

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2844-A**RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE**

(AFFARI INTERNI - ORDINAMENTO POLITICO ED AMMINISTRATIVO
AFFARI DI CULTO - SPETTACOLI - ATTIVITÀ SPORTIVE - STAMPA)

(RELATORE **BERTINELLI**, per la maggioranza
Relatore di minoranza **ALMIRANTE**)

SULLA

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**NASI, SARAGAT, BASSO, LOMBARDI RICCARDO, TOGLIATTI, TREVES,
CHIESA TIBALDI MARY, DI VITTORIO, SMITH, MARCHESI, PALAZZOLO,
PERRONE CAPANO, AZZI, CALOSSO, FARALLI**

Annunziata il 16 luglio 1952

Modificazione della XII Norma transitoria della Costituzione
e proroga dell'articolo 93 del testo unico 5 febbraio 1948, n. 26

Presentata alla Presidenza il 14 gennaio 1953

RELAZIONE DELLA MAGGIORANZA

ONOREVOLI COLLEGGHI! — La proposta di legge in esame intende, come espressamente è detto nel suo titolo, modificare la XII norma transitoria della Costituzione e prorogare l'articolo 93 del testo unico 5 febbraio 1948, n. 26, cioè in sostanza rinnovare per altri cinque anni, a decorrere dal 31 dicembre 1952, le limitazioni al diritto di voto e alla eleggibilità, stabilite per certe categorie di capi responsabili del regime fascista.

Per l'esatta conoscenza dei problemi giuridici e politici che la proposta di legge sottopone al giudizio della Camera, sembrano opportune talune premesse.

LA LEGGE VIGENTE.

La Costituzione, legge fondamentale dello Stato, non poteva ignorare e difatti non ignora l'elettorato attivo, o diritto di votare, e l'elet-

torato passivo, o diritto di essere eletto, che sono fra i più importanti diritti politici del cittadino.

Quanto all'elettorato attivo, l'articolo 48 della Costituzione, dopo aver affermato che « sono elettori tutti i cittadini uomini e donne che hanno raggiunto la maggiore età », stabilisce e precisa all'ultimo capoverso le uniche tre eccezioni permanentemente stabilite e dovute:

- 1°) ad incapacità civile;
- 2°) ad effetto di sentenza penale irrevocabile;
- 3°) ad indegnità morale stabilita dalla legge.

Quanto all'elettorato passivo, la Costituzione, dopo aver affermato agli articoli 56 e 58 che sono eleggibili a deputato o a senatore tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto rispettivamente i 25 o i 40 anni d'età, all'articolo 65 rimette alla legge, e quindi ad una legge particolare, di « determinare i casi di ineleggibilità o di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore ».

Si deve pertanto dedurre che ai sensi della Costituzione qualunque cittadino maggiorenne:

1°) è elettore, salvo le tre eccezioni permanenti stabilite dall'ultimo capoverso dell'articolo 48 e che sono state poi esemplificate ed elencate nell'articolo 2 della legge 7 ottobre 1947, n. 1058, sull'elettorato attivo;

2°) è eleggibile, salvo i casi — non pre-determinati e non costituzionalmente stabiliti — che siano di volta in volta esemplificati ed elencati nella legge elettorale vigente nel momento in cui si svolgono le elezioni; e cioè — allo stato attuale della legislazione — negli articoli 6; 7 e 8 del decreto del Presidente della Repubblica 5 febbraio 1948, n. 26, per quanto riguarda le elezioni della Camera dei deputati e nell'articolo 5 della legge 6 febbraio 1948, n. 29, per quanto riguarda le elezioni del Senato.

Alle dette eccezioni, che sia pure con qualche differenza di scarso rilievo si ritrovano nei sistemi elettorali di tutti i paesi civili e pertanto vengono a ragione ritenute di natura e di carattere permanente, il legislatore italiano, sensibile alla situazione politica e psicologica in atto nel momento in cui venne redatta la Costituzione, ritenne di aggiungere un'ulteriore limitazione, di natura dichiaratamente temporanea, nei confronti dei « capi responsabili del regime fascista ». Di qui la disposizione della XII norma transitoria della Costituzione, la quale, dopo aver vie-

tato la ricostituzione sotto qualsiasi forma del disciolto partito fascista, dispone, anche in esecuzione di tale divieto, che una particolare legge avrebbe stabilito, « per non oltre un quinquennio dall'entrata in vigore della Costituzione (e quindi, in fatto, sino al 31 dicembre 1952) limitazioni temporanee al diritto di voto e alla eleggibilità per i capi responsabili del regime fascista ».

Tali particolari temporanee limitazioni sono precisate nell'articolo 1 della legge 23 dicembre 1947, n. 1453, per quanto riguarda l'elettorato attivo e nell'articolo 93 del citato decreto del Presidente della Repubblica 5 febbraio 1948, n. 26, per quanto riguarda l'elettorato passivo (e poiché quest'ultimo articolo regola solamente le elezioni della Camera dei deputati, si deve aver riguardo, per le elezioni del Senato, all'articolo 5 della legge 5 febbraio 1948, n. 29, che espressamente richiama il detto articolo 93).

CONSEGUENZE GIURIDICHE E POLITICHE DI DUE FATTI NUOVI.

Due fatti nuovi che hanno notevolissimi riflessi giuridici e politici e che sensibilmente riducono e semplificano il nostro esame, sono intervenuti dalla data di presentazione della proposta Nasi ad oggi.

Il primo è che tale proposta — mentre è stata annunciata nel luglio 1952 e discussa avanti la Commissione degli interni nel novembre 1952, cioè in epoche nelle quali era ancora in vigore la XII disposizione transitoria e quindi i capi responsabili del regime fascista sarebbero stati senz'altro esclusi dall'elettorato attivo e passivo se si fossero in allora fatte le elezioni — viene all'esame della Camera ora che, per il decorso del quinquennio, la XII disposizione transitoria si è esaurita e si deve intendere caducata, e pertanto i predetti capi responsabili hanno sicuramente diritto all'elettorato attivo e passivo qualora, prima che siano indette le elezioni, non intervenga una nuova legge limitativa.

Il secondo fatto nuovo è che, durante la discussione avanti la Commissione degli interni e accogliendo la proposta fatta dal relatore, il primo firmatario, onorevole Nasi, anche a nome degli altri presentatori e con l'unanime consenso dei colleghi commissari, rinunciò a richiedere la limitazione dell'elettorato attivo e si limitò ad insistere sulla limitazione dell'elettorato passivo. Tanto che nella proposta di legge venne soppresso l'articolo 1 e vennero modificati sia il titolo che l'indicazione dell'oggetto, sopprimendo nel

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

primo l'aggettivo « costituzionale » e nella seconda la frase « modificazioni della XII norma transitoria della Costituzione ». Ne deriva:

1°) l'esame della Camera, per evidente economia di giudizio, può, anzi, deve limitarsi alla seconda parte della proposta Nasi, quella relativa alla eleggibilità;

2°) diventa superflua in questa sede la discussione, per tanti aspetti interessante, sulla permanente validità o comunque sulla natura costituzionalistica o meno delle norme transitorie della Costituzione, con il conseguente quesito se sia possibile sopprimere, prorogare o comunque modificare le stesse norme transitorie con una legge ordinaria anziché con una legge costituzionale (nel senso cioè di una legge da approvarsi con la speciale procedura prescritta per le leggi costituzionali);

3°) l'unica questione pregiudiziale da risolvere è se sia legalmente possibile limitare, per determinate categorie di cittadini, l'elettorato passivo e se tale limitazione possa essere stabilita con una legge ordinaria o debba invece esserlo con una legge costituzionale.

LEGGE ORDINARIA, NON COSTITUZIONALE.

È stato infatti affermato da qualcuno che non è possibile limitare al cittadino l'elettorato passivo: quanto meno, in subordine, che è possibile farlo soltanto con una legge costituzionale.

È ozioso indugiarsi a dimostrare l'inconsistenza della prima obiezione: qualsiasi diritto politico del cittadino, anche solennemente consacrato nella Costituzione, può essere limitato da una legge che sia però perfetta nel suo processo formativo e nella sua forma: e, naturalmente, salva ogni contraria valutazione politica, morale o anche soltanto di mera opportunità.

Apparentemente più seria, ma in effetti altrettanto inconsistente, è l'obiezione subordinata la quale per la limitazione dell'elettorato passivo esige una legge costituzionale. Siamo del parere che all'opposto è richiesta una legge ordinaria; anzi, del parere che è proprio la Costituzione a suggerire, ad imporre, la legge ordinaria.

Si esamini comparativamente l'articolo 48 che regola l'elettorato attivo e l'articolo 65 che regola l'elettorato passivo. Balza evidente la diversa considerazione in cui il costituente ha tenuto i due elettorati, il diverso peso che loro ha dato, la diversa cura con cui ha in-

teso regolarli, gelosa ed esclusiva la prima, indifferente e vorremmo dire distratta la seconda.

Imperiosamente nell'articolo 48 sono indicate le ipotesi di esclusioni dal diritto di voto: finché vige la Costituzione, finché vige questa norma della Costituzione, le esclusioni sono quelle indicate nello stesso articolo 48 e non altre, senza possibilità di equivoci o di estensioni o di sofistiche interpretazioni, quale che sia la situazione politica o governativa del Paese, quale che sia la mutevole opinione dei legislatori post-costituzionali, quale che sia la varia « drogatura » dei sistemi elettorali di volta in volta predisposti. E se nelle ultime parole dell'articolo 48 si fa una concessione al legislatore non costituente riferendosi ad una futura legge non determinata e non precisata, è pur sempre una concessione avarissima sia perché riguarda una sola delle tre ipotesi regolate nel testo dell'articolo, l'ipotesi dell'indegnità, sia perché anche quell'ipotesi non solo è limitata nel genere (indegnità morale e non di altro genere, ad esempio politica) ma anche e soprattutto è subordinata alle tassative indicazioni della futura legge.

L'elettorato attivo è quindi un diritto gelosamente tutelato e regolato dalla Costituzione e la sua entità attuale non può pertanto subire modifiche se non per effetto di una legge costituzionale.

Ma quanto diversamente è valutato e quindi quanto diversamente è regolato l'elettorato passivo! Di esso, come di un diritto politico che, tutto sommato, è di modesta importanza in quanto non fondamentale ed essenziale della personalità del cittadino, il costituente non si preoccupa, anzi non si occupa: per la sua regolamentazione egli si rimette al legislatore ordinario, alla di lui discrezione che già si sa mutevole a seconda della diversa situazione politica e della diversa composizione parlamentare in atto al momento della pubblicazione della futura legge. In punto di eleggibilità, il costituente all'articolo 65 ha avuto una sola perentoria manifestazione di volontà, ha espresso una sola permanente e definitiva precisazione: nessuno può essere eletto contemporaneamente nelle due Camere. Tutto il resto venne considerato materia legislativa di troppo modesta importanza per costituire un testo permanente e perentorio della Costituzione e venne quindi rimesso al legislatore dell'epoca.

Né diversamente il costituente si è comportato in ordine alla incompatibilità — questa forma minore e occasionale di incapacità in elettorato passivo — giacché anche per essa

egli si è rimesso, con evidente disinteresse, alla legge ordinaria, di cui non ha fissato i limiti e l'estensione, limitandosi a precisare, e questa volta in modo perentorio e definitivo, pochi casi che gli premeva stabilire: articolo 84 per la Presidenza della Repubblica, articolo 104 per il Consiglio Superiore della Magistratura, articolo 122 per il Consiglio regionale, articolo 135 per la Corte costituzionale.

L'esame comparato degli articoli 48 e 65, non solo, ma anche quello della prima parte e del capoverso dello stesso articolo 65 dimostrano che la Costituzione non ha inteso regolare l'elettorato passivo e che pertanto questo può, anzi deve essere regolato da una comune legge ordinaria.

Siffatta conclusione non è contrastata, come da taluni si vorrebbe, dagli articoli 51, 56 e 58 e dalla XII transitoria in relazione all'articolo 48. Infatti la norma di cui all'articolo 51 — la quale consacra il diritto di tutti i cittadini di « accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza » — in primo luogo fa salva la riserva che abbiano a concorrere gli speciali requisiti richiesti dalla legge particolare e quindi contiene già in se stessa, ed esprime l'ipotesi che una legge particolare, extra costituzione, stabilisca una non contestabile disuguaglianza di accesso alle cariche elettive. In secondo luogo e soprattutto, la stessa norma (che è contenuta nel titolo dei « rapporti politici » compreso nella parte generica sui « diritti e doveri del cittadino ») è una norma di carattere generale che — per quanto si attiene alla eleggibilità alle cariche di deputato o senatore — trova una specificazione ed una delimitazione nella norma di cui al successivo articolo 65 la quale, rispetto alla prima, può considerarsi norma speciale. Invero l'articolo 65 è contenuto nel titolo specifico sul Parlamento, titolo compreso nella parte destinata allo « ordinamento della Repubblica »: e questa sistematica è assolutamente logica, perché la regolamentazione dell'istituto della eleggibilità parlamentare non può avvenire se non in quella parte della Costituzione che, regolando in genere l'ordinamento della Repubblica, detta in particolare le norme per la formazione del Parlamento. Bene quindi l'articolo 65 regola la materia in maniera specifica rispetto alla maniera generica con cui la stessa materia regola l'articolo 51, cosicché non è l'articolo 51 che soffoca l'articolo 65, ma è il 65 che si sottrae al 51 e ne evade.

Quanto poi agli articoli 56 e 58 — per i quali *tutti* i cittadini sono eleggibili a depu-

tato a senatori — basterà notare che essi fanno parte dello stesso titolo al quale appartiene l'articolo 65, ma non sono affatto con quest'ultimo incompatibili o in contrasto giacché essi contengono affermazioni di carattere generale le quali trovano la loro precisazione e la loro limitazione (anzi, e meglio, la delega per la precisazione e la limitazione) nella norma del successivo articolo 65.

