sull'indipendenza della magistratura.*

**Bozzi.** Signora Presidente (*Molti deputati affollano l'emiciclo - Rumori*), parlerei se la cortesia degli onorevoli colleghi me lo consentisse!

**Presidente.** Pregherei gli onorevoli colleghi di lasciar parlare l'onorevole Bozzi!

**Bozzi.** Dichiaro innanzitutto che ritiro il mio emendamento 3.3. perché il dubbio che lo aveva originato è stato chiarito in sede di approvazione dell'articolo 2.

Ritiro parimenti il mio emendamento 3.4. e dichiaro di aderire agli emendamenti Rodotà 3.1 e Belluscio 3.7., che prevedono la soppressione del secondo comma.

Le mie preoccupazioni su questo disegno di legge crescono progressivamente: abbiamo approvato l'articolo 2 con il quale – né poteva essere diversamente – abbiamo stabilito che l'accertamento giudiziario è indispensabile per acclarare se un'associazione sia segreta o meno; vi è una riserva di accertamento giudiziario, del giudice, ma subito dopo distruggiamo nell'articolo 3 questa riserva giurisdizionale per affidare all'esecutivo (mi riferisco al secondo comma dell'articolo 3 ed anche all'emendamento della Commissione) il potere di stabilire una sanzione al di fuori dell'accertamento giudiziario. Io ho un dubbio di costituzionalità, onorevole Gitti; dico dubbio per cautela, ma sono profondamente convinto della incostituzionalità del potere che si vuole dare al giudice. In ogni caso, dal punto di vista politico, vedo una grande pericolosità che sarà aggravata – *crescit eundo* – quando discuteremo dell'articolo 5.

Qual è il dubbio di incostituzionalità? In sostanza si affida al Governo la possibilità di intervenire senza un accertamento giudiziario; il Governo quindi applica anticipatamente una sanzione accessoria in violazione, a mio giudizio, del secondo comma dell'articolo 27 della Costituzione. Tale articolo sancisce il principio di civiltà secondo il quale l'imputato non è considerato colpevole fino alla condanna definitiva. In questo caso il Governo anticipa una sanzione accessoria (quella dello scioglimento) senza che vi sia non dico una sentenza definitiva, ma nemmeno una qualsiasi sentenza. Tutto ciò a mio giudizio è molto grave sotto il profilo di incostituzionalità. Sarò lieto se il collega Gitti vorrà, nella sua replica, fugare questi miei dubbi.

Onorevoli colleghi, qui la disattenzione regna sovrana, anche se l'importanza dell'argomento è grande. Insomma, c'è un diritto di libertà, garantito dalla Costituzione, che è rappresentato dalla libera associazione; noi vogliamo affidare al Governo il potere di intervenire e di chiedere – secondo l'emendamento presentato dalla Commissione – addirittura una presa di posizione del Parlamento. Vogliamo sciogliere le associazioni segrete con colpi di maggioranza. Vi è poi un altro pericolo: se dovessimo accogliere l'emendamento della Commissione, si determinerebbe una situazione per cui il potere politico – Governo e Parlamento – svolgerebbe un'influenza, usando la terminologia dell'articolo 1 potremmo dire interferenza, sul potere giudiziario. Ognuno si accorge come l'autorità giudiziaria venga in qualche misura limitata nella sua autonomia ed indipendenza quando si trova di

fronte ad un atto del Governo, convalidato dalla maggioranza parlamentare, che scioglie un'associazione. In questo modo si incide sull'indipendenza della magistratura.

Vorrei infine dire – credo di aver trattato in pochi minuti molti argomenti di qualche rilevanza – come si può profilare un pericolo alle istituzioni. Un pericolo di tal genere esiste finché c'è la segretezza ma, quando la segretezza viene eliminata, scattano i normali rimedi di ogni ordinamento giuridico per eliminare i pericoli derivanti dall'associazione segreta. Che cosa è accaduto, con quell'indiscutibile bubbone rappresentato dalla P2, alle istituzioni costituzionali? Non mi sembra siano state messe in pericolo. Concludendo, aderisco alla proposta di soppressione dell'articolo al nostro esame per ragioni di incostituzionalità e per ragioni di opportunità politica.

Seduta notturna del 9 dicembre 1981

*Nella seduta notturna del 9 dicembre, Bozzi riprende in parte le precedenti argomentazioni. Egli propone l'eliminazione, dall'articolo 3, dell'inciso «previa deliberazione del Consiglio dei ministri», ai fini dello scioglimento dell'associazione segreta, essendo questo di competenza del magistrato.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, io concordo sostanzialmente con il nuovo testo, e questo dimostra quanto utile sia stato il dibattito svoltosi nella seduta precedente su questo argomento estremamente delicato. Non ho potuto partecipare ai lavori del Comitato dei nove, ma se potessi ancora esprimere una valutazione, amerei che fosse rivisto, se è possibile, nel primo comma quell'inciso dove si dice che lo scioglimento avviene «previa deliberazione del Consiglio dei ministri».

In realtà qui si tratta di una sanzione che consegue all'accertamento irrevocabile. A rigore di logica giuridica la sanzione dello scioglimento dovrebbe pronunciarla il magistrato stesso; qui la si vuole affidare al Presidente del Consiglio, ma non si deve dimenticare che è un atto dovuto, non un atto discrezionale. Se richiediamo, quindi, la deliberazione, trasformiamo questo atto in atto discrezionale e in atto politico. Proporrei pertanto, se è ancora possibile, di eliminare le parole: «previa deliberazione del Consiglio dei ministri».

*Successivamente, con riferimento all'articolo 5 del disegno di legge, che prevede lo scioglimento della Loggia P2, Bozzi fa presente che non è possibile con legge sciogliere un'associazione, il cui diritto è sancito dall'articolo 18 della Costituzione.*

**Bozzi.** Mi rendo conto della necessità politica avvertita dal Governo di prendere posizione nei confronti dell'associazione segreta denominata loggia

P2; però le ragioni politiche debbono trovare un limite nelle considerazioni prevalenti di carattere costituzionale.

A me pare che l'articolo 5, del disegno di legge in esame sia costituzionalmente scorretto e anche politicamente, per l'avvenire, pericoloso; ho presentato l'emendamento 5.2, interamente sostitutivo dell'articolo 5, non ne sono innamorato, ma molto meno mi piace l'articolo 5 nel testo formulato dal Governo.

In sostanza il mio emendamento mira, attraverso un espediente linguistico, a far sì che l'atto di scioglimento non esista come atto costitutivo, cioè che la legge non costituisca essa direttamente la dissoluzione di questa associazione, ma ne certifichi la dissoluzione già avvenuta. È un espediente linguistico – come ho detto –, ma con un valore sostanziale.

Onorevoli colleghi, l'articolo 5 dice che l'associazione segreta denominata loggia P2 è disciolta, ma in trasparenza si potrebbe intendere, ad esempio, che l'associazione segreta denominata movimento liberale o movimento di un altro partito è disciolta.

In sostanza, non possiamo affidare alle maggioranze parlamentari la vita delle associazioni, che il primo comma dell'articolo 18 della Costituzione garantisce. Questo è un fatto estremamente pericoloso: raccomando quindi all'Assemblea l'approvazione del mio emendamento 5.2.

*L'emendamento 5.2, non accettato dalla Commissione e dal Governo, è respinto, con 135 voti a favore, 351 contrari e 1 astenuto.*

*Il disegno di legge è approvato nella medesima seduta con 393 voti favorevoli, 50 voti contrari e 8 astenuti. Diverrà poi la legge 25 gennaio 1982, n. 17.*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA CONCESSIONE DI AMNISTIA E INDULTO

Seduta del 15 dicembre 1981

*Il disegno di legge recante «Delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia e di indulto» (C. n. 2980), già approvato dal Senato il 13 novembre 1981, dopo l'approvazione della IV Commissione giustizia il 4 dicembre, viene discusso dall'Assemblea l'11, il 15 e il 16 dicembre 1981.*

*Nella seduta del 15 dicembre Bozzi usa accenti molto critici contro il provvedimento di amnistia. Egli ricorda come si tratti «del venticinquesimo anello di una catena che nell'Italia repubblicana ha inizio nel lontano 1945». Avendo perso il suo carattere di eccezionalità, l'atto di clemenza è per Bozzi divenuto uno «strumento ordinario di politica criminale». Inoltre, egli aggiunge, le amnistie e gli indulti non servono, in quanto gli effetti prevalenti sono di carattere negativo e, tra l'altro, rinvigoriscono la spirale della delinquenza, poiché molti di coloro che escono dalle carceri, saranno costretti dalla società a ricadere nel delitto. In linea più generale, egli sottolinea come il provvedimento non rientri nel programma del Governo, non essendo contemplato né nel discorso del Presidente del Consiglio Spadolini, né nella mozione della maggioranza. Per tali motivi, Bozzi annuncia il voto contrario del gruppo liberale.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge al nostro esame ricalca nel merito la precedente legge di concessione di amnistia ed indulto del 1978, precisamente la n. 413. Si tratta del venticinquesimo anello di una catena che nell'Italia repubblicana ha inizio nel lontano 1945. In trentasei anni vi sono state 25 amnistie ed indulti, un *record* mondiale. Non si può essere per principio contrari all'atto di clemenza previsto dalla nostra Costituzione, ma l'atto di clemenza deve avere una legittimazione la quale è data dall'obiettivo che deve perseguire cioè quello di strumento di pacificazione.

Le amnistie hanno una causa valida quando concludono un processo di lacerazione sociale, dopo una guerra militare o civile, dopo insurrezioni, come quelle di carattere agrario, una fase che si conclude e che esige la pacificazione. Invece l'atto di clemenza è oggi diventato strumento ordinario di politica criminale. Ho letto con molta attenzione la relazione del col-

lega Felisetti – nei confronti del quale ho stima ed amicizia – che, mutuando dal campo giudiziario e ripetendo una frase adottata per le sentenze, potrei definire: relazione suicida. Vi è infatti una divarificazione, un contrasto preciso tra la motivazione e il dispositivo. Si dice tutto il male possibile dell'amnistia e poi si chiede di approvare questo provvedimento per uno stato di necessità. Questa è la motivazione ricorrente di tutte le amnistie che non hanno una valida ragione d'essere. Noi aderiremmo a questo stato di necessità se non sapessimo, per esperienza, che le amnistie ed gli indulti non servono, e sarebbe poco male se non servissero. Essi producono – come le statistiche confermano – degli effetti negativi e rinvigoriscono la spirale della delinquenza; determinano aspettative e delusioni in quanto coloro che stanno nelle carceri non si vedono ricompresi nell'area dell'amnistia; danno una sensazione di impunità.

Ecco, noi avremo tra qualche giorno non so bene se dieci o dodicimila scarcerati: sono un po' come le stelle che non si arrivano mai a contare. Ebbene, cosa faranno? Questa società quale possibilità effettiva di lavoro, di impiego e di recupero offre a questa gente? Ci troviamo in un momento in cui la disoccupazione sembra essere crescente ed esplose e poi vi è una larga inclinazione a mettere ai margini coloro che escono dalle carceri, soprattutto se escono per amnistia, cioè quando vi è una formula astratta di estinzione del reato, ma in realtà non si sa bene se il reato sia stato commesso. Ebbene, cosa farà questa gente? Questo atto di clemenza non servirà a nulla: molti di costoro saranno costretti dalla società a ricadere nel delitto. Infatti l'ultima amnistia del 1978 determinò la riduzione della popolazione carceraria a ventisettemila unità; dopo due anni e mezzo, forse anche meno, tale popolazione raggiungeva le trentacinquemila unità. Questa è la realtà! Non solo non servono questi provvedimenti, ma sono un momento negativo di spinta alla ulteriore delinquenza.

Mi rendo conto che questo provvedimento – come dice il collega ed amico Felisetti – si inquadra in altre provvidenze che di recente sono state licenziate dalla Camera, ma su di esse mi vorrei soffermare un attimo. È vero che ci sono stati il provvedimento di depenalizzazione e quello di conversione delle pene detentive; ma ora vorrei porre una domanda: ci sono gli strumenti, i mezzi e gli apparati perché queste misure siano veramente efficaci o non ci avviamo per avventura ad allargare l'area delle impunità? Quando alla sanzione penale pecuniaria si converte la sanzione amministrativa vi sono gli apparati amministrativi per portare avanti i provvedimenti e giungere così alla sanzione? O si risolverà anche questa in una sorta di grazia permanente? Quando convertiamo la detenzione in semidetenzione o in libertà controllata, ci sono le forme di presidio sociale, giudiziaria e di polizia per controllare che non ci si stia avviando ad una forma di impunità? Queste sono le mie preoccupazioni. Avrei preferito che si fossero sottoposti al vaglio dell'esperienza questi due provvedimenti per esaminare e verificare quali erano le conseguenze che si determinavano, anzi-

ché aggiungere ad essi immediatamente quest'altro provvedimento di clemenza.

Queste sono le ragioni fondamentali della nostra contrarietà, ma ho il dovere di fare qualche considerazione di carattere più generale. Questo provvedimento di clemenza non era previsto nel programma di Governo, ne nel discorso del Presidente del Consiglio, né nella mozione motivata dalla maggioranza. Ma è venuto fuori: il ministro Sarti ne aveva parlato, vi era stata una reazione generale di tutti i partiti contro l'ipotesi di un'amnistia. Poi l'idea ha fatto strada. E il Governo ha detto di aver dovuto corrispondere ad una domanda proveniente dal Parlamento. Ecco, mi sembra che si tratti – è un frase che emerge nei ricordi scolastici del diritto romano – della *vis cara puellis*, della violenza cara alle fanciulle. Dio mi guardi dal paragonare il Presidente Spadolini ad una *puella!* Noi sappiamo di quanta vigoria egli sia capace, ma in realtà il Governo non ha saputo resistere, perché non ha voluto resistere. Un Governo non si deve far trascinare dalle maggioranze, per giunta da maggioranze così alternative, così diverse, così allargate. Il Governo non è uno strumento pedissequo. Se il Governo non vuole che sia emanato un provvedimento, deve chiamare a sé la solidarietà della sua maggioranza per resistere e, al limite, per dimettersi. Diversamente, si tratta di una concezione del Governo tutta sbagliata.

Sono anche queste considerazioni di carattere generale che ci convincono della necessità di votare contro questo provvedimento. Noi ci saremmo augurati che il Governo non seguisse questa strada, che almeno questo Governo, nel quale avevamo e continuiamo ad avere fiducia per una somma algebrica dei suoi pregi e dei suoi difetti che si risolve in senso positivo, sapesse resistere a questa tentazione. Credevamo che una di quelle quattro emergenze alle quali il Presidente Spadolini spesso si richiama, l'emergenza della moralizzazione, reclamasse un più vigile senso dello Stato. Ora, checché se ne dica, l'amnistia è un atto di abdicazione. È la scorciatoia al posto della via maestra. Tutti lo diciamo e tutti lo ripetiamo. Qui prendiamo la scorciatoia anziché affrontare l'itinerario largo delle riforme. E dice bene il collega Felisetti: il problema non è tanto nel campo penitenziario, quanto in quello giudiziario. Un paese in cui i due terzi dei detenuti nei penitenziari sono ancora in attesa di giudizio è un paese incivile. Dobbiamo avere il coraggio di dirci queste cose.

La mia preoccupazione, oltre a tutte quelle che ho enunziato, è che la concessione dell'amnistia possa affievolire quella tensione, quell'impegno verso le riforme che pure aveva registrato segni positivi in questi ultimi tempi. La mia preoccupazione, cioè, è che ci si accomodi sulla strada facile, anziché sulla strada difficile, che è anche la strada maestra.

Per queste ragioni, il gruppo liberale voterà contro il disegno di legge in esame (*Applausi dei deputati del gruppo del PLI*).

*Il disegno di legge è approvato nella seduta del 16 dicembre con 238 voti favorevoli, 25 contrari e 208 astenuti. Essendo stato modificato, viene trasmesso al Senato, che lo approva il 17.*

Seduta del 18 dicembre 1981

*La seduta del 18 dicembre ha quindi all'ordine del giorno il provvedimento sull'amnistia approvato dal Senato il giorno precedente (C. n. 2890-B). Bozzi interviene brevemente, lamentando l'assenza del Governo dalla discussione, che è inconcepibile su un tema così delicato. Il fatto che il Governo non si sia affidato alla sua maggioranza, ma «alla maggioranza», egli lo considera un «fatto molto grave».*

**Bozzi.** Parlerò molto brevemente, signor Presidente, per dire che questa vicenda dell'amnistia è nata male e si conclude peggio: si conclude sotto il segno della fretta, contro la logica del bicameralismo, che richiederebbe meditazione.

Credo che molti colleghi tra quelli che voteranno a favore usciranno da quest'aula con la bocca amara. Vorrei dire al sottosegretario Scamarcio, perché, se crede, lo riferisca al suo ministro ed anche al Presidente del Consiglio, che noi riteniamo questa vicenda un incidente nel percorso governativo. Ciò non toglie la fiducia che noi diamo alle linee generali della politica del Governo. Vorrei dire che il Governo non deve essere mai assente: è inconcepibile, in una democrazia rappresentativa, l'assenza del Governo, soprattutto su un tema come questo dell'amnistia. Il Governo si è affidato alla maggioranza – non alla sua maggioranza –; ha dimostrato di non avere una volontà e un indirizzo, e questo è un fatto molto grave, che noi deploriamo.

*Il provvedimento è quindi approvato definitivamente nella medesima seduta con 222 voti favorevoli, 38 contrari e 130 astenuti, divenendo la legge 18 dicembre 1981, n. 743.*

SULLA DELIBERAZIONE DELL'ESISTENZA DEI PRESUPPOSTI  
DI NECESSITÀ ED URGENZA DI UN DECRETO-LEGGE

Seduta notturna del 22 dicembre 1981

*Nella seduta notturna del 22 dicembre è all'ordine del giorno la deliberazione in via pregiudiziale sull'esistenza dei presupposti di necessità ed urgenza richiesti dall'articolo 77 della Costituzione per l'emanazione dei decreti-leggi, ai sensi dell'articolo 96-bis, terzo comma, del Regolamento della Camera, relativamente al disegno di legge recante «Conversione in legge del decreto-legge 7 novembre 1981, n. 631, recante modificazioni all'articolo 17 della legge 30 marzo 1981, n. 113, concernente norme in materia di aggiudicazione delle pubbliche forniture» (C. n. 3034), trasmesso dal Senato il 18 dicembre.*

*Bozzi interviene in qualità di relatore del provvedimento, sottolineando «l'esigenza di una serena e rigorosa valutazione del presupposto di legittimità costituzionale del decreto-legge» in esame, esprimendo pertanto alcune perplessità.*

*L'esistenza dei presupposti sarà posta in votazione con scrutinio segreto a modalità elettronica. L'Aula darà infine parere favorevole (202 favorevoli, 173 contrari). Nella medesima seduta, il provvedimento è approvato con 339 voti favorevoli, 38 contrari e 2 astenuti, divenendo quindi la legge 26 dicembre 1981, n. 784.*

**Bozzi.** *Relatore.* Signor Presidente, onorevoli colleghi, la Commissione affari costituzionali, ieri mattina ha dato parere favorevole ai sei decreti-legge che le erano stati sottoposti. Su tutti questi decreti è stata formulata richiesta di riesame e di voto da parte dell'Assemblea. È questo un fatto significativo, che va al di là di un'espressione di uno stato d'animo, tanto più significativo è questo riesame quando noi teniamo presente il programma ed il calendario che sono stati testé approvati. C'è in realtà, al di fuori di ogni considerazione di schieramento di maggioranza e di opposizione, l'esigenza di una serena e rigorosa valutazione del presupposto di legittimità costituzionale del decreto-legge.

Detto questo ed esaminando il provvedimento di cui sono relatore, ho il dovere di manifestare in questa sede le perplessità che lealmente – il pre-

sidente Riz me ne darà atto – ho manifestato ieri in Commissione. Non entro nel merito del provvedimento, per quanto ritengo che anche nel giudizio di costituzionalità non si possa prescindere da una qualche valutazione di merito, in quanto l'urgenza e la necessità sussistono in relazione ad una determinata situazione di merito (*Rumori*).

**Presidente.** Onorevoli colleghi, vi prego di fare un po' di silenzio, di non fare capannelli continuando a chiacchierare. Ciò rende impossibile il prosieguo dei nostri lavori.

**Bozzi. Relatore.** Per il resto, signor Presidente, mi rimetto alla relazione scritta.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLE RAPPRESENTANZE MILITARI

Seduta del 28 gennaio 1982

*Dal 26 al 28 gennaio la Camera ha all'ordine del giorno la discussione di mozioni e interpellanze e lo svolgimento di interrogazioni concernenti le rappresentanze militari.*

*In particolare, con l'interpellanza n. 2-01489, Bozzi chiede al Ministro della difesa di «sapere – premesso che con l'articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica 4 novembre 1979, n. 691 (che approva il regolamento di attuazione della rappresentanza militare di cui agli articoli 18 e 19 della legge 11 luglio 1978, n. 382, contenente norme di principio sulla disciplina militare) è stato stabilito che il regolamento stesso entro due anni dalla sua emanazione sarebbe stato sottoposto a revisione, allo scopo di consentire l'introduzione di eventuali modifiche che la concreta esperienza avrebbe rivelato opportune – qual è l'intendimento del Governo, sulla base delle esperienze sinora fatte, circa eventuali modifiche alla normativa in questione per dare piena attuazione ai principi e agli scopi da essa previsti».*

*Il Ministro della difesa Lagorio, nella seduta del 27 gennaio, dopo aver riconosciuto che «la costituzione dei consigli di rappresentanza dei soldati, dei sottufficiali e degli ufficiali delle nostre forze armate è una delle riforme più significative della grande legislazione di rinnovamento e di europeizzazione dell'ordinamento militare dell'Italia repubblicana», a proposito del nuovo regolamento di attuazione della rappresentanza militare (RARM), aggiunge: «penso che alle procedure previste dalla legge per la sua stesura sarebbe opportuno anteporre una preprocedura di consultazione fra esecutivo e Parlamento; insomma, i primi lineamenti della revisione del RARM, i suoi principi ispiratori, potrebbero essere discussi nelle Commissioni parlamentari competenti, per definire insieme la linea innovativa da seguire prima di scriverla».*

*Bozzi interviene il giorno successivo in sede di replica, dichiarando la soddisfazione del gruppo liberale per la risposta del Ministro. Egli difende lo spirito della legge n. 382 del 1978, sottolineando come le rappresentanze militari costituiscano un momento essenziale della democraticità delle Forze armate. Egli dichiara altresì il voto favorevole dei liberali alla risoluzione della*

*maggioranza. La risoluzione n. 6-00097, presentata da Tassone, Alberini, Bandiera, Biondi e Belluscio, viene approvata dall'Assemblea, per parti separate, nella medesima seduta. Essa impegna, tra l'altro, il Governo a «predisporre la revisione dell'attuale RARM ai sensi dell'articolo 39 del regolamento stesso e sottoporre all'esame delle Commissioni competenti delle Camere i principi ispiratori della revisione, tenendo conto del dibattito che in varie sedi si è sviluppato nei due ultimi anni sulla materia».*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor sottosegretario, il gruppo liberale dichiara la sua soddisfazione per la replica fatta ieri in quest'aula dal ministro della difesa Lagorio. Replica che io definirei ferma e saggia.

I liberali votarono la legge n. 382 del 1978 ed io stesso, in Commissione difesa, detti un qualche contributo alla sua elaborazione. Noi difendiamo quella legge, nella sua lettera e soprattutto nel suo spirito, perché riteniamo che essa adempia al precetto della Costituzione inserito, come tutti sanno, nell'articolo 52. In sostanza, le rappresentanze militari costituiscono un momento essenziale della democraticità delle forze armate. In che cosa consiste questa democraticità? Consiste secondo me soprattutto in due punti: mantenere e ravvivare nel soldato la dignità del cittadino; far sì che la gerarchia, che è un principio non eliminabile in ogni ordinamento militare, tragga legittimazione e forza dalla partecipazione di tutti i soggetti della comunità militare.

Quindi, le rappresentanze militari non sono estranee o contrapposte alle forze armate, ma debbono costituirne il lievito, per così dire: sono (e debbono essere) il miglior raccordo con la società civile!

La legge del 1978 fu di rottura, e spesso la legge ha questa funzione; vi erano incrostazioni, tradizioni, mentalità diffuse e superate: la legge ha cominciato a romperle. A tutti i colleghi che propongono modificazioni a tale legge, vorrei dire che queste possono essere necessarie, e lo vedremo quando valuteremo le proposte all'uopo presentate; il problema però è non tanto quello di una nuova legge, quanto quello dell'acquisizione di un nuovo costume, di una nuova coscienza nelle forze armate. Ciò non è un atto istantaneo, è un lento e difficile processo, che si va maturando, come possiamo rilevare valutando la situazione delle forze armate di qualche anno fa e quella odierna; con compiacimento possiamo misurare quanti passi siano stati compiuti verso la democraticità!

Noi liberali, dopo aver seguito questo interessante dibattito, prendiamo atto dell'esistenza di due spinte opposte: una conservatrice, in alcuni ambienti della gerarchia militare, e quindi riduttiva dell'interpretazione della lettera e dello spirito della legge del 1978; l'altra spinta è malamente detta progressista (il ministro Lagorio si riferiva ieri alle cosiddette avanguardie); è progressista e populista ed intende spingere le rappresentanze militari verso un lido di politicizzazione contrario alla loro natura e funzione. Da

queste due tentazioni, da queste due spinte, una conservatrice e l'altra populista detta malamente progressista, noi ci dobbiamo tenere lontani e ho definito fermo e saggio il discorso del ministro Lagorio, proprio perché vi ho ritrovato la precisa volontà di dare ampia attuazione alla legge del 1978.

Questo mio intervento vale anche come dichiarazione di voto, favorevole alla risoluzione del collega Tassone. La partecipazione affidata alle rappresentanze militari, non ne fa dei sindacati: è questo un punto da mantenere fermo. La legge affida alle rappresentanze militari potestà ausiliarie di proposizione e consulenza (il che è tanto), e non vi è autorità militare che non possa non tener conto di quanto proviene dalla base dei militari; ma guardiamoci bene – come giustamente ha detto un alto ufficiale, che non è il generale Santini, del quale ho sentito tanto parlare – dal cadere in situazioni che possano portare al bicefalismo nei comandi: guai se la politica entra nelle caserme!

I soldati come i cittadini, i soldati-cittadini sono al servizio (mi rifaccio, senza retorica, all'articolo 52 della Costituzione) della patria, concetto che supera quello giuridico di Stato o quello di nazione, per attingere la sacralità. Non sindacati, non influenze politiche, ma neutralità delle forze armate; se saranno necessarie modificazioni, le apporteremo. Ho letto la mozione Milani e sono rimasto un po' sorpreso, in quanto mi è sembrata una sorta anomala di delegazione legislativa. Cioè la Camera impegna il Governo ad emanare delle leggi, dettando i criteri. Ma quando mai la Camera – titolare della potestà legislativa – può impegnare il Governo a presentare un disegno di legge? Se si vuole presentare un disegno di legge con quei criteri è inutile delegare il Governo. Quindi, se modifiche si renderanno necessarie, esse verranno al momento giusto. Do intanto atto della sensibilità democratica del ministro Lagorio, il quale ha detto che prospetterà nella Commissione difesa gli orientamenti, cui il Governo intende attenersi, in ordine alla riforma del regolamento prevista nella legge del 1978. In base a queste considerazioni, confermo il voto favorevole del gruppo liberale alla risoluzione Tassone.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SU EVENTUALI VIOLENZE DELLE FORZE DELL'ORDINE  
AI DANNI DI SOGGETTI ARRESTATI  
DURANTE OPERAZIONI ANTITERRORISTICHE

Seduta del 15 febbraio 1982

*Tra gli atti di sindacato ispettivo all'ordine del giorno, con l'interrogazione n. 3-05608, Bozzi e Biondi chiedono ai Ministri di grazia e giustizia, dell'interno e della difesa di conoscere se risponde a verità la notizia, apparsa su organi di stampa, secondo la quale agenti di pubblica sicurezza e carabinieri avrebbero sottoposto a violenze e a sevizie, fino alla tortura, alcune persone arrestate in occasione di operazioni antiterroristiche, in particolare il detenuto Gianfranco Fornoni, che aveva presentato una denuncia in tal senso. Essi ritengono indispensabile, qualora la denuncia risulti infondata, che gli organi di governo provvedano a darne pubblicamente motivata smentita.*

*Il Ministro dell'interno Virginio Rognoni ricorda come il Fornoni fosse stato arrestato nel corso di un'operazione avvenuta il 23 gennaio ad Arlena di Castro (Viterbo). In relazione alla sua denuncia circa i maltrattamenti che gli sarebbero stati inflitti dai carabinieri, il Ministro riporta la dichiarazione del comando generale dell'Arma per cui le accuse non rispondono a verità. I segni di lesioni che il Fornoni presentava sul corpo sono, secondo lo stesso comando generale, da riferire all'arco di tempo che va dal primo conflitto a fuoco, avvenuto la mattina del 21 gennaio, e in cui erano morti due carabinieri e un terrorista, fino al momento dell'arresto. Il Ministro esprime inoltre vivo apprezzamento alle Forze dell'ordine che, in un'atmosfera di grande tensione e di intensa emozione, hanno saputo mantenere la calma, contenere la collera di una folla esasperata e quindi salvare la vita dei terroristi catturati. Con riferimento ad altre notizie apparse sulla stampa circa pretese violenze cui sarebbero stati sottoposti terroristi arrestati in Veneto, egli dichiara che sono totalmente false.*

*Nella sua replica, Bozzi riconosce come la risposta del Ministro sia stata «onesta e civile», ricordando la necessità di combattere il terrorismo senza cedere a «forme di deprezzamento e di imbarbarimento».*

**Bozzi.** Debbo confessare che i fatti esposti in Assemblea dal collega Boato, che si aggiungono a quelli che già formano oggetto delle interpel-

lanze e delle interrogazioni in esame, esposti con precisione di particolari, di elementi a volte anche raccapriccianti, hanno aumentato in me le preoccupazioni che avevo all'inizio di questo dibattito.

L'onorevole Boato è divenuto una specie di «bocca della verità», in cui si depositano le denunce di questo tipo. Credo, signor ministro, che sarà necessario – e sono certo che lei lo farà – indagare su questi fatti.

Debbo, però, dire che la sua risposta mi è sembrata – ho pensato agli aggettivi appropriati – onesta e civile. Risposta onesta perché lei ha proceduto con cautela. Ha smentito ciò che era in grado di smentire con assoluta certezza dinanzi al Parlamento, ha rinviato alle indagini dell'autorità giudiziaria per quanto riguarda altri casi. Risposta civile per la manifestazione di intendimenti; e noi liberali su questo punto siamo intransigenti.

Io, come il collega Rodotà, passo per un garantista. Non so perché alle volte essere garantista significhi essere oscurantista. Credo al valore dei principi e lei ha dimostrato nel suo discorso, ministro Rognoni, di credere a questi stessi principi. Perciò la sua risposta è stata civile.

Il terrorismo è barbarie e viltà; non so se la barbarie prevalga sulla viltà o questa su quella; sono tutte e due ad un tempo. Noi dobbiamo rispondere al terrorismo, l'Italia repubblicana, l'Italia della virtù deve rispondere con fermezza, ma anche con serenità.

Credo che si segni un punto a vantaggio del terrorismo se noi cediamo a certe forme di deprezzamento e di imbarbarimento. Dobbiamo rispondere con la fermezza e la serenità della legge e della giustizia. Perciò approvo la sua risposta, ministro Rognoni, e sono sicuro che agli intendimenti da lei manifestati seguiranno comportamenti coerenti.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLE PRESUNTE VIOLENZE SUBITE DA DETENUTI  
ACCUSATI DI TERRORISMO

Seduta del 23 marzo 1982

*Il 22 e il 23 marzo all'ordine del giorno della Camera vi è lo svolgimento di numerose interpellanze e interrogazioni su alcune presunte violenze subite da detenuti accusati di terrorismo da parte delle Forze dell'ordine e riportate da alcuni giornali.*

*Con l'interrogazione n. 3-05869 Bozzi chiede di «conoscere quale sia l'intendimento del Governo in ordine alla denuncia fatta da organi di stampa di sevizie che sarebbero state poste in essere da agenti dell'ordine nei confronti di cittadini tratti in arresto e soprattutto di presunti appartenenti alle Brigate rosse. L'interrogante rileva l'esigenza di pronti, seri e definitivi accertamenti che stabiliscano se la denuncia è in tutto o in parte fondata o se si tratti d'una strumentata azione di denigrazione delle istituzioni pubbliche. È evidente che anche isolati atti di sevizie offuscherebbero l'immagine di civiltà del nostro Stato e offrirebbero pretesto per continuare o alimentare la lotta armata in un momento in cui questa sembra volgere al declino».*

*Nella seduta del 22 marzo il Ministro dell'interno Rognoni dichiara, tra l'altro, che «se abusi o eccessi episodici sono stati compiuti, nessuna indulgenza sarà ammessa. Ma credo sia altrettanto doveroso non consentire che eventuali specifici casi, qualora siano accertati, facciano dimenticare il livello di correttezza dimostrato in più di dieci anni di interventi delle forze dell'ordine nella lotta contro il terrorismo, condotta sempre nella piena e assoluta legalità democratica e costituzionale».*

*Il giorno successivo, in sede di replica, Bozzi riconosce che il «dibattito pone uno stop a quanti tra le forze dell'ordine avessero subito la tentazione di ricorrere a strumenti di violenza non consentiti dalla Costituzione, dalla legge, dalla civiltà», riconoscendo al Ministro il suo senso di responsabilità.*

**Bozzi.** Onorevoli colleghi, quasi a conclusione, credo si possa dire che questo dibattito è stato utile. È stato utile perché, innanzitutto, è la testimonianza viva ed anche vivace della sensibilità del Parlamento...

**Melega.** Di metà Parlamento!

**Bozzi.** Che si muove al semplice annuncio anche di un solo caso di violenza ai danni di persone limitate nella propria libertà; e poi perché, in ogni caso, questo dibattito pone uno *stop* a quanti tra le forze dell'ordine avessero subito la tentazione di ricorrere a strumenti di violenza non consentiti dalla Costituzione, dalla legge, dalla civiltà. Forse c'è qualche norma nel nostro ordinamento processuale, come quella che esalta la confessione, e forse anche il pentimento, che può sedurre e può spingere taluno, mal provveduto, verso la via della violenza.

Ma io desidero dare atto al ministro con pacatezza (alla pacatezza ci ha richiamati l'onorevole Giacomo Mancini; non sempre egli è stato coerente con questa invocazione, secondo il mio pensiero, per lo meno) del suo senso di responsabilità. Ha detto bene Sciascia nel suo brevissimo intervento: ci sono soltanto dei dubbi, delle denunce. E se io un rilievo devo fare a taluni interventi, è che ci si è mossi quasi da una posizione preconcetta. Ci sono stati quasi i portatori della certezza e, in qualche altro settore, forse i portatori dell'innocentismo assoluto. Sono due concezioni pregiudiziali che vanno messe da parte.

Ci sono dei dubbi e, dico subito, taluni anche gravi, taluni anche attendibili, altri non attendibili, non credibili per la dovizia di particolari che richiamano forme fosche di sadismo medievale. Che cosa ci ha detto il ministro? Con molta chiarezza ha detto che noi, come Stato, come Governo, come apparato, siamo fedeli alla Costituzione e respingiamo ogni forma di violenza. Io credo alla parola di un ministro della Repubblica, pronunciata in Parlamento. Non c'è stata nessuna direttiva di mano forte che, poi, potesse dar luogo a perverse interpretazioni e che potesse portare a maltrattamenti, a sevizie o addirittura a torture.

Ma il ministro ha detto poi un'altra cosa (ecco, Sciascia!): «ci sono dei dubbi». Ebbene, il ministro non esclude che qualche caso di deviazione (ne sono stati enumerati 13: potranno essere di più, potranno essere di meno) ci possa essere stato, e tali casi saranno perseguiti. Ecco la logica del discorso dell'onorevole Rognoni. Ed io approvo.

Ora, che cosa si deduce da questo dibattito, onorevoli colleghi? Secondo me, si traggono due conclusioni: la prima, onorevole Rognoni, è che bisognava agire con assoluta fermezza nei confronti degli eventuali responsabili. Quindi, in un certo senso, questo discorso non è chiuso. Siamo in una fase interlocutoria. Bisogna dare al paese la sensazione, con i fatti, che il terrorismo si combatte con la serenità e con la forza della legge, come è stato fatto finora: e di questo noi dobbiamo essere grati anche al Governo. La seconda conclusione che si trae, è che bisogna stare attenti, onorevoli colleghi. L'onorevole Rognoni non mi sembra abbia rivolto accuse ad alcuno, e tanto meno ai parlamentari. Ma c'è una forza obiettiva delle cose che può trascinare anche noi – me per primo – in una tattica di cui si

servono i brigatisti, sollevando questo enorme numero di presunte sevizie, per servire meglio la loro strategia, che è sempre la stessa: la strategia dell'eversione.

Ecco, facciamo in modo – in modo veramente pacato in una materia tanto delicata – di non essere noi stessi travolti dall'insidia del terrorismo (*Applausi dei deputati del gruppo liberale e al centro*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
ANCORA SUL CASO CIRILLO

Seduta del 23 marzo 1982

*Il 18 marzo 1982 il quotidiano l'Unità aveva pubblicato un documento, attribuito al Ministero dell'interno, in cui si sosteneva che, mentre Ciro Cirillo era prigioniero delle Brigate rosse, alcuni uomini politici avrebbero incontrato il boss della camorra Raffaele Cutolo nel carcere di Ascoli Piceno, per chiedergli di avviare una trattativa con i brigatisti. Il documento si rivela un falso: l'autrice dell'articolo, Marina Maresca, è incriminata ed arrestata il 19 marzo, il direttore del giornale, Claudio Petruccioli, costretto alle dimissioni.*

*Con l'interrogazione n. 3-05872 Bozzi chiede al Ministro dell'interno di «conoscere: a) se sia vero o falso, in tutto o in parte, il documento pubblicato dal quotidiano l'Unità relativo a trattative di membri del Governo con elementi della camorra napoletana volte a ottenere la liberazione di Ciro Cirillo; b) se risulti chi sia l'autore di tale documento e per quale via questo sia stato recapitato al quotidiano; c) se risulti che per il riscatto di Cirillo fu pagata un'ingente somma; d) come questa fu raccolta e da chi e a chi e per quale eventuale tramite fu corrisposta alle Brigate rosse che tenevano in detenzione il Cirillo».*

*Il Ministro dell'interno Rognoni riconosce in Aula che un riscatto è stato pagato per il rilascio di Cirillo, ad esito di una «trattativa privata», negando quindi un coinvolgimento delle istituzioni: il Governo «non ha mai avuto parte alcuna in una qualsiasi trattativa con i terroristi» né ha ricercato «contatti con organizzazioni criminali allo scopo di trattare o mediare, attraverso le stesse organizzazioni, con i rapitori». Con riferimento al documento pubblicato da l'Unità, egli esclude «nel modo più categorico, che tale documento provenisse da uffici centrali o periferici del Ministero dell'interno».*

*Bozzi, dal canto suo, ribadisce l'esigenza di accertare la provenienza, gli autori e le motivazioni del documento in questione, e soprattutto che si possa assistere a un «lavacro di verità» e ad «un maggior impegno nella conduzione della lotta politica».*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario, come per il dibattito di questa mattina sui maltrattamenti ai detenuti, tocca

a me dire l'ultima parola (ultima naturalmente in ordine di tempo, non come «conclusiva»).

Ho ascoltato l'onorevole Napolitano, che ha pronunciato un discorso pacato, quasi suadente. Mi dispiace che non ci sia, ma comunque non intendo spargere altra cenere sulla sua precoce e pentita calvizie. Però il discorso non può finire qui. Ha ragione la democrazia cristiana di protestare, e lo ha fatto l'onorevole Vernola, secondo il suo gusto, in maniera univoca. Io non sono uno sportivo, ma ho l'impressione che gli sportivi di calcio sentano una maggiore amarezza quando la squadra del loro cuore subisce un autogol. E qui è il caso di dire che questo per il partito comunista è un autogol.

Ma come vogliamo concludere? Con un *pardon*, un «scusate ho sbagliato», un «volemose bene»? No, il discorso non può finire qui, e innanzitutto richiede accertamenti sulla provenienza del documento, su chi lo ha fatto, sul perché è stato dato. Ma richiede soprattutto un impegno, e sarebbe la più alta lezione che da questo dibattito pomeridiano potrebbe venire, un impegno a fare politica in una certa maniera. Il che non esclude la vivacità, al limite anche l'asprezza e la durezza dello scontro. Ma sempre in una cornice di correttezza civile, di dialettica pacata. Quindi, nessuna avventatezza: non caliamo il sipario.

In ordine all'altro punto di questo dibattito, la questione Cirillo, noi abbiamo indicato nella nostra interrogazione alcuni punti molto precisi da indagare: altri colleghi si sono già soffermati su questo ed io non ne parlerò a lungo. Però, a conclusione del dibattito, credo che tutti sentiamo un'esigenza: c'è qualche cosa che attossica la nostra vita politica da molto tempo e oggi in maniera più penetrante e occorre un lavacro di verità.

Questa situazione si può bonificare se sentiamo tutti il pregio della verità, verità per quel che riguarda il documento incautamente pubblicato dal giornale *l'Unità*, verità per quel che riguarda il caso Cirillo. L'una e l'altra cosa fanno vedere in trasparenza forme di attentato alle istituzioni, alla vita democratica.

Anche sul caso Cirillo è stato domandato che l'uomo politico napoletano si dimettesse: l'onorevole Pinto ha chiesto con molta foga oratoria le sue dimissioni. A me risulta che Cirillo non sia più assessore ma soltanto consigliere regionale e l'onorevole Vernola ha risposto che è una «questione di sensibilità». Però non è una questione privata: la politica ha le sue regole, anche i suoi costi e bisogna pagarli. Ognuno ha la sua sensibilità. Se io dovessi in questo momento manifestare la mia, direi alla democrazia cristiana di consigliare Cirillo di abbandonare quelle cariche temporaneamente, finché non ci sia quel lavacro di verità. Egli è in una posizione di estrema difficoltà, e rende difficile la situazione del suo partito e in qualche misura di tutti noi, essendo egli al centro di questa vicenda. Egli è il beneficiario di quella che il ministro Rognoni ha defini-

to una «trattativa privata»; egli, oltretutto, non ha la serenità per fare l'amministratore regionale, perché è stato oggetto di ricatto da parte dei brigatisti. Se ricordo bene, su di lui pende ancora una sentenza di condanna a morte, soltanto sospesa: quindi è un uomo che, al di fuori di valutazioni politiche, si trova nella condizione di non poter amministrare con imparzialità.

Onorevoli colleghi, senza polemiche, essendo polemiche che toccano tutti, invoco da tutti, dal ministro Rognoni per la parte che gli compete (e non è piccola parte), dalla magistratura, questo lavacro di verità, e chiedo a tutti noi, cominciando da me, un maggior impegno nella conduzione della lotta politica (*Applausi*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULL'OMICIDIO DEL PROFESSORE ALDO SEMERARI  
E SUL CASO CIRILLO

Seduta del 2 aprile 1982

*Tra le interrogazioni svolte il 2 aprile 1982 ve n'è una, la n. 3-05951 a firma di Bozzi e Biondi, con la quale si chiede al Presidente del Consiglio dei ministri di conoscere gli ulteriori elementi emersi in ordine al sequestro di Ciro Cirillo, alle modalità con cui è stato effettuato il pagamento del riscatto, agli incontri avvenuti nel carcere di Ascoli Piceno tra Raffaele Cutolo ed elementi dei servizi di sicurezza nonché i collegamenti esistenti tra la vicenda Cirillo, il caso Maresca e il barbaro omicidio del professore Aldo Semerari dopo il suo sequestro.*

*Ciro Cirillo era stato liberato il 24 luglio 1981, dopo il pagamento di un riscatto, ad esito di una trattativa dai contorni non del tutto chiari. La giornalista de l'Unità Marina Maresca aveva pubblicato il 18 marzo 1982 un presunto documento del Ministero dell'interno, rivelatosi poi falso, sul sequestro Cirillo, in cui si sosteneva che alcuni uomini politici si fossero incontrati in carcere con Cutolo. Lo psichiatra forense Aldo Semerari era stato assassinato il 1° aprile 1982 ad Ottaviano (Napoli), ad opera probabilmente della camorra.*

*Il Presidente del Consiglio Spadolini riferisce in Aula, affermando in effetti che elementi autorizzati del Sisd e avevano preso «contatti con il noto Cutolo nel carcere di Ascoli Piceno, fin dal giorno successivo al rapimento» e che altri contatti furono ripresi dal Sismi. Egli inserisce altresì l'omicidio di Semerari all'interno della «lotta spietata che è in atto fra i gruppi della criminalità organizzata in Campania». Ricorda infatti l'esistenza di un manoscritto del Semerari, probabilmente estortogli con violenza, in cui «quest'ultimo sosteneva di essere stato l'autore delle informazioni contenute nel noto documento pubblicato su l'Unità». In conclusione, il «viluppo delle vicende esposte è tale da far seriamente riflettere sul degrado di certe fasce della nostra società».*

*Bozzi riconosce che «il quadro nel suo insieme è putrescente», indicando tre sospetti: la connessione tra camorra, mafia, 'ndrangheta e terrorismo; le deviazioni da parte del Sisd e del Sismi; l'antitesi tra questi due servizi*

*segreti, culminata in due iniziative parallele. In sintesi, si assiste a «una marcia di sopraffazione di centri di potere occulti e mafiosi che sgretolano lo Stato».*

**Bozzi.** Il mio gruppo desidera dare atto al Governo, ed in modo particolare al Presidente del Consiglio che in questa materia ha una precisa responsabilità istituzionale, della sensibilità dimostrata, prima riferendo al Comitato interparlamentare previsto dall'articolo 11 della legge n. 801 del 1977 e poi rispondendo alle nostre interrogazioni.

Presidente Spadolini, mi auguro che un'ulteriore riflessione la renderà convinta che quell'articolo 11 della legge n. 801 del 1977 che istituisce il Comitato interparlamentare non confisca il Parlamento del suo potere ispettivo. Dissi questo quando si discusse in quest'aula la legge n. 801 del 1977, e ne sono sicuro. E poi, non è questione di segreto di Stato quando è in gioco l'eversione dell'ordine democratico. Quindi, la invito molto amichevolmente, Presidente Spadolini, a compiere una più attenta meditazione di carattere giuridico.

Chi si può dichiarare soddisfatto? Credo nemmeno il Presidente del Consiglio, il quale ha rilevato quanto incerta e piena di drammatici interrogativi sia la situazione. C'è una sequela di vicende, con sfondo – ha detto un giornalista – da *grand-guignol*; e di queste vicende si possono dare letture contrastanti. Ha detto bene il Presidente del Consiglio: sono consentite tutte le connessioni e tutte le interpretazioni. Però, il quadro nel suo insieme è putrescente; siamo al cospetto di sfere impazzite nella nostra società.

Vorrei, Presidente Spadolini, se consente, segnalare tre punti di sospetto (sono molto cauto; forse dentro di me una vocina dice che la parola «sospetto» è alquanto eufemistica). Il primo di questi sospetti è la connessione tra camorra, mafia, 'ndrangheta e delinquenza politica, cioè terrorismo: una terribile combinazione di elementi eversivi che rendono più drammatico e pericoloso l'assalto allo Stato.

Il secondo sospetto è che possano persistere deviazioni tanto nel SISDE quanto nel SISMI, magari retaggio di mentalità non del tutto superate. Certo, ha ragione il Presidente del Consiglio quando rivendica a questi organismi di sicurezza la discrezionalità delle iniziative e il rispetto della logica che ne sta a base nonché il manto di riserbo che le deve circondare; però il sospetto sta in questo: si ha l'impressione che non di contatti da parte del SISDE e del SISMI (quattro visite) si sia trattato; vi è il timore che si sia scivolato in trattative inammissibili. Credo che il Presidente del Consiglio non potrà negare che questo sospetto abbia un qualche fondamento.

Il terzo punto è il permanere di un'antitesi tra SISDE e SISMI. Certo, la legge parla di collaborazione, ma la collaborazione deve essere richiesta, mentre, se ho capito bene, qui vi sono state iniziative parallele.

Su questi tre punti richiamo in modo particolare l'attenzione del Presidente del Consiglio. Sono sospetti che devono essere fuggati nella maniera più recisa...

**Spadolini**, *Presidente del Consiglio dei ministri*. Mi scusi, onorevole Bozzi. Da quanto risulta, è il SISDE che ha chiesto aiuto al SISMI, in base alla relazione del vice capo del SISMI.

**Melega**. Ma la relazione sull'attività del SISMI dov'è.

**Spadolini**, *Presidente del Consiglio dei ministri*. Non c'è nulla di scritto sul SISMI!

**Presidente**. Lasciamo parlare l'onorevole Bozzi!

**Bozzi**. Sto terminando, signor Presidente.

Senatore Spadolini, lei non era al Governo – e lo ha sottolineato giustamente – quando questi fatti si sono verificati, e quindi forse l'indagine deve essere svolta nel passato. Però vorrei dire che da tutte siffatte oscure e fosche vicende, che si susseguono da molti anni, emerge una struttura poliarchica della nostra società. Questo è il fenomeno che cogliamo: non ci perdiamo nei particolari, guardiamo l'insieme: vi è un pullulare di centri di potere che non tanto designano stati paralleli, quanto stati alternativi al vero Stato, che si va sempre più indebolendo, cioè lo Stato di diritto, lo Stato delle istituzioni democratiche. Abbiamo una marcia di sopraffazione di centri di potere occulti e mafiosi che sgretolano lo Stato. Questo è il fenomeno cui tutti dobbiamo, come maggioranza ed opposizione, guardare.

Nel mio precedente intervento sul «caso Cirillo», invocai un «lavacro di verità»: non dobbiamo nasconderci niente, onorevole Presidente del Consiglio. Oggi lei ha dato prova di credere a questa domanda di verità, che significa bonifica in tanti settori della vita politica e ripresa della funzione dello Stato, che è funzione di garanzia della convivenza civile (*Applausi dei deputati del gruppo liberale, del gruppo radicale, del gruppo del PDUP e dei deputati della sinistra indipendente*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA LEGGE FINANZIARIA 1982

Seduta del 6 aprile 1982, continuata fino all'8 aprile

*Il disegno di legge recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1982)» (C. n. 3043), trasmesso dal Senato il 22 dicembre 1981, viene discusso dall'Assemblea dal 24 marzo al 6 aprile 1982 (seduta continuata nei giorni del 7 e 8 aprile).*

*Bozzi interviene in merito ad un ordine del giorno di Arcangelo Lobianco (n. 9/3043/4), con il quale si chiede di destinare 600 miliardi del fondo investimenti e occupazione ad una serie di provvedimenti nel settore dell'agricoltura. Egli annuncia l'astensione dei liberali. L'ordine del giorno, accolto dal Governo come raccomandazione, sarà poi approvato.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, il gruppo liberale, in questa incerta vicenda, si asterrà, perché riconosce le ragioni dell'agricoltura ad avere un settore di investimento di notevole rilevanza ma è convinto, dopo le dichiarazioni del Governo e dopo il dibattito, che l'approvazione dell'ordine del giorno avrebbe un valore evanescente.

*Successivamente, Bozzi annuncia il voto favorevole del gruppo liberale al disegno di legge, pur riconoscendo il ritardo dell'approvazione ed auspicando che per il futuro l'approvazione della legge finanziaria e del bilancio avvengano entro il 31 dicembre dell'anno di presentazione.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, il gruppo liberale voterà a favore di questo disegno di legge. Ci troviamo dinanzi a una seconda edizione, senza dubbio ridotta, non so se posso dire anche del tutto corretta. Certo dobbiamo riconoscere che il disegno di legge, nella sua residua impalcatura, mantiene l'essenziale, soprattutto se si tiene conto del ragionevole assetto dato alla materia sanitaria.

Questa approvazione viene con ritardo (abbiamo utilizzato tutti i termini consentiti dalla Costituzione), e a conclusione di un dibattito tormentato. L'opposizione radicale non è stata molto attenta ai limiti che la responsabilità costituzionale pone anche alle opposizioni. Mi auguro che in queste vacanze pasquali i deputati radicali possano fare delle opportune rimediazioni al riguardo.

Dicevo che questa legge ha avuto un *iter* tormentato, sul quale soffia un'aria quasi pre-elettorale. Ne abbiamo avuto la prova durante il dibattito relativo all'approvazione dell'ordine del giorno sui fondi da destinare alla agricoltura. Vi è una nevrosi generale nel paese; la democrazia italiana da molto tempo a questa parte, e soprattutto in questi ultimi giorni, è percorsa da un sorta di nevrosi. Si parla di elezioni anticipate e, quindi, di caduta del Governo. Tutto ciò influisce, fa perdere la visione serena, la valutazione degli interessi generali. Tutto si legge in chiave pre-elettorale e di questo abbiamo avuto una prova anche in questo dibattito.

Dicevo, onorevoli colleghi ed onorevole ministro, e non entrerò nel merito, che il dibattito è stato lungo, che l'approvazione della legge finanziaria avviene con ritardo. A conclusione di questa vicenda, vorrei porre all'attenzione del Governo, come insegnamento da trarre da questa vicenda che sta per concludersi, alcune considerazioni.

O eliminiamo la legge n. 468 del 1978, che prevede la legge finanziaria, oppure, se vogliamo mantenerla, ed io sono di questo avviso, dobbiamo osservare certi criteri fondamentali.

I criteri fondamentali sono due: il primo è che l'approvazione della legge finanziaria e del bilancio avvengano il 31 dicembre dell'anno in cui la legge stessa è presentata. Diversamente non si può svolgere una politica economica, mentre la legge finanziaria sul modello francese è stata introdotta, appunto, per dare al Governo e al Parlamento la possibilità di svolgere coerentemente una certa linea programmatica in campo economico.

Il secondo criterio fondamentale, il secondo insegnamento da trarre da questa tormentosa e sofferta vicenda è la esigenza che la legge finanziaria sia ridotta all'essenziale, a ciò che essa deve essere: una legge che contenga i punti fondamentali, sicché il bilancio possa essere lo strumento operativo di questa impostazione.

Dobbiamo riconoscere che abbiamo deviato un po' per colpa di tutti, forse anche del Governo, delle maggioranze e delle opposizioni, anche per certe forme compromissorie.

È stato detto con frase incisiva che la legge finanziaria è diventata un *omnibus*. Se vogliamo mantenerla per l'avvenire, dobbiamo restituirla al suo vero carattere, alla sua vera funzione.

Con queste dichiarazioni, che sono anche un voto di speranza, confermo il voto favorevole del gruppo liberale (*Applausi*).

*Il disegno di legge è quindi approvato nella medesima seduta con 335 voti a favore e 207 contrari.*

*Dopo l'approvazione da parte del Senato, nella seduta antimeridiana del 20 aprile, diviene la legge 26 aprile 1982, n. 181.*

CAMERA DEI DEPUTATI - I COMMISSIONE (AFFARI COSTITUZIONALI)  
SULLA LEGGE QUADRO SUL PUBBLICO IMPIEGO

Seduta del 22 aprile 1982

*Il disegno di legge recante «Legge quadro sul pubblico impiego» (C. n. 678), presentato l'8 ottobre 1979, è discusso in sede legislativa dalla Commissione affari costituzionali tra l'aprile e il giugno del 1982.*

*Bozzi interviene nella seduta del 22 aprile per «esprimere alcune riserve di principio», in particolare egli ritiene che la funzione del Parlamento sia stata «obliterata» da tale provvedimento, «in quanto si tende ad introdurre forme di produzione giuridica non previste dalla Costituzione», attribuendo ai sindacati «un potere normativo in materia di pubblico impiego».*

**Bozzi.** Non vorrei turbare il clima alquanto idilliaco che aleggia in questa Commissione con riferimento al provvedimento detto impropriamente legge-quadro sul pubblico impiego.

Desidero, innanzi tutto, dare atto al Comitato ristretto di aver apportato alcuni correttivi al testo in esame i quali, per altro, non sono di tale natura da esimersi dall'esprimere alcune riserve di principio che, del resto, ho già esposto nel 1979, quando era ministro della funzione pubblica il professor Giannini. Oggi ripeto sinteticamente tali riserve, premettendo che sono proprio i nuovi dispositivi introdotti la spia di una coscienza non tranquilla dal punto di vista costituzionale e politico, come è emerso dall'intervento del collega Ciannamea quando ha fatto riferimento alle Commissioni parlamentari competenti.

Il mio sarà un intervento molto breve e credo sia opportuno ne resti traccia nei documenti parlamentari.

La nostra Costituzione, di carattere rigido, prevede nella normazione primaria fonti di produzione giuridica tipiche: legge, decreto-legge e legge delegata. Il dato caratteristico di queste fonti di produzione giuridica primaria è rappresentato dal fatto che si tratta di atti unilaterali che, in maniera diretta o indiretta, si ricollegano tutti al Parlamento. La legge è l'atto collettivo delle due Camere; il decreto-legge è un provvedimento provvisorio che diventa legge quando il Parlamento ne opera la novazione; la legge delegata presuppone una investitura del Parlamento al Governo con la determinazione di principi e criteri direttivi. La legislazione primaria pre-

senta, quindi, due caratteristiche: unilateralità e riferimento al Parlamento, un ruolo preminente del Parlamento, quindi, che anche nella legge delegata non si spoglia mai della sua potestà normativa, potendo sempre revocare la delega. La normazione primaria risponde ad una necessità di tutela di interessi generali: la legge di regola, è la sintesi di conflittualità e di interessi contrastanti: il punto di arrivo di diverse posizioni che può fare solo il Parlamento, il quale, nel nostro sistema costituzionale, è depositario e interprete della sovranità popolare.

Ma anche la normazione secondaria, comunemente definita «regolamento», nelle varie forme in cui si può manifestare e nella diversità dei soggetti che ne possono essere titolari, è nel nostro sistema un atto unilaterale del potere esecutivo nei suoi vari organi, secondo competenze predeterminate dalla legge; il Parlamento interviene sull'atto di normazione secondaria con la sua funzione di indirizzo prima e di controllo poi. Ecco allora che ritorna il Parlamento anche in questa normazione secondaria che, di regola, è di esecuzione della legge e, quindi, di non principale importanza rispetto allo *ius novum* che si introduce. Il dato costante in tutte le forme di normazione, secondaria e primaria, è la funzione, il ruolo del Parlamento. Tale funzione del Parlamento è stata obliterata in questa legge-quadro, in quanto si tende ad introdurre forme di produzione giuridica non previste dalla Costituzione; e, trattandosi di una Costituzione rigida, il non essere previste significa che sono escluse. L'articolo 39 della Carta costituzionale prevede il contratto collettivo, ma come fonte di produzione giuridica degli accordi organici in materia di lavoro tra soggetti di pari importanza e qualità, di eguale potestà negoziale, ma in materia appunto riservata, con esclusione (dato che l'articolo 39 lo prevede solo in materia sindacale) di altre materie. Ebbene, ho l'impressione che nella legge-quadro in esame si esalti, secondo una cattiva costumanza italica, il potere disgiunto dalla responsabilità, affidando ai sindacati – mere associazioni di fatto – un potere normativo in materia di pubblico impiego senza che essi abbiano poi la possibilità di risponderne non dico davanti al Parlamento – che non sarebbe giusto costituzionalmente –, ma nemmeno di fronte agli associati. Il Governo risponde al Parlamento del suo operato. Il sindacato che contratta con il Governo, essendo fuori di una normazione disciplinatrice dell'essere e dell'operare di questo tipo di associazione, a chi risponde del suo operato nel nostro sistema giuridico?

Richiamo anche l'attenzione sull'articolo 98 della Costituzione che prevede, al primo comma, che «i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione». Se c'è questo intimo raccordo tra pubblica funzione e interessi dei cittadini che compongono la nazione, chi può essere l'interprete di ciò se non il Parlamento? Può forse il sindacato, organismo a carattere corporativo, essere idoneo a soddisfare gli interessi della nazione? Certo, il ruolo dei sindacati è importante ed io non lo sottovaluto. So bene che

oggi in Italia il sindacato è uscito dall'azienda e rivendica anche una funzione politica e c'è una dicotomia tra potere politico istituzionale e sindacale, ma dobbiamo cercare di porre un freno a siffatte tendenze, altrimenti conferiamo un potere disgiunto da responsabilità.

Do atto ai colleghi del Comitato ristretto del lavoro svolto, ma non vorrei che il testo in esame fosse considerato già definito; se sarà opportuno, proporrò alcune modifiche per migliorarlo. Ad esempio, per quanto riguarda la disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero, mi riservo di presentare un emendamento tendente ad inibire tale esercizio nella fase delle trattative (ad esempio, per un periodo di tre mesi prima della scadenza del contratto da rinnovare); mi sembra, infatti, assai strano che in un sistema negoziale tra Governo e sindacati uno di questi due soggetti possa disporre della potentissima arma dello sciopero, proprio al momento della negoziazione. Bisogna porvi riparo per evitare molti guasti dal punto di vista sia politico sia sociale.

Seduta del 17 giugno 1982

*Bozzi interviene di nuovo nella seduta del 17 giugno per illustrare un suo emendamento all'articolo 25, volto a prevedere la riserva di legge sia per i direttivi sia per i dirigenti del pubblico impiego.*

**Bozzi.** Ruberò pochi minuti alla Commissione per illustrare questo emendamento. Nella materia relativa ai direttivi ed ai dirigenti vi è stata una disciplina alquanto contorta e contraddittoria. La legge 28 ottobre 1970 all'articolo 24 escludeva dalla contrattazione collettiva i direttivi, prevedendo che debbano essere in ogni caso disciplinati con legge lo stato giuridico, le mansioni, il trattamento economico e di quiescenza del personale della carriera direttiva dell'amministrazione dello Stato, anche ad ordinamento autonomo. Intervenne nel 1975 la legge n. 382 che mutò pensiero rispetto alla legge del 1970, e incluse i direttivi nella contrattazione collettiva, sia pure ai soli fini economici. Ora, con il provvedimento in esame, si vorrebbe invece procedere ad un'ulteriore divaricazione tra direttivi e dirigenti, proponendo per i direttivi la contrattazione collettiva e per i dirigenti la riserva di legge. Nel frattempo, però, è intervenuto un decreto legislativo riguardante il Ministero dell'interno (conseguente alla legge-delega sulla riforma della polizia) con il quale — sia pure invocando la peculiarità dell'amministrazione degli interni — si ricompono l'unità, eliminando la differenza tra direttivi e dirigenti e ricostituendo uno sviluppo di carriera all'antica.

Si tratta, quindi, di una disciplina alquanto contorta e contraddittoria che rischia di dare origine a situazioni anomale, e diversificate ingiustamente, tra una amministrazione e l'altra, e nei cui confronti un ripensamento si

impone dal momento che essa dovrebbe rimanere stabile almeno per un certo periodo di tempo. Inoltre occorre particolare attenzione perché rischiamo di elaborare una disciplina diversificata tra direttivi e dirigenti non avendo però ancora ben chiara l'identità dei dirigenti (principio che fa parte di un'altra legge).

Sappiamo che la figura del dirigente è stata introdotta nel 1972 con la legge n. 748 (una buona legge, ingiustamente criticata), ma che in realtà questa figura non ha funzionato; io ritengo che i motivi per i quali essa non ha funzionato siano due, e che il primo sia rappresentato dalla pavidità di alcuni funzionari dirigenti ad assumersi responsabilità in proprio.

In Italia, è noto, vige il principio della fuga dalle responsabilità, della frantumazione delle competenze e dei controlli, cercando ognuno di nascondersi dietro l'altro; al limite, quando manca un paravento, si chiede il consiglio dell'Avvocatura dello Stato.

Il secondo motivo penso sia di carattere politico, in quanto alla pavidità di alcuni dirigenti si aggiunge l'ingerenza, spesso illecita, dei ministri che vogliono fare tutto loro; è soprattutto nei Gabinetti e nelle segreterie particolari che vengono confiscate le competenze dei dirigenti, dando gli stessi ministri le direttive per l'elaborazione degli atti.

Il dirigente non rappresenta che una specificazione nell'ambito dei funzionari direttivi, nei confronti dei quali gode di una più ampia competenza e responsabilità, sempre nel quadro, però, della unitarietà della funzione direttiva, cui si richiama l'articolo 97 della Costituzione. Diciamo, per semplificare, che si tratta di funzionari ai quali spettano potestà decisorie – non esecutive, né preparatorie – o all'interno o all'esterno dell'amministrazione. Si tratta, pertanto, di un insieme unitario di competenze, attribuzioni e responsabilità. Ora, rompere questa unità è un errore; sottoporre i direttivi con queste potestà alla contrattazione collettiva e i dirigenti alla riserva di legge è un errore costituzionale ed anche politico ed amministrativo. È un errore costituzionale, perché un comma dell'articolo 97 della Costituzione prevede che le competenze dei funzionari debbano essere stabilite per legge. I direttivi sono funzionari, in quanto titolari di una pubblica funzione, di una potestà decisoria nell'ambito dell'amministrazione o, addirittura, nei confronti dei terzi. È un errore politico, perché non è che la diversità di fonti giuridiche non abbia importanza.

Io sono contrario a questa legge, i colleghi l'avranno capito, perché, come ho detto ieri, esaspera la sindacalizzazione della pubblica amministrazione. Il sindacato è uno strumento indispensabile, ma è pur sempre portatore di un interesse di categoria, mentre nella attività amministrativa dobbiamo avere riguardo alla generalità e provvedere ad una composizione, ad una sintesi dei vari interessi. Non dimentichiamo che i direttivi costituiranno – mi auguro – il grande serbatoio da cui verranno attinti i dirigenti. Se il serbatoio è quello, non credo si debba rompere l'unità della funzione, del quadro, per tenere lontana la tentazione di immettere nell'amministrazione degli

estranei. Non sono contrario all'immissione di qualche estraneo, ma *cum iudicio*, per evitare fenomeni di lottizzazione tipici del nostro regime democratico.

Sono queste le ragioni per le quali invito molto serenamente i colleghi a non commettere questo ulteriore errore. Se sindacalizziamo anche i quadri direttivi, che sono il nerbo dell'amministrazione, senza il quale neppure la funzione dirigenziale si può svolgere, andremo incontro ad incognite molto pericolose.

*Interviene quindi per dichiarazione di voto sul proprio emendamento, che rifiuta di ritirare, malgrado l'invito in tal senso del relatore Gitti. Messo in votazione, l'emendamento è respinto.*

**Bozzi.** Per dichiarazione di voto sul mio emendamento. Non vorrei annoiare i colleghi, ma credo che l'argomento sia importante e meriti qualche ulteriore considerazione. Il motivo di fondo per cui non ho ritirato il mio emendamento è che ritengo che questa legge, che dovrebbe sanare i contrasti esistenti, ne contenga essa stessa degli altri. Le mie preoccupazioni nel corso del dibattito non hanno ottenuto una valida risposta, in quanto tutte le proposte che sono state fatte sono tangenziali, a futura memoria, mentre il problema si pone oggi, e consiste nella contraddizione esistente tra la riconosciuta unitarietà di funzione e la differenza di trattamento tra direttivi e dirigenti.

*Egli interviene infine per annunciare il suo voto finale di astensione sul provvedimento, che giudica «una riforma istituzionale contro la Costituzione» e una «esaltazione, al di fuori di ogni misura, del potere sindacale».*

**Bozzi.** Innanzi tutto desidero esprimere il mio rammarico per non poter unire la mia voce al plauso assai diffuso, se non generale, per il provvedimento che stiamo per varare; il mio voto, infatti, non potrà che essere di astensione.

Concordo con l'onorevole Loda sul peso istituzionale della riforma, per alcuni aspetti della quale devo però esprimere forti preoccupazioni: pur essendo infatti favorevole alla delegificazione nei limiti ad essa propri, non mi sento di sottovalutare l'esigenza di rispetto di materie che sono riservate alla normazione o al controllo del Parlamento. Così l'organizzazione dei pubblici uffici, per esempio, è materia riservata al Parlamento o al potere esecutivo (normazione secondaria) sotto il controllo del Parlamento, mentre con la contrattazione collettiva si introduce un soggetto di produzione giuridica che però non ha responsabilità.

Il pansindacalismo, onorevole Canullo, non fa il bene del sindacato, in quanto attua la dissociazione tra potere e responsabilità, cosa sempre dannosa. Quale controllo può esercitare il Parlamento sulla contrattazione collettiva in cui, nella realtà, il *dominus* è il sindacato?

Siamo, pertanto, di fronte ad una riforma istituzionale contro la Costituzione, la quale vede nel Parlamento il luogo della sintesi della funzione pubblica svolta a tutela di tutti i cittadini; siamo di fronte all'esaltazione, al di fuori di ogni misura, del potere sindacale, sino al punto dello stravolgimento dei principi della nostra Costituzione.

È per questi motivi che il mio voto sarà di astensione.

*Nella medesima seduta la Commissione approva in sede legislativa il provvedimento con 25 voti favorevoli, 2 contrari e 1 astenuto. Esso diventerà successivamente la legge 29 marzo 1983, n. 93 («Legge quadro sul pubblico impiego»).*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUL BILANCIO DELLO STATO

Seduta del 26 aprile 1982, continuata fino al 29 aprile

*Nella seduta del 26 aprile 1982, continuata nei tre giorni successivi, all'ordine del giorno vi sono il «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1982 e bilancio pluriennale per il triennio 1982-1984» (C. n. 3351), il «Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1978» (C. n. 1047-B) e il «Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1979» (C. n. 1833).*

*Bozzi interviene per dichiarazione di voto finale, invitando ad una rimediatazione del binomio legge finanziaria-bilancio, la cui «vicenda si trascina da sette mesi (...) in contrasto con la situazione economica del Paese», ricordando comunque l'obbligo costituzionale, a carico del Parlamento, di approvare il bilancio.*

*Il bilancio è approvato nella medesima seduta con 307 voti favorevoli e 203 contrari, divenendo la legge 30 aprile 1982, n. 188.*

**Bozzi.** Signor Presidente, questo dibattito, molto acceso e scarsamente rispettoso, in taluni momenti, del galateo parlamentare, cade in una fase difficile della nostra vita politica: e questa difficoltà si riflette, ha la sua proiezione nella discussione sul bilancio. Probabilmente, è nel vero chi dice che vi è qualche responsabilità per quanto concerne i tempi di presentazione, e quindi di possibilità di discussione. Però, dobbiamo prendere atto di questa realtà; e credo, ripetendo una cosa che ho già detto quando ho fatto la dichiarazione di voto sul disegno di legge finanziaria, che sarà necessario che tutte le forze politiche rivedano su questo binomio: legge finanziaria-bilancio, che in questa vicenda si trascina da sette mesi, e si risolve in un atto meramente formale, in contrasto con la situazione economica del Paese.

Comunque, ci troviamo di fronte a due obblighi da ottemperare. Il primo è quello di rispettare l'articolo 81 della Costituzione, che fa carico al Parlamento – non al Governo – di approvare il bilancio: è un atto formale, sia pure di autorizzazione. Il secondo, è l'obbligo di rispettare il regolamento.

Vorrei che non si dovesse determinare un conflitto tra questi due obblighi, e quindi l'esigenza di una scelta. Ma se questo conflitto si dovesse determinare, e dovessimo addivenire a stabilire quale obbligo sia prevalente, è ovvio che noi dovremmo rispettare l'obbligo costituzionale.

Concludendo questo mio breve intervento, dopo aver dato atto alla Presidenza della correttezza del suo comportamento, vorrei dire che mi auguro che il senso di responsabilità – consentitemi di dire, onorevoli colleghi, il buon senso – prevalga, e che il prosieguo di questo dibattito possa avvenire rispettando i due termini: il regolamento e la Costituzione (*Applausi dei deputati del gruppo del PLI*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA CRISI ANGLO-ARGENTINA  
NELL'ATLANTICO MERIDIONALE

Seduta antimeridiana dell'11 maggio 1982

*Il 2 aprile 1982 truppe argentine erano sbarcate sulle isole Falkland-Malvine, arcipelago sotto la sovranità del Regno Unito, neutralizzando la guarnigione britannica presente. Il giorno successivo il Consiglio di sicurezza dell'ONU invitava l'Argentina al ritiro. Alcune iniziative di negoziato erano intraprese dal Segretario di Stato americano Alexander Haig, mentre la Comunità europea approvava, il 10 aprile, un piano di sanzioni commerciali contro l'Argentina. Il 19 aprile le Forze navali britanniche iniziavano la riconquista delle isole. A maggio anche le Nazioni Unite promuovevano delle trattative di pace.*

*Con l'interpellanza n. 2-01811 Baslini, Bozzi e Sterpa chiedono al Ministro degli affari esteri di conoscere quale azione il Governo intende svolgere, unilateralmente e in sede europea, per dare una soluzione politica al conflitto tra Gran Bretagna e Argentina per le Falkland.*

*Nel suo intervento, il Ministro degli esteri Emilio Colombo dichiara che l'Italia si è trovata in una situazione delicata. «Noi siamo sensibili ad una doverosa solidarietà comunitaria, che ha come suo oggetto la condanna dell'uso della forza (...) per la soluzione delle controversie internazionali. Ma siamo altresì molto sensibili ai vincoli che, al di là dei regimi politici contingenti, ci uniscono al popolo argentino e, in generale, ai paesi dell'America latina. Non c'è stato da parte nostra dubbio alcuno nel condannare, tuttavia, il sopruso subito dall'alleato europeo. Ed abbiamo espresso, in linea con gli obiettivi della risoluzione n. 502 del Consiglio di sicurezza, la nostra solidarietà alla Gran Bretagna nel quadro comunitario». In conclusione, egli aggiunge: «noi intendiamo sostenere, con tutte le nostre forze e con tutte le nostre possibilità d'azione, gli sforzi del Segretario generale delle Nazioni Unite Pérez de Cuellar, nella certezza che una soluzione positiva della controversia in atto potrà essere trovata soltanto attraverso il rispetto delle norme fondamentali della Carta delle Nazioni Unite, che sono, anzitutto, norme naturali di pacifica convivenza tra i popoli».*

*Bozzi, in sede di replica, riconosce la prudenza e la duttilità con la quale il Governo italiano si è mosso su questa vicenda. Egli sottolinea comunque*

*il pericolo di un possibile allargamento del conflitto, esprimendo altresì dubbi sulle sanzioni nei confronti dell'Argentina, che potrebbero sortire un effetto controproducente. Se il negoziato tra i due Stati dovesse fallire, Bozzi ritiene che ciò «sarebbe la fine dell'occidente».*

*Il conflitto si concluderà il 14 giugno, con la resa delle Forze armate argentine. Esso aveva provocato 649 morti e 1.000 feriti tra gli argentini e 255 morti e 800 feriti tra i britannici.*

**Bozzi.** Desidero innanzitutto dare atto al ministro degli affari esteri dell'ampia informazione analitica che ci ha data su questo drammatico contenzioso di cui i soggetti non sono più soltanto l'Argentina e la Gran Bretagna, nonché sulla linea politica che il Governo ha seguito ed intende seguire per una soluzione diplomatica e pacifica della stessa vertenza. È una linea che direi improntata a prudenza e duttilità, due qualità indispensabili in materie delicate come quella che ci occupa.

Mi è sembrato, da alcuni interventi uditi, che si volesse sottolineare il carattere direi futile del fatto che ha dato origine a questa vicenda, ed anche l'aspetto anacronistico della reazione. Può darsi che la vicenda sia stata determinata da parte argentina come riflesso del regime politico interno, essendo noto che tutti i governi ed i regimi dittatoriali hanno bisogno di esaltarsi, di porre in atto manifestazioni di potenza, prestigio ed orgoglio di questo genere, ma può anche darsi che la Gran Bretagna (con alle spalle una storia che non può cancellare) sia stata presa da un riaffiorare dell'antico orgoglio, diciamo pure – come taluno ha detto – di arroganza, anche qui per un riflusso di imperialismo coloniale. La vicenda in se sarebbe assurda ma se ne possono sprigionare (inizialmente il focolaio sembrava piccolo) incendi immensi e terrificanti. Si può determinare quella definita dall'onorevole ministro la spiralizzazione...

**Boato.** Orribile neologismo!

**Bozzi.** È un neologismo che ho appuntato, e credo che derivi da «spirale».

**Colombo, Ministro degli affari esteri.** Ne troveremo un altro! (*Commenti*).

**Bozzi.** Comunque, spiralizzazione o meno, è sotto gli occhi di tutti il pericolo che questo contenzioso e questo conflitto possano dilatarsi. Tutti lo temiamo.

Vorrei che nessuno dimenticasse (in verità, escluso qualche settore, nessuno se ne è dimenticato) che la Gran Bretagna ha reagito per ristabilire un principio di legalità internazionale, una regola fondamentale per la convivenza dei popoli. Noi temiamo oggi questa possibilità di espansione del conflitto, in un momento in cui tra i soggetti più importanti del dramma

mondiale Est-Ovest ci sono segni di distensione che appaiono dalla proposta americana di riduzione dei supermissili. Tutti hanno riconosciuto questa violazione indiscutibile fatta da parte dell'Argentina: è la violazione di un principio! È stato detto che non è la prima volta che esso viene violato; in altre circostanze, come l'Afghanistan e il Golan, ci si è comportati in modo diverso, non applicando sanzioni o applicandole in maniera blanda: è vero, ma non possiamo non riconoscere che la violazione di questa norma fondamentale della convivenza tra Stati esiste e doveva determinare una reazione. Se eccezioni sono state fatte (e le dobbiamo deprecare) non per questo le dobbiamo estendere fino al punto che le eccezioni soppiantino la regola! Questo principio ha tutta la pregnanza dei valori; e quando ci si allontana da questi principi si possono correre le avventure più imprevedibili. Ebbene, questa reazione c'è stata! Prendendo lo spunto dall'intervento del collega Pajetta, vorrei dire che tanto più grave è stata questa violazione in quanto si è trattato di un atto di presa di possesso nel momento in cui erano in corso delle trattative: quindi, si è abbandonata la via del negoziato – sia pure difficile – per imboccare la via della violenza e del fatto compiuto! Questo non lo dobbiamo dimenticare e dalla violazione di questo principio fondamentale della convivenza tra i popoli è venuta fuori la risoluzione dell'ONU: essa è la conseguenza coerente della constatazione della violazione di questo principio. Tutte le intimazioni, la risoluzione n. 502, la presa di posizione della Comunità europea, la risoluzione recentissima del 25 aprile del Parlamento europeo sono scaturite da questa vicenda. Dalla inadempienza argentina e dalla presa di posizione degli organismi consensualmente preordinati alla tutela del principio della convivenza interstatale è derivata una reazione – forse esagerata – da parte della Gran Bretagna. In questa vicenda si è mescolato anche il prestigio e quando accade questo le cose si esasperano sempre!

Giustamente il ministro Colombo ha ricordato l'articolo 51 della Carta delle Nazioni unite che prevede anche il diritto di autotutela. In proposito, a coloro che dicono che l'intervento della Gran Bretagna aveva una funzione di deterrente militare, debbo dire che tale intervento non poteva essere simbolico o dimostrativo, poiché doveva avere una certa credibilità. Il protrarre una situazione meramente dimostrativa avrebbe consolidato uno stato di fatto a danno della possibile risoluzione pacifica e diplomatica. Può darsi che questa credibilità sia stata resa troppo pesante, ma non bastava soltanto far sfilare le navi perché si potesse avere la speranza di un successo di questa azione deterrente.

Vengo ora al problema delle sanzioni. Esse sono state applicate e prendo atto con soddisfazione che il *dies ad quem* della loro durata è stato fissato per iniziativa del Governo italiano! Ha fatto bene, perché nessuno ignora – qui è stato largamente ricordato – quali siano i rapporti che corrono tra Italia e Argentina. Vorrei dire che questo fatto sottolinea il valore dell'adesione dell'Italia a certi principi, perché nonostante questo colle-

gamento di popoli e di interessi economici fra Argentina e Italia, questa ultima ha assunto una posizione in difesa dei principi, tanto che un parlamentare britannico ha detto che il nostro europeismo è eroico.

Dunque, queste sanzioni ci sono, vanno prorogate? Credo che sia giusta ed equilibrata la soluzione prospettata dal ministro: non è il momento di decidere, queste sanzioni scadono il 17 maggio e ci sono delle trattative in corso.

**Pajetta.** Veramente è in corso la guerra!

**Bozzi.** Anche le trattative!

**Ajello.** Sono trattative guerreggiate!

**Bozzi.** Ci sono, dicevo, delle trattative in corso e sembra, anche dalle notizie riportate sui giornali di oggi, che questi spiragli per un buon esito si facciano più evidenti, per cui il Governo e noi stessi valuteremo la situazione. Vorrei dire che dovremmo dare al Governo un mandato di fiducia e vedere se la funzione delle sanzioni sia stata utile o meno e se possa essere ancora utile.

Ma qui voglio esprimere un mio punto di vista personale: non credo all'utilità delle sanzioni e non solo per le ragioni a cui ha accennato adesso molto bene il collega Ajello, ma per due altre considerazioni. In primo luogo le sanzioni spesso si rivelano un danno per gli Stati che le pongono in essere, non danneggiano, cioè, i sanzionati, ma i sanzionanti; in secondo luogo le sanzioni – e noi in Italia le abbiamo vissute nel 1935 – nei paesi dittatoriali (tale era l'Italia nel 1935 e tale è oggi l'Argentina), provocano un effetto controproducente di coagulo di sentimenti nazionali: basta vedere ciò che succede oggi in Argentina.

**Pajetta.** Ti ricordi che qualche senatore liberale diede anche la sua medaglia d'oro! Però, poi, quando si parla dei paesi del terzo mondo, va sempre bene!

**Bozzi.** Sono cose passate: lasciamole alle considerazioni di De Felice! Dicevo che le sanzioni determinano nei regimi dittatoriali un coagulo, come avvenne anche allora e come avviene anche oggi...

**Pajetta.** Ma i comunisti no! Questa è la differenza: noi andavamo in galera e lui gli dava le medagliette!

**Bozzi.** Qualcuno di quei senatori ha reso molti servizi alla causa della libertà e tu lo sai! Sai a chi mi riferisco!

**Pajetta.** Sempre male non si può fare!

**Bozzi.** Ma nemmeno sempre bene!

**Pajetta.** Questo è ancora più ovvio!

**Bozzi.** Non credo che tu rivendichi questo monopolio; io rivendico la possibilità dell'errore, mi vanto della gioia di poter errare, magari forse anche troppo spesso.

**Pajetta.** No, me ne sono avvalso anche largamente.

**Bozzi.** Allora, per queste ragioni mie personali, che comunque il Governo valuterà, non sono d'accordo sull'efficacia delle sanzioni. Vorrei aggiungere, concludendo, signor ministro, che è necessario mantenere una solidarietà.

Signor ministro, questa vicenda, che, come dicevo all'inizio, sembra avere soltanto due soggetti, la Gran Bretagna e l'Argentina, ormai investe una pluralità di Stati in Europa e nel mondo. Se il negoziato dovesse fallire sarebbe la crisi dell'occidente. Non sarebbe, infatti, un conflitto più spinto fra l'Argentina e la Gran Bretagna, sarebbe la crisi dell'occidente. Quindi, noi ci dobbiamo impegnare per raggiungere tale scopo, con pazienza, con tenacia, vorrei dire anche con testardaggine. Anche se qualche avvenimento ci sembra andare in senso contrario, noi dobbiamo perseguire sempre la strada della negoziazione, per evitare due danni (e per ciò è necessaria molta prudenza e duttilità): che la Gran Bretagna si distacchi dall'Europa, che vi sia una divaricazione all'interno dei *partners* europei, e che anche l'America latina si distacchi dal mondo occidentale, nel quale oggi è ancora inserita, nonostante questo grave contenzioso. Ecco, in prospettiva, la crisi dell'occidente.

Allora, onorevole ministro, io credo che la diplomazia europea ed occidentale sia chiamata ad un grande compito. Forse, mentre noi ci attardiamo in questa stanca discussione, con pochi spettatori, altri negoziatori stanno conducendo in porto cose più conclusive. Auguriamocelo. Ma io credo che molto possa fare l'Italia.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLE DIMISSIONI DEL DEPUTATO MELEGA

Seduta del 12 maggio 1982

*Nella seduta del 12 maggio 1982 il Presidente Iotti annuncia di aver ricevuto le lettere di dimissioni dei deputati Melega e Crivellini, entrambi del gruppo radicale. Nella lettera di Melega sono tra l'altro contenute diverse critiche nei confronti del medesimo Presidente della Camera. Nel suo intervento, il vicepresidente del gruppo comunista Ugo Spagnoli, nel difendere l'operato della Presidenza, chiede che le dimissioni siano accettate.*

*Bozzi, dal canto suo, chiede invece che le dimissioni di Melega siano respinte, per sottolineare la distanza dalle motivazioni contenute nella lettera di dimissioni, ritenendo che la motivazione essenziale, cioè quella delle «dimissioni a catena, in omaggio ad un vincolo di partito, è contro la lettera e lo spirito della Costituzione».*

*La Camera, nella medesima seduta, approva l'accettazione delle dimissioni di Melega, così come quelle di Crivellini.*

**Bozzi.** Chiedo di parlare.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, concordo largamente con le motivazioni del collega Spagnoli, ma giungo ad un dispositivo diverso: noi voteremo contro, per sottolineare con questo nostro voto il profondo dissenso dalle motivazioni che stanno a base dell'atto di dimissioni; motivazioni che vanno considerate, perché sono state deliberatamente indirizzate ad uno scopo polemico.

