235.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI VENERDÌ 27 NOVEMBRE 1964

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BUCCIARELLI DUCCI

INDICE

	PAG.
Congedi	11363
Proposte di legge (<i>Annunzio</i>)	11363
Mozione Ingrao (27) sulle procedure inerenti ad impedimento del Presidente della Repubblica (<i>Discussione</i>):	
PRESIDENTE	11364
LACONI	11364, 11391
MORO, <i>Presidente del Consiglio dei ministri</i>	11371, 11375
LUZZATTO	11374
ROBERTI	11377
CANNIZZO	11379
FERRI MAURO	11384
BOZZI	11387
LA MALFA	11391
Per un lutto del deputato Natoli	11363

La seduta comincia alle 10.

VESPIGNANI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta antimeridiana di ieri.

(*È approvato*).

Congedi.

PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo i deputati Cortese Giuseppe, Giglia, Mengozzi e Tesauro.

(*I congedi sono concessi*).

Annunzio di proposte di legge.

PRESIDENTE. Sono state presentate proposte di legge dai deputati:

ABENANTE ed altri: « Corresponsione obbligatoria della gratifica natalizia e della 13^a mensilità » (1880);

FORTUNA ed altri: « Norma aggiuntiva all'articolo 509 del codice penale: previsione di pene per l'utilizzazione *contra legem* del lavoro dei fanciulli e delle donne » (1881);

ZUCALI ed altri: « Elevazione del contributo annuo a favore dell'Opera nazionale di assistenza all'infanzia delle regioni di confine (O.N.A.I.R.C.) » (1882);

ROMANATO: « Norme per la sistemazione del personale direttivo e docente di ruolo e non di ruolo » (1883).

Saranno stampate e distribuite. Le prime due, avendo i proponenti rinunciato allo svolgimento, saranno trasmesse alle Commissioni competenti, con riserva di stabilirne la sede; delle altre, che importano onere finanziario, sarà fissata in seguito la data di svolgimento.

Per un lutto del deputato Natoli.

PRESIDENTE. Informo la Camera che il deputato Natoli è stato colpito da grave lutto: la perdita del fratello. Al collega così duramente provato negli affetti familiari la Presidenza ha già fatto pervenire le espressioni del più vivo cordoglio che ora rinnovo anche a nome dell'Assemblea.

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 NOVEMBRE 1964

Discussione di una mozione.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della seguente mozione:

« La Camera, udite le dichiarazioni rese dal Presidente del Consiglio dei ministri nella seduta del 16 ottobre 1964 in merito all'avvenuto accertamento formale delle condizioni di salute del Presidente della Repubblica; tenuta presente la riserva dei medici curanti, accolta e fatta propria dal Governo, circa la possibilità di formulare una prognosi precisa e definitiva prima che siano trascorsi quattro mesi dall'inizio della malattia; constatato che il Governo non ha fornito alcuna precisazione circa gli atti che intende compiere allo scadere di quella data per dar luogo all'accertamento conclusivo del carattere permanente o meno dell'impedimento; rilevato che, in occasione dell'accertamento formale di cui sopra, il Governo si è attribuito in linea di fatto la competenza sia sulla composizione del collegio medico, sia sulla redazione del questionario ad esso sottoposto, sia anche sulla valutazione delle risposte sotto il profilo giuridico-costituzionale; considerato che l'accettazione anche tacita di tale attribuzione menomerebbe le garanzie costituzionali e pregiudicherebbe le prerogative del Parlamento al quale compete la regolamentazione delle procedure sia per l'elezione sia per la successione alla carica di Presidente della Repubblica; concordando col Governo nel ritenere non indispensabile l'immediata regolamentazione legislativa dell'articolo 86 della Costituzione al fine di risolvere la situazione in atto; ritenendo tuttavia che, anche in mancanza della legge, sia compito delle Camere regolare preventivamente la procedura di attuazione del suddetto articolo; delibera di prendere atto del termine di quattro mesi indicato dai medici curanti e di formulare nei termini seguenti il quesito concernente l'impedimento del Presidente della Repubblica: " se il Presidente della Repubblica, alla data del 7 dicembre 1964 si trovi in grado, in relazione al suo stato di salute, di riprendere o meno il pieno esercizio delle sue funzioni costituzionali " ed invita il Governo: 1) a sottoporre tale quesito al Presidente della Repubblica entro quattro mesi dall'inizio della malattia; 2) a integrare, qualora allo scadere di quella data il Presidente non fosse in grado di fornire la risposta, il collegio dei medici curanti con i titolari delle cattedre di clinica medica, patologia speciale medica e neurologia dell'università di Roma affidando a tale collegio il compito di rispondere al suindicato quesito; 3) a rife-

rire la risposta del Presidente della Repubblica o, in mancanza di essa, quella del collegio medico, al Presidente della Repubblica supplente e al Presidente della Camera — nella sua qualità di Presidente del Parlamento — in modo che essi possano valutarla sotto il profilo giuridico e dare quindi corso agli atti dovuti ai sensi dell'articolo 86 della Costituzione, o prendendo atto della cessazione della supplenza o procedendo alla convocazione del Parlamento per l'elezione del nuovo Presidente » (27).

INGRAO, LACONI, MICELI, BARCA, BUSETTO, CAPRARA, CHIAROMONTE, D'ALESSIO, DE PASQUALE, FAILLA, GESSI NIVES, LAMA, LAJOLO, MAGNO, NATOLI, PAJETTA, RAFFAELLI, CINCIARI RODANO MARIA LISA, SULLOTTO, SCARPA, TOGNONI.

LACONI. Chiedo di illustrare io questa mozione.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LACONI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, come è noto noi siamo stati indotti a presentare la nostra mozione dalla insoddisfazione per la risposta che il Presidente del Consiglio ha dato nella seduta del 16 ottobre scorso alle interrogazioni con le quali l'onorevole Ingrao ed altri colleghi lo avevano invitato a chiarire la posizione del Governo circa la soluzione della crisi della Presidenza della Repubblica.

Il contenuto di questa risposta è certamente presente alla memoria dei colleghi. In sostanza il Presidente del Consiglio informò la Camera che il Governo nei giorni precedenti aveva promosso un « accertamento formale » delle condizioni di salute del Presidente, ne comunicò le conclusioni e dichiarò che il Governo, sia in base a questi risultati sia in base a particolari considerazioni di carattere giuridico-costituzionale, era venuto nella determinazione di considerare immutato lo stato di « impedimento temporaneo » dichiarato il 10 agosto e non intendeva prendere alcuna iniziativa prima che fossero trascorsi quattro mesi dall'inizio della malattia. Per quanto concerne le iniziative da assumere dopo quella data, nelle dichiarazioni del Presidente del Consiglio non figurava alcuna precisazione, alcun impegno. Anzi, chi rilegga con attenzione quelle dichiarazioni si imbatte in un passo che sembra corretto all'ultimo momento, proprio per togliere di proposito ogni riferimento alle iniziative future. Là dove è detto infatti che « il Governo non si è sottratto in passato... ad assumere iniziative... »

sembrerebbe logico attendersi che il discorso proseguiva con l'affermazione che non vi si sottrarrà in avvenire. Ma di fatto questa frase, che sarebbe necessaria anche dal punto di vista sintattico per completare il discorso, non è stata pronunciata, per cui tutto il discorso rimane riferito unicamente all'azione passata del Governo.

D'altra parte questa omissione, sia o no intenzionale, trova piena rispondenza nell'ultima parte delle dichiarazioni del Presidente del Consiglio, là dove egli precisa il pensiero del Governo circa una eventuale iniziativa legislativa che tenda a integrare l'articolo 86 della Costituzione. Nel manifestare la sua intenzione di non prendere iniziative del genere, il Presidente del Consiglio ha affermato infatti che la situazione, a parere del Governo, « ha già trovato un principio di concreta regolazione », e che « nel sistema vi è la possibilità di seguirne responsabilmente l'ulteriore evoluzione ».

Se queste parole hanno un preciso senso giuridico, esse possono significare una cosa sola: che il Governo, mancando una legge di attuazione dell'articolo 86 della Costituzione, rivendica a se stesso il compito di dare concreta regolazione alla situazione in atto e ritiene che il Parlamento debba rispettare questa competenza limitandosi, ove lo creda, ad esercitare in un momento successivo il suo normale sindacato sull'esecutivo.

So bene che questa rivendicazione di una competenza esclusiva da parte del Governo appare in una certa misura attenuata o temperata dal fatto che l'onorevole Moro ci ha assicurato che il Governo si è premurato di informare puntualmente i Presidenti delle due Assemblee, e ha precisato che tutte le iniziative del Governo sono state prese o sarebbero state prese « nel concorso delle valutazioni spettanti al Presidente del Senato destinato ad assumere l'esercizio delle funzioni di Capo dello Stato, e al Presidente della Camera chiamato a indire nuove elezioni ».

Ma in realtà quali sono queste iniziative che sarebbero state prese « in concorso » con i Presidenti delle Camere? Per quanto riguarda la valutazione giuridico-costituzionale della risposta del collegio medico — mi riferisco sempre all'accertamento formale dell'ottobre — vi è stato, come i colleghi ricordano, un dibattito a tre fra l'onorevole Ingrao, l'onorevole La Malfa e il ministro guardasigilli. Ma non è risultato affatto che i Presidenti delle Camere siano stati chiamati ad altro se non a prendere atto delle valutazioni del Governo. D'altra parte, quand'anche questa par-

tecipazione vi fosse stata, essa si sarebbe comunque limitata a un momento della procedura seguita, cioè a quello della valutazione delle risposte. Ma questo momento, anche se importante, è uno dei diversi momenti della procedura ed è condizionato da quelli che l'hanno preceduto, cioè dalla scelta o, se si vuole, dal riconoscimento del collegio medico, dalla decisione di sottoporgli un questionario, dalla scelta della data e soprattutto dalla formulazione del questionario stesso. E per quanto riguarda tutti questi momenti, non vi è dubbio alcuno, in base alle dichiarazioni del Presidente del Consiglio, che il Governo ha deciso da solo senza alcun concorso dei Presidenti delle Camere.

Una partecipazione effettiva dei Presidenti delle Camere vi è stata in realtà, a quanto ci risulta, solo una volta, e precisamente il 10 agosto, quando il Presidente della Camera e il Presidente del Consiglio furono convocati dal Presidente del Senato e si diede luogo alla supplenza. Ma anche qui, per riferirci sempre all'assicurazione dell'onorevole Moro, di quale iniziativa si è trattato? Dal comunicato della Presidenza del Consiglio pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale* non risulta affatto che il Governo in quella occasione abbia preso alcuna iniziativa, salvo quella di « dare atto che il Presidente della Repubblica si trovava nella impossibilità di adempiere le sue funzioni ».

Anche in quella occasione, quindi, i Presidenti delle Camere non sono stati chiamati a concorrere ad alcuna iniziativa; semmai è proprio il Governo che è stato chiamato o ammesso a concorrere ad una decisione come quella dell'assunzione della supplenza da parte del Presidente del Senato, che, ai sensi della Costituzione, non richiede affatto il suo consenso.

Anche per quanto riguarda il passato, quindi, non risulta in alcun modo che il Governo nel prendere le sue iniziative abbia voluto assicurarsi il concorso delle valutazioni dei Presidenti delle Camere, come ha affermato l'onorevole Moro; anzi risulta esattamente l'opposto e cioè che, eccettuata la decisione relativa alla supplenza, nella quale, per altro, il Governo non aveva alcuna responsabilità costituzionale, tutte le altre iniziative sono state adottate dal Governo sotto la sua piena ed esclusiva responsabilità.

Rimane quindi provato — mi pare — anche in base alle prove di fatto, che il Governo si attribuisce piena ed esclusiva competenza a dare « concreta regolazione » alla situazione e che l'onorevole Moro, affermando che il « si-

stema » consentirebbe di seguire responsabilmente anche in futuro l'evolversi della situazione, si riferiva, in sostanza, ad una divisione di competenze per cui il Governo dovrebbe assumersi la responsabilità delle iniziative e alle Camere rimarrebbe unicamente la facoltà di esercitare in un secondo momento, ove lo credano, il loro normale sindacato politico.

Ora, su quali argomenti giuridici si fonda questa tesi del Governo? Il Presidente del Consiglio non è stato molto esplicito a questo proposito, ma dagli accenni che ha fatto ai principi generali che reggono il nostro sistema costituzionale e alle responsabilità specifiche attribuite al Governo dalla Costituzione pare che, in sostanza, la convinzione del Governo trovi il suo fondamento da un lato sul principio generale della divisione dei poteri tra Parlamento e Governo e dall'altro sulla disposizione contenuta nell'articolo 89 della Costituzione che condiziona la validità degli atti del Presidente della Repubblica all'assunzione della relativa responsabilità da parte dei ministri competenti per materia o, in particolari casi, da parte del Presidente del Consiglio.

Questi argomenti però non reggono, a mio avviso, neanche alla valutazione più superficiale, più sommaria.

È vero, infatti, che secondo la nostra Costituzione il Presidente della Repubblica è il capo dell'esecutivo, ma ciò non significa affatto che il Governo possa considerare gli affari della Presidenza della Repubblica come affari di sua competenza. Anzi, tutta la materia che riguarda l'elezione e la sostituzione, sia in via temporanea sia in via definitiva, del Presidente della Repubblica è del tutto sottratta ad ogni sua ingerenza, è interamente rimessa al Parlamento ed ai suoi Presidenti ed è quindi, caso mai, un affare interno del Parlamento e non del Governo.

Certo, nell'esercizio del potere esecutivo intercorre fra il Presidente della Repubblica e il Governo un rapporto di reciproco condizionamento, in quanto da un lato il Presidente della Repubblica ha la facoltà di autorizzare o di non autorizzare determinati atti del Governo e dall'altro il Governo ha la facoltà di assumere o di non assumere la responsabilità di determinati atti del Presidente della Repubblica. E non vi è quindi alcuna difficoltà ad ammettere che quando il Presidente della Repubblica non sia in grado di fornire queste autorizzazioni o di compiere questi atti spetta al Governo constatare che egli è nella impossibilità di adempiere le

sue funzioni e darne comunicazione a chi di dovere. Ma da questo momento cessa non solo ogni responsabilità del Governo nei confronti del Presidente impedito, ma persino qualsiasi rapporto con lui, in quanto da quel momento il Governo diviene responsabile degli atti del supplente ed è tenuto ad instaurare con quest'ultimo quei rapporti di reciproco condizionamento di cui parlavo prima. Costatato lo stato di impossibilità o, se si vuole dir meglio, di incapacità del Presidente della Repubblica a compiere determinati atti e quindi ad esercitare le sue funzioni, il Governo, nel nostro sistema costituzionale, esce dalla scena e le responsabilità passano agli organi sui quali incombe l'obbligo costituzionale di dar corso agli adempimenti previsti dall'articolo 86, e cioè al Presidente della Camera in quanto Presidente del Parlamento in seduta comune ed al Presidente del Senato in quanto supplente del Capo dello Stato.

Ora, a questo punto si pone, come è noto, una riserva del nostro Presidente che, nella seduta del 30 settembre, rispondendo all'onorevole Mauro Ferri, ha declinato, per la parte che lo concerneva, questa responsabilità, affermando che il Presidente della Camera non ha potere di accertamento e che a lui spetta, a norma di Costituzione, soltanto l'adempimento dell'atto dovuto della convocazione del Parlamento.

Come l'onorevole Ingrao ha avuto occasione di precisare nella sua replica al Presidente del Consiglio, noi non concordiamo con il Presidente della Camera su questa valutazione. E debbo dire che la nostra convinzione trova conforto nelle convinzioni simili di un numero notevole di giuristi. Oggi, ad esempio, *Il Messaggero* dà conto dei pareri formulati da una serie di giuristi che sono tra i più noti d'Italia, da parte dei quali si sostiene quasi unanimemente una tesi diversa da quella del Presidente della Camera e simile a quella da noi sostenuta.

Debbo dire però che se l'argomento del difetto di potere può valere per il Presidente della Camera, non vale certo per il Presidente del Senato, il quale, subentrato nelle funzioni di Capo dello Stato automaticamente, *ope Constitutionis* ed in forza della semplice constatazione della impossibilità del Presidente della Repubblica di esercitare le sue funzioni, ha tutti i poteri sia per accertare da quale delle varie cause ipotizzate dalla Costituzione — morte, dimissioni, impedimento permanente — dipenda lo stato di impossibilità che ha legittimato la supplenza, sia per accertare eventuali modificazioni di queste cau-

se; e ha anche il potere di sollecitare, ove lo creda opportuno, su una questione particolarmente controversa come è l'interpretazione dell'articolo 86, con suo apposito messaggio, il pronunziamento delle Camere.

Non esiste quindi alcun argomento valido per attribuire al Governo un qualsiasi potere nella regolazione concreta dell'articolo 86 della Costituzione né tanto meno per ammettere la partecipazione alle decisioni che concernano l'assunzione della supplenza da parte del Presidente del Senato e la convocazione del Parlamento da parte del Presidente della Camera. Il Governo può intervenire in questa materia, dato che nessuna legge dispone altrimenti, solo in due casi: quando sia chiamato ad assumere la responsabilità di iniziative dal Presidente della Repubblica supplente o quando vi sia invitato da un esplicito voto delle Camere.

Solo in tal modo, a nostro giudizio (e — ripeto — in mancanza d'una legge che disponga altrimenti), si rispetta il disposto costituzionale e si rimane entro l'ambito dei principi che regolano il nostro sistema. Alterare questa distribuzione di competenze, allargare la sfera d'intervento autonomo del Governo mette in forse tutto il nostro sistema di garanzie e consente che il più delicato dei nostri meccanismi costituzionali sia regolato secondo interessi di parte o almeno in base a calcoli di Governo che possono essere anche in netto contrasto con gli interessi dello Stato e con lo spirito e la lettera della nostra Costituzione.

Questa eventualità è soltanto ipotetica? Certo l'onorevole Moro ha cercato di rassicurarci a questo proposito, sia utilizzando al massimo l'autorità dei Presidenti delle Assemblee per avallare quel principio di « concreta regolazione » della situazione di cui in realtà il Governo si è assunto (come mi sono sforzato di dimostrare finora) l'esclusiva responsabilità, sia giustificando esitazioni e ritardi come dettati unicamente da scrupoli costituzionali, sia affermando che il Governo non si è sottratto a nessuna responsabilità e in sostanza ha adempiuto rigorosamente le prescrizioni costituzionali.