Infine la XII transitoria può essere invocata, semmai, a favore della nostra tesi e non contro di essa. Infatti, mentre tale norma richiama espressamente l'articolo 48 nello stabilire limitazioni all'esercizio del diritto di voto e non poteva sottacere tale richiamo giacché la disposizione transitoria mette in atto una eccezione al formale principio del diritto di voto per tutti riconosciuto nel testo della Costituzione, essa non richiama invece nessuna norma costituzionale nel fissare limiti alla eleggibilità del cittadino: e ciò avviene perché non esiste una norma costituzionale che affermi l'incondizionato diritto del cittadino ad essere eletto membro del Parlamento, anzi, all'opposto, esiste una norma costituzionale — appunto l'articolo 65 — la quale ammette che il legislatore possa con legge ordinaria stabilire casi di ineleggibilità. Mentre l'articolo 48 consacra un principio che deve essere ritenuto inderogabilmente basilare per la esistenza di un ordinamento giuridico democratico e l'eccezione a tale principio, limitata nel tempo e decorrente dall'entrata in vigore della Costituzione, doveva ovviamente essere prevista dallo stesso costituente con una norma che espressamente dichiarasse la deroga ed espressamente richiamasse la disposizione costituzionale temporaneamente derogata, l'articolo 65 non afferma affatto il principio assoluto della eleggibilità dei cittadini, dal momento che consente al legislatore ordinario di fissare, con legge ordinaria, gli eventuali casi di ineleggibilità.

Appunto in quanto l'articolo 65 ammette che con legge ordinaria si possono stabilire casi di ineleggibilità, era evidente al costituente che la disposta ineleggibilità per un quinquennio dei capi fascisti non metteva in atto deroga alcuna ad un diritto e ad un principio costituzionali e che, così statuendo, il costituente si limitava a dar vita, prima della formazione del Parlamento, ad una disposizione di legge che in allora egli solo poteva deliberare non essendovi allora altro ordinario legislatore, ma che in avvenire sarebbe stata deliberata, e normalmente viene deliberata, dal legislatore ordinario.

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

MOTIVI POLITICI DELLA LEGGE.

La legge proposta è caratteristicamente politica ed evidenti sono i motivi politici che la ispirano.

Essi, dichiarati nella relazione dei proponenti, sono i medesimi che ispirarono — già prima della XII transitoria e del citato articolo 93 — il disposto dell'articolo 8 del decreto legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74, per la elezione della Costituente. Riteniamo ozioso illustrarli ai componenti di una Assemblea qualificatamente politica quale è la Camera dei deputati. Piuttosto esige una illustrazione il fatto che, disposta dal precedente legislatore la ineleggibilità per un quinquennio e quindi sino al 31 dicembre 1952, si ritenga opportuno, ora che tale data è stata superata, rinnovare la detta ineleggibilità per altro quinquennio. Dai lavori preparatori del testo costituzionale appare evidente come il costituente abbia ritenuto che il divieto permanente di ricostituire il partito fascista e una esperienza democratica di cinque anni sarebbero stati sufficienti ad eliminare ogni più tenace residuo nostalgico anche in coloro che avevano responsabilmente rappresentato il cessato regime fascista e che di conseguenza tutti gli italiani, pur nel contrasto delle diverse opinioni politiche, avrebbero accettato con devozione di patrioti il nuovo Stato quale è sorto — nella benedetta primavera del 1945 — dai dolori, dai lutti, dagli stessi rancori della guerra internazionale e civile.

Una prudente ma costante opera di condono, una valutazione giudiziaria sempre più remissiva e conciliante, un'apertura politica sempre più liberale e democratica, si pensava che avrebbero riportato ad una comune ed eguale adorazione della Patria gli italiani, tutti gli italiani, che negli anni precedenti si erano combattuti con tanta asprezza.

Generosa, ma vana illusione!

Gli avvenimenti politici di questi ultimi tempi, e particolarmente le elezioni amministrative svoltesi nell'Italia centro-meridionale durante il primo semestre del 1952, hanno invece dimostrato che la vecchia classe dirigente fascista non ha affatto disarmato nei confronti degli italiani non fascisti, non ha affatto smesso la sua aspra faziosità, non ha affatto rinunciato alla sua insolente pretesa di avere l'esclusivo diritto di determinare l'avvenire della nazione. Anzi quegli avvenimenti politici hanno dimostrato che

nei capi responsabili del fascismo non soltanto permane tenace ed acre l'insofferenza altezzosa ed antidemocratica che era caratteristica della politica fascista, ma che quella insofferenza è andata, in molti, inasprendosi con un sentimento di aperta rivolta e di rancore: e, peggio, per alcuni, di folle vendetta. Orbene, se un tale stato d'animo può umanamente capirsi, ma non mai giustificarsi, rispetto a coloro che per aver commesso specifici atti delittuosi sono stati personalmente raggiunti da provvedimenti punitivi e in tale veste sono esclusi dalla rappresentanza politica, quello stato d'animo è del tutto ingiustificato ed anzi intollerabile rispetto a coloro che, pur avendo responsabilmente rappresentato il regime fascista ed avendolo avallato con l'assunzione di cariche ed uffici di notevole rilievo politico, hanno tuttavia superato sostanzialmente indenni l'insurrezione partigiana e poi hanno tanto largamente beneficiato della perdonante comprensione della nuova classe politica italiana.

In tale condizione di fatto la Repubblica democratica ha il diritto e il dovere di inibire, a questi cittadini che riottosamente si rifiutano di inserirsi nell'ordinamento democratico dello Stato ed anzi ne sdegnano e ne insultano i presupposti storici e morali, di inibire l'accesso ai più alti uffici politici.

LIMITI DELLA LEGGE.

La legge, nel testo approvato dalla Commissione degli interni, esclude la eleggibilità per le categorie elencate nel citato articolo 93 del decreto del Presidente della Repubblica 5 febbraio 1948, n. 26. Non v'ha dubbio che quelle categorie debbono intendersi, come sono, comprensive delle categorie previste dall'articolo 2 della legge 23 dicembre 1947, n. 1453, le quali il precedente legislatore ha considerato a ragione con maggiore e particolare severità tanto da escluderle dal maggiore diritto dell'elettorato attivo. Nè v'ha dubbio, d'altra parte, che si debbano confermare ed anzi estendere le eccezioni di cui agli ultimi due capoversi dell'articolo 93 precitato. Infatti per il doveroso riconoscimento che noi dobbiamo alla dignità della Magistratura, sia essa quella giudiziaria ordinaria oppure quella straordinaria o particolare, riteniamo che debbano essere esclusi dalla ineleggibilità, e quindi giudicati capaci di eleggibilità, tutti coloro, comunque compresi nelle quindici categorie di cui all'articolo, che abbiano in qualsiasi epoca ottenuto una pronuncia definitiva di proscioglimento da parte del-

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

l'autorità giudiziaria ordinaria o straordinaria e da parte delle diverse commissioni per le sanzioni contro il fascismo e l'illecito arricchimento. (Ad esempio la data del 26 gennaio 1948 stabilita nell'articolo 93 è in rapporto alle elezioni allora prossime dell'aprile 1948 e quindi ai giudizi allora ancora in corso, ma sarebbe giuridicamente eretico non considerare egualmente operative le consimili pronunzie di proscioglimento emesse successivamente a tale data).

Come, d'altra parte, per un consimile doveroso riconoscimento alla dignità della Consulta Nazionale e dell'Assemblea Costituente, debbono essere ritenuti eleggibili tutti coloro

che abbiano fatto parte dei predetti consessi anche se essi abbiano rivestito, in qualsiasi epoca, uno qualunque degli uffici o cariche previsti nelle quindici categorie dell'articolo.

Tutto ciò anche per consentire, quanto più largamente possibile, il ricupero politico di quanti, già non raggiunti da sanzioni punitive in omaggio alla sostanziale correttezza della loro pregressa attività, abbiano mostrato o mostrino pur nella diversità della valutazione politica, di accettare lealmente il nuovo ordinamento democratico.

BERTINELLI, *Relatore per la maggioranza.*

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI! — Non è purtroppo la prima volta, nel corso di questa legislatura che nacque sotto auspici di pacificazione e tra solenni universali impegni di osservanza costituzionale, che mi accingo a riferire, quale relatore di minoranza, intorno ad un progetto legislativo destinato ad accrescere, qualora dovesse essere approvato, la già troppo lunga serie delle norme eccezionali e ad aprire una nuova ferita nel corpo già troppo piagato della Carta costituzionale.

Mi anima, peraltro, la speranza che almeno in questa occasione, sia per il particolare momento politico e parlamentare in cui su questa proposta si apre il dibattito, sia per le perplessità gravi, e pubblicamente espresse, che la proposta stessa ha suscitato in ambienti politici assai lontani dal mio, sia per la assoluta evidenza delle violazioni costituzionali cui si andrebbe incontro se si accettasse il testo approvato in Commissione, il giudizio finale delle diverse parti non sia preconcelto; e si compia, respingendo questa proposta cui mi dichiaro sotto ogni punto di vista contrario, un responsabile atto di serena saggezza.

Tale è la natura della proposta, tali ne sono i fini, tali ne sono le dichiarate motivazioni, che la decisa opposizione della mia parte non può davvero sorprendere alcuno; anzi, sarà da tutti considerata come ovvia e scontata in partenza. Ma non ho alcuna intenzione di insistere particolarmente sui motivi che caratterizzano la nostra specifica opposizione alla proposta: farei opera inutile, o addirittura dannosa, perché abbasserei al livello di argomenti polemici quelle che mi sembrano essere — e mi lusingo, poter dimostrare che sono — considerazioni assolutamente obbiettive. Tranne talune, del resto inevitabili e anche doverose, osservazioni polemiche, conclusive, questa relazione consisterà dunque in una pacata disamina del problema costituzionale, giuridico, politico che la proposta Nasi solleva dinanzi al Parlamento. L'intima e profonda nostra condanna contro i motivi ispiratori di questa iniziativa di legge sostanzierà di sé — almeno così spero — ogni nostro argomento; senza mai soverchiare la ragione con la passione di parte.

STORIA E METAMORFOSI
DELLA PROPOSTA NASI

Questa proposta di legge ha una storia curiosa e persino sorprendente. Vale la pena di riassumerla. Ricordano i proponenti, nella loro breve relazione, che « la causa più recente dell'iniziativa va ricercata in un episodio parlamentare verificatosi durante la discussione della legge Scelba contro il neofascismo. Infatti, in quella sede fu presentato dal democristiano onorevole Pignatelli un ordine del giorno in cui, genericamente e senza fare riferimento ad una qualsiasi soluzione costituzionale del problema, si chiedeva la proroga per un decennio delle sanzioni elettorali contro gli ex-fascisti. Il Governo, nella persona del Ministro dell'interno, si dichiarò contrario e invitò il proponente a desistere; il proponente non volle desistere, e a maggioranza l'ordine del giorno passò. Ma non fu l'onorevole Pignatelli il promotore della proposta di legge da lui auspicata; e non fu alcuno della parte politica dell'onorevole Pignatelli. Anzi, si seppe e si comunicò che il direttivo del gruppo parlamentare di maggioranza era contrario, per motivi politici e prescindendo da considerazioni di carattere costituzionale, a iniziative del genere. Sembrò dunque che non se ne parlasse più, costituendo l'approvazione di un ordine del giorno un impegno — come tutti sanno — niente affatto tassativo; quando la proposta Pignatelli subì la prima metamorfosi e divenne, inopinatamente, la proposta Nasi, balzando da un settore ad un altro della Camera. Insieme al collega Nasi, uno schieramento davvero imponente, e variopinto, di parlamentari: da Saragat a Basso, da Togliatti a Riccardo Lombardi, da Treves a Di Vittorio, da Marchesi a Smith, da Perrone Capano a Calosso, da Azzi a Faralli, alla gentile collega Mary Tibaldi Chiesa. Tutto l'Olimpo politico, eccettuata la democrazia cristiana e, naturalmente, ad esclusione del settore di destra.

Mai tante firme di esperti parlamentari e di competenti costituzionalisti erano apparse insieme sotto una proposta di legge. C'era dunque da pensare che, sotto il profilo costituzionale e giuridico, essi l'avessero ben

ponderata. E infatti l'avevano ponderata benissimo, concordando tutti circa la inderogabile necessità di dare a una simile proposta la forma di *legge costituzionale*, con un corretto riferimento alla procedura stabilita dall'articolo 138 della Costituzione. È chiaro che, sotto questa specie, neppure il più piccolo dubbio sfiorò le menti dei proponenti; altrimenti, se ne sarebbe trovata qualche traccia nella relazione. E non poteva essere che così: non poteva venire in mente ad alcuno che si potesse modificare una norma costituzionale senza far ricorso ad una legge costituzionale; non poteva, soprattutto, venire in mente una cosa simile a quei settori della Camera che nello stesso momento politico erano e sono impegnati, a torto o a ragione, in una battaglia di fondo per la difesa integrale e ortodossa della Costituzione.

Ma il tempo passava, altri problemi tenevano occupato il Parlamento, e taluno fra i proponenti cominciò a temere che l'osservanza della procedura costituzionale rendesse impossibile la tempestiva entrata in vigore della norma. Così ebbe origine una nuova metamorfosi. Dalla sinistra la proposta fu rilanciata verso il centro; e il relatore di maggioranza Bertinelli, dichiarando in Commissione di prendere a tal riguardo una iniziativa « personale », presentò in sostanza un nuovo testo, sostenendo che la XII norma transitoria della Costituzione era in questo caso una intrusa, che gli illustri costituzionalisti autori della primitiva proposta si erano sbagliati, che non c'era bisogno di far ricorso all'articolo 138 della Costituzione, e che con una legge ordinaria la faccenda poteva essere sbrigata con la voluta rapidità. Alcuni autorevoli esponenti della maggioranza governativa, per la verità, si opposero a tal metamorfosi; ma, avendo prontamente i proponenti accettato il punto di vista, politicamente per essi assai comodo, del relatore, il nuovo testo passò; ed è ora sottoposto alla Camera.