Le ragioni di questo nostro atteggiamento, onorevoli colleghi, sono essenzialmente due. Innanzi tutto perché questo sistema, che già abbiamo visto praticare nella legislatura precedente, delle dimissioni a catena, in omaggio ad un vincolo di partito, è contro la lettera e lo spirito della Costituzione, in particolare contro il principio fissato nell'articolo 67 della Costituzione. Ed è veramente molto strano che un gruppo parlamentare come quello radicale, che ha sempre rivendicato l'autonomia del parlamentare, dissociandola anche dall'indirizzo del partito, e l'individualità del

parlamentare, possa accedere alla tesi per cui chi è stato eletto dal popolo, in quanto dal popolo ha avuto i voti di preferenza, ceda il posto ad altri che questi voti non ha avuto. È una palese contraddizione: per altro, non è la sola.

La seconda motivazione, onorevole Presidente, è che noi dissentiamo profondamente dai giudizi offensivi per l'istituzione, per la Presidenza, e per lei in modo particolare, che in quelle motivazioni sono contenuti. Il lavoro del Parlamento in generale procede tra molte difficoltà, come tra molte difficoltà si dibatte la vita del paese, in una conflittualità permanente, anzi crescente. Ma noi possiamo avere la coscienza di aver adempiuto al nostro dovere, di avere lavorato bene: e noi vogliamo dare atto ancora una volta alla Presidenza, e a lei in modo particolare, signor Presidente, del ruolo di moderazione e di imparzialità al quale si è sempre ispirato.

CAMERA DEI DEPUTATI  
DI NUOVO SUL CASO CIRILLO

Seduta del 5 luglio 1982

*Bozzi, Baslini, Biondi e Sterpa, con l'interpellanza n. 2-01945, chiedono al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Ministri dell'interno e di grazia e giustizia di sapere se risponde a verità la notizia apparsa sulla stampa secondo la quale ai fini della liberazione di Ciro Cirillo «organi dello Stato avrebbero avuto rapporti con esponenti di organizzazioni camorriste o mafiose e, in caso affermativo, quali provvedimenti sono stati adottati al riguardo dal Governo per punire i responsabili e per evitare che tali deviazioni possano ancora verificarsi».*

*Nel suo intervento, il Presidente del Consiglio Spadolini riconosce che «ci sono diversi ulteriori elementi che inducono al sospetto – e più che al sospetto – che il riscatto sia stato concordato e pagato con l'intermediazione di personaggi della malavita. Ma gli interrogativi sui responsabili, su chi ha permesso che la trattativa fosse avviata e portata a compimento, questi interrogativi ancora non possono essere sciolti».*

*Bozzi, in sede di replica, dichiara come nessuno nell'Aula potesse dichiararsi interamente soddisfatto. Egli considera il caso in questione, insieme ad altri, come «tasselli di un mosaico che rivela profonde lacerazioni nel nostro sistema istituzionale ed amministrativo».*

**Bozzi.** Signor Presidente, signor Presidente del Consiglio, onorevoli colleghi, l'articolo 138 del regolamento della Camera invita l'interpellante, dopo l'esposizione del ministro interpellato, a dichiararsi o meno soddisfatto. Credo che in quest'aula nessuno possa dirsi interamente soddisfatto. Credo di conoscere bene il Presidente Spadolini per dire che non lo è nemmeno lui completamente. Ci sono zone di ombra, tutti lo dobbiamo riconoscere. Mi rifiuto di pensare, onorevoli colleghi, che ci possa essere un ministro della Repubblica che mentisca dinanzi alle Camere. Credo di poter dire serenamente che è calunniosa l'accusa rivolta al Presidente Spadolini di aver mentito. Egli ha detto ciò che sapeva, ciò che gli è stato detto. Si può discutere – ed è bene discutere: ed io condivido l'idea di approfondire la questione – se siano state condotte tutte le indagini che sarebbero state necessarie, ma dobbiamo riconoscere che molte indagini sono in corso e che

talune sono riservate all'autorità giudiziaria, attività coperta, come è noto, dal segreto istruttorio. Del resto, desidero dire che ho colto nella esposizione del Presidente Spadolini delle note di cautela. Ho preso qualche notazione. Ad un certo punto egli dice che quanto gli è stato riferito è «verosimile». Evidentemente dentro di sé ha delle perplessità; quando parla, del sospetto che il pagamento ai rapitori di Cirillo sia stato pagato con la intermediazione della malavita, della camorra, specifica: ho più che sospetto. Ecco, io ho colto un tormento, un travaglio interno. Ma vorrei andare al di là di queste osservazioni e rilevare un quadro che non esito a definire desolante.

Qui l'accusa non va all'onorevole Presidente del Consiglio, non va a questo Governo. Certo, c'è una continuità tra i Governi; non ci si può esimere dalle responsabilità attuali, evitando quella che i giuristi romani chiamavano la *hereditas damnosa*; purtroppo spesso i Governi attuali ricevono delle eredità dannose e ne debbono rispondere per il principio di continuità. Ieri abbiamo parlato di Calvi, oggi parliamo di Cirillo, domani mattina – ahimè! – parleremo dell'azione giudiziaria nei confronti di alcuni agenti di pubblica sicurezza, vicenda attorno alla quale è stato suscitato un clamore nazionale. Sono, onorevoli colleghi – lo dico con profonda amarezza – alcuni tasselli di un mosaico che rivela profonde lacerazioni nel nostro sistema istituzionale ed amministrativo.

L'impressione che io ne traggo – ed è una impressione amara – è che in questo paese, che noi tutti tanto amiamo, ci possano essere due pesi e due misure (lo dico con tutta serenità), che i potenti, i protetti possano ricevere indulgenze, connivenze, solidarietà ed i deboli soltanto il rigore della legge. Questo è un fatto negativo.

Onorevole Presidente del Consiglio, questa è un'impressione diffusa nel nostro paese ed anche fatti e vicende giudiziarie recenti, di cui si è occupata la stampa, conclamano questa impressione, che poi è una delle fonti più potenti della sfiducia dei cittadini verso le pubbliche istituzioni.

Vedendo come si può entrare ed uscire da quelle che si chiamano le carceri di massima sicurezza, mi è venuto alla mente un film della mia giovinezza, un bel film dal titolo «Grand Hotel». Queste carceri di massima sicurezza sembrano quasi come quei vecchi grandi alberghi dalle cui *hall* si entrava ed usciva senza che fosse necessario far annotare la propria presenza.

**Alinovi.** Lassismo! Lassismo!

**Bozzi.** Dobbiamo impegnarci tutti, onorevoli colleghi. Consentitemi di dire che in questo caso non si tratta di una questione di maggioranza e di opposizione, l'opposizione fa il suo dovere...

**Alinovi.** Bravo!

**Bozzi.** ... è una questione che attiene alle istituzioni dello Stato. Si tratta dell'interesse comune ad estirpare i mali che corrodono questa nostra democrazia.

Ricordo – e concludo – che la mia povera mamma, che morì 20 anni fa a 94 anni, diceva nel suo dialetto siciliano che la forza è per il povero. Non vorrei che questo fosse vero ancora oggi.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULL'ARRESTO DI CINQUE APPARTENENTI  
ALLA POLIZIA DI STATO

Seduta antimeridiana del 6 luglio 1982

*Il 28 gennaio 1982, a Padova, un nucleo operativo centrale di sicurezza (NOCS) della Polizia di Stato aveva fatto irruzione nell'appartamento in cui era tenuto prigioniero il generale della NATO James Lee Dozier, liberandolo da un commando di cinque brigatisti. Questi erano stati catturati e caricati su un furgone della polizia. Il 30 giugno, i cinque poliziotti che avevano accompagnato i terroristi nel furgone erano stati arrestati e incriminati per torture e sequestro di persona, dopo una denuncia da parte del terrorista Cesare Di Leonardo.*

*Bozzi, Baslini e Sterpa, con l'interrogazione n. 3-06449, chiedono al Ministro dell'interno di sapere quali elementi può fornire il Governo in relazione all'arresto di un funzionario dell'UCIGOS e di quattro agenti del NOCS per ordine della magistratura di Padova con le accuse di sequestro di persona e di lesioni personali gravi in danno di brigatisti rossi catturati nel corso della liberazione del generale Dozier, nonché di conoscere quali ripercussioni tale vicenda giudiziaria abbia provocato nell'ambito della Polizia di Stato.*

*Il Ministro dell'interno Virginio Rognoni sottolinea come «episodi isolati – se risultassero veri – finiscano per porre sotto accusa l'intera polizia, mediante una ingiusta, intollerabile generalizzazione di comportamenti; dall'altra, che taluni squilibri nei provvedimenti giudiziari possano obiettivamente, contro ogni obiezione contraria, essere falsamente utilizzati come argomento dai protagonisti dell'eversione per lanciare nuove “campagne” e tentativi di riscossa proprio nel momento in cui più evidente appare il fallimento politico del terrorismo».*

*Nella sua replica Bozzi, ricordando il contributo della polizia e della magistratura al servizio dello Stato, esorta tutti a «un senso di cautela, per non inasprire un conflitto fra poteri».*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, sono certo che il ministro dell'interno abbia concordato la sua risposta con il ministro della giustizia; debbo tuttavia rilevare che l'assenza di quest'ultimo in un dibattito come questo potrebbe essere interpretata come una scelta di campo da parte del Governo. E di ciò mi dorrei assai.

Siamo in una situazione di estrema delicatezza, in una materia molto sensitiva. Io condivido l'idea di quanti ritengono che anche l'attività della magistratura possa essere sottoposta a critiche, e non soltanto sulle riviste giuridiche; però c'è un limite che dobbiamo rispettare: guai se, da un dibattito politico, uscisse l'idea di una presa di posizione, di una forzatura, di un'influenza, di un'ingerenza del potere politico sulla magistratura! E la nostra cautela deve essere massima quando il processo è in corso. Io mi rifiuto di fare un processo fuori del processo, senza conoscere carte, documenti, prove, e penso che anche nell'esercizio delle podestà discrezionali bisogna conoscere gli elementi obiettivi prima di fare delle valutazioni.

Quindi io non darò ragione né all'uno, né agli altri: il mio discorso vuol essere soprattutto un invito al senso di responsabilità.

Condivido una parte del discorso del collega e amico Gerardo Bianco, che ha lamentato un largo uso, diciamo meglio un uso eccessivo (mi pare che egli abbia detto «disinvolto») della carcerazione preventiva, che nella realtà è diventata una pena anticipata. Ma dico ancora di più di quanto ha detto il collega Bianco: sotto certi aspetti l'*habeas corpus*, la garanzia del cittadino, è messo in pericolo, anche se ciò non ci deve far indulgere verso forme che vadano al di là della condanna di questo modo di agire. Noi dobbiamo sempre guardare al modello e la nostra attenzione deve essere sempre volta a garantire l'indipendenza dei poteri e la libertà dei cittadini. Il problema quindi è delicato.

Due considerazioni, signor Presidente. Abbiamo fatto una riforma della polizia: perché l'abbiamo fatta, onorevole Rognoni? Anch'io vi ho preso parte e, in qualche misura, vi ho contribuito, in modo convinto, non certo per migliorare le carriere (anche questo è un aspetto importante), ma soprattutto per stabilire un nuovo spirito, un nuovo costume, per stabilire un rapporto di fiducia verace tra il cittadino e la polizia, per dismettere – diciamolo francamente tra di noi – antiche costumanze, superate, forse collegate con tempi estremamente diversi dai nostri. Questo è un obiettivo. Ma dobbiamo ancora dire che, nella lotta al terrorismo, salvo qualche deviazione di carattere «cirillico», (di cui abbiamo parlato ieri), lo Stato si è comportato bene, rispettando la legge. Ecco due obiettivi ideali, coesenziali allo Stato di diritto. Ebbene, non dobbiamo renderli opachi; dobbiamo tenerli presenti.

Dico questo, ripeto, non per dare ragione alla magistratura o alla polizia: sappiamo bene quanto questi poteri abbiano fatto e, tutto sommato, facciamo, fra enormi difficoltà per servire lo Stato, a volte la magistratura con azioni di supplenza che sono la conseguenza di alcune nostre carenze. Essi hanno dato anche un contributo di sangue.

Concludo quindi esortando tutti, e soprattutto quanti hanno maggiori responsabilità, a un senso di cautela, per non inasprire un conflitto fra poteri: il processo di Padova, signor ministro, non è un processo alla polizia; non è tale e non dobbiamo considerarlo tale. È un processo per un fatto isolato ed episodico. Ed io mi auguro che si accerti che i fatti non sono veri.

CAMERA DEI DEPUTATI

SULLA REPRESSIONE DELL'EVASIONE FISCALE E  
L'AGEVOLAZIONE DELLA DEFINIZIONE  
DELLE PENDENZE IN MATERIA TRIBUTARIA

Seduta del 30 luglio 1982

*Il disegno di legge recante «Conversione in legge del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, recante norme per la repressione dell'evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto e per agevolare la definizione delle pendenze in materia tributaria» (C. n. 3551), presentato il 13 luglio, è discusso alla Camera dal 28 al 30 luglio.*

*Bozzi interviene nella seduta conclusiva per richiamare l'attenzione sulla possibile incostituzionalità di una previsione contenuta nel punto 7) dell'articolo 4, nella misura in cui affida alla discrezionalità del giudice l'individuazione di un reato.*

**Bozzi.** Signor Presidente, mi permetto di richiamare l'attenzione della Camera sul punto 7) dell'articolo 4, che mi sembra in contrasto con l'articolo 25 della Costituzione.

Con questa norma si creerebbe una figura anomala. Come i colleghi sanno, le fattispecie penali, nei loro elementi costitutivi, debbono essere definite dalla legge e soltanto dalla legge. Viceversa, in questa fattispecie contemplata dal punto 7) dell'articolo 4, rimettiamo alla discrezionalità del giudice l'individuazione dell'esistenza di un reato.

La dizione «in misura rivelante» affida, infatti, alla discrezionalità del giudice l'accertamento dell'esistenza o meno del reato. Si tratta di una anomalia enorme, che crea disparità fra giudice e giudice ed una grande incertezza nel diritto.

Né ad ovviare a questo inconveniente costituzionale e politico che, direi, stravolge il nostro sistema penale di sicurezza e di garanzia, vale la modifica proposta dalla Commissione con l'inserimento dell'avverbio «obiettivamente».

Cosa vuol dire «obiettivamente»? Non vi è un parametro, un ancoraggio sicuro; viceversa vi sono altri emendamenti che determinano un criterio e fanno sì che il giudice sia ancorato ad un dato obiettivo.

*In seguito, Bozzi interviene per dichiarazione di voto, annunciando il voto favorevole del gruppo liberale al provvedimento, pur indicando i difetti dell'amnistia e del condono in esso contenuti, sebbene prevalgano «gli aspetti positivi del provvedimento», in particolare «la volontà politica di perseguire efficacemente l'evasione».*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, annuncio il voto favorevole del gruppo liberale al disegno di legge in materia tributaria, ma non sarei sincero se non dicessi che diamo questo voto senza molto compiacimento, senza molta soddisfazione.

Desidero ricordare che fin da quando si affacciò il problema, noi nelle sedi competenti muovemmo delle riserve di carattere tecnico che derivavano soprattutto dal modo eccessivamente affrettato con il quale una materia tanto delicata veniva affrontata. Mi riferisco soprattutto all'amnistia e al condono.

Noi liberali in via di principio siamo sempre contrari alle amnistie ed ai condoni quando questi atti di clemenza non sono dettati dalla necessità di una pacificazione sociale: la vera *ratio* di tali atti di clemenza sta, appunto, nella riconciliazione necessaria dopo guerre o conflitti interni. Infatti, amnistie e condono denunciano sempre una debolezza dello Stato, e provocano iniquità e ingiustizie tra situazioni sostanzialmente uguali. In materia finanziaria, soprattutto, incrinano quel rapporto di fiducia sul quale si deve strutturare il sistema tributario. L'amnistia e il condono sfiduciano il contribuente onesto, premiano il contribuente disonesto.

In sostanza, questo provvedimento, per quello che riguarda la parte dell'amnistia e del condono, ha tutti i difetti delle scorciatoie accidentate: si abbandona la via maestra (che sarebbe quella di snellire il contenzioso tributario e le procedure, di alimentare un rapporto più intenso di fiducia fra cittadini e fisco) e si prende questa scorciatoia.

Mi rendo conto che con il condono si potranno eliminare molti dei procedimenti in corso, non so se la cifra che mi è stata data sia esatta, ma mi dicono che si tratterebbe di un milione o di un milione e mezzo di ricorsi. È però anche da considerare che con l'applicazione del condono si aprirà – data la tecnica legislativa alquanto imperfetta di molte norme – un nuovo contenzioso che distrarrà poi gli uffici dal perseguire altri contribuenti.

Comunque, queste critiche sono superate dagli aspetti positivi del provvedimento; e sono questi che ci inducono al voto favorevole. Le ragioni del nostro «sì» sono tre.

La prima è che, attraverso il sistema dell'amnistia e del condono e delle dichiarazioni su cui questi atti di clemenza si basano, si allargherà in futuro la platea contributiva, emergeranno cioè nuovi debitori di imposta. E questo è un dato positivo, se sarà ben «coltivato» dagli uffici finanziari.

La seconda ragione sta nel fatto che questo provvedimento costituisce un momento della manovra economica e finanziaria che il Governo ha in corso. Una manovra assai difficile, sulla quale credo dovremo intervenire anche durante una stagione assai calda. Ma anche a questo proposito vorrei dire al Governo di non fare eccessivo affidamento sul *quantum* si potrà ricavare dal condono. Ho notato con soddisfazione che il ministro Formica, nella sua replica molto equilibrata, non ha indicato numeri, non ha fatto previsioni o avanzato ipotesi di entrata. In ogni caso, il condono è un provvedimento *una tantum*, una sorta di sopravvenienza attiva, mentre le uscite dello Stato sono permanenti e anche crescenti.

Ma la ragione prevalente del nostro «sì», sta, onorevoli colleghi, nel fatto che questo provvedimento, nonostante le sue imperfezioni tecniche, denuncia la volontà politica di perseguire efficacemente l'evasione (un indirizzo questo che ci trova consenzienti) e crea uno strumento che, se ben adoperato, potrà essere molto utile per questo scopo.

Certo, il dibattito in quest'aula è stato abbastanza convulso, onorevole Presidente Scalfaro; e non poteva essere diversamente. Noi abbiamo criticato, in sede di Commissione affari costituzionali, l'adozione dello strumento della decretazione d'urgenza in questa materia. E quanto in quest'aula si è svolto è conseguenza della scelta di uno strumento legislativo non idoneo: non si può in pochi giorni risolvere affrettatamente problemi delicati, intricati, difficili. Già la materia tributaria è di per se stessa difficile: calarla poi nella veste della legislazione penale è ancora più difficile, perché vi sono differenziazioni fra la materia tributaria penale e quella penale in generale. Abbiamo visto che nel corso del dibattito si sono introdotti sia miglioramenti, sia peggioramenti; i primi, indubbiamente, quando si è abbandonata la via costituzionalmente scorretta dell'oblazione, che copriva surrettiziamente un'amnistia, privando il Parlamento ed il Capo dello Stato di attribuzioni di loro competenza. Indiscutibilmente è un miglioramento, e non da poco; ma nel contempo abbiamo creato un precedente sul quale dovremo meditare. È ammissibile una delegazione legislativa di amnistia, inserita in un disegno di legge di conversione? *Prima facie*, mi provoca molte riserve...

**Presidente.** È pressoché paurosa!

**Bozzi.** Oggi voglio essere discreto, nel vocabolario.

Tra i peggioramenti, segnalo soprattutto l'abolizione dell'articolo 5, che era una norma di garanzia, un dispositivo di saldatura tra il sistema che si abbandonava (pregiudiziale tributaria) e quello nuovo che si intende instaurare. Quell'articolo inseriva una forma di consulenza obbligatoria per il giudice, da parte dell'organismo tecnico: ma lo si è abolito e ci auguriamo che il Senato riveda questo punto ed anche altri.

Questo provvedimento, di chi è figlio? Non si sa più: nato dal Governo, ha perduto quel padre acquistandone altri, e di qui anche la confusione. Infine, confermando il nostro voto favorevole, inviterei il Governo ad usare con moderazione lo strumento della decretazione d'urgenza e conformemente al disposto della Costituzione; quanto all'esame dei disegni di legge si può e si deve seguire infatti l'altra via della procedura di urgenza aggravata, se così vogliamo dire, per quei disegni di legge, per i quali il Governo abbia fatto richiesta.

Sommessamente e doverosamente richiamerei anche l'attenzione del Capo dello Stato su un uso più attivo del suo potere in ordine alla emanazione di decreti-legge che *prima facie* appaiano esorbitanti dal dettato costituzionale (*Applausi*).

*Il disegno di legge è approvato nella medesima seduta con 195 voti a favore, 33 voti contrari e 154 astenuti. Dopo l'approvazione del Senato, diverrà la legge 7 agosto 1982, n. 516.*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA FIDUCIA AL II GOVERNO SPADOLINI

Seduta antimeridiana del 2 settembre 1982

*Il 23 agosto Giovanni Spadolini aveva varato il suo II Governo, un pentapartito DC-PSI-PSDI-PRI-PLI formato dagli stessi componenti del precedente esecutivo, con l'eccezione del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Francesco Compagna, deceduto il 24 luglio, sostituito dal deputato repubblicano Vittorio Olcese.*

*Bozzi interviene per confermare la fiducia al Governo. Egli riconosce che vi sono «elementi considerevoli di novazione», poiché la coalizione «sembra che abbia ritrovato se stessa». A proposito di eventuali modifiche istituzionali, ricorda come «c'è da attuare e c'è da riformare, senza limitazione, quando se ne riscontri la necessità».*

*Il II Governo Spadolini ottiene la fiducia della Camera nello stesso giorno con 357 voti favorevoli e 247 contrari; il 4 settembre avrà la fiducia del Senato con 176 voti a favore e 115 contrari.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Presidente del Consiglio, durante la calura di agosto la gente, al mare, ai monti, nelle città semideserte, ha capito poco o niente di questa crisi di governo. Molti l'hanno considerata inutile; taluno poi ha ammirato il Presidente del Consiglio per aver compiuto il «miracolo della resurrezione» di una coalizione che sembrava disfatta.

Ma noi, onorevoli colleghi, abbiamo un debito di chiarezza verso il paese. Dal punto di vista costituzionale è sufficiente il voto di fiducia a far nascere un Governo, ma dal punto di vista sostanziale è necessario avere la fiducia e il consenso del paese.

Allora io domando: questo Governo che nasce è veramente un Governo nuovo? È l'interrogativo che è nella gente, nel popolo, nell'uomo qualunque, come si dice. È un Governo che ha capacità e volontà di affrontare e risolvere i problemi che il Presidente del Consiglio ha enunciato nel suo programma e richiamato nella sua replica, o per avventura questo Governo è soltanto la protrazione del Governo precedente con tutti i dissidi e i contrasti che in seno ad esso si erano manifestati?

Ringrazio il Presidente del Consiglio per l'ampiezza del suo discorso pro-

grammatico e per la replica. Questo suo discorso e questa replica credo debbano fugare il dubbio, che pur è emerso qua e là, e anche per dichiarazioni di qualche autorevolezza, che il secondo Governo Spadolini fosse a termine, destinato cioè a dissolversi nella primavera dell'anno prossimo per dar luogo ad un anticipato scioglimento delle Camere.

L'ampiezza del programma dimostra che così non è. E io ne sono lieto, perché un governo che nascesse a termine sarebbe condannato a dibattersi tra la paralisi e la demagogia, cose di cui veramente non v'è bisogno.

Noi liberali abbiamo seguito il dibattito e non possiamo dire che i segni siano stati tutti confortanti nei discorsi dei vari segretari di partito. Tuttavia, andando all'essenziale, riteniamo che il Governo abbia in sé elementi considerevoli di novazione. Non voglio aprire un discorso sull'uso che il Presidente del Consiglio ha fatto dell'articolo 92 della Costituzione, su cui tanto si è insistito: dirò soltanto che non ne ha fatto un uso appariscente.

Elementi di novità – dicevo – di novazione, mutuando un termine dal diritto, perché la coalizione a cinque sembra che abbia ritrovato se stessa. Questa formula, che sembrava destinata al fallimento, risorge e noi ci auguriamo con saldezza e coerenza nell'operare.

Onorevoli colleghi, noi non crediamo che si debba guardare al pentapartito *sub specie aeternitatis*. Siamo stati sempre contrari alle irreversibilità, abbiamo condannato e combattuto il centro-sinistra anche perché si dichiarava irreversibile. Noi crediamo al dinamismo delle istituzioni e delle alleanze tra le forze politiche; e ci auguriamo che questa nostra democrazia possa sbloccarsi, come da più parti è stato detto, per darle la linfa del ricambio senza la quale c'è l'anchilosi.

Se però questa formula pentapartitica non ci esalta, dobbiamo anche dire che per noi essa non è un stato di necessità, non la vogliamo degradare a questo. È una scelta politica, e la formula che in questo momento ha la sostanza e la capacità politica di affrontare i problemi indicati nelle dichiarazioni del Presidente del Consiglio.

Questo Governo ha messo al centro del suo programma il «malessere istituzionale»: è una frase sua, senatore Spadolini. Devo dire che chi come me ha vissuto la grande stagione dell'Assemblea costituente, ricca di alta tensione etico-politica, non può non avvertire una qualche trepidazione nel parlare di modificazioni alla Costituzione. Io l'avverto, questa trepidazione, perché la Costituzione ha un valore storico e politico, è una tavola di valori che non dobbiamo rinnegare o incrinare ma semmai ritemprare, calandoli nella realtà dei nostri tempi.

Vorrei pregare i colleghi che di questo tema hanno parlato e che su di esso torneranno a parlare in altre assise, di tenersi lontani da due tentazioni: l'enfasi del riformismo e il feticismo della conservazione.

Non so se, facendo un'analisi, non riscontreremo che i punti della Costituzione che meritano attuazione siano più di quelli che meritano rifor-

ma: c'è da attuare e c'è da riformare, senza limitazioni, quando se ne riscontrino la necessità.

Vorrei inoltre dire, guardando alla realtà dei nostri tempi: non crediamo, onorevoli colleghi, nella taumaturgia, nella magia delle leggi! Sono importanti ma altrettanto e forse più importanti sono i comportamenti effettivi delle forze politiche e sociali. Le leggi indicano un itinerario, che però poi può essere percorso bene o male.

Il Governo ha preso questa iniziativa con molta correttezza (ripeto una frase del mio maestro di diritto pubblico all'università di Roma, Vittorio Emanuele Orlando: «Il Governo è sempre in Parlamento») e l'ha presa in forme appropriate, che andranno naturalmente verificate quando si darà luogo a quella commissione di cui si parla; forme rispettose della Costituzione e dei regolamenti della Camera e del Senato.

Quanto al modo di procedere, mi permetto di ricordare che tutte le revisioni costituzionali (ne sono state fatte parecchie) hanno sempre ricevuto fino ad oggi l'approvazione della maggioranza dei due terzi. Noi liberali ci auguriamo che a questa opera di revisione, che riteniamo necessaria, partecipino tutte le forze politiche.

Ci auguriamo che il consenso sulle riforme ritenute necessarie possa essere il più ampio, ma non suborderemo la soluzione di questo o quel punto alla ricerca dell'unanimità, come mi pare abbia detto lo stesso Presidente del Consiglio; su questo terreno è fondamentale l'articolo 138 della Costituzione, che determina appunto le maggioranze.

Onorevole Spadolini, nel chiudere il suo discorso del 30 agosto, ella ha detto che questo sarà un Governo difficile: lo crediamo anche noi. La lotta politica è aspra, i problemi interni ed internazionali sono acuti; ma noi liberali ci impegnamo affinché le difficoltà possano essere superate nell'interesse del paese; abbiamo approvato le sue dichiarazioni e fra poco approveremo con il voto la mozione motivata nella quale verifichiamo con soddisfazione la presenza di molti punti indicati dal gruppo e dal partito liberale.

In questi sensi confermiamo la fiducia al secondo Governo del senatore Spadolini! (*Applausi dei deputati del gruppo liberale - Congratulazioni*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA CRISI DEL II GOVERNO SPADOLINI

Seduta del 13 novembre 1982

*Il 12 novembre il Presidente del Consiglio Spadolini si presenta alla Camera, dietro richiesta del Presidente della Repubblica Pertini, per chiarire in sede parlamentare la crisi sorta nei giorni precedenti a seguito dello scontro tra il Ministro del tesoro Beniamino Andreatta (DC) e il Ministro delle finanze Rino Formica (PSI).*

*Bozzi interviene nella seduta del 13. Egli ricorda come i problemi del Paese restino e come «la spesa pubblica e lo stato generale dell'economia italiana sono non lontani dal baratro». Nella maggioranza di Governo si è però creata una rottura non sanabile e la Camera «non può ridar vita ad un Governo quando questo si è autodissolto». Pertanto egli invoca la formazione di un nuovo Governo con la medesima coalizione del precedente nell'interesse del Paese.*

*Nello stesso giorno, dopo lo svolgimento del dibattito alla Camera, il Presidente del Consiglio – constatata la rottura definitiva della «collegialità di governo» – conferma le proprie dimissioni, che vengono accettate dal Capo dello Stato. Gli succederà il 1° dicembre il V Governo Fanfani.*

**Bozzi.** Signor Presidente della Camera, onorevoli colleghi, signor Presidente del Consiglio, i liberali si sono sempre comportati in maniera corretta e leale nei confronti del Governo Spadolini, rispettando il principio di collegialità ministeriale, difficile sempre e ancora di più nella dialettica dei governi di coalizione.

Il ministro liberale Altissimo, per stare ai fatti più recenti, ha presentato puntualmente gli emendamenti al disegno di legge finanziaria nella parte, di grande importanza, riguardante la sanità, nell'intento di alleggerire le difficoltà che travagliano questo settore e di contenere gli sprechi.

Noi quindi siamo estranei alle vicende che hanno condotto all'attuale situazione, ed anche per questo sentiamo il dovere di esprimere con estrema chiarezza il nostro pensiero.

Siamo di fronte alle dimissioni del Governo, ma i problemi del paese restano; restano ed anzi si aggravano i pericoli di un disavanzo pubblico che nessuna indicazione di tetti riesce a contenere: l'inflazione, in questi mesi ritornata febbrile, sicché ogni giorno si riscontra un aumento dei prezzi; la

disoccupazione di massa, che riguarda soprattutto i giovani; scioperi ed inefficienza che affliggono l'amministrazione pubblica, con danno quotidiano per i cittadini. Ristagnano anche per il futuro le possibilità di esportazione, e la difesa della lira nei confronti delle monete più forti è opera sempre più onerosa.

Tutto indica che la spesa pubblica e lo stato generale dell'economia italiana sono non lontani dal baratro, e ciò impone solidarietà tra le forze politiche per fronteggiare gli impegni che neppure la crisi di governo, ormai inevitabile, deve interrompere o peggio smentire.

Onorevoli colleghi, senza dubbio è facoltà del Presidente della Repubblica quella di invitare il Presidente del Consiglio dei ministri che abbia dato le dimissioni a rimeditare su di esse, a sospenderle, per così dire, e a decidere definitivamente dopo un dibattito parlamentare. Ed è bene che il Presidente della Repubblica abbia invitato il Presidente del Consiglio a riferire al Parlamento sulle condizioni istituzionali e politiche del Governo. Ma, secondo me, è assai discutibile che il Presidente della Repubblica abbia un potere di accettazione delle dimissioni del Presidente del Consiglio, costituendo le dimissioni un atto unilaterale, che non richiede per la sua operatività alcun altro consenso.

I liberali sono sempre stati contrari alle crisi extraparlamentari, pur riconoscendo che si possono presentare situazioni nelle quali il Governo, che è uno dei soggetti del rapporto di fiducia, viene a trovarsi nell'impossibilità tutta propria di esercitare i suoi poteri-doveri e ha quindi l'obbligo di procedere in maniera autonoma alla crisi. È proprio quest'ultima la situazione di fronte alla quale la Camera si trova oggi: il Presidente Spadolini ha constatato, e lo ha con molta chiarezza ed incisività ribadito ieri, che nel Governo si era dissolto il principio di collegialità. Il principio di collegialità, onorevoli colleghi, non è un punto del programma di Governo, è una regola della Costituzione. Questo principio di collegialità si è dissolto con una rottura, che è apparsa non sanabile, nonostante i tentativi di componimento.

Ciò è tanto vero che la stessa anomala formulazione dell'ordine del giorno della Camera annuncia «comunicazioni del Presidente del Consiglio»; il Governo non vi compare, mentre è noto che la fiducia del Parlamento va al Governo nella sua collegialità. È estremamente significativo, onorevoli colleghi, che ieri il ministro Formica assisteva al dibattito dalla tribuna dei parlamentari.

La rottura della collegialità va al di là dei comportamenti dei due ministri, che monsignor Della Casa non elogerebbe. La causa è più remota e sostanziale, e concerne dissensi nell'attuazione della manovra economica e finanziaria; dissensi tra i ministri maggiormente responsabili, riaccesi dopo la precaria reincarnazione governativa dell'agosto scorso, in un momento in cui tutto è diventato più difficile e le scadenze decisive che si avvicinano richiedono invece effettiva ed operosa solidarietà.

Onorevoli colleghi, che cosa si chiede alla Camera con il presente dibattito? La Camera non può certo imporre dimissioni a questo o a quel ministro, se non mediante un voto di fiducia personale, che peraltro inciderebbe sulla coalizione. Né la Camera può sostituire la propria fiducia a quella che il Presidente del Consiglio ha ritenuto di non riporre più nei confronti del suo Governo. La Camera non può ridar vita ad un Governo quando questo si è autodissolto.

I Governi di coalizione hanno una propria cultura e proprie regole, che reclamano genuina concordanza e rifiutano forzature, illusorie scorciatoie e velleitari rattoppi. Ciò che si è richiesto giustamente dal Capo dello Stato e dal Presidente del Consiglio al Parlamento è un dibattito di chiarificazione, che possa dare contezza al paese delle ragioni della crisi e al Capo dello Stato elementi per l'individuazione della nuova strada da percorrere, dopo la presa d'atto della risolutoria dissoluzione della compagine governativa.

Secondo noi liberali, è da bandire il ricorso alle elezioni anticipate, che si risolverebbe in una fuga dalle responsabilità, in un momento in cui i nodi vengono sempre più strettamente al pettine, e si afferma come imperativo prioritario l'esigenza di approvare, con i necessari emendamenti rafforzativi, la legge finanziaria e il bilancio, e di garantire che il negoziato sul costo del lavoro possa disporre della presenza attiva di un valido interlocutore governativo.

L'indirizzo liberale di politica economica e finanziaria sta in una politica di rigore che colpisca soprattutto alla fonte le molte spese improduttive, indirizzo che è l'indispensabile premessa della politica di investimento e di sviluppo della quale non si può fare a meno.

I liberali ritengono che, nella difficile e complessa democrazia italiana, bisogna trovare le misure necessarie perché le istituzioni siano poste in grado di funzionare e di dare risposta alle domande del paese. Perciò i liberali richiedono che le riforme istituzionali, già indicate nella mozione di fiducia al Governo «Spadolini *bis*» siano portate verso il compimento, cominciando dalla più urgente, che è la tempestività nell'esame e nell'approvazione dei documenti di bilancio.

Noi liberali riteniamo che la crisi di governo, che noi non abbiamo concorso a determinare, non può comunque significare disfacimento della coalizione che è la sola possibile e che, forse, non ha espresso ancora tutta la sua potenzialità, e quindi ci auguriamo che i cinque partiti della coalizione sappiano rinnovare la vitalità per convergenze utili che assicurino la tenuta della legislatura e consentano anche perciò un più tranquillo e fecondo lavoro nell'interesse del paese.

Onorevoli colleghi, il paese e la situazione respingono vuoti di potere e perciò è necessario dar vita urgentemente ad un nuovo Governo che il Parlamento è in grado di esprimere (*Applausi dei deputati dei gruppi del PLI, del PSDI e del PRI*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA FIDUCIA AL V GOVERNO FANFANI

Seduta del 16 dicembre 1982

*Il 1° dicembre Amintore Fanfani aveva formato, dopo la crisi del II Governo Spadolini, il suo quinto esecutivo, un quadripartito DC-PSI-PSDI-PLI. Il nuovo Governo aveva ottenuto la fiducia da parte del Senato l'11 dicembre, con 176 voti favorevoli e 116 contrari.*

*Bozzi interviene alla Camera il 16 dicembre per esprimere la fiducia al Governo, ricordando come si sia giunti al sesto esecutivo della legislatura, auspicando pertanto che esso sia in grado di giungere al termine della stessa. Egli ritiene indispensabile affrontare le riforme istituzionali e legislative, accompagnate da un'azione di rigore morale ed economico.*

*Il Governo ottiene la fiducia anche da parte della Camera, nella medesima seduta, con 349 voti favorevoli, 244 contrari e 15 astenuti.*

**Bozzi.** Onorevole Presidente della Camera, onorevoli colleghi, signor Presidente del Consiglio dei ministri, il tema della governabilità è all'ordine del giorno nel nostro paese, in teoria; mentre in pratica questa governabilità è assai difficile realizzarla, prova ne sia che il Governo al quale ci accingiamo a dare con convincimento la nostra fiducia è il sesto di questa legislatura: un *record* nella caducità dei Ministeri italiani. Forse manca ancora, alla nostra classe politica, quella che definirei la cultura di governo, cioè il modo di comportarsi nei Ministeri, soprattutto nei Ministeri di coalizione ai quali la nostra democrazia è costretta.

Noi, senatore Fanfani, noi liberali ci auguriamo, e agiremo in tal senso, che questo Governo possa andare fino alla fine normale della legislatura. Anche il solo prospettare l'ipotesi di un governo a termine, in maniera palese o velata, è secondo noi un grosso errore di grammatica costituzionale e politica. Noi abbiamo ritrovato nelle sue dichiarazioni iniziali ed anche nella replica di oggi, come dire, il linguaggio dei fatti. Ella si è ancorato alle cose: un discorso asciutto, vorrei dire, pragmatico, senza declamazioni, senza toni demagogici. Ed è quello che il paese attende, senatore Fanfani.

Il paese è percorso da una vasta e profonda inquietudine, che qui è stata da tutte le parti denunciata. È stato detto in un recente rapporto che l'anima del popolo italiano è come una spugna che assorbe tutto e continua a

pulsare. Ma io non indulgerei in questa definizione, perché c'è la possibilità che ogni fenomeno abbia un termine. Ella, onorevole Presidente del Consiglio, ha indicato la esigenza di alcuni sacrifici. Ebbene, credo che il popolo italiano, che è un popolo profondamente saggio e vivo per energie creative, questo popolo è disposto anche a sopportare i sacrifici, i più pesanti, se è necessario. Ma la gente chiede un Governo che governi, chiede fatti e non parole, chiede che si metta punto agli sprechi, alle attività non produttive, alle forme inutilmente assistenziali, agli errori e alla corruzione che dilaga in questo paese e avvolge larga parte dell'amministrazione pubblica.

È stato portato l'accento da parte del Governo e degli oratori che sono intervenuti, anche della mia parte, dall'onorevole Zanone, sugli aspetti economici. Ed io non indulgerò, rifacendomi a quanto ha detto l'onorevole Zanone e anche a quanto, in linea più generale, come direttiva di fondo, ha detto l'onorevole De Mita, il quale si è giustamente definito un *liberal*, esprimendo concetti che io ritrovo da molti anni nella casa nella quale abito, nella casa liberale. Ma i problemi economici – ed ella lo ha ben sottolineato, senatore Fanfani – sono connessi ai problemi istituzionali. Non voglio stabilire una prevalenza o una precedenza, soltanto una connessione. In questo paese vi è la difficoltà di decidere, vi è una società piena di domande, che esprime domande continue, contraddittorie alle volte, ed è necessaria un'opera di sintesi ed un'opera di decisione. Bisogna dare delle risposte, individuare ciò che si può fare, ma per individuare e rispondere prontamente e non essere trascinati a rimorchio dai fatti, occorre un tempestivo potere di decisione. Questo è ciò che manca. È perciò indispensabile affrontare le riforme istituzionali e legislative che sono necessarie.

Onorevole Presidente del Consiglio, dicevo prima che questo nostro paese è percorso dalla corruzione. È vero. La mafia, la camorra non sono, dobbiamo riconoscerlo amaramente, dei bubboni del tutto estranei al corpo dell'apparato statale ed amministrativo; troppo spesso sono inseriti in esso ed è perciò necessaria un'azione di rigore morale: rigore economico, riforme istituzionali, rigore morale.

Noi lamentiamo da tempo una sorta di dissociazione tra il potere e la responsabilità, che caratterizza la democrazia italiana ed i governi italiani. Non sempre, dove c'è l'esercizio di un potere c'è la responsabilità per gli errori che questo potere può commettere. Questa dissociazione è molto grave. L'esempio più recente è quello di Ancona. Chi è responsabile dello smottamento? Vi era una situazione che era stata denunciata da molti anni e alla quale si poteva e si doveva provvedere. C'era un potere, non ha provveduto, c'è una responsabilità, ci saranno dei responsabili.

Sono queste carenze fondamentali quelle che amareggiano l'opinione pubblica e determinano una forma di distacco dalla classe politica. Onorevoli colleghi, tra i provvedimenti di carattere economico da adottare si è inserita la cosiddetta *una tantum*. A questa misura sono state mosse delle riserve, alle quali anch'io intendo associarmi.

È dubbio il fondamento che definirei etico-civile di questa imposizione; e ne è dubbio anche il fondamento costituzionale.

Presidente Fanfani, io temo che questa cosiddetta *una tantum* possa diventare o una «*una numquam*» una «*una semper*»: «*una nunquam*» se ne dovesse essere riconosciuta la incostituzionalità; «*una semper*» se, riconosciutane la costituzionalità, non si provvedesse ad eliminare le cause strutturali che oggi determinano l'introduzione di questo tributo. Per queste considerazioni, meditiamo bene prima di provvedere al riguardo.

Un'ultima parola voglio riservare al caso bulgaro. Occorre fermezza, e mi sembra che i passi compiuti dal Governo italiano siano in questa direzione, ma aggiungo che occorre fermezza senza avventatezza. Bisogna acquisire la prova dei fatti prima di muoversi in maniera molto risoluta non solo nei confronti della Bulgaria, ma nei confronti dell'Est che sembra essere alle spalle di quel paese. Sotto questo profilo condivido le dichiarazioni del Governo.

Questo suo Governo, e ho concluso, presidente Fanfani, non ha una presidenza laica, forse per il giusto principio dell'alternanza. Da questo passaggio dalla presidenza laica a quella democristiana, taluno ha voluto dedurre delle considerazioni di politica generale, come di inizio di una nuova strada. Io credo che questo non sia.

Noi laici abbiamo iniziato un processo di maturazione di questa area laica. Non c'è una interruzione, c'è un travaglio; non è un fatto compiuto, è un fatto che si deve compiere, che è *in itinere*. Noi ci impegnamo perché questo processo sia compiuto e possa giungere al termine. Perché? Perché vogliamo rompere questo bipolarismo che ha anchilosato la vita democratica italiana.

Queste due anime parallele, queste due vite parallele, democrazia cristiana e partito comunista, hanno, ripeto, anchilosato la democrazia italiana. Noi dobbiamo introdurre un nuovo soggetto, per renderlo autonomo in una prospettiva di alternativa al di fuori del bipolarismo.

Le ripeto, Presidente Fanfani, che noi le diamo con convinzione la fiducia, e io mi auguro che questa fiducia del Parlamento interpreti in maniera autentica la fiducia del paese. (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

SULLA SITUAZIONE DELL'ORDINE PUBBLICO  
IN RELAZIONE AD ALCUNE MANIFESTAZIONI SINDACALI

Seduta del 24 gennaio 1983

*In risposta ad alcuni provvedimenti economico-finanziari del Governo, in diverse città italiane, tra cui Venezia, Genova e Palermo, si erano verificate all'inizio del 1983 manifestazioni e proteste sindacali, anche con occupazioni di strade e stazioni ferroviarie. Il 7 gennaio a Roma, in piazza Colonna, vi erano stati degli scontri tra le Forze dell'ordine e alcuni manifestanti che protestavano contro le misure economiche. Diversi atti di sindacato ispettivo sono presentati alla Camera in riferimento a tali eventi.*

*In particolare, relativamente agli scontri di Roma, con l'interrogazione n. 3-07286 Bozzi chiede al Ministro dell'interno di sapere «come effettivamente si sono svolti i fatti e quali sono state le ragioni che hanno indotto le forze dell'ordine a disperdere i dimostranti».*

*Risponde in Aula il Sottosegretario all'interno Angelo Sanza. Egli ricorda che lo spazio di piazza Colonna è normalmente interdetto a qualsiasi manifestazione, in quell'occasione il Governo aveva prescritto che la concentrazione si svolgesse in piazza Santi Apostoli. Ciononostante il 7 gennaio i manifestanti avevano occupato piazza Colonna, rendendo indispensabile l'intervento delle Forze dell'ordine. Nell'operazione venivano feriti, in maniera non grave, sei manifestanti e un agente.*

*Bozzi, in sede di replica, esprime comunque il rammarico del gruppo liberale per gli incidenti del 7 gennaio. Egli ricorda che il diritto di riunione può comunque essere limitato per motivi di sicurezza o incolumità pubblica, riconoscendo la saggezza della condotta del Governo.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, nella sua risposta l'onorevole sottosegretario ha creduto di dover ricordare un'iniziativa del ministro dell'interno che, in occasione delle ultime vicende di piazza si è rivolto ai sindacati per sollecitarne il senso di responsabilità. Il tema del discorso, oggi, non è questo, ma colgo l'occasione per esprimere le mie riserve nel timore che si inauguri una forma di negoziazione anche in materia esclusivamente riservata allo Stato.

Quanto al tema oggetto della mia interrogazione, a nome del mio gruppo, del mio partito e mio personale, esprimo rammarico per gli incidenti occorsi a Roma; fatti del genere non succedevano da molto tempo ed il richiamo agli anni '50 mi pare quanto meno affrettato, improprio.

Riconosco che il diritto di riunione, come ricordato dal collega Ciccio-messere, è tutelato dall'articolo 17 della Costituzione, ma con limitazioni, eccezioni: quando ricorrono comprovati motivi di sicurezza o incolumità pubblica, quel diritto può non essere esercitato. È una valutazione di discrezionalità che forse si sottrae al sindacato della magistratura, ma certo non al sindacato parlamentare quale lo svolgiamo in questo momento. Con tutta serenità, mi pare che vietare quella manifestazione, in luogo che ospita le sedi della Presidenza del Consiglio dei ministri e, in prossimità, della Camera dei deputati, fosse cosa saggia: non vedo la fondatezza della lamentata esagerazione. Nessuno può rimproverare a questo Governo una politica di repressione: si sono svolte manifestazioni in tutta Italia, talvolta con eventi che hanno turbato grandemente l'ordine pubblico, e forse anche il codice penale. Ebbene, mi pare che ci troviamo di fronte ad una prospettiva di pericolo: il Governo deve prospettarsi l'eventualità che succeda qualcosa, non deve certo attendere che il fatto avvenga!

Ritengo che la norma si sia rivelata prudentiale e do atto al Governo della saggezza della sua condotta.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLE NOMINE DEI VERTICI DELL'ENI

Seduta del 1° febbraio 1983

*Il 26 gennaio 1983 il presidente dell'Ente nazionale idrocarburi (ENI) Umberto Colombo, in carica da soli tre mesi, viene nominato dal Governo presidente del Comitato nazionale per la ricerca e lo sviluppo dell'energia nucleare e delle energie alternative (ENEA), carica già ricoperta in precedenza. La carica di vertice e la giunta dell'ENI restano pertanto vacanti.*

*Tra i numerosi atti di sindacato ispettivo presentati sulla vicenda ENI, con l'interpellanza n. 2-02339 Bozzi, Zanone, Sterpa e Baslini chiedono al Presidente del Consiglio dei ministri di conoscere «quale azione il Governo ha svolto o intende svolgere per fare luce su precedenti oscuri, compreso il caso ENI-Petromin; quale situazione il Governo ha trovato, all'atto del suo insediamento, al vertice dell'ENI e quali ragioni hanno poi indotto il professor Colombo a mettere a disposizione del Presidente del Consiglio la propria carica di presidente dell'ENI; quale è l'intendimento del Presidente del Consiglio, competente a norma di legge, in ordine alle nomine del presidente e della giunta dell'ENI dopo una deplorabile vacanza che senza dubbio ha concorso ad aggravare la situazione dell'ente».*

*Nell'illustrare l'interpellanza, Bozzi inserisce la vicenda ENI all'interno di un processo di «erosione delle nostre istituzioni», invitando il Presidente del Consiglio ad assumersi la sua responsabilità in ordine alla nomina dei vertici dell'ente.*

*Nella sua replica, nella medesima seduta, il Presidente del Consiglio Fanfani dichiara che «per quanto riguarda il caso del professor Colombo, va ribadito che la sua preventiva accettazione della carica di presidente dell'ENEA configura una situazione giuridica ancora più espressiva della volontà di lasciare la presidenza dell'ENI, quale poteva essere desunta da un semplice atto di dimissioni» e che egli avrebbe svolto «doverose, attente e responsabili riflessioni per la nomina di tutti gli organi amministrativi dell'ENI».*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevole Presidente del Consiglio dei ministri, onorevoli ministri, diceva Montesquieu che la Repubblica si deve fondare sulla virtù. Non credo che questa sia proprio la sigla della nostra Repubblica. Anche questa vicenda dell'ENI, di cui oggi discutiamo – ed è bene

che ne discutiamo – lascia a tutti la bocca amara. Credo che nessuno ne possa essere soddisfatto, nemmeno il Presidente del Consiglio.

C'è uno scenario «feudalistico» nella nostra Repubblica. Io dissi tempo fa, parlando in occasione della discussione sulla fiducia al Governo, che manca ancora in Italia la cultura di governo. Noi siamo condannati a coalizioni di maggioranza e a coalizioni di governo, e ciò comporta una cultura speciale e comportamenti adatti.

Questa vicenda si iscrive in un processo lontano, ma continuo, di erosione delle nostre istituzioni (lo dico con molta pacatezza; noi che poi siamo estranei a questa situazione), cioè nel tentativo, sempre presente e attivo, di piegare le istituzioni agli interessi personalistici o agli interessi di partito. Chi oggi ha letto, come io ho letto, l'intervista data dal presidente Colombo a *La stampa*, non può non condividere queste mie valutazioni. Interferenze, giochi personalistici, condizionamenti: tutte cose che sono assai lontane da quella virtù di cui ho parlato. È pur vero, onorevoli colleghi, però, che si era creata nell'ENI ed anche in altri istituti – ma parliamo dell'ENI in questo momento – una situazione di estrema difficoltà, aggrovigliata, incancrenita, vorrei dire, da tempo, dalla quale bisognava uscire. Occorreva allora una terapia speciale, una terapia che sciogliesse questo nodo.

Certo, l'allontanamento del professor Colombo non può soddisfare, lascia adito quanto meno, se non alle critiche accese che vengono dall'estrema sinistra, alle perplessità che ha espresso il collega Rubbi e a riserve. A me non piace, a noi liberali non piace questo giocare sulla scacchiera, muovendo una pedina da un posto all'altro, avanti e indietro, però c'era questa situazione incancrenita, c'era nell'ENI un vuoto, una paralisi di attività, e da ciò bisognava uscire. Ora io ritengo che il Presidente del Consiglio – credo che egli ci conforterà nelle dichiarazioni che renderà – si sia trovato in una situazione di necessità: o mantenere l'incertezza, o sciogliere questo nodo, anche se il modo di soluzione dovesse comportare qualche lacerazione e lasciare adito a qualche riserva.

Noi adesso, onorevole Presidente del Consiglio, onorevoli colleghi, dobbiamo guardare avanti. Questa è stata una lezione utile. È bene che in democrazia si parli di queste cose. Ed è stato utilissimo questo dibattito. Ed io ringrazio l'onorevole Presidente del Consiglio di essere oggi egli stesso venuto a rispondere ai documenti di sindacato ispettivo e di non aver delegato ad altri ministri la risposta. Dobbiamo uscire dalla paralisi dell'ENI, ritornando alla legge, rispettando la legge. La legge del 1953, come tutti sapete, affida al Presidente del Consiglio dei ministri la competenza per le nomine, sia del presidente sia delle giunte, e affida al ministro per le partecipazioni statali il potere di proposta. Certo, anche la proposta ha una valenza politica che non ci possiamo nascondere; però non bisogna caricarla eccessivamente. Quindi il Presidente del Consiglio rivendichi la sua autonomia, il che non significa che egli non debba fare consultazioni e

avere rapporti, prendere contatti con le forze politiche. Ma la responsabilità è la sua.

Ora noi vorremmo che da questa vicenda, ripeto, amara, venisse il segnale di un nuovo itinerario, e che l'ENI possa finalmente, eliminati i punti oscuri, varati gli statuti degli enti – altra cosa indispensabile, riprendere il suo cammino. Sappiamo – vorrei sbagliare per eccesso, ma credo che purtroppo sia questa la realtà – che l'ENI perde circa 5 miliardi al giorno. Ci auguriamo che l'ENI possa uscire da siffatta situazione stagnante con una operazione di trasparenza e di chiarezza tecnica e politica (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA FRANA DI ANCONA

Seduta del 25 febbraio 1983

*Il 13 dicembre 1982 si era verificata ad Ancona una frana che aveva danneggiato gravemente diversi quartieri: migliaia di cittadini erano rimasti senza casa. Si appurerà poi che su terreni tradizionalmente considerati instabili era stata consentita l'espansione edilizia e localizzati due ospedali, il distaccamento della Polizia stradale e la sede della facoltà di medicina.*

*Tra gli atti di sindacato ispettivo svolti in merito, nella seduta del 25 febbraio 1983, l'interpellanza n. 2-02242, a firma di Zanone e Bozzi, chiede al Ministro dei lavori pubblici, visto che la relativa situazione geologica era nota e prevedibile, se vi sono responsabilità da parte delle varie amministrazioni pubbliche che hanno consentito l'edificazione della zona, come sia stato possibile autorizzare la costruzione di strutture pubbliche importanti, nonché notizie inerenti le iniziative in materia del Governo e le provvidenze in favore dell'economia locale.*

*Nella sua risposta, il Ministro senza portafoglio delegato al coordinamento della protezione civile Loris Fortuna afferma, tra l'altro, «che, effettivamente, parte della zona interessata dalla frana era da tempo oggetto di studio e di valutazione, purtroppo non univoche, di scienziati ed esperti che, salvo qualche isolato caso, si erano pronunciati in modo da consentire insediamenti edilizi escludendo concrete situazioni di pericolo».*

*Bozzi, in sede di replica, sottolinea come il rischio della frana fosse noto, indicando quindi responsabilità di imprevidenza e «forse anche di speculazione», sperando altresì che non si ripetano gli errori del passato.*

**Bozzi.** Signor Presidente, ringrazio il ministro per la sua chiara relazione, coraggiosa soprattutto nell'ultima parte, in cui denuncia le insufficienze della nuova amministrazione della protezione civile.

L'evento abbattutosi su Ancona lo scorso 13 dicembre suscita, onorevoli colleghi, considerazioni molto amare: tutti sappiamo che in molte parti del suo territorio l'Italia è tuttora allo sfascio idrogeologico, per ripetere una frase ben nota; quando si verificano eventi imprevedibili, si può quindi comprendere anche la difficoltà dell'intervento; ma, nella situazione di Ancona, vi era un aspetto diverso. Il rischio della frana era noto; anche i

manuali di geologia se ne occupavano, mi si dice, come di un caso tipico: lo stesso ministro ha ricordato la perizia tecnica che denunciava questi mali. Vi sono quindi responsabilità, quanto meno di imprevidenza (ad essere benevoli), forse anche di speculazione: il guaio è che in quella zona furono insediati edifici non solo privati ma anche pubblici; questo aggrava le responsabilità. Attendiamo che da parte delle autorità giudiziaria ed amministrativa siano individuate queste responsabilità.

Diamo atto al Governo di essere intervenuto con fondi che ci auguriamo risultino adeguati; ma, signor ministro, non possiamo celare le nostre preoccupazioni, perché non vorremmo si ripetessero errori già commessi; che affaristi – che già specularono in quella zona – tornassero ad essere protagonisti, dopo il grave dramma.

Noi liberali seguiremo con molta attenzione questa vicenda e le saremo vicini, onorevole ministro, anche perché all'amministrazione della protezione civile possano essere dati quegli strumenti che non la rendano vana.

CAMERA DEI DEPUTATI

SULLA CESSAZIONE DEGLI EFFETTI DELLA XIII  
DISPOSIZIONE TRANSITORIA DELLA COSTITUZIONE

Seduta notturna dell'8 marzo 1983

*Alcune proposte di legge costituzionale in materia di cessazione degli effetti della XIII disposizione transitoria della Costituzione, relativa al divieto di ingresso e soggiorno in Italia dei membri di Casa Savoia, sono discusse dalla Camera nelle sedute notturne dell'8 e del 15 marzo. Una delle proposte è di iniziativa di Bozzi e Mammì: «Abrogazione dei commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria della Costituzione» (C. n. 2524). La discussione si svolge anche sotto la spinta emotiva delle precarie condizioni di salute dell'ex sovrano Umberto II, gravemente ammalato.*

*Bozzi interviene in qualità di relatore del provvedimento. Egli riconosce come dopo «tanti anni di distanza dall'emanazione di quella norma proibitiva, di quella norma derogatoria, le ragioni che stavano alla base della medesima sono venute meno».*

**Bozzi, Relatore.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, la proposta di legge di revisione costituzionale che mi accingo ad illustrare molto brevemente fu presentata, da me e dall'onorevole Mammì, nell'aprile 1981. In realtà, sullo stesso tema, vi era già una proposta, che risale al 1979, del collega Trantino. Quindi si tratta di proposte formulate al di fuori di ogni stato di emotività.

Oggi non dobbiamo fare un processo: se vogliamo parlare di processo, questo lo hanno già compiuto la storia e il popolo italiano con il voto del 2 giugno 1946; né concedere amnistie o perdoni.

**Tessari.** Per altro c'è un processo ancora pendente: per gli eredi!

**Bozzi, Relatore.** Non dobbiamo essere presi da senso di pietismo; ciascuno nella propria coscienza sente gli impulsi dell'umanità, ma questa in ogni caso, non deve sopraffare la serenità della valutazione politica che dobbiamo compiere.

Ricordo che all'Assemblea costituente la XIII delle disposizioni transitorie e finali dette luogo a contrasti, anche molto vivaci. Vi è in questa di-

sposizione – dobbiamo riconoscerlo – una nota di odiosità, come è in ogni norma che stabilisce l'esilio o priva taluno, permanentemente, dei diritti civili e politici. Tuttavia allora tale nota di odiosità, che fu denunciata, fu superata per una considerazione che ho ricordato nella mia relazione e che fu riassunta dall'onorevole Dossetti con queste parole molto incisive: «Nella presente situazione storico-politica è necessario un provvedimento di difesa dello ordine repubblicano». Ricordo che l'onorevole Aldo Moro fece un richiamo ad esigenze di sicurezza. In quel momento di trapasso dal regime monarchico al regime repubblicano vi era, cioè, la preoccupazione non infondata che il permanere nel territorio nazionale di esponenti di casa Savoia potesse provocare delle insidie alla Repubblica nascente. Si trattò, quindi, di una ragione di sicurezza.

Si notò, allora, che questa XIII disposizione derogava a principi, che furono definiti strutturali, della nostra Costituzione, e precisamente a quelli contenuti negli articoli 16 e 22 della Costituzione, di cui il primo vieta di privare dei diritti civili qualunque cittadino e il secondo stabilisce il diritto di circolare liberamente nel territorio nazionale. Quindi, si trattò di due deroghe giustificate da una situazione storico-politica particolare, da una situazione di necessità, a difesa della Repubblica nascente. Si trattò, più che di una norma giuridica in senso proprio, di un provvedimento *ad personam*.

Ora, le proposte di legge costituzionale in esame richiedono l'abrogazione del primo e del secondo comma della XIII delle disposizioni transitorie e finali. Su ciò richiamo l'attenzione dei colleghi, perché fino ad ora nell'opinione pubblica ed anche in interventi di parlamentari si è posto l'accento sulla questione del divieto di ingresso e di soggiorno in Italia dell'ex re e dei suoi eredi maschi. Questo è quanto previsto dal secondo comma; ma c'è anche il primo comma, che stabilisce il divieto, per tutti gli appartenenti a casa Savoia, di elettorato attivo e passivo e di assunzione di cariche pubbliche. Cito a memoria, ma credo che sia esattamente questo il contenuto della norma.

Secondo me, questi due principi sono strettamente collegati. Di ciò sono convinto, e vorrei che altri colleghi meditassero serenamente su questo aspetto. I due principi sono collegati; non si può, cioè, concepire un cittadino italiano (perché tali sono i Savoia) che risieda nel territorio nazionale come un cittadino permanentemente mutilato dei suoi diritti civili, cioè dei diritti scaturenti dal suo *status* di cittadino. Questo significherebbe, secondo me – lo dico con tutta convinzione –, il manifestare una persistente preoccupazione, un persistente timore della Repubblica nei confronti di un risorgente legittimismo monarchico. La Repubblica non deve avere di tali preoccupazioni. Io credo che nessuno possa serenamente preoccuparsi del fatto che un Savoia possa votare o possa, al limite, essere eletto consigliere comunale o senatore della Repubblica. Ciò non può rappresentare un pericolo per il nostro Stato e per la nostra forma istituzionale. Diamo questo senso di sicurezza in noi stessi.

Onorevoli colleghi, dobbiamo riconoscere che, a tanti anni di distanza dall'emanazione di quella norma proibitiva, di quella norma derogatoria, le ragioni che stavano alla base della medesima sono venute meno. Questa norma è una sopravvivenza anacronistica, e credo che non faccia nemmeno onore a noi stessi. In Italia, il passaggio dalla monarchia alla Repubblica non destò traumi; il popolo italiano dette prova di grande maturità civile e politica. Abbiamo avuto dei partiti monarchici ed oggi in Parlamento non ne è rappresentato più nessuno; anche nel paese, che io sappia, non ci sono raggruppamenti politici di legittimismo. Del resto, dobbiamo ricordare che, in periodo di monarchia, operò attivamente un partito repubblicano, e non vedo niente di male nel fatto che, sotto la Repubblica, possa operare, come in passato ha operato un partito monarchico.

**Trantino.** Onorevole Bozzi, io sono un deputato monarchico, per completezza della sua analisi.

**Mammì.** Non ce ne eravamo ancora accorti! (*Si ride*).

**Bozzi, Relatore.** Credo pertanto che l'Assemblea debba approvare l'abrogazione di entrambe le norme contenute nella XIII delle disposizioni transitorie e finali della Costituzione.

Si tratta, onorevoli colleghi (e metto l'accento su questo punto), di un atto unilaterale, che non è conseguenza di una negoziazione, diciamo così, con l'altra parte, che non esiste; è un atto che la Repubblica compie da se stessa, sulla base di una meditazione sulla mutata situazione politica. Noi non dobbiamo porre condizioni, né fare richieste di accettazione di questo o di quello.

Ecco, queste sono le ragioni di fondo per le quali raccomando l'approvazione delle proposte di legge (*Applausi*).

*Nella medesima seduta il Ministro di grazia e giustizia Clelio Darida, pur ricordando la necessità di una procedura di revisione costituzionale, indica la possibilità che il Parlamento adotti «un provvedimento legislativo al fine di promuovere anticipatamente norme dirette a consentire in via straordinaria il rientro di Umberto di Savoia in Italia, anche se, per procedura prevista dalla Costituzione, l'intera eventuale modifica della XIII disposizione transitoria dovesse attendere ancora tre mesi». Ciò induce Bozzi a chiedere il rinvio della discussione, in maniera che il Comitato dei nove possa esaminare la questione.*

**Bozzi, Relatore.** Signor Presidente, debbo dichiarare che, dopo queste dichiarazioni del guardasigilli, io sono un po' confuso!

**Presidente.** Anch'io!

**Bozzi, Relatore.** Non si tratta di emendamenti, ma vi è pur sempre una prospettazione di ipotesi che potrebbero essere raccolte dalla Camera: anzi, c'è un esplicito invito da parte del Governo a considerarle. Io vorrei valutarle un po' meglio, anche per trarre le conseguenze che mi riguardano come relatore di una certa proposta; non potrei aderire a eventuali, diverse soluzioni.

Per queste ragioni, signor Presidente, credo sia opportuno rinviare il seguito della discussione, in modo che nel frattempo possa essere convocato il Comitato dei nove per un esame delle varie questioni.

Seduta notturna del 15 marzo 1983

*Nella seduta notturna del 15 Bozzi si riserva di comunicare le conclusioni del Comitato dei nove al momento debito.*

**Bozzi, Relatore.** Come era previsto nella mia richiesta di rinvio, si è riunito il Comitato dei nove, il quale ha esaminato gli emendamenti presentati sulla proposta di legge costituzionale in esame. Mi riservo di comunicare le conclusioni del Comitato circa il parere sui vari emendamenti al momento debito.

*Chiusa la discussione sulle linee generali, il seguito del dibattito, con le repliche del relatore e del rappresentante del Governo, è rinviato ad altra seduta.*

*Tuttavia il provvedimento non sarà più discusso, anche perché Umberto di Savoia muore il 18 marzo a Ginevra.*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUI RAPPORTI TRA LA  
PROCURA DELLA REPUBBLICA DI ROMA  
E IL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

Seduta pomeridiana del 18 marzo 1983

*La procura della Repubblica di Roma aveva incriminato numerosi membri del Consiglio superiore della magistratura per il reato di peculato continuato aggravato, consistente, secondo l'addebito, nell'aver distratto a proprio profitto dal 1° luglio 1981 al 30 settembre 1982 parte dello stanziamento destinato al CSM, per complessivi 32 milioni di lire circa, per generi alimentari vari.*

*Con l'interpellanza n. 2-02454 Bozzi chiede al Presidente del Consiglio dei ministri di conoscere quali sono gli intendimenti del Governo, nel rispetto delle competenze riservate al CSM e alla magistratura, in ordine all'incriminazione di trenta membri del Consiglio, «vicenda che ha creato difficoltà di ordine istituzionale e determinato grande preoccupazione nell'opinione pubblica».*

*Bozzi, nello svolgere la sua interpellanza, parla di «deviazione terribile delle istituzioni», auspicando da parte del magistrato, sia pubblico ministero, sia giudice istruttore, «un più vivo e più acuto senso di responsabilità del potere di cui dispone». Egli invita inoltre a varare la riforma dell'ordinamento giudiziario prevista dalle disposizioni transitorie della Costituzione.*

*Nella sua risposta a nome del Governo, il Ministro di grazia e giustizia Darida ricorda, tra l'altro, la necessità di svolgere «azioni di stretta ortodossia costituzionale che evitino, in un modo o nell'altro, conflitti fra organi dello Stato che possano mettere in pericolo il regolare funzionamento delle istituzioni».*

**Bozzi.** Credo che siamo tutti d'accordo, in quest'aula, nel constatare che ci si trova di fronte ad una vicenda amara e triste, che ha suscitato scalpore nell'opinione pubblica, e che è il tema del giorno: una vicenda amara e triste per tutti, ma vorrei dire in modo più spiccato per quanti appartengono ad una famiglia di magistrati ed hanno essi stessi indossato la toga. Io non so se vi sia un regista, onorevoli colleghi, in questa vicenda: vi sono però dei fatti stranamente coincidenti sullo stesso scenario.

È un caso, ad esempio, che alla decisione del Consiglio superiore della magistratura che condanna in sede disciplinare alcuni magistrati segua immediatamente la sentenza del giudice istruttore di Roma che assolve alcuni imputati della loggia P2? Io concordo, ovviamente, con quanto ha detto ora l'onorevole Reggiani, il quale ha rilevato che si tratta di piani diversi, penale e disciplinare, non coincidenti; osservo però che la direzione di marcia è opposta, dunque, in una simile contestualità, c'è, o almeno ci potrebbe essere, una sorta di polemica.

Ora, le ipotesi sono due: o veramente il Consiglio superiore ha compiuto delle scorrettezze, penalmente rilevanti, oppure il pubblico ministero ha usato dei suoi poteri al di fuori della sua competenza, e cioè irregolarmente. Io non so quale delle due ipotesi scegliere.

**Caradonna.** Il reato c'è!

**Bozzi.** L'una e l'altra ipotesi denunciano una situazione di deviazione terribile delle istituzioni: tanto se sia da imputare al Consiglio superiore, quanto se lo sia al magistrato.

Io, per principio, non amo fare mai i processi al di fuori del processo, senza conoscere le carte, le testimonianze, gli atti: è quella una cattiva abitudine cui molti si abbandonano, taluni anche in quest'aula. Qui però si evidenzia una situazione di contrasto: qualcuno ha parlato addirittura di faida, di guerra per bande. Diciamo, come è detto nell'interpellanza presentata dal collega Battaglia e da me, che c'è un contrasto obiettivo di situazioni. Vedete, onorevoli colleghi, io sono felicissimo, come tutti voi, che in questo paese non vi siano degli intoccabili, che la magistratura sia veramente indipendente e non guardi in faccia nessuno, procedendo per la sua strada nella maniera in cui l'osservanza della legge le impone. Però, allo stato degli atti, onorevole De Cataldo – sentiremo cosa dirà il ministro –, le imputazioni sono veramente risibili.

**De Cataldo.** Esiste una imputazione risibile? Qual 0è? La contravvenzione è una imputazione risibile?

**Presidente.** Onorevole De Cataldo, lei ha già svolto la sua interpellanza; la prego di non interrompere l'onorevole Bozzi.

**Caradonna.** È una interruzione parlamentare.

**De Cataldo.** Come si fa a stabilire una graduatoria?.

**Bozzi.** Sono dei fatti che, quanto meno sotto il profilo soggettivo, prospettano incertezze enormi. Non so se, ad esempio, prendere un caffè, o dare venticinquemila lire di mancia al vigile urbano, di guardia alle nostre macchine, rappresenti un fatto doloso di peculato.

Chiedo scusa alla sua sensibilità linguistica, onorevole De Cataldo, per

aver parlato di imputazioni risibili. Ma comunque i fatti sono quelli che sono.

C'è una osservazione – vado un po' al di là dei particolari della vicenda romana – da fare; cioè, il magistrato dispone di una somma di poteri enormi. Non sono tra coloro che vogliono imbrigliare la indipendenza della magistratura, e anzi ritengo che, se questa indipendenza qualche volta comporta un costo, è bene che lo si paghi per salvare la indipendenza dei giudici, che rappresenta un grande bene per tutti.

Dobbiamo constatare obiettivamente che, da qualche tempo a questa parte, esistono procedure che, applicate con intenti protagonisti, si risolvono in una bolla di sapone. Infatti, tutti ricordano casi di mandati e ordini di cattura, con gravi imputazioni, che al loro apparire sollevano grande scalpore, e ai quali sono seguite la caduta degli indizi e la immediata scarcerazione. Non si tratta di fatti episodici, anche se c'è da dire che il giudice può sbagliare: e guai se non sbagliasse, dal momento che è un uomo come tutti gli altri e che vive nella società dei tuoi tempi.

Però ci troviamo di fronte ad una ripetizione di questi comportamenti, soprattutto topograficamente localizzati, che suscita obiettive preoccupazioni nei cittadini.

Noi tutti vorremmo che, nell'esercizio dei suoi poteri, tanto difficili e tanto penetranti, che addirittura a volta mettono in pericolo l'*habeas corpus* del cittadino, il magistrato in genere, sia il pubblico ministero, sia il giudice istruttore, avesse un più vivo e più acuto senso di responsabilità del potere di cui dispone.

Si è creata ora una situazione difficile e non voglio entrare nella discussione sulla quale si è soffermato il collega Reggiani: cioè, se fosse il caso o meno di sciogliere il Consiglio superiore della magistratura. A questo riguardo ho una opinione personale, che ho riportato in qualche mio lavoretto: dubito della legittimità costituzionale dell'articolo 31 della legge del 1958 che affida al Capo dello Stato, come tale, che al tempo stesso è componente del Consiglio superiore della magistratura, il potere di scioglierlo sotto la copertura del potere esecutivo.

Dico anche che politicamente ha fatto bene il Presidente Pertini ad evitare il blocco immediato del funzionamento del Consiglio superiore della magistratura: nondimeno, detto questo, se la situazione dovesse ancora protrarsi in questi termini, credo, onorevoli colleghi, che si verificherà un groviglio di difficoltà, per lo stesso Consiglio, e non solo per il merito che richieda serenità di lavoro, cui taluno giustamente ha fatto riferimento, ma anche sotto il profilo della legittimità.

Non vorrei che in un domani i provvedimenti adottati dal Consiglio superiore della magistratura fossero inficiati di illegittimità; di qui l'esigenza importantissima di procedere con grande rapidità.

Vorrei adesso, concludendo, fare una considerazione di carattere più generale. Qual è il fenomeno cui assistiamo, che si va ripetendo a Roma e

altrove (a Roma magari in maniera più acuta, per ragioni ambientali, storico-ambientali, definiamole così). Se non guardiamo a queste cose, in un momento in cui parliamo di volontà di riforma delle istituzioni, veramente ci riduciamo a fare una piccola cronaca, amara e triste. Qui esistono due tendenze: quella alla criminalizzazione e quella a spostare il processo dall'esito dibattimentale alla comunicazione giudiziaria!

Mi soffermo sul primo aspetto, quello della criminalizzazione. C'è questa tendenza dei magistrati – a Roma e altrove (qualcuno dice anche a Torino, non lo so) –, e perché esiste questa tendenza? È un sopruso della magistratura o c'è, non dico una giustificazione, ma una spiegazione storico-politica? Io credo che ci sia una spiegazione storico-politica, ed è che noi viviamo una fase di grande corruzione. Non ci sono più, onorevole Presidente, le sanzioni proprie degli illeciti; all'illecito amministrativo non si risponde più, di regola, con sanzioni disciplinari (sarebbe la sanzione confacente); ad altri illeciti politici non si dà la sanzione politica. C'è la «licenza di tangente», e allora io penso – credo, do un'interpretazione – che c'è questo risveglio nella magistratura di voler surrogare a tali carenze sanzionatorie, usando – magari impropriamente, magari forzando la legge, talvolta – l'arma del reato là dove la sanzione propria avrebbe dovuto essere diversa.

Questo è il fenomeno. E se questo è il fenomeno, allora la terapia deve essere diversa. Certo, onorevole Darida, mettiamo finalmente mano alla riforma dell'ordinamento giudiziario: è previsto dalle disposizioni transitorie della nostra Costituzione, ma ancora, grosso modo, sta là, soprattutto nella fase del tirocinio. Diamo mano alla tipizzazione delle sanzioni disciplinari, alle quali io sono largamente favorevole, salvo qualche modificazione che si può attuare come in tutte le cose!

Ma il problema è più vasto, il problema è quello del funzionamento delle istituzioni di questo paese. È, come è stato detto da qualche collega, la questione morale che riaffiora, e riaffiora oggi acuta in questa triste vicenda (*Applausi*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUL BILANCIO DELLO STATO

Seduta del 28 marzo 1983

*Il disegno di legge recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1983 e bilancio pluriennale per il triennio 1983-1985» (C. n. 3630), presentato dal Governo il 5 agosto 1982, viene discusso in Aula dall'8 novembre 1982 al 29 marzo 1983.*

*Bozzi interviene nella penultima seduta annunciando, a nome del gruppo liberale, il voto favorevole al provvedimento. Egli adduce due motivazioni: la prima è il riconoscimento al Governo Fanfani di stare facendo il massimo in una situazione di grave crisi economica e finanziaria, la seconda motivazione inerisce alla questione di fiducia posta dal Governo, che egli valuta «indispensabile» al fine di superare l'ostruzionismo dell'opposizione.*

*Nella medesima seduta si svolge la votazione sulla questione di fiducia posta in riferimento all'articolo 2 del disegno di legge, che vede 325 voti a favore, 211 contrari e 5 astenuti. Nella seduta del 29, proseguita nel giorno successivo, il provvedimento viene approvato con 288 voti favorevoli, 166 contrari e 6 astenuti.*

*Dopo l'approvazione del Senato, nella seduta antimeridiana del 27 aprile, diviene la legge 28 aprile 1983, n. 133.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevoli ministri, il gruppo liberale voterà a favore, per due motivi. Innanzi tutto, perché ritiene che, nella difficile situazione economica e finanziaria in cui il paese versa e per la quale ogni cittadino è chiamato a sopportare pesanti sacrifici, il Governo Fanfani stia compiendo tutte le azioni necessarie per avviarci ad uscire dal tunnel e a riprendere la via dello sviluppo.

Dicevo che i cittadini italiani sono chiamati a pesanti sacrifici. Vorrei al riguardo ricordare alcuni punti essenziali della nostra politica, della politica liberale. Il primo è che bisogna porre uno «stop» alle imposizioni tributarie. Onorevoli ministri, siamo al punto della saturazione. Il cittadino può sopportare sacrifici, ma esiste un livello di rottura al di là del quale un'ulteriore imposizione tributaria diventa controproducente.

La seconda esigenza è che l'apparato pubblico (e con ciò intendo riferirmi all'amministrazione diretta ed a quella indiretta) eroghi al cittadino

che paga i tributi le controprestazioni, cioè i servizi, cioè tutte quelle attività che sono indispensabili, e che le dia nel modo migliore e nei tempi migliori.

Il terzo punto della nostra politica, onorevoli ministri, è che si evitino tutte le spese improduttive, tutti gli sprechi, che contengono un aspetto negativo non soltanto economico ma anche, se consentite, morale.

Il secondo motivo per cui noi diremo «sì» a questo Governo è che la posizione della questione di fiducia era indispensabile. Sappiamo bene, anche per esperienza personale, che il porre la questione di fiducia dovrebbe costituire fatto eccezionale nella vita di una democrazia rappresentativa, sorretta dal rapporto fiduciario: ma in questa circostanza era – ripeto – indispensabile farlo, per piegare non un'opposizione, ma un ostruzionismo. L'opposizione è elemento vitale per le democrazie, perché significa alternativa e creatività; l'ostruzionismo, come quello che è praticato ormai per consuetudine in questa Camera, è un fatto negativo, contrario alla Costituzione e alla vita democratica. (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).



## IX LEGISLATURA\*

\* Gli interventi nella Commissione bicamerale per le riforme istituzionali seguono quelli svolti in Aula e in commissione nel corso della IX legislatura.



CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA FORMAZIONE DEL I GOVERNO CRAXI

Seduta del 12 agosto 1983

*A seguito della crisi del V Governo Fanfani, ultimo governo della VIII legislatura, e delle dimissioni presentate dal Presidente del Consiglio il 29 aprile 1983, il Capo dello Stato, Sandro Pertini, procede allo scioglimento delle Camere convocando elezioni politiche anticipate. Il voto popolare del 26-27 giugno 1983 fa registrare una riduzione dei voti della Democrazia cristiana e la tenuta del Partito socialista guidato da Bettino Craxi, al quale, il 21 luglio 1983, il Presidente della Repubblica affida l'incarico di formare il Governo. Il 4 agosto 1983 Bettino Craxi forma il suo I Governo di pentapartito, sostenuto da DC, PSI, PSDI, PRI e PLI.*

*Il dibattito sulle comunicazioni del Governo, iniziato il 9 agosto 1983, si conclude nella seduta del 12 agosto 1983 con la votazione sulla fiducia. L'esecutivo ottiene la fiducia della Camera, con 361 voti favorevoli, 243 voti contrari e 3 astenuti.*

*Nel suo intervento per il gruppo liberale, Bozzi si associa alle dichiarazioni svolte dal deputato liberale Zanone, che sottolineano il valore storico dell'incontro tra democrazia liberale e socialista. Bozzi si sofferma inoltre su uno dei cinque punti del programma di governo riguardante l'avvio del dibattito sulle riforme istituzionali, nato come progetto nella VIII legislatura, nonché sul tema del Consiglio di gabinetto, instaurato dal Governo Craxi come una sorta di Consiglio dei ministri ristretto, composto da quattro rappresentanti democristiani e da un rappresentante ciascuno degli altri partiti della coalizione.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, signori ministri, i deputati liberali voteranno la fiducia al Governo presieduto dal socialista onorevole Craxi. Nel suo intervento dell'altro ieri l'onorevole Zanone ha messo in evidenza le novità promettenti – così egli le ha definite – di questo Governo, pur sottolineando il permanere di qualche zona d'ombra. Questo Governo non rompe con le precedenti coalizioni, tuttavia pur nella continuità mi sembra di poter dire che esso presenta caratteri – uso un'espressione tratta dal vocabolario giuridico – di significativa novazione rispetto alle precedenti colleganze ministeriali. Questa di oggi si è rinvigorita anche per la

presenza, nei vari ministeri, di personaggi di grande rilievo politico e di vasta esperienza. Speriamo che non esplodano alterigie e protagonismi. La coalizione è rinvigorita soprattutto per una nuova volontà di operare che emerge dal programma e dal tono fermo e sobrio del discorso del Presidente del Consiglio. Siamo in presenza di nuova edizione della solidarietà democratica tra democristiani, socialisti e liberaldemocratici, con un giusto rilievo delle forze laiche contro tendenze egemoniche e bipolari.

A noi è piaciuto, onorevole Craxi, nel discorso di apertura e nella replica odierna, l'ancoraggio alle cose. Un discorso realistico, pragmatico, pervaso di preoccupazioni, responsabile. Non voglio indulgere alla segnaletica, però credo che se si può definire questo Governo politicamente come di centro sinistra, allora si tratta di un centro sinistra del tutto inedito. L'onorevole Zanone ha preso in esame il programma e ha rilevato in esso i punti di confluenza di un neoliberalismo, del quale del resto anche l'onorevole Craxi ha dato oggi atto nella sua replica. Non posso indulgiarmi sul programma, data la brevità della dichiarazione di voto; vorrei solo raccomandare al Presidente del Consiglio di adottare per la parte economica, le misure urgenti – nello scorcio dell'anno – indispensabili per avviare il risanamento economico nel 1984.

Vorrei svolgere qualche rilievo sull'aspetto istituzionale. Nella replica l'onorevole Craxi ha fatto giustamente intendere che la sigla della IX legislatura sarà quella delle riforme istituzionali. Egli desidera che siano incisive e profonde, non semplici aggiustamenti: su di esse sarà portata la dovuta attenzione nelle competenti sedi. Certo, bisognerà stabilire un nuovo rapporto tra Governo e Parlamento, ma, onorevole Amato, mi consenta di dire che non vedo la funzione sovrana del Parlamento ridotta, come ho ascoltato, a una funzione di «collaborazione» con il Governo.

Richiamo l'attenzione in modo particolare su tre punti. L'onorevole Zanone ha parlato della segmentazione della società, però a questa segmentazione si accompagna una diffusione dei centri di potere, con spinte da una parte anarchiche dall'altra corporative.

Ebbene è necessario che il potere politico eserciti un compito di sintesi, se no si andrà allo sbando, la sintesi è indispensabile per valutare le compatibilità senza l'esame delle quali non si può svolgere alcun programma né politico né economico. Il secondo punto è l'esatta impostazione che è stata data dal Presidente del Consiglio al rapporto tra maggioranza e opposizione. Il Governo non è il pedissequo esecutore della volontà della maggioranza, è un organo costituzionale a sé, autonomo, dinamico, al servizio del paese, non può quindi essere chiuso all'opposizione. Ma anche l'opposizione non si può rinserrare in se stessa; la via dell'alternativa non passa per la via di un suo preconetto e tetragono; occorre che l'opposizione sappia dare la dimostrazione della sua capacità di governo potenziale.

La terza considerazione è che a lei, onorevole Craxi, non è stato consentito di far uso dell'articolo 92 della Costituzione che le attribuisce il po-

tere di scegliere i ministri. Non mi sembra che si sia fatto uso di tale articolo; i principi sono stati piegati dalla necessità. Non vorrei però che lei, onorevole Craxi, dimenticasse l'articolo 95 della Costituzione; non è una sottigliezza formale ed accademica. Lei ha dato vita a un Consiglio di gabinetto, ebbene non vorrei che questo diventasse un direttorio che espropriasse i poteri di preminenza formale e sostanziale del Presidente del Consiglio. Va bene per il Consiglio di gabinetto, ma esso deve incidere sul versante della collegialità del Governo per rendere operativa e pronta l'opera del Consiglio dei ministri, per fare in modo che non sia una struttura feudale, come fino ad oggi largamente è stato, un Consiglio per ministri con spinte centrifughe. Quindi, onorevole Craxi, si avvalga dell'articolo 95 della Costituzione che le affida un compito istituzionale, squisitamente monarchico.