Ma queste affermazioni sono in parte smentite dai fatti e in parte ancora da dimostrare sul piano giuridico costituzionale.

Che cosa dice infatti l'articolo 86 della Costituzione? Quale fine particolare ha perseguito il legislatore inserendolo nella Carta costituzionale? L'articolo 86 della Costituzione è stato oggetto in queste settimane (anzi, ormai, in questi mesi) delle più strane interpre-

tazioni, quasi che fosse volto a garantire la permanenza in carica del Presidente della Repubblica eletto, stabilendo una graduatoria fra vari tipi di impedimento e ammettendo la sostituzione solo nel caso estremo in cui l'impedimento sia definitivo. Ma in realtà, se vi è cosa che l'articolo 86, almeno, non si dia alcuna cura di garantire è proprio la permanenza in carica del Presidente della Repubblica eletto. Sembrerà un paradosso, ma in realtà non lo è. E il motivo è molto semplice, perché nel nostro sistema, contro soprusi di qualunque genere che tendano, per esempio, a dichiarare impedito un Presidente che si trovi nel pieno possesso delle sue facoltà e quindi a rimuoverlo dalla carica, v'è una garanzia suprema che è costituita dalla rieleggibilità del Presidente. Fra l'altro, voglio dire che proprio per questo (o meglio, non solo per questo, ma anche per questo) credo che sia stato un errore — nel famoso messaggio presidenziale di un anno fa — proporre che venisse sancita la non rieleggibilità del Presidente della Repubblica.

La rieleggibilità del Presidente è la garanzia suprema attraverso cui il Parlamento può invalidare eventualmente una procedura che ritenga non corretta e impedire che venga compiuto un determinato sopruso. Essendovi quindi questa garanzia, l'articolo 86 non aveva alcuna ragione di introdurre altre particolari cautele a tutela del Presidente della Repubblica eletto. L'articolo 86, per chiunque lo esamini senza preconcetti, si rivela unicamente come uno di quegli articoli della Costituzione (simile in questo all'articolo 61 dove è stabilita la proroga dei poteri delle Camere) che tendono a garantire la continuità dell'esercizio delle funzioni dell'organo, dell'istituto.

Ed è a tal fine che l'articolo 86 pone in essere due procedure: quella della supplenza e quella della sostituzione. Queste due procedure non si escludono a vicenda, anzi si completano. Esse infatti non corrispondono a due ipotesi opposte, l'una di impedimento temporaneo e l'altra di impedimento permanente, ma corrispondono l'una ad una ipotesi generica e l'altra ad alcune ipotesi specifiche.

La prima di queste procedure, quella della supplenza, corrisponde infatti all'ipotesi che il Presidente, quale che ne sia la causa, quale che ne sia la durata, si trovi per un determinato periodo nell'impossibilità di esercitare le sue funzioni. La seconda procedura concerne invece una serie di ipotesi specificamente individuate, cioè quella della morte, quella delle

dimissioni e quella dell'impedimento permanente.

Ove si verifichi l'ipotesi generica, e cioè una impossibilità di qualsiasi natura del Presidente ad adempiere le sue funzioni, l'articolo 86 dispone l'immediata e automatica assunzione della supplenza da parte del Presidente del Senato. Ove questa impossibilità sia determinata o da morte, o da dimissioni, o da impedimento permanente, stabilisce la sostituzione e quindi la convocazione del Parlamento per l'elezione del nuovo Presidente.

Ora, è chiaro — come dicevo — che queste due procedure non si escludono affatto a vicenda e non possono essere oggetto di una scelta, per cui si applichi o l'una o l'altra. Anzi, perché vi sia una corretta applicazione del disposto costituzionale, appare necessario che in tutti i casi in cui non sia assolutamente manifesto che l'impedimento ha carattere momentaneo si debba procedere senz'altro all'accertamento, nel momento stesso in cui si dà luogo alla supplenza o subito dopo.

Ora, nel caso in questione si è proceduto in questo modo? Per quanto riguarda la cosiddetta iniziativa del 10 agosto pare si debba escluderlo senz'altro. È vero che il Presidente del Consiglio ci ha detto che in quella data vi sarebbe stata una dichiarazione di « impedimento temporaneo ». Devo dire che anche il Presidente della Camera, nel darne l'annuncio alla nostra Assemblea, ha pure parlato di una constatazione di « impedimento temporaneo ». Ciò farebbe pensare che si siano fatti gli accertamenti necessari per escludere l'impedimento permanente. Ma in realtà il comunicato della Presidenza del Consiglio pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale* non contiene traccia di questo accertamento; anzi, mentre fa richiamo esplicito al primo comma dell'articolo 86, e cioè a quello che riguarda la semplice presa d'atto dell'impossibilità del Presidente di esercitare le sue funzioni, e su questa base annunzia l'assunzione della supplenza da parte del Presidente del Senato, non fa cenno alcuno al secondo comma dell'articolo. È chiaro, quindi, che l'accertamento almeno in quel caso non vi è stato.

D'altra parte, un'ultima prova di questa omissione sta nel fatto che lo stesso Presidente del Consiglio ha definito accertamento formale soltanto quello del settembre, e non già quello dell'agosto. Si deve quindi concludere che, almeno per quanto riguarda il 10 agosto, il Governo è venuto meno ad una prescrizione costituzionale, quella di verificare se sussistessero o no le condizioni per l'applicazione del secondo comma dell'articolo 86.

Rimane il secondo atto, quello dell'ottobre, che è stato definito appunto dal Presidente del Consiglio come accertamento formale.

A questo proposito, vi sono da fare due rilievi. Innanzi tutto, questo atto non è stato compiuto dal Governo per sua spontanea determinazione. Questo atto, per esplicito riconoscimento del Presidente del Consiglio, è stato compiuto solo per mettere in grado il Governo di rispondere alle interrogazioni parlamentari. Badate, onorevoli colleghi, che questa è una testuale precisazione fatta dal Presidente del Consiglio nel corso delle sue dichiarazioni; il che significa che se l'interrogazione non vi fosse stata, cioè, per dirla in termini più semplici, se i comunisti non si fossero mossi, il Governo non avrebbe proceduto ad alcun accertamento.

D'altra parte, anche in questo caso, si è trattato effettivamente di un accertamento idoneo a far scattare eventualmente il meccanismo del secondo comma dell'articolo 86, a riconoscere cioè, nel caso in cui vi fosse, il carattere permanente dell'impedimento? La cosa è molto dubbia.

In sostanza in questa occasione il Governo ha posto tre quesiti al collegio medico. Non sto adesso a discutere la composizione di tale collegio, l'autorità e la responsabilità che esso poteva avere nei confronti di una procedura costituzionale: si pensi che in un processo che si sta svolgendo in questi giorni è scoppiata una vivace polemica intorno al fatto che si è fatta una differenza tra periti che avevano o non avevano prestato giuramento. Ora qui non si tratta soltanto di giuramento ma perfino di designazione, di nomina, di investitura, poiché il collegio medico, come è noto, non è stato investito da alcun organo costituzionale, neanche dal Presidente della Repubblica, ma è stato designato dai familiari del Capo dello Stato. Dal punto di vista umano la cosa è del tutto comprensibile, ma dal punto di vista giuridico non si può parlare di investitura.

Su tale questione non desidero però intrattenermi, preferendo invece soffermarmi sui quesiti che il Governo ha posto a questo collegio. In sostanza è stato chiesto ai medici: 1) di attestare le attuali condizioni di salute del Presidente della Repubblica; 2) di dichiarare se permanga l'impedimento all'esercizio delle funzioni di Capo dello Stato; 3) di precisare se è prevedibile che l'impedimento cessi in futuro e in quali limiti di tempo.

Ora di questi tre quesiti i primi due non hanno alcuna rilevanza giuridica né tanto

meno costituzionale. Il primo è una semplice richiesta di informazioni, mentre il secondo è una classica interrogazione retorica, trattandosi di una domanda alla quale già si conosce la risposta, perché è chiaro che, se fosse sussistito a quel punto il dubbio sul fatto che permanesse o no l'impedimento, il Governo avrebbe avuto l'obbligo di rivolgersi non già ai medici ma direttamente al Presidente della Repubblica; caso mai sarebbe stato quest'ultimo a consultare i suoi medici per poter dare una risposta con un minimo grado di certezza.

Il vero quesito, quindi, è il terzo; ma anch'esso è stato formulato in modo da richiedere o almeno consentire una risposta che portasse eventualmente all'applicazione del secondo comma dell'articolo 86? Perché un quesito abbia questa efficacia, bisogna che richieda e consenta due sole risposte possibili: un sì o un no. In questo caso, invece, le risposte possibili erano almeno quattro. Infatti, ad un quesito redatto nella forma adottata dal Governo (« se è prevedibile che l'impedimento cessi in futuro e in quali limiti di tempo ») si può rispondere: 1) che non è possibile fare alcuna previsione; 2) che si può prevedere che l'impedimento cesserà, ma che non è possibile indicare in quali limiti di tempo ciò avverrà; 3) che si può prevedere che l'impedimento cesserà entro un periodo di tempo; 4) che si può prevedere che l'impedimento non cesserà mai e quindi sarà definitivo.

Di queste quattro risposte possibili, le prime tre sono del tutto evasive, perché nessuna di queste potrebbe far scattare il meccanismo costituzionale. Non la prima, perché è la semplice rinuncia a rispondere, è l'affermazione che non si può rispondere in alcun modo; non la seconda, perché dice che si potrà rispondere, però non accetta di fissare alcun termine; e nemmeno la terza, perché, anche essendo indicata una certa durata, non è per niente accertato se questa durata sia tale da conferire all'impedimento un carattere permanente.

Solo l'ultima risposta potrebbe far scattare il meccanismo costituzionale. È questa però la più difficile perché impone ai medici di dichiarare che l'impedimento ha carattere definitivo e che l'infermo non potrà mai più riprendere il pieno possesso delle sue facoltà fisiche e psichiche, almeno in grado tale da potere esercitare le funzioni di Presidente della Repubblica. Non vi è quindi da stupirsi se i medici hanno evitato di dare questa risposta e si sono limitati a chiedere un

rinvio senza, per altro, impegnarsi nemmeno per l'avvenire.

Il fatto è che tutta la procedura seguita dal Governo è minata da un vizio d'origine. Il problema non è infatti di sapere quanto tempo occorra ai medici per fornire con fondata certezza una previsione sul decorso della malattia, e non è nemmeno di sapere in quanto tempo l'infermo possa riacquistare l'uso delle sue facoltà fisiche e psichiche. Il problema è un altro, ed è di sapere quanto tempo lo Stato può rimanere senza il Presidente della Repubblica.

Il Governo, invece, ha cercato di eludere questa responsabilità e ha posto praticamente ai medici una domanda che esorbita largamente dalle esigenze costituzionali e che li costringerebbe ad impegnarsi in una previsione senza termine che non corrisponde ai criteri scientifici né alle regole del costume professionale.

Potranno mai rispondere i medici ad una domanda posta in questi termini? Francamente ho i miei dubbi. L'unica cosa che sappiamo è che finora il collegio medico, mentre si è avvalso della competenza che gli è stata riconosciuta per dilazionare nel tempo la risposta, è stato poi nel merito così prudente che, posto davanti alla domanda del Governo se l'impedimento « permanga », ha preso la precauzione di cambiare il verbo e di limitarsi a rispondere che « l'impedimento continua ».

Il risultato quindi è che l'accertamento formale di ottobre si è risolto in modo del tutto interlocutorio e non ha portato ad alcuna conclusione certa né per quanto riguarda i tempi né per quanto riguarda i modi in cui la questione potrà essere risolta. Non è affatto vero quindi che l'inserimento del Governo in questo meccanismo, la sua partecipazione diretta in funzione di arbitro, di *dominus* — come dicono i giuristi — e di regolatore supremo della procedura, abbia contribuito a mettere in funzione il meccanismo costituzionale e a portare avanti la soluzione della crisi, come è sembrato volere affermare l'onorevole Moro nella sua dichiarazione. Ciò che risulta dai fatti è esattamente il contrario. E cioè che il Governo, dopo avere esautorato i Presidenti delle Camere e dopo essersi assunto la competenza esclusiva nella regolamentazione concreta della situazione, ha poi mancato del tutto alle responsabilità che si era assunto, prima lasciando trascorrere oltre due mesi senza procedere ad alcun accertamento, poi, quando è stato costretto a procedere dalla necessità di rispondere alla nostra interrogazione, ponendo in moto una procedura del tutto inidonea a

determinare l'applicazione dell'articolo 86, e, infine, lasciando aperta senza termine una situazione anormale che pone in crisi tutto il nostro meccanismo costituzionale.

So bene che a questo proposito l'onorevole Moro è sembrato voler negare l'anormalità dell'attuale situazione, quando ha ricordato che, in fondo, si è provveduto « al necessario assolvimento, in tempo utile, della funzione presidenziale da parte del Presidente del Senato », e ha anche rivolto un elogio al senatore Merzagora. Ma le cose non sono così lisce. Parliamoci chiaramente: a nostro avviso, la Costituzione non prevede una vicepresidenza; prevede solo la supplenza e la prevede in modo chiaro solo per periodi brevissimi. Ma se si contesta questa tesi e si ritiene che la supplenza possa essere lunga, allora bisogna trarne tutte le conseguenze, e cioè: 1) che il supplente si presenta davanti al Parlamento per il giuramento e quindi offre al Parlamento una possibilità di contestare *in limine* l'assunzione della supplenza e gli accertamenti che l'hanno determinata; 2) che può esercitare tutti i poteri; 3) che è responsabile anche penalmente allo stesso titolo del Presidente della Repubblica.

Invece in questo caso si è adottata la soluzione più ambigua. Si è esclusa la prestazione del giuramento e quindi la presentazione del supplente davanti al Parlamento; si è tolta così al Parlamento ogni possibilità di esercitare eventualmente una contestazione efficace; si è lasciata in forse la questione dei poteri e delle responsabilità del supplente, ma contemporaneamente si è prolungata la supplenza per quattro mesi, e tuttora noi manchiamo di ogni assicurazione circa la sua cessazione dopo quella data, perché il Governo, che si è assunta la funzione di arbitro, si è coperto dietro la riserva dei medici e non ha preso alcun impegno, nemmeno per il periodo successivo al 7 dicembre.

Ora nessuno può seriamente affermare che tutto ciò non porti conseguenze politiche gravemente negative. Certo, noi possiamo associarci al riconoscimento che il Presidente del Consiglio ha formulato nei confronti del Presidente del Senato e dare atto al senatore Merzagora del pieno senso di responsabilità e di alta dignità — uso le parole del Presidente del Consiglio — con cui ha esercitato le sue funzioni. Ma la questione non si esaurisce qui. Sta di fatto che il perdurare di questa situazione di vacanza, il perdurare della supplenza, è stato addotto proprio dal Governo, sia pure non in documenti ufficiali, per giustificare le sue mancate dimissioni dopo il voto del Se-

nato contro il decreto-legge sull'I.G.E. Non è quindi del tutto gratuito il sospetto che tutta la « regolamentazione » data dal Governo alla crisi della Presidenza della Repubblica sia stata dettata, o almeno condizionata, da calcoli politici che non hanno niente a che fare con la Costituzione, ed anzi contraddicono lo spirito e la lettera dell'articolo 86. Anzi, questo sospetto che è già così diffuso fra l'opinione pubblica trova oggi nuovo alimento nella situazione politica e nel comportamento del Governo.

Non sfugge ad alcuno infatti che dopo il pesante insuccesso riportato dai partiti della coalizione di maggioranza nelle elezioni dei giorni scorsi sarebbe ancora più doveroso da parte del Governo aprire la crisi e permettere al Presidente della Repubblica e alle Camere un riesame della situazione. È facile tuttavia prevedere che anche questa volta non se ne farà nulla e che il Governo addurrà ancora una volta il pretesto della situazione anormale e della supplenza per prolungare la sua esistenza e per rinviare ogni chiarificazione.

Ora è chiaro che a questo punto occorre rompere gli indugi e sbloccare la situazione. E il modo di sbloccarla è uno solo: fissare il termine al di là del quale l'impedimento deve essere considerato permanente e si dà via libera al Presidente della Camera per la convocazione del Parlamento.

Ora, in quale sede e con quali procedure è possibile fissare questo termine? Non vi è dubbio che la procedura più corretta sarebbe l'approvazione di una legge, ma purtroppo, a questo punto, l'approvazione della legge comporterebbe degli inconvenienti molto gravi, non tanto perché, come è stato detto da qualche parte, la legge possa sembrare *ad personam* — perché caso mai lo sembrerebbe in senso positivo, non mai in senso negativo — quanto perché noi nel formularla ci troveremmo di fronte a due eventualità ugualmente preoccupanti: o dovremmo considerarci vincolati da quanto è stato già fatto, e quindi dovremmo accettare e rendere valido in tutti i casi quel principio di concreta regolazione che è stato attuato finora, oppure dovremmo contestarne la validità, ma in questo caso dovremmo iniziare da capo tutta la procedura, perché non potremmo inserire in una legge di questo genere una norma di valore provvisorio che stabilisca una eccezione o che convalidi in un caso particolare una procedura diversa da quella prescritta. In realtà la legge doveva essere fatta a suo tempo ed è grave colpa della maggioranza e

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 NOVEMBRE 1964

dei governi che monopolizzano l'iniziativa legislativa l'aver omesso di presentare tempestivamente un progetto di legge di attuazione.

Io ho già parlato di queste responsabilità in altro momento e in altra sede e non voglio soffermarmi sopra. L'unica cosa che voglio dire è che si devono rendere conto di queste conseguenze tutti coloro che sostengono anche sul piano teorico la liceità di questa appropriazione, di questo monopolio della maggioranza sull'iniziativa legislativa. Sono stato per esempio stupito nel leggere nell'organo ufficiale del partito liberale, *La Tribuna*, un articolo nel quale proprio si sostiene questa tesi, che solo il Governo deve avere l'iniziativa legislativa. Ebbene, le conseguenze sono queste: che dopo sedici anni dall'approvazione della Costituzione ci troviamo davanti ad un vuoto giuridico costituzionale così grave proprio perché il Governo non ha preso a suo tempo l'iniziativa necessaria. D'altra parte si deve proprio a queste omissioni se da quindici o almeno da dieci anni a questa parte i problemi della Presidenza della Repubblica tornano periodicamente alla ribalta e sono oggetto di tante pericolose controversie e anche di vere e proprie campagne che tendono a modificare l'equilibrio dei poteri e a favorire una involuzione autoritaria del nostro ordinamento costituzionale.