Questa storia merita due chiose: la prima relativa alla fase iniziale, la seconda intorno agli ultimi sviluppi. I proponenti ricordano, con un certo acciampamento, che l'iniziativa nacque durante la discussione della legge Scelba contro il neofascismo. Mi permetto osservare che si tratta di un richiamo imprudente. Il presupposto politico di quella legge, infatti, era esattamente opposto al presupposto di questa. Quella legge — fu tante volte ripetuto dal Ministro dell'interno e da tutti coloro che la patrocinarono — aveva per insegna: *una pietra sopra il passato, occhi aperti per il presente*. Si trattava — fu allora detto — di

sbarrare il passo alla resurrezione del fascismo onde poter procedere alla pacificazione definitiva del Paese, ripristinando per tutti i cittadini la parità dei diritti e dei doveri. Non era quella — fu detto ancora — una nuova legge eccezionale; ma piuttosto l'ultima legge di eccezione, dopo la quale ogni ulteriore discriminazione non avrebbe avuto alcun senso e alcun seguito. Chi, dunque, avesse preso sul serio — come era doveroso — i propositi espressi in quella circostanza da tutti i settori favorevoli alla legge Scelba, tutto avrebbe potuto attendersi, come successivo sviluppo, tranne una nuova legge eccezionale, e per di più una nuova legge intesa a colpire responsabilità passate, senza nessuna necessaria connessione con attività politiche e con personali atteggiamenti riferibili al presente. Quanto all'ultima metamorfosi della proposta, e alla sua tentata decostituzionalizzazione, sulla quale tornerò ampiamente, è da rilevare subito che i proponenti, nella fretta di aderire alla tesi Bertinelli, non si sono neppure accorti di averla smontata in anticipo, e nella maniera più convincente perché più insospettabile, nella loro stessa relazione. In essa, infatti, si ricorda che l'Assemblea Costituente sospese l'esame del disegno di legge sull'elettorato attivo, relativamente alle norme per le esclusioni dal diritto di voto, in attesa di pronunciarsi sulla disposizione transitoria concernente le limitazioni del diritto di voto. Era dunque chiarissima alla mente dei proponenti la connessione non solo di diritto ma anche di fatto tra la proposta e la norma costituzionale che, secondo la tesi Bertinelli, potrebbe essere disinvoltamente tolta di mezzo.

Data, dunque, quest'ultima metamorfosi, il problema di fondo che dobbiamo prendere in esame non è più il problema politico, ma quello costituzionale. Se la Camera si trovasse in questo momento di fronte alla originaria proposta Nasi, correttamente presentata come « proposta di legge costituzionale », la discussione sarebbe subito di merito, e concernerebbe l'opportunità politica, secondo i diversi punti di vista, della norma. Avendo invece i proponenti accettato il testo Bertinelli e trovandosi di fronte la Camera ad una proposta che nella sostanza politica è la medesima, ma nella forma legislativa è tutt'altra, presentandosi col mantelletto di una legge ordinaria gettato frettolosamente sulle spalle di problemi costituzionali assolutamente non dissimulabili; la discussione di merito deve cedere il passo ad una pregiudiziale: *è proponibile la legge in questa forma?* Più chiaramente: *la materia di cui questa norma è l'og-*

getto è regolabile con una legge ordinaria? Più precisamente ancora: la proroga delle sanzioni elettorali contro gli ex-fascisti può essere sancita con legge ordinaria, senza violare la Costituzione?

LE SANZIONI ELETTORALI
NELLA LEGISLAZIONE DEL DOPOGUERRA

Ma prima di inoltrarci nell'esame della questione pregiudiziale, è necessario passare in rapida rassegna i precedenti legislativi immediati, sia per una più compiuta conoscenza della materia, sia per vedere da vicino le fonti che necessariamente dovremo citare più volte nell'esame di questa proposta, sia per aver modo di fissare alcuni punti che nel corso dell'esposizione risulteranno chiari e documentati.

Elenchiamo dunque i provvedimenti legislativi emanati nel dopoguerra per escludere determinate categorie di ex-fascisti dal godimento dei diritti elettorali; e successivamente esporremo alcune considerazioni riassuntive di massima:

1°) *Decreto legislativo* 27 luglio 1944, n. 159. *Sanzioni contro il fascismo*. (Sancisce la interdizione temporanea dai pubblici uffici o la privazione dei diritti politici per una durata non superiore a dieci anni).

2°) *Decreto del Presidente del Consiglio* 2 febbraio 1945 (*Gazzetta Ufficiale* n. 20). (Indicazione delle cariche fasciste aventi per effetto la sospensione del diritto elettorale).

3°) *Decreto legislativo luogotenenziale* 22 aprile 1945, n. 142. (Specifica i casi di collaborazionismo col tedesco invasore).

4°) *Decreto legislativo luogotenenziale* 26 aprile 1945, n. 195. *Applicazione di sanzioni a carico di fascisti politicamente pericolosi*. (Dispone la privazione dei diritti politici e la sospensione dai diritti elettorali per una durata non superiore a dieci anni).

5°) *Decreto legislativo luogotenenziale* 18 febbraio 1946, n. 32. *Procedura per la cancellazione dalle liste elettorali*.

6°) *Decreto legislativo luogotenenziale* 10 marzo 1946, n. 74. *Norme per la elezione dei deputati all'Assemblea Costituente*. (Articoli 5, 6, 7, 8).

7°) *Legge* 7 ottobre 1947, n. 1058, *Norme per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione annuale delle liste elettorali* (articolo 2).

8°) *Legge* 23 dicembre 1947, n. 1453. *Norme per la limitazione temporanea del diritto di voto ai capi responsabili del regime fascista*.

9°) *Legge* 20 gennaio 1948, n. 6. *Norme per l'elezione della Camera dei deputati* (articolo 4).

10°) *Decreto del Presidente della Repubblica* 5 febbraio 1948, n. 26. *Testo unico delle leggi per la elezione della Camera dei deputati* (articolo 93).

11°) *Legge* 6 febbraio 1948, n. 29. *Norme per la elezione del Senato della Repubblica* (articolo 5).

Passando all'analisi e alle considerazioni, rileviamo in primo luogo che *in tutti i casi elencati*, vale a dire in tutta la legislazione antifascista del dopoguerra, le esclusioni dai diritti elettorali, sia attivi che passivi, furono comminate in via temporanea, e col carattere di norme tanto eccezionali quanto transitorie; onde il naturale e coerente inserirsi della relativa disposizione costituzionale tra le norme transitorie della Costituzione.

L'esemplificazione è semplice: il decreto legislativo 27 luglio 1944 prevedeva sanzioni « per una durata non superiore a dieci anni »; lo stesso termine era previsto dal decreto legislativo luogotenenziale 26 aprile 1945; il decreto legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946 prevedeva esclusioni per cinque anni; la legge 23 dicembre 1947 parlava di cinque anni, e così le successive leggi per la elezione della Camera dei deputati e del Senato.

Vediamo adesso quali siano state le categorie colpite dalle singole disposizioni di legge.

Il titolo I del decreto legislativo luogotenenziale 27 luglio 1944, n. 159, che viene richiamato all'articolo 2 della legge 7 ottobre 1947, n. 1058 (Norme per la disciplina dell'elettorato attivo), riguarda *la punizione dei delitti fascisti e concerne i membri del Governo fascista, i gerarchi del fascismo, gli organizzatori di squadre fasciste, i responsabili del 28 ottobre 1922 e del 3 gennaio 1925, gli autori di atti rilevanti*. Essendo la dizione « gerarchi del fascismo » troppo generica, il successivo decreto del Presidente del Consiglio (2 febbraio 1945) così precisa le cariche di cui trattasi:

1°) segretario e vicesegretario del partito fascista;

2°) membro del Gran Consiglio del fascismo;

3°) componente del Direttorio nazionale del partito fascista;

4°) componente del Consiglio nazionale del partito fascista;

5°) ispettore del partito fascista;

6°) segretario e vicesegretario federale;

7°) ispettore federale;

8°) segretario politico di comune con popolazione non inferiore a 20 mila abitanti;

9°) ufficiale della milizia volontaria per la sicurezza nazionale in servizio permanente effettivo, con grado superiore a quello di centurione.

L'articolo 1 del decreto legislativo luogotenenziale 22 aprile 1945, n. 142, che viene richiamato all'articolo 2 della già citata legge 7 ottobre 1947, n. 1058, riguarda il collaborazionismo col tedesco invasore, e specifica le seguenti categorie:

1°) ministri e sottosegretari del Governo della repubblica sociale italiana, o cariche direttive nazionali del partito repubblicano fascista;

2°) presidenti o membri del tribunale speciale o di tribunali straordinari, o pubblici accusatori in tali tribunali;

3°) capi di provincia o segretari o commissari federali e altre cariche equivalenti;

4°) direttori di giornali politici;

5°) ufficiali superiori in formazioni di camicie nere con funzioni politico-militari.

Il decreto legislativo luogotenenziale 26 aprile 1945, n. 195, che viene anch'esso richiamato all'articolo 2 della legge 7 ottobre 1947, riguarda la punizione dell'attività fascista nell'Italia « liberata »; e può essere considerato come il primo precedente della legge Scelba contro il neofascismo.

Molto più minuziosa è la elencazione delle categorie nel decreto legislativo luogotenenziale recante norme per la elezione dei deputati all'Assemblea Costituente. Ecco le categorie degli esclusi dal voto:

a) segretario e vicesegretario del partito fascista;

b) membro del Gran Consiglio;

c) componenti il direttorio nazionale e il Consiglio nazionale del partito fascista;

d) ispettore nazionale e ispettrice nazionale delle organizzazioni femminili del partito fascista;

e) segretario e vicesegretario Federale, fiduciaria e vicefiduciaria delle federazioni dei fasci femminili;

f) ispettore e ispettrice federale, componenti del Direttorio federale, eccettuati coloro che abbiano esercitato funzioni esclusivamente assistenziali;

g) segretario politico e segretaria del fascio femminile di comuni con popolazione superiore a 10 mila abitanti;

h) qualsiasi carica del partito fascista repubblicano;

i) consigliere nazionale;

l) deputato che dopo il 3 gennaio 1925 abbia votato leggi fondamentali intese a mantenere in vigore il regime fascista; senatore dichiarato decaduto;

m) ministro o sottosegretario dei Governi fascisti in carica o nominati dal 3 gennaio 1925;

n) membro del tribunale speciale per la difesa dello Stato e membro dei tribunali straordinari della pseudo-repubblica sociale;

o) prefetto e questore nominati per titoli fascisti, capo della provincia e questore nominati dal Governo della pseudo-repubblica sociale;

p) moschettieri del duce, ufficiali della milizia volontaria per la sicurezza nazionale in servizio permanente retribuito, eccettuati gli addetti ai servizi religiosi, sanitari, assistenziali, e gli appartenenti alle legioni libiche, alle milizie ferroviaria, postelegrafonica, universitaria, alla Gil, alla Dicat e Da.cos., nonché alla milizia forestale, stradale e portuaria;

q) ufficiale che abbia prestato effettivo servizio nelle forze armate della pseudo-repubblica sociale, ufficiali della guardia nazionale repubblicana e componenti delle brigate nere, delle legioni autonome e dei reparti speciali di polizia politica della pseudo-repubblica sociale.

Lo stesso decreto introduceva, d'altra parte, delle eccezioni; liberando dalla esclusione coloro che erano stati dichiarati non punibili ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 7 del decreto legislativo luogotenenziale 27 luglio 1944 (« Il colpevole potrà essere dichiarato non punibile, se nella lotta contro i tedeschi si sia particolarmente distinto con atti di valore »).

Gli articoli 7 e 8 dello stesso decreto riguardano l'*eleggibilità*.

L'articolo 7 stabilisce che coloro che in base agli articoli 5 e 6 sono privi del diritto di voto per motivi fascisti perdono anche l'elettorato passivo.

L'articolo 8 aggiunge altre categorie di ineleggibili per motivi fascisti, e cioè:

1°) i presidi delle provincie e i podestà dei comuni;

2°) gli ufficiali superiori e ufficiali generali delle forze armate dello Stato che, per giudizio di epurazione, siano stati dispensati dal servizio con o senza perdita del diritto a pensione e gli ufficiali di qualunque grado che, per aver cooperato, dall'8 settembre 1943, con le forze armate che combattevano contro l'Italia, siano stati cancellati dai ruoli con perdita del grado;

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

3°) gli impiegati di pubbliche amministrazioni di grado superiore al IX dell'ordinamento gerarchico dello Stato o equiparati che, per giudizio di epurazione, siano stati dispensati dal servizio con o senza perdita del diritto a pensione;

4°) coloro che siano stati definitivamente cancellati dagli albi professionali per giudizio di epurazione;

5°) coloro che si siano iscritti al partito fascista repubblicano o abbiano collaborato con esso.

La legge 7 ottobre 1947 (Norme per la disciplina dell'elettorale attivo) semplificava un'altra volta la materia, richiamandosi, come è già stato osservato, alle tre leggi antifasciste fondamentali allora vigenti: quella sulle sanzioni contro il fascismo, quella contro il collaborazionismo, e quella contro le attività fasciste; e non aggiungeva alcun'altra categoria.

La legge 23 dicembre 1947, approssimandosi le nuove elezioni, integrava le disposizioni della legge precedente, aggiungendo una esclusione del diritto di voto per cinque anni alle seguenti altre categorie:

1°) ministri e sottosegretari di Stato in carica dal 5 gennaio 1925;

2°) senatori, tranne quelli non deferiti all'Alta Corte di giustizia o per i quali l'Alta Corte abbia respinto la proposta di decadenza; deputati delle legislature XXVII, XXVIII e XXIX, tranne i deputati della XXVII che non giurarono o che esercitarono l'opposizione nell'aula o che furono dichiarati decaduti con la mozione del 9 novembre 1926 o che fecero parte della Consulta Nazionale o dell'Assemblea Costituente; consiglieri nazionali;

3°) membri del Consiglio nazionale del partito fascista o del partito fascista repubblicano; membri del tribunale speciale per la difesa dello Stato e dei tribunali speciali della repubblica sociale fascista;

4°) alti gerarchi del partito fascista, sino al grado di segretario federale (provinciale) incluso;

5°) ufficiali generali della milizia volontaria per la sicurezza nazionale in servizio permanente retribuito, eccettuati gli addetti ai servizi speciali, ufficiali della guardia nazionale repubblicana, delle brigate nere, delle legioni autonome e dei reparti speciali di polizia della repubblica sociale fascista;

6°) capi di provincia e questori nominati dalla repubblica sociale fascista;

7°) coloro che per la loro attività fascista siano stati esclusi dall'insegnamento o dagli albi professionali.

Si giungeva così alla formula dell'articolo 4 della legge 20 gennaio 1948, per la elezione della Camera dei deputati, esattamente richiamata nell'articolo 93 del testo unico, di cui si chiede, limitatamente alla eleggibilità, la proroga per un altro quinquennio. È inutile ripetere qui l'elencazione che la proposta di legge in esame contiene.

Da quanto precede deriva una osservazione non priva d'importanza: le esclusioni dal diritto di voto e di eleggibilità sono state tanto più blande, negli anni passati, quanto più ci si allontanava dai periodi elettorali, tanto più severe quanto più alle varie elezioni ci si approssimava. È esattamente quello che sta avvenendo in questo momento. Non si tratta dunque, e non si è mai trattato, di norme ispirate da una obbiettiva preoccupazione di giustizia, sia pure eccezionale e transitoria; ma di sanzioni strettamente collegate a calcoli e a preoccupazioni elettorali, sia personali che di gruppo.