Vorrei ricordare, concludendo, un discorso che Filippo Turati pronunciò nel 1921 sul tema fondamentale della ricostruzione dello Stato. Erano tempi assai diversi da questi, con realtà e prospettive diverse: ebbene, io ritengo che le esigenze di oggi siano le stesse di ieri. Bisogna rifare lo Stato! Bisogna rifarlo contro i poteri alternativi, occulti o palesi; i contropoteri, l'antistato rappresentati dalla camorra, dalla P2, dalla criminalità organizzata e dalla mafia, dal terrorismo risorgente con sistematica coincidenza con l'avvio del nuovo Governo. Esiste l'esigenza di recupero del senso dello Stato! Noi vogliamo che il cittadino sia libero «dallo» Stato oppressore e burocrate, che svolge attività che non gli competono, che lo irretisce e lo frena nello slancio della sua energia creativa; vogliamo cittadini che vivano «nello» Stato quale garante delle libertà di tutti, dei singoli e della collettività, come garante della possibilità di espandersi delle opportunità individuali e comunitarie.

Con questi criteri, i liberali confermano la loro fiducia al Governo e gli garantiscono un apporto leale e costruttivo (*Applausi dei deputati liberali, dei gruppi del PRI, del PSI e al centro*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLE AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE IN GIUDIZIO  
E ALL'ARRESTO DEL DEPUTATO ANTONIO NEGRI

Seduta del 20 settembre 1983

*A seguito dell'elezione del professor Antonio Negri a deputato per la IX legislatura, la Camera dei deputati esamina quattro richieste di autorizzazione a procedere in giudizio ed all'arresto nei suoi confronti (Doc. IV, nn. 1, 2, 3, 4). Il caso Negri viene affrontato dalla Giunta per le autorizzazioni a procedere che propone la concessione di tutte le autorizzazioni a procedere in giudizio, nonché all'esecuzione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale.*

*In Aula, nell'ambito della discussione generale congiunta iniziata il 14 settembre 1983, la maggioranza degli interventi esclude l'esistenza di un intento persecutorio nei confronti del deputato Negri, con ciò motivando l'obbligatorietà della concessione dell'autorizzazione a procedere in giudizio e la conseguente obbligatorietà dell'emissione del mandato di cattura da parte del magistrato.*

*Nella seduta del 20 settembre 1983 l'esame delle domande di autorizzazione a procedere in giudizio ed all'arresto prosegue in via separata, in seguito alla presentazione di due questioni sospensive, analoghe ma autonome, da parte dei gruppi comunista e socialista, miranti a rinviare le deliberazioni sulla custodia preventiva sino alla sentenza di primo grado della corte d'assise di Roma.*

*Le due questioni sospensive sono respinte con un minimo scarto di voti (293 favorevoli, 300 contrari), registrando la non partecipazione al voto dei deputati radicali. Il dibattito parlamentare sul caso Negri si concluderà con la concessione dell'autorizzazione a procedere in giudizio e dell'autorizzazione alla cattura.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, questa vicenda parlamentare, che ha dato luogo ad un dibattito senza dubbio importante, è intessuta di elementi che definirei simbolici e provocatori. Era naturale che il discorso travalicasse i rigorosi confini dell'argomentare giuridico e investisse tempi di diversa portata. Il discorso, infatti, è caduto sulla carcerazione preventiva, sulla sua durata eccessiva, sul funzionamento in genere della giu-

stizia, sulla legislazione eccezionale, in particolare su quella dei pentiti, sul terrorismo, sulla pacificazione. Forse ci si è intrattenuti poco sulla situazione delle vittime del terrorismo, e forse non si è tenuto a sufficienza presente che il terrorismo ha ancora dei focolai pericolosi. Tutti i problemi che ho evidenziato e gli altri che sono stati qui dibattuti sono problemi reali, che attendono una risposta da parte nostra, però una risposta appropriata. Sarebbe un errore, onorevoli colleghi, un errore politico e giuridico, se a tali problemi noi rispondestimo distorcendo la funzione legittima dell'autorizzazione a procedere, per giunta in una situazione singola aggiungendo con ciò l'ingiustizia della disparità di trattamento.

Mi intratterò, credo soltanto per pochi minuti, sulla questione che in questo momento è al nostro esame, la questione sospensiva. Quale ne è la motivazione? La motivazione è che si devono acquisire ulteriori elementi che possano dare argomento per una valutazione serena e oggettiva. Io ho l'impressione che qui abbiamo, un po' tutti quanti, chi più chi meno, deviato dai binari che la Costituzione ci pone. Ma in sede di autorizzazione a procedere quale compito abbiamo? Quello forse di accertare la responsabilità dell'incolpato? No. Quello forse di rifare il processo sostituendoci all'autorità giudiziaria, cui la Costituzione assegna un'area riservata? Evidentemente no. Una volta che questa mattina, onorevoli colleghi, abbiamo concesso l'autorizzazione a che il processo continui, ora, in sede di esame dell'autorizzazione all'arresto, abbiamo un solo compito: considerare se gli elementi acquisiti siano sufficienti per valutare se si debba dire sì o no all'arresto. E quale criterio seguiremo, sempre sul piano rigorosamente giuridico? Dobbiamo fare una comparazione fra due situazioni; ci troviamo dinanzi a due interessi costituzionali egualmente protetti, e dobbiamo vedere quale di essi prevalga sull'altro.

Quali sono questi due interessi? L'interesse a che la giustizia prosegua il suo corso, rispettando la legge, che in questa fattispecie penale fa obbligo del mandato di cattura; l'interesse a che il Parlamento non sia turbato nella sua funzionalità. Questa è la valutazione che dobbiamo compiere, questa è la comparazione alla quale siamo chiamati. Ora, domando con tutta serenità: abbiamo o non abbiamo gli elementi sufficienti per fare tale valutazione? Ma vi è una contraddizione tra il concedere l'autorizzazione alla prosecuzione del processo e il dire che oggi mancano gli elementi per fare questa seconda valutazione, questa seconda comparazione.

Io mi rifarò a quanto ha detto giorni fa l'onorevole Loda, del gruppo comunista, che io conosco (siamo entrambi membri della Commissione affari costituzionali) e di cui apprezzo la serietà e l'acutezza. L'onorevole Loda, in sede di discussione sulla autorizzazione alla continuazione del processo, ha detto: «Siamo partiti dalla lettura dei capi d'imputazione, dai reati più gravi contestati agli imputati ai meno gravi. Abbiamo ripercorso perciò unitariamente la struttura fondamentale dell'accusa nei suoi confronti, dell'insurrezione all'associazione sovversiva, alla banda armata: un esame compiuto».

to, sereno, approfondito». E qual è la conclusione? Ve la leggo. La conclusione è che «il processo ha retto alla prova del nostro esame». Ed aggiunge anche una critica al relatore nel punto in cui, riferendosi al giudice istruttore, egli parlava d'una parte di teorema, che sarebbe stato preconstituito ai danni del deputato Negri.

Ed allora gli elementi per decidere ci sono, questo accertamento di ulteriori elementi non è necessario. In linea di principio noi potremmo respingere la sospensiva e negare anche l'autorizzazione all'arresto, quando arriveremo al giudizio di comparazione tra i due interessi indicati.

Ma vorrei fare una seconda considerazione, signor Presidente, che mi porterebbe quasi – me ne sono astenuto – a profilare l'inammissibilità della questione sospensiva, non sotto l'aspetto prospettato questa mattina dal collega Pazzaglia, ma sotto un altro aspetto, forse più importante. In sostanza, questa sospensiva, che cosa domanda, che cosa chiede? Si rivolge all'autorità giudiziaria. Penso che il cittadino qualunque – ogni tanto sarebbe bene ricordarselo – potrebbe dire: «Ma, insomma, questo Parlamento, questa Camera dei deputati che cosa fa? La magistratura si rivolge alla Camera dei deputati perché pronunci il suo giudizio e la Camera dei deputati si rivolge alla magistratura perché le dia ulteriori elementi». Giochiamo forse di rimbalzo? Ma il profilo, onorevoli colleghi, è più sostanziale e sfiora il problema dell'equilibrio fra poteri sovrani. In sostanza, delle due l'una: o noi con la sospensiva ci rimettiamo al giudizio dell'autorità giudiziaria e, quindi, ci spogliamo delle nostre competenze, facciamo un'abdicazione (ipotesi di cui è inutile sottolineare l'assurdità), oppure ci riserviamo dopo l'emaneazione della sentenza (e qui non si capisce bene se deve essere il dispositivo o deve essere la sentenza depositata; ma questo è un problema secondario) di farne una rivalutazione dal punto di vista giudiziario e politico, sostituendoci in quella fase al magistrato, dicendo: «Hai fatto bene, hai fatto male». Ma anche questo non lo possiamo fare. Questo è uno sconfinamento di poteri. La domanda di sospensiva turba l'equilibrio dei poteri ed è cosa molto grave, che va, onorevole Presidente, al di là del caso deciso.

Il mio discorso è finito. Abbiamo gli elementi, non possiamo rimetterci all'autorità giudiziaria, non dobbiamo emettere una sentenza, dobbiamo soltanto compiere quella valutazione comparativa della quale ho parlato, gli elementi per farlo sono sufficienti. Decidiamo. Vedremo dopo, questa sera o domani, se ci sono gli elementi a favore dell'una o dell'altra scelta. Ma questo è un altro problema; in questo momento parlo solo della sospensiva, della inammissibilità, dell'inopportunità, della illegittimità della sospensiva. Sono in gioco, e credo di non esagerare, i principi fondamentali dello Stato di diritto. Il deputato Negri nel suo discorso – che non voglio definire e che comunque ho ascoltato con interesse – ha parlato contro lo Stato di diritto, però si è dimenticato che nello stesso momento in cui lo contestava, cercava di avvalersene, invocando uno dei principi portanti, qual è,

appunto, la prerogativa dell'immunità parlamentare, che, ricordiamolo sempre, non tutela il parlamentare, ma tutela esclusivamente l'istituto, la funzionalità del Parlamento.

Credo che nei momenti difficili, in Parlamento e fuori di esso, dobbiamo attenerci ai principi e alla legge. I principi e la legge, infatti, sono l'unico ancoraggio sicuro; tutto il resto è emotività, è cosa che passa. I principi restano.

Mi auguro che la Camera dei deputati anche in questa circostanza sappia rendere ossequio alla legge e la faccia prevalere sugli interessi di casta (*Applausi al centro - Congratulazioni*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLE MOZIONI ISTITUTIVE DELLA COMMISSIONE  
PARLAMENTARE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

Seduta del 3 ottobre 1983

*Le Camere tornano ad affrontare il tema delle riforme istituzionali. Il processo riformatore era stato avviato nella VIII legislatura attraverso due comitati di studio della Camera e del Senato, presieduti rispettivamente dal deputato Riz e dal senatore Bonifacio, incaricati di predisporre un inventario ragionato delle proposte di revisione costituzionale pendenti in Parlamento e di effettuare una ricognizione dei suggerimenti emersi in sede politica e delle eventuali necessità di modifiche ai Regolamenti parlamentari. I due comitati avevano concluso i lavori nell'ottobre 1982. Il 14 aprile 1983, con l'approvazione di una mozione della Camera (n. 6-00113) e di un ordine del giorno del Senato (n. 1), i due rami del Parlamento deliberavano di istituire la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali. L'anticipato scioglimento delle Camere aveva impedito di dare attuazione a tali deliberazioni.*

*Nella IX legislatura i due rami del Parlamento approvano due mozioni di analogo contenuto con cui si istituisce la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali (Camera n. 1-00013, Senato n. 1-00008). Alla Commissione spettano compiti preparatori e di studio per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e legislativa da sottoporre alle Camere che compiranno le scelte definitive mediante gli strumenti costituzionali appropriati. Le proposte della Commissione debbono ispirarsi ai principi di efficienza e di stabilità governativa e garantire una maggiore trasparenza e tempestività dei procedimenti deliberativi, al fine di «rafforzare la democrazia politica repubblicana». Le mozioni istitutive escludono dai lavori della Commissione alcuni temi giudicati «maturi ed urgenti», tra cui la riforma delle autonomie locali, l'ordinamento della Presidenza del Consiglio e la nuova disciplina dei procedimenti d'accusa, per evitare interferenze con i lavori legislativi in corso, assegnando il termine di un anno per la conclusione dei lavori.*

*Il 3 ottobre 1983, la Camera esamina le mozioni Almirante n. 1-00006 e Bozzi n. 1-00013. Bozzi interviene per illustrare la mozione di cui è primo firmatario, richiamando i contenuti dell'analogo risoluzione presentata nell'VIII legislatura (n. 6-00113). Bozzi sottolinea l'improrogabile necessità di af-*

*frontare il discorso sulle riforme istituzionali, sostenendo che l'impianto di fondo della Costituzione va mantenuto, in quanto i valori espressi nella Carta fondamentale restano validi sia in tema di principi fondamentali, sia per la parte seconda, cosiddetta organizzatoria, in cui si delinea il nucleo di regime della democrazia rappresentativa. Analizzando brevemente i problemi su cui la Commissione è chiamata a lavorare, Bozzi prefigura la necessità di conferire maggiore autorevolezza al Governo e al Parlamento nello svolgimento dei rispettivi ruoli e di garantire il rispetto per il pluralismo attraverso lo sviluppo di una cultura della coalizione. L'intervento si conclude con un richiamo alla tensione etico-politica che caratterizzò il lavoro dell'Assemblea costituente, cui Bozzi prese parte, auspicando, sulla mozione, una possibile convergenza con le opposizioni, soprattutto quella comunista.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, la mozione che mi accingo ad illustrare brevemente si rifà alla risoluzione che fu approvata dalla Camera nell'aprile di quest'anno; i giuristi direbbero che questo è un documento per *relationem*, per riferimento, cioè, ad un altro documento.

Il tema delle riforme istituzionali ha avuto vicende da fiume carsico: momenti di alto interessamento, cadute, indifferenza. Hanno tenuto il campo – e lo tengono ancora, in parte – due opposte tendenze. Una, che potrei definire feticistica, sostiene che non bisogna fare nulla, che bisogna lasciare le cose come sono, che la Costituzione è valida, ma che non sono stati coerenti i comportamenti delle forze politiche e sociali, che vi sono state inadempienze. L'altra, che definirei iconoclastica, ritiene che si debba mandare tutto all'aria per avviarsi alla seconda Repubblica. Bisogna tenersi lontani dall'una e dall'altra tendenza.

Vi è poi, ancora, chi dice che il discorso sulle riforme istituzionali è una sorta di alibi per coprire la fuga dalle responsabilità: c'è un *deficit* politico immenso, per cui – si sostiene – si adopera la divagazione delle riforme istituzionali.

Io credo che sia giunto veramente il momento di portare nelle Camere il discorso su tali riforme. Si è largamente dibattuto nelle università, in convegni dei partiti, in tavole rotonde e sulla stampa, ma adesso il tema deve venire nella sua sede istituzionale, che è il Parlamento, e vi deve venire nella sua globalità, non sporadicamente, in occasione di questa o di quella particolare riforma.

Certo, c'è un problema di comportamento; nessuno di noi può negare che di fronte alla Costituzione del 1948 vi siano state larghe inadempienze delle forze politiche e sociali. Non basta – anche questa è un'osservazione ovvia – stabilire nuove regole del gioco; ciò è certo importante, perché le riforme sono come dei binari, ma bisogna che queste regole, poi, siano rispettate, che il gioco sia giocato, e bene, se si vuole una democrazia – per usare un termine sportivo – di «serie A». Rifacciamo, quindi, le

regole del gioco là dove è necessario, ma cerchiamo di impegnarci anche a giocare bene in senso democratico; quindi, all'«eteroriforma», alla riforma mediante la legge, accompagnamo anche l'«autoriforma», mediante i comportamenti coerenti.

Vi è nella mozione oggi in discussione, così come nella risoluzione, approvata nello scorso aprile, un limite fondamentale che non va travalicato. Qui non si tratta di prefigurare una seconda Repubblica: l'impianto di fondo della Costituzione è e resta valido; e, se i colleghi consentono, direi che resta valido non solo nella prima parte, come comunemente si riconosce, in quella prima parte che riguarda i diritti di libertà, dominata dalla forza espansiva dell'articolo 3, secondo comma, che prevede una tutela del cittadino, anzi dell'individuo, tale da poter resistere alle insidie ed alle minacce delle moderne tecnologie: una forza espansiva che è quasi un ponte lanciato verso l'avvenire, senza approdi definitivi. La Costituzione del 1948 va tutelata e rispettata anche nella seconda parte, in quella cosiddetta organizzatoria, là dove si delinea il nucleo di regime, la democrazia rappresentativa. Si potranno portare degli aggiustamenti anche incisivi, però il nucleo di regime, la democrazia rappresentativa, deve rimanere intatto.

La Commissione che si intende istituire è lo strumento – noi riteniamo – adeguato. Su questo punto si dibatterà molto nell'aprile scorso ed io non vi tornerò. La Commissione ha dei compiti – come dire – ricognitivi e propositivi: ricognitivi, di diagnosi delle cause e delle disfunzioni italiane; propositivi dei rimedi, delle terapie indispensabili perché ai malesseri istituzionali si possa porre riparo. Quindi, la Commissione né sostituisce il Parlamento, né impedisce che il Parlamento svolga la sua normale attività, anche in materia di riforme istituzionali. Si tratta quindi di una Commissione di studio e di preparazione.

Il nostro discorso, oggi, è – come dire – il discorso sul metodo, non il discorso sul merito delle riforme. Né la mozione, né la risoluzione prefigurano delle soluzioni; esse indicano dei problemi, taluno ha detto troppo abbondantemente. Non lo so. Forse qualcuno manca, nonostante l'apparente abbondanza; comunque, non ci sono confini predeterminati e rigidi. Non si prefigura nessuna soluzione: si vedrà in sede di Commissione, e in quella sede si faranno le proposte alle Camere, perché le Camere compiano le scelte definitive e le attuino mediante gli strumenti costituzionali appropriati.

Consentiranno i colleghi che io faccia un accenno a quelli che mi sembrano essere i malesseri più diffusi e profondi del nostro apparato istituzionale. Noi siamo in una situazione, che definirei schizofrenica, tra società e Stato. Altra volta ho avuto occasione di dire che in Italia vi è «troppo Stato» e, allo stesso tempo, «poco Stato»: uno Stato che fa quello che non dovrebbe fare e non fa quello che dovrebbe fare, lo Stato inteso nella sua funzione di garanzia, nella sua funzione di giusto intervento. Vi è una società che si sviluppa, che esplode, ed un apparato istituzionale che non le

tiene dietro. Di qui, spinte di varia natura, soprattutto anarchiche e corporative, che determinano domande diverse, contraddittorie a volte, e la difficoltà, in conseguenza, dell'apparato istituzionale di dare una risposta, di fare una sintesi, di esprimere un giudizio di compatibilità.

È un difetto di tutte le democrazie occidentali, più o meno, secondo le tradizioni storiche. Ma da noi è molto acuto. Ecco dove dobbiamo mettere il bisturi. Dobbiamo fare in modo che nell'apparato dello Stato non ci possa essere un Governo autorevole se non c'è un Parlamento autorevole. Io non so distinguere tra centralità e primato: queste nuove formule mi restano molto oscure.

Governo e Parlamento: l'uno e l'altro devono essere efficienti nello svolgimento dei loro rispettivi ruoli, per dare una risposta a questa società segmentata, frammentata, in cui il potere è sempre più diffuso e in cui, di conseguenza, è difficile l'opera di sintesi, il giudizio di compatibilità, in definitiva la risposta, che non viene, o viene malamente, in ogni caso tardivamente.

Dobbiamo, inoltre, rispettare quello che è l'aspetto specifico della società italiana, causa di debolezza istituzionale ma, al tempo stesso, di ricchezza sociale e culturale, il pluralismo, non indulgendo ai facili trasporti. Questo pluralismo ci costringe a coalizioni; dobbiamo quindi cercare di individuare le regole necessarie per una cultura della coalizione, che finora è mancata, il rapporto, cioè, fra il principio collegiale del Consiglio dei ministri ed il principio monocratico del Presidente del Consiglio. L'uno non deve essere soffocato dall'altro.

In sostanza (e non voglio trattenermi oltre su aspetti di merito: avevo detto che sarei stato breve e mantengo la promessa), dobbiamo fare in modo di realizzare una democrazia del consenso in una società pluralistica e conflittuale. È un problema difficile, è il problema di tutte le democrazie ad industrializzazione avanzata. Consenso e pluralismo, esigenza di sintesi: così io vedo il nodo centrale del problema istituzionale italiano.

Cosa farà la Commissione se, come mi auguro, potrà finalmente aver vita? Debbo dire, proprio io che feci parte dell'Assemblea costituente, alla quale apportai qualche modesto contributo di pensiero e molta fede, che ho sempre una qualche trepidazione quando sento parlare di por mano alla riforma della Costituzione. E ciò non per feticismo, ma perché considero la Costituzione una grande tavola di valori e non vorrei che in questa fase storica, in cui si indulge forse troppo alla dissacrazione, si possa avere un pensiero finale nei confronti della nostra Carta costituzionale che, pur se superata in qualche punto, resta sempre un grande ancoraggio per la coscienza individuale e collettiva del paese.

Ma allo stesso tempo ho speranza che la Commissione lavorerà bene; ho fiducia che in essa si potrà determinare quella tensione etico-politica che fu propria dell'Assemblea costituente, tensione senza la quale non si costruisce niente di grande e di duraturo. E, a convalidare questa mia spe-

ranza, sta il fatto che la mozione, come già la risoluzione votata nell'aprile di quest'anno, non è la mozione di una maggioranza: apre alle opposizioni, apre ad una forte opposizione come quella comunista. Mi auguro che su di essa possa convergere il consenso di altre forze politiche, sicché nel suo seno non ci sia soltanto il confronto fra tutti ma anche la possibilità del consenso, se non di tutti, di molti (*Applausi*).

Seduta del 12 ottobre 1983

*Il Governo esprime parere favorevole sulla mozione Bozzi n. 1-00013 e parere contrario sulle mozioni Almirante n. 1-00006 e Rodotà n. 1-00014. Bozzi insiste perché si proceda alla votazione della mozione presentata. La dichiarazione di voto sulla mozione Bozzi n. 1-00013 è svolta dal deputato liberale Antonio Patuelli.*

*Si procede alla votazione congiunta delle parti identiche del dispositivo delle mozioni Almirante e Bozzi concernenti l'istituzione di una commissione bicamerale e la definizione dei suoi compiti, che sono approvate. Le premesse e la seconda parte del dispositivo della mozione Almirante sono respinte dall'Assemblea che approva il rimanente testo della mozione Bozzi, ritenendo preclusa la mozione Rodotà.*

**Presidente.** L'ordine del giorno reca il seguito della discussione delle mozioni Almirante ed altri (1-00006), Bozzi ed altri (1-00013) e Rodotà ed altri (1-00014), concernenti le riforme istituzionali.

Come la Camera ricorda, nella seduta del 4 ottobre scorso è stata chiusa la discussione sulle linee generali delle mozioni, è intervenuto il ministro Mammì e i presentatori delle mozioni hanno comunicato che rinunziavano alla replica.

Chiedo ora al ministro Mammì di esprimere il parere del Governo sulle mozioni presentate.

**Mammì, Ministro senza portafoglio.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, richiamandomi alle motivazioni che ho avuto modo di esprimere nella discussione sulle linee generali delle mozioni, comunico che il Governo accetta la sola mozione Bozzi n. 1-00013, mentre è contrario alle altre.

**Presidente.** Prima di passare alle dichiarazioni di voto, vorrei chiedere ai presentatori se insistano per la votazione delle mozioni presentate.

**Pazzaglia.** Sì, signor Presidente.

**Bozzi.** Sì, signor Presidente.

**Rodotà.** Sì, signor Presidente.

**Presidente.** Passiamo allora alle dichiarazioni di voto. Ha chiesto di parlare l'onorevole Pazzaglia. Ne ha facoltà.

**Pazzaglia.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, noi deputati del Movimento sociale italiano-destra nazionale consideriamo la decisione di istituire una Commissione bicamerale per la preparazione di riforme istituzionali un momento importante di questa legislatura. Tanto è vero che abbiamo presentato la mozione in esame al fine di sollecitare la Camera ad adottare una decisione una volta esauriti gli adempimenti in ordine alla costituzione del nuovo Governo. Consideriamo obiettivamente e generalmente importante questo momento qualunque sia il documento nel quale convergerà la maggioranza della Camera, perché l'istituzione di una Commissione bicamerale per la preparazione di riforme istituzionali offre la possibilità concreta di iniziare, dopo l'attività preliminare svolta nella scorsa legislatura nelle Commissioni affari costituzionali delle due Camere, un lavoro di riforma organico, un lavoro cioè che non sia episodico, disordinato, e sollecitato soltanto dal momentaneo interesse dell'opinione pubblica su singoli problemi, balzati clamorosamente in evidenza, ma che si muova dall'indagine sulle cause delle disfunzioni evidenti, e sia diretto a realizzare soluzioni idonee a rinnovarle.

Certamente il lavoro sarà caratterizzato dall'esistenza di opinioni diverse sulla riforma, e corre anche il rischio di essere condizionato dalla volontà di qualche parte politica, piccola o grande, di cambiare niente o quasi o di conservare in qualche modo situazioni di fatto e privilegi attuali. La nostra azione nella istituenda Commissione sarà volta contro questi condizionamenti (se si dovessero verificare), e nella direzione di un'ampia riforma delle istituzioni, nel convincimento che piccoli ritocchi aggraverebbero i mali che travagliano le nostre istituzioni e quindi il nostro paese.

Anche dal punto di vista della battaglia politica del nostro partito, noi consideriamo questa decisione un momento importante; la consideriamo una tappa rilevante della nostra battaglia pluriennale per la riforma profonda delle nostre istituzioni; battaglia un tempo isolata e duramente contrastata da tutti i partiti che si riconoscono nelle altre mozioni, ma recentemente valorizzata dal consenso popolare nelle elezioni politiche del 1979, e soprattutto in quelle del 1983, e che ha determinato anche ripensamenti di altre forze politiche, convintesi da qualche tempo che nelle condizioni attuali in cui versano le istituzioni non si può andare avanti.

Un Parlamento occupato dai partiti di potere non serve il popolo. Un Governo non in grado di decidere, perché ancor più del Parlamento schiavo dei partiti che lo sostengono e ne determinano la composizione, non risponde alle esigenze di uno Stato ordinato, moderno, ed efficiente. L'elezione diretta da parte del popolo del Presidente della Repubblica (il 61 per cento degli italiani sarebbe oggi favorevole secondo recenti indagini, ma a sostenerlo da tempo, e ancor più dopo le ritirate prudenti dei socialisti

verso una considerazione della questione in termini esclusivamente problematici, siamo soltanto noi del Movimento sociale italiano-destra nazionale) darebbe alla massima carica dello Stato un potere libero da condizionamento e compromessi, la cui indipendenza è garantita dal corpo elettorale e non soltanto dalla personalità di chi lo esercita.

Uno Stato, nel quale privilegi, guarentigie, immunità e concetti ottocenteschi non trovino albergo, è certamente quanto chiesto da tempo dal paese. Regioni che si trovano nelle condizioni di fatto che oggi registriamo non trovano sostenitori neppure in larga parte delle forze che le istituirono. I comuni e le province debbono essere ridisegnati, ad iniziare dalla elezione popolare dei sindaci e dei presidenti delle province, secondo nostre antiche proposte di legge, sempre ripresentate, e le idee recentissime, delle quali siamo per altro lieti, dell'onorevole De Mita, del partito repubblicano e del partito socialista.

Un rapporto tra imprenditore e lavoratore che esca dallo schema angusto e vecchio del rapporto salariale per elevarsi al livello della partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese: è questa la direzione in cui si muove l'attuale dibattito in Europa, anche sulla base di principi che noi professiamo in Italia sin dal nostro sorgere. Un riconoscimento delle rappresentanze del lavoro e della produzione e la conseguente regolamentazione del diritto di sciopero sono oggi istanze di tanti. Diciamo ancora che il rafforzamento, l'ampliamento e la maggiore garanzia delle libertà civili e politiche dei cittadini deve costituire poi il motivo dominante e il terreno sul quale fondare la riforma.

Non si deve dimenticare che la volontà della partitocrazia di usare, di disporre di molti diritti dei cittadini ha reso assai spesso impossibile a questi ultimi esercitare e financo vedersi riconosciuti i propri diritti; spesso per la mancanza di garanzie del cittadino nei rapporti con la pubblica amministrazione, ma altrettanto spesso perché la nostra Costituzione non prevede e non regola tali diritti. Ma tutto ciò – e ho indicato i problemi fondamentali in linea generale – non può impedire che riforme già mature possano essere intanto varate dai due rami del Parlamento. La formazione della Commissione bicamerale e l'*iter* della riforma, certamente lungo, non può ad esempio fermare l'esame e la decisione immediata nelle Camere di proposte mature sin dalla scorsa legislatura. Mi riferisco soprattutto alla proposta relativa all'abrogazione delle guarentigie dei ministri, fermata al Senato nella scorsa legislatura e che noi riteniamo possibile definire in pochi giorni nelle due Assemblee. E perciò riteniamo che su questo punto si debba decidere prima dei termini assegnati alla Commissione bicamerale e con la procedura urgente.

Ecco, onorevoli colleghi, le considerazioni che noi facciamo a conclusione di un dibattito interessante, molto serio, svoltosi in questa Assemblea. Se non si riforma lo Stato, non si superano le cosiddette crisi settoriali che travagliano l'Italia e che sostanzialmente sono conseguenza a

valle della crisi generale delle istituzioni. Convinti profondamente di questa esigenza, ci auguriamo che l'istituenda Commissione che deve, anche per quanto ho detto, essere nominata e costituita subito, possa lavorare a pieno ritmo, e che i risultati della sua opera siano obiettivamente validi. Ci auguriamo cioè, con tutto il nostro impegno e, direi di più, con tutta la nostra passione, che non venga delusa la grande speranza degli italiani, di tutti gli italiani, che si dia finalmente vita ad un nuovo Stato, moderno, efficiente, espressione reale di tutti i cittadini (*Vivi applausi a destra - Congratulazioni*).

**Presidente.** Ha chiesto di parlare l'onorevole Patuelli. Ne ha facoltà.

**Patuelli.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, il gruppo liberale voterà a favore della mozione che ha come primo firmatario l'onorevole Bozzi perché essa, sulla base dell'esperienza di oltre un terzo di secolo, indica la via per dare nuova funzionalità ed efficienza alle istituzioni, senza stravolgerne l'ispirazione e l'impianto di fondo, senza avviarci in sostanza ad una seconda Repubblica, senza limitare quindi le garanzie civili e politiche presenti nella Costituzione, elaborate in quella grande stagione di libertà seguita alla caduta del fascismo.

L'indirizzo liberale nel campo delle riforme istituzionali si prefigge tre obiettivi congiunti: maggiore responsabilità all'esecutivo, più forti poteri di controllo al Parlamento, più nette ed efficaci garanzie per il cittadino.

È indubbio che, in una società caratterizzata da alti livelli di tecnologia, non è un elemento assolutamente trascurabile il tempo occorrente ad assumere una decisione. Ebbene, il nostro processo di formazione delle decisioni è troppo lento rispetto alle esigenze imposte dalla realtà del mondo che ci circonda. Di conseguenza è necessario compiere uno sforzo di rinnovamento, pur osservando come principale limite la necessità di non intaccare i diritti civili e politici. Una moderna ed efficiente democrazia che sia in grado di compiere scelte tali da incidere tempestivamente ed efficacemente in una realtà che si muove sempre più in tempo reale non deve necessariamente configurarsi come democrazia autoritaria, ma può e deve essere invece una democrazia efficiente.

Vi è tanta e anche molto motivata sfiducia del cittadino verso le istituzioni, verso il loro funzionamento. Ciò deriva da comportamenti trasandati e da legislazioni anacronistiche. Vi è l'inderogabile esigenza di aumentare non gli arbitrii, ma l'efficienza dello Stato e i diritti di libertà del cittadino. Efficienza dello Stato e garanzie di libertà del cittadino non sono per noi termini inconciliabili; anzi, in una democrazia libera essi costituiscono vicendevolmente il presupposto l'una delle altre. Sono infatti possibili correttivi importanti, provvedimenti, riforme, che fra l'altro non costano e possono contribuire in maniera determinante alla modernizzazione delle istituzioni e dell'amministrazione pubblica.

Si tratta, come la mozione mette chiaramente in luce, di rafforzare la democrazia politica repubblicana. Questo per noi è il punto cardinale della bussola che dovrà orientare i lavori della istituenda Commissione e potrà far sì che attorno alle sue conclusioni si possa formare anche il più ampio consenso parlamentare.

Si tratta di rendere più efficiente la democrazia rappresentativa, mantenendo intatto il nucleo del sistema e le garanzie tutte della democrazia rappresentativa stessa.

Caro Presidente, onorevoli colleghi, trentasei anni fa, il 4 marzo 1947, durante la discussione sul progetto di Costituzione della Repubblica italiana che si svolgeva nell'Assemblea Costituente, ci fu chi affermò, fra l'altro, con precisa acutezza, che non si doveva creare una costituzione di maggioranza, di una classe, di un partito o di una tendenza. Chi sostenne questo allora è colui il quale oggi, non a caso, è significativamente il primo firmatario della mozione sottoscritta dai presidenti dei gruppi che maggiormente contribuirono allora a scrivere la Costituzione della Repubblica (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULL'ELEZIONE DEI MEMBRI DELLA COMMISSIONE  
PARLAMENTARE PER I PROCEDIMENTI D'ACCUSA

Seduta del 6 ottobre 1983

*L'ordine del giorno della seduta prevede la votazione a scrutinio segreto per l'elezione dei membri della Commissione parlamentare per i procedimenti di accusa. Prima di procedere alla votazione, Bozzi chiede la parola per associarsi ai rilievi formulati dal gruppo repubblicano in merito ai criteri di rappresentanza adottati per la composizione degli organi bicamerali. Con riferimento alla lista proposta per la Commissione parlamentare per i procedimenti di accusa, Bozzi esprime le proprie riserve circa l'adozione del «metodo ponderale» che ha portato alla esclusione dei liberali dalla Commissione. Bozzi sollecita una riflessione sul metodo adottato, che altererebbe il rapporto tra i gruppi negli organi bicamerali rispetto alla forza complessiva dei gruppi stessi nell'ambito delle due Assemblee, e propone di procedere ad una revisione dei meccanismi di nomina per garantire il rispetto del criterio proporzionale previsto dalla Costituzione e dai Regolamenti parlamentari. Riconoscendo tuttavia l'esistenza di una prassi consolidata nelle precedenti legislature a favore del metodo ponderale, Bozzi annuncia che il gruppo liberale voterà la lista predisposta dal Presidente.*

**Bozzi.** Signor Presidente, come lei certamente ricorda, nella giornata di ieri il collega Battaglia, presidente del gruppo repubblicano, ed io stesso le prospettammo alcune nostre riserve circa il modo in cui si procedeva alla formazione delle Commissioni bicamerali ed in particolare della Commissione parlamentare per i procedimenti di accusa per la quale siamo oggi chiamati a votare.

Credo di poter intervenire anche a nome dell'onorevole Battaglia per ribadire le nostre riserve in Assemblea, perché ne resti traccia nel verbale richiamandomi all'articolo 56 del regolamento.

Mi si dice che il metodo adottato è quello ponderale, ma io non credo che questo metodo risponda ai criteri che sono alla base della nostra Costituzione e del nostro regolamento, che sono criteri di proporzionalità.

L'adozione di tale metodo ponderale ha portato a conseguenze che, mi si consenta dirlo, sono anomale. Se si fosse adottato il criterio propor-

zionale, ad esempio, nella Commissione parlamentare per i procedimenti di accusa avrebbe trovato posto anche un parlamentare liberale. Noi non facciamo questioni e voteremo la lista proposta, ma la preghiamo, onorevole Presidente, per l'avvenire e per le altre Commissioni ancora da formare, di rimeditare nelle sedi opportune – e credo che la sede opportuna sia la Giunta per il regolamento – e d'intesa con il Senato i criteri ora adottati.

Sappiamo bene che vi è una prassi al riguardo, ma un errore, seppur continuato, non cessa di essere tale ed il correggerlo, se si può, è opera di bene.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUI DISTACCHI E SULLE ATTIVITÀ DI MAGISTRATI  
IN UFFICI AMMINISTRATIVI DIVERSI  
DAL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

Seduta del 23 novembre 1983

*Il Ministro di grazia e giustizia, Martinazzoli, risponde a numerose interrogazioni a risposta immediata su temi relativi al funzionamento dell'amministrazione della giustizia.*

*Nell'interrogazione di cui è unico firmatario (231183-2), Bozzi affronta il problema della razionalizzazione del personale giudiziario, richiedendo al Ministro di fornire informazioni circa il numero e le funzioni dei magistrati assegnati fuori ruolo. Dopo aver ascoltato la risposta del Ministro, Bozzi raccomanda la restituzione del personale togato alle proprie funzioni di istituto, che a suo giudizio può rappresentare una soluzione concreta alla cronica carenza di magistrati nei ruoli organici, sollecitando al contempo l'avvio della riflessione sulla possibile riforma della struttura del dicastero, preannunciata dal Ministro di grazia e giustizia.*

**Presidente.** Do lettura della seguente interrogazione:

**Bozzi** – *Al Ministro di grazia e giustizia.* – Quanti siano i magistrati distaccati in uffici amministrativi diversi dal Ministero di grazia e giustizia e quali attività vi svolgano; se non si ritenga opportuno il richiamo di tutti o di parte di tali magistrati per restituirli alle loro funzioni di istituto.

(231183-2)

L'onorevole ministro ha facoltà di rispondere.

**Martinazzoli, Ministro di grazia e giustizia.** I magistrati distaccati in uffici amministrativi diversi dal Ministero di grazia e giustizia sono attualmente 26. Tra essi vi sono 6 ispettori tributari distaccati al Ministero delle finanze e 6 commissari agli usi civici distaccati presso il Ministero dell'agricoltura. Aggiungo per completezza che 31 magistrati sono attualmente fuori dal ruolo organico perché componenti o addetti al Consiglio superiore della magistratura. Sedici magistrati sono fuori del ruolo organico perché addetti alla Corte costituzionale quali assistenti di studio.

Aggiungo ancora, anche se si tratta di una informazione non richiesta dall'onorevole Bozzi, che 128 magistrati risultano fuori del ruolo organico perché addetti al Ministero di grazia e giustizia. Da ultimo, 9 magistrati sono fuori ruolo per mandato parlamentare e 2 per mandato regionale.

Come si vede, tranne irrilevanti eccezioni, tutti i magistrati di cui ho fatto menzione si trovano fuori ruolo per espresse e non derogabili disposizioni normative, cosicché non sarebbe immaginabile, secondo me, poter ovviare per questa via neanche in parte alla cronica carenza di giudici.

Altro discorso è quello che potrebbe aprirsi con una riflessione innovativa intorno alle strutture del Ministero di grazia e giustizia, riflessione che, secondo me, dovrebbe per altro esaurientemente e coerentemente coinvolgere l'intero assetto dell'amministrazione centrale.

**Presidente.** Ha facoltà di replicare l'onorevole Bozzi.

**Bozzi.** Signor ministro, noi liberali apprezziamo l'opera che lei ha iniziato a svolgere per rendere meno difficile la drammatica situazione della amministrazione della giustizia. Quindi, riteniamo che terrà nella dovuta attenzione le cose che sto per dirle.

Premesso che nel ruolo della magistratura ci sono circa 400 posti vacanti, io le domando (lei ha anticipato già il problema): è proprio indispensabile che 128 magistrati, oltre ai cancellieri, siano addetti al Ministero di grazia e giustizia? E non è il caso di fare quella riflessione alla quale lei stesso si è riferito, di affidare a funzionari amministrativi le cure del Ministero della giustizia ora che, dopo l'istituzione del Consiglio superiore, il ruolo del Ministero stesso si è diversamente atteggiato? È proprio indispensabile che vi siano tanti assistenti, magistrati, presso la Corte costituzionale? Non credo che ciò sia previsto dalla legge. È proprio indispensabile che 26 magistrati siano addetti ad uffici amministrativi interni e taluni anche con compiti di carattere internazionale?

La situazione dell'amministrazione della giustizia è quella che è. Se taluni di questi magistrati potessero essere restituiti prontamente alle loro funzioni di istituto, alcuni problemi potrebbero essere risolti. Ne cito uno solo, signor ministro: quello dei ruoli organici dei tribunali della Sicilia.

CAMERA DEI DEPUTATI

SULLA NOMINA DEL PRESIDENTE  
E DEI MEMBRI DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

Seduta del 24 novembre 1983

*Il 12 ottobre 1983 la Camera e il Senato deliberano l'istituzione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali (mozione Camera n. 1-00013, mozione Senato n. 1-00008). Nella seduta del 24 novembre 1983, il Presidente della Camera Iotti comunica i nomi dei 20 deputati e dei 20 senatori membri della Commissione che sono stati designati in rappresentanza di tutti i gruppi parlamentari e nel pieno rispetto della proporzionalità.*

*Il presidente della Commissione è scelto con deliberazione congiunta dei due Presidenti di Assemblea al di fuori dei componenti. In accordo con il Presidente del Senato Cossiga, il Presidente Iotti annunzia la nomina del deputato liberale Aldo Bozzi, a presidente della Commissione.*

**Presidente.** In relazione alla costituzione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, prevista dalla mozione approvata dalla Assemblea nella seduta del 12 ottobre scorso: d'intesa con il Presidente del Senato e ricevuto l'assenso dei presidenti dei gruppi parlamentari, propongo che detta Commissione sia presieduta – secondo una formula già adottata in sede di costituzione di altre commissioni bicamerali – da un parlamentare scelto di comune accordo dai Presidenti delle due Assemblee, al di fuori dei componenti della Commissione, tra i membri dell'uno o dell'altro ramo del Parlamento.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

*(Così rimane stabilito).*

Comunico di aver chiamato a far parte della suddetta Commissione i seguenti deputati:

Salvatore Andò, Beniamino Andreatta, Augusto Barbera, Adolfo Battaglia, Ciriaco De Mita, Franco Franchi, Tarcisio Gitti, Pietro Ingrao, Silvano Labriola, Alessandro Natta, Marco Pannella, Claudio Pontello, Luigi Preti, Roland Riz, Stefano Rodotà, Virginio Rognoni, Franco Russo, Mariotto Segni, Ugo Spagnoli, Renato Zangheri.

Informo la Camera che il Presidente del Senato della Repubblica ha chiamato a far parte della Commissione stessa i senatori: Gianfilippo Benedetti, Antonio Bisaglia, Napoleone Colajanni, Giorgio Covi, Pietro Fosson, Ignazio Marcello Gallo, Luigi Giugni, Roberto Maffioletti, Eliseo Milani, Gianfranco Pasquino, Edoardo Perna, Antonio Rastrelli, Roberto Ruffilli, Mariano Rumor, Aldo Sandulli, Dante Schietroma, Pietro Scoppola, Giglia Tedesco Tatò, Riccardo Triglia, Giuliano Vassalli.

Comunico altresì di aver nominato, d'accordo con il Presidente del Senato, il deputato Aldo Bozzi presidente della Commissione (*Vivissimi applausi - Molte congratulazioni*).

Onorevole Bozzi, mi consenta di aggiungere all'applauso dei colleghi tutti i miei auguri per il lavoro difficile e delicatissimo che le è affidato (*Vivi applausi*).

La Commissione è convocata dal suo presidente per mercoledì 30 novembre 1983, alle ore 10, nella sede di via del Seminario, n. 76, per procedere all'elezione di due vicepresidenti e di due segretari.

**Bozzi.** Chiedo di parlare.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Bozzi.** Signor Presidente, la ringrazio sentitamente (ringrazierò poi, nella sede opportuna, il Presidente del Senato) della nomina che ella ha voluto far ricadere sulla mia persona, per una Commissione tanto importante. Cercherò di fare il mio dovere (*Applausi*).

*Nel corso dei lavori la composizione della Commissione subirà alcune variazioni. Il 6 marzo 1984, in seguito alla scomparsa del senatore Sandulli, entra a far parte della Commissione il senatore Nicola Mancino, che subentrerà anche nella carica di vicepresidente. Il senatore Lipari, il 17 luglio 1984, sostituirà lo scomparso senatore democristiano Bisaglia, mentre il senatore Colajanni, dimissionario, sarà sostituito dal senatore Bollini il 18 ottobre 1984.*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA CONVERSIONE DEL DECRETO-LEGGE  
SUL COSTO DEL LAVORO

Seduta del 6 aprile 1984

*La Camera esamina il disegno di legge «S. 529 – Conversione in legge del decreto-legge 15 febbraio 1984, n. 10, recante misure urgenti in materia di tariffe, di prezzi amministrati e di indennità di contingenza» (C. n. 1487), approvato dal Senato.*

*Il decreto-legge sul costo del lavoro, che predetermina i punti di contingenza che potranno scattare nei dodici mesi successivi alla sua entrata in vigore, viene varato dal Governo senza il consenso globale delle tre confederazioni sindacali, interrompendo una prassi consolidata nel sistema delle relazioni industriali; CISL e UIL danno il loro assenso alla manovra, con la CGIL dissenziente. Il 24 marzo 1984 la CGIL organizza a Roma una manifestazione di protesta contro il decreto. In Parlamento si sviluppa la battaglia sulla conversione in legge, con i comunisti che scelgono di praticare l'ostruzionismo nel dibattito parlamentare.*

*Nella seduta del 6 aprile 1984 prosegue la discussione sulle questioni pregiudiziali di costituzionalità. Bozzi interviene per sostenere l'infondatezza della presunta violazione dell'articolo 39 della Costituzione. Richiamando le posizioni espresse dal giudice costituzionale, che escludono la riserva di contrattazione collettiva in materia di rapporti di lavoro, Bozzi sottolinea come non vi siano limiti alla potestà di intervento normativo del Parlamento, che non può essere condizionata al consenso delle parti sociali. Su un piano più generale, pur riconoscendo il valore della unità sindacale e l'importanza dell'attività di partecipazione svolta dai sindacati, Bozzi si dice convinto della necessità di ritornare ad una naturale distinzione dei ruoli tra potere politico e potere sindacale, affinché sia ripristinato il corretto equilibrio nei rapporti istituzionali.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevoli membri del Governo, mi riferisco soltanto alla eccezione di costituzionalità per pretesa violazione dell'articolo 39 della Costituzione, in quanto mi sembra un aspetto meritevole di qualche considerazione.

In sostanza, l'opposizione sostiene che il Parlamento non avrebbe il potere di legiferare in questa materia, in quanto essa sarebbe riservata alla

contrattazione sindacale. Questa tesi, secondo me, è infondata. Innanzitutto, l'ultimo comma dell'articolo 39 della Costituzione prevede una disciplina legislativa che non è venuta. Come tutti sanno, salvo che nel primo comma, l'articolo 39 della Costituzione è inattuato; quindi, mancano i presupposti legislativi per stabilire la pretesa riserva di contrattazione collettiva.

Ma vorrei dire ancora di più: che nel nostro sistema costituzionale il Parlamento è sovrano, non incontra limiti alla sua potestà di intervento normativo; può incontrare dei limiti soltanto se una norma costituzionale glieli pone. Ora, nel caso che ci interessa, questa norma costituzionale esplicita non esiste.

Non per nulla la Corte costituzionale, che si è interessata più di una volta della vicenda, ha escluso la riserva di contrattazione collettiva in materia di rapporti di lavoro.

Vorrei aggiungere che, se poi si volesse affermare che questa riserva di contrattazione collettiva deriverebbe dal primo comma dell'art. 39, in quanto quel comma stabilisce la libertà dell'organizzazione sindacale, che è connessa con l'autonomia negoziale, noi dovremmo constatare che nella fattispecie il potere legislativo non ha espropriato il potere di contrattazione collettiva, ma ha esercitato un intervento limitato, provvisorio, in un caso singolo e non definitivo.

Quanto poi ad altre osservazioni che sono state qui prospettate, per cui occorrerebbe il consenso sindacale per l'intervento legislativo, potrei dire che il consenso c'è stato, nella misura in cui era possibile realizzarlo; che poi, più in generale, non si può condizionare il potere d'intervento del Parlamento al consenso delle parti sociali: questa sarebbe una lesione profonda della nostra Costituzione.

D'altra parte, come or ora ha ricordato il collega Fusaro, non mancano interventi in materia di rapporti di lavoro da parte del Parlamento, essendosi verificati, ad esempio, nel 1976 e nel 1977; e quello che è caratteristico proprio del caso del 1977 è che si trattò di interventi peggiorativi della situazione esistente.

Si può dire soltanto che vi è una preferenza per la contrattazione collettiva, non una riserva. Ma una preferenza comporta un discorso sulla politica legislativa, sul merito legislativo, sulla opportunità di adoperare lo strumento della legge oppure quello del contratto collettivo. Ma siamo fuori dal terreno della costituzionalità.

Piuttosto, è da considerare che quando l'interesse generale lo impone, lo Stato, il Parlamento hanno il dovere di intervenire. Queste sono considerazioni di carattere costituzionale. Ora vorrei soffermarmi – anche questa volta assai brevemente – su qualche considerazione di carattere più generale.

Questa vicenda attesta una sorta di straripamento che finora vi è stato e dal quale bisogna ritrarsi per riequilibrare i rapporti fra le istituzioni. So

bene che dal sindacato di contestazione siamo passati al sindacato di partecipazione. E questo è un bene, così come è un bene l'unità sindacale. Ma vi sono, anche nella attività di partecipazione, dei limiti che non devono essere travalicati, altrimenti c'è confusione dei ruoli istituzionali. In sostanza, abbiamo assistito fino ad oggi ad una sorta di contrattualismo, non soltanto in quest'aula (con una consociazione fra maggioranza e opposizione), ma anche fuori di quest'aula, con una sorta di contrattualismo fra potere politico e potere sindacale: il potere politico si è ritratto e il potere sindacale è avanzato al di là delle sue giuste competenze.

Questa vicenda, al di là del valore economico e finanziario che può avere, ci deve far riflettere proprio sulla esigenza di recuperare gli equilibri istituzionali (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

*Il decreto sul costo del lavoro decade il 16 aprile 1984 senza essere convertito in legge. Reiterato dal Governo, con l'adozione del decreto-legge 17 aprile 1984, n. 70, il decreto-bis sul costo del lavoro sarà approvato (C. n. 1596) l'8 giugno 1984.*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA INTESA CON LE CHIESE RAPPRESENTATE  
DALLA TAVOLA VALDESE

Seduta del 9 luglio 1984

*Per la prima volta nella storia della Repubblica viene data attuazione al terzo comma dell'articolo 8 della Costituzione, norma fondamentale in materia di libertà religiosa. La legge 11 agosto 1984, n. 449, che regola i rapporti tra lo Stato italiano e le chiese rappresentate dalla Tavola valdese, costituisce il primo dei quattro provvedimenti in materia di rapporti con le confessioni religiose approvati dal Parlamento nella IX legislatura. Successivamente saranno approvati l'accordo di revisione del Concordato (legge 25 marzo 1985, n. 121), il Protocollo sugli enti e i beni ecclesiastici (legge 20 maggio 1985, n. 206) e le norme sugli enti ecclesiastici ed il sostentamento del clero (legge 20 maggio 1985, n. 222).*

*Il testo dell'Intesa con le chiese rappresentate dalla Tavola valdese, firmata il 21 febbraio 1984, diventa oggetto di un apposito disegno di legge governativo presentato alla Camera il 1° marzo 1984 (C. n. 1356). La scelta del Governo di trasfondere il testo integrale dell'Intesa in un ordinario progetto di legge formulato in articoli, suscita dubbi di natura procedurale in merito al tipo di atto legislativo adottato e sui limiti all'emendabilità di disegni di legge attuativi dell'articolo 8 della Costituzione.*

*Bozzi esprime una posizione critica dal punto di vista giuridico sullo strumento adottato per l'esame parlamentare dell'Intesa, ritenendo più fedele alla previsione costituzionale il mantenimento di due atti distinti: il disegno di legge di approvazione e l'Intesa.*

**Presidente.** È iscritto a parlare l'onorevole Bozzi. Ne ha facoltà.

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, dispiace dover constatare che la Camera dei deputati presta una scarsa attenzione ad un problema...

**Pochetti.** I liberali soprattutto!

**Bozzi.** Compresi i liberali, ovviamente! Soprattutto i liberali assieme a tutti gli altri gruppi. Dunque, dispiace dover constatare che la Camera dei

deputati dimostri scarsa attenzione per un problema di tanta importanza come quello oggetto del nostro esame. Siamo di fronte all'adempimento di una norma fondamentale della nostra Costituzione; essa rappresenta il tassello di un mosaico più ampio di cui fanno parte gli articoli 2, 7 ed 8 della Costituzione, del quale proprio oggi ci occupiamo, nonché l'articolo 19. Si tratta infatti dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose.

Come ha rilevato or ora il collega Spini, questo disegno di legge arriva con ritardo. Noi comprendiamo che esiste politicamente una connessione con il problema del concordato. V'è evidente interesse che i due provvedimenti (quello di revisione del concordato e quello dell'intesa con la Tavola valdese) procedessero di concerto. Non intendo aprire alcuna polemica – Dio me ne guardi! – in questa sede, dal momento che già ve ne sono tante sul tappeto, ma debbo tuttavia constatare con molta serenità che si deve soprattutto ai governi a presidenza laica se questo tema è stato affrontato e – credo di poterlo dire – anche risolto.

Siamo ben lontani dallo Statuto albertino e dal trattato lateranense che definiva quella cattolica come «la religione dello Stato». Lo statuto albertino definiva i culti acattolici come «culti tollerati», mentre la legge del 1929 attenuava la ghettizzazione ricorrendo alla formula di «culti ammessi». L'intesa è un documento di grande nobiltà perché la religione vi è esaltata come fatto di coscienza e come fatto istituzionale. Non vi è alcuna ottica ancorata a interessi economici o materiali, non si chiede niente allo Stato, tutto è rimesso all'autonomia della coscienza e all'autonomia della confessione religiosa.

Sotto il profilo giuridico consentitemi, onorevoli colleghi, di dire che secondo il mio gusto particolare – ma forse sbaglio, come spesso mi avviene – io avrei preferito che si fosse configurato il documento legislativo, il documento dello Stato, come un atto di approvazione. Mi pare che questa fosse la strada intrapresa nell'intesa medesima, ove all'articolo 21 si legge che «il Governo presenterà al Parlamento apposito disegno di legge di approvazione della presente intesa, ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione». Vi è stata, invece, una – come dire – trasfusione delle norme dell'intesa nel disegno di legge. I due atti, evidentemente, non si fondono, ognuno mantiene la propria autonomia: il disegno di legge, e la legge, quando domani diventerà tale, non estinguono l'intesa. Ripeto che ognuno di questi due atti mantiene la propria autonomia, pur se – e in ciò convengo con l'onorevole Galloni, che ha fatto una relazione approfondita e dotta – il documento di riferimento per l'interpretazione deve sempre essere l'intesa.

A me sembra che le figure alle quali l'articolo 8 sia meglio rapportabile sono quelle delineate dagli articoli 80 e 123 della Costituzione. Nell'articolo 80 si prevede l'autorizzazione alla ratifica e si hanno, anche qui, due atti distinti: l'autorizzazione, atto del potere legislativo, e la ratifica, atto dello Stato; ognuno di tali atti mantiene la propria autonomia ed il trattato non è trasfuso nell'atto di autorizzazione. Nell'articolo 123 si prevede

l'approvazione degli statuti regionali; anche qui lo statuto regionale è un atto unilaterale, autonomo della regione accanto all'atto di approvazione dello Stato. Anche in questo caso, dunque, i due atti restano distinti.

Mi sono voluto brevemente soffermare su tale questione, pur rilevando che essa ha importanza teorica, perché dal punto di vista pratico, per lo meno nella fattispecie, la trasfusione delle norme dell'intesa nel disegno di legge è totale ed integrale, salvo alcuni marginali adattamenti formali resi indispensabili da questa operazione, e, quindi, credo che non possano sorgere problemi se debba prevalere un testo o l'altro.

Voglio, avviandomi alla conclusione, fare anch'io un cenno – come ora ha fatto il collega Spini – al problema dell'emendabilità. Il provvedimento non è che non sia emendabile; è emendabile, ma non con un atto unilaterale e impositivo del Parlamento. Se il Parlamento intendesse portare qualche modificazione alle norme dell'intesa, dovrebbe riaprirsi la procedura, cioè gli emendamenti dovrebbero essere pattuiti e allora, con la pattuizione, modifiche potrebbero essere inserite sia nell'atto di intesa, sia nell'atto legislativo. Forse un'eccezione si potrebbe fare – come rileva una parte della dottrina – per quegli emendamenti (ma non è il caso nostro) che avessero un carattere meramente formale o fossero atti di mero adattamento e di coordinamento con l'ordinamento giuridico interno. Ma anche questa è una questione teorica e non ci interessa nella fattispecie.

In sostanza, siamo in presenza di una legge rinforzata, di una legge che è dello Stato, ma che è, in un certo senso, vincolata ad un atto negoziale, che ne costituisce il presupposto di validità ed anche di legittimità.

Non entrerei nel merito delle norme dell'intesa. Il collega Galloni ha fatto talune osservazioni degne di considerazione. Vorrei sottolineare soltanto tre punti. Il primo riguarda l'articolo 18 dell'intesa. Non condividerei l'opinione dell'onorevole Galloni, a questo proposito. Secondo me, anche la normazione secondaria, cioè quella regolamentare o di attuazione, avrebbe bisogno di una pattuizione con la Tavola valdese. Siamo sempre nel campo della normazione. È ben vero che l'articolo 8 si riferisce alla legge, ed il regolamento non è legge, ma forse qui non è da considerare tanto l'aspetto formale quanto quello sostanziale di disciplina della vicenda. In ogni caso, se questa mia considerazione non fosse esatta, credo che il Governo, per ragioni di opportunità, qualora si dovesse verificare l'evenienza – e certamente si verificherà – di dover porre mano a norme regolamentari di attuazione dovrebbe stabilire intese di fatto con la Tavola valdese.

Un secondo rilievo intendo fare, anche qui con riferimento ad una osservazione acuta del collega Galloni. Il carattere di queste intese è peculiare, è specifico. Avremo, mi auguro al più presto, una pattuizione con le confessioni israelitiche. Può darsi che ci siano anche norme diverse, e non per questo io credo che si debba trarre automaticamente la conseguenza di una difformità. Certo, tutte le norme pattizie devono rispettare la Costituzione ed anche i principi dell'ordinamento giuridico, ma non credo che una

difformità di disciplina tra un'intesa e l'altra possa, per esempio, automaticamente portare ad una violazione dell'articolo 3 della Carta costituzionale; esiste la legittimità della differenziazione che è dovuta, appunto, alla specificità delle fattispecie, ognuna delle quali richiede una propria autonoma disciplina.

Il terzo punto riguarda l'interpretazione, e a questo proposito, voglio rivolgere una raccomandazione al Governo, che, seppure non richiamato (ma si poteva forse anche scriverlo), si tenga presente l'articolo 44 del vigente concordato. Non sono in grado in questo momento di dire se tale articolo sarà riprodotto nell'atto di revisione. Nell'articolo 44 si prevede che, in caso di contenzioso, di divergenza di interpretazione (in quel caso del concordato, in questo caso delle intese), si debba procedere di comune intelligenza. Tutto rientra, cioè, nella logica pattizia, che ho prima richiamato.

Con questo mio breve intervento, Presidente, anticipo la dichiarazione di voto favorevole del gruppo liberale.

*Nella seduta del 10 luglio 1984 la discussione del disegno di legge (C. n. 1356) si conclude con una larghissima approvazione del provvedimento (302 voti favorevoli, 18 contrari e 10 astenuti).*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA RIFORMA DEL CODICE DI PROCEDURA PENALE

Seduta del 18 luglio 1984

*La Camera dei deputati è chiamata a discutere la delega al Governo per l'emanazione di un nuovo codice di procedura penale (C. n. 691). Nella relazione della Commissione giustizia si sottolinea la necessità di riformare il sistema processuale, ritenuto poco rispondente ai principi della Costituzione e privo di organicità in seguito alle numerose modifiche intervenute nel tempo. Le principali novità prevedono una diversificazione dei procedimenti a seconda della gravità dei reati, l'aumento delle competenze del pretore, la eliminazione della figura del giudice istruttore e l'introduzione dei principi di oralità e immediatezza del dibattimento. La sostituzione del metodo «inquisitorio» con il sistema «accusatorio» rappresenta la modifica più importante.*

*All'esame dell'Assemblea sono sottoposti quattro provvedimenti sostanzialmente identici; al disegno di legge di delega (C. n. 691) sono abbinate le proposte di legge Casini Carlo (C. n. 196), Spagnoli ed altri (C. n. 271) e Felisetti (C. n. 457). Il 12 luglio 1984 viene approvato l'articolo principale del provvedimento (articolo 2), che contiene i principi direttivi ai quali il Governo si dovrà attenere per la emanazione del nuovo codice di procedura penale.*

*Nella seduta del 18 luglio 1984, l'Assemblea procede alla votazione degli articoli aggiuntivi all'articolo 2 e dei relativi subemendamenti. Bozzi interviene stigmatizzando il tentativo di procedere a revisioni parziali dell'ordinamento giudiziario; a suo giudizio l'ordinamento giudiziario necessita di una revisione generale, e a tal fine richiama i lavori già conclusi dalla commissione Mirabelli.*

**Bozzi.** Signor Presidente, per quanto riguarda l'articolo aggiuntivo Violante 2.05 e quello della Commissione 2.02, sono in dubbio sulla votazione e chiederei un chiarimento al ministro ed al relatore. Vorrei in altri termini sapere se sia possibile procedere alla revisione dell'ordinamento giudiziario soltanto per la parte che riguarda il processo penale, accantonando tutto il resto.

Secondo il mio punto di vista, la revisione dell'ordinamento giudiziario, che una disposizione transitoria della Costituzione richiedeva circa 40 anni fa, è un tutt'uno e non si può scindere. Desidererei infine sapere se questo emendamento possa essere interpretato come volontà di insabbiare e di accantonare i lavori già conclusi della commissione Mirabelli che prevede la revisione generale dell'ordinamento giudiziario.

*Bozzi invita il Governo a ritirare l'articolo aggiuntivo con cui si estende il potere di delega per il triennio successivo all'entrata in vigore del nuovo codice, consentendo al Governo di emanare disposizioni integrative e correttive, senza una nuova delega da parte del Parlamento.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'articolo aggiuntivo 2.04 del Governo esprime anzitutto un atto di sfiducia verso il lavoro che stiamo compiendo, perché presuppone che, in futuro, si potranno avere modificazioni e correzioni. Ma, più che un atto di sfiducia, si tratta forse di un atto di precauzione, prevedendosi che, dopo l'emanazione da parte del Governo della normativa delegata (cioè del nuovo codice di procedura penale), si possa sentire, in base all'esperienza, la necessità di qualche aggiustamento, di qualche modificazione. E questa mi sembra una cosa ovvia.

Non mi pare però che lo strumento adottato sia congruo. Innanzitutto ho qualche dubbio di costituzionalità, onorevole ministro, perché con questo articolo aggiuntivo concederemo una delega eventuale, ipotetica. In esso si dice infatti: «Il Governo potrà...». L'articolo 76 della Costituzione, invece, impone un obbligo giuridico e politico al Governo: quello di emanare norme in conformità ai principi e ai criteri direttivi dettati dalle Camere.

Il peggio è che noi fissiamo, oggi, i criteri direttivi in base ai quali il Governo potrà, domani, apportare aggiustamenti e correzioni. Ciò è incongruo, perché l'esperienza potrebbe dimostrare che è necessario modificare proprio i criteri direttivi. Ci vincoleremmo perciò indicando oggi i criteri direttivi rispetto ad una situazione futura che non conosciamo e che potrà essere in contrasto con essi.

Per queste ragioni, di costituzionalità e di opportunità, consiglieri di meditare su questo articolo aggiuntivo e pregherei il Governo di ritirarlo. Vuol dire che, dopo l'esperienza, vedremo se e come concedere una delega.

*In sede di dichiarazione di voto, Bozzi esprime una valutazione sull'impianto generale del nuovo progetto, soffermandosi sui pregi del rito accusatorio ed esprimendo dubbi di ordine costituzionale in merito all'istituto del patteggiamento della pena. Bozzi annuncia infine il voto favorevole del gruppo liberale sul provvedimento.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevole ministro, onorevoli colleghi, dobbiamo amaramente constatare che le ingiustizie della giustizia in Italia sono molte: una carcerazione preventiva che tutti conosciamo, che si protrae per

anni, lungaggini nelle procedure, un numero assai elevato di assolti dopo lunghi periodi di reclusione: siamo ad un punto tale di crisi che dobbiamo rallegrarci del fatto che la carcerazione preventiva sarà ridotta a sei mesi, un arco di tempo obiettivamente eccessivo.

Il codice di procedura penale tuttora vigente ha perduto ogni sua logica interiore, ogni sua coerenza e ciò per una normazione novellistica che è stata imposta in parte dalla offensiva della delinquenza organizzata, politica e comune, in parte della Corte costituzionale, dalle sue sentenze dichiarative della incostituzionalità di questo o quell'articolo, di interpretazione condizionata ad un certo tipo di interpretazione.

Il nuovo progetto che ci accingiamo ad approvare ha un buon impianto generale. I pregi del rito accusatorio possono essere incentrati in due punti. Innanzitutto la rapidità della risposta di giustizia che la società attende. Il rito accusatorio offre poi più adeguate garanzie all'imputato, in conformità ai principi della nostra Costituzione e, quindi, in definitiva, anche una migliore difesa della società, che è sempre coinvolta ed offesa dalla commissione di un reato.

Certo, dobbiamo convenire che le innovazioni nel progetto di nuovo codice di procedura penale sono profonde e radicali ed io rilevo, onorevole ministro, come aleggiano anche qualche dubbio di costituzionalità.

Mi riferisco soprattutto al patteggiamento della pena. Di questo si è discusso forse un po' troppo fuggelvolmente in quest'aula ed io ho il rammarico di non aver potuto partecipare al dibattito.

In sostanza, con il patteggiamento della pena, onorevoli colleghi ed onorevole ministro, la funzione del giudice è ridotta ad un ruolo notarile. Il giudice svolge una funzione di garanzia estrinseca, ma non ha più potere decisorio. Al centro è il pubblico ministero, titolare del consenso, del «sì» e del «no» ai fini della concessione del patteggiamento e ciò può apparire in contrasto con l'articolo 25 della Costituzione che affida al giudice il potere decisorio. Qui, invece, nella sostanza, ripeto, la funzione di dire «sì» o «no» al patteggiamento è riservata al pubblico ministero ed il giudice ha solo un ruolo estrinseco e meramente formale.

Mi auguro che un esame più approfondito di quello che io in questa sede posso fare porti a superare tale dubbio di costituzionalità; tuttavia, bisogna riconoscere che il patteggiamento della pena è un meccanismo alternativo per realizzare l'obiettivo principale della riforma improntata, secondo il modello anglosassone e tuttavia con qualche temperamento squisitamente italico, al rito accusatorio.

Questo patteggiamento – dobbiamo riconoscerlo – presenta anche dei vantaggi: consente la migliore conoscenza della personalità del reo e risponde meglio alla funzione della pena quale è individuata nella nostra Costituzione, cioè sanzionatoria e rieducativa.

Auspicio, signor ministro, che la legge delegata ripeta ciò che è già nella legislazione vigente a proposito della competenza dei giudizi pretorili, nei

quali il patteggiamento è conosciuto; cioè, il principio della non ripetitività dell'esperimento di patteggiamento anche per i casi che esulano dal processo pretorile.

In sostanza, onorevoli colleghi, da questo disegno di legge emerge (forse poi gli studiosi di diritto e procedura penale scriveranno delle belle monografie e prenderanno anche delle cattedre) una influenza del processo sul diritto sostanziale penale; cioè, per dirla con una brutta parola, una accentuazione della processualizzazione sul diritto sostantivo penale. È una tendenza già in atto, per esempio, con la legislazione sui pentiti.

Vorrei sottolineare un altro punto all'attivo della proposta di riforma: l'eliminazione della formula assolutoria per insufficienza di prove, dietro la quale si nasconde spesso la pavidità del giudice o la tendenza al lassismo, o un falso pietismo.

Credo che sia un atto di civiltà l'aver proposto questa eliminazione. L'assolto per insufficienza di prove nella realtà è una specie di meticcio, che si dibatte nel limbo, tra la colpevolezza e l'innocenza; e la società non lo considera, di fatto, un assolto, ma un semicondannato, con tutte le conseguenze, non soltanto di ordine morale, che da questa valutazione conseguono.

Onorevoli colleghi, è una riforma importante: voteremo a favore. Certo, ci sono resistenze da superare, ci sono mentalità, culture, una lunga applicazione del rito inquisitorio; ci saranno resistenze della magistratura, resistenze forse della classe forense; nella riforma dell'ordinamento giudiziario, sulla quale oggi pomeriggio ci siamo tanto a lungo intrattenuti, bisognerà addivenire anche alla specializzazione del giudice, come era una volta, ai tempi giolittiani, tra magistrato requirente e magistrato giudicante; si renderanno poi indispensabili misure di adattamento tecnico.

Se vogliamo che questa riforma non sia un'utopia, ma cali nella realtà e la modifichi sostanzialmente e profondamente, occorre rivedere innanzitutto l'ordinamento giudiziario, apprestare tutti gli strumenti di ausiliarità, far conoscere ai giudici, agli avvocati stessi, le nuove modifiche, prima che il codice venga applicato.

Per queste considerazioni noi voteremo a favore del provvedimento e seguiremo con attenzione l'*iter* successivo della procedura di legge delega. Credo, onorevoli colleghi, che oggi la Camera dei deputati compia un atto assai importante approvando questo disegno di legge: forse uno degli atti più rilevanti fino ad ora della nona legislatura. (*Applausi dei deputati del gruppo liberale e al centro*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SUL TRATTAMENTO ECONOMICO DEI MAGISTRATI

Seduta del 26 luglio 1984

*La Camera discute ed approva il disegno di legge «S. 554 – Disposizioni relative al trattamento economico dei magistrati» (C. n. 1677), approvato dal Senato.*

*Nel corso dell'esame dell'articolo 10, Bozzi interviene per esprimere forte preoccupazione in merito alla tensione esistente nei rapporti tra potere legislativo e potere giudiziario e per annunciare l'astensione del gruppo liberale sull'emendamento del Governo. Con riferimento ai ricorsi presentati da numerosi magistrati per il riconoscimento di un miglior trattamento economico, l'emendamento del Governo sancisce l'estinzione dei giudizi pendenti in via amministrativa e stabilisce, per le decisioni già passate in giudicato, un meccanismo di riassorbimento dei miglioramenti economici già ottenuti. Bozzi definisce arbitrario l'intervento legislativo, in quanto modifica una pronuncia del Consiglio di Stato mettendo in discussione l'indipendenza della magistratura e invita il governo ad una riflessione sul punto.*

*Il gruppo liberale preannuncia inoltre l'astensione sull'articolo aggiuntivo della Commissione, che priva la Corte dei conti della cosiddetta giurisdizione domestica, cioè la competenza a giudicare sui ricorsi, in materia di rapporti di impiego, dei dipendenti della Corte stessa. Bozzi giudica inopportuno l'inserimento di tale previsione nella legge sul trattamento economico dei magistrati, che potrebbe apparire come un gesto «punitivo» nei confronti della magistratura e provocare un inasprimento dei rapporti con il potere politico. Condividendo nel merito la proposta della Commissione, Bozzi invita il Governo ad inserire la norma nell'ambito della riforma organica della magistratura contabile, già all'esame della Commissione affari costituzionali della Camera.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevoli ministri, in questo mio breve intervento mi riferirò in modo particolare a due emendamenti: all'emendamento 10.5 del Governo e all'articolo aggiuntivo 10.03 della Commissione.

L'emendamento del Governo 10.5 – me lo consenta l'onorevole ministro Martinazzoli – è un brutto emendamento che segue ad una brutta vicen-

da. La brutta vicenda è nota a tutti i colleghi: c'è stato un tentativo della magistratura di fare il legislatore, c'è un tentativo del legislatore di trasformarsi in giudice. Si sono inaspriti i rapporti tra potere legislativo e potere giudiziario e ci sono tensioni che tutti in quest'aula dobbiamo considerare deprecabili e da eliminare.

Questo emendamento 10.5 del Governo, nel suo secondo comma, fa un discorso strano: in sostanza, riconosce la sentenza passata in giudicato ma, nello stesso tempo, si riprende ciò che la sentenza riconosce. Con una mano dà e con l'altra ritira: voi potete avere gli emolumenti che la sentenza del Consiglio di Stato passata in giudicato vi ha riconosciuto, però li dovete riassorbire. In sostanza, vi è una violazione, se non proprio formale, materiale del giudicato, in quanto il giudicato – ripeto – riconosce, e il legislatore in definitiva toglie ciò che il giudicato riconosce. Questo per quel che riguarda il secondo comma.

Per quello che riguarda il primo comma, credo che la semplice lettura, fatta anche da parte di chi non è operatore del diritto, desta una meraviglia assai grave, perché in sostanza con un atto autoritativo dello Stato si estinguono i giudizi pendenti. C'è, in altre parole, una interferenza del potere legislativo sul potere giudiziario: si tronca con una legge il corso della giustizia. Questo è assai grave. Io non voglio, onorevoli colleghi, in questo momento indagare se questo sia costituzionale o non costituzionale, se ci siano dei precedenti o non ci siano (e credo che precedenti, proprio in termini, non ne esistano), però è un brutto articolo dal punto di vista morale e politico.

Ma vorrei dire di più, che è anche forse (metto un «forse» perché la materia è alquanto difficile) un articolo inutile perché, una volta che si è riconosciuto il carattere di interpretazione autentica alla normativa posta dal provvedimento in esame, in riferimento alle disposizioni regolatrici della materia in discussione, nei giudizi pendenti si dovrebbe applicare tale nuovo criterio interpretativo legislativamente posto, che avrebbe efficacia retroattiva. Si tratta di un brutto articolo, che viola i principi che regolano i rapporti tra potere giudiziario e potere legislativo, ed è anche inutile. Questo per ciò che riguarda l'emendamento del Governo 10.5.

Per quel che riguarda l'articolo aggiuntivo 10.03. della Commissione, che concerne la eliminazione della cosiddetta giurisdizione domestica della Corte dei conti, vorrei rilevare che si tratta di una giurisdizione speciale, tuttavia mantenuta dalla Costituzione, cioè una giurisdizione speciale che si sottrae al procedimento di revisione previsto dalla VI disposizione finale della Carta repubblicana.

Vi è al riguardo una assai lucida sentenza della Corte costituzionale del 1975, ma è anche vero che la Costituzione, all'articolo 102, non ha costituzionalizzato le leggi attributive della competenza alla giurisdizione domestica, sicché il Parlamento è libero di modificarne per lo meno talune, e certamente quelle di cui stiamo parlando. Io sono favorevole alla elimina-

zione della giurisdizione domestica, perché i giudici non agiscono in veste di giudici estranei, ma di giudici in casa propria, ed anche perché non è prevista la possibilità di appello, mentre oggi la tendenza dell'ordinamento processuale è tutta nel senso di ammettere la revisione in appello.

Ma la mia perplessità, onorevoli colleghi, e richiamo su questo la vostra attenzione, è sul momento e sulla sede: è proprio questa la sede per fare questa operazione? O non è preferibile impegnare il Governo, magari con un ordine del giorno, ad inserire la norma in esame nel contesto della nuova disciplina organica della Corte dei conti (che è già all'esame della I Commissione affari costituzionali, mentre si attende il promesso disegno di legge del Governo)? Inserita in questo contesto anomalo, l'abrogazione della normativa sulla giurisdizione domestica della Corte dei conti appare una disposizione polemica e quasi vendicativa – diciamo la verità –, mentre il Parlamento ha tutto l'interesse, politico e istituzionale, a distendere i rapporti tra potere giudiziario e potere legislativo.

Inviterei quindi il Governo e la Commissione a meditare rispettivamente sul mantenimento dell'emendamento 10.5 e dell'articolo aggiuntivo 10.03, sui quali, ove fossero posti in votazione, ci asterremmo, riservandoci la valutazione sul voto finale del disegno di legge.

*Il disegno di legge (C. n. 1677) è posto in votazione ed è approvato. Dopo la definitiva approvazione del Senato in seconda lettura, diventerà la legge 6 agosto 1984, n. 425.*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA VERIFICA DI GOVERNO

Seduta del 1° agosto 1984

*Al termine della verifica interna tra i partiti della maggioranza governativa, conclusa con gli accordi di Villa Madama del luglio 1984, il Presidente del Consiglio Craxi riferisce le comunicazioni del Governo alla Camera.*

*Nella seduta antimeridiana del 31 luglio 1984, Craxi pronuncia un discorso di natura tecnico-programmatica, nel quale espone i risultati del lavoro svolto nel primo anno di vita dell'esecutivo ed illustra la strategia economica del Governo, presentando un bilancio delle attività già compiute ed i progetti da realizzare in futuro. Il Presidente del Consiglio accenna all'avvenuto rimpasto governativo, seguito alle dimissioni del ministro socialdemocratico Longo. Il dicastero del bilancio e della programmazione economica passa al deputato socialdemocratico Romita, che, a sua volta, è sostituito dal vicesegretario del PSDI, Vizzini, alla guida del Ministero senza portafoglio per gli affari regionali. Al termine dell'intervento, il Presidente del Consiglio chiede che l'Assemblea voti la fiducia all'esecutivo, per garantire la continuità dell'azione del Governo e per rilanciare l'alleanza a cinque tra le forze politiche che lo sostengono.*

*Nella seduta del 1° agosto, dopo la replica del Presidente del Consiglio, Bozzi interviene per confermare il voto di fiducia del gruppo liberale, esprimendo un apprezzamento sulla verifica di maggioranza, che giova alla stabilità politica e rilancia la solidarietà tra Governo e maggioranza parlamentare. Bozzi giudica positivamente il nuovo costruttivo rapporto tra maggioranza e opposizione, auspicando che si rifletta anche sui lavori della Commissione per le riforme istituzionali, da lui presieduta.*

*Nella stessa seduta la risoluzione unitaria della maggioranza (n. 6-00047), sulla cui approvazione viene posta la fiducia, viene accolta con 336 voti favorevoli e 228 contrari.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, i diligenti funzionari della Camera dei deputati hanno raccolto in volumi i discorsi programmatici dei Presidenti del Consiglio della Repubblica. Vi si riscontra una stancante uniformità: i temi ritornano, sono sempre gli stessi; ogni Governo li con-

segna al Governo che segue, come una eredità dannosa: lotta all'evasione, equità fiscale, riduzione della spesa, del *deficit* pubblico, Mezzogiorno, occupazione giovanile, e così via.

Certo, è difficile governare una società come quella italiana, vorrei dire tutte le società dell'Occidente, in cui ci sono spinte corporative, spinte contraddittorie, e la valutazione di compatibilità e di sintesi è ardua. È difficile governare con coalizioni di partiti che sono tra loro, e devono essere, concorrenti, dato il pluralismo che ha i suoi vantaggi ma anche il suo rovescio. E difficile una politica economica e finanziaria in un sistema che è come una galassia di centri di spese, non coordinati e non governati. Lo Stato è tratto a pagare dalle iniziative di questi centri a pie' di lista.

In questo quadro, che potrebbe apparire negativo, si intravede tuttavia qualche schiarita. L'inflazione non è più galoppante, anzi vi è qualche cenno di regresso; la ripresa industriale è confortante; è in atto un programma di liberalizzare i processi economici e sociali; vi è la volontà di porre fine all'anarchia degli scioperi, per lo meno nei servizi pubblici essenziali. Vi sono anche dei tentativi, qualcuno riuscito, di rendere meno ingiusta l'amministrazione della giustizia; di recente abbiamo approvato in questa Camera dopo un elevato dibattito lo schema di delega al Governo per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale. In generale nel paese – bisogna riconoscerlo – vi è una crescita culturale, civile ed anche economica.

Vi è infine una novità incoraggiante, ed è quella che deriva dalla utile verifica di Governo intorno alla quale il dibattito si è svolto e si va svolgendo. Io direi che i punti positivi di questa verifica si possono incentrare in quattro. Innanzitutto, vi è il rafforzamento della formula pentapartitica, con la prospettiva di durata per l'intero arco della legislatura. Siamo lontani dai governi caduchi. Io non so se tale stabilità risponde alla visione strategica alla quale fa riferimento di frequente l'onorevole De Mita. Credo di poter dire che la formula pentapartitica non è transitoria, e dico «formula», non Governo; non è transitoria, non è una passerella verso sponde alternative che per il momento non s'intravedono. Forse vi è qualche individuo, qualche gruppo o qualche partito che vi guarda con nostalgia e tenta fughe in avanti ma per il momento io ritengo che l'approdo a queste sponde è se non impossibile assai improbabile.

Vi è poi, come secondo punto, il rinvigorismento di quello che definirei il *continuum* (per usare un'espressione costituzionalistica) tra il Governo e la sua maggioranza parlamentare. Cioè la maggioranza parlamentare, nella fase che segue alla verifica, è più intimamente, più intensamente coinvolta nella politica del Governo, e questo crea un raccordo che potrà dare e darà senza dubbio frutti positivi.

Vi è ancora – terzo punto – la volontà comune di far seguire i fatti ai propositi, e per questo, naturalmente, occorrono delle strumentazioni adeguate e concrete.

Infine – quarto punto – si profila un nuovo rapporto dialettico tra maggioranza e opposizione. Le concezioni che io amo definire «prussiane» sono tramontate con la stagione degasperiana. Questo nuovo rapporto fra maggioranza e opposizione richiede un impegno della maggioranza e un impegno dell'opposizione. Quanto più la maggioranza è solidale e compatta, tanto più fruttuoso può essere il rapporto con l'opposizione; quanto più l'opposizione abbandona atteggiamenti negativi e pregiudiziali, e sa ritrovare la logica dell'alternativa e della cultura di governo, tanto più fruttuoso può essere il suo rapporto con la maggioranza.

In sostanza, noi richiediamo una maggioranza solidale, non intese consociative, non maggioranze improvvise, complementari, surrettizie, sottobanco. Credo che questo sia il significato democratico del nuovo rapporto tra maggioranza ed opposizione: nella chiarezza. E dico di tutta la maggioranza nella sua interezza, senza comportamenti individuali, di critica o di dissociazione palese o sotterranea.

Vorrei a questo punto, prima di concludere, sottolineare, l'esigenza che il nuovo costruttivo rapporto tra maggioranza e opposizione si faccia sentire anche nella Commissione, che ho l'onore di presiedere, per le riforme istituzionali, dalla quale Commissione molto il paese attende. Grave sarebbe se, avendo messo in qualche misura in contestazione la Costituzione, noi non fossimo in grado di proporre formule di correzione e di aggiustamento. In questa Commissione bisogna uscire dall'ottica dello schieramento di maggioranza e di opposizione; è necessario trovare i punti di confluenza, abbandonare la valutazione immediata del *cui prodest*; questo è un cattivo modo di impostare il problema della revisione costituzionale. Bisogna guardare lontano, al dinamismo della storia, all'avvicinarsi delle situazioni politiche.