Ma ora è inutile, ripeto, fare il processo al passato. Sta di fatto che allo stato attuale la legge non vi è e non sembra opportuno improvvisarla in questo momento. D'altra parte, però, sarebbe veramente il colmo se noi, constatato questo vuoto legislativo, pensassimo di colmarlo con una sorta di delega fiduciaria al Governo. Intanto nella situazione attuale non abbiamo alcuna certezza che la questione venga risolta, e risolta rapidamente, sia perché il Governo, come dicevo, non ci ha dato alcuna assicurazione, ma si è limitato a coprirsi dietro la riserva del collegio medico, sia perché attraverso il rinvio di responsabilità tra Governo e collegio medico nell'interpretazione dell'articolo 86 e nella definizione dell'impedimento permanente la crisi potrebbe durare all'infinito.

Ma anche se questo pericolo non esiste, se è esatta, onorevoli colleghi, quella notizia che circola nei nostri ambienti parlamentari secondo la quale tra il Governo e i partiti di maggioranza e anche, a quanto pare, cosa veramente incredibile, i medici curanti sarebbe intervenuto un accordo secondo il quale i medici curanti prevederebbero di lasciar cadere le riserve intorno alla data del 26 dicembre e quindi potrebbe farsi l'elezione del nuovo

Presidente il 10 gennaio; se è anche vero che può essere intervenuto questo accordo (la cui mostruosità giuridica e politica lascio a voi giudicare, perché starebbe a dimostrare che anche il responso dei medici è un responso prefabbricato e contrattato in sede politica, con le conseguenze che ne deriverebbero, è evidente, per la valutazione dei responsi del passato), se anche può essere stato raggiunto questo accordo *en petit comité*, in questa riunione...

MORO, *Presidente del Consiglio dei ministri*. Queste sono stupide insinuazioni!

LACONI. Da parte mia non sono insinuazioni, signor Presidente del Consiglio, perché la notizia circola per Montecitorio ed è raccolta dai giornali. La definizione di « stupide » non so a che cosa ella la riferisca; forse la riferisce al fatto che in un accordo di questo genere è presupposta la complicità dei medici. Che cosa significa? Ella smentisce l'accordo in sede politica?

MORO, *Presidente del Consiglio dei ministri*. Io dico che ella non ha sentito l'opportunità, per rispetto verso il Parlamento e verso il Governo, di non enunciare in questo momento simili insinuazioni.

LACONI. Signor Presidente del Consiglio, mi permetta: ella ha pronunciato una frase che è più nebulosa del suo solito. Ella dice che non ho sentito l'opportunità di non dire queste cose per rispetto al Governo. Questo non significa niente.

MORO, *Presidente del Consiglio dei ministri*. Sono cose false. Mi dolgo che ella abbia detto una cosa così assurda in una discussione importante e seria.

LACONI. Questa cosa così assurda circola da ieri per tutto il palazzo. Tutti i giornali danno notizia del fatto che voi vi siete incontrati. È certo che se voi stabilite un accordo sulla data dovete avere il consenso preventivo dei medici. Quindi, signor Presidente del Consiglio, ella avrebbe fatto molto meglio a dare la smentita pubblica ai giornali che diffondono questa notizia invece che darla semplicemente a me e in modo così improvvisato. (*Proteste al centro - Commenti all'estrema sinistra*).

CARRA. La dà al Parlamento!

LACONI. Comunque, signor Presidente del Consiglio, quand'anche vi fosse un qualunque accordo coi medici o senza i medici, per quanto concerne la data, e cioè quand'anche il Presidente del Consiglio avesse preso con i partiti della maggioranza l'impegno che non ha preso a suo tempo davanti al Parlamento, noi dobbiamo anche tener pre-

sente un'altra considerazione, ed è che nella situazione attuale noi non abbiamo alcuna certezza che la legge, una legge, verrà rapidamente approvata e che quindi vi sarà una sistemazione di questo problema. Noi dobbiamo quindi astenerci dallo stabilire precedenti che potrebbero essere estremamente pericolosi. La determinazione del termine temporale al di là del quale l'impedimento viene considerato permanente è un fatto di portata costituzionale gravido di conseguenze, sia perché condiziona i poteri del Presidente supplente e del Presidente della Camera, sia perché determina la revoca e la sostituzione del Presidente della Repubblica. Non è quindi possibile che questo atto sorga da un concordato tra medici, Governo e partiti di maggioranza; e non è neanche sufficiente che sia sanzionato — mi si consenta — dai Presidenti delle Camere attraverso una procedura che ripeta quella del 10 agosto. Il 10 agosto si è trattato, come ho detto, soltanto di accertare se esistessero le condizioni per l'applicazione del primo comma dell'articolo 86, cioè per l'assunzione della supplenza; e l'incontro è stato più che altro superfluo. Ma questa volta si tratta di ben altro. Si tratta di decidere l'interpretazione dell'articolo 86, di definire che cosa l'articolo 86 intenda per impedimento permanente, di fissare un termine e di mettere in moto il meccanismo che porta alla revoca e all'elezione del nuovo Presidente della Repubblica. Quindi dobbiamo chiederci quali poteri ed anche quale ragion d'essere costituzionale abbia questo collegio, questo istituto nuovo, chi possa farne parte, come debba deliberare.

Insomma — parliamoci francamente — si rinuncia a convocare il Parlamento per proclamare la revoca soltanto perché i casi di convocazione del Parlamento sono previsti tassativamente dalla Costituzione, e si afferma che la semplice convocazione fuori di quei casi sarebbe già una violazione della Costituzione. Sennonché contemporaneamente si crea un nuovo istituto.

Noi non possiamo essere d'accordo. Innanzitutto non possiamo ammettere la partecipazione ad un incontro a tre o a quattro del Governo, perché la Costituzione non gli attribuisce alcuna competenza, come dicevo, in tutta la materia che concerne sia la elezione, sia la sostituzione del Presidente della Repubblica. In secondo luogo, non possiamo ammettere neanche la partecipazione del vicepresidente del Senato. Il Presidente del Senato non è stato sostituito. Se deve essere sostituito, se si ritiene che il Presidente del

Senato all'atto in cui assume le funzioni di Presidente della Repubblica cessa di essere Presidente del Senato e debba essere sostituito, ciò deve avvenire attraverso le procedure normali. Ma questa tesi è assurda e nessuno si sente di sostenerla, perché il Presidente del Senato esercita le funzioni di Capo dello Stato proprio in quanto ha questa qualità e occupa questa carica. È evidente che non soltanto egli non può dimettersi da Presidente del Senato, ma anche che, nel caso in cui si dimettesse, cesserebbe per ciò stesso di esercitare *pro tempore* le funzioni di Presidente della Repubblica. Ora, se così è, il Senato non ha altro Presidente. Gli unici titolari di diritti e doveri previsti dall'articolo 86 della Costituzione sono il Presidente del Senato, nella qualità di Presidente della Repubblica supplente, e il Presidente della Camera, nella qualità di Presidente del Parlamento in seduta comune. Di qui non si esce. Soltanto essi sono tenuti a compiere gli atti prescritti e non possono affatto dividere i loro poteri con altri, ripartirli con il Governo o con il vicepresidente del Senato. Certamente, è evidente che anche tra il Presidente del Senato, da una parte, e il Presidente della Camera, dall'altra, è necessario si realizzi, come tutta la dottrina insegna, una coincidenza di valutazioni. Ma questa coincidenza non può essere realizzata o attuata o favorita introducendo arbitri dall'esterno. L'unico modo di assicurare questa coincidenza, questa concordanza, è di fare intervenire le Camere, le sole ad avere tutti i titoli per definire il punto controverso, fissando così il termine e sollevando da ogni responsabilità sia i medici, sia il Governo, sia lo stesso Presidente della Camera e lo stesso Presidente del Senato.

Ora, come può essere provocato e come può concretamente realizzarsi un pronunciamento delle Camere? A mio avviso, non vi è alcuna difficoltà. Per quanto riguarda la sollecitazione, il Presidente della Repubblica supplente, come ho avuto già occasione di dire, ha lo strumento del messaggio, e il Presidente della Camera ha, in forza del nostro regolamento, tutta la possibilità di porre questioni alla nostra Assemblea. Ma anche in mancanza di una sollecitazione che provenga o dal Presidente della Repubblica supplente o dal Presidente della Camera, non vengono meno, non possono venir meno il diritto né il dovere delle Camere di intervenire nella questione e di rivendicare a se stesse la definizione del punto controverso.

Con quale strumento? Lo strumento non manca. Anche esclusa l'opportunità di elabo-

rare e di approvare una legge, vi è pur sempre la mozione.

In fondo, qual è la differenza fra una legge e una mozione? Dal punto di vista formale le differenze sono evidenti, perché la legge è approvata attraverso un certo meccanismo previsto dalla Costituzione e che concerne entrambi i rami del Parlamento, mentre la mozione è approvata distintamente da un solo ramo del Parlamento o anche da entrambi, ma attraverso atti distinti; tuttavia, dal punto di vista sostanziale, quale è la differenza? Che con la legge le Camere regolano un determinato caso in via generale, mentre con la mozione regolano unicamente un caso particolare. Ma questa è appunto la esigenza che abbiamo dinanzi a noi: quella di regolare un caso particolare senza costituire precedenti, senza che ciò comporti una soluzione di carattere generale. D'altra parte, anche per quanto concerne le modalità attraverso cui la Camera si pronuncia, le modalità di votazione cioè, esse sono le stesse per la legge e per la mozione, per cui identiche sono le garanzie.

Rimane la questione dell'altra Camera, ma per fortuna, come i colleghi sanno e hanno letto sui giornali, il Senato ci ha preceduto in questo ed il comunicato che è stato emanato ieri dai capigruppo di quell'Assemblea, sotto la presidenza del vicepresidente anziano (di cui io ovviamente non contesto i poteri all'interno dell'Assemblea, pur contestandone la funzione rappresentativa esterna, la figura costituzionale), informa che i capigruppo del Senato hanno deliberato praticamente di attendere sì la data del 7 dicembre, che anche noi siamo disposti ad attendere, ma di richiedere che quella data non dia luogo ad ulteriori rinvii e venga considerata come un termine tassativo, dopo il quale scatti praticamente il meccanismo e l'impedimento possa essere dichiarato di carattere permanente.

D'altra parte, se questo pronunciamento del Senato non fosse ritenuto sufficiente, rimane sempre la possibilità per l'altra Camera di associarsi al nostro voto attraverso l'approvazione di una mozione simile, di dissociarsi da questo voto esprimendo eventualmente un parere diverso o anche di acconsentire semplicemente con il silenzio.

Quindi, la mozione è uno strumento idoneo. Per questo noi abbiamo tentato nelle scorse settimane di raggiungere, come l'onorevole Presidente della Camera sa, un accordo fra i capigruppo su un testo concordato che avrebbe consentito di evitare ogni discussione in aula e di pervenire unicamente alla

votazione di uno strumento capace di orientare l'azione del Governo. Poiché l'accordo non si è raggiunto, noi abbiamo dovuto decidere di presentare in modo autonomo la nostra proposta. Devo dire però che nel formularla ci siamo sforzati, almeno per quanto riguarda il dispositivo, che poi è l'unica parte che conti e che eventualmente sarà sottoposta ad una votazione qualificata da parte dell'Assemblea, ci siamo sforzati — dicevo — di tener conto al massimo grado dello stato di fatto e degli orientamenti delle varie parti. Per questo abbiamo accettato il termine dei quattro mesi indicato dai medici e fatto proprio dal Governo, anche se riteniamo che sia troppo ampio e debba essere ridotto nella legge che dovrebbe disciplinare tutta la materia; per questo abbiamo accettato il collegio medico privato, limitandoci a proporre l'integrazione, anche se riteniamo molto discutibile, per tutta una serie di considerazioni, questa scelta.

In sostanza nostra unica preoccupazione è quella di riportare la decisione fondamentale, e cioè quella che riguarda l'interpretazione dell'articolo 86, nella sua sede naturale, il Parlamento, di ristabilire la certezza del diritto, sollevando da ogni responsabilità sia i medici, sia il Governo, sia i Presidenti delle Assemblee, e di risolvere pertanto una crisi costituzionale che condiziona ormai da troppo tempo la vita del paese.

A tal fine ci è sembrato necessario stabilire una scadenza precisa e porre in moto un meccanismo che escluda tergiversazioni od arbitri da qualunque parte. Il momento delicato di questo meccanismo è certamente la presentazione (noi ce ne rendiamo ben conto) del quesito al Presidente della Repubblica. Ma, purtroppo, ci pare si tratti di un momento ineliminabile. Abbiamo davanti a noi un referto medico nel quale si afferma che il Presidente della Repubblica ha riacquisita la capacità di intendere e di volere; sarebbe inammissibile adottare una procedura che ignorasse l'esistenza del Presidente infermo o che lo considerasse semplicemente oggetto di una decisione esterna. Ciò sarebbe scorretto sotto il profilo giuridico ed incomprensibile per l'opinione pubblica.

La risposta od anche il silenzio del Presidente è l'elemento essenziale di una procedura che voglia salvaguardare effettivamente, e non soltanto a parole, tutte quelle garanzie che, come ha detto l'onorevole Moro, si presentano ancor più irrinunciabili quando si tratti di incidere in modo irreversibile sull'organizzazione costituzionale dello Stato

e sui diritti e doveri di chi è investito della suprema magistratura della Repubblica.

Sono convinto che se l'onorevole Segni conserva la capacità di intendere, o se potrà riacquistare integralmente, come mi auguro ardentemente, la piena consapevolezza della situazione, comprenderà pienamente che la nostra Assemblea, di là da ogni considerazione umana, ha il dovere di assicurare la continuità delle istituzioni e che soltanto per la tutela dei supremi interessi dello Stato democratico essa ha dovuto assumere nei suoi confronti una decisione così pesante e così dolorosa. (*Vivi applausi all'estrema sinistra - Molte congratulazioni*).

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale sulla mozione.

Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Luzzatto. Ne ha facoltà.

LUZZATTO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il mio intervento in questo dibattito sarà molto breve, giacché credo sia superfluo ripetere cose che sono state già dette testé dall'onorevole Laconi nella illustrazione degli aspetti giuridici e costituzionali della questione e che sono state dette altra volta alla Camera sia in sede di svolgimento di interrogazioni sia in sede di fissazione della data di questo dibattito.

Le questioni che stanno dinanzi a noi in questo momento mi pare si possano riassumere in tre: in primo luogo, la definizione delle procedure che sono da seguirsi per l'applicazione dell'articolo 86 della Costituzione; in secondo luogo, a chi spetti la competenza per questa definizione; in terzo luogo, l'interesse costituzionale, politico, pubblico a che si ponga fine ad uno stato di incertezza il quale inevitabilmente comporta aspetti di discrezionalità, nel caso particolarmente inopportuni e nocivi.

Mi consenta, signor Presidente, di cominciare dalla terza questione, perché questa mi pare la ragione principale per cui è opportuno che oggi intanto la Camera dei deputati deliberi sulla materia; infatti, in tal modo si verrebbe a porre fine a quello stato di discriminazione (per non dire di possibile arbitrio) che è estremamente nocivo e già troppo è durato.

Credo che veramente sia dovere nostro di contribuire, per quanto ci riguarda, a che questo stato non si protragga d'un giorno né (direi) d'un'ora, ma si risolva in questa stessa seduta nella quale la questione è stata posta.

L'attesa, la lunga protrazione, non soltanto per risolvere la questione nella sua sostanza, ma financo per definirne le procedure, troppo

dannosamente è stata collegata a fatti politici o a fatti particolari dai quali avrebbe dovuto essere tenuta assolutamente distinta e lontana. A nessuno di noi può sfuggire il significato del fatto che ci troviamo a riprendere questo argomento (rinviato in data precedente) oggi, ad elezioni amministrative compiute. Prima bisognava fare le elezioni amministrative; ma adesso che le elezioni amministrative — che in nessun modo potevano interferire in una questione di tanta delicatezza ed importanza — sono fatte, che cosa dobbiamo aspettare? Che si formino anche le giunte più o meno difficili o difficilissime, che si risolvano problemi politici fra determinati partiti in determinati comuni e province?

Non v'è chi non veda l'anormalità di una situazione di tal genere, la gravità del comportamento d'una maggioranza e d'un Governo che vogliono subordinare la vita istituzionale della suprema magistratura dello Stato ad eventi contingenti: dapprima c'erano da fare le elezioni amministrative, adesso le giunte; poi ci sarà da fare un esame da parte dei partiti della maggioranza e da vedere come si possa uscire da una situazione che indubbiamente per l'attuale Governo e per la sua maggioranza di centro-sinistra non è molto vigorosa, non è molto solida, non è stata molto rafforzata dalla recente consultazione elettorale. Dovremmo aspettare tutte queste cose e poi chissà quali altre ancora: perché poi subentreranno altre questioni politiche e altri dibattiti da fare; e in definitiva dovremmo attendere che fra determinati partiti o fra correnti interne di determinati partiti si raggiunga un accordo per sapere quando e come verrà applicata la Costituzione per quel che concerne il vertice della nostra Repubblica.

Questa è veramente una situazione che deve cessare immediatamente con la determinazione delle procedure da seguire nel rispetto di tutti gli organi dello Stato che hanno una competenza in questa materia.

I fatti accaduti danno la sensazione della trattativa privata, ciò che è inammissibile! E ciò è inammissibile non soltanto come trattativa privata fra determinati gruppi e partiti, ma anche come fatto di maggioranza. Non spetta infatti alla maggioranza parlamentare risolvere questioni attinenti alla funzionalità delle massime istituzioni della Repubblica, che, per la loro stessa origine, per le modalità della loro formazione, sono sottratte alla maggioranza parlamentare e sono collegate ad altra, diversa e più larga maggioranza. Non può perciò essere riservato

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 NOVEMBRE 1964

al Governo di decidere come e quando affrontare e risolvere questa questione.