L'ASSEMBLEA COSTITUENTE
E LE SANZIONI ELETTORALI

Sempre a proposito dei precedenti, e per avvicinarci all'esame costituzionale vero e proprio della materia, è opportuno prender nota di taluni documenti e dibattiti dell'Assemblea Costituente, in ordine alle sanzioni elettorali contro gli ex-fascisti.

Ecco come si esprime, per esempio, la relazione della Commissione dell'Assemblea Costituente (presidente Micheli, relatore Uberti) sul disegno di legge presentato dal Ministro Scelba: « Norme per la disciplina dell'elettorato attivo » (poi legge 7 ottobre 1947):

« In sostituzione dell'articolo 47 delle disposizioni transitorie, relativo alla esclusione dalle liste elettorali per particolari responsabilità assunte durante il periodo fascista, la Commissione formula una norma di carattere oggettivo per la quale chi ha ricoperto determinate cariche, ben nettamente precisate, assumendo in conseguenza indiscutibile responsabilità, qualunque siano le procedure seguite e le sentenze di condanna o di assoluzione, non possa per un tempo determinato essere iscritto nelle liste elettorali. L'esclusione è, pertanto, limitata alle sole cariche centrali, di governo, di parlamento, di partito, e a quelle cariche periferiche nelle quali risulta evidente attiva partecipazione al regime dittatoriale ».

È appariscente, nella Commissione, la preoccupazione di mettere in rilievo il fatto che si tratta di colpire soltanto responsabilità

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

ben determinate, e gravemente accentuate, per un limitato periodo. L'eccezionalità della norma (e si era nel 1947!) appariva tanto evidente alla Commissione, da indurla ad una ricerca di giustificazioni e di garanzie, almeno formali, che altrimenti non avrebbe avuto senso.

Ancora più significativo è il seguente passo della relazione del Ministro intorno allo stesso disegno di legge (Assemblea Costituente, doc. n. 16):

« Non è stata inserita nel testo dell'articolo 2 dello schema, la disposizione dell'articolo 6 della legge per la Costituente, relativa all'esclusione dal voto di coloro che abbiano ricoperto cariche o svolto determinate attività durante il periodo fascista, nella considerazione che detta esclusione *ope legis* era sancita da una norma che, pur riflettendosi nella formazione delle liste, *non poteva spiegare una efficacia illimitata nel tempo*, per la stessa contingente natura del testo legislativo in cui era contenuta: atteso, quindi, il carattere permanente delle norme per l'annuale revisione delle liste, è sembrato che le esclusioni di cui trattasi non dovessero trovar sede nella prima parte dello schema; esse sono, invece, inserite fra le disposizioni transitorie, *sempre che l'Assemblea Costituente non ritenga d'adottare altri criteri a seguito dell'amnistia per i reati politici e del condono delle sanzioni disciplinari, concessi in occasione dell'avvento della Repubblica* ».

E ancora (a pagina 6 della stessa relazione):

« Si è provveduto...; 2°) « à determinare la durata della privazione del diritto elettorale per tutti i casi in cui non sia stato fissato per la pronuncia il periodo di tempo della privazione del diritto in parola. Tale disposizione è apparsa necessaria specialmente riguardo alle cancellazioni ed esclusioni delle liste per effetto del decreto legislativo luogotenenziale 18 febbraio 1946, n. 32, non recando detto provvedimento alcuna statuzione in ordine alla durata delle cancellazioni ed esclusioni medesime ».

Questi due passi dimostrano come la preoccupazione fondamentale del Ministro fosse quella di mettere in rilievo la temporaneità della norma, anche attraverso la sua collocazione nel disegno di legge; e come addirittura si pensasse (passate ormai le preoccupazioni elettorali immediate) ad estendere, per analogia, l'amnistia penale ad una specie di amnistia elettorale.

Si tenga anche presente che nello stesso disegno di legge, quale fu presentato dal Governo, la durata massima delle esclusioni

era di cinque anni; ma per diverse categorie si prevedeva una esclusione limitata a tre anni. Si prenda inoltre nota che, facendo un ulteriore passo avanti, la Commissione della Costituente proponeva per tutte le categorie l'esclusione di tre anni anziché cinque. Non è privo di significato il fatto che segretario di quella Commissione era proprio l'onorevole Nasi!

La discussione della legge 7 ottobre 1947, n. 1058, ebbe inizio, per quanto attiene alle esclusioni dal diritto di voto, il 13 settembre 1947, alla Costituente. Si trattava di approvare l'articolo 47 del disegno di legge originario, che, come è stato rilevato, faceva parte delle disposizioni transitorie. Furono proposti degli inasprimenti sia per quanto concerneva la durata, sia per quanto concerneva le categorie da colpire. Notevoli talune reazioni del relatore Uberti (democristiano) e del Ministro Scelba, dinanzi alle particolari insistenze giacobine dell'azionista Schiavetti.

Ecco due affermazioni dell'onorevole Uberti, il cui significato politico, di impegno politico e morale, è molto chiaro:

« La tendenza era netta e precisa nel rinunciare alle categorie inferiori, che possono avere minore coscienza politica vera e propria, e colpire invece i veri responsabili, i massimi esponenti, i veri capi ».

« Noi abbiamo di fatto ridotto l'elencazione in confronto a quelle che erano le proposte del Governo, e l'abbiamo ridotta proprio per dare un significato politico, che cioè queste esclusioni dal voto non sono tanto per poter togliere dalla partecipazione alle elezioni gente in contrasto col nuovo regime, quanto per dare una sanzione ai veri responsabili ».

Ancora più esplicito il Ministro dell'interno, il quale volle ricordare a tutti gli esponenti del Comitato di liberazione nazionale che le improvvisate richieste di inasprimenti e di ulteriori discriminazioni erano in aperto contrasto con gli accordi e gli impegni politici che in seno allo stesso Comitato di liberazione nazionale erano stati presi:

« Quando noi abbiamo stabilito nella legge che la sospensione dal diritto elettorale non poteva essere superiore ad una certa data, ciò non è stato stabilito da un governo di colore, ma da un Governo di Comitato di liberazione nazionale; è stato il Governo dei sei partiti che ha stabilito le sanzioni contro il fascismo, limitando questo diritto. E tutti i partiti, onorevoli colleghi, compresi i rappresentanti del partito d'azione, hanno aderito a questo concetto dopo ampia e completa

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

discussione in cui tutti questi casi che oggi vengono sottoposti all'Assemblea Costituente furono vagliati ed esaminati ».

Si noti che il problema che si poneva alla Costituente era, nel fondo, identico a quello che si pone oggi alla Camera, con una sola, ma veramente decisiva differenza, in linea politica: sono passati altri cinque anni! E si noti ancora, in linea di fatto, che la tesi sostenuta quel giorno dal Ministro dell'interno parve momentaneamente battuta dall'approvazione di un emendamento Schiavetti; ma fu successivamente convalidata da un nuovo voto della Costituente, che annullò i risultati del primitivo dibattito e fissò costituzionalmente in un quinquennio le sanzioni elettorali.

Si aggiunga che anche da sinistra partiva qualche accento di relativa moderazione. Si veda quel che diceva Togliatti nella seduta del 19 settembre:

« Nel nostro gruppo molti colleghi pensano che parecchie delle misure che sono state proposte e che abbiamo insieme approvato e in parte respinto, particolarmente le proposte dell'onorevole Schiavetti, siano molto severe ».

Nel corso della stessa seduta, la Costituente prendeva una decisione cui abbiamo già fatto cenno, e che è di fondamentale rilievo in ordine alla discussione sulla incostituzionalità della presente proposta di legge. L'onorevole Russo-Perez, quando già quasi tutti i commi dell'articolo 47 del primitivo testo della legge 7 ottobre 1947 erano stati approvati, avanzava una proposta di rinvio, rilevando che non era possibile deliberare in materia di sanzioni elettorali senza prima aver regolato la stessa materia in sede costituzionale; e siccome nel progetto di Costituzione era inserita una norma (norma transitoria n. 1 del progetto, n. 12 del testo definitivo) in cui per l'appunto si fissavano i criteri per le esclusioni dal diritto di voto attivo e passivo, bisognava prima discutere e approvare quella norma, e poi dar luogo alla relativa legge di attuazione che con la norma stessa fosse in perfetto accordo. La proposta di Russo-Perez sollevò forti obiezioni e contrasti, ma il Presidente dell'Assemblea non poté fare a meno di accoglierla; perché se la Costituente avesse proceduto nell'approvazione della legge per la disciplina dell'elettorato senza aver prima approvato la norma costituzionale, avrebbe corso il rischio di legiferare a vuoto e di dover poi tornare sui suoi passi. Rischio non teorico e astratto, ma concreto; tanto è vero che nella

norma costituzionale la durata delle esclusioni fu fissata in 5 anni, mentre il primitivo testo approvato della legge portava, secondo l'emendamento Schiavetti, le stesse esclusioni a 10 anni.

La Costituente sospese dunque il 19 settembre l'esame dell'articolo 47 della legge 7 ottobre 1947, n. 1058, lo riprese brevemente il 24 settembre, soltanto per accettare la proposta del Ministro Scelba di stralciare tale articolo, dato che la norma transitoria della Costituzione non era ancora stata presa in esame; e di rimandarlo ad altra legge. Così fu fatto; e l'altra legge fu poi quella per le elezioni della Camera dei deputati, successivamente inclusa nel testo unico di cui fa parte l'articolo 93 che, secondo la proposta in esame, dovrebbe essere prorogato.

Resta dunque chiaramente acquisito, ed è fondamentale ai fini della nostra indagine, che l'Assemblea Costituente riconobbe e sancì con una deliberazione, avvenuta dopo ampio dibattito (seduta del 19 settembre 1947), che nella legge per la elezione della Camera dei deputati non poteva essere inserito l'articolo relativo alle esclusioni dall'elettorato attivo e passivo, se prima non fosse stata approvata la disposizione transitoria costituzionale relativa alla stessa materia (la prima del progetto, la XII della Costituzione); e se pertanto le esclusioni non avessero preventivamente trovato in quella e non in altre norme costituzionali una precisa regolamentazione. Si noti, *ad abundantiam*, che l'articolo 65 della Costituzione fu approvato il 10 ottobre e la XII disposizione transitoria soltanto il 29 dello stesso mese. La Costituente attese questa ultima data prima di procedere oltre nella precisazione delle esclusioni dal diritto elettorale che dovevano essere incluse nella legge per l'elezione della Camera dei deputati. Ciò significa, senza possibilità di equivoci, che la Costituente, in tema di ineleggibilità per motivi politici, intese fare riferimento soltanto alla XII disposizione transitoria. Su tutto ciò ritorneremo, in via conclusiva, affrontando in pieno il tema della incostituzionalità della proposta degli onorevoli Nasi-Bertinelli.

Un'altra, e ultima, discussione ebbe luogo alla Costituente in tema di diritti elettorali, nelle sedute del 13 e 15 dicembre 1947, approvandosi la legge per l'elezione della Camera dei deputati. Il 29 ottobre era stata approvata la XII disposizione transitoria, assieme a un ordine del giorno che precisava le categorie che dovevano intendersi escluse dai diritti elettorali. Siccome non era stata fatta distinzione tra elettorato attivo ed elettorato pas-

sivo, quell'ordine de giorno equiparava i due diritti e le due serie di esclusioni. Ma, trattandosi, il 13 e 15 dicembre, di precisare nel testo di legge le categorie escluse dalle due specie di elettorato, il solito onorevole Schiavetti osservò che per l'elettorato passivo occorreva essere più severi che per quello attivo; e senza veli invitò « i giuristi » a escogitare un espediente per uscirne. Naturalmente l'espediente fu trovato. Si disse (da Scoccimarro) che quell'ordine del giorno era soltanto indicativo, e non vincolante; e si deliberò, a maggioranza, di estenderlo ad altre categorie, proposte dallo stesso onorevole Schiavetti, per quanto concerneva l'elettorato passivo. È da notare che in quella circostanza il gruppo democristiano, per bocca dell'onorevole Moro, dichiarò di votare contro la proposta Schiavetti; cosa che in pratica, come risulta dai verbali, molti democristiani non fecero. La proposta passò; e ne venne l'articolo 93 del testo unico, nella sua attile formulazione.

Anche da questa discussione rimane acquisito che l'articolo 93 del testo unico è strettamente e unicamente vincolato alla XII disposizione transitoria della Costituzione. Altrimenti il dibattito e la deliberazione intorno alla efficacia vincolante o meno dell'ordine del giorno collegato alla norma transitoria medesima non avrebbero avuto alcun senso.

Una ulteriore conferma di quanto precede è dato ravvisare nella relazione che alla Costituente accompagnava il disegno di legge presentato dal Ministro dell'interno « per la limitazione temporanea del diritto di voto ai capi responsabili del regime fascista » (poi legge 23 dicembre 1947, n. 1453). In tale relazione ministeriale, facendo espresso riferimento alla disposizione transitoria XII e al relativo ordine del giorno, si osservava:

« Mentre per la ineleggibilità sarà sufficiente richiamare il presente disegno nelle singole leggi per la formazione della Camera dei deputati, del Senato e dei Consigli regionali, provinciali e comunali, la norma riguardante l'esclusione dal diritto di voto comporta invece l'emanazione di apposita legge ad integrazione di quella in data 7 ottobre 1947, n. 1058, concernente la disciplina dell'elettorato attivo e la revisione annuale delle liste elettorali.

Si da pertanto attuazione al contenuto della norma costituzionale e dell'ordine del giorno su richiamati, facendo però decorrere il quinquennio di esclusione dal diritto di voto non dalla entrata in vigore della Costituzione, ma dalla entrata in vigore della legge, per

modo che l'esclusione possa aver luogo alle prossime consultazioni popolari ».

Anche in questo caso le esclusioni dalla eleggibilità sono collegate direttamente con quelle del diritto di voto (tanto è vero che la relazione dice: basterà richiamare questa legge, cioè queste esclusioni dal diritto di voto, per dedurne altrettante esclusioni dalla eleggibilità); ed entrambe vengono fatte discendere, per quanto attiene alla costituzionalità, dalla XII disposizione transitoria e relativo ordine del giorno.