Per queste considerazioni noi riconfermiamo la fiducia al Presidente del Consiglio e a questo Governo nella sua nuova formazione (*Applausi dei deputati del gruppo liberale e al centro*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULL'AUTORIZZAZIONE A PROCEDERE IN GIUDIZIO  
DEL DEPUTATO ALMIRANTE

Seduta dell'11 dicembre 1984

*L'Assemblea esamina la domanda di autorizzazione a procedere contro il deputato Giorgio Almirante per il reato di riorganizzazione del disciolto partito fascista (Doc. IV, n. 49). La Giunta per le autorizzazioni ha approvato con larga maggioranza la proposta del relatore socialista Guido Alberini di concedere l'autorizzazione. Nella relazione trasmessa alla Presidenza il 24 ottobre 1984 si ricorda che l'accoglimento della richiesta della magistratura è la soluzione sollecitata dallo stesso Almirante.*

*Intervenendo sulla proposta della Giunta, il deputato missino Valensise si dichiara contrario all'autorizzazione, deplorando la discrezionalità inammissibile e immotivata dell'autorità giudiziaria, che ha chiesto l'autorizzazione a procedere per il solo Almirante e non anche per gli attuali parlamentari del MSI-DN, come invece si era verificato in altre richieste avanzate nelle precedenti legislature. Il radicale Pannella si dichiara contrario alla concessione perché ravvisa nella domanda di autorizzazione un fumus persecutionis. Annunciano il voto contrario anche i deputati socialdemocratici e il democristiano Pontello, a titolo personale. Il gruppo comunista si dichiara invece favorevole ad accogliere la proposta della Giunta.*

*Bozzi interviene per il gruppo liberale, soffermandosi sul tema dei rapporti tra potere legislativo e potere giudiziario e ritenendo di dover respingere la richiesta della magistratura romana.*

*Nella votazione a scrutinio segreto l'autorizzazione a procedere in giudizio viene concessa. Su 430 votanti, i sì all'autorizzazione sono 231, i no 199.*

**Bozzi.** Il gruppo liberale (e credo non solo il gruppo liberale) ritiene che si debba mettere punto a questa vicenda, della quale il meno che si possa dire è che è anomala. Abbiamo concesso, se ricordo bene, la prima autorizzazione a procedere nel maggio del 1973 e ne abbiamo poi concesse altre due. Questa sarebbe quindi la quarta. Il reato di cui è accusato l'onorevole Almirante è estremamente grave, ma ora si ha la sensazione che la richiesta dell'autorità giudiziaria sia formulata senza fondato convincimento e che noi concederemo l'autorizzazione nel convincimento che l'autorità giu-

diziaria non farà niente. Ma questo veramente è un qualcosa più che anomalo, qualcosa che disegna un rapporto tra potere legislativo e potere giudiziario che si va sempre più opacizzando: siamo ridotti ad un rito stancante e formale. Per questo, credo che sia necessario, per la dignità del Parlamento, negare in questa circostanza l'autorizzazione a procedere e mettere un punto a questa vicenda (*Applausi*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULL'ATTENTATO TERRORISTICO AL TRENO  
NAPOLI-MILANO

Seduta del 27 dicembre 1984

*La Camera commemora le vittime della strage di Natale del 23 dicembre 1984, quando alle ore 19,15 l'esplosione di una bomba nella carrozza di seconda classe del rapido 904 Napoli-Milano, mentre il treno stava attraversando la galleria dell'Appennino tra Firenze e Bologna, provoca quindici morti e numerosi feriti.*

*Bozzi, espresso il cordoglio per le vittime e la solidarietà alle famiglie, si sofferma sull'importanza di garantire la sicurezza dei cittadini, senza pregiudicare la loro libertà, ritenuta fondamentale per la democrazia italiana. Rivolgendosi al Ministro dell'interno, Oscar Luigi Scalfaro, sottolinea la necessità di un rafforzato impegno dello Stato nella battaglia contro le organizzazioni delinquenziali responsabili delle stragi, ricordando i risultati ottenuti nei confronti del terrorismo e nella lotta alla mafia.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, non siamo qui convenuti per un rito protocollare, per una formalità istituzionale: gli accorati e fermi discorsi del Presidente della Camera e del ministro dell'interno lo dimostrano. Intendiamo confermare la nostra pietà per le vittime innocenti, la nostra solidarietà per le famiglie angosciate, ma al tempo stesso riaffermare lo sdegno e la condanna per questa bestialità, per questa delirante e vile ferocia.

Una violenza, onorevoli colleghi, che è fine a se stessa. Noi possiamo dire per esperienza alquanto amara che episodi di questo genere non hanno incrinato nella coscienza collettiva l'amore per la libertà e la fedeltà alla democrazia: potremmo anzi dire il contrario, e cioè che l'hanno rinvigorita.

Vorrei anche aggiungere che non siamo qui per protestare ipotesi di responsabilità, né, tanto meno, per imbastire processi. Certo, le modalità delle vicende determinano in ciascuno di noi impressioni, ma si tratta pur sempre di impressioni e perciò possono essere fallaci.

Io vorrei chiedere a tutti, agli inquirenti, ai magistrati (che mi auguro siano degni del difficile compito loro affidato) di sgombrare il loro animo da pregiudiziali – se per avventura in qualche momento vi albergassero – di carattere politico ed ideologico.

Vi è, onorevole Scalfaro, nel paese, nella gente, una grande sete di verità e di giustizia – dobbiamo riconoscerlo – dopo tutta questa serie di assassini, di stragi, di carenze dello Stato, che viene sempre più opacizzato da queste mostruosità. Ma oltre ad una sete di giustizia e di verità vi è anche una sete di sicurezza nel cittadino e, onorevoli colleghi, sarebbe assai triste, per la democrazia italiana, il giorno in cui il cittadino fosse posto dinanzi al dilemma di dover scegliere fra la sicurezza e la libertà. Guai se dovesse scegliere la sicurezza, sacrificando la libertà!

Ed è perciò, onorevole ministro dell'interno, che noi liberali chiediamo a lei un impegno maggiore, anche se sappiamo che già si prodiga tanto e che risultati positivi sono stati raggiunti in campi non meno difficili: il terrorismo è stato messo in difficoltà, la tessitura dell'omertà della mafia è stata infranta. Ebbene, noi crediamo che occorra intraprendere una battaglia altrettanto ferma e decisiva contro queste forme di organizzazione delinquenziale. Noi chiediamo questo, perché crediamo che lo chieda il popolo italiano (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

CAMERA DEI DEPUTATI

SULLA NUOVA DISCIPLINA DELLE PREROGATIVE  
DEI MEMBRI DEL PARLAMENTO

Seduta pomeridiana del 28 febbraio 1985

*La Camera prosegue l'esame, in prima deliberazione, delle proposte di legge costituzionale Almirante ed altri (C. n. 111), Bozzi ed altri (C. n. 129), Spagnoli ed altri (C. n. 348), Battaglia ed altri (C. n. 1074), Labriola ed altri (C. n. 1722) concernenti la riforma delle prerogative dei membri del Parlamento.*

*La proposta presentata dai liberali delimita l'ampiezza della previsione dell'articolo 68 della Costituzione, prevedendo l'eliminazione dell'autorizzazione per sottoporre il parlamentare a procedimento penale, salvo riconoscere alle Camere il potere di sospendere il procedimento giudiziario iniziato. Nella proposta si esclude la necessità di autorizzazione per procedere ad atti di perquisizione personale e domiciliare, assente negli altri ordinamenti democratici. Si prevede infine che l'immunità operi per i procedimenti penali iniziati nel corso del mandato, senza possibilità di ottenere l'interruzione del procedimento o la cessazione dello stato di detenzione in caso di elezione successiva a membro del Parlamento.*

*La Commissione affari costituzionali elabora un testo unificato, trasmesso alla Camera il 15 ottobre 1984. Nella relazione del deputato Galloni si conferma l'attualità dell'immunità parlamentare, riconoscendo al contempo la necessità di garantire un uso corretto dell'istituto mediante una revisione normativa che affronti le problematiche emerse nella prassi applicativa e risponda concretamente alle aspettative della pubblica opinione. Il testo della Commissione prevede: l'estensione dell'immunità assoluta, oltre che alle opinioni espresse e ai voti dati, anche agli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni parlamentari, il mancato obbligo di autorizzazione per un parlamentare in stato di detenzione per procedimento penale già in corso o per una sentenza già emessa all'atto della candidatura e la concessione dell'autorizzazione a proseguire l'azione penale qualora il ramo interessato del Parlamento non si pronunci entro 120 giorni dalla richiesta della magistratura.*

*L'iter in Assemblea inizia il 22 ottobre 1984. La discussione sulle linee generali si svolge nelle sedute del 23 e 26 ottobre e si conclude nella pomeri-*

diana del 18 dicembre 1984 con le repliche del presidente della Commissione e del rappresentante del Governo.

Nella seduta pomeridiana del 28 febbraio 1985, la Commissione formula per la prima volta in Aula un emendamento, interamente sostitutivo dell'articolo unico di modifica dell'articolo 68 della Costituzione, che viene illustrato dal presidente della Commissione, Labriola.

Intervenendo sull'emendamento, Bozzi ribadisce la necessità di garantire un bilanciamento degli interessi dei cittadini e dei parlamentari, ugualmente tutelati dalla Costituzione, nonché l'equilibrio tra il potere politico e il potere giudiziario. La mancata autorizzazione deve rappresentare un'eccezione alla regola che equipara il cittadino al parlamentare, limitata ai casi in cui sia messa in pericolo la funzionalità delle Assemblee legislative. Dopo essersi soffermato sulla proposta di escludere il reato di diffamazione dall'insindacabilità, soprattutto nei confronti di terzi, Bozzi incoraggia l'Assemblea a mantenere lo spirito riformatore che caratterizza il dibattito sulla riforma dell'immunità parlamentare, per giungere all'approvazione del provvedimento in esame.

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, sembrava che fossimo giunti alla prima tappa di questo lungo (lo si definisce «aggravato») procedimento di revisione costituzionale, ma vedo che sono insorte difficoltà e, forse, un ripensamento sarà necessario. Del resto la cosa non mi sorprende perché vengo da esperienze in cui fatti del genere si sono largamente verificati.

Debbo dire che questa iniziativa, della quale va data lode alla Commissione affari costituzionali ed al suo illustre presidente, cade in un momento difficile della vita italiana ed è una affermazione di alta coscienza civile e giuridica del Parlamento. Cade in un momento difficile perché tutti sappiamo che c'è stata e c'è tuttora una qualche tensione tra potere giudiziario e potere politico; un potere giudiziario che ha creduto e crede di rivendicare a sé potestà surrogatorie e tende ad una qualche forma di criminalizzazione di illeciti che meriterebbero sì sanzioni, ma diverse da quelle penali.

Il mio collega onorevole Sterpa, nella discussione sulle linee generali, ha svolto un lucido intervento, nel corso del quale ha chiarito la posizione del gruppo liberale. Noi siamo convinti che si debba mantenere l'istituto della irresponsabilità e dell'immunità, ma entro limiti rigorosi. Vorrei dire che la regola, che si ricava da un'altra norma costituzionale – l'articolo 3 –, dovrebbe essere quella dell'equiparazione del parlamentare al cittadino, il quale cittadino riceve dalla Costituzione medesima e dalle leggi dello Stato un *habeas corpus*, delle norme di garanzia, assai valide. E questa regola potrebbe subire eccezione solo nel caso in cui il processo penale contro il parlamentare turbi la funzionalità delle Assemblee legislative.

Sappiamo tutti che le norme sulle prerogative e sulle immunità non sono dettate a tutela del singolo (e perciò, ricordava giustamente dianzi l'onore-

vole Labriola, non sono rinunciabili), ma a tutela del Parlamento. In sostanza, il problema che si pone è quello di mantenere equilibrio fra i poteri: vi sono due ordini di interesse ugualmente tutelati ed il giudiziario non deve prevaricare sul politico né questo su quello.

La prevaricazione del giudiziario ha luogo quando si muove un'azione contro un parlamentare a scopo persecutorio, oppure quando il processo penale contro il parlamentare turba la regolare funzionalità del Parlamento. La Costituzione rimette al Parlamento – ed è un compito che va esercitato con grande senso di responsabilità – la valutazione della prevalenza d'un interesse o dell'altro, del potere giudiziario o del Parlamento, entrambi tutelati, come dicevo, che tuttavia possono venire in conflitto.

Ora una riforma è necessaria, per quanto si debba riconoscere che, da qualche tempo a questa parte, la Giunta per le autorizzazioni a procedere e la Camera in via definitiva abbiano per così dire stretto i freni ed eliminato talune distorsioni interpretative ed applicative che tutti – credo – abbiamo dovuto lamentare. Però la riforma, onorevoli colleghi, non avrebbe senso, secondo me, se non portasse ad una modifica di talune affermazioni della giurisprudenza della Giunta per le autorizzazioni a procedere e della Camera stessa.

Credo che noi dobbiamo compiere un ripensamento su una prassi che è pure consolidata. Se è vero quel che ho detto, cioè che l'equiparazione del parlamentare al cittadino è la regola e che l'eccezione vale soltanto quando il processo penale turbi la regolare funzionalità dell'istituto parlamentare, noi dovremmo ripensare ad alcune prassi interpretative, relative ad esempio, al discorso che comunemente si fa sulla cosiddetta proiezione dell'attività del parlamentare fuori dal Parlamento.

Non so se, alla luce di criteri più restrittivi, quali mi sono permesso di indicare, una siffatta sorta di paraparlamentarizzazione trovi tuttora fondamento. E pure le negate autorizzazioni per «manifesta infondatezza dell'accusa», come talvolta è avvenuto, hanno veramente, a ben pensarci, una loro validità? O, per avventura, il Parlamento non invade in tal modo un'area riservata al potere giudiziario, che è l'unico competente a valutare la fondatezza o meno dell'accusa? Queste osservazioni io svolgo, ripeto, sul metro che ho indicato, quello della eccezionalità della mancata autorizzazione.

Il nuovo testo sul quale si è soffermato dianzi il presidente Labriola è, secondo me, migliore del precedente. Tuttavia, alcune riserve debbono essere poste, e non soltanto di ordine formale. Non tutto si può esaurire nell'esigenza della motivazione del parere, posto che si tratta di un elemento che sfugge al sindacato giudiziario. Non si può infatti configurare un conflitto di attribuzioni sulla base della mancata motivazione del parere, perché la motivazione attiene al modo di esercizio del potere, non alla sussistenza del potere stesso. Viceversa, come tutti sanno, il conflitto di attribuzioni si verifica quando viene negata in radice l'esistenza del potere e non quando si fa questione sul modo con cui il potere (esistente) si esercita.

Neppure credo che sia sufficiente la figura, pur apprezzabile, del silenzio-assenso. Il tema è quello oggi ribadito dall'onorevole Labriola e sul quale occorre una meditazione, che servirà a varare un testo che sia in grado di compiere una navigazione sicura fino al porto di arrivo. Forse non bisogna aver fretta, per questo. Ed il problema è se l'autorizzazione debba essere assunta a momento di procedibilità o di perseguibilità dell'azione penale. Il punto è questo. Io propendo per la tesi del presidente Labriola, consacrata nell'emendamento della Commissione; per quanto si debba pur riconoscere che, considerando l'autorizzazione come momento di procedibilità, e non di perseguibilità, non può ritenersi vietato al giudice di effettuare alcuni accertamenti probatori, per lo meno di carattere urgente, come di fatto anche oggi avviene. Ripeto, comunque, che a mio giudizio, su questo punto, una rimeditazione in Commissione è senz'altro essenziale.

Vorrei ora intrattenermi brevemente su un punto a cui tengo in modo particolare, che ha formato oggetto di un emendamento all'articolo 68 della Costituzione, che non è stato accolto. Mi riferisco alla proposta di escludere dalla irresponsabilità il reato di diffamazione.

Taluno ha considerato questa proposta come una stravaganza, ma non lo è. Vi sono costituzioni che prevedono tale eccezione, ad esempio quella della Repubblica federale di Germania e mi pare – ma potrei sbagliarmi, non ne sono sicuro – quella della Grecia. Proprio in questi giorni, poi, in occasione della presentazione di un libro del presidente Leone, ho potuto constatare che anche in sede di Assemblea costituente fu avanzata una proposta analoga. Anche la dottrina si è interessata al riguardo. Ma qual è la ragione per la quale chiedo l'eccezione? È la tutela dei terzi. Siamo al solito discorso del bilanciamento tra interessi ugualmente protetti: l'interesse del cittadino ad essere messo in condizione di difendersi contro atti che ledono la sua reputazione ed il diritto del parlamentare di svolgere la sua funzione, che in questo caso è di regola ispettiva. Occorre bilanciare questi due interessi. Come si tutela il cittadino al quale, nel corso di un intervento, o nell'ambito di una interrogazione o di una interpellanza, siano mosse accuse gravi che configurano l'ipotesi dell'articolo 595 del codice penale? Si risponde che sarà il regolamento parlamentare a farlo. Così si rispose in sede di Assemblea costituente. Forse qualche norma al riguardo esiste – ad esempio gli articoli 59 e 89 del nostro regolamento – ma finora non hanno dato risultato positivo.

Per queste ragioni inviterei i colleghi e la Commissione, se (come credo) si riunirà ancora, a rimeditare su questa mia proposta. Se non si riterrà di recepirla, si trovi almeno la strada per riconoscere al Presidente della Camera dei poteri sanzionatori ed impeditivi rispetto ad attività che possano ledere la reputazione di terzi, che altrimenti resterebbero del tutto indifesi. Concludo qui questo mio breve intervento. Si diceva che questa è stagione di riforme. Mi sembra di rilevare un certo affievolimento di interes-

se nei confronti del disegno riformatore, che va un po' scolorendosi e perdendo di consistenza. Non vorrei che questa ventata investisse anche questo provvedimento. Nel paese vi è una grande attesa. Vi è una caduta in termini di fiducia o, come si dice con un termine che non amo, di credibilità. Ebbene, far cadere questo provvedimento accrescerebbe la sfiducia ed aumenterebbe la crisi di credibilità (*Applausi*).

Seduta del 13 marzo 1985

*Nella seduta prosegue la discussione sugli emendamenti. A larga maggioranza viene approvata l'estensione dell'insindacabilità oltre che ai voti dati e alle opinioni espresse, agli atti compiuti dai parlamentari nell'esercizio delle funzioni. Il principio del silenzio-assenso, inizialmente previsto dalla Commissione, viene respinto nella votazione a scrutinio segreto. È invece approvata la norma che sancisce l'obbligo dell'autorità giudiziaria di dare comunicazione del procedimento penale con richiesta di autorizzazione a proseguire l'azione penale, con la previsione del termine entro il quale l'atto deve essere compiuto. A causa del malfunzionamento del sistema di votazione elettronica, l'esame degli emendamenti è rinviato ad altra seduta.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, il discorso sulla revisione costituzionale dell'istituto dell'immunità cade in un momento difficile per una qualche frizione esistente tra potere politico, Parlamento ed ordine giudiziario, e ciò può non dico giustificare, ma almeno spiegare taluni atteggiamenti. Però è anche vero che nella coscienza popolare è largamente diffusa l'esigenza di una revisione in senso più restrittivo dell'istituto dell'immunità parlamentare.

A me pare che abbia ragione il collega Felisetti quando afferma che l'innovazione centrale, unica, del progetto di legge al nostro esame sta nell'introduzione dell'istituto del cosiddetto silenzio-assenso che non è, come ho detto questa mattina in sede di Comitato dei nove, una sanzione, ma un modo di manifestare la volontà della Camera attraverso il silenzio.

Qual è l'obiettivo della riforma? Fare in modo che la Camera possa pronunciarsi o espressamente o tacitamente. Si tratta di metodi che vanno nella stessa direzione.

Il silenzio-assenso, ripeto, è un modo di manifestare una volontà positiva e tutti dobbiamo tener presente che c'è uno strumento, quello della mancanza del numero legale, che nonostante qualunque modifica del regolamento può impedire la votazione. È contro questa possibilità che sta l'istituto del silenzio-assenso per il quale noi voteremo a favore.

Seduta del 17 luglio 1985

*Nella seduta conclusiva, Bozzi interviene per annunciare il sostegno dei liberali al progetto di riforma costituzionale, stigmatizzando la mancata approvazione del meccanismo del silenzio-assenso. L'iter alla Camera termina con l'approvazione, con 308 voti favorevoli e 121 contrari, della proposta di legge costituzionale «Nuova disciplina delle prerogative dei membri del Parlamento» (testo unificato delle proposte di legge costituzionale C. nn. 111, 129, 348, 1074 e 1722) (prima deliberazione).*

**Bozzi.** Ho ascoltato con il dovuto interesse l'intervento del collega Labriola e devo dire, anche a nome dei colleghi del gruppo liberale, che per quanto ci riguarda noi avremmo preferito la soluzione precedente, quella che va sotto la denominazione di silenzio-assenso. La preferivamo in quanto soluzione automatica, sicura, maggiormente garantista.

Tuttavia sappiamo come si sono svolte le vicende e aderiamo, sia pure con qualche riserva, a questa seconda proposizione. E le riserve sono dovute al fatto che non è estranea alla soluzione prospettata una carica di incertezza. È ben vero che si preannuncia una autorevole proposta di modifica al regolamento della Camera ma è anche vero che si tratta pur sempre di un fatto futuro ed incerto.

Noi ritenevamo che su questa materia delle immunità parlamentari si dovesse impostare un sistema tale che avvicinasse quanto più possibile il parlamentare al cittadino, sia pure con le guarentigie richieste da peculiari necessità. Voteremo comunque la nuova proposta, considerandola un primo avvio delle riforme istituzionali.

*L'anticipato scioglimento delle Camere impedisce il completamento dell'iter di approvazione del progetto di riforma. L'iter si interrompe al Senato, in prima deliberazione, con la relazione del senatore Ruffilli (S. nn. 1443, 93 e 209-A), annunciata all'Assemblea il 4 febbraio 1987, e mai esaminata.*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA REVISIONE DEL CONCORDATO  
TRA LA REPUBBLICA ITALIANA E LA SANTA SEDE

Seduta del 20 marzo 1985

*La questione della revisione del Concordato tra la Repubblica italiana e la Santa Sede dell'11 febbraio 1929 investe il Parlamento sin dalle prime legislature repubblicane. L'ultima bozza di accordo viene presentata al Presidente del Consiglio Fanfani nell'aprile 1983.*

*Il 27 gennaio 1984, dopo aver reso le comunicazioni del Governo, il Presidente del Consiglio Craxi riceve il mandato di condurre a termine la revisione del Concordato. L'accordo di revisione, unitamente al Protocollo addizionale, è sottoscritto a Villa Madama, il 18 febbraio 1984. La modificazione dell'accordo del 1929 non richiede l'avvio di un processo di revisione costituzionale, fondandosi sul principio pattizio, sancito nell'articolo 7 della Costituzione, secondo cui i rapporti tra Stato e Chiesa cattolica sono disciplinati da accordi di diritto internazionale.*

*Il disegno di legge che ratifica l'accordo intervenuto tra lo Stato italiano e la Santa Sede per la revisione del Concordato approda inizialmente al Senato il 17 luglio 1984 (S. n. 848), dove viene approvato il 3 agosto 1984. La discussione in Assemblea si svolge nelle sedute del 18, 19 e 20 marzo 1985, concludendosi con l'approvazione del disegno di legge, che diventerà la legge 25 marzo 1985, n. 121.*

*I liberali, che sin dal primo dibattito nel 1976 avevano espresso contrarietà verso lo strumento concordatario, si astengono dal voto finale sul provvedimento.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, il gruppo liberale si asterrà dal voto. Già molte volte in quest'aula i liberali hanno manifestato – ultimo l'onorevole Patuelli nel suo intervento di ieri – il loro dissenso dallo strumento concordatario come atto idoneo a disciplinare, nel regime di libertà, i rapporti tra Stato e Chiesa. È una coerenza liberale che risale, per fermarci ad alcuni nomi, a Cavour, a Ruffini, a Croce. La separazione alla quale noi guardiamo è la migliore garanzia della sovranità dello Stato e della Chiesa, intesa come istituzione, nonché della religione come fatto della coscienza individuale.

La nostra – come è stata definita dal relatore onorevole Colombo – è una posizione rispettata e rispettabile ed è da notare che, in molti settori dell'apparato ecclesiale, l'idea della separazione è vista favorevolmente; da ultimo ricordo un articolo apparso su *La civiltà cattolica*. I regimi concordatari sono tipici degli Stati dittatoriali, in quanto mirano o ad ottenere favoritismi e privilegi, o a stabilire garanzie. Così fu per il Concordato del 1929 tra il regime fascista e la Chiesa cattolica. I tempi sono però profondamente mutati; ci troviamo adesso di fronte ad un testo e dobbiamo riconoscere, pur con riserve sulle quali mi intratterò brevemente tra qualche istante, che esso si distacca notevolmente da quello del 1929. È utile che questa modificazione sia stata apportata perché mantenere il testo del 1929, sia pure con le modificazioni e le «potature» apportatevi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, rappresentava un'anomalia, ed un anacronismo nel nostro sistema costituzionale, nella nostra società civile nella stessa Chiesa cattolica postconciliare.

Parlavo prima di alcune nostre riserve. Non è che il nuovo testo – lo ha detto anche ieri il collega Patuelli – ci entusiasmi al cento per cento, in quanto per alcuni versi contiene delle cose superflue e per altri rinvia a intese future. Non vi è dubbio che le intese future per alcune materie, le cosiddette *res mixtae*, siano necessarie ed indispensabili, ma qui forse si esagera. Si esagera negli articoli 1, 12 e 13, e quindi sotto questo profilo manifestiamo preoccupazioni perché si potrebbe dar luogo, nel corso delle intese, a difficoltà di interpretazione, a conflitti tra Stato e Chiesa che nessuno vuole per la pace religiosa a cui tutti aspiriamo, ad affievolimento della sovranità statale.

Però, fatta una valutazione di insieme, nonostante tali riserve, abbiamo sicuramente compiuto un passo avanti, ci siamo cioè lasciati alle spalle il Concordato del 1929 e va sempre più maturando la coscienza verso un regime separatistico. Tale maturazione è in qualche misura attestata anche dal disegno di legge di ratifica che ci apprestiamo a votare. È per queste considerazioni, e soprattutto per il fatto che siamo ancora lontani dal regime separatistico, al quale guardiamo con vivo interesse, che il gruppo liberale si asterrà dal voto come ho già annunciato (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULL'ISTITUZIONE DEL MINISTERO DELL'AMBIENTE

Seduta pomeridiana del 24 luglio 1985

*Il Ministero dell'ambiente viene istituito con la legge 8 luglio 1986, n. 349, che tutela le condizioni ambientali e l'integrità del patrimonio naturale nazionale. La legge costitutiva delinea una struttura dotata di autorità politica, di funzioni di alta amministrazione e di poteri giuridici, derivanti da accorpamenti di poteri esistenti ma disseminati in altri dicasteri e dall'introduzione di nuove potestà, tra cui la valutazione di impatto ambientale e la dichiarazione di aree ad alto rischio ecologico. Con l'articolo 18 della legge si introduce nell'ordinamento giuridico italiano una nuova fattispecie di fatto illecito, cioè il danno pubblico ambientale, con la previsione della azionabilità diffusa della tutela dei beni ambientali.*

*L'iter di approvazione della legge inizia alla Camera, che adotta il procedimento legislativo redigente, ai sensi dell'articolo 96 del Regolamento. La Commissione affari costituzionali, in prima lettura, procede alla formulazione di un testo unificato contenente gli articoli del disegno di legge di iniziativa governativa «Istituzione del Ministero dell'ecologia» (C. n. 1203) e del progetto di legge Vernola ed altri: «Norme sulla tutela dell'ambiente e sulla giurisdizione della Corte dei conti in materia di danno pubblico ambientale» (C. n. 1298).*

*Nella seduta del 24 luglio 1985, il testo predisposto dalla Commissione «Istituzione del Ministero per l'ambiente e norme in materia di danno pubblico ambientale», viene votato a scrutinio segreto ed approvato dall'Assemblea con 322 voti favorevoli, 82 contrari e 50 astenuti.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, questo disegno di legge che ci accingiamo ad approvare, con il voto favorevole, vedo con piacere, dell'opposizione più numerosa in quest'aula, è l'adempimento di un punto importante del programma del Governo Craxi. Ha un valore istituzionale, ha un valore politico. In realtà non si può svolgere una politica ecologica se non sono a disposizione strumenti adeguati. Dobbiamo dare atto al ministro Biondi di aver elargito il massimo di impegno in questa sua attività.

C'è da domandarsi, e molti colleghi lo hanno fatto, se lo strumento che è stato predisposto possa essere idoneo. Certo si tratta di un modulo orga-

nizzatorio che definirò alquanto atipico; e tuttavia è un primo passo verso un assetto migliore di tutte le organizzazioni dei ministeri esistenti in Italia.

È un modulo alquanto atipico perché si fonda la competenza del Ministero su molte intese e su molti concerti; sono cioè indefiniti, per larga parte, i limiti delle competenze; e ciò potrà dar luogo ad insidie e difficoltà di navigazione.

Si tratta tuttavia, dicevo, di un primo passo indispensabile. Perché un primo passo? Perché noi liberali, che ci siamo tanto battuti per la costituzione di questo Ministero, guardiamo ad un assetto diverso, in base all'articolo 95 della Costituzione, dell'ordinamento di tutti i Ministeri italiani, che non è necessario che siano foggiate tutti su un modulo identico: si può pensare a strutture diverse, e già in questo disegno di legge sul Ministero dell'ecologia vi sono notazioni e innovazioni assai importanti. Noi pensiamo che, anche sulla base delle promesse fatte di recente dal Governo, si possa al più presto addivenire ad una riorganizzazione dell'ordinamento dei Ministeri, ad un accorpamento. Studi in questo senso sono stati già predisposti, il terreno è elaborato; vi sono proposte della Commissione per le riforme istituzionali, da me presieduta; vi sono proposte del professor Giannini, della commissione Piga. Dobbiamo andare ad una ridefinizione generale, anche per i rapporti che esistono tra regioni e Ministeri, che spesso determinano confusioni e sovrapposizioni. Per restare nel concreto, come è stato detto dal collega Barbera e da altri, dobbiamo andare ad un Ministero del territorio. Compriamo intanto questo passo, e prepariamoci ad un assetto definitivo dell'ordinamento dei Ministeri (*Applausi dei deputati del PLI*).

*Dopo le modifiche apportate dal Senato, il provvedimento torna alla Camera in seconda lettura. Il 26 giugno 1986 l'Assemblea vota il trasferimento alla sede legislativa. In pari data, la Commissione affari costituzionali approva definitivamente il progetto di legge.*

CAMERA DEI DEPUTATI

SULLE MODIFICHE AL SISTEMA PER LA ELEZIONE  
DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

Seduta del 31 luglio 1985

*La Camera discute il disegno di legge «Modifiche al sistema per l'elezione dei componenti togati del Consiglio superiore della magistratura» (C. n. 2388) presentato il 13 dicembre 1984, e le concorrenti proposte di legge, Nicotra ed altri (C. n. 2425), Gargani (C. n. 2499) e Spagnoli ed altri (C. n. 2593).*

*Il provvedimento modifica l'articolo 23 della legge 24 marzo 1958, n. 195, adeguando il sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura alla sentenza della Corte costituzionale n. 87 del 1982, che ha introdotto una distinzione tra magistrati per funzioni di legittimità e per funzioni di merito. Nel provvedimento si prevede che tra i magistrati da eleggere, due devono svolgere funzioni di legittimità, otto funzioni di merito e dieci devono essere scelti indipendentemente dalla categoria di appartenenza e dalle funzioni esercitate.*

*Il ritardo del Parlamento nell'approvazione della riforma elettorale del Consiglio superiore della magistratura è stigmatizzato da coloro che ritengono inopportuno un intervento del Governo con decreto-legge per prorogare ulteriormente la durata dell'attuale Consiglio, il cui mandato quadriennale è scaduto. La contrapposizione tra le forze politiche si acutizza sulla proposta democristiana di sostituire il meccanismo elettorale fissato nella legge del 1958 con il cosiddetto panachage, che consentirebbe di ridurre il meccanismo delle correnti interne nell'elezione dell'organo di autogoverno della magistratura, contribuendo a superare la politicizzazione dei magistrati. Il sistema proposto prevede che, fermo restando il numero delle preferenze, ciascun giudice possa votare anche candidati inseriti in una lista diversa da quella per la quale esprime delle preferenze. Al panachage si oppongono coloro che nel meccanismo che consente ad un elettore di votare candidati di liste diverse, intravedono il pericolo di gruppi trasversali e di correnti nascoste.*

*La discussione in Assemblea si svolge nelle sedute del 9 e 18 luglio 1985 e prosegue nella seduta del 31 luglio 1985. Bozzi interviene sul tema della politicizzazione della magistratura e del suo organo di autogoverno, stigmatizzando la tendenza dei giudici ad ampliare il potere interpretativo sulle*

*norme, ritenuto peraltro fortemente connesso alla crisi della legge. Bozzi si dichiara contrario al metodo del panachage e ritiene che il provvedimento in esame rivesta il carattere di atto dovuto nei confronti della pronuncia del giudice costituzionale, invitando il Parlamento ad affrontare la questione nell'ambito di una più ampia riforma dell'ordinamento giudiziario.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, è diffusa nel paese una grave preoccupazione per il modo in cui la giustizia è amministrata in Italia e credo che su ciò possiamo tutti concordare. Con riferimento ad un noto processo in corso di svolgimento in questi giorni a Napoli, abbiamo assistito a clamorose iniziative. Con la mia mentalità, ho creduto di doverle criticare, in quanto non conformi allo Stato di diritto; mi sembravano (non voglio recare offesa ad alcuno) iniziative un po' affrettate, anche di stile goliardico...

**Pannella.** Viva la goliardia, viva la goliardia, finalmente!

**Bozzi.** Caro Pannella, alla mia età, capisci, non posso fare il goliardo...

**Pannella.** Ah, se ci provassi!

**Presidente.** Onorevole Pannella, ormai la sua battuta è stata raccolta, ora la prego! Proceda, onorevole Bozzi.

**Bozzi.** Resta il fatto, comunque, che la giustizia non funziona, o funziona male. Vorrei guardare un po' in alto, se mi è consentito. Vi è la crisi della legge e, corrispondentemente, la crisi del giudice; sono due fenomeni strettamente collegati col radicale mutamento di una società che è al tempo stesso complessa e frammentata.

Il codice, soprattutto quello civile, va declinando e, al suo posto, si producono leggi speciali che inseguono (tentando di disciplinarle) le molte fat-tispecie umane che si registrano nella società.

Il precetto va atrofizzandosi e perde il tradizionale rigore (non voglio dire che ciò sia un bene od un male: constato il fenomeno); perde il rigore tradizionale, dicevo, e al suo posto vi è una dilatazione del potere di interpretazione delle leggi da parte del giudice, che è chiamato non più rigorosamente alla funzione del *dicere ius* cioè all'applicazione della legge, ma in qualche misura alla funzione del *facere ius*, con una attività di mediazione soprattutto in settori molto importanti della vita, qual è il caso del diritto di famiglia e del lavoro.

Ora, dilatandosi l'area ermeneutica del giudice, è chiaro che taluno può essere tentato di far prevalere idee proprie, anche di carattere politico; di qui la politicizzazione in atto della funzione giudicante. Io credo che, quando criticiamo i giudici per talune deviazioni politiche, non dobbiamo dimenticare che gran parte di questa responsabilità non è del giudice, ma è

del modo in cui la legge è conformata. Ciò avviene anche in materia penale, dove un nuovo, eccessivo contrattualismo va prendendo piede. Anche qui vi è la giustizia negoziale, così come vi è la legge negoziale, contrattata; vi è la giustizia contrattata, che porta a deviazioni, al prevalere di visioni individuali e quindi anche politiche.

Onorevole ministro, tutto questo comporta l'esigenza (le sarei assai grato se volesse condividere queste idee) di una ampia ed approfondita analisi dello stato della giustizia in Italia. So che lei ha assunto delle iniziative, ed io le approvo; forse, però, esse andrebbero inserite in un quadro generale, come tasselli di un mosaico, e sarebbe utile studiare il quadro nel quale queste particolari disposizioni si iscriveranno.

Venendo all'argomento particolare in discussione, vorrei ricordare ai colleghi che vi è una sentenza della Corte costituzionale del 1982 che prescrive un certo adempimento, richiedendo la presenza nel Consiglio superiore della magistratura di due consiglieri di cassazione che esercitano effettivamente le funzioni di legittimità. Bisognava quindi dare adempimento a tale sentenza della Corte, e il Governo vi ha provveduto ponendo in essere un atto dovuto. Poi, però, la maggioranza si è incrinata, molti emendamenti sono stati presentati e quindi si è determinata una situazione di paralisi del dibattito, di minaccia di una chiusura ingloriosa di questa vicenda che riguarda un organo costituzionale.

Nell'atteggiamento di chi dissente, vi è una sorta di disobbedienza non solo nei confronti del Governo (ciò è nella dialettica parlamentare) ma anche nei confronti della Corte costituzionale. È un atto, più che di scortesia istituzionale, di scarsa correttezza nei confronti di un precetto del giudice costituzionale, che si rivolge a tutti.

L'argomento più importante tra quelli dibattuti riguarda il *panachage*, in ordine al quale sono state dette molte cose. Personalmente non sono favorevole ad una sua introduzione, anche se per corpi elettorali limitati ed omogenei, come indiscutibilmente si configura la magistratura, tale sistema potrebbe avere una sua logica. Gli inconvenienti presenti nel *panachage* sono però superiori ai piccoli vantaggi che esso consentirebbe di realizzare. Il *panachage* porta infatti inevitabilmente e necessariamente ad una contrattazione sotterranea, ad uno scambio di favori e quindi ad un inquinamento delle scelte e ciò con costi rilevanti.

Il problema del Consiglio superiore della magistratura è ormai più vasto e complesso del rimedio proposto del *panachage*.

Il collega Andò ricorderà che di una simile questione il Parlamento si è già occupato in sede di Commissione bicamerale sulle riforme istituzionali, che ho avuto l'onore di presiedere per 14 mesi. Non sono state avanzate proposte definite, ma si è avuta una serie di indicazioni illuminanti al riguardo. Da più parti è stata sollevata la critica in ordine alla politicizzazione del Consiglio superiore della magistratura, ed a questo proposito ricordo un intervento molto eloquente del senatore Vassalli.

In altri termini, si è prospettata l'esigenza di modificare la struttura e la composizione di tale organo riequilibrando la componente laica rispetto a quella togata.

Inoltre, onorevole ministro, il corso della giustizia dipende solo in parte dal Consiglio superiore della magistratura. Abbiamo nella nostra Costituzione del 1948 una disposizione transitoria e finale che prevede il riesame dell'ordinamento giudiziario. Sono passati circa 40 anni, e si è fatto soltanto qualche piccolo ritocco. Ora, tornando a quello che ho detto, se non guardiamo il problema nel suo insieme, nei suoi collegamenti, è illusorio credere di trarre benefici da riforme di modesta portata. Penso perciò che il problema del riordinamento del Consiglio superiore della magistratura vada inserito nel problema più vasto di tutto il riesame dell'ordinamento giudiziario, dall'accesso in carriera alla modificazione dello scivolamento automatico nella progressione delle qualifiche, che fa decadere spesso la professionalità del magistrato, fino al migliore assetto degli uffici giudiziari.

Perché sono preoccupato, onorevoli colleghi, della politicizzazione del Consiglio superiore della magistratura, che è organo con funzioni ben precisate dalla Costituzione e dalla legge istitutiva del 1958? Sono preoccupato perché, avendo il Consiglio superiore della magistratura pareri assai incisivi sulla «carriera» del magistrato, la politicizzazione può portare e porta spesso ad una sorta di dipendenza del giudice dal Consiglio stesso. Mi sono sempre battuto in quest'aula per liberare il giudice dalla dipendenza dal peggiore dei poteri, che è il potere interno della stessa magistratura, e noi non dobbiamo restaurare le conseguenze una volta provocate dal sistema dei concorsi.

Se il giudice, che è un uomo, sa, ad esempio, che la sua assegnazione ad un ufficio direttivo dipende da un organo che è orientato politicamente in una certa maniera, può essere indotto a comportamenti non conformi ad una coscienza netta. È, questa, la peggiore delle dipendenze. Un magistrato difficilmente subisce l'influenza del potere politico, ma può subire l'influenza del potere interno che condiziona i suoi interessi immediati, e quindi dobbiamo spolicizzare il Consiglio superiore della magistratura percorrendo la via maestra.

Adesso, dopo il dibattito di questa sera, che molti definiscono, forse ingiustamente, inutile, che cosa succederà? Noi non concluderemo niente, immagino. Vorrei fare un'osservazione, la prospetto in modo particolare ai colleghi che interverranno, al Presidente e all'onorevole ministro. Si parla di un intervento del Governo: già esiste nella legge del 1958 – ne parlavo poco fa con il ministro Martinazzoli – una norma assai strana, la quale prevede che le elezioni per il rinnovo del Consiglio superiore della magistratura si possano fare entro tre mesi dalla scadenza del Consiglio. È un'anomalia perché si stabilisce una lunga *prorogatio* di un organo che ha una durata stabilita dalla Costituzione in quattro anni. Bisognerebbe dire tre

mesi prima della scadenza; comunque, la legge dice tre mesi dopo, accettiamola com'è. Ma adesso andremmo oltre i tre mesi.

L'osservazione che volevo fare, onorevole Martinazzoli, non è però questa. L'articolo 18 della legge del 1958, n. 195, come lei sa, attribuisce al presidente del Consiglio superiore della magistratura, che è poi il Capo dello Stato, taluni poteri, il primo dei quali è questo: indice le elezioni dei componenti magistrati. Non mi sento di sostenere che si tratti di una competenza riservata, per cui né il Parlamento né il Governo con decreto-legge possano intervenire; però avverto qualche fastidio nel pensare che questa competenza, attribuita dalla legge al Presidente della Repubblica, possa essere confiscata dal Parlamento o dal Governo nell'esercizio di una funzione normativa eccezionale.

C'è qualcosa che non è, se volessi usare un'espressione mite, elegante, o, se volessi usare un'espressione più pesante, non corretto. Bisognerebbe, comunque, cercare di evitarlo.

Tutto questo complesso di cose dette, e soprattutto di cose pensate e non dette, per brevità, in queste sede, suscita della melanconia. Dobbiamo constatare – lo dico io che faccio parte della maggioranza – la latitanza e la insensibilità del Parlamento in un momento particolarissimo della vita italiana, in cui i problemi della giustizia esplodono.

È la conclusione non gloriosa, alquanto mortificante, di una vicenda che avrebbe meritato diversa soluzione (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

Seduta pomeridiana del 13 novembre 1985

*La revisione delle norme elettorali per il Consiglio superiore della magistratura prosegue nelle sedute del 16 ottobre antimeridiana e pomeridiana, 7 novembre e 13 novembre 1985 antimeridiana.*

*Nella seduta pomeridiana del 13 novembre 1985 il repubblicano Battaglia formula una richiesta di stralcio, proponendo di limitare l'esame del provvedimento esclusivamente ai problemi inerenti all'attuazione della sentenza n. 87 della Corte costituzionale. Bozzi interviene per esprimere l'orientamento favorevole dei liberali. La proposta di stralcio verrà approvata senza il supporto dei democristiani.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, il gruppo liberale voterà a favore della proposta di stralcio formulata dal collega, onorevole Battaglia. Dobbiamo riconoscere che la vicenda relativa alla riforma del Consiglio superiore della magistratura ha dato luogo a parecchie incrinature di ordine costituzionale.

Sono due le ragioni per le quali la proposta ci sembra saggia e tale da evitare il peggio. La prima è che ci sembra impossibile, come è stato constatato nella riunione del Comitato dei nove, che il dibattito si possa con-

cludere in quei tempi brevi che sono ormai indispensabili; la seconda ragione, più profonda per noi, è di merito. Il *panachage* e la riforma elettorale non risolvono il problema del Consiglio superiore della magistratura, che ha probabilmente bisogno di ritocchi di ordine costituzionale.

Inoltre, in una materia come questa è necessario il più largo consenso possibile, consenso che non esiste in ordine alla proposta del *panachage*.

Per questi motivi confermo il voto favorevole del gruppo liberale.

*Il disegno di legge derivante dallo stralcio (C. n. 2388-ter), composto dagli articoli 1 e 5 del testo originario, viene approvato a scrutinio segreto nella successiva seduta del 14 novembre 1985. Modificato al Senato (S. n. 1568), il provvedimento conclude il suo iter alla Camera, dove nella seduta pomeridiana del 21 novembre 1985 viene definitivamente approvato dalla Commissione giustizia, in sede legislativa. Diventerà la legge 22 novembre 1985, n. 655, entrata immediatamente in vigore senza attendere l'ordinario termine di vacatio legis.*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLE COMUNICAZIONI DEL GOVERNO

Seduta del 2 agosto 1985

*Dopo la consultazione amministrativa del 12 maggio 1985, che ha confermato la fiducia del corpo elettorale nel pentapartito, e quella referendaria del 9-10 giugno 1985, che ha visto prevalere i no all'abrogazione del decreto sulla scala mobile, gli indirizzi e gli impegni del I Governo Craxi sono sottoposti a verifica parlamentare.*

*L'ordine del giorno della seduta prevede la discussione sul testo delle comunicazioni del Governo rese dal Presidente del Consiglio al Senato il 31 luglio 1985. Il clima del dibattito parlamentare è influenzato dalle affermazioni pronunciate al Senato dal Presidente Craxi in merito al cosiddetto venerdì nero della svalutazione della lira, che hanno provocato le dimissioni, poi ritirate, del Ministro del tesoro democristiano, Giovanni Gorla, e del Governatore della Banca d'Italia, Carlo Azeglio Ciampi.*

*Bozzi interviene nella discussione, dopo la replica del Presidente del Consiglio, per confermare la fiducia dei liberali al Governo e per annunciare il voto favorevole sulla risoluzione presentata dalla maggioranza.*

*La Camera approva la risoluzione sulla fiducia (n. 6-00054) con 334 voti favorevoli e 209 voti contrari.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevole ministro, onorevoli colleghi, nel suo discorso introduttivo, il Presidente del Consiglio ha molto insistito sul valore della stabilità dei governi: sono d'accordo con lui, alla condizione (che egli condiderà) che ad essa si accompagni l'operosità. Se dovesse risolversi nel durare per durare nell'immobilismo, la stabilità sarebbe ovviamente da condannare; ma onestamente dobbiamo riconoscere al Governo presieduto dall'onorevole Craxi che in questi due anni – quasi un *record* di durata – il saldo è attivo.

Certo, sono aperti ancora alcuni problemi, vi sono difficoltà che insorgono di giorno in giorno; c'è stata una verifica ed io condivido l'idea del Presidente del Consiglio che essa sia risultata utile, ma si pone adesso l'esigenza di una conversione, per concretare i propositi in progetti effettivi, in provvedimenti operativi. La materia è vasta, difficile: l'onorevole Biondi, nel suo intervento, ha messo a fuoco alcuni problemi di ordine economico ed io mi rifaccio a quanto egli ha detto. Poco fa il Presidente del Con-

siglio ha esortato tutti, maggioranza ed opposizione, al senso della concretezza e ad uscire dalla genericità. E vero, tutti parliamo di tagli alle spese ma siamo in pochi ad indicare dove debbano operare le forbici. L'onorevole Craxi ha parlato di una accademia del taglio delle spese; non so se di tale accademia faccia parte anche il ministro del tesoro. Il Presidente del Consiglio ha prospettato l'esigenza di una solidarietà nazionale, così l'ha chiamata nel suo discorso introduttivo, su certi temi non solo istituzionali, ma che investono la struttura della società, la gente, la qualità della vita, l'occupazione, il Mezzogiorno. Sono d'accordo su questo nuovo rapporto tra maggioranza ed opposizione, è una mia vecchia idea, che non deve significare confusione e consociazione, bensì un dialogo più aperto, più vivo e più costruttivo. La maggioranza ha avuto un consenso diretto e popolare nelle due recenti consultazioni, quella per le elezioni amministrative e quella per il *referendum*. E tuttavia paradossalmente si notano insofferenze in seno ad essa che qualche volta sconfinano in litigiosità. La maggioranza, dobbiamo riconoscerlo, scricchiola e questo è un male in quanto l'attuale formula governativa è l'unica e non per stato di necessità – lo ha detto molto bene oggi il collega Biondi – ma perché la formula risponde alle necessità della società italiana, a fondamentali culture, diverse tra loro, che hanno però punti di convergenza e di consonanza politica sul piano interno, economico ed internazionale. Tutti dobbiamo riconoscere che a questa formula di valori non vi è alternativa. Anche l'onorevole Reichlin nel suo discorso ha sottolineato la difficoltà di un'alternativa. Allora una crisi, nel prossimo settembre, o in altro mese più propizio, si risolverebbe in un'avventura, ed io credo che le forze che compongono la maggioranza debbano avere la consapevolezza di ciò ed assumere comportamenti più responsabili e consonanti.

Certo, vi è una grande difficoltà nel governare le democrazie di massa. In Italia in particolare, dato il sistema elettorale, che condivido, salvo l'esigenza di apportare qualche correzione migliorativa al sistema proporzionale, vi è l'esigenza di coalizioni. Queste ultime non sono mai un idillio, sono rapporti tra forze diverse necessariamente concorrenziali, quindi vi è un tasso di conflittualità del quale dobbiamo renderci conto e non meravigliarcene eccessivamente. Le coalizioni reclamano una continua azione compromissoria e di mediazione, e noi liberali la compiamo con lealtà, però con un limite, e cioè che la tecnica o l'arte della mediazione non incrinino o appannino l'identità dell'immagine politica del programma, della cultura liberale.

Vi sono alcuni profili, contenuti nella replica del Presidente del Consiglio, che ho considerato particolarmente interessanti perché credo di ritrovarvi un'influenza diretta dell'azione liberale. Vi è l'esigenza di decongestionare la pubblica amministrazione. Abbiamo uno Stato obeso, in Italia, che fa moltissime cose che non dovrebbe fare e le fa male; vi è un rapporto di sfiducia crescente tra il cittadino e la pubblica amministrazione; il cittadino reclama prestazioni per cui paga tasse e non le riceve o le riceve tardivamente

e malamente. Bisogna decongestionare questo apparato, liberarlo dai molti lacci che lo vincolano, ridare dignità e slancio al cittadino.

Un altro aspetto, che ho creduto di cogliere nella vicenda relativa al cosiddetto «venerdì nero», è l'impegno del Presidente del Consiglio e del Governo di ricongiungere la responsabilità all'esercizio del potere. Uno dei difetti principali della vita politica e amministrativa italiana sta in tale dissociazione, per cui chi esercita il potere di regola non ne risponde, e quindi l'uso del potere trasmoda in abuso. Ora, nella schietta ed anche coraggiosa denuncia fatta dal Presidente del Consiglio, prima al Senato e poi alla Camera, dell'episodio del «venerdì nero», io trovo la volontà di individuare responsabilità e di punire i colpevoli.

Vi sono poi i problemi della giustizia. Ho ascoltato con attenzione l'etneo, anzi vesuviano, discorso dell'onorevole Pannella. Forse c'è un equivoco, a proposito del processo di Napoli; ma molti di noi, io per primo, abbiamo avuto l'impressione che si chiedessero cose che incidevano nella struttura dello Stato di diritto. Trovo che la parte del programma di Governo relativa alla giustizia sia ben strutturata: il problema è di realizzarla. Vi sono due esigenze fondamentali, onorevoli colleghi, da contemperare: garantire l'indipendenza del giudice e garantire l'*habeas corpus* del cittadino. Anche la sfera di libertà del cittadino è qualche volta messa in pericolo dalla magistratura.

Vorrei, infine, fare un breve accenno al problema delle istituzioni. Ringrazio personalmente il Presidente del Consiglio, prego il sottosegretario Amato di farsi interprete di questo mio sentimento per l'apprezzamento che ha voluto dare e confermare anche oggi nella replica. Diceva un mio amico, poco fa, scherzando, che i lavori di quella Commissione sono un po' come il vino, più invecchiano, più sono apprezzati. Bene, di una riforma istituzionale c'è bisogno, ce ne accorgiamo ogni giorno, per stabilire ruolo del Parlamento, ruolo del Governo, rinvigoriti l'uno e l'altro nella specificità delle attribuzioni proprie, per rendere possibile un dialogo tra maggioranza e opposizione senza consociazioni. Lavoro, questo, che potrà richiedere riforme costituzionali o aggiustamenti, che sono del resto in corso, dei regolamenti parlamentari. Tutto questo è indispensabile per ridare fiducia al cittadino. Non so, onorevole Amato, se le conclusioni della Commissione per le riforme istituzionali comportino una grande riforma o una piccola riforma; so che si tratta di proposte necessarie; c'è la coscienza nel Governo di tale esigenza, ed io sono lieto dei lavori che la Presidenza del Consiglio ha compiuto e sta compiendo: sono lavori molto apprezzati che daranno senza dubbio un notevole contributo alla soluzione dei nostri problemi.

Concludendo diamo un giudizio complessivo favorevole a questo Governo, al quale auguriamo di durare operativamente, e perciò il gruppo liberale voterà a favore sulla risoluzione della maggioranza (*Applausi dei deputati del gruppo liberale - Congratulazioni*).

SULLA CONVERSIONE DEL DECRETO-LEGGE  
DI PROROGA DELLE ELEZIONI PER IL RINNOVO  
DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

Seduta del 26 settembre 1985

*Le Camere non hanno ancora completato l'iter di approvazione della nuova legge elettorale per i componenti togati dell'organo di autogoverno della magistratura, divenuta necessaria in seguito alla sentenza n. 87 del 1982 della Corte costituzionale.*

*Il Governo emana il decreto-legge 2 agosto 1985, n. 394, che proroga di novanta giorni il termine entro il quale devono svolgersi le elezioni per il rinnovo del Consiglio superiore della magistratura, previsto all'articolo 21 della legge n. 195 del 1958. In base al decreto-legge, l'attuale Consiglio superiore della magistratura, il cui mandato quadriennale è scaduto, continuerà ad operare in regime di prorogatio di poteri fino alle prossime elezioni. Le votazioni già fissate dal Presidente della Repubblica Cossiga per il 6 e 7 ottobre 1985 sono rinviate.*

*La discussione del disegno di legge di conversione (C. n. 3128) si apre con una pregiudiziale di costituzionalità, presentata dal gruppo di Democrazia proletaria, in cui la proroga del termine è ritenuta in contrasto con l'articolo 104 della Costituzione, che fissa la durata in carica dei membri elettivi del Consiglio superiore della magistratura in quattro anni, stabilendone la non rieleggibilità. La pregiudiziale sarà respinta, anche grazie al voto dei liberali, che nella stessa seduta voteranno a favore della conversione del decreto-legge.*

**Bozzi.** Onorevole Presidente, onorevoli ministri, il gruppo liberale voterà a favore del disegno di legge, ma intendo dichiarare espressamente che questo atteggiamento non fa venir meno in noi liberali uno stato di grave disagio. Nonostante il voto favorevole alla costituzionalità del provvedimento, noi riteniamo infatti che permangano forti ragioni di riserva e di perplessità sulla conformità del disegno di legge alla Costituzione.

In realtà, attraverso questa proroga si viene ad intaccare il termine quadriennale fissato dalla Costituzione circa la durata del Consiglio superiore della magistratura. La critica che in questo momento rivolgo riguarda, evidentemente, anche l'articolo 21 della legge n. 195 del marzo 1958. So-

stanzialmente, noi portiamo con questo decreto-legge a quattro anni e mezzo, e, forse, nei fatti a cinque anni, la durata del Consiglio superiore della magistratura. Questo intervento del Governo e, quindi, del Parlamento tocca rapporti istituzionali tra organi di grande importanza.

Come voi sapete, il Consiglio superiore della magistratura è da taluni ritenuto un organo costituzionale; da altri, con frase generica, viene definito «un organo di rilevanza costituzionale». Questi rapporti vanno rispettati ed ogni interferenza è da deprecare. Vorrei dire che l'interferenza tocca anche i poteri del Presidente della Repubblica. Come è noto, è fra i compiti del Presidente della Repubblica fissare la data delle elezioni. Ebbene, il Capo dello Stato ha già esercitato questo potere, e le elezioni per il Consiglio superiore della magistratura sono state indette per i giorni 6 e 7 ottobre di quest'anno. Ora, con il disegno di legge al nostro esame, noi costringiamo il Capo dello Stato a rivedere il suo provvedimento precedente. E questo è un fatto, secondo me, assai inelegante, come ho detto nell'occasione precedente.

L'onorevole ministro Martinazzoli mi disse che egli non è *lord* Brummel, re dell'eleganza. Ma io mi auguro che ci sia qualche limite alla ineleganza nei provvedimenti di questo tipo! La verità è che il Parlamento è in ritardo. La sentenza della Corte costituzionale è del 1982. Sono passati oltre tre anni.

Ripeto, dunque, che voteremo a favore, perché ci troviamo in una situazione di necessità. Voteremo con disagio, per evitare una paralisi assai grave, veramente irrimediabile, nel funzionamento delle istituzioni, e ci auguriamo che al più presto possa essere varata la legge che dà attuazione alla sentenza della Corte costituzionale, nei rigorosi limiti fissati dalla sentenza stessa.

*Il disegno di legge viene definitivamente approvato al Senato (S. n. 1500) e diventerà la legge 1° ottobre 1985, n. 485.*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA POLITICA ESTERA DEL GOVERNO

Seduta antimeridiana del 6 novembre 1985

*Nella seduta del 17 ottobre 1985 il Governo annuncia le proprie dimissioni, al termine delle comunicazioni del Presidente del Consiglio sulla vicenda del sequestro dell'Achille Lauro, conclusa con il rilascio dei dirottatori e dell'esponente palestinese dell'Organizzazione per la liberazione della Palestina, Abu Abbas, nonostante l'opposizione degli Stati Uniti (raid di Sigonella). La crisi era scaturita dal disaccordo tra il Partito repubblicano ed il Governo, in merito alle scelte di politica estera, sulla lotta al terrorismo internazionale, nonché sulla questione della collegialità nelle decisioni di governo, cui era seguito il ritiro del Ministro della difesa Spadolini e degli altri ministri repubblicani Mammì e Visentini dall'esecutivo. Il 31 ottobre 1985 il Presidente della Repubblica Cossiga respinge le dimissioni del Governo, invitandolo a presentarsi in Parlamento.*

*Nella seduta del 4 novembre 1985, il Presidente del Consiglio Craxi presenta le linee di politica estera del Governo, annunciando il ristabilimento della collaborazione tra i partiti della coalizione, dopo il chiarimento raggiunto tra le forze politiche del pentapartito e la sottoscrizione di un documento a cinque, e il conseguente superamento della crisi di governo. Il dibattito sulle comunicazioni prosegue il 5 novembre 1985 e si conclude nella seduta antimeridiana del 6 novembre con l'approvazione della risoluzione n. 6-00059. Il Governo Craxi ottiene la fiducia della Camera, con 347 voti favorevoli, 238 contrari e 1 astenuto.*

*Bozzi interviene dopo la replica del Presidente del Consiglio per ripercorrere i motivi della crisi, sostenendo che essa poteva essere evitata attraverso un confronto interno tra le forze della coalizione sui temi della collegialità e della politica internazionale. Stigmatizza le affermazioni del Presidente Craxi in merito alla legittimità della lotta armata da parte dell'Organizzazione per la liberazione della Palestina, che destano perplessità e riserve nei liberali. Bozzi infine richiama l'accordo sottoscritto dalla maggioranza, sul quale esprime la fiducia del suo gruppo, confermando l'attuale validità della formula del pentapartito, che sarà sottoposta ad una verifica di tipo sostanziale nelle prossime scadenze istituzionali, relative all'esame della legge finanziaria e di bilancio.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, ero stato tentato di iniziare questo mio breve discorso con l'*heri dicebamus* del filosofo di Salamanca, ed anche di Luigi Einaudi in un noto articolo su *Il Corriere della sera*.

Questa crisi è stata inutile, apparente, una mezza crisi, una parentesi tolta la quale tutto torna come prima, quasi che nulla fosse successo? Una cosa mi sembra certa, onorevoli colleghi, e cioè che, fuori da quest'aula, la gente ha capito poco. C'è in giro anche una certa irritazione.

Restiamo convinti che la crisi avrebbe potuto essere evitata, senza nulla togliere al valore degli argomenti prospettati dagli amici repubblicani. Anche noi liberali avevamo formulato riserve e preoccupazioni sul piano istituzionale relativamente alla collegialità, sul piano della lotta al terrorismo, sul piano internazionale e soprattutto sulla politica mediorientale. Tali preoccupazioni avrebbero potuto dar luogo ad un incontro leale, senza che si scardinasse la compagine governativa, creando un vuoto di potere in un momento estremamente difficile per il paese.

Sembrava che adesso fosse tornato il sereno. Uso l'imperfetto perché, onestamente, devo dire che la replica del Presidente del Consiglio, nel passaggio relativo alla legittimità della lotta armata da parte dell'OLP, ha destato in noi molte riserve e perplessità. Non voglio, onorevole Amato, entrare in disquisizioni storiche, vedere se il terrorismo è assimilabile alla lotta insurrezionale dei popoli che anelano ad una patria e ad uno Stato. Noi liberali restiamo fermi alla tavola fondamentale della chiarificazione, che riteniamo essere quella contenuta nel documento dei cinque. Riteniamo anche che, da parte del Presidente del Consiglio, sarebbe stato meglio non fare quel discorso in questo momento nel quale si va alla ricerca di una chiarificazione completa e senza riserve.

Il sereno, quindi, è alquanto offuscato. Non vorremmo illuderci, ma pensavamo che la chiarificazione, la ricostruzione del pentapartito dovesse portare ad un rinvigorimento del medesimo perché, in fondo, è la dimostrazione, con la forza dei fatti, che questa formula non è eliminabile nella realtà di oggi. Forse potrà essere eliminata domani e sarà magari un bene. È necessario, però, che prima si creino le condizioni di una alternativa democratica compiuta, cosa della quale oggi non si vedono segnali molto confortanti.

La verifica reale, onorevoli colleghi, si avrà con la legge di bilancio. In quella sede controlleremo se la fiducia è effettiva o se ci troviamo semplicemente in uno stadio transitorio. Quel che è certo è che la legge di bilancio richiede aggiustamenti. Durante la vicenda dell'*Achille Lauro*, che è stata tutta dominata da uno stato di necessità convulso, crediamo di esserci comportati con moderazione e senso di responsabilità. Guardiamo avanti ai problemi che urgono, che sono molti e gravi.

Certo, il banco di prova, dicevo, è la legge finanziaria. Il Presidente del Consiglio ha fatto un richiamo all'opposizione; ed io concordo con questo

richiamo, così come sono lieto dei chiarimenti che oggi ha dato al riguardo, fugando qualche perplessità che poteva emergere dalle sue prime dichiarazioni. Dobbiamo rivolgerci alle opposizioni, perché, in un regime di democrazia rappresentativa, l'opposizione non si può rinchiudere in un costante e pregiudiziale «no»: si deve fare una valutazione caso per caso. Tutto questo, però, come ha detto del resto il Presidente del Consiglio, senza confusione di ruoli, rispettando la dialettica tra maggioranza ed opposizione, senza voti sottobanco, senza maggioranze alternative e fughe in avanti.

Queste sono le osservazioni di fondo che intendevamo fare. Facendo il consuntivo di questa crisi, registriamo che le poste attive sono in avanzo, ed è questa la ragione per la quale noi daremo la nostra fiducia al Governo (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

SULLE INTERPELLANZE CONCERNENTI LE DICHIARAZIONI  
DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO SU ALCUNE SENTENZE

Seduta del 17 dicembre 1985

*Alla Camera sono presentate alcune interpellanze di analogo contenuto, che vengono discusse nella seduta del 17 dicembre 1985. Gli atti di sindacato ispettivo dei deputati Battaglia (n. 2-00782), De Luca (n. 2-00775), Napolitano (n. 2-00777), Onorato (n. 2-00765), Pazzaglia (n. 2-00771), Reggiani (n. 2-00784), Rizzo (n. 2-00779), Rognoni (n. 2-00783), Russo (n. 2-00780) e Spadaccia (n. 2-00781), fanno riferimento alla vicenda derivata dalla sentenza del tribunale di Roma con cui erano stati condannati per diffamazione a mezzo stampa il direttore e alcuni giornalisti di un quotidiano, nonché alcuni deputati socialisti, per avere offeso la reputazione del pubblico ministero milanese nel processo per l'omicidio del giornalista Walter Tobagi. Le pronunce dei magistrati romani e milanesi erano state oggetto di giudizi critici espressi dal Presidente del Consiglio Craxi nel corso di una riunione del Partito socialista. Le dichiarazioni di Craxi avevano provocato la reazione del Consiglio superiore della magistratura, che aveva inserito all'ordine del giorno del 3 dicembre 1985 il dibattito sulle dichiarazioni del Presidente del Consiglio e sull'indipendenza della magistratura. Una lettera del Presidente della Repubblica Cossiga all'organo di autogoverno della magistratura, in cui si dichiarava l'inammissibilità del dibattito consiliare sulle dichiarazioni di Craxi, sottolineando che le valutazioni sul Capo del Governo rientrano esclusivamente nella competenza del Parlamento, determinava le dimissioni dei venti consiglieri togati del Consiglio superiore della magistratura, successivamente ritirate.*

*Bozzi illustra la interpellanza De Luca (n. 2-00775) incentrata sul ruolo assunto nella vicenda dal Consiglio superiore della magistratura. Gli interpellanti sostengono la correttezza dell'intervento del Capo dello Stato, fondato su un potere effettivo attribuitogli dalla Costituzione, che ha riconosciuto nel Parlamento l'unica sede legittimata a formulare critiche e censure al potere esecutivo, e stigmatizzano l'accaduto, definendolo «sintomatico di una complessiva caduta del rispetto di ciascun organo costituzionale dei confini dei propri poteri». Nel suo discorso, Bozzi definisce legittime, ma politicamente*

*inopportune, le dichiarazioni del Presidente Craxi sulle sentenze, sottolineando la distinzione tra diritto di critica e facoltà di denigrazione. In merito all'assenza del Presidente del Consiglio, Bozzi richiama la prassi citata dal Presidente della Camera Iotti, secondo cui, quando un membro del Governo è chiamato personalmente in causa in occasione di interrogazioni e di interpellanze, il ministro è normalmente sostituito nel dibattito parlamentare da un suo collega.*

*Alle interpellanze risponde il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Giuliano Amato.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario, non farò dell'assenza del Presidente del Consiglio da quest'aula un *casus belli*: il Presidente della Camera, secondo me molto opportunamente, ha chiarito le ragioni di tale assenza, ragioni che si riportano a comportamenti parlamentari consolidati. Vorrei anzi dire che la presenza del sottosegretario Amato obiettivizza meglio la vicenda, togliendole quegli aspetti personali che altrimenti avrebbe potuto presentare.

Onorevoli colleghi, io starò all'avvertimento dato dall'onorevole Presidente all'inizio, ma vi sono talune connessioni dalle quali non si può uscire. Tutti riconosciamo che vi è un malessere istituzionale, che vi sono esorbitanze dei poteri; quasi tutti i soggetti costituzionali non stanno nell'ambito delle attribuzioni loro affidate dalla Costituzione o dalla legge. Latitanze, fughe, vuoti, supplenze... Ciò è da lamentare per il Parlamento, per il Governo, per la stessa Corte costituzionale, per le regioni, per lo Stato nei confronti delle regioni. La responsabilità è diffusa, sicché credo che non sia giusto puntare il dito contro qualcuno in un inflessibile *j'accuse*.

Anche il Consiglio superiore – bisogna riconoscerlo – in forza di una prassi che si è andata formando passo dietro passo, non è stato sempre nell'ambito delle sue attribuzioni: ha creduto di poter assumere un ruolo politico, e qualche volta addirittura un ruolo paralegislativo, come è stato rilevato da un illustre giurista e parlamentare. Ha creduto di poter passare dalla rilevanza costituzionale alla valenza politica, ed è stato un errore perché la vera forza del Consiglio superiore della magistratura sta nel rispetto delle attribuzioni che la Costituzione e la legge gli affidano, senza amplificazioni e senza riduzioni. E questa tutela dell'indipendenza della magistratura, che poi – non dimentichiamolo mai – è l'indipendenza del giudice, si realizza attraverso l'adempimento dei compiti affidatigli dalla Costituzione: assunzioni, trasferimenti, promozioni, punizioni disciplinari.

D'altra parte, vorrei dire che non bisogna mai dimenticare che la presidenza del Consiglio superiore della magistratura è affidata al Capo dello Stato. Io fui, alla Costituente, tra coloro che perorarono questo tipo di presidenza, per evitare la sepearatezza (quello che allora, con espressione inci-

siva, fu chiamato il «pericolo di mandarinato»), cioè la rottura dell'unità dello Stato attraverso una esasperazione dell'indipendenza dei poteri.

Ebbene, la presidenza del Capo dello Stato determina un limite naturale, istituzionale all'assunzione d'indirizzo politico da parte del Consiglio superiore, perché il Capo dello Stato non può essere coinvolto in apprezzamenti politici: è un potere neutro, un interpotere e, qualunque possa essere il voto che egli dia, anche di astensione, in seno al Consiglio superiore che assumesse funzioni politiche, ne sarebbe coinvolto e si romperebbe l'equilibrio tra i poteri.

Io dico queste cose con animo sereno e, a proposito della politicizzazione dei giudici, vorrei rilevare che il giudice, nella società odierna, è in posizione di estrema difficoltà. Ho fatto il magistrato in altri tempi: le fattispecie erano limitate, ristrette, il precetto era incisivo; era di regola un'operazione logica estremamente facile applicare la norma alla fattispecie. Oggi, invece, le fattispecie – da quelle penali a quelle civili, a quelle amministrative, a quelle fiscali, ma soprattutto quelle penali – sono complesse e comportano valutazioni politiche e sociologiche.

La stessa norma è cambiata; è cambiata la legge, perché è cambiata la società. Ma siamo noi legislatori che affidiamo al giudice un potere di delega, di mediazione sociale; siamo noi legislatori che abbiamo affidato al giudice un potere discrezionale nella interpretazione della norma! Ed allora è chiaro che il soggettivismo interpretativo si allarga e quindi si allarga il pericolo di infiltrazioni politiche ed anche partitiche. Sono tutte cose delle quali dobbiamo tenere conto.

Ma il problema che oggi è pressante, onorevoli colleghi, è un altro: è quello di non esasperare la tensione fra potere politico e potere giudiziario. Bisogna che ognuno, nell'ambito delle sue attribuzioni, faccia profondo esercizio di misura e di equilibrio.

Quanto al caso Craxi, che dovrebbe essere il tema centrale di questo dibattito non mi voglio soffermare sul tema della prospettata scindibilità dei soggetti: uno, bino, trino... Sarei portato a condividere l'idea di Rodotà, che chi ha la qualifica di Presidente del Consiglio se la porta appresso, se non anche nelle manifestazioni private, almeno nelle manifestazioni pubbliche. Quindi, il problema non è di vedere se il Presidente del Consiglio, quale segretario del partito, avesse diritto o non l'avesse a muovere le note critiche. Siamo tutti d'accordo che la magistratura non si sottrae a critiche e che l'indipendenza della stessa non significa incensurabilità, ma è anche vero che un conto è la critica e un conto è la denigrazione. Ora, onorevole Amato, io vorrei suggerire al Presidente del Consiglio di invitare il suo amico onorevole Craxi ad una migliore dose di prudenza... Me lo consenta. Sono un vecchio parlamentare e lo dico con spirito molto amichevole: sarebbe stato meglio se egli non avesse detto le cose che ha detto. Il problema non è di vedere – problema da giuristi puri – se vi fosse perciò un diritto. Il problema è di opportunità politica: se anche si ha un diritto non

sempre è opportuno esercitarlo. E quello cui ci riferiamo era uno dei casi in cui era non opportuno l'esercizio del diritto anche perché – diciamolo francamente – le accuse erano accese e pesanti.

Onorevoli colleghi, mi auguro che in quest'aula potremo avere occasione per un dibattito più ampio e più sereno. E vorrei anche dire che sarei lieto se a ciò fossimo sollecitati da un messaggio del Presidente della Repubblica. Attenzione, la magistratura può aver commesso errori, devianze (un'inchiesta recente, iniziata da un grande quotidiano, dà segni preoccupanti), ma non incriniamo l'indipendenza della magistratura, che è un connotato essenziale di ogni Stato libero e civile (*Applausi*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA CONVERSIONE IN LEGGE DEL  
DECRETO-LEGGE 29 NOVEMBRE 1985, N. 685  
SULLA CUSTODIA CAUTELARE

Seduta notturna del 24 gennaio 1986

*La Camera approva il disegno di legge «S. 1590 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 novembre 1985, n. 685, recante nuove norme in materia di misure di controllo sugli imputati scarcerati per decorrenza dei termini» (C. n. 3364).*

*Il provvedimento modifica alcune norme del codice di procedura penale, introducendo disposizioni per ridurre il pericolo di fuga di imputati posti in libertà provvisoria o scarcerati per decorrenza dei termini di custodia cautelare. L'emanazione di un provvedimento d'urgenza in materia di libertà personali si era resa necessaria in considerazione del ritardo nella definizione legislativa del nuovo codice di procedura penale.*

*La votazione sul provvedimento è preceduta dall'approvazione dell'ordine del giorno Labriola (9/3364/1), accolto dal Ministro della giustizia, con cui il Governo si impegna a riferire alla Camera semestralmente il numero dei casi ai quali sarà applicato il provvedimento, le cause che hanno provocato la scadenza dei termini di carcerazione preventiva e le relative misure adottate.*

*Bozzi riferisce le perplessità del gruppo liberale sul provvedimento, che riconoscerebbe al potere giudiziario e all'autorità di polizia un ambito di discrezionalità contrastante con le garanzie spettanti ai cittadini nell'esercizio dei diritti di libertà. Stigmatizzando la frammentarietà della normativa processuale penale ed invitando il Governo ad un corretto adempimento della delega legislativa per la revisione del codice di procedura penale, Bozzi annuncia il voto favorevole dei liberali.*

*Il provvedimento, già approvato dal Senato, è sottoposto a votazione finale, con l'astensione del gruppo comunista e del MSI-DN. Il decreto-legge n. 685 è approvato con 247 voti favorevoli, 49 contrari e convertito dalla legge 27 gennaio 1986, n. 8.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, colgo segni di particolare attenzione da parte dei colleghi (una volta si scriveva nei resoconti della Ca-

mera: Segni di particolare attenzione)!

Il gruppo liberale voterà a favore di questo provvedimento. Debbo però subito dire che voteremo senza grande entusiasmo, che del resto non è necessario per sorreggere il voto.

Noi ci rendiamo conto delle ragioni di sicurezza sociale che hanno spinto il Governo ad adottare questo decreto legge; ci rendiamo conto dei miglioramenti che sono stati qua e là conseguiti rispetto al testo originario del decreto-legge.

Tuttavia, abbiamo due preoccupazioni, che il dibattito ha reso ancora più acute. Le preoccupazioni sono le seguenti: innanzitutto, permane una larga sfera di discrezionalità nel giudice e nella polizia rispetto all'esercizio di diritti di libertà. E, quando ci si trova di fronte ad aree di discrezionalità del potere pubblico, l'*habeas corpus* del cittadino corre il rischio di affievolirsi. Questa è la nostra prima preoccupazione. È una preoccupazione molto seria; vorrei dire che, più che di una preoccupazione, si tratta di una riserva.

In secondo luogo, riprendiamo il tema del discorso dell'onorevole Labriola, naturalmente senza farne carico al ministro, verso il quale nutriamo la massima stima e la massima fiducia per l'impegno che pone nell'esercizio del suo difficile mandato. Ma il fatto è che il diritto processuale penale si va sempre più frastagliando, diventando una sorta di arcipelago di norme novellistiche, che non ci consente di individuare la logica dell'ordinamento. Da questa frammentarietà, da queste deviazioni dobbiamo uscire.

Pertanto, concludendo, invito il ministro a porre la massima cura anche nell'adempimento della delega legislativa per la revisione del codice di procedura penale. Occorre uscire dalla situazione di precarietà, di stati di necessità, e ridare alle garanzie del cittadino il supporto che meritano.

Ho espresso ragioni a favore e ragioni contro. Le ragioni a favore prevalgono. Confermo quindi il voto a favore del gruppo liberale (*Applausi*).

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULL'ORDINAMENTO DELLA PRESIDENZA  
DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Seduta del 25 marzo 1986

*La Camera esamina il disegno di legge «Disciplina dell'attività di Governo ed ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri» (C. n. 1911), presentato il 16 luglio 1984 e le proposte di legge abbinata Napolitano ed altri: «Norme riguardanti la decretazione d'urgenza» (C. n. 349), Napolitano ed altri: «Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri» (C. n. 357), Fusaro ed altri: «Norme sulla decretazione d'urgenza» (C. n. 1663), Ferrara ed altri: «Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri» (C. n. 2184), Alibrandi: «Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri» (C. n. 2189).*

*Il provvedimento ha l'obiettivo di dare attuazione al disposto dell'articolo 95 della Costituzione e rappresenta l'ultimo di una serie di tentativi di attuazione succedutisi sin dalle prime legislature repubblicane. La prima iniziativa parlamentare in materia risale al disegno di legge presentato dal VII Gabinetto De Gasperi (C. n. 2762) nella I legislatura, al quale sono seguiti i disegni di legge Segni (S. n. 1688) e Fanfani (S. n. 94), rispettivamente nella II e III legislatura, e le proposte di legge del senatore Paratore del 22 gennaio 1964 (IV legislatura) e del deputato Bressani ed altri (C. n. 1888) nella VI legislatura. Nella VIII legislatura, sono stati presentati la proposta di legge Colonna (C. n. 2675) e il disegno di legge Spadolini (C. n. 3403). Quest'ultimo progetto del 1982 e il disegno di legge C. n. 1911 elaborato dal Governo Craxi costituiscono la base del testo formulato dalla Commissione affari costituzionali nella IX legislatura.*

*Il testo viene esaminato dall'Assemblea in sei sedute (24, 25 e 26 marzo, 3, 15 e antimeridiana del 16 aprile 1986) ed è approvato, senza modifiche di rilievo, a larghissima maggioranza di voti (390 favorevoli, 55 contrari).*

*Il 24 marzo 1986 il relatore Battaglia illustra il provvedimento, contenente una disciplina organica della organizzazione del vertice del potere esecutivo, in un'ottica di maggiore efficienza dell'azione di governo e di corretti rapporti con il Parlamento. Il testo ridisegna la funzione di governo, fissando le competenze del Consiglio dei ministri e del Presidente del Consiglio, preve-*

*dendo una sede collegiale a carattere ristretto, il riordino dei comitati dei ministri e interministeriali, la revisione dei poteri e delle procedure di nomina negli enti pubblici e la riorganizzazione dell'apparato servente che prende il nome di Segretariato generale. In aggiunta, si disciplina l'esercizio dei poteri normativi del Governo, stabilendo principi di flessibilità nell'esercizio dei poteri delegati e limiti di contenuto alla decretazione d'urgenza, e interventi sulla normazione secondaria (potere regolamentare e delegificazione) e sulle relative forme di controllo.*

*Nella seduta del 25 marzo prosegue la discussione sulle linee generali. Bozzi interviene per esprimere apprezzamento per il provvedimento nel suo complesso, giudicando positivamente l'equilibrio raggiunto tra principio di collegialità e monocratismo. Si sofferma, inoltre, su alcune considerazioni di carattere generale riguardanti la revisione costituzionale dell'istituzione Governo, la scelta della legge ordinaria per l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, le future modifiche delle procedure regolamentari e la carenza di norme sull'ordinamento dei ministeri.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, la relazione veramente pregevole dell'onorevole Battaglia mi esime da un intervento molto dettagliato: lo ringrazio anche per questo. In quella relazione egli ha colto i punti essenziali e la ragione sociale, politica ed istituzionale del progetto di legge relativo all'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri. Noi liberali esprimiamo al riguardo il nostro consenso, salvo qualche riserva, che specificheremo nel corso della discussione sugli articoli, essendoci sembrato – lei lo sa, onorevole Labriola – di poter cogliere qualche ardimento normativo, soprattutto in tema di delega legislativa. Il nostro consenso è quindi assicurato; e debbo ringraziare il presidente Labriola per il lavoro che ha svolto in Commissione, con molto impegno e con molta intelligenza.

L'esame del disegno di legge, che in realtà riguarda tutto il Governo, mi suggerisce quattro considerazioni di ordine generale. In primo luogo, non c'è dubbio che il discorso sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dovesse assumere come punto di riferimento la Costituzione quale essa è, ed in particolare l'articolo 95. Noi sappiamo, però, che è aperto un dibattito e sono state anche poste in atto iniziative concrete per modificare, in qualche aspetto – neppure del tutto marginale – la disciplina costituzionale dell'istituzione Governo, il suo rapporto con il Parlamento e il momento fiduciario. È allora evidente – ovvio, vorrei dire – che se tali iniziative di revisione costituzionale dovessero andare in porto, si renderebbe indispensabile un adattamento dell'ordinamento che oggi ci accingiamo a varare.

La seconda considerazione è che l'articolo 95, nel suo ultimo comma, pone un collegamento stretto tra ordinamento della Presidenza del Consiglio e organizzazione, attribuzioni e numero dei ministeri: considera, cioè, tutti e due gli aspetti in un contesto integrato e complessivo, non solo per

un'interpretazione letterale ma – vorrei dire – per un'esigenza logica. Questa strada noi non l'abbiamo potuta battere. Abbiamo dovuto accedere ad una sorta di gradualismo, il che toglie ampiezza di respiro alla riforma che stiamo predisponendo.

La terza considerazione è la seguente. Abbiamo dovuto usare lo strumento giuridico della legge ordinaria e non quello della legge di revisione costituzionale. Anche ciò ha portato a riforme per così dire condizionate alla capacità ed all'efficacia proprie della legge ordinaria. Per quanto riguarda, ad esempio, il Consiglio di gabinetto, personalmente avrei preferito istituzionalizzare tale organo e non renderlo, invece, come emerge dal provvedimento, un organo facoltativo, rimesso alla discrezionalità del Presidente del Consiglio e del Consiglio dei ministri. Anche in tema di decreti-legge si è fatto qualche passo avanti, ma forse sarà necessaria una soluzione legislativa di carattere costituzionale per definire i casi in cui si può ricorrere a tale strumento; cosa che oggi, ovviamente, non si poteva fare con una legge ordinaria.

Lo stesso discorso si può ripetere per la potestà normativa del Governo. Prendo atto delle innovazioni notevoli che sono state apportate; anche qui però, si poteva fare di più, ma sarebbe stata necessaria una legge di revisione costituzionale.

La quarta ed ultima considerazione di carattere generale, dopo di che mi avvierò rapidamente alla conclusione del mio intervento, attiene a quella che definirei una esigenza di complementarità.

Con il nuovo ordinamento collochiamo una tessera molto importante, diciamo pure decisiva, in un mosaico che però attende di essere completato. Quanto si è predisposto, ad esempio, per il decreto-legge, non ha senso se, attraverso i regolamenti, non si arriva alla definizione di una corsia preferenziale, come comunemente si dice, che sia alternativa al decreto-legge. E sarà necessario rinvigorire non solo il Governo, ma il Parlamento (e perciò si richiedono interventi costituzionali) e fare in modo che si conformi una struttura tale, per la quale il Parlamento possa adeguatamente compiere funzioni che gli son proprie di indirizzo politico e di controllo sul Governo, funzioni che oggi sono estremamente carenti.

In sostanza, questo provvedimento rappresenta un tentativo in gran parte riuscito (occorreranno poi ovviamente comportamenti coerenti da parte della classe politica) di risposta ad una domanda: come si governa oggi una società moderna, una società di massa, industrializzata? Come si governa oggi una società segmentata in cui (lo ha messo molto in evidenza l'onorevole Battaglia nella relazione ieri svolta) la democrazia delle leghe corporative va prendendo il sopravvento sulla architettura unificante dei partiti? Come si governa una società dalle innovazioni suggestive e terrificanti al tempo stesso? Ci vuole un potere di decisione, ma anche un Parlamento rafforzato. Ecco perché dicevo che si tratta della tessera di un mosaico.

Mi sembra che, in base alla Costituzione vigente, il provvedimento in di-

scussione raggiunga un giusto equilibrio tra il momento monocratico, che fa capo al *premier*, e quello collegiale che fa capo al Consiglio dei ministri.

La nostra Costituzione all'articolo 95 pone in uno *status a sé* di organo costituzionale con poteri propri il Presidente del Consiglio, ma la realtà ci ha portati lontani perché non abbiamo avuto né una prevalenza monocratica, né collegiale, ma abbiamo avuto una prevalenza centripeta e feudale: il Governo per ministeri. Ora il progetto di legge mira a riequilibrare la situazione.

A questo riguardo vorrei ricordare che non bisogna rinvigorire il momento monocratico a scapito del momento collegiale, né il momento collegiale a scapito di quello monocratico, ma dobbiamo rinvigorire l'uno e l'altro e, anzi, in un certo senso, il giusto rafforzamento (per questo potrebbe servire il Consiglio di gabinetto) del momento monocratico deve servire come strumento per consolidare la collegialità.

Credo che il presente progetto di legge risponda alla realtà italiana, pluralistica e pluripartitica, e sia un grado di offrire uno strumento per rianimare quel senso della solidarietà, di cui pure parla la nostra Costituzione, che oggi è incrinato. Ci troviamo di fronte ad un'enfasi di corporativizzazione e manca il momento della sintesi, della solidarietà, della compatibilità tra le molte domande che provengono dalla società tanto convulsa e complessa.

Per queste ragioni il progetto di legge al nostro esame è importante e noi lo salutiamo con soddisfazione come primo passo verso una più ampia revisione istituzionale (*Applausi*).

Seduta del 3 aprile 1986

*Bozzi accetta l'invito del relatore Battaglia al ritiro dell'emendamento soppressivo del quarto comma dell'articolo 14. Il comma è sostituito dall'emendamento della Commissione, con cui, nel caso di delega eccedente i due anni, si elimina il carattere vincolante del parere delle Camere, sul quale Bozzi aveva espresso contrarietà in sede di formulazione del testo in Commissione.*

**Presidente.** Passiamo all'articolo 14, nel testo della Commissione, che è del seguente tenore:

«1. I decreti legislativi adottati dal Governo ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione sono emanati dal Presidente della Repubblica con la denominazione di "decreto legislativo" e con l'indicazione, nel preambolo, della legge di delegazione, della deliberazione del Consiglio dei ministri e degli altri adempimenti del procedimento prescritti dalla legge di delegazione.