La determinazione dell'esercizio delle funzioni presidenziali, a norma dell'articolo 86 della Costituzione, per il caso che ci concerne, deriva da uno stato di impedimento che deve essere di fatto accertato, insieme con i suoi caratteri di temporaneità o di permanenza. Le conseguenze di ordine costituzionale derivano dal fatto dell'impedimento. Se un impedimento permanente è già venuto a sussistere, e oggi sussiste, la situazione che si protrae è incostituzionale. Perciò, a nostro avviso, è già stato indebito l'aver proceduto ad una fissazione di data a quattro mesi, perché in qualsiasi momento si fossero verificate condizioni di impedimento permanente, da quel momento non si poteva non trarne le logiche conseguenze costituzionali.

Poiché una legge sulla materia non esiste, le modalità con le quali accertare il fatto dal quale direttamente discende la conseguenza di diritto costituzionale devono essere definite e si deve uscire dall'incertezza. Devono essere definite, per togliere ogni ulteriore possibilità di valutazioni discrezionali, le quali non possono non essere legate a ragioni di altro ordine o a interessi particolari del tutto estranei alla questione; devono essere definite per sottrarre la questione ad ogni possibilità di ulteriore dilazione o di scelta della scadenza per la sua risoluzione secondo criteri ad essa del tutto estranei.

Poco fa il Presidente del Consiglio ha interrotto l'onorevole Laconi, smentendo una sua affermazione. Ma tutti noi sappiamo che con il calendario che è stato fissato si tende ad arrivare al 10 gennaio; e questo perché fa comodo arrivare al 10 gennaio, non perché vi siano ragioni costituzionali che lo impongano. Perché altrimenti, anche se si dovesse attendere il 7 dicembre, l'accertamento potrebbe essere fatto immediatamente, in modo da trarne le conseguenze all'indomani del 7 dicembre, senza attendere oltre. Ecco perché mi sembra che sia veramente necessario definire con priorità la procedura per accertare lo stato di fatto esistente e trarne poi le conseguenze d'ordine costituzionale.

A questo punto si pone il quesito: qual è l'organo competente a definire la procedura? A me non pare dubbio che il Parlamento sarebbe competente ad approvare una legge di attuazione dell'articolo 86. Una legge sarebbe utile e sarebbe stato opportuno averla già approvata, sulla base dell'iniziativa di cui si è fatto promotore il nostro gruppo con una proposta di legge cui la Camera ha accordato

l'urgenza, ma che la competente Commissione a tutt'oggi non ha ancora cominciato ad esaminare.

MORO, *Presidente del Consiglio dei ministri*. Nel corso del precedente dibattito svoltosi sulla questione, onorevole Luzzatto, ella ha affermato che quella proposta di legge non serviva per questo caso.

LUZZATTO. Ho detto che non era necessario attendere che fosse approvata una legge per applicare una norma costituzionale in sé perfetta e in qualsiasi momento applicabile. Del resto, questo punto di vista era sostenuto nella relazione che accompagnava la nostra proposta di legge.

MORO, *Presidente del Consiglio dei ministri*. In definitiva, onorevole Luzzatto, ella vuole che il Parlamento approvi una legge nel tempo stesso in cui si regola il caso in un diverso modo.

LUZZATTO. Naturalmente la Camera poteva al tempo stesso iniziare l'esame di una proposta di legge che in ogni caso dovrà essere discussa, perché fino ad oggi non è stato ancora abrogato il diritto di iniziativa parlamentare e i proponenti di una legge hanno il diritto di vederla quanto meno respinta. Oggi, invece, accade che si ricorra ad eterni rinvii per evitare di assumersi la responsabilità di pronunziarsi, il che rientra in un sistema assai poco corretto sia dal punto di vista costituzionale sia da quello regolamentare. Noi ci batteremo per il rispetto dei nostri diritti e quindi perché la Camera esamini comunque la proposta di legge, sia per respingerla, sia per approvarla.

Se si fosse iniziato l'esame di questa nostra proposta di legge, la discussione avrebbe forse potuto fornire lumi sugli orientamenti della Camera circa la procedura da adottare e avrebbe giovato a stabilire quella collaborazione tra i diversi organi costituzionali che in una materia come questa è, a mio avviso, necessaria e certamente auspicabile.

Abbiamo detto in passato che la legge non è necessaria. I mesi sono trascorsi, la legge non è stata fatta e noi non diciamo che la si debba attendere. Ripetiamo anche oggi quello che abbiamo detto altra volta, e cioè che la legge sarebbe stata utile, ma che anche in mancanza di essa si può e si deve dare egualmente attuazione alla norma costituzionale, in sé sufficiente e perfetta.

Chi interpreta e applica la norma costituzionale in ogni momento e anche quando, come nel caso presente, una legge di attuazione costituzionale non vi sia? A mio avviso, il Parlamento, così come è competente

a determinare attraverso una legge ordinaria l'interpretazione e l'attuazione della norma costituzionale, è anche competente a determinare in assenza di legge, con lo strumento particolare della mozione, le modalità e le procedure che nel caso devono essere seguite. Anche se si ritenesse che la norma costituzionale possa essere direttamente applicata da altri organi dello Stato, a mio avviso nel caso in questione è utile e necessario che la applicazione venga regolata dal Parlamento: utile, per togliere ogni dubbio sulla regolarità della procedura che ne seguirà, necessario di fronte alla situazione di carenza che si è manifestata e si è protratta da parte governativa. Ecco perché, in attesa della discussione, che noi ancor oggi riteniamo utile, della nostra proposta di legge, chiediamo che la materia venga disciplinata attraverso una mozione. Quali siano queste carenze risulta dall'andamento delle cose, ma anche da una valutazione della competenza specifica.

Non è possibile mettere in dubbio, a mio avviso, che in mancanza di una legge obbligatoria per tutti i cittadini sia il Governo, e soltanto esso, l'organo competente a disporre gli accertamenti tecnici che nel caso vincolano uffici o persone estranei al Parlamento. È il Governo, e soltanto esso, che può disporre gli accertamenti medici che sono il presupposto della valutazione costituzionale del fatto dal quale discende il diritto.

Ebbene, il Governo nelle scorse settimane a ciò non ha provveduto nel modo come ci si sarebbe dovuto augurare. Non vi ha provveduto per quanto concerne la formulazione dei quesiti, i quali, essendo di carattere medico-tecnico, devono essere quesiti di fatto, non di ordine costituzionale (la valutazione costituzionale appartiene poi agli organi costituzionali). Ha dato luogo ad una situazione insoddisfacente per quanto concerne i destinatari dei quesiti che ha proposto: medici privati che, come ebbi già occasione di osservare, per la loro qualifica professionale, sono inidonei a rispondere a quesiti pubblici. Per l'adempimento dei loro doveri professionali, per l'incarico di fiducia avuto privatamente, questi medici non possono passare a dichiarazioni pubbliche, che potrebbero per avventura trovarsi in contrasto con quell'obbligo dell'assistenza e dell'esperimento di ogni cura possibili che deve condurre il medico di fiducia diretto del paziente e dei suoi familiari. Il medico chiamato per cercare rimedi non si trova, proprio per la sua posizione professionale, per il rapporto professionalmente dovuto, nella condizione di poter dichiarare un

carattere di impedimento permanente, che contraddirebbe con l'attività di cura alla quale è tenuto e che presta egregiamente, come nel caso è avvenuto. Quanto meno, perciò, il collegio medico doveva essere integrato; oppure doveva essere interpellato un collegio medico diverso per rispondere ai quesiti costituzionali.

La carenza nell'attività governativa, inoltre, è emersa con chiarezza in epoca recente (quando il Governo è venuto a riferirci) nella mancanza della integrazione ai fini della valutazione costituzionale della situazione, nella quale all'apprezzamento del Governo quanto meno deve aggiungersi il concorso di altri organi costituzionali. In particolare, non solo vi è stata mancanza di concorso, ma omissione di rispetto della competenza propria del Presidente della Camera, nella sua funzione di Presidente del Parlamento in seduta comune, e quindi di organo chiamato dalla Costituzione alla sua convocazione. Il Governo non poteva prescindere dal Presidente della Camera nella determinazione delle sue procedure e nella valutazione delle conseguenze costituzionali che ne derivano.

Ecco perché è bene che oggi la Camera deliberi in modo che le procedure siano fissate e determinate, senza più lasciare incertezza sulla data, né sulle modalità, né sulle scelte relative ai quesiti al collegio medico, né sulle conseguenze che se ne devono trarre.

Desidero insistere su questo aspetto della competenza limitata, puramente tecnica del collegio medico, che discende chiaramente dai lavori preparatori dell'Assemblea Costituente. Il legislatore costituente, non volendo dare rilevanza costituzionale ad un organo di tale natura, ha chiaramente inteso che non si può prescindere (come è ovviamente per questo caso) dall'accertamento del fatto da parte del tecnico del settore, cioè del medico: ma ha inteso altresì affidare agli organi costituzionali l'apprezzamento della situazione e delle conseguenze che essa comporta.

Per queste ragioni ritengo necessario determinare oggi le procedure e le scadenze, senza più lasciare facoltà di scelte discrezionali, che sono del tutto estranee alle esigenze della questione, e potrebbero servire invece per operazioni di comodo che non dovrebbero essere consentite in questa materia.

La mozione presentata dall'onorevole Ingrao, e testé illustrata dall'onorevole Laconi, contiene l'indicazione del quesito da sottoporre al Presidente della Repubblica; la proposta di integrazione del collegio medico; la precisazione degli atti idonei a porre in es-

sere le conseguenze costituzionali derivanti dall'accertamento di fatto. Su questi tre punti concreti della mozione comprendiamo perfettamente che da altre parti si possano avanzare proposte correttive o modificative. Per parte nostra, siamo pronti a passare all'esame concreto di questa o di altre proposte che potrebbero essere formulate, allo scopo, ad esempio, di rendere il quesito più specifico, più legato al fatto, o per altre questioni che possono essere sollevate.

Per il momento, da parte nostra si ritiene tuttavia di dover sottolineare soprattutto la necessità che si giunga a una deliberazione: e quindi l'utilità della mozione. Di qui il nostro consenso alla mozione medesima, pur essendo sempre pronti ad esaminare proposte di emendamento che da parte di altri possano essere avanzate. Noi non riteniamo di doverlo fare.

Riteniamo invece che a questo punto sia interesse e dovere di tutti, nell'adempimento del nostro compito di rappresentanti del popolo, contribuire alla risoluzione di una situazione anormale, e particolarmente alla cessazione di uno stato di incertezza che, di per se stesso — e al di fuori di qualsiasi particolare insinuazione, onorevole Presidente del Consiglio — consente valutazioni discrezionali, scelte di ordine politico, e quindi arbitrari e interferenze da parte di interessi estranei. Riteniamo che tutto ciò debba essere posto fuori campo; riteniamo che, tra l'altro, sarebbe anche vostro interesse farlo, onorevoli colleghi della maggioranza. Per farlo, occorre che oggi la Camera deliberi le procedure da adottare per l'applicazione dell'articolo 86 della Costituzione. (*Applausi all'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Roberti. Ne ha facoltà.

ROBERTI. Signor Presidente, l'atteggiamento e la posizione del gruppo del Movimento sociale italiano sul problema in discussione furono da noi resi chiari in sede di svolgimento delle interrogazioni presentate e discusse in questa Assemblea circa un mese fa.

Come avemmo modo di far presente anche nelle giornate dolorose dell'agosto, quando si verificò il triste evento della grave infermità del Presidente della Repubblica, noi riteniamo che la Costituzione, nell'articolo 86, disciplini questa materia con sufficiente chiarezza. Naturalmente si tratta di norme che possono trovare una regolamentazione più precisa in un documento legislativo di attuazione. Ma, ove questo documento non fosse stato ancora

emanato (come non era stato emanato all'epoca in cui si verificò la dolorosa circostanza), quelle norme potevano stabilire una traccia per il comportamento degli organi dello Stato.

È nostra opinione — e lo dicemmo francamente anche in quest'aula — che la Costituzione assegna ai Presidenti dei due rami del Parlamento poteri decisori e deliberatori in caso di impedimento del Presidente della Repubblica. La Costituzione chiama per vocazione diretta (poiché si presuppone l'assoluta esigenza che nella carica e nella funzione del supremo magistrato dello Stato non si verifichi soluzione di continuità per alcuna ragione) il Presidente del Senato alla funzione di supplente in caso di impedimento temporaneo. Vi è poi un mandato diretto al Presidente della Camera (e questo si ispira al sistema di quell'equilibrio bicamerale che regge tutto l'ordinamento giuridico e costituzionale del nostro Stato) di indire l'Assemblea comune per la elezione del Capo dello Stato in caso di impedimento definitivo.

Non essendo state regolate dalla Costituzione le modalità di accertamento dell'impedimento definitivo, ma essendo stato dato mandato al Presidente della Camera di agire quando si verifichi l'impedimento definitivo, è implicita a nostro avviso in questa votazione — poiché non è stata emanata ancora alcuna norma di attuazione — l'investitura del Presidente della Camera anche per decidere e valutare quando si verifichi o meno l'impedimento definitivo.

Questa fu la posizione che noi assumemmo fin dall'agosto; questa è la posizione che abbiamo assunto ogni altra volta che si è dovuto discutere, in privato o in pubblica Assemblea, di questo argomento.

Naturalmente, noi deploriamo che non si sia ancora emanata una legge di attuazione, perché indubbiamente essa avrebbe potuto fissare criteri obiettivi, distaccati dal caso particolare; criteri che, rispondendo ai principi della generalità e della astrattezza di tutti i documenti legislativi, avrebbero potuto dare garanzia e certezza di diritto anche in questo, che è il caso più importante della vita collettiva dello Stato. Riteniamo che vi sarebbe stato anche il tempo, nelle more dell'impedimento temporaneo, di emanare questa legge. Sarebbe stato compito del Governo presentarla per toglierle una fisionomia di gruppo, che avrebbe potuto determinare una polemica politica.

Ma il Governo non ha ritenuto di dover presentare questa legge, che, a nostro avviso, sarebbe dovuta essere legge ordinaria e non

costituzionale, perché si tratta di dare attuazione ad un principio che la Costituzione ha sancito. Se ogni volta che ci troviamo a dover attuare principi costituzionali dovessimo farlo con legge costituzionale, tutta la legislazione dello Stato dovrebbe seguire l'iter dell'articolo 138! Vi sono, del resto, precedenti notevolissimi, anche per quanto riguarda l'attuazione dell'articolo 39 della Costituzione e di altri. Sempre in questi casi sono stati presentati dal Governo disegni di legge; e il Parlamento ne ha effettuato la discussione, incaricandone l'esame come leggi ordinarie e non come leggi costituzionali.

Il Governo non ha ritenuto di dover seguire questo nostro avviso, che fu espresso qui in Assemblea. Formulammo anche, allora, la nostra disapprovazione nei confronti dell'operato del Governo; cioè non apprezzammo affatto questa ingerenza del potere esecutivo nella prima fase della vicenda, quando si dovette accertare l'impedimento temporaneo e procedere quindi all'insediamento del Presidente del Senato nella carica di Presidente supplente della Repubblica, né in questa fase dell'accertamento dell'impedimento definitivo. A nostro avviso, il Governo è sempre l'espressione di una parte politica: sarà pure la maggioranza, sarà la coalizione dei partiti, come in questo caso: ma sempre l'intervento del Governo nel determinare queste evenienze (l'impedimento temporaneo e soprattutto l'impedimento definitivo) rappresenta l'intrusione di un interesse politico, quello della maggioranza o della coalizione dei partiti, che dovrebbe essere tenuto gelosamente al di fuori da questa questione e da questa decisione.

Come avemmo occasione già di dire in quest'aula quando si discussero le interrogazioni, impadronendosi della procedura, cioè intervenendo come elemento determinante per stabilire il modo e quindi il tempo nel quale si debba accertare l'impedimento definitivo, il Governo, cioè una parte politica, sceglie il momento per la risoluzione della crisi. E poiché la risoluzione di una crisi di questo genere si attua mediante la nomina di un altro Presidente della Repubblica, resta il sospetto grave che pesa sull'opinione pubblica — e peserà sul corpo elettorale costituito dal Parlamento in seduta comune, se si dovesse giungere alla nuova elezione — che il Governo avrà atteso il momento politico più favorevole alla parte politica che esso rappresenta, alla coalizione di partiti che lo forma: abbia cioè tenuto pronta per il momento giusto l'eventuale soluzione, prima di determinare l'accertamento e la crisi.

Noi riprovammo, quindi, l'atteggiamento del Governo. Era e resta nostra opinione che *dominus* di questa situazione, per chiara e diretta vocazione costituzionale, sia il Presidente della nostra Assemblea. Insistiamo oggi su questa nostra opinione, pregando, se ci è consentito, con tutto il riguardo possibile, il Presidente dell'Assemblea di fare in modo che ovvi, spiegabili, apprezzabilissimi motivi di riserbo e di signorilità non lo portino a decampare da diritti e doveri di responsabilità e di rappresentanza dell'Assemblea, che la Costituzione gli demanda. È un peso grave, signor Presidente: ma è un peso che la Costituzione e la concorde volontà dell'Assemblea quando l'ha eletto a quel seggio affidano alle sue spalle.

Ciò premesso, non riteniamo — come avemmo occasione di far presente quando si discusse la data dell'esame della mozione comunista — che il modo più acconcio per affrontare questo problema sia un dibattito, il quale assumerebbe inevitabilmente le asprezze della polemica politica; né, tanto meno, che questo problema possa essere risolto con una votazione, che assumerebbe un colore di parte, quale che ne possa essere il risultato. Noi consigliamo in quel caso (anche richiamandoci ad una norma regolamentare, l'articolo 13-bis) che si addivenisse ad una soluzione intermedia, che cioè si procedesse ad una convocazione dei capigruppo per uno scambio di idee più riservato e nello stesso tempo più libero; procedimento che ho poi visto essere stato seguito dall'altro ramo del Parlamento.