I DIRITTI ELETTORALI NELLA COSTITUZIONE

Prima di passare alla dimostrazione della incostituzionalità della proposta Nasi-Bertinelli, è indispensabile accennare alle norme costituzionali che attengono alla materia dei diritti elettorali.

Per quanto si riferisce all'elettorato attivo, la norma fondamentale è senza dubbio rappresentata dall'articolo 48, la cui dizione è tanto chiara da non offrire possibilità di equivoco. « Il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge ». È tuttavia importante rilevare che l'ultima frase « nei casi di indegnità morale previsti dalla legge » non esisteva nel primitivo testo. Essendo stata proposta, il relatore Merlin osservò che era bene accettare l'integrazione, « allo scopo non solo di evitare difformità tra legge elettorale e Costituzione, ma soprattutto di evitare che il legislatore di domani potesse fissare delle incapacità o delle limitazioni al diritto di voto per ragioni puramente politiche » (vedi Costituente, pagina 4152 degli Atti).

Questa dichiarazione di Merlin conferma, se ve ne fosse bisogno, che l'unica deroga possibile al disposto dell'articolo 48 della Costituzione è rappresentata dal secondo comma della XII disposizione transitoria.

Nei riguardi di tale disposizione transitoria, è interessante innanzitutto vedere come ne parlava, alla Costituente, il portavoce parlamentare della democrazia cristiana, onorevole Moro, nella seduta del 19 settembre 1947, e cioè prima che l'Assemblea ne affrontasse l'esame diretto (che ebbe luogo il 29 ottobre):

« Effettivamente noi finora, nel diritto costituzionale, ci siamo occupati del diritto di voto in una disposizione nella quale è detto che limitazioni non possono essere stabilite se non in conseguenza di sentenza civile o di condanna penale, e poi si è aggiunto per inde-

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

gnità morale, allo scopo di comprendere talune categorie tradizionalmente escluse dal diritto di voto.

È prevista poi, tra le disposizioni transitorie e finali, una norma, la quale stabilisce limitazioni temporanee da fissarsi per legge alla eleggibilità e al diritto di voto, per responsabilità fascista.

Quindi, fino a questo momento la Costituente ha espresso la sua volontà nel senso di sottrarre le categorie degli elettori al possibile arbitrio di una legge futura, stabilendo in modo preciso quali sono le cause in presenza delle quali il diritto di voto può essere sospeso. Evidentemente la disposizione transitoria aveva una sua ragion d'essere in relazione ad una situazione politica contingente, in vista della quale stabiliva un'eccezione a quel principio ».

Ecco la volontà della Costituente, rispecchiata nelle parole dell'onorevole Moro, che in quella sede da nessun altro oratore furono contraddette:

1°) sottrarre le categorie degli elettori al possibile arbitrio di una legge futura (vale a dire di una legge ordinaria, proprio come nel caso che stiamo esaminando);

2°) mettere in evidenza la eccezionalità e temporaneità delle esclusioni dai diritti elettorali per motivi politici.

Quando il secondo comma della XII disposizione transitoria (che allora era la prima del progetto) fu discusso dalla Costituente, ebbero grande rilievo le proposte e le dichiarazioni del costituzionalista democristiano onorevole Mortati, che qui appresso riferiamo. L'onorevole Mortati propose due emendamenti al primitivo testo del comma, ed entrambi, dopo discussione, furono accolti. Il primo emendamento tendeva a far precedere il comma dalle parole: « In deroga all'articolo 48 », onde sottolineare la eccezionalità della norma e rendere impossibili altre eccezioni. Il secondo emendamento tendeva a ridurre a un quinquennio le esclusioni dai diritti elettorali, che una primitiva proposta voleva portare a dieci anni.

Ecco come l'onorevole Mortati insisteva nel primo suo emendamento,

« Insisto sul mio emendamento per quanto attiene a due punti; in primo luogo nel richiedere che sia inserito, al principio del comma, l'inciso: « In deroga all'articolo 45 (poi 48) ». Questa inserzione mi sembra opportuna se non necessaria. Forse non è necessaria perché la stessa inserzione nella Costituzione d'una disposizione transitoria, quale quella dell'ultimo capoverso dell'arti-

colo I (poi XII) fa argomentare per il carattere eccezionale delle limitazioni in essa sancite. Tale carattere eccezionale può argomentarsi anche dalla sospensione che l'Assemblea ha deliberato dell'articolo 47 della legge sulle liste elettorali, al momento in cui si discutevano gli emendamenti dell'onorevole Schiavetti, sospensione motivata dalla convinzione che si vertesse in materia costituzionale.

Tuttavia, anche considerando tutto questo, credo sia opportuno stabilire in modo testuale che queste limitazioni costituiscono deroga all'articolo 45. Ciò perché l'articolo 45, in seguito alle modificazioni approvate al suo testo dall'Assemblea, consente l'esclusione dal diritto di voto in caso di indegnità morale. Ora, potrebbe essere sollevato il dubbio che in questi casi di indegnità morale siano compresi o comprensibili anche casi d'indegnità dovuta alla posizione politica del cittadino. Il che si deve escludere perché contrastante con il significato voluto attribuire a quella espressione. A mettere in rilievo tale significato giova operare un'interpretazione autentica all'articolo, attraverso la modifica da me proposta all'ultimo comma dell'articolo I (XII), che tende a precisare il carattere di deroga alla norma generale in materia di limitazioni al diritto di voto ».

Da questa dichiarazione, che come interpretazione autentica fu effettivamente accolta dall'Assemblea, tanto è vero che l'emendamento Mortati fu subito dopo approvato, emergono i seguenti punti fermi:

1°) L'articolo 47 della legge sulla disciplina dell'elettorato attivo, che attraverso le vicende da noi descritte fu prima sospeso, poi stralciato, e infine divenne l'articolo 93 del testo unico delle leggi elettorali, cioè l'articolo che secondo la proposta Nasi-Bertinelli dovrebbe essere modificato e prorogato con legge ordinaria, « verte in materia costituzionale ». Non poté essere approvato fino a quando non fu approvato il secondo comma della XII disposizione transitoria; fu modellato su quel secondo Comma, tanto che, pur essendo già stato approvato un emendamento Schiavetti che portava le esclusioni a dieci anni, la Costituente considerò quel voto come non avvenuto, e sancì la durata di non oltre un quinquennio anche nel testo unico, in ossequio alla norma costituzionale; non può dunque in alcun modo essere sganciato dalla XII disposizione transitoria e può essere modificato solo attraverso una modificazione, per via costituzionale, della norma medesima. Ciò è tanto chiaro (e apparirà ancor più chiaro dalle considerazioni che seguiranno nel suc-

cessivo capitolo intorno alle tesi sostenute in Commissione dal relatore Bertinelli), che è addirittura stupefacente la disinvoltura con cui si è tentato passar sopra a simili solari verità.

2°) La XII disposizione transitoria, secondo comma, è a sua volta agganciata all'articolo 48 della Costituzione, del quale costituisce *l'unica deroga costituzionalmente possibile*. Si può dunque asserire senza tema di sbagliare che la norma è transitoria in quanto, per le ragioni politiche e di opportunità più volte richiamate, non poteva trovar posto, ed è bene non abbia trovato posto, tra le norme permanenti; ma fa sostanzialmente parte integrante dell'articolo 48 della Costituzione, in quanto è volta a impedire che cause politiche di esclusione dal diritto di voto possano essere stabilite con successive leggi ordinarie, e a fissare tassativamente in un quinquennio la durata delle esclusioni costituzionalmente consentite.

Non meno importanti, in ordine alla stessa norma transitoria, le dichiarazioni rese nella stessa seduta dal Presidente Ruini: In primo luogo, a nome del Comitato di redazione della norma, egli si pronunciò nel modo seguente sul piano politico:

« Il comitato non si è opposto — e qui vi è stata concordia si può dire assoluta di tutti i partiti — a tener conto delle tendenze generali che si sono delineate, nella legislazione e nell'azione politica di ogni genere, e che si potrebbero esprimere così: amnistia ed oblio per gli ex fascisti, se non ebbero gravi responsabilità; severità per i recidivi, per i neofascisti; severità spietata per quelli che, approfittando del perdono, insidiano nuovamente lo Stato democratico ».

Si tratta del criterio che abbiamo già ricordato, e che fu molte volte richiamato durante la discussione della legge Scelba contro il neofascismo: un criterio che esprimeva la volontà della Costituente — *essendo concordi tutti i partiti* — nel momento preciso in cui quella Assemblea dava vita al secondo comma della XII disposizione transitoria, che a questa stregua appare ancora una volta come *l'ultima di una lunga serie di disposizioni eccezionali*, e non certamente come l'apertura e la sanzione di un nuovo ciclo.

Ancora più notevole una seconda dichiarazione di Ruini, relativa alla approvazione dell'ordine del giorno con il quale la Costituente accompagnò la XII disposizione transitoria; ordine del giorno che, come è noto, specificava le categorie alle quali avrebbe potuto applicarsi l'esclusione dai diritti elettorali.

Disse Ruini a questo proposito:

« L'ordine del giorno sarà votato dalla nostra Assemblea in sede di Costituente; e cioè — come abbiamo fatto in altri casi — *avrà un valore vincolante* per le future deliberazioni della nostra Assemblea. *Bisogna evitare che si possa, con leggi ordinarie, procedere a mutazioni* o in senso troppo largo o in senso troppo tenue ».

Anche questa è una affermazione fondamentale, ai fini della nostra indagine. Ecco, ancora una volta, rispecchiata la volontà della Costituente, nella maniera più autorevole: *Bisogna evitare che con leggi ordinarie si possa procedere a mutazioni, in un senso o nell'altro*.

Si potrebbe anche concludere: E questo « *fia suggel...* ».

Mentre l'articolo 48 della Costituzione regola soltanto l'elettorato attivo, la XII disposizione transitoria, comma secondo, concerne anche l'elettorato passivo, equiparandolo sostanzialmente al precedente. Questa equiparazione ha un serio fondamento costituzionale? Senza dubbio.

Per convincersene, basta esaminare i lavori preparatori dell'articolo 48 alla Costituente. Il testo del progetto era presso a poco simile all'articolo approvato.

Vi era, però, un quarto comma: « Sono eleggibili in condizioni di eguaglianza tutti gli elettori che hanno i requisiti di legge ». L'onorevole Bozzi ne propose la soppressione e il relatore Merlin accettò la proposta, « poiché era chiaro che, in sede di determinazione delle condizioni di eleggibilità alle due Camere, sarebbe stato sufficiente richiamare, anche implicitamente, l'articolo 48, per desumere la norma di carattere generale, che diveniva, così, pleonastica » (vedi *Commento alla Carta costituzionale*, a cura del Segretariato Generale della Camera, pagina 95).

Resta così acquisito che la XII disposizione transitoria, comma secondo, facendo riferimento all'articolo 48 della Costituzione, esplicitamente si riferiva all'elettorato attivo ma implicitamente si riferiva anche, con piena legittimità costituzionale, all'elettorato passivo, regolando anche questa materia in connessione alla prima. Ciò diventa anche più evidente quando si tenga conto del fatto che gli articoli 56 e 58 della Costituzione, che regolano l'eleggibilità rispettivamente alla Camera e al Senato, sono entrambi strettamente connessi con l'articolo 48, in quanto recitano: « Sono eleggibili a deputati (a senatori) *gli elettori...* ». Era stato proposto di dire: « i cittadini ». Fu l'onorevole Leone,

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

nella seconda Sottocommissione della Costituente (vedi resoconti, pagina 210), che chiarì la questione e determinò l'approvazione della formula « gli elettori », così dicendo :

« Dal momento che la Sottocommissione è stata in un certo senso abbastanza rigorosa nel fissare le condizioni per l'esercizio dell'elettorato attivo, è dell'avviso che occorra essere altrettanto rigorosi nel determinare i limiti dell'elettorato passivo. Se si accogliesse la formula « tutti i cittadini » proposta dall'onorevole Perassi si avrebbe il rischio di dichiarare « eleggibili persone che non hanno il diritto di votare ».

Anche per quanto riguarda l'articolo 51 della Costituzione, che regola l'accesso alle cariche elettive, può dirsi che esista evidente connessione con l'articolo 48. Infatti, nel testo definitivo dell'articolo 51 ritroviamo quella formula « in condizioni di eguaglianza » e quell'altra « i requisiti di legge », che, come abbiamo visto poco fa, dovevano essere introdotte nell'articolo 48, e in quella sede sono state soppresse solo in quanto potevano considerarsi sottintese. Il relatore di maggioranza ha sostenuto, in Commissione, che tale articolo non farebbe riferimento al diritto elettorale vero e proprio, e che la frase « possono accedere... alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza » non andrebbe estesa al mandato parlamentare. Tale strana interpretazione è smentita in pieno da tutti i lavori preparatori. Vedansi i verbali della relativa discussione in seno alla prima Sottocommissione della Costituente (15 novembre 1946, pagine 391-393). Tutti gli intervenuti in discussione (Merlin; La Pira, De Vita, Moro, Basso, Togliatti) hanno esaminato il comma in oggetto esclusivamente in funzione dell'ipotesi del mandato parlamentare.

Resta da considerare, infine, l'articolo 65, e precisamente la formula « la legge determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore »; formula che è un po' il cavallo di battaglia del relatore di maggioranza.

Al riguardo, facciamo alcuni rilievi obiettivi, a prescindere da quanto diremo esaminando il problema della incostituzionalità della norma proposta:

1°) A proposito dell'articolo 65, nella Sottocommissione della Costituente si discusse sulla opportunità o meno di indicare nella Costituzione alcuni casi di ineleggibilità e di incompatibilità, ma fu osservato (seconda Sottocommissione, pagina 213) che l'inclusione di alcuni determinati casi avrebbe potuto far presumere l'esclusione di tutti

gli altri, ciò che avrebbe dato luogo a inconvenienti assai gravi.

Questo precedente basta a chiarire che le ineleggibilità di cui all'articolo 65 sono una cosa ben diversa da quelle contemplate nella XII disposizione transitoria, comma secondo. Per le prime si ritenne di non farne alcuna specificazione, trattandosi di ineleggibilità connesse a situazioni di fatto via via emergenti, e obiettivamente concretabili. Per le seconde, trattandosi di disposizioni eccezionali, e connesse a una determinata situazione politica, e per natura transitoria, si ritenne non solo di enunciare il principio, ma di fissare in un ordine del giorno avente, come si è visto, valore costituzionale, i casi di applicazione del principio stesso.