2. L'emanazione del decreto legislativo deve avvenire entro il termine fissato dalla legge di delegazione; il testo del decreto legislativo adottato dal Governo è trasmesso al Presidente della Repubblica, per la emanazione, almeno quindici giorni prima della scadenza.

3. Se la delega legislativa si riferisce ad una pluralità di oggetti distinti suscettibili di separata disciplina, il Governo può esercitarla mediante più atti successivi per uno o più degli oggetti predetti. In relazione al termine finale stabilito dalla legge di delegazione, il Governo informa periodicamente le Camere sui criteri che segue nell'organizzazione dell'esercizio della delega.

4. In ogni caso, qualora il termine previsto per l'esercizio della delega ecceda i due anni, il Governo è tenuto a richiedere il parere delle Camere sui decreti delegati ed a conformarsi a tale parere nella stesura definitiva dei decreti medesimi».

Sono stati presentati i seguenti emendamenti:

*Al comma 2, sostituire le parole: almeno quindici giorni con le seguenti: almeno venti giorni.*

14. 3. Governo

*Sopprimere il comma 4.*

14. 1. Bozzi.

*Sostituire il comma 4 con il seguente:*

4. In ogni caso, qualora il termine previsto per l'esercizio della delega ecceda i due anni, il Governo è tenuto a richiedere il parere delle Camere sugli schemi dei decreti delegati. Il parere è espresso dalle Commissioni permanenti delle due Camere competenti per materia entro 60 giorni, indicando specificamente le eventuali disposizioni non ritenute corrispondenti alle direttive della legge di delega. Il Governo, nei 30 giorni successivi, esaminato il parere, ritrasmette, con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, i testi alle Commissioni per il parere definitivo che deve essere espresso entro 30 giorni.

14. 4. La Commissione

*Al comma 4, sopprimere le parole da: ed a conformarsi fino alla fine.*

14. 2. Gitti, Galloni, Mattarella, Vernola, Vincenzi

Nessuno chiedendo di parlare, domando qual è il parere della Commissione sugli emendamenti presentati all'articolo 14.

**Battaglia, Relatore.** Signor Presidente, accetto l'emendamento 14.3 del Governo; invito l'onorevole Bozzi a ritirare il suo emendamento 14.1, considerando il testo dell'emendamento 14.4 della Commissione; raccomando all'Assemblea l'approvazione dell'emendamento 14.4 della Commissione e ritengo che l'emendamento Gitti 14.2 debba considerarsi assorbito dal medesimo emendamento della Commissione.

**Presidente.** Il Governo?

**Amato**, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Signor Presidente, raccomando l'approvazione dell'emendamento 14.3 del Governo e accetto l'emendamento 14.4 della Commissione. Concordo per il resto con il relatore.

**Presidente**. Passiamo ai voti.

Pongo in votazione l'emendamento 14.3 del Governo, accettato dalla Commissione.

(È approvato).

Onorevole Bozzi, accetta l'invito della Commissione a ritirare il suo emendamento 14.1?

**Bozzi**. Sì, signor Presidente, ritiro il mio emendamento 14.1.

**Presidente**. Sta bene. Pongo in votazione l'emendamento 14.4 della Commissione, accettato dal Governo.

(È approvato).

Risulta pertanto assorbito l'emendamento Gitti 14.2.

Pongo in votazione l'articolo 14, con le modifiche testé approvate.

(È approvato).

Seduta del 15 aprile 1986

*L'intervento di Bozzi si incentra sull'articolo 15 che disciplina aspetti procedurali e limiti nel ricorso alla decretazione d'urgenza. Bozzi espone alcuni dubbi sulla costituzionalità della lettera b) secondo comma, che vieta al Governo di provvedere con decreto-legge nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma della Costituzione. Bozzi sostiene che la potestà discrezionale riconosciuta al Governo dall'articolo 77 della Costituzione non possa essere limitata con una legge ordinaria, richiedendo una norma di rango costituzionale.*

**Bozzi**. Signor Presidente, onorevoli colleghi, una più attenta riflessione su questo articolo 15 mi ha fatto sorgere un dubbio, che credo sia mio dovere esternare alla Camera.

Si tratta di un dubbio sulla costituzionalità di questa norma e in particolare della lettera *b)* del secondo comma.

Innanzitutto, questa è una legge ordinaria, che ha quindi una efficacia vincolante molto relativa, affidandosi alla valutazione dell'interesse dei destinatari della norma. È insomma una norma di indirizzo, che può essere derogata da altra legge ordinaria e quindi anche da un decreto-legge, che ha la «durezza» della legge ordinaria.

Tuttavia, il problema non è tanto questo. Io mi pongo una domanda: in base all'articolo 77 della Costituzione è possibile che il legislatore ordina-

rio stabilisca casi in cui il Governo non può esercitare la potestà di decretazione di urgenza?

A me sembra di dover dire che l'articolo 77 della Costituzione affida al Governo una sorta di potestà discrezionale nella individuazione dei casi. Una valutazione che, naturalmente, viene compiuta sotto la responsabilità del Governo ed è sottoposta al controllo del Parlamento. Ma è pur sempre una valutazione discrezionale: questa è la logica dell'articolo 77.

Se questo è esatto – e credo che sia esatto –, mi sembra impossibile che con una legge ordinaria si stabiliscano limitazioni o esclusioni. Questo si può fare, ma con la legge costituzionale.

Seduta antimeridiana del 16 aprile 1986

*Intervenendo in sede di dichiarazione di voto finale sul provvedimento, Bozzi annuncia il voto favorevole del gruppo liberale.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, il gruppo liberale voterà a favore del progetto di legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri. Anche ieri, negli interventi svolti, i deputati liberali hanno espresso qualche riserva, ma si deve considerare che, nell'insieme, quello che la Camera si accinge a votare è un buon testo di legge. Dopo tanti tentativi falliti, finalmente giunge ad un primo approdo l'attuazione di una parte assai importante della Costituzione. E da questi banchi vogliamo esprimere l'auspicio che la navigazione al Senato sia altrettanto facile e non incontri scogli.

Si tratta di un progetto di legge importante, che forse va al di là dell'ordinamento della stessa Presidenza del Consiglio: come è stato rilevato, esso riguarda il regime del Governo nel suo insieme. La Presidenza del Consiglio, dunque, è – voglio sottolinearlo – un ordinamento, non un ministero: un ordinamento più snello e più agile di quello arcaico proprio dei nostri ministeri.

Certo, se l'argomento fosse stato affrontato congiuntamente a quello dell'ordinamento dei ministeri, delle loro attribuzioni, il discorso sarebbe stato più ampio e più coordinato. Ma dobbiamo prendere le cose come sono, e ricordare il proverbio secondo il quale «l'ottimo è nemico del buono».

Siamo quindi soddisfatti del lavoro compiuto. Certo, se dovesse aver luogo una riforma costituzionale, il discorso andrebbe riaperto, ma questo appartiene ad un futuro assai lontano ed anche incerto.

*Il disegno di legge passa al vaglio del Senato (S. n. 1782). L'iter al Senato si interrompe in fase di esame in Assemblea (20 febbraio 1987), a causa dell'anticipato scioglimento della IX legislatura.*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLE DIMISSIONI DEL DEPUTATO  
SPADACCIA

Seduta del 18 settembre 1986

*La Camera esamina le richieste di dimissioni di due deputati radicali dal mandato parlamentare. Le richieste provenienti dai deputati Aglietta e Spadaccia sono motivate con l'impegno assunto dai componenti del Partito radicale di consentire l'avvicendamento con altri candidati per dare un ricambio alla rappresentanza parlamentare. Il Partito radicale adotta inoltre un codice di comportamento che prevede la non partecipazione da parte degli eletti radicali al voto sui provvedimenti.*

*La votazione sulla richiesta di dimissioni del deputato Spadaccia è preceduta da un intervento del radicale Teodori, che ricorda il ruolo svolto da Spadaccia nella storia del Partito radicale, e del liberale Bozzi, che annuncia il voto contrario a titolo personale e a nome del suo gruppo.*

*Le richieste di dimissioni dei due deputati radicali non sono accolte dall'Aula, in ossequio alla prassi che prevede di respingere, in prima battuta, le dimissioni presentate dai colleghi.*

**Bozzi.** Signor Presidente, le motivazioni addotte nella sua lettera dal collega Spadaccia, per giustificare le dimissioni, meriterebbero qualche chiosa e forse, qua e là, qualche riserva. Mi asterrò dal farlo. Voglio dichiarare che voterò contro queste dimissioni a titolo personale e a nome del mio gruppo, perché il collega Spadaccia in quest'aula ha dato grande prova di diligenza, di attenzione e di spirito battagliero, cose di cui un Parlamento democratico ha bisogno.

**Presidente.** Nessun altro chiedendo di parlare, pongo in votazione l'accettazione delle dimissioni dell'onorevole Spadaccia.

*(È respinta).*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA RIFORMA DEI PROCEDIMENTI DI ACCUSA  
PER REATI MINISTERIALI  
E DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Seduta antimeridiana dell'8 ottobre 1986

*Nella IX legislatura i due rami del Parlamento affrontano la revisione del procedimento d'accusa per reati ministeriali del Presidente del Consiglio e dei ministri e per reati propri del Presidente della Repubblica.*

*L'iter di revisione costituzionale, previsto all'articolo 138 della Costituzione, ha inizio con la presentazione in Senato, in prima deliberazione, della proposta di legge costituzionale (S. nn. 40-42-98-443-583-752-993). Il provvedimento prevede la separazione delle competenze politiche del Parlamento dalle competenze giuridico-penali del giudice e limita ai delitti di natura spiccatamente politica del Presidente della Repubblica la messa in stato di accusa da parte del Parlamento e il giudizio della Corte costituzionale. Alle Camere è demandata una valutazione di natura politica a garanzia della funzione ministeriale. Nella norma si introduce un meccanismo di doppio filtro, attribuendo alle Giunte per le autorizzazioni a procedere la potestà di negare l'autorizzazione ad iniziare il procedimento penale, laddove si ritenga la notizia criminis manifestamente infondata, e la potestà di negare l'autorizzazione a proseguire il procedimento con il giudizio di primo grado, qualora gli atti o i comportamenti siano giustificati da interessi politici costituzionalmente preminenti (cosiddetta ragione di Stato). La cognizione dei reati ministeriali è interamente devoluta all'autorità giudiziaria ordinaria; per garantire l'imparzialità del procedimento si prevede che i collegi istruttori e giudicanti siano composti da magistrati individuati mediante sorteggio.*

*Il disegno di legge (C. n. 2859) viene esaminato alla Camera nelle sedute del 7, 8, antimeridiana e pomeridiana, 9, 15 e 16 ottobre 1986. Nell'intervento dell'8 ottobre Bozzi afferma di condividere la riforma costituzionale del procedimento d'accusa, non ritenendola in contrasto con le iniziative referendarie promosse dal Partito liberale, insieme a socialisti e radicali, per l'abrogazione della legge n. 170 del 1978. Bozzi approfondisce alcuni aspetti problematici del doppio filtro, previsto negli articoli 6, 9 e 10 del provve-*

*dimento, auspicando un uso corretto della potestà di valutazione politica per evitare distorsioni nell'applicazione della nuova disciplina.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, vorrei iniziare il mio breve intervento con due osservazioni. Credo di poter dire che l'inserzione all'ordine del giorno di questa proposta di legge costituzionale non abbia un contenuto anti-*referendum*, come pure è stato affermato in questa sede. La domanda referendaria farà il suo corso, la procedura relativa alla proposta di legge farà il suo, e non è nemmeno detto che entreranno in rotta di collisione ad un certo momento.

Del resto, la proposta di legge costituzionale è di vecchia data, antecedente alla domanda referendaria. E vale una ragione preminente: la domanda referendaria non ha l'effetto di paralizzare l'attività legislativa – guai se così fosse – anzi può avere un valore di stimolo nei confronti di un Parlamento latitante, come lo è stato, per larghi aspetti, nel caso nostro.

La seconda osservazione è più che altro una constatazione ed è la seguente: ci stiamo muovendo sulla via delle riforme costituzionali e istituzionali e lo stiamo facendo a piccoli passi, con la riforma dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio, con quella dell'immunità parlamentare e, adesso, con la revisione radicale, usiamo pure questo aggettivo, del procedimento d'accusa contro il Presidente del Consiglio dei ministri ed i ministri. Ebbene, vorrei fare una raccomandazione, a me stesso innanzitutto: che questo modo di procedere, come dicevo, a piccoli passi, quasi episodico, non opacizzi la *ratio* del disegno riformatore, perché in una riforma costituzionale ed istituzionale tutto si tiene, essa è un'architettura organica ed il procedere per comparti può nuocere alla visione d'insieme.

In ordine al procedimento d'accusa vigente vi è un'insoddisfazione generale, da parte della classe politica, da parte dell'opinione pubblica. Io non so se tali critiche, per le deviazioni che si sono lamentate, si debbano all'imperfetta, incongrua formulazione della legge che ci regola oppure ad una volontà politica che ha distorto la retta applicazione della norma per fini di parte; credo che serenamente si possa dire che la cattiva formulazione del procedimento accusatorio abbia agevolato l'espandersi della volontà politica per volgere la legge a coperture e ad insabbiamenti. Abbiamo un eccesso di denunce, alcune fantasiose e pur compromettenti l'onorabilità per il richiamo che si fa ad esse soprattutto sulla stampa. Credo che nessun ministro sia andato esente da accuse dinanzi alla Commissione inquirente. L'onorevole Andreotti batte il record con 17 denunce; forse ciò si deve al fatto che la qualità di ministro per l'onorevole Andreotti è diventata una professione. In altri termini denunciare un ministro è diventato quasi uno sport e ciò spiega in parte le numerose archiviazioni che si sono verificate nei confronti di denunce palesemente infondate, avventate, fantasiose. Ma vi è stata anche una volontà di insabbiamento, bisogna ri-

conoscerlo, per casi che avrebbero dovuto concludersi con il deferimento alla Corte costituzionale.

Quando si parla di giustizia politica, dobbiamo riconoscere che l'aggettivo prende il sopravvento ed annulla il sostantivo: giustizia e politica non possono coesistere in quanto la politica annulla la giustizia.

Nel sistema vigente tutta la procedura è affidata all'autorità politica. La proposta al nostro esame invece opera una dicotomia tra momento giudiziario e momento politico, e ciò rappresenta un criterio giusto. L'istruttoria ed il giudizio sono riservati all'organo giurisdizionale, senza privilegi di foro, ed il momento politico è riservato all'organo di controllo politico, cioè al Parlamento – l'Assemblea, o un suo organo, la Giunta per le autorizzazioni a procedere. Il filtro politico di cui tanto si è discusso è, secondo me, indispensabile. Deferire tutto, come si richiede da un settore di questa Assemblea, all'autorità giudiziaria, è inammissibile. Vi è una valutazione politica da compiere ed il problema è quello di compierla nella maniera più garantistica e rigorosa possibile. Occorre infatti offrire la garanzia della funzione ministeriale: richiamo l'attenzione del relatore e dei colleghi su questo aspetto. Mentre il secondo comma dell'articolo 68 della Costituzione, concernente l'autorizzazione a procedere nei confronti dei parlamentari, garantisce non tanto questi ultimi, quanto la funzione del Parlamento, la procedura di accusa dei ministri, contenuta in questo provvedimento, garantisce la funzione ministeriale, cioè il Governo. Vi sono due pericoli: quello di denunce avventate e quello che si proceda giurisdizionalmente nei confronti di reati che hanno una giustificazione politica. Siamo quindi d'accordo sull'esistenza dei due filtri, però a questo punto dobbiamo formulare talune riserve ed esprimere preoccupazioni.

Il primo filtro, come sapete, è disciplinato dall'articolo 6 del provvedimento oggi in discussione. Considero questo il cuore del nuovo sistema perché in tale articolo si prevede la potestà della Giunta per le autorizzazioni di operare uno sbarramento all'inizio dell'azione giudiziaria: in ciò consiste il primo filtro. Occorre però rigore ed un più valido dispositivo di garanzie perché la discrezionalità non diventi arbitrio. Onorevole Galloni, noi abbiamo, perché ho condiviso la vostra proposta, foggiate un sistema monocamerale, sostituendo quello vigente bicamerale. Forse c'è un pericolo, ma non ho presentato emendamenti al riguardo, e cioè che la Giunta monocamerale e l'Assemblea della Camera (e del Senato rispettivamente), possano subire l'influenza di quello che chiamerei, con termine militaresco, lo spirito di corpo. Ma non dimentichiamo che la Giunta per le autorizzazioni a procedere è un collegio ristretto, costituito, se non sbaglio, di ventun elementi alla Camera, e nel sistema proposto non vi è possibilità di controllo, non vi è possibilità di revisione. La Giunta giudica con una maggioranza che non è soddisfacente, quella dei sette decimi. Io sono contro l'unanimità per le ragioni che or ora esponeva il collega ed amico Vernola, però i sette decimi è una maggioranza ristret-

ta, e non è richiesta nemmeno una motivazione dell'atto di diniego dell'autorizzazione.

Capisco che la Giunta per le autorizzazioni a procedere possa e debba intervenire come primo filtro, con una sorta di archiviazione, con una maggioranza maggiore, quando il fatto non sussiste o sia chiaro che l'imputato non lo ha commesso, ad una valutazione cioè *ictu oculi, prima facie* (senza indagini o consentendo solo quelle indagini preliminari, sommarie, come ascoltare l'accusato). Lo escluderei per la Giunta la possibilità di una valutazione politica che è riservata al secondo filtro.

A questo proposito abbiamo presentato un emendamento che non è sconvolgente, ma è garantistico, e lo raccomando all'attenzione della Camera. Noi non vorremmo che attraverso l'articolo 6 si facesse un'operazione gatopardesca, che cioè l'attuale Commissione parlamentare inquirente restasse nella sua sostanza travestita, e travestita in peggio.

Passo al secondo filtro, e mi avvio alla conclusione. Il secondo filtro è previsto negli articoli 9 e 10. Si introduce in sostanza con una norma costituzionale, soltanto per i reati ministeriali, una causa di giustificazione del reato. Possono darsi dei casi, e gli esempi sono noti, in cui il reato è stato commesso dal ministro, però esiste una causa di giustificazione (quella che comunemente e malamente anche, secondo me, si chiama ragion politica e che la proposta di legge definisce «interessi dello Stato costituzionalmente preminenti»). Le cause di giustificazione del reato operano nel nostro codice comune (lo stato di necessità, legittima difesa), ma vi è una diversità profonda. Nel codice penale vi sono parametri di aggancio obiettivo, vi sono elementi materiali che debbono ricorrere, e la valutazione è affidata ad un giudice, per sua natura terzo e imparziale.

Ma qui mi sapete dire qual è il contenuto preciso degli «interessi dello Stato costituzionalmente preminenti», affidati ad una valutazione politica? Eppure bisogna mantenere questa norma con tutti i rischi che comporta, nonostante la sua elasticità, che offre possibilità di una interpretazione discrezionale. È un rischio da correre, ed io penso, onorevoli colleghi, che le preoccupazioni che ho manifestato potranno essere eliminate, se si farà una buona applicazione della nuova disciplina.

Il giudice può interpretare male la legge buona, può interpretare bene la legge cattiva. Il pericolo di una interpretazione distorta esiste, perché gli interessi politici alle volte prevalgono sulla serenità delle valutazioni e sull'obiettività delle situazioni. Io credo, onorevoli colleghi, che questa architettura nuova sia da approvare, salvo qualche emendamento della natura di quello che io mi sono permesso, insieme al collega Sterpa, di presentare all'articolo 6. Però a due condizioni: che la classe politica si renda conto della novità della disciplina e muti modo di interpretare le fattispecie; che lo sbarramento *ex* articolo 6 e il filtro *ex* articoli 9 e 10 siano considerati una figura eccezionale, e che la regola sia il deferimento al giudice ordinario. Mi auguro che, nell'applicazione della legge, se ne faccia un buon uso (*Applausi*).

Seduta del 15 ottobre 1986

*Si discute l'emendamento Loda-Bozzi, con cui si propone l'innalzamento del quorum per le decisioni della Giunta per le autorizzazioni a procedere a quattro quinti. Il quorum previsto nell'articolo 6 era stato oggetto di un lungo dibattito al Senato, concluso con la previsione di una maggioranza qualificata di sette decimi. La Commissione affari costituzionali della Camera, in sede referente, non aveva ritenuto opportuno modificare la norma. Nella votazione a scrutinio segreto del 15 ottobre, malgrado il parere contrario, a lieve maggioranza, della Commissione, l'emendamento è accolto con 210 voti favorevoli e 196 contrari.*

**Presidente.** L'emendamento Pazzaglia 6.4 è stato ritirato, mentre l'emendamento Corleone 6.5 è precluso in seguito all'approvazione dell'articolo 1.

Chiedo ora ai presentatori degli emendamenti Barbera 6.9, Bozzi 6.1 e Alibrandi 6.14 se aderiscono all'invito del relatore a ritirarli.

**Loda.** Sì, signor Presidente, ritiro l'emendamento Barbera 6.9.

**Bozzi.** Ritiriamo anche il mio emendamento 6.1, in quanto sostanzialmente recepito nell'emendamento 6.16 della Commissione, salvo la questione del *quorum*, per la quale abbiamo comunque presentato uno specifico subemendamento.

**Alibrandi.** Ritiro anche il mio emendamento 6.14 in quanto sostanzialmente recepito dall'emendamento 6.16 della Commissione.

**Presidente.** D'accordo, onorevoli colleghi. Passiamo ora alla votazione del subemendamento Loda 0.6.16.1.

Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Bozzi. Ne ha facoltà.

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, noi siamo favorevoli alla introduzione del «filtro» previsto da questo articolo 6 e però ne avvertiamo tutta l'importanza, trattandosi di un «filtro» sostanzialmente politico, che sbarrava l'avvio dell'attività degli organi della giurisdizione ordinaria.

È ben vero che la valutazione deve riguardare il fatto, la sussistenza del fatto, la fondatezza del fatto, però non dimentichiamo che la Giunta delle autorizzazioni a procedere è pur sempre un organo politico. E questo aumenta l'importanza di questo primo filtro, che finisce secondo me per essere anche più importante di quel secondo filtro di cui parleremo durante l'esame dell'articolo 9.

Se così è, occorre un grande rigore. Non possiamo addivenire all'idea dell'unanimità, perché affideremmo il giudizio all'estrosità di qualche membro della Commissione, ma un *quorum* più elevato è necessario. Proponiamo quindi i quattro quinti invece dei sette decimi: è uno spostamento lieve, tuttavia

significativo. Se il fatto deve apparire infondato, tale deve apparire ad una maggioranza larga, e non ristretta, della Giunta: confidiamo pertanto nell'accoglimento del subemendamento 0.6.16.1, presentato insieme al collega Loda.

Seduta del 16 ottobre 1986

*Ritenendo il provvedimento sufficientemente equilibrato, anche grazie all'approvazione dell'emendamento Loda-Bozzi, che ha reso il filtro di cui all'articolo 6 più rigoroso, Bozzi annuncia il voto favorevole del gruppo liberale.*

**Bozzi.** Signor Presidente, se dovessi esprimere il mio giudizio sulla proposta di legge costituzionale in esame, le assegnerei la sufficienza: per altro, onorevole Galloni, una buona sufficienza. La materia è difficile, e il dibattito approfondito che si è svolto dapprima in Commissione, poi in Assemblea, e che ha dato infine luogo alle votazioni svoltesi nel pomeriggio di ieri, ha fatto emergere riserve e punti di vista diversi su profili non marginali. La materia è difficile perché vi è una valutazione politica dalla quale non si può prescindere. Occorre, per così dire, coniugare il momento politico con l'intervento dell'autorità giudiziaria, senza per altro creare privilegi di sorta. Tale è il difficile equilibrio da raggiungere, allo scopo di tutelare quella che ho definito la funzione di governo, in una democrazia rappresentativa. Occorre quindi verificare se le denunce siano avventate o se esista una ragione giustificatrice del fatto. Denunce avventate nuociono, infatti, non solo alla persona, ma anche alla funzione di governo. Così pure, bisogna giustificare l'azione del ministro e del Governo se si ravvisi un'esimente non prevista dal codice penale comune.

Credo che l'architettura di questa proposta di legge costituzionale sia soddisfacente. È stato raggiunto un giusto equilibrio, grazie anche all'approvazione, avvenuta ieri, dell'emendamento Loda-Bozzi. Il primo filtro, che è molto importante, è stato reso più rigoroso e garantista. Ciò vale a tranquillizzarsi, e quindi voteremo a favore.

Il testo offre un complesso di meccanismi validi: speriamo che la volontà della classe politica sappia trarne buon profitto e non distorcere la norma buona per fini di parte. Noi voteremo a favore, perché riteniamo che la prevalenza del momento politico sia l'eccezione, mentre la regola debba essere quella della competenza dell'autorità giudiziaria.

*Il disegno di legge (C. n. 2859) è approvato nella seduta del 16 ottobre 1986 con modificazioni.*

Seduta del 28 gennaio 1987

*In seconda lettura, il Senato modifica l'articolo 10, concernente la sospensione dalla carica del Presidente del Consiglio dei ministri, o di singoli mi-*

*nistri, nel caso di trasmissione degli atti al collegio istruttorio. Bozzi ritiene che la sospensione del Presidente del Consiglio sia equivalente alla rottura del rapporto fiduciario e che comporti «l'obbligo giuridico e politico di dimissioni da parte del Governo», dichiarando di non condividere il rischio di incidenti costituzionali prospettati nel dibattito sull'applicazione della norma.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, i colleghi Alibrandi e Bandinelli hanno sollevato un problema che può suscitare qualche dubbio e qualche incertezza. A mio giudizio tali dubbi ed incertezze non hanno ragione d'essere per i principi costituzionali che reggono la democrazia rappresentativa e sono a base della nostra Costituzione. Il Governo esiste finché è collegato da un rapporto di fiducia con entrambe le Camere. Tale rapporto dev'essere immanente finché non interviene un atto che denunzi il contrario, cioè la dissoluzione del rapporto fiduciario. Questa dissoluzione si può avere in due maniere: o con la revoca da parte del Parlamento prevista esplicitamente dalla Costituzione, o con la sospensione del rapporto fiduciario, il che equivale a revocarla in quanto una fiducia sospesa è una fiducia che non sussiste più. Ritengo quindi di poter affermare con tutta tranquillità che la modifica introdotta dal Senato con l'articolo 10 comporti l'obbligo giuridico e politico delle dimissioni del Governo: su questo punto non dovrebbero esservi dubbi.

*Il testo della proposta di legge costituzionale (C. n. 2859-B) è approvato con votazione segreta (345 voti favorevoli, 47 voti contrari). L'anticipato scioglimento della legislatura impedirà di procedere alla seconda deliberazione, prevista dall'articolo 138 della Costituzione, che avrebbe dovuto aver luogo dopo tre mesi.*

CAMERA DEI DEPUTATI

SULLA DISCUSSIONE CONCERNENTE  
IL BILANCIO DELLO STATO PER L'ANNO 1987

Seduta del 20 novembre 1986

*La Camera conclude l'esame del disegno di legge «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1987 e bilancio pluriennale per il triennio 1987-1989» (C. n. 4017).*

*Nella precedente seduta del 19 novembre 1986, l'articolo 14 con l'allegata tabella n. 12, relativo allo stato di previsione del Ministero della difesa, viene respinto nella votazione segreta. Il gruppo comunista, che aveva richiesto una presa di posizione del Governo, subito dopo la bocciatura del bilancio della pubblica istruzione in una precedente seduta, contesta il meccanismo della riproposizione di una tabella di bilancio già bocciata dall'Assemblea e decide di abbandonare i lavori.*

*Nella seduta del 20 novembre 1986, il Governo, rappresentato dal ministro Mammì, presenta una tabella di spesa del Ministero della difesa per il 1987 emendativa e sostituiva di quella non approvata, dichiarandosi disponibile ad un dibattito generale di ordine politico concernente il comportamento e la compattezza della maggioranza, nonché le questioni regolamentari relative alla procedura di approvazione del bilancio dello Stato e dell'uso del voto segreto che tale procedura consente.*

*Bozzi interviene nel dibattito riconoscendo l'opportunità di procedere ad ulteriori riforme regolamentari in materia di approvazione delle procedure di bilancio con voto segreto. Dopo aver richiamato la diversità di effetti derivanti da un voto di dissenso, rispetto ad un voto di fiducia motivato, Bozzi esprime apprezzamento per la decisione del Governo di garantire la stabilità istituzionale in un momento delicato come la sessione di bilancio.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, il gruppo liberale intende anzitutto esprimere apprezzamento per la decisione del Presidente della Camera di consentire un breve ma significativo dibattito politico su questo tema, per così dire a caldo, ed esprime apprezzamento per la disponibilità del Governo allo svolgimento di un dibattito politico più ampio e generale.

Credo, onorevole Presidente, che sia arrivato il momento di valutare la possibilità di qualche ulteriore revisione regolamentare, per ciò che riguarda l'approvazione delle procedure di bilancio, per ciò che concerne il voto segreto, che non va eliminato, ma disciplinato in maniera rigorosa per alcune particolari fattispecie.

Venendo ai voti espressi dalla Camera ieri e l'altro ieri, ricordo che l'articolo 94 della Costituzione prevede sia l'ipotesi del voto di fiducia, sia quella del voto di dissenso. Sono fra loro diverse, ovviamente: al voto di sfiducia motivato consegue l'obbligo giuridico delle dimissioni del Governo; al voto di dissenso, cioè al voto contrario ad un provvedimento di legge, consegue una valutazione di opportunità circa le dimissioni del ministro colpito o dell'intero gabinetto.

Dobbiamo chiederci allora: ieri e l'altro ieri ci trovavamo di fronte ad un voto di sfiducia in senso costituzionale o ad un voto di dissenso? Perché il costituente introdusse il voto di dissenso? Lo introdusse per garantire la stabilità di Governo.

A me pare, per le modalità con cui la vicenda si è svolta, e soprattutto per il fatto che la vicenda stessa si è verificata nel corso della sessione di bilancio, che una crisi di Governo sarebbe stata inopportuna, perché ci avrebbe condotto ai limiti di una crisi istituzionale. Perciò, ritengo che abbia fatto bene il Governo a non dimettersi; tuttavia resta, onorevoli colleghi, il voto di dissenso, resta il dissenso manifestato, che è un ammonimento per i ministri e per il Governo, i quali devono tenerne conto.

Molti dell'opposizione danno per disfatta questa maggioranza. Questa è una strana maggioranza. Dicevo poco fa al collega Pochetti, che si occupa *in utroque* anche di latino, che il rapporto tra Governo e maggioranza mi ricorda (un ricordo scolastico) un verso a tutti noto di un poeta latino: *nec tecum nec sine te vivere possum*, non posso convivere con te, ci sono difficoltà ma tuttavia ci devo convivere. Questo è il rapporto Governo-pentapartito.

**Torelli.** Separati in casa!

**Bozzi.** Questa è una strana formula, che mi ricorda (sempre ricordi scolastici) un gigante di cui parla la mitologia, quello che ogni volta che nella lotta toccava terra riacquistava vigoria.

**Biondi.** Anteo!

**Bozzi.** Bravo: Anteo!

E così è del pentapartito: finché non si stabilirà una formula di alternativa totale, compiuta (come comunemente si dice), il pentapartito è l'unica formula che, per capacità rappresentativa, risponde alle esigenze di questo momento, risponde alla storia d'Italia, alla struttura della nostra società. Il problema italiano è uno: porre le condizioni per una alternativa compiuta di schieramento!

Queste sono le brevi considerazioni che volevo fare e in base alle quali confermo che il gruppo liberale voterà a favore del nuovo articolo aggiuntivo presentato dal Governo (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

*L'esame del disegno di legge C. n. 4017 si conclude con l'approvazione (310 voti favorevoli, 235 voti contrari).*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLE DIMISSIONI DEL DEPUTATO PANNELLA

Seduta pomeridiana del 3 dicembre 1986

*La Camera approva a maggioranza le dimissioni presentate dal deputato radicale Pannella, al terzo mandato parlamentare nella IX legislatura. A favore dell'accoglimento delle dimissioni votano il gruppo comunista e gli indipendenti di sinistra; contro, invece, gli altri gruppi presenti in Aula.*

*Le motivazioni delle dimissioni sono contenute in una lettera inviata il 26 novembre 1986 alla Presidenza della Camera, che viene letta in Aula dal Presidente Iotti. Nel dibattito sulle dimissioni, in cui interviene lo stesso Pannella, Bozzi richiama il dovere dei deputati di rispettare la volontà espressa dal corpo elettorale, annunciando il voto contrario dei liberali.*

**Bozzi.** Onorevole Presidente, per i colleghi radicali le dimissioni sono diventate una sorta di fatto episodico; adesso il male è diventato contagioso ed ho rilevato dalla stampa che si sono dimessi il presidente e il segretario del partito radicale. Comunque questo è un fatto che non ci interessa; guardiamo alle dimissioni del collega Pannella.

Noi liberali siamo contrari per due ordini di ragioni fondamentali, che definirei addirittura istituzionali. La prima ragione è quella del rispetto del corpo elettorale, come ha detto or ora il collega Preti; il corpo elettorale ha eletto il collega Pannella alla Camera, gli ha conferito un mandato fiduciario perché difendesse certe cause, proprio quelle cause cui egli ha fatto riferimento nella lettera che ci ha letto il Presidente. Ebbene, queste cause Pannella le deve difendere e non le deve affidare ai suoi colleghi, ritirandosi da questo agone. Questo a me pare un aspetto fondamentale.

La seconda ragione è molto semplice. Io non sempre condivido le idee di Pannella; ma ho il dovere di riconoscere che egli anima la Camera e stabilisce un raccordo con la società civile. È troppo spesso estroso, colorito; ma per questo fa vivere il Parlamento (*Applausi*).

*Nella seduta del 5 dicembre 1986, il Presidente di turno Biasini proclamerà il deputato radicale Bonino, subentrante al deputato Pannella.*

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULL'ORDINAMENTO DEL CORPO  
DI POLIZIA PENITENZIARIA

Seduta dell'11 dicembre 1986

*La Camera conclude la discussione sul disegno di legge «Ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria» (C. n. 2024), presentato dal Governo il 13 agosto 1984, e sulle proposte di legge abbinate Granati Caruso ed altri (C. n. 269), Trantino ed altri (C. n. 362), Rossi di Montelera (C. n. 375), Nicotra (C. n. 1792), e Andò ed altri (C. n. 1809).*

*Il testo sottoposto all'esame dell'Assemblea prescrive la smilitarizzazione degli agenti di custodia e l'istituzione del «Corpo di polizia per gli istituti di prevenzione e pena», in cui confluisce il ruolo delle vigilatrici penitenziarie. In linea con il principio di equiparazione alle norme concernenti la Polizia di Stato, gli appartenenti al nuovo corpo diventano dipendenti civili dello Stato, con la previsione di un organico pari a 40 mila unità. Si prevede infine la soppressione della figura degli ufficiali degli agenti di custodia attraverso l'istituzione di un ruolo ad esaurimento e la possibilità di optare per altri settori dell'Esercito. Il provvedimento rappresenta una riforma-stralcio dell'intero sistema penitenziario, limitata al personale di custodia. Il Governo, viste le difficoltà di disciplinare unitariamente il personale dell'amministrazione penitenziaria, mira a superare tempestivamente il problema della sproporzione di organico del personale di custodia, 22.241 unità, di fronte a oltre 40 mila detenuti.*

*L'iter in Assemblea inizia il 12 maggio 1986 con l'illustrazione del relatore Romano, e prosegue nelle sedute del 21 maggio, 10 e 11 dicembre 1986.*

*Nella seduta conclusiva, Bozzi interviene sull'emendamento che prevede l'estensione agli ufficiali del Corpo degli agenti di custodia del ruolo ad esaurimento, le disposizioni della legge 3 novembre 1963, n. 1543.*

*Al termine della discussione, il testo unificato del disegno di legge è posto in votazione ed approvato con 350 voti favorevoli e 36 voti contrari.*

**Presidente.** Passiamo alla votazione dell'emendamento Bozzi 23.1.

**Nicotra.** Chiedo di parlare.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Nicotra.** Signor Presidente, invito i proponenti a voler ritirare questo loro emendamento dal momento che una parte dello stesso è accolta nel successivo emendamento Nicotra 23.5.

Per quanto riguarda quest'ultimo emendamento, al fine di un suo coordinamento con l'emendamento del Governo 14.10 già approvato, propongo la seguente aggiunta: «Nei loro confronti si applicano le disposizioni di cui all'articolo 6, primo comma, della legge 3 novembre 1963, n. 1543».

**Presidente.** Onorevole Nicotra, vorrei pregarla di far pervenire alla Presidenza questa sua proposta.

Onorevole Bozzi, insiste sulla votazione del suo emendamento 23.1?

**Bozzi.** Lo ritiriamo, signor Presidente.

**Presidente.** Pongo in votazione l'emendamento Nicotra 23.5, accettato dalla Commissione e dal Governo che, dopo l'aggiunta ora formulata, è del seguente tenore: «*Sostituire l'ottavo comma con il seguente: Essi conservano la sede di servizio, le posizioni giuridiche, il trattamento e la progressione economica ed il trattamento previdenziale, assistenziale e di quiescenza previsti per le corrispondenti qualifiche e per i corrispondenti gradi degli appartenenti alle forze di polizia. Nei loro confronti si applicano le disposizioni di cui all'articolo 6, primo comma, della legge 3 novembre 1963, n. 1543*».

(È approvato).

CAMERA DEI DEPUTATI

SULLA MODIFICA DEL REGOLAMENTO DELLA CAMERA  
CONCERNENTE LA COMPOSIZIONE  
DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA

Seduta del 21 gennaio 1987

*Nella IX legislatura l'esclusione di alcuni gruppi dalla partecipazione all'Ufficio di Presidenza pone le condizioni per innovare la disciplina regolamentare. Il problema della piena rappresentatività dell'Ufficio di Presidenza viene affrontato nel sostanziale rispetto del principio proporzionale, evitando di ricorrere al rimpasto dell'organo costituito nella legislatura in corso o alla previsione di un'automatica estensione della composizione. Il 16 aprile 1986 la Giunta per il Regolamento presenta la proposta di modifica dell'articolo 5 del Regolamento (Doc. II, n. 22) in cui si prevede un meccanismo di elezione che consente l'integrazione dell'Ufficio di Presidenza fino ad un massimo di due segretari, rispetto a quelli previsti, in modo che possano essere eletti i deputati dei gruppi non rappresentati.*

*Nelle sedute del 28, 29 e 30 aprile 1986, il Doc. II, n. 22 viene esaminato congiuntamente ad altre proposte di modificazioni del Regolamento (Doc. II, nn. 18, 19 e 21).*

*Nella seduta del 21 gennaio 1987 l'Aula è chiamata ad esaminare soltanto il Doc. n. 22 ed il Presidente della Camera Iotti invita i deputati ad intervenire per dichiarazioni politiche circa le decisioni assunte sull'ordine di prosecuzione della discussione sulle proposte di modificazione del Regolamento.*

*Nell'intervento a sostegno della proposta concernente la composizione dell'Ufficio di Presidenza, Bozzi stigmatizza il blocco nel cammino delle riforme regolamentari, che riconduce alla necessità di coordinamento con le riforme di natura costituzionale, ma soprattutto al clima politico di incertezza circa la durata o l'anticipato scioglimento delle Camere.*

*Il Doc. II n. 22 è sottoposto a votazione nominale mediante procedimento elettronico, su richiesta del gruppo comunista, della sinistra indipendente e dei radicali. La modifica regolamentare viene approvata con 399 voti favorevoli e 24 contrari.*

**Bozzi.** Signor Presidente, il gruppo liberale voterà a favore della proposta di riforma del regolamento contenuta nel documento II, n. 22. Si trat-

ta di una nuova disciplina ragionevole, democraticamente consigliabile, la quale non amplia in maniera automatica il numero dei componenti dell'ufficio di Presidenza, ma prevede la possibilità che ciò avvenga in base ad una valutazione politica rimessa all'ufficio di Presidenza stesso ed in definitiva all'Assemblea. Si consente in tale maniera, anche per l'avvenire, di ammettere una maggiore rappresentatività di tutti i componenti dell'Assemblea nell'amministrazione della Camera.

Ma il discorso si è ampliato, onorevoli colleghi. Dobbiamo riconoscere che abbiamo fatto un buon cammino verso le riforme regolamentari, come ricordava or ora il collega Zangheri, ma dobbiamo anche riconoscere che vi è una battuta di arresto. Vi è indiscutibilmente una connessione tra talune materie di riforma regolamentare ed altre di revisione costituzionale, e sarà bene che queste marcano di conserva per evitare contraddizioni, avendo un'evidente prevalenza la revisione costituzionale su quella regolamentare.

Ma vi è un ampio territorio di riforme regolamentari che può essere subito affrontato. Perché allora onorevoli colleghi, questa battuta d'arresto? Secondo me dipende, come ho detto oggi in sede di Conferenza dei presidenti di gruppo, da una ragione politica. Vi è un clima di incertezza che tutti avvertiamo, anche circa la durata o l'anticipato scioglimento delle Camere; e questo clima di incertezza si ripercuote sui lavori dell'Assemblea e delle Commissioni. Io credo che da tale stato di inquietudine bisogna uscire. Stamattina nella Conferenza dei presidenti di gruppo è stato detto da un collega molto autorevole che noi in questa materia non siamo testimoni, ma siamo attori e protagonisti. Ed io credo, onorevole Presidente, che ella abbia fatto assai bene a prendere l'iniziativa di definire il calendario per due settimane e di annunziare per i prossimi giorni il programma, come testimonianza concreta della volontà della Camera di affrontare i problemi che il paese attende siano risolti.

In questo senso noi ci batteremo perché il clima politico sia disteso, per affrontare tutte le riforme istituzionali e regolamentari utili e possibili.

CAMERA DEI DEPUTATI - I COMMISSIONE (AFFARI COSTITUZIONALI)  
SULLE DISPOSIZIONI PER IL FUNZIONAMENTO  
DEL MINISTERO DELL'AMBIENTE

Seduta del 3 marzo 1987

*Il disegno di legge «Disposizioni transitorie ed urgenti per il funzionamento del Ministero dell'Ambiente» (C. n. 4175-B), approvato dalla I Commissione permanente della Camera e modificato dalla I Commissione permanente del Senato, torna alla Camera in seconda lettura e viene esaminato dalla I Commissione affari costituzionali, in sede legislativa.*

*L'andamento della discussione è influenzato dalla crisi di governo in atto; nel pomeriggio dello stesso giorno, al termine delle comunicazioni del Governo al Senato, è previsto l'annuncio delle dimissioni del II Governo Craxi. L'esigenza di evitare rallentamenti nella definizione dell'iter legislativo si contrappone alla necessità di migliorare il testo modificato dall'altro ramo del Parlamento, in particolare l'articolo 8 sul potere di ordinanza del Ministro, sul quale Bozzi interviene. In risposta alle sollecitazioni del Governo e ricordando la considerazione per la tutela dell'ambiente esistente a livello istituzionale, il presidente sospende la seduta per consentire una maggiore riflessione sul testo in esame.*

**Bozzi.** Vorrei avanzare due osservazioni. La prima riprende una osservazione svolta dal presidente riguardo all'articolo 6, in cui si prevede la potestà del ministro dell'ambiente di erogare contributi alle associazioni ambientaliste. L'ultimo periodo del primo comma dell'articolo 6 recita: «I criteri per la concessione dei contributi sono definiti, entro 60 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, con decreto del ministro dell'ambiente, sentito il Consiglio nazionale per l'ambiente».

Vorrei rivolgere una raccomandazione al ministro: ritengo che i contributi per le associazioni ambientaliste debbano essere collegati al finanziamento di progetti specifici e che siano previste adeguate forme di controllo.

Un'altra osservazione che desidero avanzare riguarda l'articolo 8. Anche a me, come al presidente Labriola, sembra che tale articolo sia peggiorativo rispetto alle norme contenute nel testo approvato da questa Commissione (mi riferisco, in particolare, al quarto comma dell'ar-

ticolo 7). Tra l'altro, l'articolo 8, contenendo la previsione di «situazioni di grave pericolo», limita ulteriormente i poteri conferiti al ministro. Devo rilevare che il contenuto di tale articolo era espresso nel quarto comma dell'articolo 7 da noi approvato. Quel comma, infatti, affermava che il ministro «in ogni caso» adotta i necessari provvedimenti. L'espressione «in ogni caso» voleva prevedere sia l'eventualità di inadempienza colpevole sia la causa di forza maggiore (alluvione o calamità naturali di altro tipo).

Inoltre, se si tratta di provvedimenti d'urgenza, almeno per queste particolari situazioni occorre evitare il concerto con altri ministri competenti: l'urgenza ed il concerto con altri ministri mal si conciliano, dato anche lo stato della burocrazia italiana.

Mi sembra preferibile, rispetto a questo articolo 8, il quarto comma dell'articolo 7 da noi approvato.

*La discussione riprende nel pomeriggio dello stesso giorno. Bozzi si esprime a favore della prosecuzione dell'esame del provvedimento, al fine di giungere alla definizione dell'iter di approvazione. In mancanza del plenum, la Commissione sospende nuovamente i lavori per qualche minuto. Alla ripresa si procede all'approvazione dei singoli articoli. Gli emendamenti Ferrara e Loda sugli articoli 7, 8 e 12 vengono respinti.*

*Il disegno di legge è sottoposto a votazione finale ed approvato con 14 voti favorevoli e 11 contrari.*

**Bozzi.** Signor presidente, il disegno di legge al nostro esame suscita indiscutibili riserve; credo che anche il ministro De Lorenzo ne sia convinto. Però esso, fin dal titolo, sul quale non abbiamo soffermato la nostra attenzione, dichiara la natura di provvedimento «transitorio e urgente». Non so se le sue disposizioni, dal punto di vista giuridico, siano transitorie; personalmente, comunque, considero le norme «transitorie», in quanto hanno bisogno del collaudo dell'esperienza: ci troviamo di fronte ad una situazione nuova, di estrema difficoltà, come l'opinione pubblica denuncia. Si tratta, dunque, di norme che dovranno essere sperimentate e che, come ha detto il ministro De Lorenzo questa mattina, hanno bisogno di una verifica, la verifica dei fatti. Inoltre, sono indiscutibilmente urgenti.

Allora, il titolo, che dal punto di vista giuridico potrebbe suscitare qualche riserva, soprattutto in merito alla transitorietà, dal punto di vista politico suggerisce il superamento delle riserve che anch'io, in qualche misura, questa mattina ho manifestato.

Ci troviamo in presenza di una grande domanda di tutela dell'ambiente che proviene dal paese alla quale dobbiamo una risposta. Questo è il fatto politico. Siamo tecnici del diritto, ma anche politici: l'un aspetto non sovrasta l'altro, cerca di contemperarlo. A questa valuta-

zione politica, a questa domanda di tutela dell'ambiente (che alle volte è anche esagerata), dobbiamo una risposta. Abbiamo creato un Ministero che comincia a muovere i primi passi, vogliamo dargli i supporti necessari, sia pure con qualche imperfezione che potremmo correggere in futuro. Ho specificato che si tratta di norme transitorie che hanno bisogno della verifica dei fatti; non sono quindi definitive. Approviamo dunque il provvedimento, che riveste carattere di urgenza; se l'esperienza renderà necessari perfezionamenti normativi, apporteremo le opportune modifiche.

CAMERA DEI DEPUTATI  
SULLA CONVERSIONE DEL DECRETO-LEGGE  
18 MARZO 1987, N. 92 CONCERNENTE IL  
TRATTAMENTO ECONOMICO DEL PERSONALE MILITARE

Seduta del 12 maggio 1987

*La Camera si riunisce per l'esame del disegno di legge «Conversione in legge del decreto-legge 18 marzo 1987, n. 92, recante misure urgenti per la concessione di miglioramenti economici al personale militare» (C. n. 4538). Il decreto-legge n. 92 riconosce al personale militare in servizio permanente i miglioramenti economici già attribuiti ai pubblici dipendenti, incluse le Forze di polizia, con l'obiettivo di conferire trasparenza, omogeneità e perequazione al trattamento economico del personale delle Forze armate.*

*Il deputato liberale interviene in difesa del provvedimento, ritenendolo giusto ma incompleto. Richiama la protesta degli organismi rappresentativi delle Forze armate, stigmatizzando l'incapacità dei Governi e dei Parlamenti succedutisi nell'Italia repubblicana di fornire risposte tempestive ai bisogni espressi dal Paese, senza attendere rivendicazioni e scioperi. Bozzi esorta l'Assemblea ad una riflessione di carattere più generale sull'identità della funzione militare, da svolgersi nella prossima legislatura, e conclude con un richiamo all'articolo 52 della Costituzione, auspicando un maggiore inserimento del cittadino soldato nella società.*

**Bozzi.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevoli rappresentanti del Governo, questa è forse l'ultima volta che prendo la parola in quest'aula, (dico forse perché dipenderà dagli elettori) e sono lieto di prenderla in difesa di un provvedimento giusto. Un provvedimento giusto che però non è completo e che arriva con ritardo; non è completo perché, come ha rilevato lo stesso relatore, vi sono alcune lacune, sono stati trascurati aspetti fondamentali del trattamento economico per alcune categorie, ed arriva anche con ritardo.

È un malvezzo, è un'antica storia nella Repubblica italiana che le autorità investite del potere di decisione non sappiano prevedere, non si rivelino sempre in sintonia con le domande che il paese avanza e che si facciano portare a rimorchio dalle rivendicazioni e dalle proteste.

È un male che dobbiamo riscontrare con frequenza e così è avvenuto anche questa volta. Sono state necessarie proteste perché il Governo e anche

il Parlamento si svegliassero ed avvertissero l'esistenza di un problema effettivo, di un problema reale.

Dobbiamo dare atto agli organismi rappresentativi delle forze armate di essersi comportati con misura. Non c'è stato uno scivolamento nello sciope-ro, nel senso tecnico e sociale della parola. Si è trattato di proteste vive, ma contenute, che non hanno toccato le peculiarità dell'ordinamento militare, il quale si inserisce nell'ordinamento più generale dello Stato con caratteristiche proprie. Tali organismi rappresentativi, il cui operato seguì, quale membro della Commissione, quando ne fu varata la normativa corrispondente, non sono sindacati e – consentitemi di dirlo – non dovrebbero neppure assumere, nel loro interesse, il ruolo e la funzione sindacale. È vero, infatti, che anche nelle forze armate vi sono interessi di categoria; vi è tuttavia una valutazione preminente: l'istituzione forze armate è al servizio della collettività nazionale. Pertanto, gli interessi particolari di categoria debbono essere visti in funzione di questo interesse preminente. L'essere uno dei pilastri della Repubblica italiana dovrebbe costituire l'orgoglio delle forze armate!

Il problema delle forze armate – consentitemi di dirlo, onorevoli colleghi – è più vasto. Certo, l'aspetto del trattamento economico è importante: bisogna pur vivere ogni giorno! Esso si inserisce però in un quadro che dovrebbe essere più organico e più moderno. In sostanza, bisogna individuare l'identità della funzione militare nella società dei nostri giorni, vista come essa è, nel circuito europeo ed occidentale, con le grandi innovazioni tecnologiche che battono alla porta, e che sono esaltanti e paurose al tempo stesso. Io ho l'impressione che questo tema centrale non sia stato affrontato; sarà compito della nuova legislatura prenderlo in considerazione. Analizziamo, ad esempio, l'aspetto della professionalità. Vi è oggi una prevalenza della burocratizzazione di alcuni ufficiali sul recupero della loro professionalità: questo è un male!

Ho terminato il mio intervento, che voleva essere un richiamo a questo tema più vasto. Concludo ricordando l'articolo 52 della nostra Costituzione, che in anni lontani io stesso votai. Esso stabilisce che le forze armate debbano conformarsi allo spirito democratico della Repubblica. Che cosa vuol dire? Significa che esse debbono essere inserite nella società; che il cittadino soldato deve avere la sua dignità, nel rispetto delle regole peculiari dell'ordinamento militare. Ci deve essere, cioè, un temperamento tra le esigenze militari e la dignità del cittadino; e si deve fare in modo, onorevoli colleghi, che la vita militare, il servizio militare non siano considerati, come purtroppo ancora sono, una parentesi pesante e negativa, ma un momento attivo ed utile nella vita dell'individuo inserito nella società (*Applausi dei deputati del gruppo liberale*).

*Nella successiva seduta del 14 maggio, la Camera non procede alla votazione del provvedimento per mancanza del numero legale. Il disegno di legge C. n. 4538 è cancellato dall'ordine del giorno nella seduta del 21 maggio 1987, per decadenza del decreto-legge n. 92.*

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA  
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI  
SULLA COSTITUZIONE DELLA COMMISSIONE

Seduta del 30 novembre 1983

*Nella seduta del 24 novembre 1983, il Presidente della Camera Nilde Iotti comunica la nomina di venti deputati e di venti senatori in rappresentanza di tutti i gruppi e nel pieno rispetto della proporzionalità quali membri della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, istituita in forza di due mozioni di analogo contenuto approvate il 12 ottobre 1983 (Camera n. 1-00013, Senato n. 1-00008). Il Presidente Iotti annunzia altresì all'Assemblea, d'intesa con il Presidente del Senato, Francesco Cossiga, la nomina del deputato liberale, Aldo Bozzi, a presidente della Commissione. La cosiddetta Commissione Bozzi, dal nome del suo presidente, si insedia il 30 novembre 1983.*

*Nella prima seduta, dopo i ringraziamenti per la propria nomina a presidente, Bozzi svolge un intervento introduttivo in cui richiama i compiti e il ruolo assegnati alla Commissione. I lavori dovranno porsi su una linea di continuità rispetto a quelli dell'Assemblea costituente e ispirarsi alle esperienze degli ordinamenti stranieri nel rispetto della specificità del caso italiano, caratterizzato da una pluralità di forze politiche, coniugando il momento della governabilità con quello della giusta rappresentatività. Bozzi esprime infine l'auspicio che le proposte formulate dalla Commissione si attengano al principio di concretezza per garantirne la successiva attuabilità da parte delle Camere.*

*I commissari Pannella, Labriola, Preti, Franchi, Ruffilli, Spagnoli, Rodotà, Covi e Russo, intervenuti in rappresentanza dei rispettivi gruppi parlamentari, condividono lo spirito complessivo delle dichiarazioni del presidente, al quale esprimono apprezzamento per le doti di rigore e di equilibrio, assicurando il proprio positivo contributo, individuale e collettivo, al buon andamento dei lavori della Commissione.*

*Di questa seduta non è stato redatto il resoconto stenografico. Il resoconto sommario del 30 novembre 1983 è pubblicato in Doc. MXVI-bis n. 3.*

Il **Presidente Bozzi**, dopo aver ringraziato i commissari per il consenso sul suo nome manifestato ai Presidenti delle due Camere, attraverso i rispettivi Gruppi parlamentari, che ha legittimato la sua nomina a Presiden-

te della Commissione, ribadisce la volontà di compiere il proprio dovere, già espressa nel momento in cui il Presidente Iotti diede l'annuncio della sua nomina all'Assemblea.

A questa Commissione spetta un compito non facile e grande è l'attesa nel Parlamento e nel paese per i risultati che potrà raggiungere. Sarà grande il suo merito se saprà ridare credibilità ai meccanismi del regime democratico, oggi in qualche misura inceppati. Se pur soltanto di proposta, il ruolo di questa Commissione è in certo senso decisivo, poichè essa è la proiezione di tutte le forme politiche esistenti nel Parlamento; c'è da sperare quindi che alle ipotesi che verranno prospettate seguiranno concrete attuazioni.

Esprime la convinzione che si sia radicata ormai nella coscienza dei partiti e delle forze sociali la consapevolezza dell'esigenza di riforme legislative e di revisioni costituzionali, senza le quali è impossibile interpretare e governare una società, qual è l'attuale, di estrema mobilità, segmentata e policentrica, in cui le spinte anarchiche e corporative si mescolano, delineando situazioni di cittadini privati di protezione. Il perpetuarsi di apparati organizzatori inefficienti e di carenze in quella che si potrebbe chiamare la Costituzione dell'economia mette in pericolo la stessa sopravvivenza del regime democratico. La Commissione non ha certo il compito di tenere a battesimo una seconda Repubblica, che comporti travolgimenti radicali dell'impianto fondamentale della Carta del 1948. Occorre invece valutare un'esperienza ultratrentennale, introducendo le revisioni che la stessa Costituzione del resto prevede, suggerendo modificazioni di leggi costituzionali, nel rispetto della essenziale fisionomia del regime di democrazia rappresentativa fondato sul consenso e sul pluralismo; v'è la necessità di ampliare l'autonomia del cittadino nello Stato soprattutto di fronte alla crescente minaccia di tecnologie massificanti e disumanizzanti. La Costituzione del 1948 esprime una tavola di valori inalienabili, e non soltanto nei suoi «Principi fondamentali».

Occorre evitare soprattutto due tentazioni: il cedere alla suggestione del *cui prodest* momentaneo, del giovamento o meno che le riforme possono determinare nell'immediato alla propria parte politica, e l'indulgere supinamente a schemi di Costituzioni straniere, come se queste possedessero immancabili virtù risanatrici, perdendo di vista la specificità della realtà italiana, che si concreta soprattutto nella pluralità delle forze politiche, per cui il momento della governabilità si deve coniugare con quello della giusta rappresentatività.

Dopo aver ricordato la vastità della materia di cui la Commissione si dovrà occupare (decidendo al proprio interno l'ordine di priorità) auspica un ampio consenso sulle ipotesi conclusive. Forse qualche problema fra quelli indicati nella mozione istitutiva potrà non essere affrontato immediatamente, ma di certo occorrerà individuare sin da adesso i meccanismi di decisione atti a risolverlo domani.

Sarà necessario sollecitare sui lavori della Commissione l'attenzione e la collaborazione dell'opinione pubblica attraverso la stampa e la radiotelevisione e mediante l'audizione di giuristi e di politici; occorrerà poi attenersi alla concretezza, redigendo in articoli le proposte finali. Sarà molto importante, infine, se la Commissione saprà concludere i propri lavori prima del termine fissato.

Avviandosi alla conclusione, sottolinea che dall'Assemblea Costituente molto cammino in avanti è stato percorso, ma è oggi necessario un momento di ripensamento che - ne è convinto - verrà compiuto con quello stesso sentimento che animò allora i Costituenti. Le nuove norme giuridiche scaturiranno dai lavori della Commissione avranno scarso valore senza il sostegno di forze politiche e morali che ne assicurino l'attuazione; senza la virtù, come ammoniva Montesquieu, ossia senza la devozione al pubblico bene, la Repubblica è una spoglia vana.

Il deputato **Pannella** osserva che le parole pronunciate dal Presidente Bozzi corrispondono nella lettera e sicuramente nello spirito alle motivazioni dell'impegno per una fatica comune. Anche il gruppo radicale condivide la tesi del «tanto meglio, tanto meglio». Esprime pertanto un augurio di buon lavoro al Presidente e a tutti i colleghi.

Il deputato **Labriola** conferma il pieno, sincero e franco sostegno del gruppo socialista ai propositi espressi dal Presidente Bozzi, che rispondono appieno al contenuto della mozione istitutiva della Commissione.

Il deputato **Preti** assicura il responsabile e leale contributo del gruppo socialdemocratico, che intende operare in accordo con le altre forze politiche per il miglior svolgimento dei lavori.

Il deputato **Franchi**, dopo aver espresso un augurio di buon lavoro, garantisce la massima collaborazione del gruppo del MSI-destra nazionale, anche se la mancata presenza di un membro del suo gruppo nell'Ufficio di presidenza è motivo di una piccola amarezza. Il MSI-destra nazionale guarda oggi alla Costituzione senza pregiudizi e senza polemiche sulle sue radici e sulle sue origini; sarebbe auspicabile che quelle parti oggi non più ritenute valide venissero modificate, tenendo conto di quelle che sono in concreto le esigenze della società attuale.

Il senatore **Ruffilli** esprime il pieno consenso del gruppo della democrazia cristiana alle dichiarazioni del Presidente Bozzi, nel loro spirito complessivo e per quanto concerne il programma dei lavori. Questa Commissione è un'occasione significativa per affrontare problemi avvertiti dall'intera opinione pubblica. La novità rispetto alla Costituente è data dal fatto che i lavori si svolgeranno sotto il continuo controllo dell'opinione pubblica; ed è quindi auspicabile che essi siano all'altezza delle aspettative.

Il deputato **Spagnoli** dichiara di aver ascoltato con attenzione e favore le dichiarazioni del Presidente Bozzi. Il compito che attende la Commissione richiede una grande tensione morale, poiché sarebbe drammatico deludere le aspettative del paese. È opportuno che i tempi di avvio dei lavori siano ridotti, per entrare immediatamente nel cuore dei problemi, stabilendo le necessarie priorità. Conclude assicurando il contributo singolo e collettivo dei commissari del gruppo comunista al buon andamento dei lavori.

Il deputato **Rodotà**, dopo aver ricordato che il gruppo della sinistra indipendente aveva manifestato esplicite riserve sulle modalità di costituzione di questa Commissione, tanto da non dare l'assenso alla mozione istitutiva, osserva che la eccessiva ampiezza dei temi assegnati alla Commissione stessa richiederà un lavoro complesso per la formazione di una scala di priorità, strettamente connessa con il tipo di riforma che si desidera realizzare. Concorde con quanto detto dal Presidente Bozzi circa la necessità di non appiattare i lavori in un'ottica congiunturale, che rischia di dar luogo a soluzioni di parte. Considera comunque con favore l'attribuzione della presidenza all'onorevole Bozzi, di cui apprezza il rigore e l'equilibrio.

Il senatore **Covi** dichiara che il gruppo repubblicano parteciperà ai lavori con il massimo impegno, conscio delle aspettative dell'opinione pubblica che deve essere resa partecipe anche in questa occasione, come già lo fu ai tempi della Costituente. Esprime la convinzione che sotto la direzione del Presidente Bozzi si creerà intorno ai lavori della Commissione la necessaria tensione morale.

Il deputato **Russo**, dopo aver ricordato le perplessità del gruppo di democrazia proletaria sulla istituzione di questa Commissione e sul tipo di mandato affidatole, osserva che non è buona politica ritenere che quarantuno «saggi» possano essere in grado di raccogliere le istanze di democrazia provenienti dal paese; ciò infatti richiederà una complessa opera di selezione. Esprime tuttavia la convinzione che, sotto la saggia direzione del Presidente Bozzi, anche coloro che hanno dissentito potranno dare il proprio positivo contributo.

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA  
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI  
SULLA DISCUSSIONE GENERALE

Seduta del 13 dicembre 1983

*Nella seduta del 13 dicembre 1983 ha inizio la discussione generale. Il presidente Bozzi, dopo aver ribadito l'esigenza della Commissione di operare con concretezza per non deludere le forti aspettative della pubblica opinione nella riforma del sistema istituzionale, invita i commissari a svolgere una preliminare riflessione sugli obiettivi da perseguire e sulle modalità per la loro attuazione, proponendo di procedere alla formazione di gruppi di lavoro, con compiti propositivi, non decisori, che elaboreranno proposte su argomenti omogenei per materia, da sottoporre alla Commissione nel suo plenum per le decisioni definitive e di ordine sistematico.*

*Il criterio di lavoro proposto da Bozzi riceve il consenso della maggioranza dei gruppi intervenuti nella seduta, con l'eccezione del MSI-DN; i commissari missini sostengono l'opportunità di procedere ad un preventivo confronto di tipo collegiale sui programmi di ciascun gruppo per definire le convergenze esistenti e stabilire i criteri di priorità sui temi specifici da affrontare.*

**Presidente.** Onorevoli colleghi, come sapete, oggi inizierà la discussione generale, il cui compito dovrebbe essere quello di segnare, per così dire, i confini del nostro dibattito. Probabilmente, dovremo fissare delle priorità: lo vedremo nel corso dei nostri lavori. E forse ci saranno anche dei temi, non ricompresi nelle pur ampie mozioni istitutive, che dovremo prendere in considerazione.

Mi auguro che anche la discussione generale possa servire per una prima meditazione di merito: cioè per individuare gli elementi di concordanza, che mi auguro siano più numerosi di quelli di divergenza. Valuteremo alla fine se sarà il caso di fare un primo documento di considerazioni, per mettere qualche punto in evidenza.

Certo, io penso – ma anche questo sarà oggetto di ulteriore riflessione – che, dopo la discussione generale, ci dovremo forse dividere in gruppi di lavoro. La stessa discussione generale servirà per raggruppare la materia, secondo i criteri che emergeranno. Questi gruppi, secondo il mio punto

di vista, dovrebbero avere un carattere squisitamente preparatorio, non decisivo, perché le decisioni saranno assunte dalla Commissione, nella pienezza della sua collegialità.

Sono certo che i colleghi, nei loro interventi, si soffermeranno sulle diagnosi, ma le accompagneranno con le opportune terapie, secondo i punti di vista individuali e dei gruppi. Ritengo infatti che dovremmo essere tutti d'accordo sul dare ai nostri lavori un grande senso di concretezza. C'è grande attesa nel paese, e sarebbe un errore politico enorme disattendere queste speranze che sono diffuse.

*Nelle sedute del 19, 20 gennaio, 1, 2, e 3 febbraio 1984 la discussione prosegue con gli interventi dei singoli commissari aventi ad oggetto il metodo dei lavori della Commissione ed i temi specifici di rilevanza istituzionale da inserire nel programma per la riforma della Costituzione.*

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA  
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI  
SULLA CONCLUSIONE DELLA DISCUSSIONE GENERALE

Seduta del 9 febbraio 1984

*A conclusione della discussione generale, il presidente Bozzi riassume le posizioni emerse nel corso del dibattito preliminare, sottolineando la convergenza espressa dalla maggioranza dei gruppi, ad eccezione del MSI-DN, sulla necessità di salvaguardare l'impianto fondamentale della Costituzione del 1948 che delinea un regime di democrazia rappresentativa.*

*Dopo aver richiamato i punti di consenso sul problema del controllo dei partiti, sul decentramento legislativo, sull'elezione del Presidente della Repubblica, sull'autonomia del Parlamento e del Governo, Bozzi illustra le opinioni dei liberali ed alcune considerazioni personali sui temi del referendum, della legge elettorale e del sistema bicamerale, soffermandosi sul potere di promulgazione delle leggi da parte del Presidente della Repubblica, sul rapporto tra stabilità dei governi e efficienza dell'esecutivo, sul governo dell'economia e, infine, sul sistema dei rapporti sindacali e delle relazioni industriali. Al termine dell'intervento, Bozzi presenta un documento, adottato dall'ufficio di presidenza all'unanimità, che identifica quattro gruppi di materie su cui la Commissione dovrà stabilire i propri orientamenti, all'esito di una discussione in sede plenaria.*

**Presidente.** Onorevoli colleghi, la discussione generale che ora si conclude è stata molto utile. Sono emersi ovviamente punti di convergenza e di divergenza, ma comune è apparsa in tutti i commissari la volontà di proporre al Parlamento le riforme indispensabili perché, sulla base della esperienza, i meccanismi istituzionali possano funzionare meglio.

Cercherò di riassumere l'essenziale, gli aspetti convergenti e divergenti e le questioni sospese; anche in ordine agli elementi convergenti è da avvertire però che è necessaria ancora una definitiva messa a punto. Accompanyerò il discorso esponendo qua e là l'opinione del mio partito e talune mie considerazioni personali.

Salvo la posizione del Movimento sociale, che tuttavia non esclude, mi sembra, come ha detto l'onorevole Franchi, un «realistico» ripensamento, si può dire che vi sia consenso generale sulla esigenza di salvaguardare il nu-

cleo di regime della Costituzione che si incentra nella democrazia rappresentativa. Vi è un no alla Repubblica presidenziale. In sostanza, il perno dell'ordinamento costituzionale deve continuare a risiedere nel sistema parlamentare. È tuttavia questo un principio che non esclude più larghi spazi di partecipazione e di democrazia diretta. Le vie per realizzarli sono molteplici: si può pensare al *referendum* propositivo di leggi, a quello consultivo, anche a una nuova disciplina delle petizioni popolari che impegni il Parlamento a una risposta. Esprimo però le mie riserve circa l'ammissibilità di *referendum* che prendendo lo spunto da alcune osservazioni del senatore Giugni definirei «generici», come quello prospettato soprattutto dal collega Zangheri, e oggi dal deputato Spagnoli sul «diritto alla pace» che mi sembra in contrasto, come hanno sottolineato il senatore Sandulli e il deputato Gitti, con l'articolo 11 della Costituzione; se il tema referendario poi incidesse, anche indirettamente, su trattati internazionali, esso sarebbe per sua natura sottratto all'istituto del *referendum*, come d'altronde stabilisce l'articolo 75 della Costituzione. Comunque, su questo tema sarà bene tornare per un discorso più approfondito, ma a nessuno può sfuggire che esso, più che congegni istituzionali, richiede scelte politiche.

Si è dibattuto se il momento decisionale debba prevalere su quello partecipazionista e di tutela dei diritti civili nelle nuove forme e dimensioni che hanno assunto e nelle altre che si prospettano di fronte alle tanto profonde innovazioni tecnologiche. Su questo tema si sono in particolare intrattenuti il deputato Rodotà e il deputato Russo. Mi sembra che si debba ricercare un equilibrio tra l'uno e l'altro aspetto. Ricordo l'intervento del senatore Scoppola e quello odierno del deputato Gitti. Vi è l'esigenza cioè di rinvigorire la potestà decisionale, senza cadere nel decisionismo, e a un tempo quella d'incrementare, per scendere al concreto, le ipotesi di azioni popolari, di stabilire garanzie giurisdizionali anche degli interessi diffusi e di prevedere l'accesso dei cittadini alla conoscenza di procedure e di atti che li interessino.

A me sembra di poter dire che la potestà decisionale debba compiere uno sforzo di sintesi per dare una risposta di compatibilità alle molte domande che emergono dalla società civile, spesso con punte anarchiche o corporative; si tratta, in sostanza, di realizzare quella «solidarietà» che è solennemente richiamata dall'articolo 2 della Costituzione.

Si è molto insistito, soprattutto da parte del deputato Labriola, sulla necessità di evitare ogni dissociazione tra potere e responsabilità. È un punto fondamentale. Questa dissociazione si riscontra oggi nello stesso rapporto tra Parlamento e Governo: infatti, manca la pratica dell'alternativa, che altro non è se non una sanzione politica nei confronti dell'operato dell'esecutivo. La stessa dissociazione si ritrova per l'attività dei pubblici dipendenti e per l'operato dei magistrati, e qualche volta, come ha rilevato il deputato Barbera, s'è riscontrata in sentenze surrogatorie della Corte costituzionale.

Quanto ai partiti, unanime mi sembra sia stato il punto di vista dei commissari in ordine alla loro deviazione rispetto allo schema dell'articolo 49 della Costituzione. Molto vive sono state le critiche del deputato Pannella. L'articolo 49, com'è noto, ha per soggetto i cittadini e considera i partiti come strumenti organizzativi a servizio dei cittadini stessi per concorrere alla determinazione della politica nazionale. Da istituzioni della società civile, i partiti (e l'origine di ciò è da ricercare forse nella funzione governante che essi assunsero nella stagione dei Comitati di liberazione nazionale) sono diventati istituzioni costituzionali, provocando quella occupazione dello Stato, e non soltanto dell'apparato statale in senso stretto, di cui ha parlato il Presidente Elia. La crisi dei partiti ha portato a un'esplosione di forme associazionistiche diverse che hanno fatto pensare al Mortati a una «democrazia delle leghe». Queste numerose formazioni tendono ad assumere il ruolo di momenti assoluti nella dinamica sociale e istituzionale; si collocano spesso fuori dallo Stato ed offrono agli aderenti protezione e anche privilegi, sicché si avverte il fenomeno di cittadini privi di tutela quando non siano coperti dallo scudo di tali formazioni. Mi sembra che comune sia l'avviso della inutilità e inopportunità di una legge organica sui partiti. Possono essere consigliabili un maggiore rigore della legge sul finanziamento pubblico, richiedendo, in particolare, l'effettiva trasparenza dei bilanci, con efficienti controlli e adeguate sanzioni; si può prevedere anche la decadenza dal mandato parlamentare in caso di violazione delle norme sulla pubblicità delle contribuzioni e delle spese elettorali: si può pensare, come osservava il collega Spagnoli, a nuovi casi di incompatibilità e di ineleggibilità. E si può coltivare l'ipotesi di un comitato di garanti, tre o cinque persone scelte dal Capo dello Stato o dalla Corte costituzionale, con il compito di vigilare sul rispetto della democrazia interna dei partiti e sulle loro eventuali deviazioni esterne, con il potere di denunciare all'opinione pubblica le inadempienze, in vista della naturale sanzione in sede politica ed elettorale. Ma vorrei dire che le distorsioni partitiche potranno essere eliminate o ridotte soprattutto come riflesso delle modificazioni che sapremo apportare ai congegni riguardanti il Parlamento, il Governo e la pubblica amministrazione: si pensi, per quest'ultima, alla necessità d'una legge severa sulle nomine.

È chiaro infine che alla previsione delle leggi per evitare sconfinamenti dei partiti si deve accompagnare un coerente comportamento della classe politica: e di ciò mi sembra – non vorrei essere ottimista o ingenuo – di cogliere qualche segno positivo proprio dalle recenti generali reazioni a taluni fenomeni lottizzatori.

Il tema della legge elettorale, se dovremo affrontarlo, richiederà approfondimenti tecnici per i quali penso potrebbe essere necessaria la consultazione di esperti. Ho colto però negli interventi un dato comune: la necessità che nel Parlamento possano avere voce tutte le forze, anche minori, che vivono nella società civile, senza gli sbarramenti conosciuti da altri ordinamenti. Nei nostri discorsi non dobbiamo perdere l'ancoraggio con la

realità italiana, che è fatta di culture e di tradizioni diverse, alle quali si deve dare diritto di partecipazione. Non dimentichiamo che, sul piano parlamentare e governativo, si prevedono per lungo arco di tempo coalizioni tra forze affini senza che al loro interno s'impongano ruoli di egemonia. Non mi sembra che sia stata respinta, ma che meriti un più approfondito esame, l'ipotesi formulata dal deputato De Mita, e ripresa oggi dal deputato Gitti e dal senatore Rumor, di aggregazioni politiche che prospettino al corpo elettorale programmi e coalizioni di governo, stabilendo perciò una sorta d'investitura fiduciaria immediata da parte degli elettori (di «voto di governo» ha parlato, incisivamente, il deputato Gitti). È un'ipotesi, secondo me, non necessariamente legata all'attribuzione di un premio di maggioranza. Una coalizione fra partiti affini per ideologie di fondo e per contenuti programmatici sarebbe a mio avviso utile perché prefigurerebbe chiare alternative di schieramenti governativi ed eliminerebbe la successiva mediazione, spesso distorta, dei partiti; ma essa sarebbe tanto più valida in quanto espressione genuina di concordanze, e quindi non influenzata dall'interesse alla conquista del premio di maggioranza. In ogni caso, l'attribuzione di un premio di maggioranza alla coalizione vincente non potrebbe essere disgiunta dall'adozione di meccanismi istituzionali che evitino la dissoluzione della coalizione stessa nel corso della legislatura. Se dovesse restare il sistema elettorale oggi in vigore – che comunque non esclude convenzioni pre-elettorali – penso a tre correzioni: la eliminazione o la riduzione del premio occulto a vantaggio dei partiti maggiori, la previsione di un collegio unico nazionale con liste precostituite, la riduzione del numero delle preferenze. Contro il sistema delle preferenze sono state espresse critiche soprattutto dai deputati Barbera, Zangheri e Spagnoli: a questo proposito, è da verificare nei suoi aspetti tecnici l'opportunità del meccanismo da essi prospettato, che, se ho ben capito, dovrebbe consistere in una combinazione di un sistema di collegi uninominali con una ripartizione di seggi su base proporzionale.

Mi sembra che vi sia consenso sulla elezione del Presidente della Repubblica da parte delle Camere riunite. Si potrebbe pensare ad un allargamento del corpo elettorale, includendovi i deputati italiani del Parlamento europeo. E si potrebbe pensare anche a qualche accorgimento per evitare l'eccessivo ripetersi degli scrutini per la elezione. Un'opinione diversa è stata prospettata dal deputato Andò, che preferirebbe l'elezione diretta del Capo dello Stato contestualmente alle Assemblee legislative, quale garante della stabilità della coalizione e del Governo. Mi permetto di esprimere qualche riserva. L'elezione diretta del Capo dello Stato lo salderebbe con il Governo e con la sua maggioranza e ne farebbe nella realtà parte dell'esecutivo. Ciò potrebbe suscitare tendenze presidenzialistiche e forse anche bonapartistiche e, in ogni caso, conferirebbe al Presidente della Repubblica una forte ed unilaterale carica di politicizzazione, eliminando il ruolo che secondo me deve essergli mantenuto di magistrato neutrale, *super partes*,

rappresentante dell'intera nazione e quindi titolare d'una funzione di garanzia nei confronti di tutti.

Quanto ai poteri del Presidente della Repubblica mi sembra di poter dire che dal dibattito sia emersa la conferma degli attuali, che gli conferiscono un ruolo di mediazione e di intervento attivo nel funzionamento delle istituzioni. Forse si può pensare ad una maggiore incisività del messaggio di rinvio della legge, quando sia motivato da violazione dell'articolo 81 della Costituzione. Siamo nel campo del cosiddetto governo dell'economia, su cui tornerò fra breve. Si può aderire alla tesi del deputato Andreatta di conferire al Presidente della Repubblica il potere di negare la promulgazione della legge quando egli riscontri la suddetta violazione, ovvero (ed io propenderei per quest'ultima tesi) di stabilire l'obbligo per la Camera di rivocazione della legge, che potrà essere promulgata soltanto se approvata la seconda volta a maggioranza qualificata.

È una ripetuta proposta liberale, infine, quella di abolire il cosiddetto «semestre bianco» per evitare periodi di ineguale funzionamento degli organi costituzionali.

Ho sentito da più parti prospettare l'ipotesi del conferimento diretto della fiducia da parte del Parlamento al Presidente del Consiglio dei ministri; e ciò per sottolinearne la effettiva primazia. Al Presidente, si è detto, dovrebbe essere attribuito il potere di nomina e di revoca dei ministri. Potrebbe essere un potere sostanziale se si pensasse di riservare la nomina formale al Capo dello Stato com'è, ad esempio, nella Costituzione spagnola. Non è stato ben definito se la fiducia parlamentare debba investire anche i ministri: è un punto da approfondire. Per conto mio, preferirei la soluzione negativa: i ministri dovrebbero essere considerati collaboratori del *Premier* e la loro sostituzione, non incidendo sul programma e sulla coalizione, non dovrebbe determinare crisi. A questo proposito, il senatore Rastrelli ha ripetuto la proposta già altre volte avanzata, di rendere incompatibile l'incarico di ministro con il mandato parlamentare; ma questa misura, pur vigente in altri paesi, mi sembra in concreto difficilmente adattabile alla realtà italiana.

È stata sottolineata l'esigenza di garantire la stabilità dei governi sino a configurare governi di legislatura. Mi permetto di dire che non bisogna sottostare al mito della stabilità, se la stabilità stessa non sia il presupposto dell'efficienza dei governi. L'ipotesi di cui si è parlato di prospettazione al corpo elettorale di coalizioni di governo, affidandone cioè in sostanza la scelta ai cittadini, dovrebbe agevolare la stabilità. In altra sede mi sono permesso di avanzare l'ipotesi, di cui non rivendico la paternità perché fu già adombrata in sede di Assemblea costituente, di stabilire il deterrente dell'autoscioglimento del Parlamento dopo due crisi di Governo. L'idea è stata criticata dal deputato Barbera, ma ha avuto favorevole eco nella stampa. Ad evitare poi che la stabilità possa risolversi in inoperosità dei governi starebbe pur sempre il potere bilanciante del Capo dello Stato di anticipato scioglimento delle due Camere o d'una di esse; è ovvio che il Capo

dello Stato dispone dei mezzi per interpretare se si sia rotto il circuito di fiducia tra paese reale e paese legale.

Sempre al fine di garantire la stabilità, penserei che si dovrebbe stabilire il principio della parlamentarizzazione delle crisi di Governo; anche il Governo che dà spontaneamente le dimissioni dovrebbe indicarne le ragioni al Parlamento. È necessario che i gruppi parlamentari assumano palesemente le loro responsabilità nella sede istituzionale propria; bisogna che l'opinione pubblica conosca chi determina la crisi di Governo e perché la determina. Forse la parlamentarizzazione della crisi, con mozione di sfiducia adeguatamente motivata, è una variante da preferire al voto di sfiducia costruttiva di cui non sempre si sono rivelati i vantaggi nell'ordinamento che lo conosce. Non dimentichiamo che nell'ultima crisi governativa della Germania federale s'è verificato che la mozione di sfiducia sia stata presentata, per un rispetto formale della Costituzione, dalla stessa maggioranza di cui il Governo era espressione.

Una divergenza di fondo si è rivelata sul punto: sistema bicamerale o sistema monocamerale. La mia esperienza mi induce a dire che il lamentato inceppamento dei meccanismi istituzionali dipenda solo in misura modesta dalla pariteticità del bicameralismo italiano. Ma anche i fautori del bicameralismo sostengono l'esigenza di eliminare l'assolutezza della parità fra le due Camere. Personalmente riterei che il Senato dovrebbe differenziarsi dalla Camera per funzioni e per struttura. Per funzioni: al Senato si dovrebbe attribuire il compito di controllo sull'attività del Governo e della pubblica amministrazione, anche mediante un raccordo funzionale con la Corte dei conti, secondo la tesi formulata dal deputato Battaglia; alla Camera dovrebbe essere affidata la funzione legislativa, salvo che per alcune materie di particolare contenuto da riservare al bicameralismo perfetto, come ad esempio le leggi finanziarie e di bilancio, quelle che incidono sulla libertà e le altre previste dall'articolo 72 della Costituzione, secondo l'indicazione del senatore Covi e del senatore Rumor. Quanto alla funzione legislativa penso che si potrebbe attribuire al Senato la potestà di richiedere, sulla base di un *quorum* da stabilire ed entro breve termine, di esprimere la propria opinione sulla legge approvata dalla Camera con l'obbligo in tal caso, per questa, di un riesame e di una votazione a maggioranza semplice. Mi auguro che su questa linea si possa realizzare in Commissione un più vasto consenso tra le forze politiche sui modi di esercizio della funzione legislativa del Parlamento, al cui perfezionamento potrebbe anche giovare la previsione di «corsie preferenziali» per certe categorie di provvedimenti e l'attribuzione al Governo di più incisivi poteri in materia di formazione dell'ordine del giorno delle Camere, come ha suggerito il deputato Preti.

Circa la fiducia al Governo, questa potrebbe essere concessa o revocata mediante mozione motivata dalle due Camere riunite in seduta comune; il che contribuirebbe anche a semplificare le relative procedure.

Quanto alla composizione del Senato, personalmente penserei che la si potrebbe configurare strutturata su tre quote: una ad elezione diretta, una seconda ad elezione di secondo grado da parte dei consigli regionali per assicurare un collegamento tra il Parlamento nazionale e i livelli di rappresentanza delle autonomie e una terza quota di senatori permanenti, nel senso che ogni Presidente della Repubblica potrebbe nominare cinque senatori a vita e che potrebbe essere aumentata la categoria di quelli di diritto, comprendendovi ad esempio gli *ex* Presidenti della Camera e del Senato e quelli della Corte costituzionale.

In generale mi sembra sia unanime l'avviso dei commissari di procedere alla contrazione dell'attività di produzione giuridica da parte del Parlamento, attuando finalmente quel decentramento legislativo previsto dall'articolo 5 della Costituzione: una più ampia sfera di normazione potrebbe spettare al Governo (suggerivi sono gli spunti prospettati al riguardo dal senatore Sandulli) e alle regioni; al riguardo di queste ultime dobbiamo riconoscere che spesso la legislazione dello Stato ne ha invaso la competenza andando al di là della definizione che gli è propria delle leggi-quadro.

Sarei anche favorevole ad una riduzione del numero dei parlamentari, proporzionandolo nuovamente alla popolazione, com'era nel primitivo testo degli articoli 56 e 57 della Costituzione. Tenuto conto dell'attuale livello della popolazione italiana, si potrebbe stabilire che i deputati siano eletti in ragione di uno ogni centomila abitanti o frazione superiore a cinquantamila: il numero complessivo di deputati si ridurrebbe così di una settantina di unità, che è una riduzione significativa, ma non tale da mettere in crisi la funzionalità delle istituzioni parlamentari temuta dal deputato Preti. Proporzionalmente si dovrebbe procedere per i senatori, tenendo conto dell'eventuale quota da attribuire all'elezione di secondo grado dei consigli regionali.