Dicemmo in quella circostanza che se non si fosse seguito questo nostro suggerimento, noi non avremmo partecipato alla votazione per fissare la data della mozione, perché anche una votazione che fissasse la data di discussione della mozione poteva apparire una specie di messa in mora, una specie di intimazione, quasi una intimazione di sfratto (mi si consenta la spregiudicatezza del linguaggio). Per gli stessi motivi e per le stesse considerazioni, il gruppo del Movimento sociale italiano non parteciperà alla votazione di questa mozione e degli altri eventuali documenti che fossero presentati in questa sede; ma ripete per mia voce le sue opinioni e i suoi suggerimenti per la procedura da seguire al fine di risolvere questa difficile situazione, che potrebbe — se venisse politicizzata con l'intervento del potere esecutivo — dare adito ad una grave crisi costituzionale dello Stato.

Ci conforta in questo nostro atteggiamento l'opinione formulata anche da valenti costituzionalisti, che non hanno avuto ritegno ad

esprimere apertamente il loro avviso e sulla stampa e in pubblici dibattiti, e che in grande maggioranza hanno rivendicato al Parlamento, proprio nella più corretta interpretazione dell'articolo 86, questa prerogativa: e quindi al Presidente dell'Assemblea che la rappresenta, questo diritto e questo dovere. (*Applausi a destra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Cannizzo. Ne ha facoltà.

CANNIZZO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, i deputati liberali non si nascondono l'importanza della questione che si dibatte oggi, sia sotto il profilo giuridico costituzionale, sia sotto il profilo politico.

Indubbiamente esiste un problema, ed è urgente risolverlo. Però l'esistenza di un problema non deve necessariamente portarci a soluzioni affrettate, e tanto meno a soluzioni che non prescindano dal caso contingente. Questo va esaminato e risolto solo inquadrandolo nella visione generale del problema, nel quadro cioè della corretta interpretazione della volontà del costituente e della *mens legis*.

Una regolamentazione della complessa materia attraverso una legge che interpreti l'articolo 86 sarebbe anche secondo noi necessaria, ma non oggi. Non ci rifiuteremo certo di collaborare nella formulazione di una norma interpretativa dell'articolo 86, e magari di rendercene promotori, pur non nascondendoci le gravi difficoltà che per questo si presentano.

Si è detto con troppa facilità che l'articolo 86 è di una evidente chiarezza. Secondo noi, invece, l'articolo 86 ha anche le sue zone d'ombra. Se dovessimo arrivare ad una legge che interpreti la volontà del costituente, la prima questione da porsi sarebbe se questa debba essere legge costituzionale od ordinaria. Infatti, se dovessimo soltanto fissare la procedura per regolare l'impedimento, potremmo anche farlo con una legge ordinaria. Ma si è parlato di termini da fissare alla supplenza, di limitazione di prerogative e poteri del supplente. Tutte queste limitazioni, e la introduzione di una norma che ammetta la presunzione che l'impedimento dopo un certo tempo si trasformi da temporaneo in permanente, innoverebbero rispetto alla volontà del costituente e alla chiara lettera del testo costituzionale su questi punti.

Per ora, comunque, e in questa sede, noi discutiamo soltanto la mozione del gruppo comunista; e noi non siamo intervenuti in altra sede, perché abbiamo avuto sempre fiducia che la questione sarebbe stata posta nel cor-

retto alveo costituzionale, in base al principio generale che stabilisce la collaborazione ed anche il reciproco rispetto e l'equilibrio fra tutti gli organi costituzionali, in un buon regime democratico.

A parte il fatto che la mozione comunista è intempestiva, perché secondo la procedura seguita dal Governo — che non discutiamo, ma neanche ammettiamo — si doveva aspettare fino al 7 dicembre, la mozione stessa ci sembra contraddittoria in alcuni punti, non meritevole di attenzione in altri punti. Contraddittoria, ad esempio, nel punto in cui invita il Governo a chiedere al Capo dello Stato di dichiarare se potrà essere pronto il 7 dicembre a riprendere le sue funzioni, dimenticando che in questo momento l'onorevole Segni è privo delle sue funzioni, esercitate dal vicario; e dimenticando anche che una dichiarazione di impedimento permanente fatta dal Presidente della Repubblica equivale alle dimissioni.

Altra contraddizione è questa: se il partito comunista, ed altri con esso, ritengono che sommo regolatore della questione debba essere soltanto il Parlamento, è assurdo invitare contemporaneamente il Governo a svolgere determinate pratiche per mandare avanti una procedura che implicitamente si condanna.

Non possiamo dimenticare che in un regime di corretta democrazia l'equilibrio degli organi rappresenta la cosa più auspicabile di ogni altra. Né il fatto che il secondo comma dell'articolo 86 dica che in caso di impedimento permanente o di morte il Presidente della Camera dei deputati indice le elezioni può significare, chiaramente almeno, che al Presidente della Camera venga addossato anche l'onere di rendersi promotore degli accertamenti dell'impedimento. La Costituzione si limita a dire che, nel caso in cui l'impedimento esista, il Presidente della Camera ha precisi diritti-doveri. E non discutiamo se, avendo questi diritti, il Presidente della Camera abbia trascurato il dovere di rendersi egli iniziatore delle procedure di accertamento dell'impedimento, anche perché simile discussione potrebbe farsi anche nei riguardi del Presidente del Senato, il quale ha il diritto-dovere di succedere al Presidente della Repubblica nelle sue funzioni ed in qualità di vicario; sostituzione di persona, non di ufficio, perché la vacanza in caso di impedimento temporaneo non esiste: il Presidente del Senato subentra nelle funzioni di Presidente della Repubblica proprio nel caso di impedimento temporaneo, carica che deve coprire, in caso di impedimento permanente, nel periodo che intercorre tra la dichiarazione di impedimento

permanente e la elezione del nuovo Presidente della Repubblica.

Comunque a noi sembra che non siano nel vero quanti sostengono che tutta la iniziativa e la procedura per l'accertamento dell'impedimento spetti al Parlamento, né coloro i quali sostengono che la procedura spetti solo al Governo. Si potrebbe dire che il primo comma dell'articolo 86 sia di facile interpretazione: il Presidente del Senato, proprio per la carica che occupa, subentra nella funzione del Presidente della Repubblica, cioè in quello che gli americani chiamano *power in duty*. Quando l'impedimento derivi da un chiaro dovere del Presidente della Repubblica — cioè dichiarazione diretta dell'impedimento permanente — il Parlamento non ha altra funzione se non quella di rispettare, senza discutere, la dichiarazione del Presidente. Ove invece l'impedimento non fosse dichiarato dal Presidente, appunto per quella armonia che vi è fra gli organi costituzionali e per quella peculiarità propria del diritto costituzionale in ogni paese democratico, che rifugge dal regolare minuziosamente tutti gli organi costituzionali, dobbiamo arrivare alla conclusione che all'accertamento sono tenuti congiuntamente gli organi costituzionali direttamente responsabili, e che essi devono regolare la procedura per l'accertamento dell'impedimento. Tutta la questione è se bisogna regolare con legge una procedura speciale per l'accertamento dell'impedimento: e non confondere la procedura speciale con i mezzi istruttori che in un qualsiasi giudizio sono necessari (come, ad esempio, la perizia medica). Spetta agli organi tenuti all'accertamento di considerare il mezzo istruttorio idoneo o meno.

I comunisti, parlando dei quesiti sottoposti dal Presidente del Consiglio, hanno fatto osservazioni che, secondo me, non hanno alcun peso. Essi dicono che il terzo quesito posto dal Governo (nell'ipotesi affermativa, far conoscere se è prevedibile che l'impedimento cessi in futuro o in quale limite di tempo) è un quesito che si presta a quattro diverse risposte, noi notiamo invece che questo quesito, pur prestandosi non a quattro, ma a venti risposte, non è quello che una volta risolto possa aprire immediatamente la via della successione del Capo dello Stato. Se il collegio dei medici non è un organo costituzionale (la Costituzione ha chiaramente escluso che il collegio dei medici possa esserlo), l'apprezzamento sulle deduzioni dei medici va fatto da quell'organo competente — e dirò poi qual è il nostro orientamento in proposito — che deve decidere, in questo caso sulla base delle di-

chiarazioni dei medici, trattandosi di impossibilità fisica derivante da malattia. A quell'organo spetta il diritto di trarre le conseguenze dal mezzo istruttorio.

Ma quando il Governo ha chiesto se è prevedibile che l'impedimento cessi in futuro o in quale limite di tempo, si pongono due problemi che è giusto porre: cesserà in futuro l'impedimento? Quali sono i limiti di tempo entro i quali l'impedimento cesserà? Vi sono due soluzioni e due risposte. Se l'impedimento cesserà, indubbiamente si tratta di un impedimento temporaneo, al quale consegue la sostituzione nelle funzioni, che vengono assunte dal supplente; e non di impedimento permanente che aprirebbe la vacanza della carica. La richiesta poi della presumibile durata dell'impedimento può considerarsi esatta sotto il profilo di una tesi largamente accettata dai costituzionalisti, i quali sostengono che il primo comma dell'articolo 86 non pone alcun limite di tempo alla funzione vicaria del Presidente del Senato (pur dovendosi logicamente ritenere che non possa essere considerato temporaneo un impedimento che si protragga nel tempo fin quasi ad arrivare alla scadenza settennale della carica del Presidente della Repubblica).

Da un punto di vista giuridico, il quesito è stato posto bene, secondo noi. Dal punto di vista della competenza a porre i quesiti, non possiamo invece essere d'accordo.

Non siamo convinti della tesi (che è quella dei comunisti) che la iniziativa e la competenza esclusiva a portare avanti l'accertamento dell'impedimento spettino alla Camera (od al Parlamento, che poi è cosa ancora diversa dall'Assemblea che elegge il Presidente); ma ci meraviglia il fatto che i comunisti, dopo avere escluso la competenza del Governo in materia, chiedano al Governo di pronunciarsi in proposito.

Però non ci convince neppure la tesi sostenuta dalla democrazia cristiana e dai partiti governativi, secondo cui solo al Governo spetterebbero l'iniziativa e la direzione nella procedura di accertamento dell'impedimento. Siamo in presenza di una possibile vacanza nel massimo vertice delle cariche dello Stato, nella suprema magistratura nazionale. Ora, è evidente che né il Parlamento né il Governo da soli possono dare sufficiente garanzia a tutto il popolo italiano. Non abbiamo il diritto di dubitare delle intenzioni dell'onorevole Moro, perché le accuse e le dicerie in ogni paese sono possibili e se non provate non ci interessano, ma l'opinione pubblica se può essere talora irrazionale è sempre travolgente e va

tenuta in considerazione. Noi ricordiamo all'onorevole Moro che un Governo il quale possa sempre minacciare il Presidente della Repubblica di porlo sotto una tutela asfissiante, o un Parlamento che possa fare la stessa cosa, non ci sembrano da soli organi atti ad accertare l'impedimento, dando garanzia di giustizia ed imparzialità.

Da parte di coloro che sostengono la completa autorità del Parlamento si dice: il Parlamento è l'organo che elegge il Capo dello Stato (cosa non vera perché l'Assemblea che elegge è diversa), perché il Capo dello Stato ripete la fonte del suo potere dal Parlamento, perché il Parlamento pone sotto accusa il Capo dello Stato, tralasciando di considerare il fatto che la legge ha stabilito minuziosamente le modalità e i modi di esecuzione dell'accusa. Così, secondo questa tesi, il Parlamento sarebbe il solo organo adatto per accertare l'impedimento temporaneo e conferire le funzioni vicarie al Presidente del Senato, come è l'unico ad accertare l'impedimento permanente, mentre al Presidente della Camera spetta indire la elezione del nuovo Presidente.

L'altra tesi è quella invece che tale competenza spetti al Governo, perché il Governo è responsabile degli atti del Capo dello Stato. Ora, ciò è bensì vero in generale, ma non bisogna tralasciare la considerazione che una dichiarazione di impedimento rilasciata, ad esempio, dal Presidente stesso è un fatto che si pone sul piano umano e personale. Il Presidente dice: le mie condizioni fisiche non mi permettono di adempiere le mie funzioni, ma questa dichiarazione non è esercizio delle funzioni costituzionali del Capo dello Stato.

Quanto poi all'obbligo della controfirma, la considerazione vale questa volta soltanto nel caso dell'impedimento temporaneo, non già di quello permanente. Non sussistono di conseguenza i motivi per sostenere la tesi che esclusivamente il Parlamento sia competente, perché il Parlamento è collegio elettorale. Che questo collegio elettorale possa vantare per questo fatto diritti di sorveglianza sul Capo dello Stato o, addirittura, di tutela su di esso, non ci convince, come non ci convince il fatto che la Camera oggi sollecitata possa stabilire le norme per mutare da temporaneo in permanente l'impedimento del Capo dello Stato.

Una opinione diversa avanzata da parte di alcuni gruppi potrebbe essere giustificata *de iure condendo*. Il problema è questo: a chi spettano l'iniziativa e il compito di accertare l'impedimento temporaneo o permanente?

Ora, questa lacuna della Costituzione si può colmare ricorrendo ai principi generali, i quali pongono a base della divisione dei poteri e della autonomia degli organi quell'equilibrio che, seguendo regole di costume democratico anche non scritte, non deve mai essere rotto. Quando infatti l'equilibrio si dovesse rompere a vantaggio del Parlamento o del Governo, poiché viene violata la regola democratica (democrazia è costume, rispetto delle prerogative di ogni organo e corretta interpretazione della sua funzione) noi potremmo avere la tirannia o addirittura la dittatura che si concretizza nel fatto che un organo prevalga sopra un altro e lo privi delle sue autonome prerogative mentre sappiamo che una felice situazione di equilibrio fra gli organi integra la garanzia che in uno Stato di diritto si conservi la legge, la giustizia e la libertà.

Esclusa una competenza esclusiva di un singolo organo dello Stato, ci resta da esaminare se tra gli interessati che hanno il diritto-dovere di concorrere ad accertare l'impedimento del Capo dello Stato sia anche (nel caso nostro, perché già investito della carica) il Presidente del Senato, che in questo momento supplisce il Presidente della Repubblica.

Si è voluto o si vuole escludere questo problema e ad esso non si vuole dare risposta. Vi voglio sottoporre una considerazione di diritto comparato che indubbiamente può avere il suo peso sui nostri possibili orientamenti. Premetto che noi escludiamo fin d'ora che possano costituire precedente — e come tali essere invocati in caso di discussione legislativa su questa complessa materia — i precedenti creati dal Governo. Citerò gli orientamenti emersi negli Stati Uniti d'America, paese che è indubbio esempio di democrazia e dove l'articolo 2 della Costituzione ha le stesse lacune dell'articolo 86 della nostra Costituzione. Solo nel gennaio di quest'anno si è cercato, con una proposta di legge, di colmare il vuoto legislativo in materia di accertamento dell'impedimento. Era passato il caso Wilson, era passato l'accordo Eisenhower-Nixon, che era stato un accordo fra gentiluomini di buona volontà ma che, evidentemente, lasciava pur sempre irrisolta la questione di una eventuale malattia mentale del presidente o del vicepresidente. Dobbiamo infatti considerare casi di impossibilità fisica che non balzano subito agli occhi: in materia di malattie mentali, vi è una zona grigia, un limbo, un velo sottilissimo che divide la lucidità dalla follia.

Una voce. Il caso Roosevelt.

CANNIZZO. Proprio così. Il caso Roosevelt.

Ora si sta cercando di costituire, con norma costituzionale, una commissione per l'impedimento. Nella repubblica statunitense è proprio l'articolo 2 della costituzione che fa obbligo agli organi costituzionali (in quel paese vi è il vicepresidente) di dichiarare l'impedimento e di provvedere alla sostituzione (col vicepresidente, ove sia il caso, ma ancora non si è verificato il caso di impedimento contemporaneo del presidente e del vicepresidente). Si cerca quindi di istituire una commissione per l'impedimento, che includa i rappresentanti del potere esecutivo (tre membri del dipartimento di Stato), il vicepresidente (che può anche essere già carica in funzione vicaria in attesa di divenire poi presidente nel caso che l'impedimento sia dichiarato definitivo), i presidenti della Camera dei rappresentanti, il presidente *pro tempore* del senato e i quattro capi parlamentari della maggioranza e dell'opposizione.

Secondo me, questa è una felicissima composizione che noi potremmo imitare almeno come orientamento, oggi in Italia; perché è vero (e questo potrebbe essere un argomento a favore di quanti sostengono la competenza del Parlamento eletto direttamente dal popolo) che l'esecutivo, nelle repubbliche parlamentari come la nostra, ha come fonte di potere il Parlamento mentre nella repubblica americana i tre membri del dipartimento di Stato non sono emanazione del Parlamento ma del presidente: ma dall'esempio americano si può trarre la conseguenza che si è voluto comporre un organo collegiale che interessi il Parlamento, l'esecutivo, i rappresentanti delle minoranze e il vicepresidente eletto anche dal popolo.

Sulla linea di questi orientamenti, signor Presidente, desideriamo richiamare alla sua attenzione la opportunità di un organo analogo nel nostro paese. Come negli Stati Uniti i *leaders* delle Camere, qui potrebbero svolgere analogo funzione, almeno sotto forma di consultazione, i capigruppo. Se domani i gruppi parlamentari o i capigruppo parlamentari dovessero con decisioni politiche svuotare di contenuto (purtroppo molto ridotto) le prerogative del Parlamento, noi saremmo assolutamente contrari, ma in una procedura di vero accertamento sia la maggioranza sia la minoranza hanno interesse a che si proceda regolarmente.

Si è detto che il Presidente della Camera potrebbe servirsi dei capigruppo a titolo di conforto personale. Non ritengo che vi possa

essere un istituto giuridico o un sistema costituzionale che preveda la consultazione di persone o di gruppi a titolo meramente personale o di conforto personale.

Noi riteniamo che anche in Italia, sull'esempio degli Stati Uniti, la commissione di accertamento potrebbe e dovrebbe tenere presenti i capigruppo. Poiché una maggioranza politica può essere interessata, forzando le corrette regole, a mantenere un Capo dello Stato quando non va mantenuto, o ad eleggerne un altro quando non ne sussistano validi motivi, così la minoranza, tutelata nei suoi diritti, deve essere chiamata, nell'interesse di tutti, a partecipare al controllo della regolarità della procedura. In una corretta democrazia (e questo è uno dei motivi che ci inducono a ritenere che il Parlamento non possa avere una esclusiva competenza in proposito) non si fa mai, signor Presidente, riferimento all'aritmetica parlamentare la quale, prescindendo dalla giustizia, dall'etica e dalle norme costituzionali, può esercitare in Parlamento un potere incontrollato.