2°) Anche l'articolo 65 è connesso con l'articolo 48, e quindi con il combinato disposto dell'articolo 48 e della XII disposizione transitoria, secondo comma. Infatti, rispondendo all'onorevole Colitto, il quale proponeva di togliere le parole « di ineleggibilità », poiché della ineleggibilità si era già parlato agli articoli 56 e 58, il Presidente Ruini rispondeva (seduta del 10 ottobre 1947, pagina 1097): « Non credo che siano ragioni sufficienti quelle addotte dall'onorevole Colitto. Negli articoli che egli ha citato si tratta di alcune condizioni di ineleggibilità; non di tutti i casi di ineleggibilità, che devono essere previsti e regolati dalla legge elettorale. *Caso mai bisognerebbe riferirsi all'articolo 45* (vale a dire al 48 del testo definitivo) ».

3°) Bisogna tener presente che la distinzione tra ineleggibilità e incompatibilità non è mai stata troppo chiara. Ne sono testimonianza le seguenti dichiarazioni di due costituzionalisti del valore dell'onorevole Giovanni Leone e dell'onorevole Mortati, fatte in sede di seconda Sottocommissione della Costituente (vedi resoconti, pagina 213):

L'onorevole Leone dichiara: « Credo che ineleggibilità sia quel complesso di cause che impediscono la possibilità di porre la candidatura: incompatibilità invece un altro complesso di cause che rendono impossibile l'esercizio del mandato parlamentare conseguito attraverso l'elezione: per cui c'è da ritenere che le cause di ineleggibilità non siano eliminabili da un atto di volontà dell'interessato, mentre quelle di incompatibilità lo siano ».

L'onorevole Mortati precisa: « In realtà la parola ineleggibilità è impiegata per esprimere due diverse situazioni: una discendente da indegnità per condanna; ecc., un'altra collegata al possesso di date cariche. Alcune di queste cariche sono ritenute preclusive

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

della possibilità di presentazione della candidatura nelle elezioni politiche, altre invece solo dell'esercizio della funzione di deputato. Le ultime danno vita alle incompatibilità in senso stretto ».

È chiaro che le due precisazioni non sono tra loro in perfetto accordo; e altrettanto chiaro ci sembra che più rispondente al vero sia la precisazione dell'onorevole Mortati. In verità, vi sono ineleggibilità di due specie: quelle relative a condanne e indegnità, e quelle relative a cariche ricoperte nel momento della elezione. Le ineleggibilità per motivi politici non sono assimilabili davvero alla seconda categoria, perché le cariche di cui trattasi (e poi non sempre si tratta di cariche: ma in qualche caso di professioni esercitate, in altri di posti di combattimento ricoperti) non si riferiscono al momento delle elezioni, ma in tanto sono ostative in quanto ad esse si ritiene siano state connesse determinate responsabilità politiche. Non sono però assimilabili nemmeno alla prima categoria; e questo risulta in modo preciso dalla già citata dichiarazione dell'onorevole Moro in sede di Costituente. La transitorietà delle ineleggibilità di carattere politico, e la necessità di elencare in modo specifico le categorie colpite, costituiscono i due segni distintivi, che nella disposizione XII, secondo comma, si ritrovano, e non compaiono invece nell'articolo 65.

Concludendo su questo punto, risulta chiaro che il rinvio ad una legge sulle ineleggibilità, contenuto nell'articolo 65 della Costituzione, non può in alcun modo essere riferito all'articolo 93 del testo unico elettorale, e comunque a disposizioni relative a ineleggibilità politiche, in quanto l'articolo 65 si riferisce a ineleggibilità di altro genere, e cioè permanenti e non specificabili in modo determinato.

LEGGE ORDINARIA O COSTITUZIONALE ?

Veniamo adesso al centro della questione. Come si è già detto, non ci troviamo più di fronte alla originaria proposta Nasi, che si intitolava « proposta di legge costituzionale », ma alla sua metamorfosi in legge ordinaria.

È una metamorfosi legittima? È possibile regolare questa materia, a prescindere dal merito politico, con una legge ordinaria?

Per rispondere in maniera completa, dobbiamo in primo luogo ricostruire il processo logico attraverso il quale il relatore di maggioranza Bertinelli, proponente della metamorfosi di cui sopra, ha detto in Commissione

di essere giunto alla conclusione che una legge ordinaria è sufficiente.

Ecco le tesi espresse dal relatore:

1°) L'elettorato passivo non è regolato, dalla Costituzione, nel senso che la Costituzione stessa si rimette, al riguardo, alla legge ordinaria. Il relatore si riferisce, in tal senso, all'articolo 65 della Costituzione, già da noi analizzato; e sostiene che « la legge » cui tale articolo fa rinvio è il decreto 5 febbraio 1948, cioè il testo unico nel quale è compreso l'articolo 93 che qui si vorrebbe modificare.

2°) La dizione della XII disposizione transitoria, secondo comma, è « giuridicamente sbagliata », in quanto, pur riferendosi soltanto all'articolo 48 che regola l'elettorato attivo, estende l'esclusione quinquennale all'elettorato passivo.

3°) Le norme transitorie non sono costituzionali, appunto perché sono transitorie. Si sono avuti precedenti di norme transitorie modificate con leggi ordinarie.

4°) È dunque lecito costituzionalmente abolire ogni esclusione in fatto di elettorato attivo; e mantenere invece le esclusioni di cui all'articolo 93 del testo unico, che discenderebbero dall'articolo 65 della Costituzione, e non dalla XII disposizione transitoria, in fatto di elettorato passivo.

Prescindiamo completamente, in questo momento, dalle tesi politiche del relatore di maggioranza, alle quali risponderemo più avanti. A questo punto, ci preme affermare e dimostrare che nel merito politico non si può neppure entrare, perché sotto la specie di legge ordinaria questa iniziativa non è nemmeno proponibile.

Ecco, infatti, la nostra risposta alle tesi sostenute dal relatore in Commissione: Non è vero che l'elettorato passivo non sia regolato dalla Costituzione, nel senso che, al riguardo, la Costituzione si rimetterebbe alla legge ordinaria. Abbiamo già visto che l'elettorato passivo è regolato, oltreché dall'articolo 65, anche dagli articoli 51, 56 e 58, i quali fanno esplicito o implicito riferimento all'articolo 48, e si collegano dunque al combinato disposto dell'articolo 48 e della XII disposizione transitoria, secondo comma.

Ma anche a volere ammettere quello che manifestamente non è, come intende sbarazzarsi il relatore di maggioranza della XII disposizione? Essa stabilisce:

a) una deroga ad un articolo della Costituzione (e ciò sarebbe più che sufficiente a chiarire — ma non ce n'è proprio bisogno! — che la XII disposizione, secondo comma, è una norma costituzionale);

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

b) un termine tassativo: « per non oltre un quinquennio;

c) la temporaneità delle esclusioni;

d) l'oggetto delle esclusioni (che integrando la norma con l'ordine del giorno votato contemporaneamente si configura nelle categorie successivamente introdotte nell'articolo 93 del testo unico delle leggi elettorali.

Ciò chiarito, come intende il relatore, ripetiamo, sbarazzarsi di questa disposizione transitoria? Forse dicendo che è « sbagliata », come ha detto in Commissione? Anche se lo si dovesse ammettere, ciò porterebbe proprio alla conclusione opposta a quella che il relatore desidera. La Costituzione insegna il modo per correggere le norme sbagliate. Si fa ricorso all'articolo 138, e si propone una legge costituzionale, esattamente come volevasi dimostrare.

Ma, sia detto, per inciso, la XII disposizione, secondo comma, non è affatto « giuridicamente sbagliata ». E lo abbiamo già dimostrato, quando abbiamo chiarito, sulla base dei precedenti, che nell'articolo 48 della Costituzione il riferimento all'elettorato passivo è implicito; e che quindi era giuridicamente e costituzionalmente corretto riferire la XII norma a entrambe le specie di elettorato, « in deroga » all'articolo 48. Comunque, il problema non è questo. Giusta o sbagliata, degna o meno di essere riveduta (ma sempre col procedimento di revisione costituzionale), la XII disposizione transitoria esiste, e prescrive, con molta precisione, tutto quello che abbiamo visto. Che vuol farne, il relatore? La vuole saltare a piè pari? Impossibile! Vuole sostenere davvero che, in quanto norma transitoria, non è norma costituzionale? E allora lo invitiamo a fare una piccola riflessione. La XII disposizione transitoria comprende due commi, che naturalmente sono — direbbe un attore di varietà — il primo e il secondo. Il primo (è vietata la ricostituzione del partito fascista) è quel famoso comma che a suo tempo dette l'avvio alla legge Scelba contro il neofascismo. Quando quella legge fu presentata, tutti i settori della Camera escluso il nostro e il monarchico sostennero che si trattava di una legge indispensabile, in quanto necessaria a dare attuazione a una precisa e impegnativa norma della Costituzione. Più ancora, sostennero — e il settore cui appartiene l'onorevole Bertinelli fu in ciò particolarmente accanito — che il primo comma della XII disposizione transitoria era così poco transitorio e tanto costituzionale, da cancellare qualsiasi eccezione di incostituzionalità po-

tesse essere sollevata, per altri motivi, contro quella legge. Qual miracolo accade dunque, a pochi mesi di distanza? È costituzionale il primo comma della XII disposizione transitoria e il secondo non lo è? Per quanto siamo ormai abituati ai giochi di bussolotti in tema di costituzionalità, questo ci sembrerebbe un po' ardito. Non è più costituzionale, allora, nemmeno il primo comma? E allora, come si regge la legge Scelba?

La verità è che sono costituzionali l'uno e l'altro; e al nostro settore si dovrà dare atto della obiettività con cui ha considerato questa questione anche quando il tentativo di risolverla in modo opposto poteva politicamente giovargli. Quando il sottoscritto, relatore di minoranza anche in quella occasione, presentò alla Camera le sue eccezioni contro la legge Scelba sul piano costituzionale, egli dichiarò che avrebbe potuto cimentarsi nel tentativo di sostenere che le norme transitorie non fanno parte integrante della Costituzione; ma che rinunciava a una tesi del genere, sia perché poteva ricorrere a ben altri argomenti, sia perché non si trattava di una tesi seria. Saremmo lieti se alla medesima serietà di intenti si attenessero anche i nostri avversari, a prescindere dalle convenienze politiche del momento.

Tutti sanno, al riguardo, che si è discusso sulla costituzionalità o meno delle norme transitorie; e tutti sanno, altresì, che i costituzionalisti più seri sono assolutamente concordi nel considerare le norme transitorie come parte integrante della Costituzione. Basterebbe l'inizio dell'ultima disposizione transitoria — « La presente Costituzione è promulgata... » — per ricordarlo agli immemori e ai distratti. E basterebbe anche, *ad abundantiam*, il fatto che le firme e le controfirme in calce alla Costituzione furono apposte *dopo* le disposizioni transitorie. Se, poi, si dovesse distinguere, quanto alla costituzionalità, tra disposizione e disposizione transitoria, certo non si troverebbe norma più evidentemente costituzionale di quella richiamata nel secondo comma della disposizione XII; in quanto essa « deroga » ad un articolo della Costituzione; e non può, pertanto, non avere valore costituzionale: *per la contraddizione che nol consente!*

La XII disposizione è, dunque, una norma costituzionale. Ma ci sono precedenti, dice il relatore di maggioranza, in cui norme transitorie sono state modificate con leggi ordinarie.

Esatto: ci sono, se non erriamo, tre precedenti: un precedente De Caro, un precedente Lucifredi, un precedente Bergman.

Ma, a parte il fatto che tali precedenti in questa occasione verrebbero citati a sproposito (come ci sarà facile dimostrare), essi non provano assolutamente nulla di quello che si vorrebbe provare.

Tali precedenti, infatti, si riferiscono al fatto che con una legge ordinaria il Parlamento ha ritenuto di poter spostare i termini di un adempimento stabilito nelle disposizioni transitorie della Costituzione; e precisamente degli adempimenti relativi alla disposizione VIII (*entro un anno sono indette le elezioni regionali*) e alla disposizione XI (*fino a cinque anni si possono formare altre Regioni*). Ma qui non si tratta di questo. Qui non si tratta di un adempimento da spostare nel tempo. Qui si tratta di una deroga ad un articolo della Costituzione che la Costituente, con norma costituzionale, ha fissato in *non oltre un quinquennio*. L'ostacolo non è rappresentato dal tempo entro il quale si debba o si possa realizzare una norma costituzionale; ma dalla possibilità di venir meno a un principio fondamentale della Costituzione oltre i tassativi limiti di tempo della Costituzione stessa fissati. Nei casi di cui ai precedenti citati si trattava di interpretare la volontà dei Costituenti, adattandola a necessità di ordine obbiettivo. In questo caso si tratterebbe di *modificare* la volontà dei Costituenti, per motivi politici soggettivi. Il che non vuol dire che alla modifica non si possa pervenire, qualora dal punto di vista politico la maggioranza in ciò dovesse trovarsi concorde; vuol dire però che ci si deve arrivare *legittimamente*, cioè attraverso la procedura dell'articolo 138 della Costituzione.

Ma c'è di più. La citazione dei precedenti, in questo caso, viene fatta assolutamente a sproposito; perché qui non si propone soltanto di spostare i termini di tempo di altri cinque anni in avanti; ma si propone la completa revisione della norma, sopprimendo le esclusioni dell'elettorato attivo e lasciando in piedi quelle dell'elettorato passivo. Sicché, se tale proposta, comunque presentata proceduralmente, dovesse passare, ne risulterebbe, ad approvazione avvenuta, una revisione di fatto della XII disposizione transitoria, che nel nuovo testo suonerebbe così: « Sono stabilite con legge, per non oltre un decennio dall'entrata in vigore della Costituzione, limitazioni temporanee alla eleggibilità per i capi responsabili del regime fascista ». E se questa non è una revisione costituzionale, vorremmo proprio sapere cos'altro potrebbe essere!

Concludendo su questo punto, che è poi il punto fondamentale, ci sembra di avere dimostrato che:

1°) la XII disposizione transitoria fa parte integrante della Costituzione;

2°) la modifica che viene proposta alla XII disposizione transitoria non riguarda soltanto i termini (e anche se li riguardasse esclusivamente, la posizione della questione non avrebbe nulla a che vedere con i precedenti invocati), ma una completa revisione della norma;

3°) per rivedere in tal modo una norma costituzionale è indispensabile, fuor d'ogni dubbio, una legge costituzionale;

4°) è manifestamente assurdo sostenere che la XII disposizione non c'entra affatto. Basta una scorsa ai testi costituzionali (da noi abbondantemente citati), per convincersi che la fonte dell'articolo 93 del testo unico elettorale è proprio quella.