Mi sembra che unanime sia l'opinione della Commissione di creare dispositivi istituzionali in base ai quali Parlamento e Governo abbiano ciascuno nell'ambito della propria competenza un ruolo di autonomia e autorevolezza: né un Parlamento governante, ma un'Assemblea di indirizzo e di controllo, né un Governo concepito, secondo vecchi schemi, come comitato esecutivo della maggioranza. Il Governo è il Governo di tutto il paese, e, perciò, non può non tener conto delle opinioni dell'opposizione, pur essendo io contrario a formule consociative.

Il numero dei ministeri dovrebbe essere ridotto e dovrebbe procedersi ad accorpamenti dipartimentali (ad esempio, ministero dell'economia) accompagnando a tale operazione una nuova disciplina dei sottosegretari la cui competenza andrebbe affidata alla legge. In altri termini, alcune branche delle attuali attribuzioni ministeriali sarebbero assegnate a viceministri. La riduzione dei ministeri potrebbe essere una misura alternativa rispetto alla istituzionalizzazione della figura del «Consiglio di gabinetto» introdotta dal Presidente del Consiglio Craxi.

La preminenza del *Premier* non dovrebbe, infine, affievolire il principio di collegialità, ineliminabile nei regimi di coalizione, ma la collegialità deve operare sotto la guida appunto del *Premier* con spirito di consonanza nell'attuazione del programma, e senza le spinte centrifughe, personali o partitiche, sino ad oggi deplorate.

Lo strumento operativo del Governo, che è la pubblica amministrazione, deve essere finalmente adeguato alle esigenze di uno Stato moderno. Interessanti rilievi sono stati svolti oggi dal deputato Andreatta, con particolare riguardo alle fonti di produzione normativa: non sempre leggi, ma anche regolamenti (riserva di regolamento). Mi sembra opportuna l'adozione di misure tra loro coordinate, come l'istituzione della figura del Segretario generale in tutti i ministeri, quale garante dell'unitarietà e della continuità dell'azione amministrativa; la riconduzione dei gabinetti e delle segreterie al ruolo e alle dimensioni proprie di un ristretto nucleo di collaboratori diretti del ministro; l'attribuzione ai dirigenti di chiare competenze e di correlative responsabilità; la riduzione dei moduli di utilizzazione del rapporto di pubblico impiego, sostituendolo quando possibile con rapporti di tipo privatistico, come suggerito dal «rapporto Giannini»; l'adozione di una legge quadro sulle procedure amministrative, che le renda trasparenti e migliori le garanzie per i cittadini e possa di conseguenza ridurre anche l'eccessivo contenzioso amministrativo; la revisione dei procedimenti contrattuali e del sistema dei controlli amministrativi e contabili, che vanno trasformati in seri e rigorosi controlli di efficienza. In questo ambito, noi liberali attribuiamo particolare importanza all'istituto del difensore civico, che riteniamo vada generalizzato sul piano nazionale, con l'attribuzione di precise competenze, al servizio dei cittadini, contro ogni sorta di deviazioni e distorsioni dell'azione dei pubblici poteri. Se non si migliora l'efficienza, la trasparenza e – consentitemi di dirlo – la moralità della pubblica amministrazione, qualsiasi attività riformatrice potrebbe finire per rivelarsi illusoria.

Del governo dell'economia ho già detto con riferimento al potere di promulgazione del Capo dello Stato, ma deve compiersi qualche altro passo. Sono infatti convinto, con il senatore Milani, che proprio nel governo dell'economia si annidino le radici della cosiddetta ingovernabilità. È diffusa la convinzione che lo spaventoso *deficit* della nostra finanza pubblica non si può ormai tamponare con l'ordinaria manovra di bilancio e che occorrono anche strumenti istituzionali per consentire di proporzionare seriamente i livelli di spesa alle risorse, fino a riassorbire gradualmente l'enorme disavanzo che si è determinato. A questo fine occorre che non solo il Governo, ma lo stesso Parlamento ponga a se stesso limiti non superabili. Il primo di questi limiti deve essere una più rigorosa formulazione dell'articolo 81 della Costituzione o comunque una sua reinterpretazione che obblighi realmente il Parlamento ad identificare esattamente il costo delle leggi in termini di spesa e ad indicare una nuova e precisa fonte di entrata per ogni nuova o maggiore spesa.

Ma tutto questo, nelle attuali condizioni, non è sufficiente. Quel che occorre soprattutto è concentrare tutte le decisioni di spesa in un unico dibattito parlamentare annuale, in occasione della discussione della legge finanziaria, valutando le priorità, le congruità, le compatibilità rispetto al reddito nazionale. Dopodiché nuove leggi di spesa nel corso dell'anno dovrebbero essere emesse soltanto in casi eccezionali, e in ogni caso con esclusione assoluta della procedura decentrata dell'approvazione in Commissione in sede legislativa, che è attualmente la principale fonte di dissennato e disorganico incremento della legislazione settoriale di spesa.

Il senatore Giugni, e oggi il deputato Andreatta, hanno sollevato il problema di una revisione dell'articolo 39 della Costituzione. Certo, dobbiamo prendere atto che tutto il sistema di rapporti sindacali e di relazioni industriali previsto dalla Costituzione è rimasto sostanzialmente inattuato: e questo deve dirsi non soltanto a proposito dell'articolo 39, che prevedeva la registrazione dei sindacati e la loro partecipazione alla contrattazione collettiva proporzionalmente agli iscritti, ma anche a proposito dell'articolo 40, che prevedeva una disciplina legislativa dello sciopero, dell'articolo 46, sul diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione dell'azienda e dell'articolo 99, che prevedeva la partecipazione di rappresentanti delle categorie produttive all'elaborazione della legislazione economica e sociale, attraverso il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Si trattava di un disegno coerente, che tuttavia non ha trovato riscontro nella realtà, la quale si è concretata in forme e in rapporti del tutto diversi da quel disegno; né oggi sussistono le condizioni, a parere mio, per risuscitarlo. Sono dunque d'accordo per la revisione di questa parte della Costituzione, per esempio identificando congegni di verifica della consistenza rappresentativa dei sindacati attraverso libere e democratiche consultazioni dei lavoratori, che mi sembrano indispensabili ora che i sindacati hanno abbandonato il ruolo contestativo per assumere un ruolo partecipativo, fino a divenire fonti autonome di diritto, attraverso meccanismi come la leggequadro per gli statali, e a nominare loro rappresentanti per legge negli organi di gestione di amministrazioni statali e di enti pubblici. Occorre poi disciplinare legislativamente l'esercizio del diritto di sciopero, specie per quanto riguarda i servizi pubblici essenziali; e rivitalizzare il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro come ha proposto anche il senatore Giugni, costituendolo come sede istituzionale del confronto e della concertazione fra le forze sociali, ai fini delle grandi scelte di politica economica e della migliore elaborazione della legislazione economico-sociale, per la quale il parere di questo organismo potrebbe in certi casi esser reso obbligatorio.

Del problema delle autonomie, di quelle a statuto speciale in particolare, con accenti federalistici, che contrastano con il principio unitario fissato dall'articolo 5 della Costituzione, hanno parlato soprattutto il deputato Riz e il senatore Fosson. Credo che tutto il sistema dell'articolazione dei

poteri e delle responsabilità fra gli organi centrali dello Stato, gli organi regionali e gli enti locali infraregionali vada rivisto in un'ottica nuova, tenendo presenti due obiettivi: quello di armonizzare le esigenze di autogoverno delle comunità territoriali con l'esigenza tutta moderna di assumere le decisioni e di programmare gli interventi di area vasta, in connessione anche con i nostri impegni comunitari; e quello di ricostruire un efficiente meccanismo di controllo, affidandolo a magistrati indipendenti e non ad organi politicizzati, che dia ai cittadini una garanzia di difesa contro le degenerazioni da tutti lamentate. Questi problemi vanno affrontati senza pregiudizi e con occhio moderno, tenendo conto del rapido sviluppo e delle profonde trasformazioni in corso nella società post-industriale. I liberali si opposero a suo tempo all'attuazione delle regioni a statuto ordinario, per il momento e i modi con cui si realizzava; e credo che gli sviluppi successivi si siano incaricati di dimostrare quanto avessero ragione. Ora però che le regioni si sono fatte, bisogna farle funzionare bene, in un quadro di razionalizzazione dell'intero sistema delle autonomie.

Sul tema della giustizia ordinaria si sono in particolare soffermati i senatori Vassalli, Sandulli, Perna e Gallo. Credo anche io che l'attenzione della Commissione dovrà essere rivolta a proporre una diversa struttura del Consiglio superiore della magistratura che oggi, per denuncia che viene da più parti, appare eccessivamente politicizzato. Concordo con il senatore Vassalli nel ritenere che si debba procedere ad una migliore selezione e formazione dei magistrati, e più in generale alla riforma dell'ordinamento giudiziario; mentre esprimo riserve circa la proposta separazione della carriera dei magistrati giudicanti da quella dei magistrati requiranti. Sono contrario poi a ogni forma di dipendenza del pubblico ministero dal potere politico. Oggi il senatore Gallo ha prospettato l'ipotesi di una relazione al Parlamento da parte del procuratore generale della Cassazione in ordine all'esercizio dell'azione penale da parte degli uffici del pubblico ministero. Potrebbe essere una idea apprezzabile, purché la relazione non traesse seco il sindacato del Parlamento.

Quanto al problema della responsabilità dei giudici, credo che sia preferibile configurarla sul piano disciplinare, attraverso una tipizzazione degli illeciti. È un costo che si deve pagare per garantire l'indipendenza del giudice. Sono quindi d'accordo con il senatore Perna sull'opportunità di una legge per riordinare la materia della responsabilità disciplinare. Una responsabilità civile potrebbe essere prospettata nei confronti dei magistrati, dopo l'accertamento della loro responsabilità disciplinare, sempre che da questa consegua un danno patrimoniale o morale per la parte interessata. È connesso con questo problema quello d'una più comprensiva disciplina della riparazione degli errori giudiziari, oggi confinata in ipotesi di rara realizzazione. Per esempio, mi sembra opportuno ricomprendere nella riparazione degli errori giudiziari i casi di carcerazione preventiva seguita da proscioglimento.

Da tempo si avverte il prevalere di una legislazione speciale sui codici e l'affievolirsi della connotazione precettiva della norma giuridica e, quindi, una sorta di delega del legislatore al giudice, che vede ampliata la sua sfera discrezionale di potestà interpretativa, con conseguenze a volte distorte. A ciò si aggiunga l'assunzione di un ruolo surrogatorio da parte del giudice penale per colmare la mancata irrogazione di sanzioni appropriate per illeciti amministrativi o politici.

Il problema è di politica legislativa ed esula dall'esame della nostra Commissione. Ciò che però ci compete è richiamare la necessità di por mano rapidamente alla definizione dei codici di rito civile e penale e di approntare un ufficio, o presso la Presidenza del Consiglio dei ministri o presso il ministero di grazia e giustizia, che curi la tecnica legislativa delle norme, il loro coordinamento e la redazione di testi unici. Per migliorare la qualità della legislazione può essere altresì auspicabile un più vasto ricorso alla legislazione delegata, come ha suggerito il senatore Perna.

Onorevoli colleghi, circa cento anni fa Giovanni Giolitti ammoniva: «la peggiore di tutte le Costituzioni sarebbe quella che venisse studiata in base a principi astratti e non fosse adatta in tutto e per tutto alle condizioni del paese». La nostra Commissione ha dimostrato vivo senso di aderenza alla realtà e lo conserverà di certo nelle fasi successive, e più concrete, dei lavori a cui adesso ci avviamo.

Dobbiamo rispondere alla fiducia del Parlamento e alle attese del paese che non vuole «riformette»: una grande responsabilità incombe su di noi. I nostri discorsi e le nostre proposte non dovranno mai essere strumentalizzati a fini particolari, a valutazioni contingenti che la fantasia della storia s'incarica di regola di sovvertire. Ed è necessario – come hanno detto i colleghi Spagnoli e Gitti – praticare fiduciosamente la via delle intese. È bene affermare però sin da questo momento che le nuove leggi istituzionali non potranno avere di per sé effetti taumaturgici. Ogni riforma delle istituzioni, anche se fondata su largo consenso, è intessuta di valenza politica, si scontra, nella realtà, inevitabilmente, con rapporti di forza e con interessi di parte. E le leggi, tuttavia, sono indispensabili come regole del gioco, anche se è necessario poi che le forze politiche abbiano la volontà di giocare e la capacità di giocare bene.

Mi sembra che sia in atto un ripensamento nei partiti e nei sindacati in ordine alla loro identità e al loro ruolo nella società post-industriale. Cadute le pregiudiziali ideologiche, dopo tante, anche recenti, deviazioni e distorsioni, dovrebbe prevalere un fecondo pragmatismo e dovrebbe riprendere quota il valore della politica intesa non come potere fine a se stesso, ma come dedizione al bene della collettività, dovrebbe il senso dell'interesse generale far premio sulle consorterie e le clientele e su ogni corporativismo. Io penso che una democrazia, per essere vitale, debba fondarsi sul consenso dei cittadini che deve innervare, direttamente o indirettamente, gli organi e le istituzioni. Una democrazia dei cittadini al servizio dei cit-

tadini. Come hanno detto inizialmente il senatore Ruffilli e il senatore Rumor, le nostre proposte di riforma debbono collocarsi dalla parte dei cittadini. Procederemo adesso ad analisi per gruppi di materie più omogenee, senza dimenticare – lo ha avvertito giustamente sin dall'inizio il senatore Pasquino – che la Costituzione è un sistema architettonico in cui tutto si tiene.

In questa stagione, onorevoli colleghi, incombe in Italia un grave pericolo: per il dilagare della delinquenza individuale e organizzata, per l'azione di poteri occulti che sfidano lo Stato, i cittadini vanno perdendo il bene della sicurezza, e può avvenire che nella scelta tra sicurezza e libertà la preferenza cada sulla prima. I nostri lavori dovranno servire a ridare fiducia ai cittadini, rinvigorendo la garanzia dello Stato di diritto.

Onorevoli colleghi, con questo mio intervento, non essendoci altri iscritti a parlare, si conclude la discussione generale. Come avevo accennato, dobbiamo ora passare ad esaminare un documento conclusivo che è stato deliberato all'unanimità questa mattina dall'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi. In questo documento, che vi è stato distribuito, si enucleano quattro ordini di materie, raggruppati per affinità, che sono emersi dalla discussione e che dovremo successivamente esaminare. Il primo – quello incluso nel paragrafo 1 – riguarda i problemi concernenti le libertà e i diritti dei cittadini e delle formazioni sociali, i partiti, la rappresentanza, la democrazia diretta e la partecipazione popolare, la legislazione, nonché il Parlamento, il Governo, il Presidente della Repubblica, l'ordine giudiziario e i rispettivi rapporti.

Gli altri tre gruppi di materie riguardano: aspetti costituzionali della pubblica amministrazione e del sistema delle autonomie; Costituzione dell'economia, sindacati e relazioni industriali; giustizia ordinaria, amministrativa e costituzionale. Saremmo dell'avviso che su ognuno di questi gruppi di materie vi fosse un breve ma approfondito dibattito in Commissione plenaria, per stabilire gli orientamenti. Il Presidente si riserverebbe di consegnare ai colleghi una specie di indice, di analisi, di sommario, dei singoli problemi che dovranno essere trattati, individuando anche – secondo il punto di vista del Presidente – le priorità nell'ambito di questi gruppi di materie. Fatto questo lavoro, che si dovrebbe concludere – sempre che i colleghi siano d'accordo – con un documento presentato da ciascun gruppo politico (che dovrebbe riassumerne il pensiero, con eventuali proposte alternative), si costituirebbe un gruppo di studio circoscritto che approfondirebbe i temi sulla base degli orientamenti emersi nella discussione generale. Fatto questo per il primo gruppo, si andrebbe avanti con il secondo, con il terzo e poi con il quarto, sempre con la stessa tecnica.

Questo schema di lavoro ha avuto l'approvazione unanime dei rappresentanti dei gruppi, tranne di quei due o tre che stamattina non erano presenti.

*Il documento, opportunamente modificato per accogliere le esigenze ed i rilievi emersi nel breve dibattito svolto in Commissione, è posto in votazione ed approvato.*

**Presidente.** A me pare che il senatore Ruffilli abbia chiarito il senso del dibattito di questa mattina in seno all'Ufficio di Presidenza, da cui è emersa questa elaborazione (che naturalmente ha tenuto conto dei diversi punti di vista) diretta ad avere un quadro sistematico armonico. Al senatore Pasquino posso dire di essere d'accordo (non mi pare vi sia dissenso) di eliminare il riferimento che il coordinatore debba essere un membro dell'Ufficio di Presidenza. Quanto ai tempi, è un tema, senatore Pasquino, che abbiamo trattato anche questa mattina; ma in questo momento stabilire i tempi prima di vedere come si svolgono i lavori mi sembra prematuro. Vediamo come procede il lavoro e poi li stabiliremo. Credo che il Presidente abbia dato dimostrazione di voler lavorare speditamente e mi auguro che anche i colleghi siano dello stesso avviso. Quanto poi all'inizio dei lavori, tutti gli inizi sono difficili, ma spesso importante è mettersi in cammino perché poi le cose si aggiustano anche camminando: è una mia idea per vecchia esperienza. Io adempirò a questo impegno e cercherò di predisporre una «scaletta», un indice, un questionario, qualche strumento insomma che possa agevolare la discussione, anche indicando delle priorità in questo vasto mare di temi.

Tenendo conto delle risultanze del dibattito, ho pensato di apportare alcune modificazioni al documento proposto, che risulta pertanto del seguente tenore:

«La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, a conclusione della discussione generale, ritiene opportuno di fissare i seguenti criteri sull'impostazione dell'attività da svolgere al fine di pervenire – come previsto nelle mozioni istitutive – alla formulazione di proposte di riforme costituzionali e legislative per l'adeguamento dell'ordinamento istituzionale e amministrativo, con l'obiettivo di rafforzare la democrazia politica repubblicana:

1) la Commissione concorda nel ritenere prioritari i problemi concernenti le libertà e i diritti dei cittadini e delle formazioni sociali, i partiti, la rappresentanza, la democrazia diretta e la partecipazione popolare, la legislazione, nonché il Parlamento, il Governo, il Presidente della Repubblica, l'ordine giudiziario e i rispettivi rapporti. Su questa serie di argomenti si terrà subito una discussione in sede di Commissione plenaria, nella quale, sulla base di una individuazione di temi da parte del Presidente, saranno individuate le priorità e indicati gli indirizzi generali che un apposito gruppo di lavoro dovrà seguire per l'elaborazione tecnica di proposte concrete, riservando poi a successive riunioni della Commissione plenaria le definitive valutazioni anche di ordine sistematico. L'attività del gruppo di lavoro avrà un carattere informale e preparatorio e vi potranno

no partecipare anche membri della Commissione che non ne facciano istituzionalmente parte;

2) una volta esaurita la discussione in sede plenaria sulla prima serie di argomenti e iniziata l'attività del relativo gruppo di lavoro, la Commissione passerà ad esaminare, con la stessa procedura e con l'organizzazione di gruppi di lavoro analogamente strutturati, le seguenti altre serie di argomenti:

– aspetti costituzionali della pubblica amministrazione e del sistema delle autonomie;

– Costituzione dell'economia; sindacati e relazioni industriali;

– giustizia ordinaria, amministrativa e costituzionale».

Metterò ora in votazione questa proposta.

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA  
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI  
COMMEMORAZIONE DEL VICEPRESIDENTE  
DELLA COMMISSIONE SENATORE SANDULLI –  
SULLE COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Seduta del 16 febbraio 1984

COMMEMORAZIONE DEL VICEPRESIDENTE DELLA COMMISSIONE SENATORE SANDULLI

*Nella prima seduta successiva alla scomparsa del vicepresidente della Commissione, viene ricordata la figura del senatore democristiano Aldo Sandulli, morto a Forgiato, in Umbria, l'11 febbraio 1984.*

*Il presidente Bozzi rievoca la discrezione e lo stile di vita semplice di Aldo Sandulli, sottolineando l'ampiezza del suo impegno di studioso e di giurista, nonché il prezioso, sia pur breve, contributo ai lavori della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, nella quale si espresse in favore di limitati aggiustamenti alla Costituzione «per rispetto all'autentico spirito della Carta del 1947». I membri della Commissione Ruffilli, Rastrelli, Rodotà, Barbera, Labriola, Covi, Russo, Riz e Fosson, prendono la parola per associarsi al cordoglio espresso dal presidente Bozzi e per un ricordo del senatore Sandulli.*

**Presidente.** *(Si leva in piedi e con lui i membri della commissione. Pronuncia le seguenti parole):* Onorevoli colleghi, ciò che più mi colpiva in Aldo Sandulli era la discrezione, il suo stile di vita semplice. Come visse, morì; il nostro amico ci ha lasciati silenziosamente. Egli primeggiò nei campi più vari, dalla cattedra, che raggiunse giovanissimo, alla politica, e pur si tenne sempre lontano da ogni moto d'orgoglio. In lui la scienza, che fu vasta e profonda, non divenne mai astrattezza; sapeva che il diritto pubblico, ancor più di ogni altra branca giuridica, reclama aderenza alla realtà; e di ciò ha dato testimonianza nelle sue opere scientifiche – il suo manuale di diritto amministrativo è un classico insuperabile – come nelle sue sentenze di giudice della Corte costituzionale. In questa ultima sede contribuì in maniera determinante ad immettere nel circuito della legislazione la linfa dei valori della Costituzione repubblicana, pur cercando di salvare dall'annullamento molte leggi.

Fu un'anima intera e diritta, una figura eccezionale in ogni tempo: la sua vita fu un impegno leale e forte in ogni attività, in guerra, nella famiglia, nella scuola, nella magistratura, nella politica.

Mi disse più volte di essere felice di far parte della nostra Commissione, alla quale ha dato un prezioso contributo con l'intervento di pochi giorni fa, profondo e serio, che tutti ricordiamo. Il vuoto che lascia è grave. Io credo che il miglior omaggio che questa Commissione può rendere ad Aldo Sandulli sta nell'impegno di lavorare seriamente per raggiungere gli obiettivi che il Parlamento ci ha assegnato e che il paese attende.

Ha chiesto di parlare il senatore Ruffilli. Ne ha facoltà.

**Ruffilli.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, il gruppo della democrazia cristiana, ma non solo esso – credo – sente di aver perso, con la scomparsa di Aldo Sandulli, un punto di riferimento prezioso e, per diversi aspetti, insostituibile, in ordine all'elaborazione delle riforme istituzionali.

Indubbiamente anche in questa Commissione quella di Sandulli è stata una presenza discreta. Egli ha messo a disposizione, con umiltà e con il suo garbo inconfondibile, la ricchissima esperienza di studioso ed operatore del diritto e quell'eccezionale capacità d'analisi e di sistemazione che ha fatto di lui uno dei nostri maggiori giuspubblicisti.

Va ricordato, in particolare, l'apporto da lui dato per un accostamento alle questioni istituzionali che tenga conto dei nessi esistenti tra i diversi aspetti dell'organizzazione dello Stato e dei suoi poteri, evitando interventi disorganici destinati a rompere i complessi equilibri tra questi ultimi. Egli ci ha insegnato come sia indispensabile intervenire in campo istituzionale sulla base di una visione sistematica, sulla base del richiamo all'intero disegno costituzionale e con la valorizzazione del perno ultimo del medesimo: la persona umana, il cittadino, i suoi diritti ed i suoi doveri.

Determinante è stato il contributo di Sandulli alle scelte di fondo che la democrazia cristiana ha elaborato in vista dei lavori di questa Commissione. Egli ci ha aiutato ad approntare un progetto complessivo per un perfezionamento della Repubblica democratica fondata sul lavoro, tale da avviare a soluzione i problemi rimasti aperti alla Costituente, come quelli relativi alla stabilità dell'esecutivo ed all'applicazione della regola di maggioranza, a dare risposta al tempo stesso alle nuove esigenze di liberazione, di partecipazione e di equità emerse nella società italiana. Ci ha aiutato ad articolare la scelta di porre come punto di partenza e come punto di arrivo delle riforme istituzionali la richiesta dei cittadini, diventati più maturi ed esigenti, di poter incidere in misura sempre maggiore nella vita dello Stato democratico con la scelta effettiva, tra l'altro, degli uomini e dei programmi di governo.

Decisivo è stato l'apporto di Sandulli anche per l'impostazione dei lavori della nostra Commissione. Sia nel primo intervento in aula, sia negli interventi dell'Ufficio di Presidenza, come risulta anche dall'appunto da lui

preparato, egli ha insistito sulla necessità di organizzare la discussione prendendo le mosse dal complesso dell'organizzazione dei poteri e delle funzioni statali, e ponendo come punto d'attacco il processo di formazione della rappresentanza politica, nei suoi collegamenti con il Parlamento, con i partiti e con il sistema elettorale: e questo per arrivare, attraverso i passaggi relativi al Governo, alla magistratura, agli apparati pubblici, a dare trasparenza e certezza al rapporto istituzioni-cittadini. Ma il contributo fondamentale di Aldo Sandulli, anche per la nostra Commissione, rimane in ogni caso quello sul quale ha posto l'accento anche Leopoldo Elia: cioè il richiamo di mantenere ferme le dimensioni fondamentali dello Stato di diritto in tema di legalità e di imparzialità. Per Sandulli non si trattava di tornare al passato, ma di combinare lo Stato di diritto con lo Stato sociale, cercando un adeguato equilibrio fra garanzie per la libertà, sviluppo della partecipazione ed affermazione dell'uguaglianza. E ciò è dimostrato da un passaggio fondamentale dell'ultimo intervento di Aldo Sandulli in questa Commissione, passaggio che ora io voglio proporre nuovamente all'attenzione dei colleghi a conclusione del nostro ricordo: «Alla vigilia degli anni duemila, in un mondo che non ha più confini, informato, evoluto, disincantato e senza dogmi, in una società nella quale, per necessità, il potere stende sempre più diffusamente la rete delle sue maglie ed è in condizione di insinuarsi in modo penetrante nei beni e nella vita dei cittadini, il consenso rappresenta un'esigenza imperiosa per chiunque pretende di esercitare il potere di decidere per gli altri, e la conquista di esso diventa viepiù difficile laddove manchi una reale derivazione rappresentativa. Il fatto che partiti e sindacati possano operare sulla società senza verifiche e senza rendere conto alla società, conduce fatalmente alla perdita del consenso. L'estraneazione, l'arroccamento, l'esclusione delle categorie e dei soggetti interessati dai processi programmatori, sono l'antitesi della rappresentatività e approfondiscono fatalmente quel distacco tra società e potere che si manifesta nel rifiuto del voto, nei voti di protesta e non integrati, quando non addirittura in forme disperate. Il discorso fa corpo con quello della partecipazione e quello degli interessi sociali e diffusi. La Costituzione, e prima ancora una regola di civiltà, vogliono che sia assicurata la libertà di associarsi, ma anche quella di non associarsi, ed allo stesso modo garantiscono l'uguaglianza anche ai non associati. È imperativa perciò l'esigenza che a tutti, associati o no, sia offerta la possibilità di essere rappresentati (e non solo attraverso i partiti e i sindacati) dovunque sia ammessa la partecipazione consultiva e decisionale per delega».

**Presidente.** Ha chiesto di parlare il senatore Rastrelli. Ne ha facoltà.

**Rastrelli.** Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, io ringrazio l'onorevole Franchi che mi ha consentito il privilegio, in questo momento, di ricordare il senatore Sandulli. Lo ringrazio perché ha voluto dare a me, se-

natore, la possibilità di ricordare il collega dello stesso ramo del Parlamento; lo ringrazio perché, essendo io napoletano, voglio ricordare il mio concittadino.

Aldo Sandulli è stato soprattutto un uomo: prima ancora di essere un grande ed emerito professore di diritto, un grande avvocato, forse un grande politico, è stato soprattutto un uomo. Mi piace ricordarne le doti caratteristiche, fra cui la sua umanità, che sono state poi la connotazione vincente di questa personalità complessa; il protagonismo lo aveva non nel carattere, ma nel valore.

Il professor Vassalli, ricordando ieri in sede di Commissioni I e II riunite la figura di Aldo Sandulli, ha detto che gli rimase impresso lo sforzo fisico, umano, quando, tornato prigioniero dalla Russia, egli si impegnò a Trieste, giorno e notte, negli studi per poter recuperare il tempo perduto al servizio della patria.

Nasce così, Sandulli, nasce combattente al servizio della sua patria: medaglia d'argento soltanto perché, proposto per la medaglia d'oro, all'epoca questa veniva concessa solo in caso di morte del soggetto; uomo completo, quindi, fin dalle origini, fin dalla sua prima testimonianza civile, impegnato poi a livello universitario, cultore del diritto pubblico, grande avvocato, recentemente anche uomo politico.

Vorrei avanzare a lei una richiesta, signor Presidente: credo che l'ultimo intervento del senatore Sandulli, svolto in questa sede alla presenza, purtroppo, di pochi senatori, ne sia la testimonianza spirituale. Ricordo, al di là delle parole citate dal collega Ruffilli, che quel discorso ha rappresentato una sorta di radiografia della situazione della politica italiana: ora, in omaggio ad Aldo Sandulli, vorrei che lei facesse in modo che al più presto quell'intervento fosse estratto dal resoconto stenografico e stampato affinché, nelle parole e nei fatti, si ricordi in Italia la figura di Aldo Sandulli.

**Presidente.** Ha chiesto di parlare il deputato Rodotà. Ne ha facoltà.

**Rodotà.** Signor Presidente, io credo che sia giusto ricordare in questa sede un aspetto a mio giudizio di importanza determinante dell'opera di Aldo Sandulli. Io credo che egli sia stato convintamente un politico del diritto e non solo per le ragioni che ella ha già ricordato, per l'attenzione realistica ai fatti e per la traduzione di tutto ciò nel suo lavoro scientifico, anche quando talvolta mostrava di fare professioni di fede in senso contrario, ma per l'attività che egli svolse come presidente della Corte costituzionale. Lo stacco tra la sua e le precedenti presidenze è visibilissimo: io credo che ancora oggi sia giusto parlare, per quella fase, di una svolta politica della Corte costituzionale: mi riferisco all'attenzione con cui preparò, per la Corte costituzionale stessa, in altre sedi, svolte giurisprudenziali, interventi significativi. Penso soprattutto al modo in cui si giunse alla sen-

tenza n. 55 del 1968, relativa alla indennizzabilità dei vincoli urbanistici, che egli preparò con un lungo lavoro scientifico non soltanto suo, cominciato con un intervento nel 1961, con un lavoro di scuola, con il sostegno di una rivista. Aveva il senso delle operazioni di politica del diritto ed è stato forse l'unico della sua generazione a cogliere, all'inizio degli anni '70, la necessità di modificare anche il modo di comunicazione giuridica e la necessità di cambiare il tipo di rivista di cui ci si serviva. «Diritto e società», il periodico che egli volle, sul suo versante, molto diverso da quello sul quale persone come me si sono collocate, è stato l'unico esempio di un lavoro di questo genere.

Credo pertanto che di questa grande sensibilità oggi noi dobbiamo avere un ricordo, in quanto egli ha dimostrato, tra le altre cose, come un certo modo di far diritto, un certo modo di lavorare da giurista, non sia ascrivibile a questa o a quella opzione politica, ma sia un modo di essere di chi ha questo tipo di lavoro. E l'essere poi approdato in Parlamento alla fine – purtroppo – della sua vita, è ancora una volta il segno dell'attenzione, dell'interesse vero che per questa dimensione del lavoro giuridico egli aveva sempre avuto. Mi sembra quindi giusto, proprio in questa sede, ricordare un aspetto determinante, a mio avviso, di questa personalità che purtroppo abbiamo perduto.

**Presidente.** Ha chiesto di parlare il deputato Barbera. Ne ha facoltà.

**Barbera.** Esprimo, anche a nome del gruppo comunista, il cordoglio per la morte di Aldo Sandulli. È difficile scindere il ricordo di Sandulli membro di questa Commissione dal Sandulli maestro del diritto che abbiamo conosciuto nelle aule universitarie. Posso dire di aver ritrovato in questa sede, nei pochi giorni in cui siamo stati insieme, la stessa persona, lo stesso distacco, la stessa serenità di carattere, la tendenza a semplificare i problemi più difficili andando al cuore degli stessi. Poche volte, io credo, il titolo di «chiarissimo» è stato così meritato come nel caso del nostro collega scomparso. Profonde erano le divergenze di opinioni tra noi e il professor Sandulli; mancheremmo di rispetto alla sua memoria se questo venisse sottaciuto. Rimane però in noi il rammarico di non aver potuto approfondire insieme, in una sede così privilegiata, i gravi problemi che affliggono il nostro ordinamento costituzionale, di non aver avuto la possibilità di continuare un confronto di idee già iniziato, che avrebbe potuto portare a quelle convergenze che auspichiamo siano il frutto dei lavori di questa Commissione.

Voglio ricordare un brano molto breve della sua relazione, svolta in questa sede nella seduta del 2 febbraio 1984: «Per risanare il paese occorre ritornare alla Costituzione e soprattutto allo spirito di essa: Se qualche correzione ha da esservi, ciò deve avvenire proprio e solo per rispetto all'autentico spirito della Carta del 1947». È questo il messaggio che vogliamo

raccogliere in segno di rispetto e stima per il collega scomparso immaturamente. E lo voglio fare in questa sede anche perché ricordo un episodio: l'amarezza espressa dal professor Sandulli per essere stato troppo superficialmente accusato di voler stravolgere la nostra Costituzione per aver egli, subito dopo la fine del mandato alla Corte costituzionale, anticipato alcune esigenze di riforma costituzionale, oggi avvertite da tanti di noi e che ci hanno portato anche alla costituzione di questa Commissione.

È un riconoscimento che gli dobbiamo, nel segno del ricordo di un maestro del diritto e di un politico che ha avuto una stagione troppo breve.

**Presidente.** Ha chiesto di parlare il deputato Labriola. Ne ha facoltà.

**Labriola.** Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, i membri socialisti di questa Commissione hanno appreso con profondo dolore la notizia della scomparsa del professor Sandulli. Molti di noi avevano anche personali rapporti umani, affettivi e di stima profonda verso l'uomo; come componenti di questa Commissione avevamo ritrovato i valori ai quali ci eravamo affezionati nella consuetudine personale e scientifica posta al servizio di un lavoro che ci vede tutti impegnati, valori quali il culto della libertà, della democrazia, parole che sembrano molto usate ed abusate e che però, nell'opera di Sandulli, nella sua testimonianza quotidiana di lavoro scientifico, professionale e di dedizione al mandato parlamentare si trovavano profondamente confermate e rinvigorite.

È impossibile – e sarebbe anche inopportuno in questa sede – ricordare la produzione scientifica del professor Sandulli, che è entrata nella cultura di tutti noi, nel consenso e nel dissenso; soprattutto nel dissenso, che si doveva sempre misurare con la forza dei suoi argomenti e con il carattere organico delle sue impostazioni. Egli ci ha lasciato un patrimonio di cultura che non sarà disperso nel tempo perché fa parte della formazione della nostra generazione, di quella che ci ha preceduto e di quella che verrà dopo di noi.

Noi crediamo che il vuoto lasciato dal professor Sandulli in questa Commissione non sarà facilmente colmabile. Potevano esservi dissensi, diversità di punti di vista, però vi era sempre la possibilità di un confronto critico di opinioni che, nel comune attaccamento ai valori delle istituzioni repubblicane, consentiva di individuare le soluzioni più adatte. Non possiamo quindi che associarci alle parole del Presidente della Commissione, che ha espresso meglio di ogni altro i sentimenti di noi tutti, parole scarne e semplici come scarno e semplice era il costume di vita e di cultura di Aldo Sandulli. Ci associamo dunque a queste parole, nelle quali ci ritroviamo; il nostro impegno nei lavori di questa Commissione penso sarà il modo migliore per onorare la memoria di un illustre collega e di un autorevole amico. Ci sia poi consentito in questa sede manifestare una affettuosa solidarietà alla moglie ed ai figli del professor Sandulli, che ci sono cari come

ci fu caro lui. Rimarrà per sempre la nostra gratitudine all'uomo per ciò che ci ha lasciato, ed il rammarico per ciò che abbiamo perduto con la sua scomparsa.

**Presidente.** Ha chiesto di parlare il senatore Covi. Ne ha facoltà.

**Covi.** A nome del gruppo repubblicano mi associo alle parole con cui il Presidente ed i colleghi hanno ricordato il senatore Sandulli. Non rievocherò la grande figura di giurista, di uomo politico e di statista, ma mi limiterò a ricordare la veste in cui l'ho conosciuto, e cioè nel suo impegno come senatore, svolto con grande passione.

Avevo passato con lui tutta la giornata di giovedì nel comitato ristretto per la legge sullo *status* degli amministratori locali e ne avevo potuto apprezzare le doti di umiltà e, al tempo stesso, di estrema chiarezza di pensiero, proprio le doti che distinguono i grandi signori del pensiero e dell'animo. Ritengo perciò che noi, come Commissione per le riforme istituzionali, abbiamo perso un grande apporto ed un grande aiuto per il nostro lavoro.

**Presidente.** Ha chiesto di parlare il deputato Russo Franco. Ne ha facoltà.

**Russo Franco.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, erano note a tutti le insigni qualità del professor Sandulli come studioso del diritto e nota era l'attività da lui svolta in seno alla Corte costituzionale. Non lo conoscevo personalmente prima di averlo incontrato in questa sede. È dunque in base a questa breve consuetudine che mi associo sinceramente alle parole espresse dal Presidente, in merito alle qualità umane del professor Sandulli, rivelatrici anche di uno stile di pensiero; la sua sobrietà e la sua discrezione hanno lasciato in me un ricordo profondo e, nonostante le diversità di opinioni e di orientamenti, mi è caro ricordarne la memoria.

Forse in base all'esperienza da lui maturata in seno alla Corte costituzionale, il professor Sandulli si era reso conto della necessità di ridisegnare alcuni tratti delle istituzioni repubblicane e forse questa consapevolezza lo aveva spinto ad abbracciare in prima persona l'attività politica; i suoi orientamenti, lontani dai nostri, non possono che essere apprezzati per la linearità con cui venivano sostenuti.

In un momento in cui nella società si fanno avanti personaggi e personalità «rampanti» alla ricerca solo del potere, il suo stile sobrio e discreto ne fa una figura da cui tutti dovremmo imparare.

**Presidente.** Ha chiesto di parlare il deputato Riz. Ne ha facoltà.

**Riz.** Dopo le accorate parole del Presidente e dei colleghi, mi limito ad associarmi al dolore manifestato e ad esprimere, a nome dei parlamentari

della *Südtiroler Volkspartei*, il nostro cordoglio per la morte di questo grande maestro del diritto, di questa nobile figura di uomo, che ricordiamo tra noi così sereno e tranquillo; non si direbbe in questo momento che pochi giorni dopo l'ultima riunione che ci ha visti insieme a lui, la morte lo dovesse cogliere.

**Presidente.** Ha chiesto di parlare il senatore Fosson. Ne ha facoltà.

**Fosson.** Signor Presidente, nulla vorrei aggiungere a quanto è stato detto così bene da chi mi ha preceduto nel ricordare l'illustre collega Sandulli, che prematuramente ci ha lasciato. A nome del gruppo misto del Senato non mi resta dunque che associarmi al cordoglio espresso dal Presidente, e dai rappresentanti dei vari gruppi, rinnovando alla famiglia ed alla democrazia cristiana l'espressione della nostra sentita partecipazione al grave lutto.

#### SULLE COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

*La Commissione delibera di iniziare la discussione sulle riforme istituzionali con l'esame di un primo gruppo di temi concernenti le libertà e i diritti dei cittadini e delle formazioni sociali, i partiti, la rappresentanza, la democrazia diretta e la partecipazione popolare, la legislazione, nonché il Parlamento, il Governo, il Presidente della Repubblica, l'ordine giudiziario ed i rispettivi rapporti.*

*Il presidente Bozzi presenta uno schema analitico degli argomenti da trattare e propone un ordine di priorità da sottoporre alla valutazione generale. Prima di aprire la discussione generale, Bozzi auspica che in seno alla Commissione si raggiungano le massime convergenze sui temi in esame, prospettando tuttavia la possibilità di sottoporre alle Camere ipotesi alternative, in mancanza di proposte univoche. Bozzi si sofferma sulla necessità di stabilire termini non perentori, pur ribadendo l'opportunità di concludere i lavori in tempi non eccessivamente lunghi per non deludere il Parlamento e le forti aspettative della pubblica opinione. Conseguentemente, propone di dedicare quattro o cinque sedute ai temi che costituiranno oggetto del primo gruppo di lavoro, la cui costituzione è prevista nella prima decade di marzo.*

**Presidente.** Onorevoli colleghi, su vostro invito e tenendo soprattutto conto dei punti emersi nella discussione generale, ho predisposto, come schema degli argomenti da affrontare da parte della Commissione nella discussione del primo gruppo di temi al suo esame – giusta le decisioni assunte nella precedente seduta – il seguente documento, del quale do lettura:

«1° gruppo: temi concernenti le libertà e i diritti dei cittadini e delle formazioni sociali, i partiti, la rappresentanza, la democrazia diretta e la

partecipazione popolare, la legislazione, il Parlamento, il Governo, il Presidente della Repubblica, l'ordine giudiziario e, i rispettivi rapporti.

### *Modalità di formazione e funzionamento della rappresentanza politica*

Parlamento: problemi di struttura: monocamerale, eventuale rappresentanza delle regioni, eventuale rappresentanza degli interessi economico-sociali, parlamentari di diritto e a vita, riduzione del numero dei parlamentari. Problemi funzionali (in caso di scelta del sistema bicamerale): eventuale diversificazione delle funzioni tra le due Camere, allargamento delle ipotesi di seduta comune, raccordi funzionali tra le due Camere e le rispettive Commissioni, coordinamento tra i due regolamenti.

Varie forme di *referendum*: eventuali modificazioni dell'attuale disciplina del *referendum* abrogativo, ipotesi dell'introduzione di forme di *referendum* propositivo, confermativo o consultivo.

Problemi delle fonti normative: delegiferazione: leggi organiche, eventuale riserva di regolamento. Legislazione del Parlamento: procedura del silenzio-assenso alle leggi in un sistema bicamerale; ipotesi di leggi monocamerale; ipotesi di "corsia preferenziale", poteri del Governo sull'ordine del giorno; revisione delle ipotesi di legislazione in sede deliberante; revisione della decadenza del lavoro legislativo per fine legislatura. Legislazione del Governo: decreti-legge; leggi delegate, ipotesi di leggi governative e relativi controlli parlamentari e giurisdizionali. Poteri legislativi delle regioni e leggi-quadro. Problemi della redazione tecnica e del giudizio di fattibilità delle leggi. Delegificazione e *deregulation*. Eventuale trattamento differenziato delle proposte di legge di iniziativa popolare.

Partiti: eventuale disciplina giuridica, comitato di garanti, revisione della legge sul finanziamento pubblico (bilanci, controlli, sanzioni); revisione dei casi di ineleggibilità e incompatibilità.

Formazione della rappresentanza politica e sistema elettorale: modalità di distribuzione dei seggi nel territorio; eventuale riduzione dell'ambito delle circoscrizioni; eventuale accostamento del modello elettorale della Camera a quello del Senato; eventuale riserva di seggi ad un collegio unico nazionale secondo il modello tedesco o a collegi unici regionali, e modalità di attribuzione degli stessi; modalità e requisiti per l'utilizzazione dei resti ottenuti nelle circoscrizioni plurinominali o nei collegi uninominali; modalità per la incentivazione di coalizioni pre-elettorali, attraverso meccanismi di premio o di penalizzazione; modalità per la scelta dei candidati e revisione del sistema delle preferenze.

### *Governo*

Modo di formazione: ipotesi di coalizione preventiva, sulla base di un programma da sottoporre agli elettori; ipotesi di elezione diretta del Presi-

dente del Consiglio da parte del corpo elettorale; ipotesi di elezione del Presidente del Consiglio (ed eventualmente dei ministri) da parte del Parlamento; ipotesi di rapporto fiduciario diretto tra il Parlamento e il Presidente del Consiglio, accompagnato o no da un rapporto fiduciario con il Governo nel suo complesso; titolarità del potere effettivo di scelta dei ministri; potere di revoca dei ministri; ipotesi di incompatibilità tra la carica di ministro e il mandato parlamentare.

Composizione, articolazione, livelli, disciplina della Presidenza del Consiglio, rapporto tra Presidente del Consiglio e ministri e connessi problemi relativi alla collegialità del Governo; eventuale raggruppamento dipartimentale dei ministri; eventuale diversificazione dei livelli dei ministri; ipotesi dell'istituzione di viceministri; eventuale istituzionalizzazione del Consiglio di gabinetto; disciplina dei ministri senza portafoglio e dei sottosegretari.

Crisi: obbligo di parlamentarizzazione delle crisi; ipotesi della mozione di sfiducia costruttiva, ipotesi di autoscioglimento del Parlamento dopo un certo numero di crisi.

### *Presidente della Repubblica*

Elezione: ipotesi di elezione popolare, con o senza modificazione dei poteri; eventuali modificazioni all'attuale sistema di elezione indiretta (allargamento del collegio, revisione delle modalità di votazione per evitare una ripetizione indefinita degli scrutini, problema degli astenuti).

Durata: ipotesi di modificazione dell'attuale durata del mandato, «semestre bianco» e connesso problema della non rieleggibilità immediata.

Poteri: posizione nei confronti del Governo e del Parlamento, con eventuale revisione della disciplina del potere di rinvio di leggi con messaggio motivato prima della promulgazione.

### *Ordine giudiziario*

Composizione e funzioni del Consiglio superiore della magistratura.

### *Libertà e diritti dei cittadini e delle formazioni sociali*

Nuovi diritti e nuove libertà dei cittadini, anche in relazione al progresso tecnologico: in particolare, diritto alla riservatezza (informatica), diritto all'informazione (editoria, servizi pubblici radiotelevisivi, emittenti private).

Azioni dei cittadini e di formazioni sociali per la tutela degli interessi diffusi; accesso a procedure ed atti amministrativi.

Difensore civico.

Revisione della disciplina delle petizioni».

Si tratta di un'analisi degli argomenti che attengono al primo gruppo di lavoro che abbiamo deciso di individuare. Vi ricordo che tale gruppo dovrà

occuparsi dei temi concernenti le libertà ed i diritti dei cittadini e delle formazioni sociali, i partiti, la rappresentanza, la democrazia diretta e la partecipazione popolare, la legislazione, il Parlamento, il Governo, il Presidente della Repubblica, l'ordine giudiziario ed i rispettivi rapporti.

Ho predisposto tale schema analitico, sul quale non mi soffermo perché ritengo che sia sufficiente la semplice lettura di esso, ed ho individuato un ordine di priorità che, però, rimetto alla valutazione dei colleghi. Indubbiamente, nel raggruppare le materie vi possono essere – come dire? – gusti particolari, però, io ho creduto di seguire un criterio logico, tenendo soprattutto presente quanto era emerso nel dibattito svoltosi nel corso della discussione generale.

Circa l'ordine di priorità, che poi dovrebbe seguire il gruppo di lavoro che costituiamo, penserei di fermarmi o ai partiti o alla formazione della rappresentanza politica e ai sistemi elettorali. A tale proposito vorrei sottolineare – si tratta forse di una notazione superflua – che quando si parla di ordine di priorità non si pensa certo che le altre materie possano essere abbandonate; piuttosto, si cerca un modo di affrontare i problemi, dato che da qualcosa bisogna pur cominciare. Non si tratta, quindi, di un ordine di importanza, ma solo di un ordine temporale, che risponde a criteri logici di predisposizione della materia.

Mi auguro che nella discussione che inizieremo oggi o nella prossima seduta – si tratta di una circostanza sulla quale, nel prosieguo della seduta, dovremo pronunciarci – emergano i vari orientamenti – e sottolineo questa parola – cioè gli indirizzi generali sui quali poi dovrà più concretamente lavorare il gruppo di lavoro che nomineremo.

Certo, già in questa sede di discussione mi auguro che emergano le convergenze nella misura maggiore possibile; se ciò non accadrà, probabilmente una sede più opportuna si rivelerà essere il gruppo di lavoro; in proposito desidero ricordare ancora una volta che il gruppo di lavoro ha funzioni propositive, consultive, non decisorie, in quanto esso rimette le sue conclusioni, i suoi avvisi alla Commissione nel suo *plenum*, la quale prenderà le decisioni opportune, con una visione sistematica d'insieme o, se preferite, architettonica.

Mi auguro che già la discussione odierna sia molto conclusiva; può darsi, per altro, che convergenze non si manifestino in tutti i campi – è un'ipotesi da prospettare – ed allora potremmo seguire la via della prospettazione alternativa delle ipotesi emerse; non è detto, infatti, che si debba prospettare soltanto ciò che raggiunge l'unanimità o la maggioranza, essendo, com'è noto, il nostro compito soltanto quello di proporre alle Camere delle soluzioni. Sarà poi il Parlamento a decidere in via definitiva.

Dopo aver espletato tale incombenza, credo sarà opportuno stabilire anche una scansione temporale dei nostri lavori. Nella scorsa seduta, molto puntualmente il senatore Pasquino ci richiamò all'esigenza di stabilire dei termini che, a ben guardare, non sono eccessivi: basti pensare che an-

diamo incontro ad una stagione di congressi, che sarà seguita dalle ferie estive. Abbiamo molte cose da fare ed io francamente non vorrei deludere il Parlamento, soprattutto non vorrei deludere l'opinione pubblica che, per le voci che ovunque raccolgo, attende molto da questa Commissione. Non vorrei che ciò avvenisse, anche perché probabilmente provocherebbe una caduta verticale della fiducia – almeno di quel poco di fiducia – che ancora esiste nella gente. Per uscire dalle enunciazioni teoriche ed essere concreto, vorrei formulare subito una proposta: penso che la discussione generale sui temi che ho indicato potrebbe occupare quattro o cinque sedute al massimo; se continuiamo a rispettare il termine della mezz'ora – che potrebbe ulteriormente ridursi in questa fase, visto che si tratta di trarre delle conclusioni – nel numero di sedute che ho detto potrebbero parlare 35, 40 colleghi e, quindi, potremmo addirittura «permetterci il lusso» di qualche replica, come credo sia opportuno in questa sede, per eliminare divergenze ed eventualmente per appianare talune situazioni. In tal modo ritengo che, intorno al 10 marzo, potremmo costituire il primo gruppo di lavoro e la Commissione potrebbe attendere ad altre attività.

*Alla conclusione del dibattito emerge un generale consenso sulla necessità di concentrare l'attenzione, in primo luogo, sulla tematica del Parlamento, compresi gli aspetti inerenti alla rappresentanza politica e al sistema elettorale, per il cui esame si auspica la costituzione di un apposito sottogruppo. Si individuano inoltre come temi prioritari: le fonti normative, con esclusione della riserva del Regolamento parlamentare, il Governo, il Presidente della Repubblica, il referendum, e, infine, i partiti.*

**Presidente.** Vorrei innanzi tutto ringraziare i colleghi per l'apporto critico che hanno dato, per l'apprezzamento di questo documento che io ho malamente definito «griglia» perché tutto sommato è elastico e quindi meglio sarebbe, tutt'al più, parlare di «rete».

Mi pare sia giusto quanto hanno detto i colleghi Franchi, Pasquino ed altri che non cito, cioè che questo documento ha carattere orientativo: io ho cercato di farlo il più analitico possibile, mi sono sforzato di immaginare quali fossero tutti i temi affrontabili ma non garantisco che non ce ne possano essere altri. È difficile stabilire delle priorità in quanto, come è chiaro, c'è una connessione tra tutti i temi; ciò non toglie che dobbiamo fare lo sforzo di individuare alcune materie per dare inizio ai nostri lavori. Naturalmente ognuno avrà presente nelle proprie proposte l'architettura generale che intende creare ed in tale funzione le avvanzerà.

Anche per quanto riguarda i termini, amico Gitti, il discorso non può essere esaustivo. Mi pare giusta la linea prospettata dal collega Pasquino, cioè quella di stabilire dei termini – anche se ovviamente non perentori e prorogabili in caso di necessità – che ci consentano una autoregolamenta-

zione e l'assunzione da parte di ciascuno di noi di un impegno verso se stesso e verso gli altri.

Sono d'accordo, senatore Pasquino – e forse avrei avanzato io stesso una tale proposta – sul fatto che, in questa seconda fase, a differenza che nella prima, nella quale ciò non era necessario, ci sia anche una possibilità di replica, naturalmente breve e sintetica, visto che, essendo questo un ambiente abbastanza qualificato, dovrebbe essere sufficiente un accenno ai problemi.

Per quanto riguarda il problema dei regolamenti parlamentari devo dire che in effetti c'è una parte regolamentare che io ho incluso e che potrebbe essere considerata tra i «problemi delle fonti normative», perché anche il regolamento è una fonte normativa, collega Spagnoli. Tuttavia io non ho alcuna difficoltà ad accettare la possibilità che vengano fatte soltanto delle indicazioni senza entrare nel merito o che addirittura questa parte venga stralciata. Questo potrebbe anche valere per il sistema delle votazioni di cui ha parlato poco fa il collega Labriola e per le maggioranze qualificate di cui ha parlato il collega Rodotà (anche se forse le maggioranze qualificate potrebbero anche essere costituzionalizzate, ammesso che la Commissione sia d'accordo). Per quanto concerne il voto segreto io posso prendere accordi soprattutto con la Presidente Iotti – noi che facciamo parte della Giunta per il regolamento queste cose le conosciamo – in modo da non creare un conflitto tra la Camera e la Commissione, anche perché sappiamo tutti che la Camera sta lavorando, e lavorando molto bene, in questa fase.

Circa le osservazioni dell'onorevole Rodotà, ricordo che dell'ordinamento giudiziario noi abbiamo discusso a lungo in sede di Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi: e in quella sede si è deciso di inserire anche questo tema nel primo gruppo di argomenti da esaminare. Anch'io ho obbedito ad una decisione: sento che il fatto di enucleare esclusivamente il punto concernente il Consiglio superiore della magistratura rappresenterebbe una notazione fortemente polemica. Può essere giusto: ma dobbiamo avere la consapevolezza che susciteremo una polemica, in questo momento; se vogliamo farla, facciamola, ma in caso contrario bisognerebbe spostare questo tema nell'altro gruppo, quello concernente i problemi della giustizia: su questo punto io vorrei che la Commissione assumesse una decisione.

Ora, il gruppo di lavoro che costituiremo – lo ripeto – è un gruppo aperto (vedremo poi nelle prossime sedute da quanti elementi dovrà essere composto) nel senso che anche un commissario che non ne faccia parte può accedervi: ad esempio, il Presidente probabilmente non ne sarà membro, ma credo che sarà sempre o quasi sempre presente ai lavori del gruppo stesso.

L'onorevole Pannella, in sede di Ufficio di Presidenza, ha posto un problema, dicendomi poi *ad aures* che avrebbe voluto parlarne prima di sol-

levarlo ufficialmente. Per la verità, si tratta di un problema che non investe soltanto la nostra Commissione, bensì tutte le Commissioni bicamerali. Io ho una preoccupazione: avverto l'esigenza del collega Pannella, il quale fa presente che qualche volta non potrà seguire i nostri lavori a causa di altri impegni, però rilevo come la nostra Commissione si componga di 40 membri, che non sono certo pochi e come tale numero non possa essere ampliato ulteriormente. Comunque, parlerò della questione con i Presidenti del Senato e della Camera per verificare se esista una soluzione.

Vorrei poi fare ancora due osservazioni prima di passare a parlare dell'ordine delle priorità. Colgo con favore quanto ha detto il senatore Pasquino (del resto, io lo avevo prospettato anche nel mio discorso iniziale): se vi è la possibilità – connessioni ed architettura permettendo – di enucleare, nel corso dei lavori, qualche materia che presenti una sua autonomia e di prospettarla immediatamente al Parlamento, credo che sarebbe assai utile procedere in questo senso, sia sul piano concreto, sia sotto il profilo delle ripercussioni sull'opinione pubblica.

Aggiungo che sarei lietissimo se, alla conclusione della discussione, ogni gruppo o i colleghi individualmente considerati volessero predisporre un documento. Naturalmente questa non è un'imposizione, ma se si potesse elaborare un documento che potesse costituire la base dell'opera del gruppo di lavoro questo potrebbe lavorare con maggiore concretezza di quanto non avverrebbe qualora venissero affidati allo stesso esclusivamente i resoconti stenografici dei nostri interventi. Questo è un suggerimento che io rivolgo ai singoli commissari e ai vari gruppi: ovviamente, tale documento potrebbe riguardare solo qualche singolo problema o l'insieme delle questioni sollevate.

Allora, a questo punto potremmo decidere di inserire la proposta del senatore Giugni nella formulazione del collega Barbera («*Referendum* su scelte di politica militare e di politica internazionale»).

Comunque, l'ordine delle priorità sarebbe il seguente: il Parlamento, con il sistema di formazione della rappresentanza politica connesso (va tenuta presente, al riguardo, l'avvertenza Pannella, chiamiamola così, che può essere considerata inclusa ovvero può essere esplicitata; si costituirà quindi un gruppo di lavoro, però va tenuto presente – e rispondo al collega Perna – che, nella discussione che seguirà, ogni parte politica dovrà esprimere la propria preferenza in materia, non potendosi affidare al gruppo il compito di studiare tutti i sistemi elettorali esistenti); il problema delle fonti normative (espungendo la parte regolamentare), il Governo, il Presidente della Repubblica, il *referendum* ed i partiti.

**Gallo.** Chiedo di parlare su questa proposta.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Gallo.** Signor Presidente, non so se in questa sede sia possibile un intervento telegrafico proprio sulla cosiddetta espunzione della problematica della riserva di regolamento. Tecnicamente vorrei dire qualcosa in proposito. Il Presidente, in tema di riserva di regolamento, aveva fatto presente che, al riguardo, si potevano seguire due strade distinte, d'accordo con le Presidenze della Camera e del Senato: o limitarci ad alcuni temi indicativi o addirittura tagliare fuori; come era stato suggerito da taluno dei colleghi che mi avevano preceduto, l'argomento stesso.

A questo punto, vorrei sommessamente suggerire al Presidente di seguire la prima strada, cioè quella che si limita ad alcuni temi largamente indicativi: questo per un motivo estremamente preciso, al di fuori delle parole. La delegiferazione presuppone un'opera di rilevazione (e poi, semmai, di precisazione costituzionale), del sistema di riserva assoluta di legge, di riserva relativa di legge; quando si arriva a quest'ultima, ecco che si profila il regolamento come possibilità o come competenza assoluta. Pertanto, vorrei dire che non possiamo arrivare ad una precisazione sulla delegiferazione se non passiamo per lo meno attraverso un'indicazione, da parte nostra, dei temi che dovrebbero essere affidati ad una riserva di regolamento assoluta, passando proprio dalla riserva assoluta e dalla riserva relativa di legge. Altrimenti, il discorso sarebbe largamente incompleto e lascerebbe del tutto monche alcune prese di posizione che invece dobbiamo esprimere.

Quindi, signor Presidente, io propenderei per la prima delle soluzioni che ella aveva proposto.

**Presidente.** Senatore Gallo, noi ci riferivamo alla riserva del regolamento parlamentare, non alla riserva di regolamento in generale, che è un altro problema. Se l'onorevole Spagnoli è d'accordo, credo che la Commissione potrebbe seguire una via di mezzo, limitandosi ad esaminare i temi oggetto di riserva di regolamento parlamentare ed inviando le proprie conclusioni, sotto forma di suggerimenti, ai Presidenti delle due Camere, prima di procedere alla costituzione del gruppo di lavoro.

**Spagnoli.** Chiedo di parlare.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Spagnoli.** Non sono d'accordo su questa proposta, onorevole Presidente, perché nella mozione istitutiva abbiamo compiuto una scelta precisa, proponendoci di non interferire non solo su progetti di legge all'esame del Parlamento, ma anche su materie che rientrano nell'autonomia della Giunta per il regolamento e di ciascuna delle due Camere.

Se, a questo punto, contraddiciamo l'iniziale impostazione, non solo creiamo una questione di principio, ma interferiamo in un lavoro concreto già iniziato e, di conseguenza, finiamo per creare una situazione di confusione.

**Battaglia.** Chiedo di parlare.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Battaglia.** Ritengo opportuno non sovrapporre il lavoro di questa Commissione a quello già avviato presso la Giunta per il regolamento della Camera; propongo quindi che la Commissione si riservi di esaminare eventuali aspetti costituzionali dei temi oggetto di riserva di regolamento parlamentare al termine dei lavori della Giunta.

**Pasquino.** Chiedo di parlare.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Pasquino.** Dal punto di vista dell'esame della mozione, mi pare che l'osservazione di Spagnoli sia corretta, nel senso che alcuni temi non possono, almeno per il momento, entrare a far parte del nostro lavoro.

Dal punto di vista della sostanza, ho l'impressione che, nel momento in cui discuteremo ed approveremo determinate variazioni alla struttura ed alla funzione del Parlamento, forse dovremo riprendere anche questi temi che, dunque, in quel momento, opportunamente dovranno essere riproposti.

**Presidente.** Se non vi sono obiezioni, resta stabilito di sostituire nella voce «Problemi delle fonti normative», alle parole «ipotesi di corsia preferenziale; poteri del Governo sull'ordine del giorno», le parole «poteri d'iniziativa del Governo e sua posizione in Parlamento».

*(Così rimane stabilito).*

In conclusione, i temi da trattare sono: Parlamento (con sottogruppo), problema delle fonti normative, Governo, Presidente della Repubblica, *referendum* e partiti.

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA  
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI  
SULLE COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Seduta del 17 maggio 1984

*Dopo i primi sei mesi di lavoro, la Commissione per le riforme istituzionali, insediatasi il 30 novembre 1983, viene convocata per le comunicazioni del presidente. Bozzi sottolinea positivamente l'impegno della Commissione nelle sedute plenarie e nelle riunioni dell'ufficio di presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi, ribadendo che il compito della Commissione per le riforme istituzionali è più difficile rispetto a quello dell'Assemblea costituente, in quanto non si tratta di definire ex novo un assetto costituzionale, ma di razionalizzare e conferire maggiore funzionalità al sistema istituzionale esistente, per superarne le disfunzioni e consolidarne le conquiste raggiunte. Bozzi si sofferma sul clima di particolare tensione politica, derivante anche dallo scontro parlamentare sul provvedimento relativo al costo del lavoro, richiamando le difficoltà di superamento delle due ottiche politiche della maggioranza e dell'opposizione in un sistema di democrazia bloccata. Il presidente auspica che il discorso dei «due tavoli», politico e istituzionale, possa procedere senza difficoltà e senza incidere negativamente sul lavoro della Commissione.*

**Presidente.** L'ordine del giorno reca: «Comunicazioni del Presidente».

Onorevoli colleghi, credo necessario fare il punto del lavoro che abbiamo compiuto fino ad ora e di quello che resta da compiere. Siamo arrivati a circa la metà del nostro cammino: la prima seduta, quella di insediamento, avvenne il 30 novembre dell'anno scorso; sino ad oggi sono state tenute 14 sedute plenarie ed 11 sedute dell'Ufficio di presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi. Non sono poche, valutate in sé, ed anche, vorrei dire, se consideriamo le interruzioni dovute alle ferie natalizie; alle ferie pasquali, ai sei-sette congressi di partito che hanno avuto luogo nonché un certo clima, sul quale mi intratterò alla fine, un certo impegno particolare, assai pesante prima per il Senato e adesso per la Camera. Del resto vorrei fare anche a questo proposito una considerazione di carattere più generale: io non credo che una Commissione come la nostra possa verificare la sua validità in base al numero delle sedute; certo, bisogna di-

scutare e quindi è necessario tenere le sedute, ma bisogna anche meditare, altrimenti si fanno sedute a vuoto, e devo dire che rileggendo – come ho fatto ieri – gli interventi finora effettuati, ne ho riscontrato l'altissimo livello che, se vogliamo, è già un contributo importante.

Come sapete, ci siamo soffermati in particolare sull'argomento della rappresentanza politica, cioè Parlamento, monocameralismo-bicameralismo e legge elettorale. Su questo tema, dopo il dibattito preliminare di carattere generale, abbiamo svolto una serie di sedute più specifiche maggiormente aderenti all'argomento e poi, di comune accordo, abbiamo investito l'Ufficio di presidenza allargato costituito in gruppo di lavoro. Il gruppo di lavoro ha lavorato, come era suo dovere, e in questa sede sono emerse – come è logico e naturale – varie opinioni circa il Parlamento: si può dire che ci sia una prevalenza a favore del bicameralismo, però in questo ambito vi sono poi delle diversificazioni, in ordine alla sua natura, alla misura in cui adottarlo, alle sue funzioni, alla struttura da dare alle due Camere. Sono state prospettate varie ipotesi sulle quali mi soffermo fuggacemente perché le conoscete meglio di me: c'è chi prospetta il Senato delle competenze e quindi propende per la individuazione di particolari categorie di eleggibili; c'è chi, come me per esempio, preferisce un Senato composto su varie quote, una delle quali, sia pure di consistenza numericamente minore, riallacciata alle autonomie locali, con elezioni di secondo grado; c'è chi è favorevole ad allargare il numero dei senatori che io chiamo permanenti, cioè o di diritto o a vita, al fine di ottenere un nucleo permanente nel Senato che ne assicuri la continuità ed anche una funzione di moderazione in qualche misura distaccata dalla ingerenza troppo forte e troppo pesante dei partiti; c'è chi, naturalmente, è contrario a questa ipotesi, in quanto potrebbe sbilanciare il criterio rappresentativo ed influire anche sulle maggioranze, quando queste maggioranze sono al limite numerico.

Quanto alle funzioni, anche qui c'è una gamma di opinioni e di pesi: c'è chi vorrebbe assegnare alla Camera dei deputati una funzione prevalentemente legislativa ed al Senato una funzione prevalentemente di controllo; c'è chi, all'opposto, crede difficile distinguere il controllo dalla normazione, ritenendo questi due momenti tra loro inscindibili, c'è chi assegna al Senato alcune materie, come (ad esempio in una proposta della democrazia cristiana) la politica estera o la politica comunitaria. Insomma c'è una serie di diversificazioni, che si riscontrano poi, ovviamente, anche per la legge elettorale.

C'è una posizione di principio, cara ai colleghi repubblicani, in base alla quale l'attuale legge elettorale così com'è non dovrebbe essere sostanzialmente mutata, salvo una ridefinizione dei collegi elettorali o la previsione di un collegio unico nazionale, prefabbricato o no, o la diminuzione delle preferenze e la purificazione del sistema proporzionale, che oggi, come voi sapete, dà un premio occulto ai partiti più grossi; vi è chi – tema caro alla

democrazia cristiana, ed anche a me, in qualche misura – prevede, prospetta, predilige un patto di coalizione preelettorale per stabilire un rapporto fiduciario immediato tra corpo elettorale, maggioranza e Governo che finora, per le ragioni a tutti note, non si è potuto realizzare in Italia, in modo che il voto dell'elettore non sia una sorta di delega che si affida alla mediazione successiva dei partiti; c'è chi – ed io ho qualche riserva al riguardo – pensa di collegare questa coalizione ad un premio, sia pure di consistenza moderata: c'è chi si riferisce al sistema tedesco – a tutti noto – però escludendo le clausole di sbarramento presenti in quell'ordinamento; c'è chi combina, per così dire, i collegi uninominali con l'assegnazione dei seggi su base proporzionale, e questa è, se ho capito bene, la tesi del partito comunista e forse anche di altri partiti di estrema sinistra.

Ora, l'Ufficio di presidenza-gruppo di lavoro che – come dicevo – si è soffermato su questi argomenti, e ha concordato sulla necessità che la Commissione plenaria affronti alcuni altri temi connessi con i problemi del Parlamento e cioè: le questioni relative al Governo, alle fonti normative ed al sistema elettorale.

In sostanza, il gruppo di lavoro ha presente la complementarietà degli argomenti, la sistematicità dell'architettura, per cui «tutto tiene» – come sovente è stato detto da più parti – anche se è evidente che c'è qualcosa che tiene di più. In tale ambito, ai fini della rappresentanza politica, vanno individuati, appunto, i temi relativi al Governo, alle fonti normative ed al sistema elettorale.

Con la sintetica espressione «Governo» s'intendono i rapporti fiduciari, gli eventuali poteri autonomi del Presidente del Consiglio, la possibilità di una sua revoca, la titolarità della nomina. Anche la espressione «fonti normative» sottende un ventaglio di situazioni: la iniziativa popolare ed i limiti entro i quali essa può essere contenuta, la normazione del Parlamento, quella del Governo. Qui si pone un problema di delegificazione: si prospetta una riserva di regolamento, nonché un rinvigorimento della potestà normativa autonoma del Governo. Sono temi sui quali si chiede il parere più approfondito e specifico della Commissione plenaria.

Sarà necessaria, inoltre, un'ulteriore meditazione sul sistema elettorale. Sono problemi assai vasti ed importanti nel definire i quali, a mio avviso, sarà necessario tenersi lontani dal pericolo di aggravare il contenzioso costituzionale: infatti, quando ci si affida, nella determinazione delle competenze, al criterio delle materie, si corre il pericolo di sconfinamenti di competenze con una processualità eccessiva e, in ultima analisi, con un contenzioso costituzionale che è proprio l'ultima delle cose che ci dobbiamo augurare, se teniamo conto del ritmo assai lento con cui la Corte costituzionale è costretta attualmente a lavorare, sempre che, ovviamente, non vogliamo mutare il meccanismo di funzionamento della Corte stessa, cosa, questa, che non ho sentito emergere nel corso della discussione sulle linee generali. Pregherei, pertanto, i colleghi di tener presenti tali pericoli nel de-

finire i limiti di competenza, ad esempio, tra Governo e Parlamento, in modo di contenere la possibilità di contenzioso e di processualità.

Fatta questa breve premessa, vorrei proporre, non a titolo personale, ma come portatore del pensiero dell'Ufficio di presidenza, di affrontare, in un congruo numero di sedute plenarie, i tre temi che ho indicato, ciascuno separatamente dagli altri. Nel contempo, il gruppo di lavoro continuerà nella sua attività, tenendo presente anche quanto emergerà nella discussione. Ritengo che tale metodo, sul quale ci siamo a lungo soffermati in sede di Ufficio di presidenza, possa dare risultati rapidi e concreti. Come è noto, il Presidente è stato spesso accusato di procedere con troppa rapidità, ma i fatti sembra che comincino a dargli ragione.

Dopo le considerazioni di tipo metodologico che ho testé esposto, vorrei fare alcune osservazioni conclusive. Ho l'impressione che la Commissione abbia lavorato attivamente, eppure circolano, in questo nostro paese così incline a taluni atteggiamenti, delle voci disfattistiche: la Commissione – ho letto su un giornale – galleggia su un mare di parole. Per parte mia, ritengo che, anche ad un'analisi critica, il nostro possa essere giudicato come un buon lavoro: chi legge i resoconti stenografici delle sedute della Commissione si rende conto che si tratta di contributi pregevoli che, di per sé, costituiscono già l'avvio di una riforma. Talune critiche mi hanno particolarmente toccato, e procurato dispiacere per la provenienza, ma non ritengo opportuno entrare ora in polemica. Mi rendo conto, così come tutti hanno modo di fare, che la materia a noi sottoposta è particolarmente difficile; probabilmente è stato più facile, in sede di Assemblea costituente, costruire *ab imis fundamentis*, dal nuovo, sulle macerie della guerra, che non per noi riaggiustare un sistema che, bene o male, si è perpetuato per circa 40 anni e che ha creato precise situazioni ed interessi politici.

Vorrei aggiungere che il discorso che noi facciamo non è asettico né avulso dalla società, dai partiti, dai movimenti presenti nel paese: è piuttosto un discorso di natura politica. Come ebbi modo di sottolineare nel mio breve intervento tenuto nel corso della seduta inaugurale di questa Commissione, ogni forza politica si chiede legittimamente se questa o quella riforma sia o meno utile, e tale domanda è tanto più pressante nel nostro paese nel quale sino ad ora vi sono state due ottiche politiche, quella della maggioranza e quella dell'opposizione, perché ancora non si è realizzata quella alternativa completa di schieramenti che è alla base di una democrazia compiuta o non bloccata.

Vi sono difficoltà intrinseche alla natura della materia che andiamo ad affrontare. Mi rendo perfettamente conto che è più facile partecipare ad una tavola rotonda, scrivere un articolo o rilasciare una intervista che non effettuare delle scelte politiche che sono impegnative e per le quali ognuno di noi ha un proprio retroterra di maturazione e di preparazione. Di fronte alle varie scelte su cui ci si confronta spetta al Presidente operare

un tentativo di mediazione. In questo spirito si muove la proposta da me formulata.

Desidero inoltre sottolineare come nel momento attuale si registri un clima di particolare tensione nel Parlamento e nel paese anche in relazione al decreto sul costo del lavoro in discussione alla Camera che, nell'impostazione di alcune forze politiche – cui tutti dobbiamo rispetto – ha assunto un carattere che va al di là dell'oggetto specifico del provvedimento. Non vorrei che questo clima influisse negativamente sui lavori della nostra Commissione, fino al punto di bloccarli o ritardarli. Dobbiamo tutti impegnarci a non inasprire la situazione perché abbiamo un compito da adempiere cui siamo stati chiamati dal Parlamento, ma soprattutto per rispondere alla viva attesa che si registra nel paese – di cui il Parlamento si è fatto eco istituzionale – in relazione ad una maggiore funzionalità e razionalizzazione delle istituzioni.

Dobbiamo compiere, pertanto, ogni sforzo per superare questa situazione di tensione, con concordia e senso di responsabilità.

Un grande giurista mio amico, Vezio Crisafulli, ha scritto e ama ripetere che senza un trauma non è possibile modificare le istituzioni. Credo che daremmo prova di grande responsabilità politica se potessimo proporre e attuare dall'interno quelle modifiche ritenute indispensabili, nel senso che le forze politiche stesse, senza una pressione esterna, siano capaci di una autoriforma.

Mi auguro che queste mie brevi considerazioni sul metodo di lavoro siano condivise, e che i lavori della nostra Commissione possano procedere in modo tale da potere prima delle ferie estive presentare al Parlamento delle conclusioni sugli argomenti in discussione.

*Nell'assumere l'impegno di sottoporre alcune conclusioni al Parlamento, prima delle ferie estive, Bozzi propone di affrontare subito i temi connessi all'attività del Parlamento, rinviando ad una seduta plenaria successiva la discussione sui rapporti Governo-Parlamento e sulle fonti normative, nonché l'approfondimento dell'esame del sistema elettorale. Ad una sottocommissione sarà affidata la ricerca di un'intesa sulle modifiche al bicameralismo.*

**Presidente.** Innanzitutto ringrazio i colleghi per le parole di apprezzamento che mi hanno rivolto; d'altronde, non ho fatto altro che interpretare quanto è emerso in sede di Ufficio di presidenza, unendovi forse un po' della mia passione: ma questo era inevitabile.

Vorrei concordare con il senatore Rastrelli, che auspica un recupero del *plenum* e, nello stesso tempo, un recupero all'esterno. Per ciò che concerne il primo aspetto, ciò significa sollecitare una maggiore partecipazione dei colleghi e, per parte mia, cercherò di adoperarmi in tal senso. Per altro, bisogna anche rendersi conto del fatto che i due rami del Parlamento, sia come Assemblee sia come Commissioni, sono costantemente impegnati ad

esaminare provvedimenti quanto mai importanti: per tutti ricordo quello concernente i magistrati, oggi all'esame della Camera e che ha già avuto l'approvazione del Senato.

Nel contempo, farò di tutto per recuperare l'immagine della Commissione all'esterno (tema sul quale mi pare abbia già risposto l'amico senatore Gallo): la miglior risposta che si può fornire non è data dalle parole, ma dai comportamenti, dai fatti. Ricordo perfettamente che, anche durante i lavori dell'Assemblea costituente, a questa venivano rivolte le critiche più disparate: una di queste riguardava, ad esempio, l'articolo nel quale è prevista la tutela del paesaggio, sul quale si fecero molte ironie senza intuire quanto quella norma si sarebbe rivelata importante in seguito.

Poiché, pertanto, sono i fatti quelli che contano, ritengo che, se riusciremo prima delle ferie estive a consegnare al Parlamento una quota della nostra relazione, avremo fornito la risposta più appropriata alle polemiche in corso. Sollecito anche i colleghi, ogni qualvolta si presentasse l'occasione, a rilasciare interviste: io l'ho già fatto, ma preferirei non essere l'unica voce della Commissione.

Debbo registrare un consenso generalizzato anche per quanto riguarda l'aspetto politico: tutti ci rendiamo conto della particolare situazione politica che stiamo vivendo, ma ritengo che sarebbe meglio non essere legati all'oggi – che pure ha il suo peso e non è eliminabile – ma sforzarci di guardare al domani, alla dinamica della storia che per fortuna cammina, tanto che ciò che oggi sembra impossibile domani potrà essere realizzato. Quindi il nostro sforzo nella costruzione di queste regole del gioco deve guardare lontano, proiettarsi nell'avvenire.

Al senatore Scoppola vorrei ricordare che, in sede di Ufficio di presidenza, avevo prospettato io stesso l'opportunità, non tanto per gli argomenti in discussione ma per quelli che dovranno ancora essere esaminati, di organizzare gruppi più ristretti di lavoro. Riterrei opportuno ridiscutere del problema in Ufficio di presidenza, non per espropriare la Commissione del diritto che indiscutibilmente ha di decidere, ma per prospettare alla Commissione plenaria delle proposte su cui vi sia già un certo accordo tra i gruppi, per non perder tempo in lunghe discussioni.

Propongo di convocare la prossima riunione della Commissione, secondo il calendario che abbiamo già predisposto, per martedì prossimo, per discutere sui temi relativi al Governo nelle sue varie articolazioni e nei suoi collegamenti – e in proposito concordo con il senatore Rastrelli – con il Parlamento ed il sistema bicamerale o monocamerale.

## SULL'ORDINE DEI LAVORI

Seduta del 24 maggio 1984

*Nella seconda parte della seduta, dedicata all'esame degli indirizzi sui temi concernenti il Governo, il presidente Bozzi interviene sull'ordine dei lavori per comunicare la decisione di aprire le sedute dell'ufficio di presidenza, che funge da gruppo di lavoro, alla partecipazione di tutti i commissari, accogliendo le istanze in tal senso formulate da alcuni deputati. Propone inoltre la costituzione di tre gruppi preparatori per approfondire i profili costituzionali dei temi non ancora esaminati dalla Commissione: giustizia, diritti di libertà e di partecipazione, pubblica amministrazione, sistema delle autonomie, governo dell'economia, sindacati e relazioni industriali.*

**Presidente.** Comunico che martedì si è riunito l'Ufficio di presidenza della Commissione e in quella sede si è avuto modo di sottolineare, quasi all'unanimità (mi pare, infatti, che fossero assenti i rappresentanti del MSI-Destra nazionale), che, in relazione ad una richiesta fatta dal senatore Scopola, le sedute dell'Ufficio di presidenza-gruppo di lavoro sono aperte alla partecipazione di tutti i commissari, che verranno regolarmente avvertiti della data di convocazione.

Comunico, inoltre che, nella seduta dell'Ufficio di presidenza del 22 maggio 1984, ho proposto la costituzione di tre gruppi preparatori – ciascuno composto preferibilmente di non più di cinque commissari, ma aperto alla partecipazione di tutti gli altri che lo desiderino – per approfondire i profili costituzionali dei seguenti temi: giustizia e diritti di libertà e di partecipazione; pubblica amministrazione e sistema delle autonomie; governo dell'economia, sindacati e relazioni industriali.

Tali gruppi avranno il compito di fare un censimento dei problemi sul tappeto, confrontare le varie proposte e presentare una relazione alla Commissione in seduta plenaria. Questa iniziativa appare tanto più opportuna, anche al fine di coinvolgere più direttamente nei lavori della Commissione tutti i commissari.

Con riferimento a quanto detto dal senatore Ruffilli sull'opportunità che la Commissione possa conoscere le iniziative del Governo circa la presen-

tazione di un disegno di legge sulla Presidenza del Consiglio, suggerisco che la Commissione abbia la possibilità di ascoltare il Presidente del Consiglio, in merito a questa materia.

*Replicando alle preoccupazioni sull'andamento complessivo dei lavori della Commissione, il presidente Bozzi ricorda di aver già presentato un progetto sul primo gruppo di temi esaminati che, unitamente a quello del gruppo democristiano e agli interventi svolti dai singoli commissari, rappresenta un materiale concreto da sottoporre al Parlamento, portando l'attuale dibattito su un piano di concretezza.*

*Il «progetto Bozzi», che riflette le posizioni dei liberali, tenuto conto anche delle posizioni emerse tra le altre forze politiche nel corso dei lavori della Commissione, prevede il mantenimento del sistema bicamerale, con compiti differenziati per la Camera e per il Senato, una diminuzione del numero dei deputati, l'elezione di un terzo dei senatori da parte delle assemblee regionali, la riduzione dei voti di preferenza e un procedimento abbreviato per le proposte di legge urgenti.*

**Presidente.** Senatore Fosson, il gruppo misto in questa Commissione è rappresentato dal deputato Riz; lo stesso problema si presenta per il gruppo della Sinistra indipendente, per il quale siedono in Commissione gli onorevoli Rodotà e Pasquino.

Sono anch'io preoccupato per il modo in cui procedono i nostri lavori. Mi riferisco non tanto al merito di essi, perché, pur senza indulgere a facili ottimismo, bisogna riconoscere che si è fatta molta strada: c'è il progetto da me presentato, nonché quello del gruppo della democrazia cristiana ed anche gli interventi dei colleghi costituiscono di per sé un materiale che risulterà senz'altro utile per il Parlamento nel momento in cui esso sarà investito di questi temi.

Ricordo che avevamo stabilito di dedicare un massimo di cinque sedute a tre argomenti: il Governo, la normazione e i sistemi elettorali; non vorrei ora che questa linea venisse abbandonata. D'altronde, quando sarà terminato questo supplemento di interventi, potremo rimeditare sulla proposta avanzata dal senatore Scoppola, tanto più che per quel momento avremo elementi più concreti. Ad esempio, nella seduta odierna sono emersi dagli interventi dei senatori Maffioletti e Ruffilli e sono presenti anche nel mio, che mi riservo di far distribuire, rilevanti punti di convergenza sul tema della formazione del Governo, anche se ovviamente non si tratta di una convergenza assoluta. Pertanto, non mi sembra di poter condividere chi ritiene che la Commissione abbia lavorato poco; anzi, si sono fatti notevoli passi avanti.

Per altro, non escludo che la proposta del senatore Scoppola possa essere percorribile: ne potremo discutere anche in sede di Ufficio di presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi, nell'ambito del quale potrà es-

sere costituito un gruppo di tecnici incaricati di vagliare le proposte concrete. Però, non vorrei che di tali temi venisse investita nuovamente la Commissione plenaria, poiché ciò non gioverebbe alla speditezza dei nostri lavori.

Quanto ai gruppi preparatori, non dimentichiamo che abbiamo svolto un dibattito generale nel corso del quale tutti i temi sono stati trattati, anche se con accentuazioni diverse. D'altronde, tale proposta, non tende ad escludere il dibattito in Commissione, quanto piuttosto a farlo vertere su una relazione preparata da un gruppo di colleghi che, in una prima fase, ha già svolto una delibazione preventiva dell'argomento in oggetto. Rinvierei quindi la valutazione della proposta del senatore Scoppola al momento in cui si saranno svolte le sedute dedicate ai temi che ho indicato in precedenza.

**Ruffilli.** Chiedo di parlare.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Ruffilli.** Signor Presidente, la soluzione del problema sollevato dal collega Scoppola potrebbe essere trovata immaginando che lei sia in grado, già all'inizio della prossima settimana, di fissare due sedute dell'Ufficio di presidenza dedicate appositamente al tema dei rapporti tra Governo e Parlamento. In tal modo, a mio avviso, si conseguirebbero due risultati: innanzi tutto quello di stimolare i gruppi politici che non abbiano ancora presentato proposte concrete a farlo e poi quello di permettere ai colleghi più interessati a tale tema di intervenire su di esso.

Non so che ritmo possano avere tali sedute, atteso che il Senato della Repubblica rischia dalla prossima settimana di non poter più assicurare una presenza numerosa dei suoi rappresentanti.

Propongo, pertanto, che il Presidente stabilisca fin d'ora che l'Ufficio di presidenza dedicherà due sedute, con tempi e modi da concordare, alla trattazione del tema dei rapporti tra Governo e Parlamento; con il vantaggio di articolare meglio i lavori dell'Ufficio di presidenza.

**Scoppola.** Chiedo di parlare.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Scoppola.** Mi scusi, Presidente, se torno ad insistere. Pur ritenendo interessante la proposta del collega Ruffilli che vi sia una sede ristretta per mettere a punto questi temi per quanto concerne Governo, Parlamento e loro rapporti e legge elettorale, insisto nel mio suggerimento che questo avvenga in una sede propria, perché già il fatto di costituire un sottocomitato con un compito specifico rappresenterebbe un passo nuovo che la Commissione compie.