Non basta però che la composizione di questo organo sia fatta in quel certo modo. La composizione va fatta in modo che la dichiarazione dell'impedimento avvenga non in tempi successivi ma simultaneamente. Vi deve essere cioè una concorde e contemporanea risoluzione da parte degli organi simultaneamente convocati.

Può ammettersi che né i capigruppo né i ministri debbono intervenire alle riunioni di questa commissione, ma il Presidente del Consiglio dovrà essere confortato dal parere del Consiglio dei ministri, mentre il Presidente della Camera dei deputati e quello del Senato devono avere il parere, dopo averlo regolarmente ed ufficialmente sollecitato, dei gruppi parlamentari.

Un'altra persona che dovrebbe far parte di questo comitato (che potremmo chiamare « comitato dell'impedimento ») è il Presidente del Senato (se sia già stato investito delle funzioni vicarie). Quindi, in sostanza la commissione dovrebbe essere composta: dal Presidente vicario, dal Presidente della Camera, dal vicepresidente anziano del Senato, dal Presidente del Consiglio. I Presidenti delle Camere dovranno sentire i capigruppo, ed il Presidente del Consiglio dovrà sentire i ministri.

Questo sistema offre a tutti una garanzia assoluta contro colpi di mano della maggioranza e contro eccezioni dilatorie da parte del Governo; esclude anche che manovre non corrette rendano possibile che un Capo dello Stato, realmente e permanentemente inabile,

permanga al suo posto o che si dichiari permanentemente impedito chi non lo è. Va poi chiaramente stabilito che l'iniziativa per la dichiarazione dell'impedimento spetta anche separatamente ad ogni componente del comitato e può dai gruppi parlamentari essere sollecitata ai Presidenti.

Noi non ci nascondiamo la complessità di una legge su questa materia. Fin da ora però ci dichiariamo pronti a collaborare per la sua formulazione.

Per quanto riguarda poi l'iniziativa parlamentare per una proposta di legge che regoli i modi di attuazione dell'articolo 86, non abbiamo mai messo in dubbio, come dicono i comunisti, il diritto di ogni membro del Parlamento di presentare proposte di legge.

Il Presidente del Consiglio ha affermato che il Governo non ritiene di farsi iniziatore di un disegno di legge. Condivido tale opinione, non essendo questo il momento più adatto per una simile iniziativa, proprio per evitare che il contingente diventi eterno e il relativo assoluto. L'onorevole Moro ebbe a dire che avrebbe tenuto presenti gli orientamenti emersi dai vari gruppi della Camera. Ora le indicazioni del gruppo liberale sono, a nostro avviso, le più consone ai principi generali del nostro ordinamento e le più adatte a garantire una felice armonia tra i vari organi dello Stato.

Noi non intendiamo entrare nel merito della procedura seguita il 10 agosto e il 16 ottobre, ma desideriamo precisare che non possiamo essere favorevoli a quelle soluzioni le quali, se hanno consentito di superare talune difficoltà, sono opinabili dal punto di vista giuridico costituzionale e hanno instaurato una prassi che ci auguriamo non debba in futuro avere dannose conseguenze, e che noi non possiamo approvare.

Una legge di attuazione dell'articolo 86 della Costituzione presenta in ogni modo notevoli difficoltà. Si pensi, ad esempio, al caso di morte presunta, per la quale il codice civile prevede scadenze che eccedono la normale durata della carica del Capo dello Stato. Si pensi alla prigionia o a particolari tipi di malattia, come quelle che possono insorgere dopo lunghi anni da recrudescenze di malattie contratte in gioventù ed a certe forme di alienazione mentale.

La valutazione degli impedimenti derivanti da impossibilità fisiche va poi considerata in relazione alle doti fisiche necessarie ad un Presidente per svolgere le sue funzioni costituzionali e quelle di rappresentanza. Quando, a proposito dell'impedimento temporaneo, da

gran parte della dottrina si chiede per taluni atti la controfirma del ministro, è evidente che essa in tanto ha valore in quanto il ministro attesta sotto la sua responsabilità, appunto attraverso la controfirma, che non vi è impedimento temporaneo. Quando però si tratti di impedimento permanente la questione muta completamente, perché tale impedimento porta ad una vacanza del posto, non ad una supplenza, ed in materia la tesi di coloro che sulla base della controfirma sostengono la competenza del Governo non ha basi reali.

Abbiamo voluto sottoporvi queste considerazioni, onorevoli colleghi, per dare il nostro contributo alla soluzione di questi problemi, senza essere sollecitati da interessi particolari. Non abbiamo infatti nessuno tra noi che aspiri a sostituire il Capo dello Stato, al quale auguriamo lunga vita e che auspichiamo possa riprendere le sue funzioni.

Si è detto da taluno che, in ossequio al principio della divisione dei poteri, bisognerebbe tenere presente anche per la procedura dell'accertamento dell'impedimento una collaborazione del potere giudiziario. Noi non siamo di questo avviso, per molti motivi e prima di tutto perché la nomina, la sostituzione e la messa in stato di accusa del Capo dello Stato si svolgono in un ambito previsto dalla Costituzione che non prevede la partecipazione della magistratura.

Negli Stati Uniti in un articolo specifico della proposta di legge riguardante la costituzione della « commissione per l'impedimento » è previsto che nessuna corte giudiziaria potrà mai sindacarne l'operato. È questo un principio rivoluzionario nella legislazione americana, poiché in quel paese la democrazia viene controllata dalla magistratura; inoltre la magistratura può essere sollecitata con un *right* qualsiasi a giudicare o a pronunciarsi su determinati provvedimenti del potere legislativo e esecutivo.

Se dobbiamo varare una legge sarà necessario regolare gli eventuali conflitti di competenza che possano sorgere fra organi (e per i quali sarà competente la Corte costituzionale) ma anche colmare il vuoto prevedendo la possibilità di conflitti fra organi e persone. Pensate ad una resistenza del Capo dello Stato vicario il quale possa o voglia far valere dei diritti o contestare la procedura con cui sia stata accertata la fine dell'impedimento temporaneo.

Si tratta di un complesso di problemi che ci lasciano perplessi anche per quanto riguarda la costituzione di precedenti o di prassi nel nostro ordinamento. Quanto diciamo ha la

validità di un'opinione espressa da un gruppo politico che è anche minoranza del Parlamento. Non sono mai state le maggioranze a scrivere effettivamente le migliori pagine della storia parlamentare. È questa una prova a cui è chiamata la democrazia italiana. Voler cambiare le linee rette che si desumono dall'atteggiamento del costituente e dalle norme precise della Costituzione, voler sfuggire, con piccoli pretesti dilatori, alle proprie responsabilità subordinando l'adempimento dei propri doveri ad esigenze di parte o differendo ciò che la Costituzione, per il principio della continuità degli organi, non ammette che sia dilazionato, può essere oggi un sopruso politico necessario ad un Governo o ad un partito, ma domani la storia parlamentare dirà che è stata scritta una pagina nera.

Non vorremmo raccogliere quanto è stato detto, cioè che sarebbe stata subordinata la soluzione di questo problema prima al compimento delle elezioni amministrative, ora al problema delle giunte difficili od all'accordo sul futuro Capo dello Stato. Noi vorremmo far credito all'onorevole Moro, che dice che ogni dilazione non riguarda la necessità del centro-sinistra: ma sta di fatto che se il Governo si è voluto da solo assumere in questa questione un ruolo che non gli compete le accuse e le dicerie hanno una base che le alimenta.

Desidereremmo che ci si risolvesse da parte di tutti gli organi competenti a dire simultaneamente quali sono le reali condizioni del Presidente della Repubblica. Se egli è permanentemente impedito noi desidereremmo che si applicasse la norma costituzionale che ha stabilito che il vertice dello Stato non resti vuoto, e che la vacanza della somma magistratura abbia termine. Se il Presidente della Repubblica potesse invece tornare alle sue funzioni entro un tempo più o meno lungo, ma sempre entro i limiti consentiti dalla corretta interpretazione della Costituzione, e della *mens legis*, noi ci auguriamo che venga mantenuta la dichiarazione di temporaneo impedimento. In ogni caso noi desideriamo che le norme costituzionali siano effettivamente applicate.

Il gruppo liberale ha voluto dare il suo contributo senza interessi né politici né personali, senza essere legato al relativo ed al contingente. Quale che sia la soluzione prospettata, noi ce ne rallegheremo se conforme ai dettami della Costituzione. Non potremo che compiacercene come minoranza della quale non sono violati i diritti. Come in tutti i paesi civili e democratici, una delle mete finali da

raggiungere anche in Italia, il sommo traguardo della democrazia, è il rispetto delle minoranze, in uno Stato che sia giusto e forte e nel quale le leggi si devono scrivere non dettate dai contingenti interessi, di fazioni o di persone, ma da una superiore giustizia, che può esistere anche senza leggi scritte e che può da sola mantenere ogni libertà.

Questo volevamo dire a lei, onorevole Presidente della Camera ed anche a lei, onorevole Presidente del Consiglio, con l'augurio che anche in questo caso non si abbandoni la retta via. Si vada diritto. Gli italiani aspettano. (*Applausi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Mauro Ferri. Ne ha facoltà.

FERRI MAURO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, molto brevemente riconfermerò la posizione del gruppo socialista sulla questione che già è stata oggetto di discussione in questa Assemblea, quando nella seduta del 16 ottobre il Presidente del Consiglio rispose a numerose interrogazioni, e che è stata ora risolta dalla mozione presentata dai colleghi del gruppo comunista.

Ho detto che riconfermerò la nostra posizione, perché in effetti la mozione comunista non introduce alcun elemento nuovo atto a modificare questa posizione. Noi demmo atto allora, replicando alla risposta del Presidente del Consiglio, allo stesso onorevole Moro e al Governo, che, a nostro giudizio, la procedura seguita nella fase immediatamente successiva alla malattia che colpì il Presidente Segni, per dare luogo alla supplenza temporanea, era stata una procedura rispondente alla norma costituzionale, e parimenti demmo atto al Presidente del Consiglio che quanto era stato allora compiuto con la formulazione dei quesiti al collegio dei medici curanti per accertare lo stato di salute del Presidente della Repubblica a quella data, in relazione alle norme di cui all'articolo 86 della nostra Costituzione, rispondeva pure ad una procedura che noi ritenevamo corretta e rispondente alla norma costituzionale.

Dicemmo anche in quell'occasione che, a nostro giudizio, il problema di una regolamentazione legislativa dell'ipotesi dell'impedimento temporaneo o permanente del Presidente della Repubblica era un problema che doveva essere affrontato, ma non in questa fase; doveva cioè essere affrontato in un futuro, quando fosse ripristinata la normalità al supremo vertice dello Stato. Le ragioni che avanzammo allora erano di piana evidenza: non essere politicamente corretto procedere alla regolamentazione per legge della ma-

teria di fronte a un caso concreto in atto, ed essere noi convinti che una regolamentazione legislativa avrebbe inevitabilmente portato a incidere in certo modo in senso novativo sulla nostra Carta costituzionale, postulando il ricorso alla procedura di una legge di modifica della Costituzione ed imponendo così ai due rami del Parlamento un lavoro legislativo altamente responsabile e delicato, cui non si sarebbe potuto attendere con la necessaria ponderazione e serenità.

Ora, la mozione dei colleghi comunisti muove talune critiche alla procedura adottata; ma sono critiche che io credo possano senz'altro essere respinte perché appaiono — mi si consenta di dirlo — artificiose, tali da non toccare la sostanza del problema, da non proporre in realtà soluzioni diverse. Si è detto da parte comunista che si vuole limitare nella questione dell'accertamento dell'impedimento presidenziale la funzione del Governo per restituire invece la funzione preminente al Parlamento. Noi vediamo però dal testo della mozione comunista che la funzione dei due rami del Parlamento, attraverso il metodo in essa indicato, si ridurrebbe a quella di formulare (essi, o uno soltanto di essi) i quesiti tecnici da sottoporre al collegio dei medici e di stabilire l'integrazione del collegio dei medici curanti con i titolari di alcune cliniche dell'università di Roma, mutuando — per quest'ultimo punto — dalla proposta di legge Luzzatto.

L'altra innovazione rispetto alla procedura seguita e confermata dal Governo nella risposta del 16 ottobre del Presidente del Consiglio sarebbe quella di escludere Presidente del Consiglio e Governo dalla fase politico-costituzionale di valutazione degli elementi forniti dal collegio dei medici sullo stato di salute del Presidente della Repubblica, rimettendo tale valutazione, con le necessarie deduzioni di ordine politico-costituzionale, esclusivamente al Presidente del Senato, Presidente supplente della Repubblica, e al Presidente della Camera nella sua qualità di Presidente del Parlamento in seduta comune.

Ora, onorevoli colleghi, ci sembra che tale soluzione non sia assolutamente da accettare, prima di tutto — non starò qui a ripetere cose ben note che sono oggi oggetto di dibattito sulle varie soluzioni proposte da autorevoli costituzionalisti — perché l'intervento del Parlamento, se lo si volesse realizzare, non potrebbe certo essere ridotto a un intervento in quella che è una fase puramente tecnico-preparatoria, quale quella della formulazione dei quesiti e della costituzione in un modo o nel-

l'altro del collegio dei medici. La verità è che, nel silenzio della nostra carta costituzionale sulle procedure di accertamento dell'impedimento presidenziale, coloro che sostengono la tesi che tale accertamento debba essere rimesso al Parlamento non possono che prospettare soluzioni fondate su una pretesa analogia con altre norme della Costituzione: dovrebbe cioè essere il Parlamento in seduta comune ad accertare lo stato di impedimento del Presidente della Repubblica, argomentandosi per analogia dalla norma che stabilisce che è il Parlamento in seduta comune a porre in stato d'accusa il Presidente della Repubblica in caso di tradimento e di attentato alla Costituzione.

Ora, i colleghi sanno bene che la dottrina prevalente e la prassi che si è instaurata dalla approvazione della Costituzione in poi si muovono nell'ordine di idee secondo il quale sedute comuni delle due Camere possono aversi soltanto nei casi esplicitamente e tassativamente previsti dalla Carta costituzionale. Quindi, soltanto una modifica della nostra Costituzione potrebbe dare il via a una procedura di questo tipo.

Altri costituzionalisti, i quali ritengono che il Parlamento debba comunque dire la parola definitiva in merito, si limitano a riconoscere che tale intervento può essere operato o *in limine*, quando il Parlamento sia già convocato in seduta comune dal Presidente della Camera per essere già intervenuto in un modo o in un altro l'accertamento dell'impedimento permanente del Presidente della Repubblica, oppure (e questa tesi è stata echeggiata anche dall'onorevole Laconi) con un intervento sostanziale ma politico, respingendo l'accertamento dell'impedimento permanente con una possibile rielezione dello stesso Presidente dichiarato impedito.

Ma, al di fuori di queste soluzioni, l'intervento diretto del Parlamento nella questione può aversi soltanto attraverso la persona del Presidente della Camera nella fase della valutazione politico-costituzionale di un accertamento tecnico già intervenuto e attraverso i normali strumenti del rapporto fra Parlamento e Governo ed anche fra le due Camere e i loro Presidenti. Non credo si possa uscire da questa strada obbligata, il che credo debba indurci a riconfermare anche oggi che quella fin qui seguita ed indicata dal Governo nella risposta data dal Presidente del Consiglio il 16 ottobre alle varie interrogazioni sia una via costituzionalmente corretta, quella cioè dell'iniziativa del Governo, come tale sempre soggetta al controllo del Parlamento (il

dibattito di oggi, come quello del 16 ottobre, ne è la riprova): iniziativa che deve poi sfociare in una decisione politico-costituzionale a cui concorrano il Presidente della Camera, nella sua veste di Presidente del Parlamento in seduta comune e di titolare del potere-dovere di convocare il collegio elettorale per l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica, il Presidente supplente nella sua veste di Presidente del Senato ed il Governo nella persona del Presidente del Consiglio.

Siamo convinti che non si possa in alcun modo escludere da questa fase il Governo, che è uno degli organi costituzionali dello Stato ed è l'organo che per sua natura, per i suoi compiti, per le caratteristiche della nostra Costituzione ha rapporti particolarmente stretti e diretti con la funzione presidenziale.

Quindi, ripeto, la posizione del gruppo socialista deve oggi essere confermata così come è stata espressa in più occasioni e come ebbi l'onore di formularla il 16 ottobre dinanzi a questa Camera.

Il problema che abbiamo oggi dinanzi è però sostanzialmente un altro, ed è posto dall'avvicinarsi della data del 7 dicembre, indicata dal collegio dei medici curanti del Presidente della Repubblica come il termine entro il quale poteva essere emessa una previsione fondata sulle possibilità di recupero della salute da parte sua ove ancora fosse sussistito lo stato di impedimento.

Ora, su questa questione noi attendiamo dal Presidente del Consiglio una risposta precisa: cioè l'assicurazione che alla data del 7 dicembre il Governo rimetterà in moto, con la formulazione dei quesiti (e, ripeto, non crediamo che abbia importanza determinante e nemmeno notevole il modo come questi quesiti siano formulati) ai medici curanti (o, se lo crederà - è questione che riguarda il Governo - integrando con altri medici di specchiata fama e capacità professionale il collegio stesso dei medici curanti), la procedura atta a fornire gli elementi tecnici di valutazione che andranno poi sottoposti all'esame politico-costituzionale del Presidente supplente e del Presidente della Camera insieme con lo stesso Presidente del Consiglio. Del resto già allora, nell'ottobre, tale procedura fu rispettata (il Presidente del Consiglio lo dichiarò espressamente alla Camera), perché sulle risposte dei medici curanti il Governo espresse una valutazione collegiale nel senso che non sussistessero fatti nuovi tali da far porre termine alla supplenza, cioè che sussistesse ancora l'impedimento temporaneo. Il Presidente del Consiglio ed il Governo non

si fermarono per altro a questa valutazione ma doverosamente comunicarono la risposta dei medici e la valutazione che il Governo ne aveva fornito al Presidente della Repubblica supplente e al Presidente della Camera, i quali - disse allora il Presidente del Consiglio - ne presero atto. I colleghi sanno che anche la presa d'atto è una forma - se si vuole negativa e indiretta - di concorso di volontà, per cui anche in quell'occasione si dette luogo a questo intervento comune delle massime cariche dello Stato, che del resto poi, per riconoscimento prevalente dei costituzionalisti che hanno commentato l'incresciosa situazione in cui il nostro paese si è venuto a trovare, costituisce oggi, in carenza di una norma legislativa, il modo più corretto di applicazione della Costituzione.