5°) quando anche, per assurdo, ci si volesse riferire all'articolo 65 della Costituzione e non alla XII disposizione transitoria per legittimare l'articolo 93, non si sarebbe con ciò ottenuto di cancellare la XII disposizione transitoria; e quindi la sua revisione, con legge costituzionale, si imporrebbe ugualmente;

6°) quando ancora, per un assurdo ancora più evidente, ci si limitasse alla considerazione del solo articolo 65, non ci sarebbe ugualmente la possibilità di avallare costituzionalmente una legge eccezionale in materia elettorale, che, all'infuori dalla deroga di cui alla XII disposizione, ha contro di sé tutta la lettera e tutto lo spirito della Costituzione. Abbiamo già visto, infatti, che le ineleggibilità accennate all'articolo 65 non hanno nulla a che vedere con le sanzioni elettorali per motivi politici.

E d'altra parte, vi par proprio, onorevoli colleghi, che se fosse stato tanto facile prorogare la XII disposizione transitoria senza aver l'aria né di prorogarla né addirittura di conoscerla, il collega Nasi e i suoi illustri collaboratori non avrebbero subito imboccato una simile scorciatoia? Il fatto è che a tutti, fino a quando su tal via non si è messo l'onorevole Bertinelli, sembrava — e giustamente — inconcepibile anche il semplice tentativo di regolare siffatta materia con legge ordinaria.

DIRITTO E POLITICA.

Sul piano giuridico, quale situazione si determinerebbe ove, sia con la procedura ordinaria che con la procedura costituzionale,

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

questa proposta di legge dovesse essere approvata? Molto semplice: essendo stata emessa cinque anni fa, nei confronti di talune categorie di cittadini, una sentenza di esclusione dai diritti elettorali per *non oltre un quinquennio*, e avendo quei cittadini interamente scontato la condanna, e non avendo essi compiuto nuovi fatti suscettibili di ulteriori condanne (perché se qualcuno li avesse compiuti, essi sarebbero in ogni caso ricaduti sotto le sanzioni delle leggi normali o della legge speciale Scelba), la sentenza verrebbe ora rinnovata per un altro quinquennio, con una violazione veramente mostruosa d'un principio giuridico universalmente ammesso: non potersi giudicare due volte su uno stesso fatto.

Il relatore Bertinelli ha dichiarato, in Commissione, di non condividere, questo punto di vista. « Non vi è stata in questo caso — egli ha detto — sanzione giuridica; ma soltanto sanzione politica. E siccome permangono le sanzioni che determinarono cinque anni fa il giudizio politico della Costituente, lo si mantiene e se ne rinnovano gli effetti ».

A prescindere dal fatto che è molto discutibile si tratti in questo caso soltanto di una sanzione politica, e non di una sanzione giuridica, dato che la privazione dei diritti elettorali costituisce una lesione gravissima, la più grave che possa immaginarsi, della personalità giuridica del cittadino di uno Stato democratico; a parte ciò, sottoponiamo al relatore Bertinelli quel che ebbe a dire sull'argomento alla Costituente, in vivace polemica con l'onorevole Veroni, un uomo politico certamente non sospetto di tenerezze verso la nostra parte; il Ministro Scelba (seduta del 17 settembre 1947):

SCELBA: « Non possiamo ammettere che sullo stesso fatto si torni a giudicare per la seconda volta, perché è principio basilare dell'ordinamento giuridico italiano e di qualsiasi ordinamento giuridico democratico, che su di un fatto, una volta giudicato, qualunque sia la sentenza, anche se sia errata (tante volte le sentenze le sono) non è più possibile ritornare con un nuovo giudizio ».

VERONI: « Ma qui vi tratta di un giudizio politico ! ».

SCELBA: « Onorevole Veroni, lei è avvocato e giurista ed è stato anche Sottosegretario per la giustizia; e mi paré che per un avvocato la distinzione della politica dal diritto, quando la politica dovesse violare il diritto, che è la risultante di un ordinamento politico, non possa essere un principio accettabile ».

Anche l'onorevole Bertinelli è avvocato: si sente egli, in coscienza, di operare una netta scissione tra politica e diritto, tra sanzione politica che si traduce in norma giuridica (si tratta di un articolo di legge, non di una qualsiasi polemica giornalistica!) e norma giuridica avente riflessi politici? Non si rende egli conto che praticando una scissione di tal genere si viene a negare, in sostanza, l'essenza e la possibilità medesima della democrazia, e più esattamente di quella « democrazia politica » che per l'appunto la sua parte considera fondamento del vivere civile e garanzia d'una progrediente società?

RILIEVI POLITICI.

Esaurito nei capitoli precedenti l'esame della proposta di legge dal punto di vista costituzionale, e chiaramente espresso l'avviso secondo cui la incostituzionalità della proposta stessa, se presentata come legge ordinaria, è talmente evidente da rendere addirittura superfluo l'esame di merito, e inevitabile la rejezione in toto da parte della Camera, non è possibile concludere questa sommaria relazione senza talune considerazioni politiche, che saranno utili qualora la Camera respinga la richiesta di procedura ordinaria ed esamini la proposta sotto il profilo di legge costituzionale, e sono comunque doverose da parte del relatore di minoranza. Le conterrò, comunque, in brevi notazioni; anche perché il tema di fondo, il vero substrato politico della questione — vale a dire il dibattito sulla pacificazione del Paese, e sulla politica idonea a conseguirla, e sulle responsabilità attuali e passate del mancato suo conseguimento — è stato sufficientemente lumeggiato in altre occasioni, e in particolare durante l'ampia discussione della legge Scelba contro il neofascismo. Inutile ripetersi, non essendo mutata la situazione; anzi, essendo intervenuta, se mai, con la presentazione di questa proposta di legge, una ulteriore riprova di quanto in quella circostanza avemmo occasione di sostenere.

Come di consueto, uno scrupolo di obiettività e di chiarezza mi induce, in primo luogo, a riferire le tesi degli avversari.

I proponenti sostengono, sul piano politico (vedi relazione che accompagna la proposta Nasi):

1°) Questa proposta si collega necessariamente alla legge Scelba contro il neofascismo, perché si tratta « di impedire che comunque possa darsi luogo ad una riorganizzazione del partito fascista o che siano com-

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

piuti atti che a detta riorganizzazione preludano». Bisogna «ostacolare le risorgenti nostalgie» ed «evitare una propaganda insana». Sarebbe assurdo consentire tale propaganda a chi dovesse servirsene — sia pure con parole e mezzi tali da eludere la legge repressiva — per sostenere la propria candidatura nelle prossime elezioni politiche.

2°) Il termine di un quinquennio stabilito dalla Costituente «fu il frutto di una illusione» e di «un eccesso di fiducia».

3°) La norma fu comunque redatta dalla Costituente in forma attenuata, dato che «i destinatari della norma sono soltanto i capi responsabili del regime fascista, in luogo di tutti coloro che comunque abbiano responsabilità connesse con il fascismo».

4°) L'intendimento del legislatore «non fu certo quello di consentire che dopo cinque anni i capi responsabili del regime fascista potessero riprendere la loro azione per provocare nuovi turbamenti e danni alla Nazione, tanto meno come rappresentanti del popolo in Parlamento».

5°) La «grande maggioranza degli italiani» è oggi concorde con questa proposta di legge.

Rispondiamo punto per punto:

1°) Abbiamo già rilevato che i richiami alla precedente legge Scelba sono, in questo caso, perlomeno imprudenti. La legge Scelba muoveva da un punto di vista opposto, dichiarando il proponente di volere stroncare ogni possibile attentato di carattere fascista contro il regime democratico, anche e soprattutto allo scopo di chiudere definitivamente la polemica sulle responsabilità passate e di consentire a tutti i cittadini di provare con i fatti la loro piena adesione alla democrazia. Che tali attestazioni fossero sincere o meno, che esse rispondessero o meno al vero contenuto e all'esatto significato politico della norma, è discorso che qui non può aver luogo. Qui si tratta di chiarire quali fossero gli intendimenti di quella legge, in rapporto ai dichiarati e del resto evidenti intendimenti di questa: non vi è dubbio che siamo proprio agli antipodi; e che la proposta Nasi, ove mai dovesse essere accolta, costituirebbe una clamorosa sconfessione della politica che il Governo e la maggioranza annunciarono di voler fare quando avessero avuto tra le mani, con la legge Scelba, lo strumento idoneo per difendere la democrazia dagli assalti del neofascismo.

Allora fu detto: parità di doveri e di diritti per tutti, perché tutti si adeguino alle norme del vivere democratico; e quanto agli ex-

fascisti, nulla da dire circa il loro passato, purché il loro presente dia sufficienti garanzie. Oggi i sostenitori della proposta Nasi vengono a dire all'opinione pubblica che, indipendentemente dal presente comportamento dei singoli, indipendentemente dal loro ossequio non solo alle leggi normali ma anche a severissime norme speciali, bisogna riaprire la contabilità del passato, e iniziare una nuova epurazione retroattiva e collettiva, in massa, per categorie, restaurando il clima della guerra civile.

Che ciò convenga ai comunisti, è evidente. Essi perseguono coerentemente i loro fini politici e i loro intenti sovversivi; ma è perlomeno grottesco che altri, in settori che vanno proclamando di esser mossi dagli opposti interessi e dalle contrarie cure, si prestino al gioco.

Quanto alle considerazioni accessorie che, in ordine a questo stesso punto, si leggono nella relazione Nasi: credono davvero i proponenti che con leggi di tal fatta si ostacolino «le risorgenti nostalgie»? Non hanno ancora capito che se i ciellenisti avessero epurato e perseguitato meno, gli italiani avrebbero dimenticato di più? Gli errori dell'azionismo non li hanno ancora sufficientemente ammaestrati, sebbene proprio Togliatti abbia dato prova, in un certo momento, di rendersene conto?

E che significa «evitare una propaganda insana» — ammesso e non concesso che «insana» possa definirsi? Non si rendono conto i proponenti che questa legge è un manifesto di propaganda? e che sopprimere le candidature non vuol comunque dire sopprimere la propaganda, ma rinfocolarla e addirittura determinarla, spronando i singoli colpiti, anche i più restii, a manifestarsi? Vorranno gli onorevoli proponenti imbavagliare i cittadini esclusi dal voto? Sembra di no; poiché un simile emendamento non è stato ancora proposto; e allora: che c'entra questa legge con la propaganda? E se qualcuno facesse propaganda «eludendo» — come dice il proponente — «la legge repressiva», ciò non significherebbe forse che si tratterebbe di propaganda lecita ai sensi di legge, e per giunta di una severissima legge eccezionale? Che significa, nella fattispecie, eludere la legge, se non osservare la legge? Vorremo dunque punire e perseguire i cittadini che sono rei di osservare le leggi, comprese quelle eccezionali?

2°) La Costituente si illuse — scrive l'onorevole Nasi — e peccò per eccesso di fiducia.

Ho l'impressione che il ragionamento si possa legittimamente rovesciare e che si possa osservare che si illusero molti cittadini e peccarono per eccesso di fiducia quando, cinque anni fa, elessero deputati che spergiurarono in tutte le piazze di volere andare a Montecitorio per attuare la Costituzione; mentre in cinque anni, dopo aver lasciato in bianco quasi tutte le norme costituzionali relative alle libertà e guarentige popolari e al progresso sociale, si sono preoccupati di tradurre in legge repressiva ed eccezionale il primo comma della XII Disposizione transitoria, e ora non vogliono lasciar morire la legislatura senza avere rinnovato la validità — contro il dettato della Costituzione — del secondo comma della Disposizione medesima. A quanto pare, i 139 precedenti articoli della Carta costituzionale contano assai meno, per gli onorevoli proponenti, di una sola disposizione transitoria.

Senza contare che l'eventuale « eccesso di fiducia » della Costituente potrebbe essere invocato oggi come motivo determinante di una legge repressiva del neofascismo. Ma quella legge c'è già. Che significa parlare di « illusioni » e di « fiducia » nei confronti di eventi e di responsabilità e di persone che i Costituenti conoscevano perfettamente cinque anni fa, e che nel quinquennio non sono affatto mutati né potevano mutare, poiché appartengono alla Storia, comunque giudicabile, del nostro Paese?

3°) È falso che i destinatari della norma siano soltanto « i capi responsabili del regime fascista », a meno che l'onorevole Nasi non insista nel voler qualificare come tali, per esempio, le ex-segretarie femminili dei comuni superiori a 10 mila abitanti o i podestà dei medesimi comuni. La dizione « capi responsabili » è rimasta nel testo costituzionale, è vero; ma il contenuto della norma è ben diverso: ne convenne, in sede di Costituzione, persino il ferocissimo onorevole Schiavetti. I proponenti potranno convincersene controllando i precedenti.

4°) L'intendimento del legislatore fu esattamente quello di stabilire esclusioni per *non oltre un quinquennio*, e pertanto di riammettere all'elettorato, a quinquennio concluso, tutti i cittadini. Se l'intendimento del legislatore fosse stato diverso, diverso sarebbe stato il testo legislativo: a meno che i proponenti non vogliano sostenere che il legislatore non sapesse quello che faceva; e sembra poco probabile che lo sostengano, dato che tra quei legislatori c'erano anche loro.

5°) Se la grande maggioranza degli italiani è concorde con questa proposta di legge, questa proposta di legge è inutile. Gli ex-fascisti tanto invis ai proponenti si presenteranno candidati, e il popolo italiano, a grande maggioranza, li boccherà. Hanno forse i proponenti paura di questo esame popolare, essi che tanto spesso, e giustamente, reclamano il diritto di *referendum*? Se hanno paura, vuol dire che non credono neppure loro di essere d'accordo, su questo punto, con il popolo italiano. Se non l'hanno, faranno bene a non dimostrarla sostenendo una simile proposta di legge.

Il relatore di maggioranza, onorevole Bertinelli, sempre sul piano politico, ha sostenuto in Commissione le seguenti tesi:

1°) L'esclusione dall'elettorato attivo non deve essere prorogata, sia perché non comporta conseguenze di grande rilievo, dato il numero piuttosto limitato di coloro che ne verrebbero colpiti, e quindi il loro scarso peso sull'esito elettorale; sia perché « un regime democratico non può negare a nessuno, per ragioni politiche di qualsiasi specie, il diritto di voto ».