Vorrei altresì ricordare, circa i tempi complessivi della nostra attività, il programma che lo stesso Presidente ha annunciato qualche settimana fa, quando ci ha detto di ritenere che prima della sospensione estiva si possa arrivare a proporre qualcosa al Parlamento su un tema particolare. Mi chiedo come ciò sia possibile nella previsione che ci siano ancora cinque sedute della Commissione dedicate a questo tema, tenendo conto degli impegni del Parlamento in questo periodo. Mi chiedo d'altra parte se avremo ancora la possibilità di fare sedute plenarie per discutere questi argomenti, dal momento che tutti conosciamo quale sia stata la partecipazione dei colleghi ai lavori della Commissione in questi ultimi tempi. È per questo che io ritengo opportuno affrontare il problema nel corso di una seduta plenaria dedicata esclusivamente ai lavori della Commissione e al modo con cui essa può rispondere alla crisi di sfiducia che verso di essa si manifesta. Perché, altrimenti, soluzioni che rimangano nell'ombra non danno una risposta politica al problema complessivo della Commissione per le riforme istituzionali che è problema di caduta di credibilità di fronte all'opinione pubblica, ai partiti, di fronte ai nostri stessi colleghi. Avanzo pertanto la richiesta che l'Ufficio di presidenza valuti l'opportunità di occuparsi di questo problema nel corso di una prossima seduta predisponendo un apposito ordine del giorno per stabilire poi procedure di lavoro che siano la conseguenza di una presa di coscienza complessiva dei nostri colleghi e quindi di una assunzione di responsabilità.

**Presidente.** Una delle mie prime proposte fu quella di nominare tre sottocommissioni, ma essa fu respinta e si decise che in ciascun gruppo di lavoro avrebbero dovuto essere rappresentate tutte le forze politiche, il che favorisce, come è ovvio, i partiti più numerosi. Se si vuole rispettare tale criterio di rappresentatività ciascun gruppo dovrebbe essere costituito da 14 persone, più o meno lo stesso numero da cui è composto l'Ufficio di presidenza. Ciò significa che c'è il rischio di ricadere nella stessa situazione, nel senso che rischiamo di dar vita ad una sottocommissione che non è altro che lo specchio dell'Ufficio di presidenza, sottocommissione che verrà frequentata poi dai soliti membri dell'Ufficio di presidenza. Però, seguendo l'ipotesi adombrata dal senatore Ruffilli, potremmo permettere a chiunque lo voglia di intervenire ai lavori dell'Ufficio di presidenza e quindi predisporre un ordine del giorno riguardante i rapporti tra Parlamento e Governo.

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA  
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI  
SUI TEMI CONCERNENTI IL GOVERNO

Seduta del 29 maggio 1984

*La Commissione prosegue la discussione generale sul tema del rapporto Governo-Parlamento iniziata il 24 maggio. Nel corso della seduta Bozzi annuncia la presentazione di un testo redatto in articoli sul tema del bicameralismo e del monocameralismo da parte del deputato Labriola per il gruppo socialista.*

*Alla conclusione della discussione, il presidente Bozzi sottolinea la positiva concordanza raggiunta dalle diverse forze politiche sui temi concernenti il Governo, ricordando, al contempo, le divergenze di fondo emerse sulla questione della struttura e delle funzioni del Parlamento (esaminate nelle precedenti sedute del 6, 8, 9 marzo e 5 aprile 1984).*

*Bozzi riepiloga i punti emersi nella discussione sul Governo, a partire dall'accentuazione dei poteri del Presidente del Consiglio, attraverso il conferimento della fiducia da parte del Parlamento, senza escludere il rispetto del principio di collegialità. Si sofferma sull'ipotesi di designazione diretta da parte del Capo dello Stato e, dopo aver ricordato l'ipotesi di autoscioglimento delle Camere dopo due crisi di governo, ribadisce di «non sentire la suggestione assoluta della stabilità», preferendo individuare contrappesi istituzionali per rimediare all'inefficienza dei Governi. Bozzi conferma la necessità di dare attuazione al dettato costituzionale sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio, comunicando l'intendimento del Governo di presentare un disegno di legge di riforma sul punto.*

**Presidente.** Sono relativamente soddisfatto dell'andamento dei nostri lavori, soprattutto per quanto riguarda queste ultime due sedute, che abbiamo dedicato al problema del rapporto Governo-Parlamento.

Mi pare che la discussione abbia messo in evidenza delle concordanze – parlo di concordanze e non di identità assolute – che ci consentono di sperare in risultati positivi anche in tempi ravvicinati.

Il principio di una accentuazione dei poteri del Presidente del Consiglio, attraverso il sistema del conferimento della fiducia ad esso da parte del Parlamento, senza escludere il rispetto della collegialità del Governo, è un

criterio che è già un po' in *nuce* nella nostra Costituzione, ma che va reso più incisivo.

Anch'io sono favorevole all'ipotesi della designazione del Presidente del Consiglio da parte del Capo dello Stato, perché mi sembra che questo passaggio assicuri al più alto livello istituzionale un'opportuna mediazione. Non mi sembra, tuttavia, che questo sia uno dei punti decisivi, fondamentali.

Concordo, inoltre, sull'esigenza di rivedere il meccanismo di funzionamento della Presidenza del Consiglio dei ministri ed anche di quelli che, con espressione nuova, vengono definiti i «supporti». Ciò, però, attiene ai campi della sublegislazione costituzionale, della legislazione ordinaria e della legislazione regolamentare, anche se ciò non significa che noi non dobbiamo occuparci della materia, quanto meno al fine di elaborare indicazioni per il Parlamento.

Ha ragione il deputato Gitti quando mette in rapporto Governo e corpo elettorale. Si tratta di un problema che abbiamo presente e che affronteremo quando tratteremo della legge elettorale.

Desidero richiamare l'attenzione del senatore Pasquino su come l'ipotesi da me formulata dell'istituto dell'autoscioglimento dopo due crisi di governo si ricolleggi ad una visione molto vicina a quella del deputato Gitti, cioè all'ipotesi di un collegamento più diretto tra corpo elettorale e Governo. Inoltre, se si stabilisse un principio di tal genere, bisognerebbe, evidentemente, prevedere una sanzione in caso di rottura del patto elettorale, che, a rigore, dovrebbe essere applicata dopo la prima rottura; forse, però, è preferibile una soluzione che consenta un ulteriore margine.

Come ho detto spesso volte, sono totalmente d'accordo con il senatore Pasquino nel dire che non sento la suggestione assoluta della stabilità. La stabilità è certamente un dato da mettere in rapporto con l'efficienza, non potendovi essere efficienza se non vi è stabilità, ma è anche vero che può esservi una stabilità inefficiente e che, quindi, occorre creare un contrappeso istituzionale, che io vedo nel potere del Presidente della Repubblica di sciogliere le Camere in presenza di un Governo che si riveli inefficiente rispetto alla soluzione dei problemi del paese.

Ritengo che rispetto ai problemi trattati oggi esista una larga base di convergenza, non sussistendo, ad esempio, le divergenze emerse in ordine alla questione del bicameralismo o del monocameralismo.

Voglio informare la Commissione che il Sottosegretario di Stato per la Presidenza del Consiglio dei ministri Amato, mi ha cortesemente comunicato che il Governo intende ripresentare (non so se nel testo precedente, ma non credo), il disegno di legge sulla riforma della Presidenza del Consiglio ed avrebbe piacere di stabilire un collegamento con la nostra Commissione. Naturalmente non ho dato una risposta né positiva né negativa. Ho subito avvertito, però, l'importanza della cosa e dei problemi che essa implica, riservandomi di parlarne in Commissione.

Vi è stato sempre accordo fra noi sul fatto che la Commissione non avrebbe dovuto intralciare i lavori delle Assemblee parlamentari ed anche in questo caso la nostra posizione non deve influire sull'ipotesi della presentazione del progetto legislativo in questione. Mi chiedo, tuttavia, se non sia il caso di rispondere che, non appena la Commissione avrà definito posizioni in ordine alla materia, ne darà comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri, che potrà tenerne conto, ove lo ritenga opportuno. Non so se si possa procedere in tal senso, in quanto ciò presupporrebbe che noi dilazionassimo la nostra risposta; non vorrei comunque che si aprisse una discussione su questo tema, che è molto delicato: non possiamo infatti chiedere al Governo di non presentare il proprio progetto di legge in attesa delle nostre decisioni. Pur essendo, la nostra, una Commissione incaricata di formulare delle proposte da sottoporre al Parlamento, è ovvio che, nel quadro di un corretto rapporto di reciproca collaborazione, i nostri orientamenti debbano essere comunicati al Governo. Pertanto, sono dell'avviso che nella riunione dell'Ufficio di Presidenza convocata per domani ed aperta a tutti i colleghi che intendano parteciparvi, sia opportuno cominciare a delineare qualche idea concreta circa i temi dibattuti in Commissione.

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA  
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI  
SUI PROBLEMI DELLE FONTI NORMATIVE

Seduta del 5 giugno 1984

*La Commissione esamina i contenuti di un elaborato, redatto in articoli, sui temi delle fonti normative e sui rapporti tra Parlamento e Governo in tema di normazione.*

*Il presidente Bozzi illustra la proposta di riforma dell'articolo 71 della Costituzione in cui si prevede l'innalzamento del quorum per l'esercizio dell'iniziativa popolare e l'obbligo per il Parlamento di adottare una pronuncia entro un dato termine. Alle obiezioni sulla mancata previsione del referendum popolare come sanzione per l'inosservanza del termine, Bozzi replica sottolineando la necessità di contemperare i principi della democrazia diretta con quelli della democrazia rappresentativa.*

*Sul potere di rinvio del Presidente della Repubblica, di cui all'articolo 74 della Costituzione, si prevede che le leggi rinviate per difetto di copertura finanziaria siano nuovamente approvate dalle Camere a maggioranza assoluta. Bozzi manifesta contrarietà verso ipotesi di riforma basate sulla trasformazione del potere di promulgazione in un potere di sanzione della legge, che altererebbe l'equilibrio tra i poteri costituzionali. Bozzi descrive la riforma dell'istituto referendario, evidenziando la diversità di contenuto tra la proposta di legge di cui è firmatario (C. n. 130) ed il documento predisposto per la Commissione nel quale si recepiscono gli orientamenti della sentenza 7 febbraio 1978, n. 16 della Corte costituzionale.*

*Le proposte di riforma relative al potere normativo del Governo prevedono un controllo parlamentare sui testi legislativi emanati nell'ambito dell'attività legislativa delegata (articolo 76), uno sviluppo del processo di delegificazione (nuovo articolo 77-bis), e una maggiore informazione delle Camere sugli accordi internazionali non soggetti a ratifica. Il presidente Bozzi presenta due proposte di riforma dell'articolo 77 della Costituzione, che contengono soluzioni alternative al problema della emendabilità dei decreti-legge. Bozzi dichiara il proprio favore per l'assoluta inemendabilità, rispetto all'ipotesi che prevede l'obbligo di indicare la decorrenza dell'efficacia temporale degli emendamenti approvati in sede parlamentare, ritenendo inammissibili solo gli emendamenti estranei all'oggetto.*

**Presidente.** L'ordine del giorno reca: «Discussione degli indirizzi sui temi concernenti le fonti normative».

Informo di aver presentato all'Ufficio di presidenza riservandomi di darne copia anche agli altri colleghi della Commissione, uno schema, redatto in articoli, di proposte concernenti i problemi delle fonti normative, che vorrei ora brevemente illustrare.

Una prima proposta riguarda l'articolo 71 della Costituzione e prevede di sostituire l'ultimo comma con il seguente:

«Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi mediante la proposta, da parte di almeno centomila elettori, di un progetto redatto in articoli.

La legge prevede le modalità dell'iniziativa da parte di un comitato promotore. Un delegato del comitato promotore può partecipare, senza diritto di voto, alle sedute di Commissione o di Assemblea in cui si discuta il progetto.

Il Parlamento deve esprimersi entro 18 mesi dalla presentazione del progetto, eventualmente anche attraverso l'approvazione di un testo modificato».

È evidente come l'ultima parte di tale mia proposta differisca da altre soluzioni che pure sono state avanzate in questa sede e, in particolare, da quella sostenuta dal collega Barbera, la quale prevede il diritto dell'iniziativa popolare a divenire operante qualora il Parlamento non si pronunci entro un certo termine, configurando in sostanza un diritto di decisione diretta del popolo.

**Pasquino.** La sua proposta, però, onorevole Presidente, non prevede alcuna sanzione nel caso in cui il Parlamento non si esprima entro i diciotto mesi. Sarebbe opportuno configurare l'ipotesi del *referendum* popolare sull'iniziativa, una volta trascorso infruttuosamente il termine in questione.

**Presidente.** Comprendo la sua preoccupazione, ma devo dire che non sarebbe questo il solo caso di norma priva di sanzione. Senza contare, inoltre, che le inadempienze del Parlamento sono comunque complessivamente sottoposte al vaglio dell'elettorato.

Tornando all'articolato, che ho iniziato ad illustrare alla Commissione, ritengo che l'articolo 74 della Costituzione possa essere così modificato:

«Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può, con messaggio motivato alle Camere, chiedere una nuova deliberazione. Se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata.

L'approvazione delle Camere deve avvenire a maggioranza assoluta dei loro componenti se la legge è stata rinviata dal Presidente della Repubblica per violazione dell'ultimo comma dell'articolo 81».

Come è noto, altre proposte di modifica dell'articolo 74 prospettano l'attribuzione di poteri più incisivi al Presidente della Repubblica, fino a consentire il diniego della promulgazione. Io sono contrario a tale ipotesi, poi-

ché ritengo che essa tradurrebbe il potere di promulgazione in un potere di sanzione della legge.

Per quanto riguarda il *referendum* popolare abrogativo, propongo la seguente riformulazione dell'articolo 75 della Costituzione:

«È indetto *referendum* popolare per deliberare l'abrogazione di una legge o di un atto avente valore di legge, o di loro singole norme aventi carattere di autonomia, quando lo richiedono cinque consigli regionali o un numero di elettori pari ad almeno il due per cento del corpo elettorale.

Non è ammesso il *referendum* per le leggi costituzionali e per le disposizioni legislative costituzionalmente vincolate, per le leggi di bilancio o impositive di tributi, per le leggi di amnistia e di indulto, per le leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, e per le disposizioni legislative producenti effetti strettamente collegati con l'ambito operativo delle leggi precedentemente indicate. È del pari inammissibile la richiesta di *referendum* che, avendo per oggetto l'abrogazione di singole norme di una legge, si risolva nel porre in essere una legge diversa da quella esistente».

Il primo periodo di tale comma riproduce il testo della nota sentenza della Corte costituzionale. Il secondo periodo si riferisce invece al caso in cui, attraverso l'abrogazione di una legge, se ne ponga in essere una nuova, perché il *referendum* deve essere abrogativo e non propositivo.

«La proposta soggetta a *referendum* è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

La legge determina le modalità di verifica dell'ammissibilità delle richieste di *referendum*, da effettuarsi dalla Corte costituzionale, su richiesta dei promotori, in data precedente alla raccolta delle adesioni. Disciplina altresì le modalità di attuazione dei *referendum*».

Il comma che ho testé letto è molto incisivo perché, come sapete, capovolge la situazione vigente. Infatti, mentre oggi devono essere raccolte prima tutte le firme, per poi iniziare la procedura e andare alla Corte costituzionale, nel progetto si propone di andare alla Corte costituzionale per la dichiarazione di ammissibilità o di inammissibilità del *referendum*, per poi seguire tutte le procedure necessarie. Questa norma viene proposta non solo per economia di tempo, ma anche per esigenze di tranquillità dell'opinione pubblica: se un *referendum* non è ammissibile, è inutile fare propaganda per raccogliere firme. Come ho già detto, l'articolo recepisce fedelmente la nota sentenza della Corte costituzionale.

**Gallo.** Chiedo di parlare.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Gallo.** L'articolo è estremamente chiaro ed ha il pregio di tradurre in norma di legge una decisione estremamente importante della Corte costi-

tuzionale; tuttavia presenta alcuni aspetti che danno adito a perplessità, come era avvenuto per la sentenza della Corte costituzionale a cui è stato fatto riferimento.

Innanzitutto, l'espressione «singole norme aventi carattere di autonomia» è forse dotata di una latitudine interpretativa eccessiva, tanto più che questa parte dell'articolo deve essere posta in relazione con l'ultima parte del secondo comma, laddove si afferma che «è del pari inammissibile la richiesta di *referendum* che, avendo per oggetto l'abrogazione di singole norme di una legge, si risolva nel porre in essere una legge diversa da quella esistente». Io capisco perfettamente la *ratio* del divieto, che condivido in pieno; però, a seconda dell'ampiezza che si attribuisce alla nozione di «norme aventi caratteri di autonomia», quest'ultima parte ha conseguentemente una maggiore o una minore ampiezza.

Ritengo quindi opportuna una precisazione del concetto di «autonomia», in modo da riferirlo all'ultima parte del secondo comma, di cui condivido pienamente l'ispirazione.

**Rumor.** Chiedo di parlare.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Rumor.** Sono contrario all'idea che l'iniziativa popolare possa essere esercitata sulla base di almeno centomila elettori. Ritengo infatti che numerosissime richieste, anche modeste e comunque di scarsissimo rilievo, potrebbero affollare le Camere, dopo di che i 18 mesi previsti non sarebbero certamente sufficienti per affrontare le decine di proposte di legge eventualmente poste in essere da centomila elettori. In altri termini, le Camere potrebbero trovarsi nella impossibilità materiale di esaminare le richieste scaturite da un così basso numero di elettori. In queste condizioni, qualsiasi piccolo interesse locale, come la formazione di una provincia, può far nascere una proposta di legge con una facilità estrema.

**Presidente.** Credo che il suo rilievo abbia un qualche fondamento in relazione al sistema che viene delineato successivamente, poiché oggi sono sufficienti, per assumere una iniziativa legislativa, cinquantamila elettori. Mi corre l'obbligo a questo punto di fare una notazione di carattere generale, vale a dire che tutte le indicazioni numeriche hanno un valore relativo.

**Pasquino.** Chiedo di parlare.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Pasquino.** Mi sembra che, andando verso la delegificazione e vedendo la questione nel contesto più ampio nel quale sembra muoversi il Presidente Bozzi, il numero di centomila elettori che assumano una iniziativa legislativa non dovrebbe creare problemi, nel senso che le proposte potrebbero

essere rapidamente affrontate da un Parlamento che si occupasse soltanto di grandi leggi. Tenderei quindi a non elevare tale soglia; tendenzialmente, non la eleverei neanche per la richiesta di *referendum* abrogativo, anche se in tal caso sono meno rigido. Infatti, il 2 per cento del corpo elettorale corrisponde quasi a un milione di elettori, che diventeranno rapidamente più di un milione alla luce delle tendenze demografiche. Ciò significherebbe che le minoranze non avrebbero accesso al *referendum* abrogativo: non è facile raccogliere cinquecentomila firme e soltanto alcuni grossi partiti, i quali per altro potrebbero far ricorso a strumenti diversi, potrebbero raccoglierne un milione.

Mi chiedo se non sia possibile inserire nell'articolo 75 anche la previsione del *referendum* deliberativo, nel senso di chiarire che su determinate questioni si possa scegliere attraverso il *referendum*.

**Presidente.** Tale tipo di *referendum* è previsto in altra parte del progetto.

**Pasquino.** Vorrei dire all'onorevole Pontello che non mi sto preoccupando di scelte relative ad esempio alla pace o alla guerra, ma di scelte di altro tipo, come quelle relative al nucleare.

**Presidente.** Il *referendum* deliberativo in ogni caso non potrebbe riguardare questioni come quelle relative alla pace e alla guerra. Io sarei orientato a seguire la Costituzione spagnola, che prevede l'indizione del *referendum* da parte del Governo, con l'autorizzazione del Parlamento. Capisco bene che si possono creare delle situazioni in cui il rapporto fiduciario sia superato da fatti nuovi, estranei ad esso: in tali ipotesi lo stesso Governo o la maggioranza governativa potrebbero avere interesse a verificare, non su una legge ma su un determinato problema, la volontà popolare.

Per quanto riguarda le cifre, è vero che nel testo di una proposta di legge che avevo presentato alla Camera ho mantenuto la cifra di cinquecentomila elettori, ma si trattava di una proposta di legge ordinaria, che non modificava quindi la Costituzione. Il problema, comunque, è aperto.

**Gallo.** Signor Presidente, mi rendo conto che trovare una soluzione in merito a questo problema è molto difficile. Ritengo, comunque, che – così come è avvenuto nella prassi – una o più norme esistenti inserite in un certo testo possano essere richiamate per connessione di materia.

Un simile criterio renderebbe, a mio avviso, molto più agevole l'interpretazione dell'ultima parte del secondo comma dell'articolo 75.

**Ruffilli.** Chiedo di parlare.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Ruffilli.** A proposito degli articoli 71 e 74, a me sembra che la sua proposta, Presidente, si muova nella logica di fissare alcuni principi lasciando

insoluto però il problema di eventuali sanzioni a seguito di una lesione degli stessi.

Mi rendo conto che, in realtà, attraverso l'articolo 71 si ripropone il problema (per altro già accennato dal senatore Pasquino) dei *referendum* propositivo. Tuttavia, ho l'impressione che, tenendo conto della prassi e dei tempi di lavoro seguiti dal nostro Parlamento, l'ultimo comma dell'articolo 71 rischia di restare solamente una indicazione. Pertanto, mi chiedo se non sia il caso di indicare qualche tipo di sanzione nel caso che un progetto di legge non sia stato preso in considerazione dal Parlamento entro i 18 mesi indicati dalla norma.

Al riguardo, mi permetto di ricordare la mia precedente proposta normativa in materia: «le proposte di legge di iniziativa popolare devono essere prese in esame e approvate o respinte dagli organi legislativi entro due anni dalla loro presentazione. Trascorso inutilmente tale biennio le proposte di legge devono essere obbligatoriamente sottoposte a *referendum* popolare».

Certamente, pure la mia proposta vuole essere puramente indicativa, anche perché per la questione relativa al *referendum* la Commissione avrà modo di approfondire ulteriormente i vari aspetti.

**Presidente.** Il problema della sanzione potrebbe essere considerato sotto l'aspetto del silenzio con un valore negativo, nel senso cioè che, una volta trascorsi infruttuosamente i 18 mesi senza che il Parlamento si sia espresso, la proposta di legge si intenderebbe respinta.

Ma la questione è anche un'altra e cioè quella di prevedere una combinazione del principio referendario di democrazia diretta con il principio rappresentativo, senza operare alcuna prevaricazione nei confronti del principio referendario.

**Ruffilli.** A proposito dell'articolo 74, nel testo che ella ha proposto, Presidente, credo che vi sia l'esigenza di dare maggiore forza a quegli interventi che siano in grado di favorire il rispetto dell'ultimo comma dell'articolo 81 della Costituzione. Io ritengo che il requisito fissato nell'ultimo comma dell'articolo 81 della Costituzione sia, in realtà, uno di quegli elementi costitutivi della validità e dell'esistenza della legge stessa. In questo contesto non mi sembra accettabile l'idea che la Camera possa impunemente violare il principio dell'articolo 81 con una nuova deliberazione, pur se presa a maggioranza assoluta. Le modalità per rafforzare l'attuazione dell'ultimo comma dell'articolo 81 possono essere varie. Noi ne abbiamo indicate alcune, ma indubbiamente ce ne sono altre.

Sta di fatto che il secondo comma dell'articolo 74, che io considero una specie di sanatoria normativa, desta in me forti perplessità, in quanto concretamente si rischia di consentire una lesione di quello che è e che non può non diventare un principio costitutivo per l'esistenza stessa della legge: la necessità della copertura della spesa.

**Presidente.** Si può anche pensare che il Governo su tali questioni, cioè sulla politica finanziaria in genere e sull'applicazione concreta, possa porre quella che oggi comunemente si chiama «questione di governo».

Sta di fatto che ad un certo momento ci vuole che qualcuno sia responsabile a dirimere un eventuale conflitto. Questa responsabilità potrebbe essere data al Presidente della Repubblica, dando così al Capo dello Stato un potere di sanzione, anche se tale previsione normativa non sarebbe scevra di pericoli. Se, al contrario, prevalesse l'idea che a dirimere l'eventuale conflitto debba essere la Camera, in questo caso la decisione non potrebbe essere adottata che a maggioranza assoluta o con un *quorum* ancora più elevato... Quale che sia la soluzione, ci deve essere senz'altro un organo deputato a dirimere il conflitto.

**Ruffilli.** Anche a me era sembrata possibile la scelta dell'ipotesi della maggioranza qualificata, ma ho riflettuto sul fatto che la prassi parlamentare ci insegna come ciò non sempre costituisca un deterrente. Basti pensare alle amplissime maggioranze che si determinano in occasione del voto sulle cosiddette leggi. Occorre fare i conti con il fatto che in Parlamento si è sempre dato luogo ad una interpretazione lassista dell'ultimo comma dell'articolo 81 della Costituzione e che, quindi, il problema può essere risolto solo attraverso meccanismi che offrano solide garanzie.

**Gallo.** Mi consenta, signor Presidente, di formulare una brevissima notazione in ordine alla disputata questione della sanzione. Ho l'impressione che si tratti di uno pseudo-problema, in quanto la legge emanata in mancanza di copertura, ancorché sia stata seguita la procedura prevista dal testo del secondo comma dell'articolo 74 della Costituzione che il Presidente ha proposto, sarebbe efficace, ma non valida, potendone essere eccepita la illegittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale, nel qual caso l'invalidità avrebbe effetto *ex tunc*.

**Presidente.** Poiché, però, la possibilità del ricorso alla Corte costituzionale è connessa all'instaurarsi di una lite, non è sempre facile che l'ipotesi si determini.

**Gallo.** Ritengo che direttamente o indirettamente, se una legge non rileva di fronte ad una corte di giustizia, è come se non ci fosse.

**Presidente.** Passo ora a dare lettura della mia proposta di nuova formulazione dell'articolo 76 della Costituzione:

«L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti.

Le forme del controllo parlamentare sui testi normativi emanati dal Governo nell'esercizio dell'attività legislativa delegata sono stabilite nella legge di delegazione».

Le disposizioni contenute nel secondo comma del testo di cui ho dato ora lettura tendono a risolvere il problema più volte presentatosi della mancanza di una forma di controllo parlamentare sui testi normativi emanati dal Governo nell'esercizio dell'attività legislativa delegata. La soluzione da me prescelta non individua criteri generali di controllo, ma lascia al Parlamento la possibilità di fissarli di volta in volta.

Per quanto riguarda l'importante questione della decretazione di urgenza, propongo due possibili ipotesi di riformulazione dell'articolo 77 della Costituzione. La prima di esse è la seguente:

«Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

In casi straordinari di necessità e di urgenza il Governo può adottare provvedimenti provvisori con forza di legge relativi ad un oggetto specifico ed omogeneo. Il Governo deve, il giorno stesso, presentare il decreto alle Camere chiedendone la conversione in legge. Le Camere, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

La legge di conversione deve espressamente indicare la decorrenza dell'efficacia temporale degli emendamenti apportati in sede parlamentare al decreto-legge. Non sono ammessi emendamenti estranei all'oggetto del decreto. I regolamenti parlamentari stabiliscono procedure che consentano alle Camere di esprimersi comunque sulla conversione o non conversione del decreto-legge entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione.

Il decreto-legge perde efficacia sin dall'inizio in caso di denegata conversione in legge entro il termine di cui al precedente comma. Possono tuttavia essere regolati con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

Con lo strumento del decreto-legge non si può conferire deleghe legislative, regolare rapporti giuridici sorti sulla base di decreti-legge non convertiti, autorizzare la ratifica di trattati internazionali, approvare bilanci o consuntivi, provvedere in materia costituzionale ed elettorale, adottare disposizioni che riproducano sostanzialmente il contenuto di decreti non convertiti in legge nei sei mesi precedenti».

La seconda ipotesi di modifica dell'articolo 77 della Costituzione, che intendo sottoporre all'attenzione dei colleghi, prevede la seguente ed alternativa formulazione del terzo comma dell'articolo testé letto:

«Le Camere possono convertire o non convertire in legge il decreto adottato dal Governo a norma del precedente comma, ma non possono modificarne il testo. I regolamenti parlamentari stabiliscono procedure che consentano alle Camere di esprimersi comunque sulla conversione entro 60 giorni dalla pubblicazione del decreto-legge».

Su tali due ipotesi, l'una favorevole alla emendabilità (sia pur limitata) dei decreti-legge da parte delle Camere in sede di conversione e l'altra favorevole alla non emendabilità, ritengo che la Commissione possa riflettere e discutere. Io propenderei per la seconda soluzione, che mi pare più coerente con la logica di un decreto-legge; anche perché l'inammissibilità degli emendamenti estranei all'oggetto del decreto è pur sempre una disposizione elastica e duttile e quindi può dare luogo ad una interpretazione non troppo rigorosa. Ricordo peraltro che si è svolto un lungo e ben riuscito dibattito sull'argomento presso la I Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati e taluno ha osservato che vietando in maniera assoluta l'emendabilità si corre il rischio di far decadere un decreto-legge che altrimenti sarebbe approvato.

Io preferirei la tesi più rigorosa: la questione, comunque, dovrà essere meditata.

**Gallo.** La seconda soluzione rischierebbe di comprimere terribilmente l'esecutivo.

**Pasquino.** Mi chiedo se non sia il caso di rafforzare i concetti di straordinaria necessità, urgenza e omogeneità del decreto-legge, aggiungendo la parola: «assoluta» prima di: «necessità ed urgenza».

Mi chiedo anche se non sia il caso di stabilire un limite quantitativo al numero dei decreti-legge.

**Gallo.** Questa previsione sarebbe contro la *ratio* dell'istituto.

**Presidente.** Purtroppo, non è possibile porre un limite quantitativo alla necessità assoluta e urgente!

**Scoppola.** Un tale limite sarebbe contro la logica dell'istituto. Faccio presente che siccome i senatori presenti debbono rientrare in aula, dove è in discussione il famoso decreto-legge (tanto per restare in materia), sarebbe a mio avviso opportuno completare l'illustrazione di carattere generale sull'elaborato presentato dal Presidente.

**Presidente.** Concordo con quanto sostenuto dal senatore Scoppola ed esprimo l'avviso che sia opportuno esaminare soltanto la parte del mio elaborato relativa alla normazione.

Due articoli affrontano il problema dei rapporti fra legge e regolamento, sulla base di un potere di autorizzazione delle Camere al Governo.

L'articolo 77-*bis* è così formulato:

«Le Camere, ciascuna a maggioranza assoluta dei suoi membri, possono autorizzare il Governo, per un tempo definito, ad emanare regolamenti in materie precedentemente disciplinate da una o più leggi ordinarie».

Quest'ultima previsione evita l'indicazione di materie, che potrebbe dar

luogo ad un contenzioso presso la Corte costituzionale. Per questo, ho previsto l'«aggancio» ad una materia già indicata da una legge esistente.

L'articolo così prosegue: «All'atto dell'entrata in vigore del regolamento cessano di avere vigore le disposizioni legislative indicate nella legge di autorizzazione».

Ciò significa che, in sostanza, il regolamento autorizzato da una legge ha forza abrogatrice di disposizioni legislative.

L'articolo prosegue ancora: «Entro il termine fissato nella legge di autorizzazione il Governo predispose lo schema del regolamento e ne informa le Camere, che possono, a norma di regolamento, apportarvi emendamenti o revocare l'autorizzazione» (si tratta di dispositivi di sicurezza, di garanzia).

È prevista poi una norma di carattere generale per i regolamenti: «L'autorizzazione non è necessaria per i regolamenti di esecuzione di leggi, che sono emanati dal Governo, oppure, quando non sia richiesta una disciplina uniforme per tutto il territorio nazionale, dalle regioni a norma dell'ultimo comma dell'articolo 117».

**Barbera.** È una norma transitoria per la delegificazione, o è una norma a effetti permanenti?

**Presidente.** Occorre un'autorizzazione di volta in volta, ma non si tratta di una norma transitoria.

**Gallo.** Forse l'espressione: «per un tempo definito» può dare questa impressione di transitorietà.

**Presidente.** Quell'espressione significa che il Governo deve provvedere entro un determinato termine.

**Gallo.** L'impressione di transitorietà verrebbe a cadere, dicendo: «in tempo definito», oppure: «entro un tempo definito».

**Presidente.** È una forma di delegificazione, perché il Governo è autorizzato ad incidere su una legge ordinaria precedente attraverso un regolamento: l'autorizzazione non è permanente, ma vale per un tempo definito, con possibilità di controllo e di revoca.

**Pasquino.** All'ultimo comma si stabilisce che l'autorizzazione non è necessaria per i regolamenti di esecuzione di leggi: non è possibile prevedere la stessa possibilità per le norme della Comunità economica europea, che in qualche modo debbono essere tradotte nel nostro ordinamento?

**Presidente.** A mio avviso, è possibile. Ne terrò conto per la formulazione definitiva della mia proposta.

**Rumor.** È un concetto molto giusto.

**Presidente.** L'articolo 80 riguarda i trattati internazionali:

«Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi.

Ogni altro accordo di natura internazionale è portato dal Governo a conoscenza delle Camere entro trenta giorni prima che cominci a produrre i suoi effetti, o comunque entro sei mesi dalla stipula».

Attraverso questo secondo comma si cerca di risolvere il problema relativo a certi tipi di accordi, che oggi sfuggono completamente all'esame del Parlamento.

«Adempite le procedure di cui ai commi precedenti, l'ordinamento giuridico italiano assicura piena ottemperanza ai trattati internazionali debitamente conclusi» (è questa una esigenza largamente sentita da tutta la dottrina internazionalistica).

**Barbera.** Chiedo di parlare.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Barbera.** Oggi accade che trattati internazionali di secondaria importanza debbano necessariamente essere portati all'esame del Parlamento, con tutta la procedura che ciò comporta, mentre accordi stipulati in via semplificata non vengono nemmeno portati a conoscenza delle Camere.

Ho pensato ad una formula (mi riservo di illustrarla in una delle prossime sedute) che consenta l'esame in via eventuale di tutti i trattati internazionali, alleggerendo il Parlamento dall'esame dei trattati internazionali di secondaria importanza.

**Presidente.** Esamineremo senz'altro la formula che verrà proposta dall'onorevole Barbera.

**Barbera.** Il problema è di contenuto: a mio avviso, occorre portare a conoscenza delle Camere tutti i trattati internazionali e rendere eventuale l'esame delle Camere stesse, ovviamente su richiesta di un certo numero di deputati.

**Ruffilli.** Chiedo di parlare.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Ruffilli.** Desidero intervenire sull'intero progetto nella prossima seduta, al fine di procedere ad alcune puntualizzazioni. Per il momento, vorrei sottoporre all'attenzione del Presidente due elementi.

Innanzitutto, l'articolo 77-*bis* proposto dal Presidente rappresenta un modo «soffice» per affrontare il problema della delegificazione. Vorrei richiamare l'attenzione dei colleghi sul fatto che forse per questa via noi rischieremo di accrescere una serie di complicazioni già esistenti. Mi rendo conto che forse non possiamo prendere come modello di raffronto quello francese, che prevede l'individuazione di una serie di materie oggetto di delegificazione; ho tuttavia l'impressione che con il tipo di sistema proposto con l'articolo in esame, mentre noi garantiamo un adeguato controllo, a livello parlamentare, sull'esercizio di questo potere, probabilmente veniamo anche a togliere un po' di organicità alla possibilità di azione dell'esecutivo. In ogni caso, si tratta di un argomento su cui sarà utile ritornare.

Per quanto riguarda l'articolo 80 del «progetto Bozzi», ella, Presidente, sicuramente è a conoscenza dell'esistenza di proposte avanzate dal nostro gruppo. Personalmente, sarei favorevole alla linea poc'anzi indicata dal collega Barbera; ritengo, infatti, che il problema sia quello di sottoporre ad una valutazione del Parlamento alcuni trattati ed alcuni accordi prima della stipula. In quest'ambito a me pare che si potrebbero risolvere due ordini di problemi. Il primo concerne il discorso della legge di autorizzazione; il secondo riguarda la previsione di consentire al Parlamento di pronunciarsi prima che alcuni accordi acquistino efficacia. Penso che il modello adottato per la recente stipula del nuovo Concordato possa essere esteso ad altri tipi di accordi di natura internazionale.

**Rumor.** Chiedo di parlare.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Rumor.** In base alla mia esperienza di ex Presidente del Consiglio e di ex Ministro degli affari esteri, desidero ricordare in questa sede che per due dei trattati internazionali di maggiore rilevanza (quello stipulato con l'Austria e quello stipulato con la Jugoslavia anni fa) il Governo presentò i relativi progetti al Parlamento per la discussione, prima della loro firma, ovviamente rimanendo il Governo poi arbitro di tener conto o meno delle indicazioni emerse nel dibattito alle Camere.

**Presidente.** Desidero assicurare la Commissione che lo schema delle proposte sarà esaminato anche alla luce delle risultanze oggi emerse dal dibattito e successivamente sarà inviato in copia a tutti i membri della Commissione, insieme con gli altri schemi presentati da alcuni gruppi politici.

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA  
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI  
IN MORTE DEL SENATORE BISAGLIA

Seduta del 28 giugno 1984

*Il presidente Bozzi esprime commozione e dolore per la scomparsa improvvisa del senatore Antonio Bisaglia, membro della Commissione per le riforme istituzionali, coinvolto in un tragico incidente il 24 giugno 1984. La sensibilità per i problemi istituzionali, la consapevolezza della necessità di revisioni per migliorare il funzionamento della democrazia italiana, unitamente al ruolo di capogruppo dei senatori della Democrazia cristiana, testimoniano l'importanza della partecipazione di Bisaglia alla Commissione per le riforme istituzionali. Bozzi rievoca le doti pragmatiche, quasi manageriali, di Bisaglia e la sua capacità di mediazione nelle vicende politiche più complesse.*

*Il senatore Ruffilli, a nome del gruppo della Democrazia cristiana, interviene per associarsi al cordoglio espresso dal presidente.*

**Presidente.** Un altro membro della nostra Commissione, Toni Bisaglia – consentitemi di ricordarlo col nome col quale ci era familiare – ci ha lasciati, rapito dalla morte improvvisamente, in circostanze che definirei assurde, mentre si concedeva un momento di riposo dopo le recenti, accese battaglie elettorali.

Il fatto che un uomo come Bisaglia fosse stato chiamato a far parte della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali attesta non soltanto l'importanza che il partito a cui apparteneva attribuisce alla nostra Commissione, ma anche la sensibilità dell'uomo per i problemi istituzionali, la sua consapevolezza della necessità di giuste revisioni per migliorare il funzionamento della difficile democrazia italiana. È vero, Bisaglia non prese mai la parola in Commissione nei dibattiti che si sono susseguiti. Credo che la sua formazione culturale e spirituale lo facesse rifuggire dai discorsi generali, qualche volta astratti, cari ai dottrinari puri, e dalle sistemazioni teoriche. Egli era portato dalla sua natura alla concretezza delle scelte, anche se di necessità – qualche volta – compromissorie. Infatti, tutte le forze politiche e i commentatori hanno riconosciuto in lui una spiccata tendenza pragmatica, quasi manageriale.

Egli disponeva di un genuino talento nel valutare uomini e situazioni e nell'intravedere e proporre nelle vicende politiche, anche le più complesse, la via dell'incontro e della mediazione. Uno squisito fiuto politico lo accompagnò sempre nella sua carriera che egli costruì da sé, con tenacia, pietra su pietra. Eminente uomo nel suo partito, saggio amministratore, parlamentare alla Camera e al Senato, ministro fattivo. Lo ricordiamo con rimpianto: egli ci sarebbe stato di grande utilità, ne sono sicuro, nella fase dei lavori che ci attende, fase non facile, di scelte e di conclusioni.

Rinnovo alla famiglia e al partito della democrazia cristiana i sentimenti di cordoglio della Commissione che ho l'onore di presiedere e miei personali.

**Ruffilli.** Chiedo di parlare.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Ruffilli.** Signor Presidente, a nome del gruppo della democrazia cristiana la ringrazio molto per il ricordo che ha voluto dedicare al senatore Bisaglia. Ella ha saputo interpretare i sentimenti del mio partito che ha perso una delle presenze più prestigiose all'interno di questa Commissione e un punto di riferimento importante per quanto riguarda la capacità di comporre la dimensione tecnico-istituzionale con quella più squisitamente politica.

È vero, Antonio Bisaglia non ha potuto parlare in questa Commissione; ma ha saputo dare un notevole apporto nelle riunioni preparatorie del nostro gruppo, una lezione alla quale la democrazia cristiana conta di restare fedele.

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA  
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

SULL'INCONTRO CON UNA DELEGAZIONE  
DELLA CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE REGIONI

Seduta dell'11 luglio 1984

*La Commissione accoglie la richiesta di audizione formulata dalla Conferenza dei presidenti delle regioni. Nel discorso introduttivo, il presidente Bozzi comunica alcuni orientamenti emersi nei lavori della Commissione sui temi del Parlamento e delle fonti normative, richiamando la sua proposta di riservare una quota del Senato ai rappresentanti delle regioni. La Conferenza dei presidenti delle regioni presenta un documento che viene illustrato nella seduta prima di procedere alla discussione, alla quale partecipa il presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali, senatore Cossutta. Gli interventi si incentrano sul mantenimento del sistema bicamerale, sulla trasformazione della seconda Camera in «Camera delle regioni» e sui poteri normativi delle regioni.*

**Presidente.** L'ordine del giorno reca: «Incontro con una delegazione della Conferenza dei Presidenti delle regioni».

Desidero, innanzitutto, dare il benvenuto alla delegazione della Conferenza dei Presidenti delle regioni e al Presidente della Commissione per le questioni regionali che, come voi sapete, è l'unica Commissione bicamerale di cui fa cenno la Costituzione, all'articolo 126. La Conferenza dei Presidenti delle regioni aveva espresso da tempo il desiderio di essere ascoltata, ed io avevo comunicato che non avevamo ancora direttamente affrontato il tema delle autonomie locali e che forse un incontro sarebbe stato opportuno in relazione, appunto, alla messa all'ordine del giorno di tale tema. Mi è stata invece prospettata l'opportunità di un incontro immediato in quanto l'interesse della Conferenza è rivolto anche alla normazione ed al ruolo che le regioni possono svolgere nel sistema delle fonti normative e, soprattutto, nella struttura del Senato. Abbiamo quindi affrettato i tempi, ma ciò non toglie che possano aversi altri incontri in futuro se dovessero rivelarsi necessari.

Com'è mio costume, intendo brevemente informare i membri della delegazione circa i punti che sono emersi nel dibattito, poiché, in realtà, su nes-

sun tema c'è stata ancora una decisione: c'è stata fino ad ora una prospettazione di tesi, qualche volta convergenti, talvolta divergenti; le conclusioni potremo trarle alla ripresa, dopo le ferie estive.

Salvo la posizione espressa dai colleghi Riz e Fosson, a me non sembra che in Commissione sia emersa una tesi favorevole ad una Camera delle regioni. Premesso che questione pregiudiziale resta se si debba addivenire o meno ad un sistema bicamerale, questo è stato prospettato da alcuno – esattamente dal Presidente – seguendo un'indicazione del Mortati, cioè quella di riservare una quota del Senato a rappresentanti delle regioni. Secondo questa prospettazione, il Senato si articolerebbe in tre quote: una riservata ai rappresentanti delle regioni, attraverso l'elezione da parte di un corpo elettorale di secondo grado, una agli eletti direttamente dal popolo ed un'altra a senatori che io ho chiamato permanenti, cioè sia quelli di diritto sia quelli di nomina presidenziale, in misura variabile. Quella prospettata non sarebbe, evidentemente, la Camera delle regioni, ma queste esplicherebbero, sia pure attraverso una quota, la loro influenza, la loro rilevanza.

Quanto all'elettorato, le ipotesi sono due: o i consigli regionali si riuniscono e col rispetto delle minoranze eleggono un certo numero di consiglieri regionali a senatori; o un corpo elettorale di secondo grado, più allargato, costituito dai consiglieri provinciali e dai sindaci dei capoluoghi di provincia, procederebbe a questa elezione.

In definitiva, questa prospettazione di un Senato per quote è volta a rispondere all'esigenza di un collegamento con le autonomie.

Sempre qualora si addivenga ad un sistema bicamerale differenziato, è stato anche prospettato che un certo numero di regioni possano richiamare una legge approvata dalla Camera per sottoporla anche all'esame ed all'approvazione da parte del Senato (tesi prospettata – mi sembra di ricordare – dal partito comunista e dalla sinistra indipendente).

In tema di normazione è stato altresì prospettato che quando le regioni prendono l'iniziativa di disegni di legge riguardanti materia nazionale debbano avere una loro voce in Parlamento (non in aula, ma certamente in Commissione). Non aver previsto ciò è senz'altro una lacuna dell'attuale sistema, perché si riconosce una potestà d'iniziativa legislativa senza, però, prevederne un «patrocinatore» (e la stessa osservazione varrebbe anche per l'iniziativa popolare).

Sempre in tema di normazione, si è pensato ad una vasta delega alle regioni per l'attuazione delle leggi nazionali quando questa non comporti un'attuazione uniforme per tutto il territorio: quando, cioè, vi è un'esigenza di differenziazione a livello regionale si può pensare ad un più largo decentramento normativo.

*Bozzi conferma il proprio favore per un bicameralismo differenziato. Si associa alla proposta del senatore Ruffilli di riservare alle autonomie locali l'elettorato passivo per la seconda Camera, ritenendo la «Camera delle regioni»*

*in contrasto con la struttura fondamentale dello Stato che in base all'articolo 5 della Costituzione è decentrato a livello regionale e non federativo. Nel campo del sistema delle fonti normative, Bozzi imputa le difficoltà di una corretta applicazione di norme tuttora valide (articoli 117, primo comma, e 119 della Costituzione) al grave ritardo con cui l'ordinamento regionale è stato realizzato rispetto alla previsione costituzionale, sostenendo la necessità di una rielaborazione dell'articolo 117 della Costituzione nella parte che concerne le materie di competenza primaria delle regioni.*

**Presidente.** Se consentite, vorrei anch'io esprimere molto brevemente la mia opinione. Poiché sono favorevole ad un bicameralismo differenziato, sono personalmente convinto che la struttura del Senato debba tener conto – uso un'espressione cauta – del sistema delle autonomie (in ciò sono d'accordo con il collega Ruffilli e con altri che non si limitano solo alle regioni); e penso che una soluzione, sia pure subordinata, potrebbe essere quella testé prospettata dal collega Ruffilli, consistente nel tener conto delle esperienze, delle competenze regionali in sede di elettorato passivo qualora si addivenisse all'idea, prospettata dai rappresentanti del gruppo democratico, cristiano e da altri, di configurare delle categorie di eleggibili. Tale ipotesi sarebbe ben lontana da quella della Camera delle regioni, ma costituirebbe comunque un mezzo di collegamento, in funzione mediatrice, delle varie ipotesi.

Riprendendo una domanda posta dalla senatrice Tedesco Tatò vorrei chiedere se questa Camera delle regioni si dovrebbe inserire nel bicameralismo perfetto esistente, oppure dovrebbe essere qualcosa di differenziato rispetto alla Camera dei deputati e, in questa seconda ipotesi, in cosa dovrebbe consistere la differenziazione. Personalmente non sono favorevole ad una Camera delle regioni, intendendo queste ultime come istituzioni, poiché ritengo che essa sarebbe in contrasto con la realtà italiana: questo mi pare un dato importante perché credo che tutte le riforme che noi proporremo dovranno avere una grande aderenza alla società, alla cultura, alla tradizione italiana.

Mi sembra che la Camera delle regioni, intese come istituzioni, non sarebbe molto in armonia con l'articolo 5 della Costituzione che è uno dei principi fondamentali su cui si basa la nostra Repubblica, dal momento che potrebbe prospettare, sia pure come pericolo, un lento scivolamento di fatto verso uno Stato federale, che proprio l'articolo citato esclude in maniera perentoria: la nostra Commissione non è certo abilitata a modificare queste strutture fondamentali.

Per quel che riguarda l'articolo 117 della Costituzione, credo che dovremmo riflettere su di esso e forse non tanto sul primo comma, quanto sui successivi, riguardanti la definizione delle materie che ricadono sotto la competenza primaria delle regioni, anche alla luce delle sentenze in materia della Corte costituzionale. Ho escluso in linea di massima il primo comma dell'articolo perché mi pare scritto bene. Ricordo che in sede di Assemblea costituente, su suggerimento di un mio amico al quale sono

molto affezionato e che porta come me la barba, fu inserito l'aggettivo «fondamentali», che voleva avere un valore riduttivo, non amplificativo dei poteri di legiferazione statale, nel senso che si stabilì che lo Stato deve intervenire nelle leggi-cornice per ciò che attiene ai fondamenti, mentre tutta la costruzione successiva deve essere rimessa alle regioni.

In realtà, dobbiamo constatare che lo Stato ha esorbitato spesso dai limiti delle sue competenze: il Parlamento emana leggi-cornice troppo dettagliate, occupandosi di materie che non dovrebbero ricadere nella normazione legislativa, ma potrebbero essere affidate ad un atto amministrativo o addirittura ad una circolare. Pertanto, per ciò che concerne il primo comma dell'articolo 117 della Costituzione, non si tratta tanto di modificarne il testo quanto di applicarlo correttamente. In ogni caso, se si riterrà opportuno stabilire una riduzione dei poteri di intervento statale, non sarò certo io ad oppormi.

Sono d'accordo anche sulla necessità di una migliore precisazione dell'articolo 119 della Costituzione, riguardante la legge finanziaria. Anche tale articolo, però, a mio avviso, è scritto bene ma è stato applicato male. Esso, se non erro, parla di autonomia finanziaria nei limiti e nelle forme stabiliti dalla legge dello Stato: indubbiamente le regioni non sono enti sovrani, ma ci sono dei confini entro i quali esse si devono muovere autonomamente e non mi sembra che questo oggi avvenga.

Concludendo, vorrei rilevare che il legislatore costituente ebbe una visione che oggi, alla luce dell'esperienza acquisita, possiamo definire alquanto utopistica; ma indubbiamente quella fu una stagione di grandi idealità e che io definisco eroica. Il Costituente, dicevo, prevede nell'VIII disposizione transitoria che i consigli regionali, unitamente a quelli provinciali, dovessero essere eletti entro un'anno dall'entrata in vigore della Costituzione, mentre ne sono passati ventidue prima che ciò avvenisse. Infatti, il legislatore costituente pensava che, sulle macerie del fascismo, della guerra civile e militare, l'Italia dovesse risorgere contestualmente articolata, decentrata, sia pure a livello regionale e non federativo.

Viceversa, è avvenuto, per le ragioni politiche che tutti conosciamo e che non è ora opportuno ricordare, che la Costituzione sia stata applicata, per così dire, a tappe: per ragioni politiche, dal momento che alcuni istituti, come appunto le regioni, sembravano pericolosi. Nella realtà è dunque maturato il vecchio Stato accentrato su cui, ad un certo momento, sono state innestate le regioni. Di qui una certa insofferenza e difficoltà di assimilazione del nuovo istituto nella vecchia realtà italiana. Attendiamo quindi queste risposte dai rappresentanti delle regioni, che valuteranno se intendono darcele adesso o inviarcele in un secondo momento. Comunque, l'incontro è stato utile e altri potranno aver luogo in seguito. Ritengo, altresì, che sia nel campo della struttura del Senato sia soprattutto nel campo del sistema delle fonti normative, la presenza delle regioni sarà tenuta in giusta considerazione dalla Commissione bicamerale.

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA  
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI  
SUL TEMA DEI PARTITI POLITICI

Seduta del 19 luglio 1984

*Bozzi comunica alla Commissione che, prima della pausa estiva dei lavori, sarà presentata ai Presidenti delle Camere una relazione contenente la rassegna delle questioni esaminate su cui è stata raggiunta una convergenza politica e delle mediazioni prospettabili sui punti che registrano posizioni contrastanti.*

*Passando al tema specifico della comunicazione, Bozzi richiama la disciplina dei partiti politici, di cui all'articolo 49 della Costituzione, stigmatizzando l'interpretazione ricevuta dalla norma nell'esperienza pratica, che ha visto prevalere l'importanza degli apparati sulla volontà degli iscritti. Giudica inopportuno adottare una legge che disciplini organicamente l'attività dei partiti politici, ritenendo essenziale l'autodisciplina e la coscienza degli iscritti. Bozzi illustra infine la sua proposta di istituire un comitato nazionale di controllo sui bilanci e sui patrimoni dei partiti, composto da membri nominati dal Presidente della Repubblica.*

**Presidente.** Desidero informare i colleghi che, anche per ottemperare al dettato delle mozioni istitutive, è mia intenzione presentare ai Presidenti delle due Camere, prima delle ferie estive, una relazione sull'attività della Commissione. Tale documento conterrà una rassegna delle questioni esaminate e sulle quali si è registrata una certa convergenza politica. Mi riservo di prefigurare soluzioni di mediazione in merito ai punti ulteriori.

La relazione verrà comunque innanzitutto sottoposta alla valutazione dell'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi.

Passando ora all'oggetto più specifico delle mie comunicazioni di oggi, relative al tema dei partiti politici, mi preme sottolineare che l'interpretazione – a mio avviso negativa – data fino ad oggi dell'articolo 49 della Costituzione, ha capovolto lo spirito della norma mediante una esaltazione dell'importanza dell'apparato rispetto alla volontà degli iscritti. L'articolo 49 della Costituzione parla anche di un concorso dell'azione dei partiti nella determinazione della politica nazionale. Quindi, non li fa soggetti monopolistici – per così dire – dell'azione politica; ne fa protagonisti senza dubbio im-

portanti – possiamo anche dire i più importanti – della scena politica, ma non gli unici. Infatti, negli ultimi anni – come è stato messo in evidenza nel corso di qualche intervento in questa Commissione – si è manifestata una espansione di altre forme di partecipazione dei cittadini alla vita politica, attraverso il *referendum*, attraverso, a volte, la nascita di leghe o di *clubs*, sia pure per argomenti definiti, circoscritti e con carattere temporaneo, e tuttavia a dimostrazione di un'azione che era fuori dall'organizzazione dei partiti, per incapacità o per insensibilità di questi ultimi, e che trovava altri canali per manifestarsi. Difatti anche in questa Commissione è stato posto l'accento sulla esigenza di evidenziare forme di partecipazione diretta che non si sottraggono all'influenza dei partiti, ma in qualche misura la rendono meno determinante. Però, pur essendo state avanzate da tutte le parti politiche queste critiche, si è generalmente convenuto che i partiti sono l'asse portante della democrazia e che forse ha validità quella formula dottrinarica secondo la quale noi siamo lo Stato dei partiti e che dei partiti non possiamo fare a meno. Al riguardo è emersa l'idea che una legislazione organica, disciplinatrice dei partiti, non sarebbe consigliabile; con ciò tuttavia non è da escludere qualche correttivo alla normativa attuale.

In proposito ho fatto predisporre dagli uffici un *dossier* in cui sono raccolti i progetti di legge sulla disciplina dei partiti. Vi è innanzi tutto il progetto di legge Sturzo del 1958 che fu ripreso nel 1961 dal deputato D'Ambrosio. Vi è poi uno schema della commissione di studi costituzionali del partito repubblicano del 1965; uno schema del *club* Turati del 1968; uno schema del movimento di opinione pubblica del 1970, nonché alcune proposte di legge tra cui quella del deputato Mammì dell'agosto 1973 recante: «Divieto di iscrizione ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari e gli agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero» (si tratta di un aspetto considerato nell'articolo 98 della Costituzione); quella del deputato democristiano Fiori del dicembre 1983; quella del deputato liberale Sterpa, recante la firma anche di appartenenti ad altri partiti, sulla disciplina dei partiti politici (si tratta di una proposta di legge già inserita nell'ordine del giorno della I Commissione affari costituzionali della Camera); quella dei deputati Belluscio, Reggiani ed altri, sulla istituzione di una Commissione speciale di indagine sui partiti ammessi al finanziamento pubblico.

Molti aspetti considerati in queste proposte sono stati trasferiti nelle due leggi sul finanziamento dei partiti: la legge n. 195 del 1974 e la legge n. 659 del 1981.

Bisogna ricordare che l'articolo 49 della Costituzione parla dei partiti senza prevederne una disciplina legislativa: ciò è significativo, perché per altre questioni si fa un espresso rinvio alla legge. Per i partiti, invece, la Costituzione dà solo una indicazione della funzione istituzionale, affidandosi all'auto-disciplina, senza una sanzione esterna, il che non esclude che essa possa essere prevista: occorre tuttavia tener presente l'intento del legislatore.

Credo sia da condividere l'idea prospettata da alcuni di non addivenire ad una disciplina organica dei partiti. Una materia come questa si affida molto al comportamento delle parti, per cui sarebbe consigliabile piuttosto l'autodisciplina che non una disciplina esterna, cogente, che inciderebbe sulla indipendenza dei partiti. In molte proposte di legge si prevede l'intervento notarile, l'intervento della magistratura. A me pare che così si irrigidisca la vita dei partiti che deve avere sì qualche limitazione, ma proveniente più dalla coscienza che non da leggi esterne, che poi la realtà infrangerebbe.

Il fatto stesso che in seno a questa Commissione siano state poste in evidenza le distorsioni dei partiti, dovrebbe significare la presa di coscienza da parte dei partiti stessi dell'esistenza di queste manchevolezze e il segno della volontà comune di porvi riparo.

Ciò non toglie che qualche intervento legislativo si possa e forse si debba anche fare. Si può pensare ad un rafforzamento delle leggi esistenti in materia di finanziamento e di sanzioni. Non so, ad esempio – ma è un punto che non ho approfondito – se la disciplina penale, dopo la legge sulla depenalizzazione, sia ancora valida e comporti qualche conseguenza in ordine alle sanzioni accessorie, come l'interdizione dai pubblici uffici. Qualche dubbio mi affiora in proposito; e allora se così dovesse essere si potrebbero prevedere sanzioni di ineleggibilità per i parlamentari che commettersero violazioni delle norme esistenti. A mio avviso quindi le norme già esistono: il problema è di applicarle. Ad esempio, il controllo sui bilanci dei partiti è già previsto, ma probabilmente non funziona il sistema di accertamento.

Si potrebbe ad esempio prevedere con legge ordinaria – trattandosi anche di una richiesta molto diffusa – la denuncia dei patrimoni dei partiti e della loro situazione debitoria. L'opinione pubblica avrebbe così un quadro preciso della realtà economico-finanziaria dei partiti, con tutte le connessioni che questi aspetti comportano circa ipotetiche influenze esterne ed interessi collegati.

In passato ho prospettato l'ipotesi di un comma aggiuntivo all'articolo 49 della Costituzione che preveda l'istituzione di un Comitato nazionale composto da tre o cinque membri, nominati dal Presidente della Repubblica ogni nove anni, tra i cittadini aventi i requisiti prescritti per la nomina a giudice della Corte costituzionale. A ciò dovrebbe seguire una legge che definisca i compiti di questo Comitato, che – in sostanza – dovrebbe garantire il rispetto del metodo democratico nell'attività dei partiti.

Si potrebbe prevedere per questo Comitato il potere di agire, su sua iniziativa o su denuncia di iscritti, quale una sorta di difensore civico della correttezza dei partiti; in questo senso tale Comitato avrebbe il potere di richiedere documenti, statuti, deliberazioni, atti interni dei partiti. Il problema è quello della eventuale sanzione; in conformità a quanto detto finora, credo che la sanzione non possa mancare e dovrebbe consistere nella informazione dell'opinione pubblica: cioè, una volta accertata una deviazione, il Comitato dovrebbe comunicarla al partito in caso di lieve entità, o all'opi-

nione pubblica nei casi gravi. In questo modo l'opinione pubblica sarebbe messa in grado di conoscere il comportamento non corretto del partito e da ciò si potrebbero trarre le logiche conseguenze, soprattutto nel momento della competizione elettorale.

In questo modo non si risolverebbero i problemi, ma si raggiungerebbe l'obiettivo di affermare importanti valori morali; naturalmente si tratta di procedure da perfezionare.

Desidero concludere affermando che l'eliminazione delle deviazioni dei partiti, oltre che da forme di autodisciplina e da nuovi comportamenti, dipende da due cose: da una più severa disciplina relativamente alle nomine pubbliche, da una riduzione dell'attività dei partiti nel loro argine naturale di competenza. Personalmente sono dell'opinione che anziché una azione diretta, volta a disciplinare l'azione dei partiti, le norme del nuovo sistema istituzionale dovrebbero essere modificate, a cominciare dal sistema elettorale; bisognerebbe dare rilievo, ad un sistema uninominale, per arrivare alla scelta di uomini con una loro notorietà e personalità. Questo potrebbe essere un modo indiretto di contenere nei limiti propri l'azione dei partiti. Lo stesso discorso si potrebbe fare per la scelta del Presidente del Consiglio, la scelta dei ministri, strumenti dell'architettura istituzionale che andiamo delineando e che potrebbero, indirettamente, avere una influenza sui partiti.

**Franchi.** Chiedo di parlare.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Franchi.** Vorrei sapere come è prevista la composizione di questo Comitato: sarà prevista la presenza dei rappresentanti di partito o si affiderà la vita di un partito ad un signor «X» che magari, dalla mattina alla sera, per un piccolo caso si metterà a bombardare l'opinione pubblica contro le malfatte, vere o presunte, di quel partito?

**Gitti.** Chiedo di parlare.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Gitti.** Desidererei conoscere gli ulteriori programmi della Commissione, prima della chiusura estiva.

Riterrei inoltre opportuna, ai fini della discussione sui partiti politici, l'acquisizione dei lavori parlamentari concernenti la legge n. 659 del 1981.

**Presidente.** A mio avviso la nomina dei membri del Comitato dovrà essere rimessa al Presidente della Repubblica, il quale, nella sua discrezionalità, sceglierà questi garanti nell'ambito delle varie aree politiche. Naturalmente potrebbero essere utilizzati criteri proporzionali.

Ultimata la discussione sul sistema elettorale, è mia intenzione passare all'esame dei temi relativi ai partiti ed al Presidente della Repubblica.

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA  
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI  
SULLA PRIMA RELAZIONE AI PRESIDENTI DELLE CAMERE

Seduta del 26 luglio 1984

*Nella seduta si procede alla votazione per l'elezione di un vicepresidente della Commissione, risultando eletto il senatore Mariano Rumor.*

*Nella sua comunicazione, il presidente Bozzi ricorda l'obbligo della Commissione di svolgere periodiche relazioni sulla attività ai Presidenti delle Camere, annunciando di aver completato la stesura di una relazione scritta che provvederà a consegnare la settimana successiva ai Presidenti Iotti e Cossiga. Nella relazione vengono esposte le posizioni dei vari gruppi politici sui temi del monocameralismo e del bicameralismo, del Governo, delle fonti normative e dei sistemi elettorali, enucleando i punti di convergenza su cui si registra il consenso generale o una posizione maggioritaria nella Commissione. Resta esclusa la parte relativa ai partiti, il cui esame non è stato completato.*

*Bozzi comunica le modalità di prosieguo dei lavori, che prevedono il completamento del dibattito sui temi non ancora esaminati e l'elaborazione da parte dell'ufficio di presidenza di un primo testo, redatto in proposizioni, da sottoporre all'ufficio di presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi, e successivamente alla Commissione plenaria per l'esame e l'eventuale votazione.*

*Bozzi richiama la grossa responsabilità che grava sulla Commissione; nel corso dei lavori la necessità di revisione della Costituzione è emersa con chiarezza, e ove la Commissione non fosse in grado di formulare proposte concrete di modifica, la Costituzione vigente ne risulterebbe gravemente indebolita.*

**Presidente.** Onorevoli colleghi! Poiché questa potrebbe essere l'ultima seduta della Commissione prima dell'inizio delle ferie estive, rivolgo fin da questo momento a voi tutti gli auguri più affettuosi di un meritato buon riposo.

La Commissione sarà convocata a domicilio, credo a settembre, cioè alla riapertura della Camera e del Senato.

Desidero ricordare a voi tutti che il termine per la presentazione della relazione finale alle Camere scade alla fine di novembre. Pertanto, ritengo che il ritmo dei nostri lavori debba farsi un poco più intenso. Abbiamo,

infatti, alcune materie da dibattere; poi, dovremo «tirare i remi in barca», se non su tutto almeno sulle parti più importanti del mandato che ci è stato affidato.

Gli onorevoli colleghi ricorderanno che, come prevede la mozione che istituisce questa Commissione, il Presidente ha il dovere di svolgere periodiche relazioni ai Presidenti delle due Camere, in ordine all'attività della Commissione medesima.

In passato, mi sono recato dai Presidenti Cossiga e Iotti e, a voce, li ho informati di come andassero le cose. Avevamo tuttavia già deciso di fare, prima delle ferie estive, una sorta di prima relazione come atto del Presidente. Ho steso tale relazione, che ho portato, ieri, a conoscenza dell'Ufficio di presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi, il quale ne ha preso atto ed ha consentito sul suo contenuto.

Questa relazione è un documento che definirei espositivo: è un'obiettiva e – si può dire – anche scrupolosa rassegna delle opinioni prospettate dai vari gruppi e dai singoli commissari sui temi che finora abbiamo trattato e che sono: il mono ed il bicameralismo, il Governo, le fonti normative ed i sistemi elettorali. Resta escluso il discorso sui partiti perché ancora non lo abbiamo concluso.

Posso dire che abbiamo compiuto – non per complimentarci con noi stessi – un buon lavoro, forse non sempre apprezzato fuori, dove la stampa preferisce che dalle Commissioni esca qualche cosa di scandalistico che faccia rumore e che faccia notizia.

Questo è un lavoro per sua natura difficile ed anche alquanto silenzioso (con qualche evasione, che piace al mio amico Ruffilli).

Quindi, si ha la sensazione che noi abbiamo fatto un lavoro dispersivo. E, per eliminare questa sensazione che potrebbe venire da una contrapposizione complessa di tesi, nella relazione è premessa una pagina in cui sono enucleati i punti di convergenza, appunto per dare la sensazione di un discorso non dispersivo, non accademico, cioè per fare presente che qualche punto – sia pure come orientamento – comincia a coagulare.

Tali punti di convergenza sono stati enucleati o sulla base di un generale consenso, per i punti sui quali vi è stato, o sulle posizioni espresse dalla maggioranza.

Quindi, la settimana prossima (fisserei subito gli incontri con il Presidente Cossiga e con il Presidente Iotti) desidererei recarmi dai Presidenti delle Camere per presentare loro questo documento.

Circa la ripresa dei nostri lavori, ieri è stato delineato, nel corso della riunione dell'Ufficio di presidenza, un metodo che a me sembra buono e del quale voglio darvi notizia (è ovvio che darò, poi, notizia della relazione a tutti i commissari).

Abbiamo pensato innanzitutto di completare il dibattito sui temi che non abbiamo ancora affrontato (e, ce lo auguriamo, anche in tempi ravvicinati) e, successivamente, di passare alle scelte.

Naturalmente sarà necessaria un'opera di mediazione per avere l'unanimità o le più larghe convergenze di consensi. Questo sarà compito del Presidente, dell'Ufficio di presidenza e della Commissione in generale. Però si è pensato di procedere attraverso le seguenti tre tappe. L'Ufficio di presidenza ristretto elaborerebbe – naturalmente sulla base degli interventi e delle proposte già svolti, e delle proposte che saranno presentate – un primo testo, redatto non in articoli bensì in proposizioni. Questo primo testo sarebbe poi sottoposto all'Ufficio di presidenza allargato per un ulteriore esame ed un ulteriore tentativo di smussare le difficoltà, di arrivare a convergenze, di elaborare una seconda edizione. Fatto questo lavoro, il testo così elaborato e passato attraverso tali due «filtri» verrebbe portato in Commissione. La Commissione potrebbe discuterne e, se necessario, votarlo.

A me pare che questo sia un buon sistema per arrivare ad una fase conclusiva, che ormai il paese attende.

Dicevo ieri, aprendo i lavori dell'Ufficio di presidenza allargato, che noi abbiamo una grossa responsabilità – che io avverto in tutta la sua dimensione – perché con i nostri interventi, con i nostri documenti, con le nostre relazioni e con le dichiarazioni alla stampa abbiamo dimostrato che la Costituzione deve essere modificata, più o meno incisivamente, più o meno radicalmente. Saranno aggiustamenti, saranno revisioni profonde, ma siamo tutti d'accordo che le cose così non vanno e stiamo discutendo da otto mesi per esaminare le formule alternative e modificative. Se dovessimo fallire nel nostro scopo, avremmo raggiunto un risultato negativo, perché avremmo tolto valore alla Costituzione che esiste e non avremmo proposto un modello modificativo, non voglio dire alternativo. Questo sarebbe veramente un risultato negativo: lo dico – anche se può essere superfluo – per sollecitare ognuno di voi, cominciando da me, ad un impegno maggiore.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE – SUI PROBLEMI  
COSTITUZIONALI CONCERNENTI IL CAPO DELLO STATO

Seduta del 25 settembre 1984

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

*Nella prima parte della seduta, Bozzi replica alle preoccupazioni espresse dai commissari Rastrelli e Franchi sulle polemiche che hanno investito i lavori della Commissione. I rappresentanti del gruppo MSI-DN fanno riferimento alle dichiarazioni rese dal segretario della Democrazia cristiana Ciriaco De Mita a conclusione dei lavori del consiglio nazionale del partito, secondo le quali i punti di dissenso sulle questioni del monocameralismo o del bicameralismo e sulla questione elettorale possono condurre al blocco dei lavori della Commissione. Bozzi ritiene che le valutazioni espresse dall'onorevole De Mita non pregiudichino l'andamento dei lavori, né ledano la dignità della Commissione, data la natura politica del dibattito in cui sono state espresse, e sollecita la Commissione a lavorare produttivamente, ritenendolo il modo migliore per rispondere alle polemiche.*

**Presidente.** Nessun altro chiedendo di parlare, desidero avvertire che nelle cartelline che ho fatto distribuire agli onorevoli colleghi vi sono copie della lettera cui il senatore Ruffilli ha fatto riferimento poc'anzi e di una lettera dell'onorevole Battaglia, che prego gli onorevoli colleghi di leggere.

Rispondo al senatore Rastrelli che io stesso sono rimasto sorpreso – ed ho reso immediatamente una dichiarazione in tale senso – della polemica aperta sulla Commissione. Devo però ammettere che, nel corso dei giorni successivi, si sono avuti dei chiarimenti, e che quello testé espresso dal senatore Ruffilli sembra assai utile.

Come Presidente di questa Commissione, credo di avere il senso della responsabilità e della tutela della dignità della Commissione stessa, oltre che della mia dignità personale. Se avessi pensato soltanto che si stabilisse un'ipoteca da parte di chicchessia, avrei reagito nelle forme dovute. Se non ho reagito in tali forme è stato perché non ho dato una simile interpretazione. Ho dato, invece, un'interpretazione diversa perché – come ho detto –

anche dai lavori del consiglio nazionale della democrazia cristiana è emerso che si è trattato di un dibattito politico (cosa ovvia: ogni partito, anche il mio, lo farà in questi giorni).

La nostra non è un'accademia, bensì è una discussione intessuta di interessi politici. Pertanto è naturale, utile ed indispensabile che vi siano anche delle prese di posizione politiche, certo senza offendere la Commissione che ha condotto finora un lavoro egregio, formulando proposte non astratte ma concrete. Pertanto, riterrei chiusa questa vicenda e, se i colleghi consentono un consiglio del Presidente, suggerirei loro di non abbandonarsi a dichiarazioni eccessive alla stampa. Questa esortazione rivolgo innanzitutto a me stesso: ogni tanto debbo resistere infatti alle tentazioni che provengono dai giornalisti.

Senatore Rastrelli, il miglior modo per rispondere a queste polemiche è quello di lavorare e, possibilmente, di concludere. L'opinione pubblica – che ci guarda e nutre una grande attesa circa i lavori della nostra Commissione – resterebbe estremamente delusa, se noi trasferissimo queste polemiche esterne all'interno della nostra Commissione. Ella comunque ha fatto bene a sollevare il problema, perché ciò è servito ad eliminare talune perplessità e a fugare determinate incertezze.

Quanto ai nostri lavori, informo che prenderà oggi la parola sui temi concernenti i partiti il senatore Lipari; dopodiché, se non ci saranno altri iscritti a parlare, dichiarerò concluso il dibattito su questo argomento. Successivamente intendo svolgere una breve relazione sul tema del Presidente della Repubblica che, come i colleghi hanno potuto rilevare dal documento propositivo che ho inviato loro, ho ritenuto di anticipare per completezza di esame.

In seguito riprenderemo il dibattito su altri argomenti e, innanzitutto, su quelli in ordine ai quali sono emerse maggiori convergenze: mi riferisco al tema della normazione, che è importante, così come lo è il tema del Governo e, mi auguro, è anche il tema del Presidente della Repubblica.

Prenderemo poi in considerazione gli altri argomenti nel prosieguo dei nostri lavori. Circa il *modus procedendi*, informo che svolgerò una relazione più dettagliata nella prossima seduta. Ricordo inoltre che un lavoro intenso sarà portato avanti dall'Ufficio di presidenza allargato: come già ho avuto modo di comunicare, tutti i membri della Commissione che intendano partecipare a tali riunioni possono farlo.

**Franchi.** Chiedo di parlare.

**Presidente.** Ne ha facoltà.

**Franchi.** Signor Presidente, vorrei semplicemente osservare che è nel suo diritto chiudere una pesante polemica: io non ho nulla da aggiungere in proposito, però i fatti restano. È facile risolvere le questioni politiche di-

chiarandole chiuse: ciò che è accaduto è di eccezionale importanza agli effetti dei nostri lavori futuri. Lei ha convocato oggi cortesemente – e noi ne avevamo fatto espressa richiesta con un telegramma – l'Ufficio di presidenza allargato, per trasferire in quella sede un dibattito che, come giustamente ha rilevato il senatore Rastrelli, avrebbe dovuto aver luogo in Commissione.

Io ritengo aperta una crisi insanabile di questa Commissione nella quale io credo: in essa però non crede nessuno e ciò perché noi abbiamo evidentemente messo troppa carne al fuoco e stiamo per licenziare proposte che – mi perdoni, non voglio farle alcuno sgarbo – non saranno soltanto deludenti, ma faranno ridere l'opinione pubblica. Sono forse riforme questi piccoli correttivi, queste modifiche? Lei ha detto che abbiamo compiuto un bel lavoro: in realtà un solo tema, quello dei sistemi elettorali, è stato approfondito, ma lasciato a metà: si tratta tuttavia dell'unico tema che, anche tra noi, ha sollevato un grande interesse. Lei ha preannunciato lo svolgimento di una relazione sul Presidente della Repubblica e, invece, ci troviamo di fronte a delle proposte che fortunatamente il senatore Rastrelli ed io abbiamo consigliato di non trasmettere ai Presidenti delle Camere, perché, secondo la sua intenzione originaria, avrebbero dovuto costituire la seconda parte della sua prima relazione.

Signor Presidente, io apprezzo le sue intenzioni, però debbo rilevare non una scorrettezza, bensì una difficoltà di trovare il modo giusto di lavorare: noi arriveremo al 30 novembre avendo accennato a dieci, venti problemi, ma non avendone approfondito e sviluppato nessuno. Abbiamo forse sbagliato all'inizio dei nostri lavori – e noi non possiamo mortificarci per questo – nel non aver proposto di decidere, di volta in volta, che cosa fare in ordine alle singole istituzioni, dopo aver tracciato un quadro generale.

Quindi, oggi siamo di fronte ad un metodo di lavoro che non riteniamo valido e che porterà tutti, a nostro avviso, a dei grossi dispiaceri: noi deluderemo le attese dell'opinione pubblica poiché la riduzione di un anno del mandato del Presidente della Repubblica e la definizione di un sistema bicamerale non nettamente differenziato da quello attuale sono veramente dei piccoli correttivi.

Poiché non si vuole aprire un dibattito sulle dichiarazioni dell'onorevole De Mita – e noi l'avremmo fatto perché l'attacco alla Commissione non ha riguardato soltanto il metodo ma sostanzialmente ha rappresentato un'offesa a tutta la Commissione stessa – io prego i colleghi di verificare in che cosa abbiamo sbagliato. Perché nessuno apprezza il nostro lavoro? Perché nessuno lo conosce: e per fortuna, io dico, perché se il nostro lavoro fosse conosciuto i giudizi sulla Commissione sarebbero ancora peggiori.

Rivolgo quindi ai colleghi questo invito a riflettere su quanto si può fare di meglio, anche sul piano metodologico.

In conclusione, noi non siamo soddisfatti del metodo di lavoro e, soprattutto – ma questa non è una novità –, non siamo soddisfatti nel con-

statare che il nostro Presidente, che avremmo voluto vedere come il grande moderatore dei dibattiti svoltisi in questa sede, porta avanti invece una funzione propositiva, ponendoci sempre di fronte a fatti compiuti che poi ricadono sulle responsabilità di ognuno di noi.

**Presidente.** Onorevole Franchi, la ringrazio per la sua sincerità, augurandomi però che i fatti smentiscano le sue previsioni, alquanto fosche. Comunque, se avrà la cortesia di sfogliare il fascicolo che le è stato consegnato, troverà alcune lettere di docenti universitari che largamente apprezzano i lavori della Commissione.

**Franchi.** Ciò mi rattrista, signor Presidente: la stampa non li apprezza, io non ho letto un giornale il quale affermi che la Commissione sta creando qualche cosa.

#### SUI PROBLEMI COSTITUZIONALI CONCERNENTI IL CAPO DELLO STATO

*Il presidente illustra alcune ipotesi di riforma riguardanti il Presidente della Repubblica, dopo aver ricordato che la maggioranza della Commissione è orientata al mantenimento dell'attuale disciplina costituzionale. Bozzi segnala che la proposta di elezione popolare del Capo dello Stato, formulata dal MSI-DN, presuppone la trasformazione in un sistema di repubblica presidenziale che la Commissione non ritiene di condividere; il Presidente della Repubblica deve continuare ad essere «super partes» e garantire l'unità nazionale e l'indirizzo costituzionale.*

*Bozzi svolge una riflessione sull'abolizione del «semestre bianco» sottolineando che non esiste una connessione diretta con la non rieleggibilità del Presidente della Repubblica; quest'ultimo tema è definito molto delicato in vista delle imminenti elezioni presidenziali. Si sofferma infine sull'ipotesi di riduzione del mandato presidenziale a sei anni, ritenendo non più giustificabile l'attuale termine di sette anni, data la durata quinquennale di entrambe le Camere.*

**Presidente.** L'ordine del giorno reca: «Relazione del Presidente sui problemi costituzionali concernenti il Capo dello Stato». Dal dibattito che finora si è svolto mi sembra che la maggioranza della Commissione sia orientata per la conferma sostanziale della disciplina attuale; vi è una proposta del Movimento sociale-destra nazionale – che ha anche formato oggetto della ripresentazione di una proposta di revisione costituzionale alla Camera – che prevede l'elezione popolare del Capo dello Stato, ma essa si inquadra in un sistema di repubblica presidenziale che la Commissione mi sembra non abbia condiviso.

Nell'ordinamento vigente, il Presidente della Repubblica, eletto dal Parlamento, ha dimostrato di essere garante dell'unità nazionale e dell'indiriz-

zo costituzionale. Egli deve continuare ad essere *super partes*, titolare di poteri attivi che vanno dal rinvio delle leggi allo scioglimento anticipato delle Camere, alla designazione del Presidente del Consiglio dei ministri e ad altri interventi. Tuttavia non si tratta di una riconferma generale dell'assetto istituzionale esistente; come ho già detto nel documento propositivo, cui intendo aggiungere qualche altra notazione, si possono prospettare alcune ipotesi di riforma. La prima potrebbe essere l'allargamento del corpo elettorale del Presidente della Repubblica includendovi, accanto ai deputati, ai senatori ed ai delegati delle regioni, gli 81 deputati al Parlamento europeo.

Una seconda ipotesi di modificazione costituzionale potrebbe essere quella di stabilire il ballottaggio tra i due candidati più votati dopo il terzo scrutinio. Noi abbiamo l'esperienza di defatiganti votazioni; sarebbe forse opportuno porvi rimedio.

Un'altra proposta che si può fare è quella – su cui invito la Commissione a riflettere – della motivazione dell'atto di scioglimento delle Camere, affinché il corpo elettorale possa valutare le ragioni per le quali è chiamato anticipatamente alle urne ed affinché sia evitato questo distacco tra corpo elettorale ed istituzioni.

Infine, vi è la proposta – su cui vi è, a quanto sembra, un largo consenso – di abolizione del «semestre bianco». Questo divieto può turbare l'equilibrio dei poteri, perché non è da escludere che anche nel corso degli ultimi sei mesi del mandato presidenziale si possano porre delle situazioni politico-parlamentari che richiedano l'anticipato scioglimento delle Camere.

Con il problema del «semestre bianco» è connesso, in qualche misura, quello della rieleggibilità del Presidente della Repubblica. A questo proposito ricordo che nel 1963 vi fu un messaggio del Presidente della Repubblica Segni, che proponeva appunto – oltre ad una questione che riguardava i giudici costituzionali, che in questo momento non ci interessa – l'abolizione del «semestre bianco» e la non rieleggibilità immediata del Presidente della Repubblica. A tale messaggio del Presidente della Repubblica Segni seguì, nello stesso 1963, un disegno governativo di revisione costituzionale del Governo Leone, che dava esecuzione all'orientamento espresso nel messaggio.

Riflettendo su questo tema in base alla esperienza, non si può dire che esista una inscindibile connessione fra «semestre bianco» e non rieleggibilità. È vero che vi sono, nel nostro ordinamento, altri casi nei quali è fatto divieto di rieleggibilità (come per i giudici della Corte costituzionale e, se ricordo bene, per i membri del Consiglio superiore della magistratura); però stabilire una inscindibile connessione tra abolizione del «semestre bianco» e non rieleggibilità mi sembra, nella realtà, quasi impensabile, perché si dovrebbe immaginare che un Presidente della Repubblica, di suo arbitrio, sciolga il Parlamento negli ultimi sei mesi per crearsi un corpo elettorale a lui favorevole. Questa è una situazione che, nella realtà politica e parlamentare italiana, è impossibile, improponibile.

Queste cose volevo dire alla Commissione. A nessuno sfugge la delicatezza di questo tema, perché si approssima la convocazione delle Camere per una nuova elezione; ed il fatto che una Commissione di tanta rilevanza e di tanta importanza come la nostra prenda posizione su questo problema deve farci riflettere.

Vorrei prospettare, come ultima modificazione, l'opportunità di ridurre il termine del mandato presidenziale da sette a sei anni, perché i sette anni – come gli onorevoli colleghi sanno meglio di me – avevano una logica quando il mandato parlamentare durava per i deputati cinque anni e per i senatori sei anni, cosicché per evitare contemporanee «fratture» istituzionali, per un principio di continuità negli alti poteri istituzionali e costituzionali, si stabilì che la durata del mandato presidenziale fosse di sette anni. Oggi, quello di sette anni è un termine che non si riscontra in nessuna legislazione di altri paesi ed appare veramente eccessivo. Ritengo pertanto che ridurlo a sei anni sarebbe cosa congrua.

Termina qui la mia breve relazione introduttiva. Il dibattito sui problemi costituzionali concernenti il Capo dello Stato è rinviato ad altra seduta.

SULLA PRESENTAZIONE DELLA  
RELAZIONE CONCLUSIVA

Seduta del 25 ottobre 1984

*All'inizio della seduta, Bozzi distribuisce lo schema di relazione conclusiva dei lavori della Commissione, sottolineando che si tratta di una prima stesura, in cui mancano le parti relative al sistema elettorale ed i temi su cui il dibattito non è ancora concluso. Preannuncia la consegna dello schema completo entro il 6 novembre 1984, anticipando che la discussione si svolgerà sul complesso della riforma.*

*Dopo un'illustrazione sintetica delle posizioni del gruppo del MSI-DN, che ha presentato un disegno di riforma organico, e del gruppo comunista, che sostiene il modello del monocameralismo, Bozzi osserva che alla stesura del documento che incorpora le proposizioni normative da sottoporre ai due rami del Parlamento hanno contribuito tutti i gruppi.*

*La seduta prosegue con lo svolgimento del dibattito iniziato il 19 ottobre 1984 sui temi concernenti la giustizia, i diritti di libertà e di partecipazione, il governo dell'economia, i sindacati e le relazioni industriali, la pubblica amministrazione ed il sistema delle autonomie.*

**Presidente.** Onorevoli colleghi, come avete visto, ho fatto distribuire uno schema di relazione conclusiva; devo tuttavia avvertirvi che si tratta di un documento né definitivo né completo. Non è definitivo poiché è soltanto una prima stesura e potrà essere completato con i suggerimenti che scaturiranno nel corso del dibattito in Commissione; non è completo poiché mancano ancora i capitoli relativi al sistema elettorale, alla giustizia, ai diritti di libertà e di partecipazione, al governo dell'economia, ai sindacati e alle relazioni industriali, alla pubblica amministrazione ed al sistema delle autonomie.