Ora noi, come ho già detto, attendiamo che il Presidente del Consiglio ci confermi che alla data del 7 dicembre si concluderà la fase tecnico-preparatoria nel modo che egli riterrà più opportuno; le risultanze di questo accertamento tecnico-preparatorio, che potrà essere costituito da una risposta dei soli medici curanti o di un collegio medico integrato, saranno sottoposte per una responsabile valutazione al Presidente della Repubblica supplente e al Presidente della Camera.

LACONI. E se i medici rinviando la risposta, che cosa succede?

FERRI MAURO. Se i medici rinviando la risposta, non può che avvenire quello che del resto già avvenne nel mese di ottobre. Una eventuale nuova risposta interlocutoria dei medici, come non lo fu allora, a maggior ragione non può essere oggi tale da appagare il Governo. Anche una eventuale risposta interlocutoria - che presupporrebbe la conferma, del resto nota purtroppo a tutto il paese, dell'esistenza attuale dello impedimento - sarà sottoposta alla valutazione delle massime cariche dello Stato che già nell'agosto e nell'ottobre valutarono la situazione, cioè del Presidente della Repubblica supplente e del Presidente della Camera.

È chiaro, onorevoli colleghi, che anche un'eventuale risposta di questo tipo può avere una sua validità dal punto di vista tecnico-medico. Ma le conseguenze politico-costituzionali o, se preferite, giuridico-costituzionali di questo tipo di risposta non potrebbero essere, ritengo, identiche a quelle di due mesi fa. Comunque è questo un problema che non può essere oggi affrontato dalla Camera se non basandosi solo su una ipotesi, il che sarebbe assolutamente fuor di luogo e scorretto.

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 NOVEMBRE 1964

A me sembra che la Camera abbia di fronte a sé una ragionevole e responsabile strada, che del resto ci è stata in parte indicata dalla presa di posizione assunta, sia pure in altra sede e in altra forma, dall'altro ramo del Parlamento il quale ha dato vita, con un comunicato, ad un'espressione di volontà mi sembra unanime dei presidenti di tutti i gruppi del Senato. L'altro ramo del Parlamento con questa forma, senza entrare nel merito della procedura, ma parlando solo genericamente di procedura appropriata, ha espresso la convinzione che dopo la data del 7 dicembre si debba scegliere senza ritardo nel dilemma se la natura dell'impedimento che purtroppo tuttora affligge il Presidente della Repubblica sia temporanea o permanente. Ritengo che una simile responsabile e corretta presa di posizione non possa non essere condivisa dalla Camera. Aggiungiamo che a nostro giudizio la procedura diversa proposta dalla mozione comunista non è accettabile, confermando invece il nostro consenso sulla procedura seguita sin qui e già indicata dal Governo nella risposta del Presidente del Consiglio del 16 ottobre. Confermiamo naturalmente la nostra posizione, analoga a quella del Senato, secondo la quale, osservando la procedura a nostro avviso costituzionalmente corretta sin qui seguita, si debba dopo la data del 7 dicembre, senza ritardo ed anzi con ogni ragionevole sollecitudine, sciogliere il dilemma tuttora aperto, al fine di dare una risposta definitiva al quesito che indubbiamente preoccupa e angoschia non solo questa Camera e l'altro ramo del Parlamento, ma tutta l'opinione pubblica nazionale. Si giungerà così, nei modi più corretti e riguardosi possibili, alla definizione di una situazione che per sua natura non può essere protratta oltre un certo lasso di tempo senza trasformare per ciò stesso un fatto da temporaneo in permanente. Non si può pensare di stabilire termini precisi attraverso la votazione di una mozione o altri strumenti regolamentari, perché questi termini, per essere cogenti e per aver valore, dovrebbero essere materia di una nuova legge costituzionale: l'onorevole Laconi certamente mi insegna che norme siffatte non possono essere stabilite con una mozione, né con un ordine del giorno. Infatti, laddove il costituente ha parlato genericamente di impedimento permanente, che l'impedimento diventi permanente quando si protrae oltre una certa data può essere disposto solo con una legge costituzionale che venga ad integrare e in un certo senso a modificare la Costituzione. Siamo d'accordo (e anche la mozione comu-

nista lo dice: « concordando col Governo nel ritenere non indispensabile l'immediata regolamentazione legislativa dell'articolo 86... ») che il problema legislativo potrà e probabilmente dovrà essere affrontato: ma in futuro. Il caso deve essere ora risolto con una corretta applicazione (quale si ha appunto attraverso il concorso dei diversi organi costituzionali, dei diversi poteri dello Stato) della norma costituzionale che, pur nella sua genericità, può tuttavia essere applicata.

Il gruppo socialista dunque, in attesa della risposta del Presidente del Consiglio, non ha che da ribadire il proprio convincimento e non può che respingere la procedura e le soluzioni proposte nella mozione dei colleghi comunisti. (*Applausi a sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Bozzi. Ne ha facoltà.

BOZZI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, siamo di fronte ad una materia di grande delicatezza, però dobbiamo subito dire che le considerazioni umane che sono presenti e vive in noi, nonché l'affetto e la stima nei confronti del Presidente Segni, alla cui elezione noi concorremmo, non ci devono far dimenticare il nostro dovere prevalente di assicurare il rispetto della Costituzione e l'esatto adempimento delle diverse funzioni assegnate ai vari organi dello Stato secondo lo schema dettato dalla Costituzione medesima.

Queste cose oggi le possiamo dire con grande serenità e con senso di responsabilità perché, come i colleghi ricorderanno, noi non manifestammo impazienze; quando si verificò il triste fatto della malattia del Capo dello Stato, noi rilevammo che il problema meritava meditazione, che non bisognava precipitarne la soluzione: né era soltanto una considerazione di umana cordialità, ma anche una considerazione politica e giuridica, perché il sostituire il Presidente della Repubblica è atto importante e straordinario, che richiede serena e distaccata valutazione di elementi di varia natura, sanitari e costituzionali.

Ma, detto ciò, noi riteniamo (e su questo punto noto la concordanza di altri colleghi) che si debba ormai giungere a una decisione definitiva. Tale esigenza fu indicata dall'onorevole La Malfa, se ricordo bene, nel dibattito dell'ottobre di quest'anno, ed è stata riaffermata poco fa dall'onorevole Ferri.

Non è dubbio che l'istituto della supplenza è per sua natura un istituto provvisorio. Esso è diretto ad assicurare la continuità nel funzionamento dell'ufficio di Capo dello Stato, ma reca in sé la notazione della temporaneità; si tratta di una funzione vicaria, logicamente e

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 NOVEMBRE 1964

istituzionalmente limitata nel tempo, in attesa che si risolva il problema della cessazione dell'impedimento temporaneo o della sua conversione in impedimento permanente.

Da tale situazione di provvisorietà bisogna uscire. Bisogna uscirne perché, se è esatto che i poteri del Presidente supplente sono in larga misura gli stessi di cui è investito il Presidente della Repubblica, bisogna anche considerare che il titolo di legittimazione alla carica è diverso: per il Presidente della Repubblica l'investitura è mediatamente popolare attraverso il voto delle Camere riunite e integrate, ed è *intuitu personae*; per il Presidente supplente il titolo d'investitura deriva direttamente dalla Costituzione, e riguarda oggettivamente l'organo Presidente del Senato. Ora, da questo diverso modo d'investitura dell'ufficio, popolare da un lato, *ex lege* dall'altro, derivano limitazioni all'esercizio delle funzioni del Presidente supplente, le quali limitazioni non riguardano la titolarità delle funzioni, il Presidente supplente subentrando *in toto* (salvo l'eccezione di cui fra breve farò menzione) nella posizione giuridica del Capo dello Stato, ma riguardano il «se» e il «come» del loro esercizio. Tutti sanno che il diritto costituzionale non è fatto soltanto di norme scritte; tutti sanno che ad integrarlo, a farlo interpretare ed applicare con questo o con quello atteggiamento concorre anche il complesso di norme che si chiamano di correttezza, e che sono tanta parte dell'ordinamento costituzionale.

Ora, dalla investitura *ex lege* del Presidente supplente, dal carattere di provvisorietà della carica, deriva appunto il dovere di usare dei poteri presidenziali entro l'ambito della necessità, bandendo interventi di rilievo da questa non imposti; deriva il dovere, in sostanza, d'una estrema cautela. Ed è bene sia così. Debbo anzi da questi banchi dare atto al Presidente Merzagora di avere sentito codesto limite, di avere avvertito e rispettato il comando della correttezza costituzionale. Ma v'è di più. Vi è, cioè, che al Presidente supplente, secondo il mio parere — il quale trova per altro conforto in autorevole dottrina — manca la titolarità d'un potere, quello di scioglimento anticipato delle Camere. Questa limitazione è giustificata da un vario ordine di ragioni; ma io ne dirò una sola, che mi sembra prevalente. Poiché la nostra Costituzione toglie al Presidente effettivo la possibilità di esercitare il potere di scioglimento nell'ultimo semestre del suo mandato (il cosiddetto « semestre bianco »: che questa norma sia giusta o da modificare, è altro problema *de iure con-*

dedo), deve dedursi che il Presidente supplente, investito d'un ufficio provvisorio, non subentra nella titolarità del potere di scioglimento, il cui esercizio è paralizzato, in prossimità della scadenza del mandato, anche nei confronti del Capo dello Stato. Evidentemente il costituente ha considerato che durante gli ultimi sei mesi della sua carica il Presidente riceva un affievolimento nella investitura, nella rappresentatività e quindi nell'esercizio d'una delle più rilevanti sue attribuzioni. Per la stessa ragione, e *a fortiori*, tale preclusione opera nei riguardi del Presidente supplente, il cui mandato ha una durata non prefissata ma intrinsecamente breve e in ogni caso provvisoria.

Voi comprendete come ciò sia grave nel congegno dell'equilibrio dei poteri, giacché viene a mancare il rimedio estremo dell'appello al popolo, che è indispensabile nel funzionamento del sistema costituzionale nelle fasi di crisi. (*Interruzione del deputato Michellini*). Per queste ragioni confermo quanto ho già detto, che cioè bisogna uscire da questa fase del provvisorio. Già v'è tanto di provvisorio in Italia! Cerchiamo di non aggiungerne dell'altro!

Esaminiamo ora il problema dal punto di vista costituzionale. Quella che noi vediamo nell'articolo 86 (questo tormentato articolo 86 della Costituzione, che contempla l'impedimento del Capo dello Stato) è sì una lacuna, ma una lacuna voluta: non una svista, né un'inconsapevole omissione. Il legislatore costituente si pose il problema degli strumenti di accertamento, delle autorità che dovevano dichiarare l'impedimento, definendolo temporaneo o permanente, e non lo volle risolvere. Non lo volle perché, in realtà, una disciplina codificata di questa materia è estremamente difficile. La casistica, le fattispecie che si possono presentare, sono varie. Evidentemente il costituente preferì affidarsi a quelle tali norme di correttezza, che in sé contengono una dose di elasticità, rimettendo agli organi supremi dello Stato di trovare di volta in volta, secondo la varietà delle situazioni, le soluzioni meglio adatte.

Potrà essere un indirizzo giusto, potrà essere un indirizzo sbagliato; ma a me sembra che oggi l'affrontare il problema d'una legislazione integratrice della Costituzione sarebbe un errore: innanzitutto perché le leggi non si fanno mai in vista d'un caso particolare. Questo è veramente un pessimo metodo di produzione giuridica: il legislatore che ha dinanzi a sé un caso, disciplina quel caso: gli sfugge la contemplazione di tutte le pos-

sibili ipotesi. La norma giuridica dev'essere per sua natura astratta, cioè deve contenere in sé quella duttilità che possa consentire all'interprete di applicarla in una gamma di fattispecie.

Inoltre, la legge di attuazione dell'articolo 86 dovrebbe essere di carattere ordinario, o costituzionale? Io propenderei per il secondo tipo. Infine, la produzione della legge di attuazione, specialmente se costituzionale, richiederebbe notevole impiego di tempo; e ciò dilazionerebbe la soluzione del problema che ci affanna e che dilazionabile non sembra più. Certo, la materia può essere messa allo studio, e il mio collega onorevole Cannizzo nel suo intervento di poco fa ha esposto taluni criteri d'ordine generale, facendo riferimento anche a studi molto approfonditi compiuti di recente negli Stati Uniti d'America, dove si presenta una situazione per taluni aspetti analoga a quella italiana.

Quindi, come si deve uscire dalla situazione attuale, nell'assenza d'una legge e nell'impossibilità di vararla rapidamente e ammesso che fosse opportuno ricorrervi? Secondo me, la disciplina va tratta dai principi che sono insiti nel sistema. Ogni sistema contiene i principi fondamentali che lo reggono, che non sono delle regole astratte o metafisiche o del diritto di natura. No, sono essi stessi norme di carattere positivo, che il legislatore estrae, attraverso un processo logico di generalizzazione dall'insieme normativo, dalla *ratio* che governa il sistema. Si parla, appunto, di « sistema » costituzionale, perché esso ha le sue leggi, che ne fanno un ordine compiuto e autosufficiente. Dobbiamo trarre dai principi istituzionali la disciplina del caso in esame.

Come l'onorevole Presidente della Camera e l'onorevole Presidente del Consiglio sanno, noi liberali non fummo in tutto concordi sulla procedura adottata per la dichiarazione dell'impedimento temporaneo. Noi facemmo pervenire tanto al Presidente della Camera quanto al Presidente del Senato e al Presidente del Consiglio un nostro documento, nell'agosto di questo anno, nel quale esponevamo il nostro punto di vista. Non fummo concordi perché in quella procedura noi vedemmo un assente, ingiustificatamente assente: il Parlamento, che, come dirò fra breve, deve svolgere un suo ruolo nel procedimento di accertamento e di dichiarazione dell'impedimento. Tuttavia noi possiamo pensare che quella procedura avesse una sua giustificazione sia perché il fatto triste insorse improvvisamente, e per giunta a Camere chiuse, sia

perché si trattava di adottare una misura dichiarativa dell'impedimento temporaneo, che è senza dubbio cosa grave, ma meno grave di quella dell'impedimento permanente, che determina la cessazione dalla carica e la sostituzione del Capo dello Stato.

Ma che cosa si deve fare oggi? Noi ci troviamo di fronte a questa alternativa: o dichiarare la cessazione dell'impedimento temporaneo, o dichiarare la conversione dell'impedimento temporaneo in permanente. Tanto l'una quanto l'altra ipotesi meritano attenta considerazione, perché entrambe comportano conseguenze di grande rilievo. Il Presidente della Repubblica deve infatti poter svolgere le sue complesse e delicate attribuzioni nella pienezza della sua capacità fisica e intellettuale, una capacità che sia e che a un tempo appaia tale, per sgomberare il campo dal dubbio che l'esercizio delle funzioni possa essere in qualche modo inficiato. È una questione di sostanza e di forma.

La dichiarazione d'impedimento permanente determina effetti definitivi e irreparabili e dev'essere sottratta anche al più lontano sospetto che il provvedimento possa mascherare una volontà sanzionatoria o di revoca del Presidente.

Il problema dinanzi al quale oggi ci troviamo è quello della individuazione dell'organo che deve essere chiamato a valutare la natura e la consistenza dell'impedimento e a trarne le conseguenze. Qual è quest'organo? Questo è il problema.

L'iniziativa della procedura è stata già svolta. La poteva prendere ciascuna delle Camere invitando il Governo ad agire mediante i normali strumenti a disposizione della funzione ispettiva del Parlamento; la poteva prendere il Governo autonomamente, salvo il controllo delle Camere. Sono tutti problemi aperti, che però nella situazione attuale interessano assai meno dato che la procedura è in corso. Noi dobbiamo piuttosto vedere come essa si debba concludere e soprattutto chi abbia l'autorità per concluderla in maniera legittima.

Io ritengo che alla nostra decisione, quale che potrà essere, non si debba dare un valore di « precedente ». Fu la stessa Costituente a non volerlo. Secondo la mia interpretazione, il costituente ha costruito deliberatamente una norma in bianco, in modo che la si potesse applicare caso per caso alla varietà delle fattispecie, nel rispetto dei principi desumibili dal sistema costituzionale. Si è lasciata quindi una sfera di elasticità. Ma per quanto noi si

possa dichiarare che la nostra deliberazione non avrà valore di « precedente », non si può negare che sono i fatti quelli che contano, e muovere riserve o proteste contro di essi non vale. Lo svolgimento e la definizione della procedura debbono essere corretti, se vogliamo evitare pericolosi riflessi per l'avvenire. Vorrei avvertire che l'impostazione e la soluzione di questo particolare problema possono avere influenza non soltanto in situazioni della stessa natura che si dovessero ripetere, ma anche, indirettamente, come sintomo d'indirizzo su altre analoghe. Se si alterasse, per esempio, il sistema di equilibrio fra i poteri, dando la prevalenza a uno di essi sugli altri, si creerebbe un precedente oggettivo che potrebbe essere invocato in altri casi, sostituendo al congegno paritario e garantista fra gli organi costituzionali un ruolo di sovraordinazione e rispettivamente di subordinazione, che è contrario all'essenza della nostra Costituzione.

Noi siamo per una soluzione concordata. Non credo che questo sia un problema di maggioranza. Sotto questo profilo quindi, e sotto altri profili che dirò, non approvo l'iniziativa dei comunisti. Non l'approvo, innanzi tutto, perché impone un voto della Camera; non che le Camere non debbano votare, ma in una materia come questa, estremamente delicata e riservata, sarebbe stato preferibile trovare altre vie, vie d'intesa, attraverso riunioni e colloqui, che possono non essere previsti dal regolamento, ma che la logica e le norme di correttezza non solo non escludono ma, oserei dire, impongono. Del resto, nell'altro ramo del Parlamento si sono svolte conferenze fra i presidenti dei gruppi parlamentari al fine di dibattere il tema e d'indicare vie di soluzione. Non è opportuno che il problema in discussione sia risolto con un colpo di maggioranza: ciò dovrebbe avvenire in *extrema ratio*. Il Capo dello Stato rappresenta l'unità nazionale, è un magistrato che si distacca dal Parlamento e da ogni altro organo. Qui non dovrebbe porsi questione di maggioranza o di opposizione; se è possibile, essa va risolta su un piano d'intesa e di accordi, eliminando dubbi e incertezze che qualsiasi manifestazione maggioritaria potrebbe ingenerare con riflessi negativi sull'efficienza e sul prestigio della suprema magistratura.