2°) L'esclusione dall'elettorato passivo deve invece essere prorogata, forse con talune attenuazioni. La misura si impone, perché « non potremmo sopportare qui dentro » — ha detto testualmente Bertinelli — la presenza di talune persone». La responsabilità, d'altronde, è del M. S. I., « che non ha rinunciato a metterle in vetrina ». L'esclusione dall'elettorato passivo sarebbe inoltre consigliabile, perché non getterebbe alcuna impopolarità sulla maggioranza che la votasse.

Rispondiamo:

1°) Quando l'onorevole Bertinelli dichiara, con tanta lealtà, che un regime democratico non può negare a nessuno, per ragioni politiche, il diritto di voto, egli ha già implicitamente risolto la questione. Se l'esercizio del voto, in regime democratico, è tanto importante da non poter essere limitato senza negare le basi stesse della democrazia, ne consegue — con tutta evidenza — che non può, a questo punto operarsi una distinzione del tutto artificiosa; sostenendo che non si compirebbe ingiustizia negando l'elettorato passivo a quello stesso cittadino cui, per ossequio alla democrazia e alla giustizia, si riconosce l'elettorato attivo.

Il diritto elettorale è un tutto unico, indiscindibile sul piano morale e sul piano politico. Se il cittadino è degno di scegliere i rappresentanti del popolo, egli è altresì degno di essere prescelto. Possono esservi, e vi sono,

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

incompatibilità e ineleggibilità per ragioni di carica, di ufficio o di rapporti di interesse; ma quando si pone il problema morale e il problema politico, cioè il problema della democrazia, le discriminazioni tra le due forme in cui il diritto elettorale si esercita diventano assurde e inique. Un collega di sinistra ha ricordato alla Camera durante le recenti discussioni sulla riforma elettorale, che nel secolo scorso si parlò addirittura e molto autorevolmente di un « potere elettorale » da aggiungere ai tradizionali poteri che stanno a base dello Stato. Se non alla base dello Stato, il *potere elettorale* sta certamente alla base del vivere civile, in una società organizzata democraticamente. Non si può, onorevoli colleghi che in fatto di democrazia vi richiamate spesso e volentieri a illustri tradizioni, essere democratici a metà, fino a quando fa comodo, e usurpare per l'altra metà i sistemi della dittatura.

2°) L'onorevole Bertinelli ritiene di non poter sopportare la presenza alla Camera di talune persone. L'onorevole Bertinelli ha il pregio della sincerità; ma dimentica di non essere giudice in tal materia, ma parte in causa. Di giudici ce n'è uno solo, quanto alla scelta delle persone che debbono rappresentare il popolo; ed è il popolo stesso. D'altra parte, ogni settore politico della Camera italiana sopporta in questo momento la presenza di persone che amerebbe non vedere a Montecitorio. Non sembra al relatore di maggioranza che affermazioni di tal genere possano trovare la loro sede in una polemica giornalistica ma non nella relazione ad un testo legislativo?

Quanto alle responsabilità del M. S. I., che d'altra parte il M. S. I. si è fin dal primo giorno assunto a viso aperto, perché fin dal primo giorno ha preso posizione contro ogni specie e sottospecie di discriminazione e di persecuzione politica, e contro ogni tentativo di condannare in blocco e di mettere in blocco sotto ostracismo categorie e generazioni che, nel complesso, hanno servito il Paese, sostanzialmente lo Stato, difeso la Patria; quanto — dicevamo — alle responsabilità della nostra parte, è mai possibile che il relatore di maggioranza ignori che ex-fascisti appartenenti alle categorie di cui all'articolo 93 se ne trovano in tutti i partiti? è mai possibile che egli ignori che anche i banchi di Montecitorio ne sono pieni, dato che la sanatoria concessa sulla base delle attenuanti « liberatorie » ha consentito a molti di loro di superare l'ostacolo della ineleggibilità? Non è questo un problema di parte; è ovvia-

mente, un problema nazionale, in un Paese che sotto un determinato regime ha vissuto vent'anni, e che le sorti di quel regime, finché sono state favorevoli, ha seguito per intero, tranne minoranze che sono diventate importanti quando l'opinione pubblica ha avuto modo di sapere che esistevano, ma che durante i vent'anni non trovarono troppe possibilità di farsi conoscere. La responsabilità è di chi non ha saputo fare né la rivoluzione né la pacificazione, non avendo da un lato la capacità e forse neppure la volontà di rinnovare dal profondo le strutture sociali e statali, ma non avendo neppure la serenità e la superiorità di coscienza necessarie per chiamare tutti gli italiani degni, meritevoli e capaci, prescindendo dal passato e riferendosi soltanto agli affidamenti di ciascuno per il presente, all'adempimento della comune missione. Ma questo discorso ci porterebbe troppo lontano.

* * *

Nella discussione svoltasi in Commissione, non sono affiorati motivi politici di sostanziale importanza, tranne quelli già accennati. Da parte dei commissari comunisti, però, è stata sostenuta una tesi, intorno alla quale bisogna spendere qualche ulteriore parola. Essi hanno sostenuto che la proroga è necessaria, perché altrimenti potrebbero venire in Parlamento, non solo uomini che il partito comunista giudica politicamente squalificati (e su un giudizio di tal genere è perfettamente inutile discutere, data la sua provenienza), ma i responsabili diretti di sevizie, omicidi, brutalità, ecc., ecc. Inutile dire quale speculazione può essere imbastita su simili argomenti, in relazione a questa proposta di legge; anche delle coscienze rette potrebbero restarne turbate. È dunque necessario ricordare a chi lo avesse dimenticato che tutti coloro che per qualsiasi motivo hanno subito condanne penali, anche se successivamente amnistrate o condonate, sono, sulla base del Codice penale, sottoposti alle pene accessorie, e alla privazione perpetua o temporanea del diritto elettorale. Le asserzioni dei Commissari comunisti sono dunque prive di qualsiasi fondamento. La nostra parte non fa certamente sue le indiscriminate condanne contro tutti coloro che dopo la guerra civile sono stati processati e condannati, sia perché i processi hanno avuto luogo dinanzi a magistrature straordinarie e di parte, sia perché essi si sono svolti sulla base di leggi eccezionali retroattive e non del diritto comune,

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

sia infine perché si è seguito il sistema dei due pesi e delle due misure, glorificando da una parte quello che dall'altra veniva condannato. Ma in linea di fatto, e comunque si sia orientati intorno a questo grave problema, non deve essere lecito a nessuno alterare scientemente la verità; e la verità è, ripetiamo, che se la presente proposta di legge verrà respinta, tutti coloro che hanno compiuto o si è ritenuto avessero compiuto atti tali da determinare condanne penali, anche se successivamente amnistrate e condonate, non potranno fruire dei diritti elettorali. La proposta Nasi colpisce soltanto i cittadini i quali — essendo per ogni altro rispetto incensurati e nelle condizioni richieste per essere elettori ed eleggibili — abbiano appartenuto alle categorie di cui all'articolo 93 del testo unico.

Ciò indipendentemente dal comportamento e dalle responsabilità di ciascuno durante il passato regime; ché se qualcuno ha agito in modo tale da essere giudicato e condannato, non è la proposta Nasi, ma il Codice penale che agisce nei suoi confronti, secondo le norme comuni. Invitiamo i colleghi a ricordare a se stessi le norme degli articoli 28 e 29 del Codice penale.

CONCLUSIONE

Onorevoli colleghi! Ritengo inutile insistere sul merito politico della questione, tanto essa si presenta chiara da questo punto di vista; e tanto profondo è il mio convincimento che alla discussione di merito non si possa e non si debba giungere, data la palese incostituzionalità della norma, nel testo approvato dalla Commissione.

Mi limito a citare, traendolo dai dibattiti della Costituente, un sereno e nobile giudizio nei confronti di coloro che con questa norma eccezionale si vorrebbe colpire.

Diceva l'onorevole Benedettini, nella seduta del 29 ottobre 1947:

« Vi sono però, tra i Ministri, i senatori, i deputati ed i consiglieri nazionali del passato regime, uomini di profondo ingegno, di vasta cultura e di larga preparazione nel campo economico, politico e sociale e dirò particolarmente, sindacale, i quali non solo non hanno demeritato, ma hanno anzi ben meritato dal Paese; uomini che potrebbero dare in quest'ora un notevole contributo, se stessero ai posti di comando. Sono uomini i quali si affermarono non perché fascisti, ma perché ben dotati di ingegno, di preparazione, di spirito di iniziativa, e che entrarono poveri nel Governo e ne uscirono poverissimi ed onesti avendo servito il Paese in pace e in guerra ».

Onorevoli colleghi, questa citazione non ha, mi sembra, bisogno di essere chiosata. Una chiosa eloquente è, del resto, scaturita dai fatti. Il più fiero sostenitore della privazione dei diritti elettorali per gli ex-fascisti, il più minuzioso annotatore di categorie da elencare ed epurare, il fautore più acceso del secondo comma della XII disposizione transitoria e delle altre norme analoghe, l'uomo politico che più di ogni altro sostenne, in nome del popolo italiano che egli diceva di conoscere e di rappresentare, la necessità di sbarrare Montecitorio agli ex-fascisti, non è stato rimandato a Montecitorio dal popolo italiano: la sua battaglia politica è finita con una lamentevole bocciatura elettorale.

Penso, onorevoli colleghi, che in tal modo il popolo sovrano abbia fatto conoscere la sua vera volontà. E non si può negare che l'abbia fatta conoscere con una certa dose di spirito. Il triste caso del già onorevole Schiavetti potrebbe essere un paradigma. Fate, onorevoli colleghi, che non lo diventi.

ALMIRANTE, *Relatore di minoranza.*

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

TESTO DELLA PROPOSTA

Modificazione della XII Norma transitoria della Costituzione e proroga dell'articolo 93 del testo unico 5 febbraio 1948, n. 26.

ART. 1.

Il comma secondo della XII Disposizione transitoria e finale della Costituzione è sostituito dal seguente:

« In deroga all'articolo 48, sono stabilite con legge, per non oltre un decennio dalla entrata in vigore della Costituzione, limitazioni temporanee al diritto di voto e alla eleggibilità per i capi responsabili del regime fascista ».

ART. 2.

Le disposizioni dell'articolo 93 del testo unico delle leggi per la elezione della Camera dei deputati 5 febbraio 1948, n. 26, sono prorogate fino al 1° gennaio 1958.

PROPOSTA DI LEGGE

TESTO DELLA COMMISSIONE

Modifica dell'articolo 93 del testo unico 5 febbraio 1948, n. 26.

ART. 1.

Soppresso.

ART. 2.

L'articolo 93 del testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati 5 febbraio 1948, n. 26, è modificato come segue:

« Non sono eleggibili per 5 anni dall'entrata in vigore della presente legge:

1°) gli ex membri dei direttori federali del partito nazionale fascista, eccettuati coloro che ne abbiano fatto parte di diritto o che abbiano esercitato funzioni esclusivamente amministrative o assistenziali;

2°) le ex fiduciarie o vicefiduciarie delle federazioni dei fasci femminili;

3°) gli ex segretari politici dei fasci dei comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti (censimento 1936) e le ex segretarie dei fasci femminili dei medesimi comuni;

4°) gli ex prefetti e questori nominati per titoli fascisti;

5°) gli ex moschettieri del duce e gli ex ufficiali della milizia volontaria sicurezza nazionale in servizio permanente retribuito, eccettuati gli addetti ai servizi religiosi, sanitari, assistenziali e gli appartenenti alle legioni libiche, alle milizie ferroviaria, postelegrafonica, universitaria, alla G. I. L., alla D. I. C. A. T. e Da cos., nonché alle milizie forestale, stradale e portuale;

6°) chiunque abbia ricoperto una carica politica del partito fascista repubblicano;

7°) gli ex ufficiali che abbiano prestato servizio attivo nelle Forze armate della pseudo repubblica sociale, gli ex componenti delle brigate nere, delle legioni autonome e dei reparti speciali di polizia politica della pseudo repubblica sociale;

8°) i presidi delle province e i podestà dei comuni con popolazione superiore ai

10.000 abitanti, eccettuati i presidi e i podestà nominati dopo il 25 luglio 1943 dal Governo legittimo italiano;

9°) gli ufficiali superiori e ufficiali generali delle Forze armate dello Stato che per giudizio di epurazione, siano stati dispensati dal servizio con o senza perdita del diritto a pensione e gli ufficiali di qualunque grado che, per avere cooperato dall'8 settembre 1943 con le forze armate che combattevano contro l'Italia, siano stati cancellati dai ruoli con perdita del grado;

10°) gli impiegati di pubbliche Amministrazioni di grado superiore all'VIII dell'ordinamento gerarchico dello Stato o equiparati che, per giudizio di epurazione, siano stati dispensati dal servizio con o senza perdita del diritto a pensione;

11°) coloro che per sentenza penale o per decisione amministrativa, l'una e l'altra passate in giudicato, siano stati riconosciuti collaboratori col tedesco invasore;

12°) gli appartenenti all'O. V. R. A.;

13°) i direttori, condirettori, vicedirettori, redattori capi di giornali e riviste politiche fasciste;

14°) i commissari prefettizi preposti ai comuni con più di 10.000 abitanti nell'ambito del cosiddetto litorale adriatico e della ex zona delle Prealpi, durante il periodo della sedicente repubblica sociale italiana;

15°) gli autori di libri e testi scolastici di propaganda fascista e i docenti di scuole di mistica fascista.

Sono eccettuati dalla esclusione dalla eleggibilità coloro che siano stati dichiarati non punibili ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 7. del decreto legislativo 27 luglio 1944, n. 159, e coloro i quali prima del 26 gennaio 1948 abbiano ottenuto una pronunzia di proscioglimento da parte della speciale Commissione per le sanzioni elettorali di cui al decreto legislativo 26 aprile 1945, n. 149.

Sono altresì eccettuati dalla esclusione dalla eleggibilità per le cause di cui ai numeri 1, 2, 3, 4, 5, 8 coloro i quali, avendo ricoperto le cariche e gli uffici ivi previsti prima del 3 gennaio 1925, abbiano poi fatto parte della Consulta Nazionale o dell'Assemblea Costituente.»

ART. 3.

La presente legge entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

ART. 3.

Identico.