Lo schema di relazione conclusiva contiene, oltre ad alcuni richiami ai nostri precedenti lavori, una trattazione delle questioni riguardanti la democrazia diretta e la partecipazione popolare; gli istituti di democrazia rappresentativa (quindi il Parlamento); il Governo e i suoi rapporti con il Parlamento; le fonti normative e il Presidente della Repubblica.

Si tratta di una materia abbastanza vasta, che attiene all'organizzazione del nostro sistema costituzionale.

Lo schema di relazione è stato da me redatto utilizzando non solo quanto è emerso dal dibattito in Commissione, ma anche il risultato delle lunghe discussioni avvenute nell'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi. In quegli incontri si sono registrati punti di convergenza, tentativi di mediazione e ipotesi alternative che saranno analizzate nel loro complesso.

Entro il 6 novembre sarò in grado di presentare alla Commissione lo schema completo di relazione conclusiva, comprendente anche i temi al nostro esame. In tal modo si potrà giungere in tempi ravvicinati alla discussione sul complesso della riforma che intendiamo attuare.

Per ragioni di economia del dibattito non intendo soffermarmi sul merito delle questioni. Desidero solo rilevare che su alcune questioni esistono – e non potevano mancare – posizioni, che ritengo pregiudiziali. Il gruppo del Movimento sociale italiano-destra nazionale ha presentato un proprio disegno organico di riforma che in sé è coerente e al quale non rinuncia; vi è poi una posizione del gruppo comunista a favore del monocameralismo che è stata ripresa da altri gruppi della sinistra e dallo stesso Movimento sociale italiano-destra nazionale. Anche in questo caso nessuna delle parti rinuncia alle proprie posizioni pregiudiziali. Devo però dare atto che, nonostante ciò, tutti hanno dato un contributo alla stesura dello schema di relazione. Naturalmente la relazione finale registrerà anche le posizioni di dissenso. Quanto al merito, ripeto, non intendo soffermarmi, ma desidero sottolineare che, diversamente da quanto avviene per il normale *iter* legislativo, dove vengono presentate delle relazioni sulle quali poi si basa il dibattito, le proposte che provengono dal dibattito svolto nella nostra Commissione sono inglobate nella stessa relazione. Questa è stata la scelta effettuata dall'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi, per consentire al Parlamento di effettuare liberamente le proprie scelte.

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA  
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI  
SULL'ESAME DELLA RELAZIONE CONCLUSIVA

Seduta del 15 novembre 1984

*Il presidente Bozzi comunica che l'ufficio di presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi ha predisposto lo schema di relazione conclusiva distribuito ai commissari, auspicando che la Commissione possa concludere i lavori entro il 30 novembre 1984 nel termine stabilito dalle mozioni istitutive.*

*Bozzi sottolinea che il documento rappresenta l'atto conclusivo dei lavori della Commissione, costituendo un punto di arrivo, sia pure non definitivo, del dibattito. Si tratta di un documento «equilibrato», non di parte, in quanto «non esprime il punto di vista integrale di questo o quel gruppo». Bozzi sollecita i commissari a intervenire per compiere valutazioni sull'intero documento e su singoli punti specifici, invitandoli a esprimere i punti di vista dissenzienti del gruppo o del singolo commissario in forma scritta, con proposte alternative da allegare alla relazione finale della Commissione ai Presidenti delle due Camere.*

*Prima di iniziare l'esame dello schema di relazione conclusiva, il deputato Barbera interviene per precisare che il documento non è il frutto di una trattativa tra le forze politiche, bensì un documento di compromesso elaborato dal presidente della Commissione sulla base di proposte, orientamenti e suggerimenti.*

**Presidente.** Onorevoli colleghi, la Commissione torna a riunirsi oggi per la prima volta dopo una pausa dovuta ai lavori parlamentari ed all'esigenza, manifestatami da qualche gruppo, di procedere a consultazioni interne. Frattanto, però, l'Ufficio di presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi si è riunito ed ha svolto un lavoro il cui risultato è nello schema di relazione conclusiva da me predisposto e del quale ho fatto inviare copia a tutti i commissari.

Ricordo che sugli articoli 39, 40, 46 e 99 della Costituzione, abbiamo ascoltato su loro richiesta i rappresentanti della CGIL, della CISL e della UIL al fine di un contributo per comprendere se ed in quale modo quegli articoli dovessero essere mantenuti o modificati. I sindacati, che si sono dimostrati alquanto divisi in questa sede, si sono riservati di inviare un documento.

Abbiamo ascoltato anche i rappresentanti della Conferenza delle regioni che ha fatto pervenire alla Commissione un documento a mio avviso pregevole che ho messo a vostra disposizione. Su mia richiesta, comunque, anche le regioni si sono riservate di inviare alcune proposte normative.

Dobbiamo decidere, adesso, come intendiamo procedere, dal momento che sulla base delle mozioni istitutive la Commissione deve concludere i propri lavori entro il 30 novembre. La nostra necessità è quindi quella di concludere, e come dice il proverbio «la coda è la più difficile a scorticarsi». Noi siamo proprio alla «coda», e dobbiamo affrontare questo problema.

Debbo dire, sinceramente, che ho qualche preoccupazione perché sarebbe un grave errore per la democrazia italiana se mandassimo perduto il lavoro fin qui fatto, lavoro che, senza enfaticizzare, sopravvalutare o sottovalutare, è molto serio e delinea, a mio avviso, un quadro riformatore di notevole incisività. C'è forse interesse a che questo avvenga. Ma io mi rivolgo comunque al senso di responsabilità di tutti i gruppi e dei commissari qui presenti – ed anche a quelli assenti – affinché i lavori si concludano entro la data fissata. Come ho detto più volte, sono infatti contrario a chiedere proroghe, se non quelle di carattere tecnico che dovessero rendersi necessarie per mettere a punto il testo definitivo.

Avremo ancora non più di cinque sedute che io ritengo comunque sufficienti per svolgere un dibattito serrato e completo, dal momento che abbiamo trattato a lungo i temi: li abbiamo trattati all'inizio, in un dibattito generale, li abbiamo poi ripresi singolarmente. Il campo è quindi arato a sufficienza, la seminazione è stata fatta, dobbiamo andare al raccolto.

Lo schema di relazione che vi ho fatto pervenire va quindi considerato non come punto di partenza di un discorso che deve essere ripreso, ma, in certa misura, come punto di arrivo (anche se, ovviamente, non definitivo perché se così fosse questo dibattito sarebbe inutile). Dunque, un documento che qua e là può essere modificato, ma che è pur sempre un atto conclusivo dei nostri lavori.

Ritengo che potremmo adesso riprendere il dibattito su quel documento con interventi che non dovrebbero superare i trenta minuti. È certo che per i gruppi di più larga rappresentanza quel termine può essere eccessivo ed insufficiente, invece, per i gruppi minori. Ma senza programmare schemi troppo rigidi, vedremo nel corso dei lavori come sarà più opportuno procedere.

Vorrei qui suggerirvi di esprimere innanzitutto una valutazione di massima sull'intero documento.

Quando nel lontano 1947, si votò la Costituzione, non tutti coloro che la votarono – io tra questi – erano soddisfatti al cento per cento: vi erano riserve su questo o su quel punto, riserve manifestate nelle dichiarazioni di voto, riserve non manifestate. E tuttavia la Costituzione passò.

È chiaro che il documento al nostro esame in tanto ha un valore politico e giuridico in quanto non esprime il punto di vista integrale di questo o

di quel gruppo. Vorrei dire, anzi, che il pregio del documento che andiamo confezionando con la collaborazione di tutti si ritrova proprio nel fatto che nessun gruppo e nessun commissario vi si può riconoscere integralmente. Non è il documento di una parte, ma un documento «equilibrato». È con questo metro, quindi, che dobbiamo compiere questa valutazione di massima. Fatta quella valutazione, pregherei i colleghi che interverranno di dirigere i loro interventi su punti specifici del documento, quasi specificando la pagina ed il paragrafo. Questo per un senso di concretezza e per poter meglio raccogliere le modificazioni che si intendono proporre.

Vorrei anche pregare i colleghi, ove ciò sia possibile, di indicare per iscritto le modificazioni che intendono apportare al testo, perché questo sarebbe di grande utilità. Naturalmente cercheremo anche di creare qualche possibilità di contraddittorio sui temi più importanti.

Al termine del dibattito il testo verrà da me rielaborato e sottoposto alla Commissione per le valutazioni finali. Desidero dire ai colleghi che ogni gruppo ed ogni commissario – perché certo possono esserci posizioni dissenzienti – potrà esprimere i propri punti di vista differenziati sui singoli aspetti; tutto ciò sarà messo agli atti della Commissione e consegnato, insieme alla relazione, ai Presidenti delle due Camere in modo che la posizione di ogni commissario resti documentata. In altri termini, dato che la funzione di questa Commissione è una funzione propositiva, io penso di consegnare ai Presidenti delle due Camere un quadro complessivo, una relazione architettonica nonché, a parte, tutti i punti di dissenso, di consenso o di sottolineatura di questo o quello aspetto.

Invito i colleghi a seguire questo schema di lavoro perché il tempo stringe ed il paese, senza fare affermazioni enfatiche, attende. Colgo un'aria di insidia qua e là contro questa Commissione e, concludendo, ripeto che sarebbe assai triste e grave se non dovessimo concludere i nostri lavori nel termine stabilito.

Ha chiesto di parlare il deputato Barbera. Ne ha facoltà.

**Barbera.** Signor Presidente, pur riservandomi di formulare una valutazione nel merito dello schema di relazione conclusiva in un successivo intervento intanto mi congratulo con lei per il lavoro svolto e per il modo con cui ha condotto e sta conducendo i lavori di questa Commissione. Ritengo comunque opportuna una precisazione. È vero che lo schema di relazione può essere considerato un documento di compromesso perché il Presidente nel predisporlo ha tenuto conto delle opinioni in Commissione ed in Ufficio di presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi. Quel documento, però, non è stato in alcun modo frutto di trattativa. È un documento del Presidente, un documento che il Presidente ha ritenuto di elaborare sulla base di proposte, orientamenti e suggerimenti. È questa una precisazione che intendevo fare dal momento che un passaggio del discorso del Presidente avrebbe potuto ingenerare qualche equivoco in materia.

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA  
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI  
SULLE DELIBERAZIONI RIGUARDANTI LA  
RELAZIONE CONCLUSIVA

Seduta del 16 gennaio 1985

*Il presidente Bozzi, preso atto della difficoltà di concludere il dibattito iniziato il 15 novembre 1984 nei tempi stabiliti, chiede un breve rinvio tecnico del termine per la presentazione della relazione conclusiva. I Presidenti delle due Camere concedono una proroga di sessanta giorni.*

*Il 16 gennaio 1985 la Commissione è convocata per procedere alle deliberazioni sullo schema di relazione finale. Bozzi auspica che i lavori della Commissione si concludano favorevolmente per non deludere la fiducia dei cittadini e per non lasciare spazio a « quanti reclamano una seconda Repubblica, in polemica con la Costituzione del 1948 ». Richiamando il senso di responsabilità dei membri della Commissione, Bozzi li invita ad uscire dalle logiche di schieramento e ad evitare contrapposizioni tra gli interessi di maggioranza e di opposizione. Sottolinea che la riforma è « possibile e necessaria », soffermandosi sugli aspetti salienti che contribuiscono a disegnare un quadro ragionevole ed equilibrato in cui « tutto tiene ». Nella parte conclusiva dell'intervento, Bozzi esprime tuttavia il timore, politico e istituzionale, per un esito dei lavori non largamente positivo.*

**Presidente.** L'ordine del giorno reca « Deliberazioni sulla relazione conclusiva ».

Ricordo ai colleghi che la proroga concessa dai Presidenti delle Camere per concludere i lavori della Commissione scade il 29 gennaio 1985. Non credo vi saranno ulteriori richieste di proroga: dichiaro comunque fin d'ora che non sarò certo disponibile a chiedere proroghe ulteriori. È ormai il momento di passare alle decisioni finali. I tempi sono ristretti ma sufficientemente adeguati per giungere ad una ragionevole conclusione dei nostri lavori.

Il dibattito che si è registrato all'interno della nostra Commissione è stato lungo e approfondito; vorrei pertanto sottolineare il significato politico di una conclusione che spero ampiamente favorevole. Sarei tentato di dire – senza enfasi – che si tratta di un significato storico: sarebbe infatti la prima

volta che la classe politica, senza traumi esterni o interni, dimostra la capacità di saper correggere i difetti del funzionamento delle istituzioni.

Va però ricordato che vi è un diffuso scetticismo: se non si dovesse arrivare a tale conclusione – ma respingo questa ipotesi nel momento in cui la prospettiva – avremmo un'ulteriore caduta della fiducia del cittadino verso le istituzioni (ve ne è tanta di sfiducia nel paese!); daremmo l'avvio ad una fase oscura e forse si verificherebbe la vittoria di quanti reclamano una seconda Repubblica in polemica con la Costituzione del 1948, che da parte nostra non intendiamo rinnegare esaltandone, al contrario, i valori.

Si avrebbe il triste risultato di una pura e semplice denuncia dei vizi del sistema, con menomazione dei valori della Costituzione vigente, senza l'individuazione delle correzioni opportune: fatto estremamente negativo e pericoloso sia dal punto di vista politico che istituzionale.

In tal senso rivolgo un invito a tutti al più vivo senso di responsabilità; un invito a guardare «alto e lontano», fuori dalle ottiche contingenti, dagli schieramenti politici, dagli interessi di maggioranza o di opposizione.

Consentitemi di dire che nel nostro modo di procedere si è avuto il difetto – spiegabile poiché deriva dalla situazione italiana che continua a registrare l'ottica della maggioranza e quella della opposizione – di considerare queste due posizioni – maggioranza e opposizione – come se non fossero soggette al logorio della storia e alle mutevoli vicende politiche.

La relazione conclusiva registra le opinioni emerse nel corso dei nostri lavori; la Commissione mi ha dato molta fiducia ed io la ringrazio. Da parte mia ho cercato di svolgere al meglio il compito relativo alle mediazioni necessarie; non mi innamoro mai delle mie creature, però debbo dire che siamo in presenza di un documento equilibrato e l'equilibrio è una forma di coraggio in ogni circostanza e in politica è veramente «grande». Nessuna forza politica può pretendere di trovare per intero in questo documento la soluzione che le è cara. Così fu nella Costituzione repubblicana, nella quale confluirono punti di vista politici diversi, culture diverse, soprattutto tre culture: la cattolica, la socialista e la liberal-democratica; ed esse trovarono un equilibrio. La Costituzione repubblicana non è un atto unilaterale di una parte; è un compromesso nel senso migliore della parola, ed è la via che dobbiamo percorrere. È un pregio il fatto che nessuna parte politica, leggendo il documento, possa dire che questo è il «suo» documento; infatti si tratta, al contrario, di un documento collettivo, in cui tutte le forze politiche che danno vita alla Costituzione del 1948 si ritrovarono per un'opportuna revisione. Certo, vi sono parti maggiormente approfondite, altre meno; questo è inevitabile, soprattutto se si considerano la vastità e la complessità della materia. Le due mozioni istitutive ci hanno impegnati in un lavoro enorme; tutto l'universo politico, istituzionale, amministrativo avrebbe dovuto essere da noi riveduto. Non c'è territorio di queste mozioni che non sia stato esplorato; anche le parti che nelle prime stesure

sembravano alquanto trascurate, come la pubblica amministrazione e la giustizia, hanno ricevuto nell'ultima stesura delle notazioni degne, secondo me, di qualche rilievo.

Vorrei richiamare l'attenzione dei colleghi sulla natura della nostra Commissione. Abbiamo detto tante volte, e lo ripetiamo ancora, che qui non siamo stati chiamati ad approvare una legge o a formulare una proposta di legge; ci limitiamo a prospettare alla Camera e al Senato delle ipotesi di riforma, che poi saranno sottoposte ad una ulteriore meditazione da parte dell'opinione pubblica e dei due rami del Parlamento, i quali faranno le loro autonome valutazioni e scelte. Si tratta, quindi, di un lavoro di prospettazione, di indicazione di ipotesi; sotto questo profilo, mi sembra che il modo con cui il documento, per vostro suggerimento, è stato impostato, in una parte più tecnicamente propositiva e in una parte espositiva, risponda a questa logica della nostra Commissione.

Se taluno mi domandasse (anzi, molte volte mi è stato chiesto) se la riforma che noi proponiamo sia «grande» o «piccola» mi troverei in difficoltà, data la natura del mio carattere che non guarda tanto a questi orpelli quanto alla sostanza delle cose. Vorrei che il documento si definisse da sé, e se è proprio indispensabile attribuire due aggettivi a questa nostra riforma, io direi che essa è «possibile e necessaria»; «necessaria» perché offre le terapie dopo una diagnosi dei mali istituzionali del nostro paese, e «possibile» perché tiene conto della realtà del nostro paese e delle forze politiche. Non è quindi una riforma di accademia; è stato detto da un illustre giurista che bisognerebbe che tre studiosi si riunissero in un albergo (probabilmente di lusso) per fare la Costituzione; sarebbe una Costituzione elaborata in una «campana pneumatica», in un ambiente rarefatto, asettico. Noi abbiamo cercato di vedere la realtà italiana, di rispondere alle esigenze tipicamente italiane, e perciò non siamo stati eccessivamente indulgenti nel trasferire nel nostro ordinamento modelli stranieri, temendo che questa realtà italiana potesse poi determinare un rigetto di questi istituti che magari in altri paesi operano bene, ma che da noi non sarebbero «acclimatati».

Credo di poter affermare, nonostante molte voci sulla stampa, che in molti punti questa riforma è incisiva; mi sono accorto che l'avete tutti esaminata con attenzione, forse con troppa attenzione, perché le vostre critiche dimostrano che siete stati diligentissimi. C'è un'architettura in questo nostro disegno. All'inizio dei nostri lavori venne fuori la frase «tutto tiene», e noi abbiamo tenuto presente questo; in un sistema (me lo consenta il collega ed amico Pasquino) di freni e contrappesi abbiamo fatto perno sulla democrazia rappresentativa, esaltando il momento governante, ma nello stesso tempo abbiamo dato maggiore spazio alla democrazia diretta, e tali istituti che, presi in sé, potrebbero essere audaci, come il *referendum* consultivo, possono avere una logica in questo congegno di freni e contrappesi. Nello stesso tempo, abbiamo cercato di rafforzare i ruoli

del Parlamento e del Governo, di decisione l'uno, di indirizzo e di controllo l'altro.

Credo che il sistema delle fonti meriti qualche considerazione positiva. Abbiamo individuato un bicameralismo differenziato che, nell'insieme, è apprezzabile. Certo, si può discutere (come è stato accennato ieri nella seduta dell'Ufficio di Presidenza) se questo potere debba ancora spettare alla Camera o al Senato; ma in questa fase non dobbiamo guardare tanto a questi aspetti, pur importanti ma particolari rispetto a questa differenziazione di struttura e soprattutto di funzioni, che costituisce la grossa novità.

Abbiamo modificato qualche aspetto relativo alla posizione del Presidente della Repubblica in un momento estremamente delicato. Per quanto riguarda il Governo, abbiamo coniugato un principio monistico (cioè quello della primazia del Presidente del Consiglio) con il principio della collegialità che è tutto italiano, connesso con l'esigenza, destinata – penso – a perdurare per anni, di governi di coalizione. Abbiamo dato uno spazio notevole al governo della economia, ai sindacati; come dicevo dianzi, vi sono notazioni di rilievo sulla pubblica amministrazione, sulla giustizia, sulle regioni, con la riserva di seguire attentamente i lavori del convegno che avrà luogo dal 20 al 22 gennaio 1985. Il quadro di insieme mi sembra quindi veramente ragionevole ed equilibrato.

Dobbiamo ora vedere come terminare i nostri lavori, come arrivare al «lido» delle deliberazioni. Vi riferisco il metodo di lavoro che è emerso ieri nella seduta dell'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi, che ho ritenuto opportuno convocare: ogni collega che lo desideri, può presentare delle proposte modificative della parte normativa (possiamo anche chiamarli emendamenti) in forma scritta, in modo che ciascuno possa valutarle. Tali proposte dovrebbero essere presentate entro un termine piuttosto ristretto, e cioè entro le ore 18 di venerdì prossimo.

È inutile che precisi che la discussione sulle varie proposte modificative si svolgerà a norma dell'articolo 85 del regolamento della Camera, sulla base del quale ogni commissario potrà, per il tempo di trenta minuti, intervenire per illustrare i propri emendamenti e sul complesso delle modifiche presentate dagli altri commissari; ciascun membro della Commissione potrà altresì intervenire per non più di dieci minuti sul complesso dei subemendamenti che siano stati presentati ai propri emendamenti. Ognuno di noi avrà, insomma, a disposizione il tempo di quaranta minuti, durante il quale, se lo volesse, potrebbe recitare l'intera *Divina Commedia*.

Successivamente bisognerà votare le proposte modificative e apportare le opportune variazioni alla relazione. Sul testo che risulterà nella sua formulazione finale si esprimerà la Commissione con un voto.

Onorevoli colleghi, sono certo che entro la prossima settimana concluderemo i nostri lavori nel modo migliore e daremo una risposta di fiducia al paese, che l'attende, ed al Parlamento.

Credo di aver dato tutto me stesso a questa Commissione; forse, come in un'occasione ha sottolineato un collega, sono stato talvolta un monarca, mi auguro costituzionale e non del tutto assolutista. Tuttavia, se talvolta ho esagerato, l'ho fatto a fin di bene, per il timore che i lavori di questa Commissione non andassero in porto.

Debbo infine confessarvi di essere angosciato politicamente e istituzionalmente all'idea che le conclusioni cui la Commissione perverrà possano non essere largamente positive.

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA  
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI  
SUL SISTEMA ELETTORALE

Seduta del 28 gennaio 1985

*La Commissione esamina la risoluzione del senatore Scoppola, presentata il 16 gennaio 1985, in cui si propone l'adozione di un nuovo sistema elettorale per la Camera dei deputati. Sulla risoluzione si apre un dibattito al quale Bozzi partecipa esprimendo le riserve del gruppo liberale sul meccanismo proposto.*

**Presidente.** Non essendoci altri iscritti a parlare, consentitemi di esprimere anche la mia opinione. Come sapete, poiché ho già avuto occasione di dirlo in questa sede e fuori di qui, io sono personalmente favorevole ad una investitura fiduciaria della maggioranza parlamentare e del Governo direttamente da parte del corpo elettorale; però ho sempre detto che nella realtà italiana ciò implica una scelta politica di cui oggi non mi sembra ci siano i presupposti; speriamo che maturino, ma non ci si può affidare a norme che stabiliscono incentivi o sanzioni. Se quel risultato si potesse raggiungere esso rappresenterebbe indubbiamente una manifestazione di autentica colleganza politica e potrebbe senza dubbio giovare a quella stabilità del Governo che oggi, come ha detto il senatore Giugni, ricerchiamo per altre vie.

Per quanto riguarda la proposta in discussione, per la quale ringrazio il senatore Scoppola e quanti l'hanno firmata, devo dire che il mio partito ed io vi abbiamo riflettuto ed abbiamo delle riserve al riguardo. Queste sono principalmente due: la prima, già indicata dal collega Battaglia, è che se c'è un sistema maggioritario puro deve esserci anche un sistema proporzionale puro. Il secondo rilievo, che mi sembra vada più a fondo, è che con questo sistema noi altereremmo quella che possiamo definire la tipologia dei partiti, perché avremmo una serie di parlamentari in contatto diretto con il popolo e una serie di parlamentari rieletti nelle liste proporzionali. Va considerato che nella realtà italiana il sistema uninominale porta alla scelta tra due partiti, la democrazia cristiana e il partito comunista, con qualche sacrificio dei partiti minori. Ritengo pertanto che un'ulteriore riflessione sul tema sia necessaria pur condividendo l'opinione del senatore Ruffilli di inserire questo documento nella relazione finale a conclusione della parte che riguarda il sistema elettorale.

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA  
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI  
SULLA VOTAZIONE DELLA RELAZIONE CONCLUSIVA

Seduta del 29 gennaio 1985

*La seduta si apre con le dichiarazioni di voto sulla relazione conclusiva. Gli intervenuti esprimono un generale apprezzamento per l'impegno del presidente Bozzi riconoscendo il valore del suo operato, mentre manifestano posizioni contrastanti nei confronti delle proposte di riforma contenute nella relazione.*

*Il socialista Labriola ed il repubblicano Battaglia dichiarano il voto favorevole dei rispettivi gruppi; i gruppi MSI-DN, Misto-Südtiroler Volkspartei e Democrazia proletaria esprimono insoddisfazione per i lavori svolti dalla Commissione e, per ragioni diverse, preannunciano il voto contrario sulla relazione finale; il senatore Scoppola, a titolo personale, annuncia la propria astensione dal voto. Interviene per ultimo il deputato Spagnoli, il quale esprime un giudizio negativo sul metodo seguito nella fase finale dei lavori e verso il nucleo delle proposte di riforma, comunicando la decisione del gruppo comunista di non partecipare al voto.*

*La posizione del gruppo comunista è giudicata dal democristiano Gitti un «fatto nuovo», mentre il socialista Labriola e lo stesso presidente Bozzi si dicono sorpresi della decisione assunta e del tenore delle dichiarazioni rese.*

*Dopo una breve sospensione dei lavori, il gruppo socialdemocratico annuncia una «benevola» astensione dal voto. Il senatore Ruffilli per il gruppo democristiano dichiara di approvare la relazione conclusiva nel suo complesso, mantenendo riserve su alcuni aspetti propositivi e di fondo. Illustra la risoluzione sottoscritta anche dai commissari Battaglia, Gitti e Covi, in cui si invita il Parlamento ad avviare con apposita sessione una riforma istituzionale e costituzionale valorizzando i punti qualificanti delle conclusioni alle quali la Commissione è giunta.*

*Al termine delle dichiarazioni di voto, la relazione conclusiva è posta in votazione ed approvata.*

*Alla relazione della Commissione (Doc. XVI-bis n. 3) sono allegate le relazioni di minoranza dei commissari: Franco Russo; Augusto Barbera ed altri; Stefano Rodotà; Eliseo Milani e Gianfranco Pasquino; Franco Franchi e Antonio Rastrelli; Roland Riz (Doc. XVI-bis n. 3-bis).*

**Presidente.** Consentite al Presidente, onorevoli colleghi, di dire una parola conclusiva. Nella giornata di ieri ho voluto rileggere le mozioni istitutive della nostra Commissione e, comparandole con la relazione conclusiva, mi sono chiesto se questa desse alle medesime una risposta adeguata. Con molta serenità debbo dire che posso unirmi a quanti hanno sostenuto che il documento ora approvato risulta nel suo insieme equilibrato; ritengo che l'aggettivo usato sia particolarmente appropriato. Il disegno di riforma risultante dalla relazione conclusiva presenta una sua logica intrinseca; si possono riscontrare parti maggiormente sviluppate, mentre alcuni punti avrebbero avuto bisogno di un maggiore approfondimento data l'ampiezza della materia. Vorrei dire, tuttavia, che questo era inevitabile; in sostanza, il documento non è di questa o di quella parte politica, non doveva essere di questa o di quella parte politica, così come tale non è la Costituzione. Desidero ringraziare i colleghi, l'avvocato Ciaurro, la dottoressa Pergola e i valorosi collaboratori, che ci hanno aiutato nello svolgimento del nostro lavoro.

Ho già avuto modo di esprimere la mia sorpresa per l'atteggiamento assunto dal gruppo comunista, in quanto, dopo quattordici mesi di negoziazione e di mediazione, mi è sembrato eccessivo innescare tanto recisamente questa marcia all'indietro.

Minore stupore ha destato in me l'astensione del gruppo socialdemocratico, in quanto, come molti colleghi hanno avuto modo di constatare, l'atteggiamento assunto dai colleghi di quel gruppo nel corso dei lavori è stato sostanzialmente conservativo; hanno presentato pochi emendamenti, senza tentare di introdurre qualche modificazione all'assetto attuale, quasi che la nostra situazione non avesse bisogno di aggiustamenti e direttive.

Ringrazio tutti per la fiducia accordatami, scusandomi per le eventuali manchevolezze compiute. Ho posto nel mio lavoro, pur non essendo più giovane, intelletto e fede con lo stesso impegno – consentitemi di dire senza retorica – che mi animò negli anni lontani dell'Assemblea costituente. Ho invitato sempre i colleghi a guardare alto e lontano, a non essere prigionieri del contingente o della logica della maggioranza e della opposizione. Non credo che questa esortazione sia stata sempre seguita, il morso politico qualche volta ha preso il sopravvento. Anche questo in parte è inevitabile, perché una riforma delle istituzioni è essenzialmente intessuta, intrecciata di valenza politica e credo che sia utopistico pensare ad un distacco dalla lotta politica e dalla lotta dei partiti.

Penso che sia utile la proposizione contenuta nel documento Ruffilli-Battaglia di proporre la creazione di una sessione istituzionale.

Onorevoli colleghi – mi rivolgo soprattutto ai dissenzienti – continueremo il nostro lavoro in Parlamento, dove saranno necessarie proposte pronte e adeguate.

Mi auguro che la IX legislatura possa passare alla storia come la legislatura della riforma istituzionale e mi auguro che quel più generale consenso, che auspico in questa sede, si possa realizzare in Parlamento. Grazie. (*Applausi*).

## X LEGISLATURA



CAMERA DEI DEPUTATI  
COMMÉMORAZIONE DI ALDO BOZZI

Seduta dell'11 novembre 1987

*Aldo Bozzi muore a Roma il 1° novembre 1987. Il Parlamento si ritrova unito nel rendergli omaggio nella Sala Gialla di Palazzo Montecitorio, dove è allestita la camera ardente, e nelle orazioni funebri del democristiano Andreotti, del liberale Malagodi e del comunista Pajetta, pronunciate sullo stesso piazzale di Montecitorio.*

*Nella seduta dell'11 novembre Nilde Iotti, Presidente della Camera, ricorda all'Assemblea la figura di Bozzi e il contributo appassionato e costruttivo reso alla vita della democrazia repubblicana, a partire dalla sua partecipazione ai lavori dell'Assemblea costituente.*

**Presidente** (*Si leva in piedi, e con lei i deputati e i membri del Governo*). Onorevoli colleghi, la scomparsa, avvenuta il primo giorno di questo mese di novembre, di Aldo Bozzi, presidente del partito liberale italiano, consultore, costituente e parlamentare illustre, ha costituito per tutti noi un momento di profonda commozione e di rimpianto.

Alle parole che sono state autorevolmente dette al momento dell'estremo, solenne commiato, credo sia giusto e doveroso aggiungere oggi il nostro comune ricordo; per rammentare la sua figura, la sua opera di appassionato protagonista delle vicende politiche e parlamentari in questi quaranta anni di vita della nostra democrazia repubblicana.

Vogliamo fare ciò proprio in questa aula, che è stata per tanti anni il luogo del suo impegno politico, morale e civile.

La vita di Aldo Bozzi è un esempio alto e coerente di quella singolare vicenda che ha visto le migliori energie ed intelligenze del nostro paese in primo luogo a combattere il fascismo ed il suo regime di negazione della libertà ed a ricercare poi, all'indomani del terribile conflitto mondiale, le vie per la salvezza e la ricostruzione dell'Italia.

Aldo Bozzi affrontò queste complesse e decisive prove portando sempre il proprio contributo che consisteva in primo luogo nella sintesi della visione politica generale con la dimensione giuridico-costituzionale delle questioni della società e dello Stato.

In questo senso, di grande rilievo fu la sua partecipazione al lavoro costituente ed in particolar modo ai temi dell'organizzazione dello Stato, della rappresentanza politica, dell'articolazione delle assemblee elettive.

Alla Costituzione, alle sue ragioni di fondo, agli equilibri delle componenti e delle ispirazioni ideali e politiche di cui essa fu espressione, Bozzi fu sempre estremamente attento. Ben sapeva che in questi elementi risiedono la forza della nostra Carta costituzionale, la sua capacità di aver saputo dare un contesto di regole generali ai processi di sviluppo economico e civile dell'Italia moderna. Così anche quando fu chiamato, come presidente di una Commissione bicamerale, ad un'opera di studio e di proposta di modifica, egli, pur impegnato a delineare ipotesi e soluzioni nuove ai problemi emergenti, non mancava mai di sottolineare la validità complessiva dell'impianto costituzionale. Impianto che andava non solo conservato, ma che in qualche modo doveva orientare anche la direzione che le modifiche avrebbero dovuto prendere.

Nella vita di Aldo Bozzi, accanto al senso profondo delle istituzioni, alla dedizione agli studi giuridici che coltivò sempre, senza interruzioni, fu forte la passione politica intesa come rigore dei principi ma anche ricerca di soluzioni, adeguamento alle situazioni nuove della società che chiedono sempre alle forze politiche duttilità, capacità di rinnovarsi. Così le sue battaglie politiche furono sempre appassionate e generose, mai rinchiuse in sentimenti di asprezza e di faziosità.

Tanti di noi ricordano i suoi interventi in questa aula nei quali all'espressione della sua posizione politica egli univa sempre l'attenzione ed il rispetto delle posizioni e delle idee altrui. Un uomo che amava la dialettica ed il confronto – per questo credo amava tanto il Parlamento – un uomo che credeva nella tolleranza pur essendo impegnato integralmente in una parte politica.

Così vogliamo ricordarlo e così vogliamo essere vicini in questo momento di grande dolore alla sua famiglia, al suo partito ed a quanti lo hanno stimato ed hanno avuto la sua amicizia (*Generali applausi*).

**Valerio Zanone**, *Ministro della difesa*. Chiedo di parlare.

**Presidente**. Ne ha facoltà.

**Valerio Zanone**, *Ministro della difesa*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il Governo si associa alle elevate parole testé pronunciate dal Presidente in memoria di Aldo Bozzi in quest'aula, che per 40 anni ha conosciuto la sua presenza assidua, appassionata ed autorevole.

Con Aldo Bozzi scompare un grande costituzionalista e, nel senso più ampio del termine, un grande liberale, un assertore fervido dei principi di quella Costituzione che egli concorse a redigere, e, ad un tempo, uno studioso intelligente dei modi di riformarla e di aggiornarla.

Nel ricordare, come lei ha fatto poc'anzi, signor Presidente, l'ultima grande opera di Aldo Bozzi quale presidente della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, a chi, con me, ha condiviso le sue convinzioni politiche, piace anche ricordare che la sua lunga ed assidua attività parlamentare – dalla Costituente fino alla suddetta Commissione bicamerale – si è conclusa così come era cominciata: con una riflessione operosa intorno alle istituzioni della libertà.



## INDICE DEI NOMI



Abenante Angelo 517, 521  
Abu Abbas 1599  
Accreman Venerio 609, 613, 614, 616, 617,  
619, 620, 682, 1004  
Aglietta Maria Adelaide 1447, 1449, 1450,  
1451, 1452, 1615  
Agnelli Giovanni XXX  
Ago Roberto 1167  
Agrimi Alessandro 171, 175, 176, 177, 179,  
213  
Ajello Aldo 1493  
Alba Enrico 654  
Alberini Guido 1467, 1574  
Alesi Massimo 477  
Alessi Giuseppe 771  
Alibrandi Tommaso 1608, 1620, 1622  
Alicata Mario 508  
Alighieri Dante 695  
Alinovi Abdon 1393, 1498, 1499  
Allavena Giovanni 730  
Almirante Giorgio 179, 185, 186, 187, 189,  
267, 330, 344, 352, 586, 602, 609, 610,  
614, 622, 623, 647, 648, 784, 786, 787,  
956, 1542, 1546, 1574, 1578  
Aloja Giuseppe 762  
Alpino Giuseppe 389, 396, 400, 511, 664,  
668, 669, 974  
Altissimo Renato 1338, 1340, 1404, 1415,  
1433, 1453, 1509  
Amadei Leonetto 139, 372, 374, 691  
Amato Giuliano 1536, 1596, 1600, 1603,  
1604, 1613, 1683  
Amato Mario 1359  
Amatucci Alfredo 429, 548, 552  
Ambrogio Franco 1294  
Ambrosini Gaspare 18, 22, 37, 40, 54, 55,  
79  
Amendola Giorgio 731, 886  
Amendola Giovanni 1136  
Anderlini Luigi 724, 731  
Andò Salvatore 1555, 1590, 1627, 1645  
Andreatta Beniamino 1509, 1555, 1646,  
1649, 1650  
Andreotti Giulio XXVII, XXX, 224, 234,  
238, 731, 761, 762, 840, 856, 882, 883,  
886, 902, 903, 904, 905, 909, 931, 942,  
945, 959, 961, 962, 963, 1042, 1158,  
1166, 1167, 1168, 1171, 1173, 1174,  
1175, 1176, 1177, 1178, 1211, 1233,  
1248, 1250, 1304, 1306, 1617, 1731  
Aniasi Aldo 1374  
Anselmi Tina 1199  
Aristarco Guido 139, 140  
Armella Angelo 1221, 1224  
Artali Mario 1105, 1106, 1107  
Augello Giacomo 1450, 1451  
Averardi Giuseppe 517  
Avolio Giuseppe 785  
Azara Antonio 135  
Bacchelli Riccardo 1426  
Badaloni Maria 927  
Badini Confalonieri Vittorio 286, 396, 400,  
402, 483, 650, 664, 668, 669, 751, 764  
Badoglio Pietro XXVI  
Baghino Francesco Giulio 1325, 1326  
Ballardini Renato 663, 665, 666, 687, 690,  
833, 835, 836, 840, 859, 922, 927, 949,  
950, 964, 966, 970, 1050  
Balzamo Vincenzo 1251  
Bandiera Pasquale 1214, 1215, 1467

- Bandinelli Angiolo 1622  
 Barbera Augusto 1555, 1587, 1620, 1643,  
     1645, 1646, 1656, 1660, 1669, 1686,  
     1694, 1695, 1696, 1718, 1720, 1727  
 Barbi Paolo 529  
 Barbini Luigi 668  
 Barca Luciano 792, 793, 875, 878, 904, 930,  
     931  
 Bardanzellu Giorgio 398  
 Barile Paolo 713  
 Barolini Antonio 962  
 Bartolomei Giuseppe 740, 1110  
 Baslini Antonio XXIX, 668, 843, 850, 851,  
     859, 1338, 1340, 1379, 1433, 1453, 1490,  
     1497, 1500, 1517  
 Basso Lelio 571, 799, 803, 805, 1090  
 Bastianelli Raffaele 1020  
 Battaglia Adolfo 1222, 1223, 1224, 1527,  
     1551, 1555, 1578, 1592, 1602, 1608,  
     1609, 1610, 1611, 1612, 1647, 1671,  
     1710, 1726, 1727, 1728  
 Bava Beccaris Fiorenzo 1110  
 Beccaria Cesare 147, 255  
 Belluscio Costantino 1457, 1467, 1704  
 Bencivenga Roberto 89  
 Benedetti Gianfilippo 1556  
 Benvenuti Feliciano 691  
 Benvenuti Lodovico 162  
 Beolchini Aldo 729, 751, 752, 758, 779,  
     780, 781, 783  
 Berger William 974, 975  
 Berger Lobravico Carolyn 974  
 Berlinguer Luigi 581  
 Berlinguer Mario 152  
 Berloffia Alcide 459  
 Bernardi Guido 995  
 Berry Mario 396, 406, 407, 408, 630  
 Bertè Pierantonio 854  
 Bertinelli Virgilio 541, 606, 607, 655, 660  
 Bertoldi Luigi 956, 957, 958, 985, 1033  
 Biaggi Francantonio 396, 400, 402, 663, 668  
 Bianchi Gerardo 574  
 Bianchi 361  
 Bianco Gerardo 1307, 1308, 1418, 1448,  
     1501  
 Biasini Oddo 1231, 1232, 1626  
 Biasutti Lorenzo 312  
 Bignardi Agostino 485, 664, 668, 669, 886  
 Bima Luigi 746  
 Binni Walter 317  
 Biondi Alfredo 751, 754, 776, 918, 920,  
     1326, 1330, 1338, 1340, 1344, 1346,  
     1351, 1359, 1361, 1381, 1405, 1415,  
     1418, 1422, 1431, 1433, 1443, 1453,  
     1467, 1469, 1477, 1497, 1586, 1594,  
     1595, 1624  
 Bisaglia Antonio 1386, 1388, 1556, 1697,  
     1698  
 Bisantis Fausto 374  
 Bisori Guido 269  
 Bo Giorgio 278  
 Boato Marco 1335, 1352, 1369, 1410, 1411,  
     1412, 1469, 1470, 1491  
 Bocchi Fausto 1326  
 Boffardi Ines 1243  
 Bogi Giorgio 1101  
 Boldrin Anselmo 1112  
 Boldrini Arrigo 638, 724, 972  
 Bollini Rodolfo Pietro 1556  
 Bologna Giacomo 312  
 Bonea Ennio 663, 733, 751, 919  
 Bonifacio Francesco Paolo 1129, 1130,  
     1159, 1162, 1163, 1164, 1183, 1195,  
     1197, 1198, 1223, 1263, 1542  
 Bonino Emma 1626  
 Bonomi Ivanoe XXVI  
 Bosco Giacinto 283, 290, 292, 372, 409,  
     411, 415, 416, 417, 430, 439, 466, 548,  
     601, 603, 832, 835, 836, 837, 838, 839  
 Botta Giovanni 665, 668  
 Bova Francesco 1246  
 Bozzi Giuseppe XXV  
 Branca Giuseppe 1221  
 Brandi Lucio Mariano 787  
 Breganze Uberto 547, 553, 554, 709, 720,  
     722, 723, 821  
 Bressani Piergiorgio 1356, 1358, 1608  
 Briano Renato 1379  
 Brummel George Bryan 1598  
 Bubbico Mauro 1091, 1097, 1101  
 Bucciarelli Ducci Brunetto 751, 927  
 Buonaiuti Ernesto 1173  
 Cabras Paolo 1144, 1145, 1146  
 Cacciatore Francesco 607, 812, 813, 927,  
     988  
 Calabrò Giuseppe 211  
 Calamandrei Piero 30, 31, 32, 38, 43, 49,  
     50, 51, 52, 53, 98, 99, 118, 128, 135,  
     296, 952, 963, 1092, 1301, 1303, 1352  
 Caltagirone Francesco Gaetano 1330  
 Calvi Ettore 851

- Calvi Roberto 1498  
 Campilli Pietro 388  
 Cancellò Mario 1415  
 Cannizzo Bartolomeo 492, 498  
 Cantalupo Roberto 333, 347, 365, 396, 400, 402, 508, 509, 518, 530, 564, 663, 664, 665, 668, 669, 675, 698, 776, 826, 830, 834, 849, 863, 865  
 Canullo Leo 1486  
 Capalozza Enzo 140  
 Cappa Paolo 177  
 Cappi Giuseppe 20  
 Caprara Massimo 934, 935, 936, 938, 939, 940, 941, 944, 946, 947, 948  
 Capua Antonio 402, 642, 643, 669  
 Caradonna Giulio 1527  
 Carbone Ferdinando 636, 836  
 Carbone Giuseppe 568  
 Carbone Luigi 1415  
 Carcaterra Antonio 587, 591  
 Cariglia Antonio 1033  
 Cariota Ferrara Nicola 551, 663, 664, 665, 668  
 Carlo Alberto, re di Sardegna 237, 273  
 Carnelutti Francesco 135, 432, 441, 754  
 Caroleo Francesco 89  
 Caronia Giuseppe 113  
 Carter Jimmy 1338  
 Caruso Antonio 1052, 1054, 1061, 1070, 1121, 1261, 1627  
 Casalnuovo Aldo 377  
 Casaroli Agostino 1178  
 Casini Carlo 1564  
 Cassandro Manlio Livio 668, 669, 1014, 1021  
 Cassiani Gennaro 367  
 Castelli Angelo 821, 822, 852, 854, 856, 858, 859, 906, 910, 911, 912  
 Catalano Mario 1403  
 Cavour Camillo Benso conte di XXIX, 205, 206, 1584  
 Cederna Camilla 927, 928  
 Celi Giovanni 759, 760, 766, 767  
 Cencelli Massimiliano 1305, 1426, 1427  
 Ceravolo Domenico 841, 842  
 Cerquetti Adriano 1253  
 Cervone Vittorio 1280  
 Cetrullo Aldo 519  
 Cevolotto Mario 30  
 Chanoux Emilio 1130  
 Chiaromonte Gerardo 664  
 Churchill Winston Leonard Spencer 617  
 Ciampi Carlo Azeglio 1594  
 Cianca Claudio 580  
 Ciannamea Leonardo 1482  
 Ciaurro Gian Franco 1728  
 Ciccardini Bartolomeo 918, 1398  
 Ciccioessere Roberto 1447, 1448, 1449, 1450, 1451, 1516  
 Cifaldi Antonio 89  
 Giglieri Carlo 730, 731  
 Ciocchetti Urbano 365  
 Cirillo Ciro 1415, 1416, 1417, 1420, 1430, 1474, 1475, 1477, 1479, 1497, 1498  
 Citterio Ernesto 444  
 Clémenceau Georges 1156  
 Cocco Ortu Francesco 648, 649, 663, 664, 668, 669, 686, 690, 692, 695, 696  
 Codacci Pisanelli Giuseppe 105, 110, 111, 382, 890, 1071  
 Codignola Tristano 93, 317  
 Colajanni Napoleone 1556  
 Colitto Francesco 89, 147, 150, 333, 347, 396, 400, 402  
 Colodi Carlo 1335  
 Colombo Cristoforo 430  
 Colombo Emilio 200, 203, 387, 405, 444, 449, 455, 456, 924, 957, 959, 960, 961, 970, 1000, 1001, 1126, 1295, 1338, 1490, 1491, 1492, 1517, 1518, 1585  
 Colombo Renato 476, 478, 481, 482, 483, 484, 515  
 Colombo Umberto 1517, 1518  
 Colombo Vittorino 574  
 Colonna Flavio 1608  
 Comandini Federico 262, 363, 365, 374, 375  
 Compagna Francesco 566, 701, 877, 927, 1443, 1444, 1506  
 Conci Elisabetta 275, 276  
 Condorelli Orazio 89, 220  
 Conso Giovanni 1429  
 Conti Giovanni 16, 20, 29, 32, 33, 100, 118, 120, 597  
 Corbellini Guido 418, 419, 421  
 Cordero Franco 1174  
 Corleone Franco 1620  
 Corona Achille 227, 228, 726  
 Coronas Giovanni Rinaldo 1340, 1342  
 Corrao Ludovico 977  
 Cortese Guido 240, 396, 400, 402, 518

- Corvisieri Silverio 1184  
 Cosentino Francesco 659  
 Cossiga Francesco XXIX, XXX, 314, 540,  
     902, 904, 1051, 1053, 1055, 1120, 1121,  
     1148, 1150, 1218, 1234, 1308, 1312,  
     1334, 1335, 1336, 1365, 1366, 1372,  
     1402, 1555, 1597, 1599, 1602, 1636,  
     1707, 1708  
 Costa Raffaele 1171, 1180, 1199, 1200,  
     1255, 1263, 1281, 1338, 1340, 1346,  
     1351, 1361, 1393, 1413, 1415, 1422,  
     1433, 1453  
 Costamagna Giuseppe 1227, 1229, 1344,  
     1351, 1368, 1381  
 Cottone Benedetto 615, 663, 669, 677, 830,  
     831, 832, 834, 836, 875, 955, 1004, 1015,  
     1017, 1021, 1041, 1136  
 Cova Pietro 543  
 Covelli Alfredo 201, 277, 419, 571, 572,  
     573, 784, 1113, 1114, 1116  
 Covi Giorgio 1556, 1636, 1639, 1647, 1656,  
     1662, 1727  
 Craxi Bettino 1299, 1337, 1372, 1535, 1536,  
     1537, 1571, 1584, 1586, 1594, 1595,  
     1599, 1602, 1603, 1604, 1608, 1631, 1648  
 Crisafulli Vezio 597, 1222, 1224, 1422, 1676  
 Crispi Francesco 1372  
 Crispo Amerigo 89  
 Crispolti Filippo 917  
 Crivellini Marcello 1449, 1495  
 Croce Benedetto XXVI, XXVII, XXIX,  
     XXX, 249, 287, 509, 1175, 1584  
 Crociani Camillo 1226  
 Cruciani Achille 517  
 Curti Aurelio 587, 591  
 Cutolo Raffaele 1474, 1477  
 D'Ambrosio Ferdinando 1704  
 D'Aniello Ennio 1142  
 D'Antonio Giovanni 696  
 Dal Canton Maria Pia 555  
 Dante Antonino 414, 416, 417  
 Darida Clelio 1524, 1526, 1529  
 De Amicis Edmondo 1404  
 De Cataldo Francesco 1390, 1527  
 De' Cocci Danilo 176, 385, 387, 390, 733  
 De Felice Renzo 1493  
 De Filippo Eduardo 868  
 De Francesco Giuseppe Menotti 156, 157, 158  
 De Francisci Gaspare 1340, 1342  
 De Gasperi Alcide XXVIII, 3, 210, 427,  
     862, 864, 866, 1608  
 De Lorenzo Ferruccio 606, 664, 668, 669  
 De Lorenzo Francesco 1632  
 De Lorenzo Giovanni 606, 664, 668, 669,  
     724, 725, 726, 730, 732, 737, 755, 758,  
     760, 761, 764, 766, 767, 768, 781, 782,  
     783, 784, 786, 883, 926, 927  
 De Luca Stefano 1602  
 De Martino Carmine 544  
 De Martino Francesco 456, 471, 472, 474,  
     502, 559, 560, 685, 686, 689, 691, 693,  
     694, 703, 804, 959  
 De Marzio Ernesto 926, 927, 928, 929,  
     1076, 1118  
 De Meo Gustavo 572, 778  
 De Michieli Vitturi Ferruccio 340  
 De Mita Ciriaco 564, 565, 633, 655, 656,  
     662, 795, 832, 1513, 1548, 1555, 1572,  
     1645, 1710, 1712  
 De Nicola Enrico 1231  
 De Pascalis Luciano 299, 300, 470, 587,  
     591, 682  
 De Pasquale Pancrazio Antonino 515  
 De Vita Francesco 160, 161, 162  
 Degli Esposti Renato 816  
 Degli Occhi Cesare 200, 201, 237, 238, 251,  
     254, 273  
 Del Bo Dino 233, 234, 236, 240  
 Del Castillo Benedetto 542  
 Del Pennino Antonio 1050, 1051, 1072,  
     1142, 1269, 1361  
 Delfino Raffaele 906, 992  
 Dell'Andro Renato 531, 532, 543, 544, 609,  
     610, 614, 617, 618, 619, 620, 621, 622,  
     651, 652, 774, 809, 1190, 1272  
 Della Casa Giovanni 1510  
 Demarchi Enrico Michele 663, 665  
 Depretis Agostino 222  
 Di Benedetto Salvatore 569  
 Di Giulio Fernando 1306, 1366, 1388, 1391  
 Di Lenardo Cesare 1500  
 Di Primio Raffaele 594, 628, 630, 631, 632,  
     634, 637, 638, 639, 641, 642, 645, 650,  
     651, 653, 654, 657, 658, 659, 670, 679,  
     682, 683, 689, 696, 697, 699, 700, 701,  
     702, 703, 781, 987, 988, 990  
 Di Rosa Luigi 1151  
 Di Vagno Giuseppe 1178  
 Di Vittorio Giuseppe 162, 168, 190, 191,  
     192, 193, 194, 196, 243  
 Diana Francesco 360, 361  
 Dicey Albert V. 103  
 Dominedò Francesco 30, 125, 256, 257,  
     258, 261

- Donat Cattin Carlo 574, 575  
 Dosi Mario 176, 177  
 Dossetti Giuseppe 1523  
 Dozier James Lee 1500  
 Durand De La Penne Luigi 664, 668, 669  
 Einaudi Luigi XXVI, XXVII, XXVIII, XXX, 16, 26, 29, 88, 220, 287, 604, 636, 694, 695, 839, 1028, 1083, 1120, 1132, 1350, 1376, 1384, 1600  
 Elia Leopoldo 1171, 1644, 1658  
 Elkan Giovanni 1015, 1021, 1024, 1027  
 Ermini Giuseppe 292, 555, 571  
 Evangelisti Franco 1330, 1331, 1388  
 Fabbri Gustavo 23, 28, 32, 44, 597  
 Facta Luigi XXVI  
 Faletti Noverino 176  
 Fanfani Amintore 30, 227, 240, 241, 278, 283, 289, 296, 297, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 308, 309, 310, 313, 314, 317, 382, 389, 390, 393, 418, 419, 420, 425, 426, 427, 455, 469, 470, 471, 473, 501, 504, 505, 560, 571, 572, 590, 757, 1077, 1129, 1509, 1512, 1513, 1514, 1517, 1530, 1535, 1584, 1608  
 Fanti Guido 886  
 Farinelli Ugo 793  
 Felisetti Luigi Dino 1268, 1348, 1361, 1443, 1461, 1462, 1564, 1582  
 Ferioli Alberto 333, 347, 402, 664, 668, 669, 886  
 Ferrara Giovanni 1608, 1632  
 Ferrari Aggradi Mario 476, 477, 484  
 Ferrari Giorgio 1338, 1340, 1351, 1384, 1433, 1453  
 Ferri Mauro 216, 217, 303, 304, 459, 490, 495, 498, 631, 632  
 Filangieri Gaetano 147, 255  
 Fiori Publio 1704  
 Fiorillo Ciro 1415  
 Fiumanò Adolfo 731  
 Foa Vittorio 298  
 Forlani Arnaldo 878, 883, 1010, 1370, 1371, 1372, 1373, 1385, 1386, 1389, 1390, 1391, 1392, 1402, 1403, 1422, 1423, 1424, 1426  
 Formica Rino 1504, 1509, 1510  
 Fornoni Gianfranco 1469  
 Forti Ugo 1119  
 Fortuna Loris XXIX, 592, 649, 650, 708, 753, 786, 787, 843, 850, 851, 859, 882, 1138, 1520  
 Fosson Pietro 1556, 1650, 1656, 1663, 1679, 1700  
 Fracchia Bruno 1075, 1076  
 Franchi Franco 1555, 1636, 1638, 1642, 1658, 1667, 1706, 1710, 1711, 1713, 1727  
 Franzo Renzo 325  
 Fresa Armando 89  
 Friedman Milton 1156  
 Fulci Sebastiano 668  
 Fusaro Carlo 1558, 1608  
 Galdo Nicola 610, 611, 614, 622, 623, 624, 625, 690  
 Galilei Galileo 792  
 Galli Luigi Michele 514  
 Gallo Ignazio Marcello 1556, 1651, 1669, 1670, 1677, 1687, 1689, 1691, 1693, 1694  
 Galloni Giovanni 835, 902, 905, 973, 1035, 1040, 1041, 1044, 1048, 1051, 1053, 1068, 1071, 1171, 1279, 1283, 1561, 1562, 1578, 1612, 1618, 1621  
 Gallucci Achille 1385, 1390, 1391  
 Gambelli Fenili Argeo 561, 569  
 Gargani Giuseppe 1405, 1406, 1407, 1588  
 Garibaldi Giuseppe 503, 521, 1331  
 Gaspari Remo 211, 656, 658, 663, 693, 704, 736, 739, 740, 741, 742, 744, 745, 746  
 Gatto Eugenio 879, 992, 993, 1001, 1004, 1007, 1008, 1009, 1011  
 Gava Silvio 193, 194, 195, 196, 197, 472, 808, 850, 857, 858, 859  
 Gelli Licio 1422, 1432  
 Gennai Tonietti Erisia 159  
 Gheddafi Muhammar 1389  
 Giannini Massimo Severo 432, 631, 638, 1323, 1482, 1587, 1649  
 Gioberti Vincenzo 206  
 Giolitti Antonio 393, 394, 449, 451, 466, 468, 472, 505  
 Giolitti Giovanni XXVI, XXX, 139, 176, 273, 317, 1137, 1175, 1652  
 Giomo Alberto 665, 669, 751, 1029, 1030  
 Gitti Tarcisio 1433, 1439, 1457, 1486, 1555, 1612, 1613, 1643, 1645, 1652, 1667, 1683, 1706, 1727  
 Giudice Raffaele 1389  
 Giuffrè Giovanni Battista 231, 232, 233, 236, 787  
 Giugni Gino 1556, 1643, 1650, 1669, 1726  
 Giugni Lattari Iole 704  
 Giuliano Salvatore 693  
 Goehring Giulio 511, 513, 663, 664, 665, 680, 681

- Goethe Wolfgang 867  
 Gombi Bruno 664  
 Gonella Giuseppe 251, 396  
 Gonella Guido 254, 255, 257, 807, 883,  
     906, 907, 908, 909, 910, 911, 913, 914,  
     915, 917, 918, 960, 961, 962, 966, 967,  
     969, 1167, 1172  
 Gorla Giovanni 1594  
 Gorla Massimo 1251  
 Granati Caruso Maria Teresa 1627  
 Grandi 1450  
 Granelli Luigi 795  
 Grassi Giuseppe 75, 76  
 Graziosi Dante 176  
 Greggi Agostino 843, 851, 852, 856, 857,  
     933, 939, 940, 941, 944, 945, 1027  
 Grieco Ruggero 67  
 Grilli Antonio 517  
 Gronchi Giovanni 278, 317, 763  
 Gruber Karl 862, 864, 866  
 Guadalupi Mario Marino 677, 763  
 Guarra Antonio 594, 1187  
 Guerrieri Emanuele 256  
 Gui Luigi 236, 240, 241, 275, 276, 555,  
     757, 759, 762, 765, 766, 767, 769, 776,  
     779, 780, 783, 942, 943, 944, 1015, 1071,  
     1072, 1073  
 Guidi Alberto 719, 720, 723, 774, 798, 889,  
     988, 989  
 Gullo Fausto 107, 108, 179, 180, 181, 254,  
     256, 564  
 Haig Alexander 1490  
 Helfer Renzo 909  
 Hitler Adolf 851  
 Hochhuth Rolf 508  
 Humboldt Wilhelm von 293  
 Ingrao Pietro 502, 579, 658, 659, 660, 663,  
     664, 686, 818, 967, 1155, 1428, 1447,  
     1449, 1555  
 Iotti Nilde 1289, 1305, 1377, 1446, 1495,  
     1555, 1603, 1626, 1629, 1636, 1637,  
     1668, 1707, 1708, 1731  
 Ippolito Felice 444, 463  
 Isman Fabio 1340  
 Jannuzzi Lino 728, 732, 733, 754  
 Jemolo Arturo Carlo 579, 961, 962, 1167  
 Johnson Lyndon B. 544  
 Kant Immanuel 147, 255  
 Kennedy John Fitzgerald 622  
 Klaus Josef 868  
 Kruscev Nikita 355  
 La Loggia Giuseppe 1061, 1126, 1226,  
     1227, 1228, 1229, 1230, 1232, 1453  
 La Malfa Giorgio 1274, 1403  
 La Malfa Ugo 353, 356, 384, 385, 386, 390,  
     391, 392, 490, 495, 507, 540, 541, 565,  
     579, 599, 622, 624, 631, 645, 656, 658,  
     669, 670, 676, 677, 685, 687, 688, 689,  
     691, 693, 697, 698, 704, 711, 722, 724,  
     727, 729, 731, 732, 733, 734, 743, 752,  
     755, 777, 785, 828, 837, 839, 878, 986,  
     1010, 1092, 1126, 1132  
 La Palisse Jacques de Chabannes 835  
 La Pira Giorgio 453, 554, 605, 680  
 La Rocca Salvatore 1193  
 La Rocca Vincenzo 16, 17, 48,  
 La Rosa Teresa XXV  
 La Spada Letterio 665, 668, 669  
 Labriola Silvano 1204, 1205, 1206, 1209,  
     1213, 1214, 1215, 1229, 1231, 1232,  
     1270, 1285, 1339, 1389, 1555, 1578,  
     1579, 1580, 1581, 1583, 1606, 1607,  
     1609, 1631, 1636, 1638, 1643, 1656,  
     1661, 1668, 1682, 1727  
 Laconi Renzo 54, 55, 56, 58, 85, 95, 120,  
     160, 161, 240, 496, 563, 597  
 Lagorio Lelio 1389, 1466, 1467, 1468  
 Lama Luciano 816  
 Lambruschini Ferdinando 919  
 Lami Francesco 724  
 Lami Starnuti Edgardo 45, 54, 55, 56, 58,  
     95, 103, 501, 505  
 Lattanzi Giangiacomo 1007  
 Lattanzio Vito 1207, 1208  
 Lauricella Salvatore 986  
 Lauro Achille 572, 680, 1599, 1600  
 Leccisi Domenico 298  
 Leone Giovanni XXIX, 22, 53, 61, 130,  
     136, 254, 255, 377, 425, 426, 428, 434,  
     445, 465, 484, 675, 726, 751, 753, 754,  
     755, 756, 759, 760, 762, 764, 765, 766,  
     767, 769, 890, 1129, 1300, 1581, 1714  
 Leopardi Dittaiuti Giulio 669  
 Levi Arian Giorgina 555  
 Levi Sandri Lionello 1422  
 Lipari Nicolò 1556, 1711  
 Lizzadri Oreste 191, 192, 281, 308, 309  
 Lobianco Arcangelo 1480  
 Loda Francesco 1486, 1539, 1620, 1621,  
     1632  
 Lombardi Giovanni 30  
 Lombardi Luigi 729, 751, 752, 753, 754,  
     755, 756, 757, 758, 760, 761, 762, 766,

- 767, 768, 777, 778, 779, 780, 781, 782, 783, 786, 787
- Lombardi Riccardo 313, 386, 390, 392, 393, 394, 456, 471, 505, 1073
- Lombardini Siro 393
- Longo Luigi 501, 1571
- Lopez de Oñate Flavio 135
- Lucifero D'Aprigliano Roberto 64, 68, 73
- Lucifredi Roberto 142, 181, 182, 215, 218, 233, 234, 235, 353, 620, 626, 712, 934, 940, 941, 942, 947, 1012, 1014, 1016, 1018, 1019, 1022, 1089, 1093, 1107, 1125
- Lugo Andrea 732, 733
- Lussu Emilio 20, 25, 48
- Luzzatti Luigi 1345, 1403
- Luzzatto Lucio Mario 140, 179, 180, 181, 182, 184, 216, 217, 264, 265, 267, 268, 586, 596
- Macchiavelli Giuseppe 585
- Macrelli Cino 144, 145, 156, 251, 256
- Maffioletti Roberto 1556, 1679
- Magri Lucio 1423, 1424
- Malacaria Giuseppe 955
- Malagodi Giovanni XXVII, XXIX, XXX, 160, 229, 231, 232, 236, 272, 277, 301, 309, 311, 314, 333, 347, 449, 450, 455, 467, 476, 572, 574, 575, 632, 648, 658, 663, 664, 665, 668, 669, 724, 725, 751, 801, 802, 803, 858, 865, 955, 972, 1072, 1079, 1081, 1092, 1131, 1156, 1249, 1255, 1392, 1731
- Malagugini Alberto 946, 972, 1234
- Malagugini Alcide 571
- Malfatti Franco 483
- Mammi Oscar 753, 1118, 1120, 1122, 1187, 1251, 1307, 1344, 1345, 1346, 1348, 1349, 1352, 1374, 1522, 1524, 1546, 1599, 1623, 1704
- Mancini Giacomo 515, 692, 758, 759, 1294, 1472
- Mancino Nicola 1556
- Manco Clemente 251, 454, 630, 635, 768, 798, 811, 821, 988, 1110
- Manes Giorgio 724, 731, 752, 758, 759, 766, 767, 768
- Manfredi Manfredo 1293, 1365
- Mannironi Salvatore 34, 709
- Manzoni Alessandro 205, 597, 867
- Mao Tse-tung 420
- Maramaldo Fabrizio 485
- Marangone Vittorio 312, 315
- Maranini Giuseppe 374, 567
- Maresca Marina 1474, 1477
- Margotti Giacomo 1175
- Mariotti Luigi 1033
- Martinazzoli Mino 1553, 1568, 1591, 1592, 1598
- Martini Maria Eletta 913, 1239, 1240, 1241, 1245
- Martino Edoardo 418
- Martino Gaetano 288, 301, 483, 685, 694, 924
- Martoni Anselmo 927
- Martorelli Francesco 1205
- Martuscelli Vittorio 551, 610, 621, 710, 719, 720, 722, 723
- Marzotto Vittorio Emanuele 333, 347, 380, 396, 400, 402, 455, 664, 668, 669
- Mastrella Cesare 463
- Mattarella Bernardo 614, 620
- Mattarella Sergio 1612
- Matteotti Giacomo 281, 282
- Maulini Pasquale 480, 675
- Mazza Crescenzo 753
- Mazzarino Antonio 1029, 1030, 1217, 1255
- Mazzini Giuseppe 206
- Mazzola Francesco 1112
- Medici Giuseppe 302, 306, 308, 315, 339, 340, 353, 355, 356, 419, 483, 501, 505
- Melega Gianluigi 1372, 1472, 1479, 1495
- Mellini Mauro 1197, 1245, 1283, 1284, 1375, 1388, 1390, 1391, 1411, 1412, 1413, 1424, 1449, 1451
- Menabrea Luigi Federico 273
- Merlin Umberto 75, 77
- Merzagora Cesare XXIX, 489, 491, 729, 756, 757, 769
- Messe Giovanni 663
- Metastasio Pietro 314
- Miceli Vito 1113, 1114, 1211
- Michellini Arturo 279, 491, 956
- Migliori Giovanni Battista 265, 275, 276
- Milani Eliseo 944, 1556, 1649, 1727
- Milia Raimondo 458, 927
- Minghetti Marco XXIX, 128, 142, 1305
- Mirabelli Giuseppe 1564, 1565
- Misasi Riccardo 708
- Molè Enrico 219
- Monaco Ottorino 1020
- Montaigne Michel Eyquem de 1017
- Montale Eugenio XXIX
- Montesquieu Charles Louis de 464, 1102, 1197, 1268, 1299, 1406, 1517, 1638
- Morazzoni Gaetano 1313

- Morelli Renato 88, 89  
 Morini Danilo 1241, 1242  
 Morlino Tommaso 1158, 1364  
 Moro Aldo 255, 275, 277, 296, 297, 298, 308, 313, 317, 328, 389, 390, 393, 395, 425, 427, 428, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 458, 461, 462, 463, 464, 465, 466, 467, 468, 469, 470, 471, 473, 474, 475, 476, 480, 489, 495, 501, 503, 504, 505, 506, 555, 556, 557, 558, 559, 560, 561, 562, 563, 564, 565, 567, 569, 571, 574, 586, 599, 606, 615, 652, 702, 703, 706, 724, 725, 726, 727, 728, 729, 730, 734, 736, 751, 752, 755, 756, 757, 762, 765, 786, 795, 830, 834, 835, 836, 839, 874, 876, 882, 1010, 1018, 1055, 1077, 1078, 1079, 1080, 1081, 1082, 1083, 1084, 1086, 1129, 1130, 1131, 1132, 1133, 1134, 1135, 1136, 1279, 1280, 1281, 1402, 1417, 1523  
 Moro Dino 1017, 1018, 1019  
 Mortara Ludovico 128, 371, 485, 1017  
 Mortati Costantino 16, 18, 20, 22, 23, 29, 33, 36, 37, 38, 44, 46, 60, 89, 90, 91, 92, 95, 106, 432, 536, 597, 1348, 1644, 1700  
 Muscariello Giuseppe 308  
 Musetto Francesco 123  
 Musotto Giovanni 773, 900  
 Mussolini Benito XXVI  
 Napoleone I, imperatore dei francesi 873  
 Napolitano Giorgio 803, 1475, 1602, 1608  
 Natali Lorenzo 931  
 Natoli Aldo 363, 947, 972  
 Natta Alessandro 1189, 1251, 1305, 1555  
 Negri Antonio 1538, 1540  
 Nenni Pietro 167, 168, 169, 201, 202, 277, 300, 306, 308, 313, 356, 389, 452, 455, 456, 515, 560, 561, 564, 636, 657, 663, 671, 694, 725, 726, 830  
 Nicosia Angelo 339, 343, 1028  
 Nicotra Benedetto 1588, 1627, 1628  
 Nitti Francesco Saverio XXVI, 82, 88, 95, 115, 122, 1130, 1271  
 Nobile Umberto 58  
 Novella Agostino 457, 816  
 Oetiker Heinrich Rudolf 1400  
 Olcese Vittorio 1506  
 Olivi Marcello 1071, 1120, 1122  
 Onorato Pierluigi 1602  
 Orlandi Flavio 777, 785, 974, 975  
 Orlando Giulio 1087, 1097  
 Orlando Ruggero 1110  
 Orlando Vittorio Emanuele XXVI, 76, 112, 208, 1105, 1145, 1508  
 Ovidio Nasone Publio 733  
 Pacciardi Randolpho 511, 567, 596  
 Padula Pietro 898, 998  
 Pajetta Gian Carlo 169, 219, 264, 273, 420, 758, 760, 762, 769, 859, 886, 1492, 1493, 1494, 1731  
 Palazzolo Giovanni 396, 400, 402, 481, 483, 488, 569, 663, 668  
 Palleschi Roberto 513, 514, 515  
 Palmiotti Tomaso 927  
 Palmitessa Ennio 885  
 Pandolfi Filippo Maria 1056  
 Pannella Marco 840, 1101, 1160, 1166, 1167, 1170, 1175, 1177, 1198, 1217, 1219, 1257, 1258, 1261, 1270, 1300, 1377, 1378, 1555, 1574, 1589, 1596, 1626, 1636, 1638, 1644, 1668, 1669  
 Pantaleoni Maffeo 1107  
 Paolicchi Luciano 581  
 Papa Gennaro 396, 400, 988, 1044, 1046, 1079  
 Papi Giuseppe Ugo 577, 579, 580, 581  
 Paratore Giuseppe 1608  
 Parri Ferruccio XXVI, 317  
 Pascarella Cesare 430  
 Pasquino Gianfranco 1556, 1653, 1654, 1666, 1667, 1668, 1669, 1671, 1679, 1683, 1686, 1688, 1689, 1690, 1693, 1694, 1723, 1727  
 Pastore Giulio 185, 186, 243, 278, 518, 520, 521, 525, 528, 529  
 Patuelli Antonio XXX, 1546, 1549, 1584, 1585  
 Pazzaglia Alfredo 927, 929, 1231, 1260, 1293, 1540, 1546, 1547, 1602, 1620  
 Pecchioli Ugo 1432  
 Peci Patrizio 1340, 1341  
 Pecorelli Mino 1385, 1386, 1389, 1391  
 Pedini Mario 1284, 1285, 1286  
 Pella Giuseppe 147, 148, 203  
 Pennacchini Erminio 822, 974, 975, 1184, 1185, 1212, 1216, 1218, 1234, 1235, 1236, 1237  
 Perassi Tomaso 25, 27, 30, 32, 33, 34, 66, 83, 95, 96  
 Pérez de Cuellar Javier 1490  
 Pergola Lia 1728  
 Perna Edoardo 1556, 1651, 1652, 1669  
 Persico Giovanni 121

- Pertini Sandro 251, 751, 986, 1151, 1303, 1304, 1509, 1528, 1535  
 Petruccioli Claudio 1474  
 Picardi 927, 928, 929  
 Piccardi Leopoldo 404  
 Piccinato Luigi 365  
 Piccoli Flaminio 349, 350, 561, 725, 734, 735, 791, 792, 793, 795, 1033, 1039, 1084, 1097, 1143, 1180, 1188, 1189  
 Pieraccini Giovanni 185, 187, 194, 195, 198, 571, 586, 591, 592, 593, 598, 726, 734  
 Pierangeli Michele Gaetano 669  
 Piga Franco 1587  
 Pilotti Massimo 118, 124  
 Pinto Domenico 1184, 1432, 1475  
 Pintor Luigi 946  
 Pio XII 508  
 Pirastu Ignazio 731  
 Pisacane Carlo 207  
 Pisanelli Giuseppe 128  
 Pitzalis Giovanni Battista 376, 416, 622  
 Pochetti Mario 1110, 1113, 1134, 1320, 1560, 1564  
 Pontello Claudio 1235, 1253, 1254, 1555, 1574, 1689  
 Preti Luigi 78, 80, 130, 162, 165, 166, 234, 238, 240, 564, 654, 931, 1246, 1251, 1322, 1324, 1325, 1329, 1555, 1626, 1636, 1638, 1647, 1648  
 Preziosi Costantino 89  
 Preziosi Olindo 380  
 Principe Francesco 308, 309, 527  
 Quilleri Fausto Samuele 1086, 1088, 1098, 1099, 1100, 1102, 1122  
 Rampa Leandro 555  
 Rankovic Aleksandar 321  
 Rastrelli Antonio 1556, 1646, 1656, 1658, 1676, 1677, 1710, 1711, 1712, 1727  
 Raucci Vincenzo 837  
 Reale Oronzo 229, 231, 232, 234, 237, 238, 239, 277, 308, 311, 314, 547, 548, 551, 552, 609, 610, 612, 613, 614, 616, 619, 621, 624, 650, 705, 708, 711, 712, 722, 723, 882, 896, 898, 903, 907, 908, 912, 959, 1033, 1070, 1108, 1109, 1111, 1115, 1116, 1401  
 Reggiani Alessandro 1307, 1424, 1527, 1528, 1602, 1704  
 Reichlin Alfredo 1595  
 Rendina Laura 1400  
 Renzi Renzo 139, 140  
 Resta Raffaele 212, 215, 216, 264, 265, 612  
 Restivo Francesco 495, 499, 532, 792, 793, 794, 795, 799, 802, 803, 804, 805, 823, 828, 958  
 Revelli Emilio 1251  
 Reviglio Franco 1371, 1389  
 Riccio Stefano 146, 150, 811, 930, 932  
 Rindone Salvatore 1387  
 Ripamonti Camillo 795  
 Riz Roland 771, 774, 809, 810, 1465, 1542, 1555, 1650, 1656, 1662, 1679, 1700, 1727  
 Rizzo Aldo 1602  
 Roberti Giovanni 227, 228, 247, 327, 328, 377, 396, 419, 420, 571, 650, 724, 832, 917, 940  
 Rocca Renzo 756  
 Roccella Francesco 1448, 1450  
 Rocchetti Ercole 312, 314, 319, 326, 328, 330, 336, 337, 342, 344, 345, 349, 350, 352  
 Rocco Alfredo 1109, 1183  
 Rodotà Stefano 1297, 1298, 1302, 1332, 1351, 1352, 1376, 1457, 1470, 1546, 1555, 1604, 1636, 1639, 1643, 1656, 1659, 1668, 1679, 1727  
 Rognoni Virginio 946, 1279, 1280, 1340, 1341, 1342, 1343, 1359, 1360, 1415, 1469, 1500, 1555, 1602  
 Romeo Nicola 713, 714  
 Romita Pier Luigi 288, 1014, 1571  
 Romualdi Pino 607, 704  
 Rossi Ernesto 404  
 Rossi Paolo (deputato) 26, 38, 613, 694, 862  
 Rossi Paolo (studente) 577, 578  
 Rossi di Montelera Luigi 1627  
 Rubbi Emilio 1518  
 Rubinacci Leopoldo 243, 244, 245, 247, 248  
 Rubino Raffaello 1447  
 Ruffilli Roberto 1556, 1583, 1636, 1638, 1653, 1654, 1656, 1657, 1659, 1678, 1679, 1680, 1681, 1689, 1690, 1691, 1695, 1697, 1698, 1700, 1701, 1708, 1710, 1726, 1727, 1728  
 Ruffini Attilio 849  
 Ruffini Francesco XXIX, 1169, 1584  
 Ruggiero Carlo 118, 126  
 Ruini Meuccio XXVI, XXVII, 13, 62, 65, 78, 79, 80, 85, 86, 87, 89, 91, 92, 94, 96, 99, 102, 103, 104, 109, 110, 126, 131, 163, 228, 323, 432, 1060  
 Rumor Mariano 504, 569, 784, 785, 791, 793, 804, 805, 835, 836, 858, 861, 865,

- 869, 870, 873, 874, 875, 876, 877, 878, 880, 881, 882, 883, 885, 886, 890, 1059, 1077, 1556, 1645, 1647, 1653, 1688, 1695, 1696, 1707
- Russo Carlo 169, 418, 420, 685, 780
- Russo Franco 1555, 1602, 1636, 1639, 1643, 1656, 1662, 1727
- Russomanno Silvano 1340, 1341, 1343
- Saccucci Sandro 1151, 1152
- Salandra Antonio 906, 907
- Salvemini Gaetano 691
- Sandulli Aldo 899, 1422, 1556, 1643, 1651, 1656, 1657, 1658, 1659, 1660, 1661, 1662, 1663
- Santagati Orazio 603, 604, 670, 709, 1057, 1060, 1269
- Santi Fernando 185, 193, 194, 195, 198, 247
- Santini Vittorio 1468
- Sanza Angelo 1379, 1400, 1515
- Saragat Giuseppe 13, 240, 241, 277, 298, 302, 308, 309, 456, 501, 606, 763
- Sarti Adolfo 1387, 1388, 1390, 1391, 1407, 1462
- Savigny Friedrich Karl von 135
- Scalfari Eugenio 607, 753, 754, 755, 758, 760, 767, 768, 926, 927, 928, 929, 962, 963, 966, 969
- Scalfaro Oscar Luigi 281, 308, 584, 585, 844, 858, 859, 860, 1313, 1410, 1435, 1504, 1576, 1577
- Scalia Vito 391, 392, 393, 395
- Scamarcio Gaetano 1463
- Scelba Mario 167, 185, 308, 455, 471, 473, 504, 505, 564, 657, 661, 678, 685, 690, 1009
- Schiano Pasquale 380, 728
- Schietroma Dante 1439, 1556
- Scialoja Vittorio 917
- Sciascia Leonardo 1472
- Sciolsi Narciso 312
- Scionti Renato 555
- Scoca Salvatore 161
- Scoppola Pietro 1556, 1643, 1677, 1679, 1680, 1693, 1726, 1727
- Scotti Vincenzo 1203
- Segni Antonio 272, 425, 465, 489, 490, 606, 607, 625, 724, 734, 755, 757, 1300, 1608, 1714
- Segni Mariotto 1555
- Selvaggi Vincenzo 194, 196
- Semerari Aldo 1477
- Semeraro Gabriele 916
- Serbandini Giovanni 571
- Servello Francesco 601
- Sforza Leonardantonio 561
- Sica Domenico 1390, 1391
- Sindona Michele 1422
- Soleri Marcello XXVI
- Sonnino Giorgio Sidney 273, 873
- Spadaccia Gianfranco 1602, 1615
- Spadazzi Odo 333, 347
- Spadolini Giovanni XXX, 1426, 1427, 1428, 1429, 1430, 1439, 1460, 1462, 1477, 1478, 1479, 1497, 1498, 1506, 1507, 1508, 1509, 1510, 1511, 1512, 1599, 1608
- Spagnoli Ugo 912, 927, 1293, 1302, 1304, 1305, 1495, 1555, 1564, 1578, 1588, 1636, 1639, 1643, 1644, 1645, 1652, 1668, 1670, 1671, 1727
- Spagnolli Giovanni 1077
- Spallino Lorenzo 258
- Spallone Giulio 191, 192
- Speranza Edoardo 1361, 1381
- Spinelli Aldo 1128, 1251
- Spini Valdo 1561, 1562
- Spirito Antonio 1151
- Spitella Giorgio 1018
- Sponziello Pietro 481
- Stammati Gaetano 1129
- Stefanelli Livio 1187
- Sterpa Egidio 1297, 1330, 1338, 1340, 1344, 1351, 1376, 1379, 1393, 1405, 1433, 1443, 1453, 1490, 1497, 1500, 1517, 1579, 1619, 1704
- Storti Bruno 298, 302, 303, 304, 393, 394
- Sturzo Luigi 70, 73, 220, 303, 684, 852, 853, 1033, 1049, 1704
- Sullo Fiorentino 162, 163, 278, 359, 361, 363, 364, 366
- Tacito Publio Cornelio 306, 1110
- Tagliacarne Guglielmo 566, 701
- Tagliamonti Luigi 760
- Taliercio Giuseppe 1431
- Tambroni Armadori Fernando XXVIII, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 572
- Tamburino Giovanni 1113, 1114
- Tanassi Mario 623, 657, 1057, 1059
- Taormina Francesco 927
- Targetti Ferdinando 231, 234, 236, 238, 267
- Tassone Mario 1208, 1438, 1467, 1468
- Taverna Archimede 571, 665
- Taviani Paolo Emilio 640, 642, 650, 655, 656, 657, 658, 660, 661, 662, 663, 690,

- 691, 692, 700, 701, 738, 747, 756, 757, 762, 769, 1006  
 Tedeschi Giulio 622, 1025  
 Tedesco Tatò Giglia 1556, 1701  
 Tega Renato 86  
 Teodori Massimo 1423, 1615  
 Terracini Umberto 27, 35, 44, 63, 181, 449, 528  
 Terrana Emanuele 927, 939, 940, 941, 942, 944, 945, 946  
 Terranova Corrado 482  
 Tesaurò Alfonso 231, 232, 233, 234, 237, 239, 525, 526, 528, 711, 712, 713, 715, 716  
 Tesini Giancarlo 1317  
 Tessari Alessandro 1448, 1451, 1522  
 Tindemans Leo 1132  
 Tito 355  
 Tobagi Walter 1602  
 Tocco Giuseppe 1448  
 Togliatti Palmiro 65, 126, 127, 130, 169, 302, 303, 306, 307, 309, 313, 356, 457, 657, 914, 1017, 1408  
 Togni Giuseppe 387, 444, 445  
 Tolloy Giusto 472  
 Torelli Giuseppe 1624  
 Toros Mario 574, 575  
 Tosato Egidio 21, 23, 25, 26, 27, 32, 36, 44, 61, 83, 88, 89, 116, 163  
 Tozzi Condivi Renato 144  
 Trabucchi Giuseppe 315, 463, 531, 532, 533, 534, 542, 543, 544, 545, 546, 561, 1259, 1261  
 Trantino Enzo 1522, 1524, 1627  
 Tremaglia Mirko 1070  
 Tremelloni Roberto 725, 726, 727, 730, 731, 732, 733, 757, 759, 767, 783  
 Triglia Riccardo 1556  
 Trimarchi Pietro 803  
 Tripodi Antonino 509, 906, 907, 909, 1000, 1001, 1002  
 Trombadori Antonello 995, 1319  
 Trombetta Mariano 389, 396, 400, 402, 513, 665, 669  
 Tupini Giorgio 636, 680, 836  
 Tupini Umberto 71, 184, 191, 192, 198, 303, 304, 306, 335  
 Turati Filippo 1537, 1704  
 Turchi Giulio 136, 138  
 Turco Alessandro 117, 121, 124  
 Uberti Giovanni 88  
 Umberto II, re d'Italia 118, 1522, 1524, 1525  
 Usvardi Gianni 787  
 Valensise Raffaele 1574  
 Valiante Mario 547, 548, 552, 553, 809, 813, 989  
 Valitutti Salvatore 474, 555, 611, 622, 663, 669, 689, 691, 707, 713, 715, 718, 719, 1317, 1319, 1320  
 Valori Dario 452, 729  
 Vanoni Ezio 29, 1132  
 Vassalli Filippo XXV  
 Vassalli Giuliano 432, 754, 770, 772, 899, 901, 995, 997, 1556, 1590, 1651, 1659  
 Vecchietti Tullio 452, 607  
 Venturini Aldo 726  
 Vernola Nicola 1360, 1369, 1475, 1586, 1612, 1618  
 Veronesi Giuseppe 454  
 Vetere Ugo 1070, 1072  
 Vigorelli Ezio 244  
 Villabruna Bruno 89  
 Vincenzi Bruno 1612  
 Violante Luciano 1564  
 Visentini Bruno 1599  
 Vittorio Emanuele III, re d'Italia 906  
 Viviani Luciana 211, 212, 214, 217  
 Vizzini Carlo 1571  
 Zaccagnini Benigno 248, 456, 459, 500, 694, 696, 1057, 1129, 1134, 1135  
 Zamberletti Giuseppe 1394  
 Zanardelli Giuseppe 906, 1183  
 Zangheri Renato 1555, 1630, 1643, 1645  
 Zanibelli Amos 607, 776, 777, 785  
 Zanone Valerio 1156, 1248, 1255, 1281, 1330, 1336, 1338, 1340, 1344, 1361, 1370, 1405, 1415, 1422, 1428, 1433, 1453, 1513, 1517, 1520, 1535, 1536, 1732  
 Zappulli Cesare 1330, 1338, 1340, 1433, 1453  
 Zincone Vittorio 511, 517, 518, 631, 632, 665, 669  
 Zoboli Antonio 254  
 Zoli Adone 200, 201, 202, 203, 222, 388, 685  
 Zotta Mario 77, 1911



---

Finito di stampare nel mese di marzo 2010  
dallo Stab. Tipolit. Ugo Quintily S.p.A.  
Viale Enrico Ortolani, 149/151 - 00125 Roma

---