È per questo, signor Presidente, che fin da ora (non conosciamo quali saranno gli orientamenti del Governo, ma possiamo immaginarli e intravederli sulla base delle dichiarazioni da esso rese alla Camera nello scorso ot-

tobre) a nome del gruppo liberale le rivolgo la formale richiesta di non procedere immediatamente a un voto, ma di sospendere la seduta dopo che il Presidente del Consiglio avrà manifestato il pensiero e l'indirizzo del Governo. Abbiamo bisogno di una pausa per meditare; v'è l'esigenza di risolvere questo problema, ma di risolverlo bene, non attraverso un giuoco di maggioranze che sono maggioranze governative e transeunti e non hanno rilevanza determinante quando è in discussione un problema di ordine costituzionale che investe il paese e quindi il Parlamento nella loro interezza. Desideriamo poter riflettere sulle dichiarazioni del Presidente del Consiglio.

Un attento esame di tutti gli aspetti della questione è tanto più necessario in quanto da talune parti si vanno proponendo tesi assolutamente insostenibili. Si è, ad esempio, affermato che l'eventuale dichiarazione di impedimento permanente del Presidente della Repubblica trarrebbe seco come conseguenza che questi non potrebbe essere investito della carica di senatore a vita, che gli compete, com'è noto, *ope legis*. Si tratta d'un errore grossolano: si può essere impediti a fare il Presidente della Repubblica e non a fare il senatore a vita; né d'altra parte v'è alcuna norma che faccia della malattia una causa impeditiva dell'assunzione dello *status* di parlamentare. Quello di senatore a vita è un ufficio che deriva direttamente il suo titolo dalla Costituzione, ed è suscettibile di rinuncia per libera determinazione dell'investito.

Sulla questione si sono profilate sostanzialmente due tesi, quella emersa dalle dichiarazioni fatte nell'ottobre scorso dal Presidente del Consiglio e quella prospettata dai comunisti nella loro mozione.

La tesi del Governo è che la funzione del Presidente della Camera in questa procedura si limiti ad una presa d'atto. Ora mi consenta l'onorevole Ferri di rilevare che il prendere atto non esprime, nemmeno indirettamente, una partecipazione volitiva...

FERRI MAURO. Lo ha scritto lei, onorevole Bozzi !

BOZZI. Abbia pazienza, onorevole Ferri. Chi prende atto è in una posizione di passività nei confronti d'una determinazione altrui. Nelle sue dichiarazioni dell'ottobre scorso (non so se poi vi siano stati ripensamenti) il Governo ha accordato in questo campo una preminenza, anzi una esclusività, all'esecutivo. Del resto, che questa fosse l'interpretazione governativa è confermato dal-

l'intervento, che a nome della democrazia cristiana fece allora l'onorevole Restivo, il quale avallò la tesi d'un intervento esclusivo e determinante del Governo, riservando alla Camera una funzione ispettiva *ex post* sull'iniziativa e sulle decisioni del Governo. « Spetta dunque al Governo — affermò l'onorevole Restivo — il potere di provvedere, salvo il diritto di controllo politico che è proprio del Parlamento ».

Se questa mia interpretazione è esatta, il Governo attribuiva allora (avremo modo oggi di conoscere qual è il suo attuale orientamento) una funzione esclusiva a se stesso, e al Presidente della Camera e al Presidente del Senato un ruolo subordinato, in quanto a tali organi si dava notizia di una determinazione dal Governo autonomamente adottata.

LA MALFA. Non mi pare che questa fosse l'opinione del Governo; comunque, non era l'opinione di tutta la maggioranza.

BOZZI. Io interpreto in questo modo il documento dell'onorevole Moro, ma egli è qui e può darcene l'interpretazione autentica.

FERRI MAURO. Onorevole Bozzi, mi permetta di citare le sue testuali parole.

BOZZI. Attenda un momento e ne parleremo.

Di fronte a questa tesi del Governo, vi è quella dei comunisti i quali tolgono ogni potere al Governo, e l'assegnano alla Camera (dico a ragion veduta alla Camera e non al Parlamento per le considerazioni che farò tra breve).

La Camera deve stabilire la procedura di accertamento dell'impedimento — è detto nella mozione — e deve formulare il quesito ai sanitari; deve indicare la composizione del collegio medico di carattere ufficiale. Non solo, ma il potere di dichiarare l'esistenza dell'impedimento permanente o la cessazione di quello temporaneo dovrebbe essere affidato, rispettivamente, al Presidente della Camera, come Presidente del Parlamento in seduta comune, e al Presidente del Senato, come titolare in veste vicaria dell'ufficio di Capo dello Stato.

Sono tesi che non mi convincono. Innanzi tutto la procedura tracciata dalla mozione comunista, che vuol dare un rango determinante al « Parlamento », non può evidentemente impegnare il Governo se non è accettata anche dall'altro ramo del Parlamento. Il nostro è un sistema di bicameralismo perfetto, integrale, che si asside sulla parità, nelle funzioni giuridiche e politiche, tra Camera e Senato. Io domando quale valore avrebbe la mozione

comunista votata dalla Camera se non trovasse un consenso da parte del Senato. Il Governo ne risulterebbe impegnato? Al riguardo abbiamo dei precedenti, i quali rilevano che la mozione votata da un ramo del Parlamento non impegna il Governo se non è votata anche dall'altro. Quest'ordine di idee può essere discutibile; ma i colleghi comprendono che in una materia costituzionale della natura qui dibattuta, non vi può non essere coincidenza di valutazioni e di volontà tra Camera e Senato.

La mozione comunista, inoltre, non mi trova consenziente per un altro aspetto. Essa prospetta l'opportunità, anzi addirittura la necessità, che il Governo domandi al Presidente della Repubblica impedito se è in grado di riprendere o no il pieno esercizio delle sue funzioni. La tesi, dal punto di vista giuridico, politico e anche umano, mi sembra strana e aberrante. Il Presidente della Repubblica non ha la potestà di dichiarare l'esistenza d'un proprio impedimento temporaneo, investendo, in conseguenza dell'esercizio di essa, il Presidente del Senato. Una tale ammissione sconvolgerebbe il sistema; questo esige che il Presidente eletto svolga personalmente le sue attribuzioni che gli incombono come un *munus publicum* non rinunziabile.

Si tratterebbe nella sostanza d'una delega, assimilabile alla figura della luogotenenza in regime monarchico. L'impedimento dev'essere, invece, un fatto obiettivo e certo, sottratto alla valutazione del Capo dello Stato, e affidato all'accertamento d'un organo diverso. Ciò vale anche per l'accertamento della cessazione dell'impedimento.

LACONI. La nostra domanda è esattamente l'opposto. Noi chiediamo al Presidente della Repubblica se può esercitare le funzioni; se non può, decade.

BOZZI. Se al Presidente della Repubblica si va a domandare se l'impedimento è permanente... (*Commenti all'estrema sinistra*).

LACONI. Gli si chiede se può riprendere le sue funzioni il giorno *x*. Tutto il suo ragionamento cade.

BOZZI. Non cade: è un modo diverso di dire la stessa cosa. Domandargli se può riprendere le sue funzioni il giorno *x* o chiedergli se è in condizione di dichiarare la cessazione dell'impedimento, è la stessa cosa, perché il presupposto per la ripresa delle funzioni è la cessazione dell'impedimento.

Se il Presidente dicesse che non può riprendere le funzioni, data la natura permanente dell'impedimento, saremmo nel caso

delle dimissioni. Si tratterebbe di dimissioni motivate da una ragione di malattia valutata unilateralmente dal Presidente e non controllabile; nell'atto delle dimissioni, ciò che conta giuridicamente è la volontà di abbandonare l'ufficio. Che lo si abbandoni perché si è malati, o perché si sia stanchi, o per qualunque altra ragione, non interessa: è un motivo interno non rilevante; interessa la volontà atta a produrre l'effetto giuridico dell'abbandono dell'ufficio di cui si è titolari.

Quindi mi pare che sia da un punto di vista giuridico, sia anche da un punto di vista umano e di opportunità, non mi sentirei di consigliare di rivolgere al Capo dello Stato la domanda indicata nella mozione comunista.

Qui vorrei inserire brevemente una notazione. Sembra che da taluno si voglia dare un valore decisivo, quanto meno preminente, all'accertamento sanitario. Senza dubbio, è ovvio, l'accertamento sanitario ha una grande importanza, ma non è tutto, perché qui vi è una situazione complessa che, partendo dal presupposto tecnico-sanitario, porta ad una valutazione di altissima discrezionalità politica. In effetti, vi sono tipi e tipi di malattie: tipi che possono consentire, in maniera sia pure claudicante, l'esercizio di certe funzioni, e tipi di malattie che, in relazione ai compiti che si devono adempiere, non consentono una continuazione nella titolarità dell'ufficio. Quindi, non si tratta solo di un accertamento sanitario. Questo deve essere un punto chiaro. L'accertamento sanitario è il presupposto e la componente di valutazioni che vanno fatte con riguardo alla natura dell'ufficio e alla sostanza delle attribuzioni presidenziali: in questo quadro va inteso il termine « permanente » che qualifica la natura dell'impedimento.

Nella mozione comunista si fa riferimento al Presidente del Senato oppure al Presidente della Camera, distinguendo fra impedimento temporaneo e impedimento permanente e assegnando al Presidente supplente la potestà decisiva in ordine al primo, al Presidente della Camera quella in ordine al secondo. Anche qui non sono d'accordo che il Presidente supplente possa decidere. Egli non ha, in questa materia, voce da solo, come organo individuale. Diverso discorso è se possa essere inserito in una sorta di collegio, e quindi insieme con altri soggetti qualificati. Ma che egli possa risolvere singolarmente il problema giuridico della sopravvivenza o della cessazione dell'impedimento temporaneo è cosa che non mi sembra si possa accettare. E non tanto per quella specie di conflitto che da taluno ma-

lamente si adombra, per cui il supplente potrebbe avere interesse alla permanenza dell'impedimento; ma perché l'organo che è chiamato ad esercitare una funzione, e ha l'obbligo di esercitarla, non può esso stesso giudicare se l'investitura permanga o sia cessata.

Molto meno questa potestà può essere attribuita al Presidente della Camera relativamente alla situazione d'impedimento permanente. Qual è l'argomento che si adopera per deferirgli l'accertamento dell'impedimento permanente? E quello che sanno tutti: siccome il Presidente della Camera è l'organo abilitato a indire la riunione del Parlamento in seduta comune per procedere alla elezione del nuovo Presidente, egli avrebbe il potere di compiere questa verifica.

Non mi sembra una conseguenza logica. Com'è stato anche detto dall'illustre Presidente di questa Assemblea, il Presidente della Camera, in tale veste, compie un atto dovuto. In altri termini sulla situazione giuridica dell'impedimento, sia questo temporaneo o permanente, vi sono due momenti logici e giuridici separati. Il primo momento è l'accertamento dell'esistenza d'un impedimento temporaneo o permanente (vedremo poi quale autorità lo debba fare); segue il secondo momento: accertato l'impedimento, il Presidente del Senato è investito *ope legis*, direttamente dalla Costituzione, delle funzioni di Presidente supplente; ma se l'impedimento è permanente, il Presidente della Camera adempie il dovere di convocazione delle Camere integrate per la nuova elezione del Capo dello Stato. Cioè vi deve essere un organo che accerta se esista il presupposto (impedimento), e un altro organo che dia esecuzione ai doveri costituzionali per la nuova elezione: non è lecito confondere un'attività consequenziale con il suo *prius*. Il titolo che legittima il Presidente della Camera alla convocazione risiede appunto nella sua qualità di presidente del corpo elettorale chiamato a scegliere il nuovo Capo dello Stato; questo titolo non lo abilita all'esercizio di funzioni diverse.

E allora qual è la nostra opinione? La nostra opinione, onorevole Ferri, e non da oggi, è quella che in questa materia deriva da una interpretazione sistematica dei principi del nostro ordinamento costituzionale. Vi è stata detta con molta acutezza dal collega onorevole Cannizzo: io vi ritorno su assai brevemente. Noi riteniamo, con una formula sintetica, che la procedura di accertamento non debba essere affidata in maniera esclusiva a nessuno degli organi dello Stato. Questo sarebbe un

modo di procedere che romperebbe l'equilibrio tra i poteri. Ricordiamoci, onorevoli colleghi, brevemente qual è la posizione del Presidente della Repubblica. Il Presidente della Repubblica non s'inquadra in nessuno dei tre poteri tradizionali dello Stato, è da essi distaccato, in posizione di neutralità; svolge degli interventi, ma dall'esterno, non è come il re che partecipava ad ognuno dei poteri. Questa posizione gli consente un'autonomia e un'indipendenza e quindi anche un particolare prestigio. Il Presidente della Repubblica è eletto, come tutti sappiamo, dalle due Camere riunite ed integrate, ma, una volta eletto, non s'instaura un rapporto fiduciario permanente fra il corpo elettorale e il Presidente della Repubblica, della stessa o analoga natura di quello che esiste fra le Camere e il governo, per cui il governo resta in vita finché si presume che esista tale rapporto fiduciario. Dato il voto, le Camere non hanno più niente da dire e da fare nei confronti del Presidente della Repubblica, salve le ipotesi di accusa previste dalla Costituzione; ma lì abbiamo un giudice costituzionale ben preciso e una disciplina ben determinata. Il distacco del Presidente della Repubblica dal suo corpo elettorale è reso evidente dal fatto che egli dura in carica sette anni e le Camere cinque. Ed è chiaro, perché non è un Presidente di maggioranza; la maggioranza, particolarmente qualificata, è un'esigenza indispensabile per la elezione, ma, una volta eletto, egli acquista indipendenza, riassume in sé i valori permanenti della nazione, esercita una funzione d'indirizzo costituzionale, che è al di sopra e al di fuori del giuoco delle alterne maggioranze di governo.

Allora noi non possiamo adottare, secondo me, alcuna procedura che possa apparire — sottolineo questa parola — come una forma indiretta di destituzione. Prescindo dal caso attuale, mi soffermo sul valore di precedente che può assumere la procedura prescelta. Dobbiamo bandire ogni tipo d'intervento esclusivo che possa valere, o essere sospettato, quale revoca, destituzione, liquidazione, messa a riposo del Presidente della Repubblica. E dico non essere, ma apparire, perché in certe manifestazioni della vita politica l'apparire vale quanto l'essere, se non alle volte più dell'essere.

Quindi, se affidiamo questo potere esclusivamente al governo e, secondo il punto di vista dell'onorevole Restivo, rendiamo poi responsabile il governo in sede di voto di fiducia del suo operato, avremo che il Presidente della Repubblica sarà stato liquidato dal governo

e alla Camera resterà la magra consolazione di far cadere il gabinetto.

Nella fase della procedura che conduce all'accertamento dell'impedimento e alla individuazione della sua natura, non vi deve essere un sistema, un congegno di controllo *ex post*, successivo: vi deve essere un congegno preventivo, che trovi forme di combinazioni fra soggetti tali da impedire la prevalenza ed eventualmente la sopraffazione d'uno di essi a danno degli altri: il congegno del limite e del controllo deve svolgersi all'interno del collegio. Noi crediamo che questa debba essere la linea da concordare. Non è scritta in alcun testo, ma deriva dalla logica del sistema costituzionale; e avrebbe il gran pregio di evitare voti e giuochi di maggioranze e quindi critiche e riserve e dubbi, che certamente non giovano al prestigio delle nostre istituzioni.

Quindi noi pensiamo a una soluzione concorrente di forze (e qui non mi soffermo: al Presidente della Camera ho già esposto, in altra sede, il mio punto di vista e quello del mio gruppo), a un organo collegiale non di nuova creazione, ma formato da soggetti titolari di uffici costituzionali; vi dovrebbe intervenire il governo, nella persona rappresentativa del suo presidente, il governo che ha un suo ruolo autonomo che non è un comitato esecutivo della maggioranza; il governo esprime l'esecutivo, la continuità: esso, oltre tutto, ha una maggiore possibilità di contatto con il Presidente della Repubblica, maggiore di quella che abbiamo noi, che lo vediamo alla televisione in qualche cerimonia ufficiale. Basta l'istituto della controfirma, che fa assumere al governo la responsabilità degli atti presidenziali, per far capire come esso, attraverso i suoi ministri, abbia *os ad loquendum* nella procedura.

Ma nel collegio chiamato all'accertamento dell'impedimento devono intervenire anche i Presidenti delle due Camere e anche il Presidente supplente, al quale io nego una funzione autonoma individuale.

Sarebbe indispensabile anche, onorevole Presidente della Camera, che si ascoltassero in modo ufficiale i presidenti dei gruppi parlamentari, che hanno un rango costituzionale in quanto sono menzionati nella Costituzione. Io non faccio una questione di conferenza dei capigruppo. Dico: in forma ufficiale, perché so che in altra forma sono stati ascoltati. I Presidenti delle Camere porterebbero in forma mediata ma certa in seno al collegio il pensiero e la volontà delle Camere.

IV LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 27 NOVEMBRE 1964

Bisogna, insomma, avere una piattaforma di consensi (che nella fattispecie concreta si potrebbe realizzare facilmente) che elimini possibilità di critiche, di ritorsioni, con i possibili sviluppi per l'avvenire, di menomazione del prestigio delle istituzioni e della stessa persona che sarà eletta alla carica presidenziale.

Questo è il punto di vista del gruppo liberale che ho avuto l'onore di esporre. Ma, concludendo, io ripeto quell'invito formale a una meditazione prima d'un voto: il problema non è di maggioranza e di opposizione, non è di centro-sinistra o non di centro-sinistra: il problema riguarda tutto il Parlamento e

tutto il paese. (*Vivi applausi - Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato alla seduta pomeridiana.

La seduta termina alle 13,30.

IL CAPO DEL SERVIZIO DEI RESOCONTI
Dott. MANLIO ROSSI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
Dott. VITTORIO FALZONE

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI