

## DCLXXXIV.

## SEDUTA POMERIDIANA DI MARTEDÌ 8 MAGGIO 1951

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GRONCHI

INDI

DEL VICEPRESIDENTE LEONE

## INDICE

	PAG.
<b>Disegno di legge (Presentazione)</b> . . . .	27893
<b>Proposta di inversione dell'ordine del giorno:</b>	
TARGETTI . . . . .	27877
JERVOLINO ANGELO RAFFAELE . . . . .	27879
PRESIDENTE . . . . .	27880, 27881
SCELBA, <i>Ministro dell'interno</i> . . . . .	27880
<b>Disegno di legge (Discussione di una pregiudiziale):</b>	
Disposizioni per la protezione della popolazione civile in caso di guerra o di calamità (Difesa civile). ( <i>Urgenza</i> ) (1593):	
PRESIDENTE . . . . .	27881
BASSO . . . . .	27881
SCALFARO . . . . .	27888
LACONI . . . . .	27889
AMBROSINI . . . . .	27891
SCELBA <i>Ministro dell'interno</i> . . . . .	27892
LIZZADRI . . . . .	27895
<b>Votazioni segrete.</b> . . . .	27893, 27894, 27895

**La seduta comincia alle 16.**

FABRIANI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta pomeridiana del 27 aprile 1951.

(È approvato).

**Discussione di una proposta di inversione dell'ordine del giorno.**

TARGETTI. Chiedo di parlare per proporre un'inversione dell'ordine del giorno.  
PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TARGETTI. Signor Presidente, a nome del mio gruppo, chiedo alla Camera di fare in modo che lo svolgimento degli argomenti iscritti all'ordine del giorno sia tale da assicurare la priorità nella discussione ai due disegni di legge che si riferiscono agli organi regionali, cioè ai disegni di legge che costituiscono il secondo e il terzo punto dell'ordine del giorno.

Deve la Camera convenire che si tratta di disegni di legge che hanno un diritto di precedenza; si potrebbe dire che hanno una precedenza per vari titoli: per anzianità, per merito, per rispetto anche a norme costituzionali.

RUSSO PEREZ. E poi la nazione ne sente il bisogno!

TARGETTI. Ma, onorevole Russo Perez, aspetti ad interrompermi di sapere quello che intendo dire. Facciamo una questione di priorità.

RUSSO PEREZ. Prima le regioni!

TARGETTI. Intendevo ricordare anche all'onorevole Russo Perez, che forse l'ha dimenticato, che la Costituzione, che certo anche l'onorevole Russo Perez è bene intenzionato di rispettare, stabiliva che le elezioni regionali dovessero avvenire entro il 31 dicembre 1948. Ciò voleva dire che si presumeva che entro il 1948 questo ente regionale dovesse essere già costituito.

Veda l'onorevole Russo Perez, e con lui gli altri colleghi che possono avere poca o punto simpatia per l'ente regione, che non si tratta di discutere oggi della costituzione, delle finalità, dell'utilità di questo ente. Voi sapete che se volessimo entrare in questa discussione non ci mancherebbero gli argomenti per dimostrare il nostro immutato atteggiamento in proposito. Non ci sembra che da altre parti

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 MAGGIO 1951

della Camera si potrebbe facilmente giustificare il loro nuovo atteggiamento.

Dicevo: se vi era la prescrizione che entro il 1948 dovessero aver luogo le elezioni regionali, evidentemente si presumeva che entro quell'anno esistesse l'ente regione.

Il Governo si dette cura di presentare un disegno di legge il 10 dicembre 1948 riconoscendo evidentemente la necessità e l'urgenza di provvedere. Ma la Commissione incaricata dell'esame di questo disegno di legge lo trovò così insufficiente e lacunoso (questa fu l'opinione non solo di rappresentanti dell'opposizione, ma anche di rappresentanti della maggioranza) da venire nella determinazione di costituire tre comitati di studio. Questi tre comitati si occuparono, ciascuno per proprio conto, delle varie parti della legge dopo aver approvato un ordine del giorno steso dall'onorevole Lucifredi, con quella competenza tutta particolare che volentieri riconosciamo a questo nostro egregio collega. In quest'ordine del giorno si fissarono i principi secondo i quali il comitato doveva procedere alla elaborazione del disegno di legge.

Questa elaborazione fu così profonda e sostanziale che dette vita ad un disegno di legge così diverso da quello governativo da rendere impossibile di mettere a fronte, come di solito si fa, gli articoli dell'uno e quelli dell'altro. La Commissione lo presentò alla fine del novembre 1949 ed il nostro solertissimo Presidente lo portò alla discussione della Camera nel dicembre dello stesso anno 1949. La relazione porta la firma dei più autorevoli dei nostri colleghi in questa materia, come gli onorevoli Tosato, Migliori, Lucifredi. La Camera fece seguire alla discussione generale la deliberazione di deferire alla prima Commissione la formulazione definitiva degli articoli del disegno di legge, in base all'articolo 85 del Regolamento, determinando gli articoli riservati alla discussione dell'Assemblea. A questa deliberazione si venne dopo che da alcuni colleghi di questa parte della Camera si erano avanzate delle riserve sulla sua opportunità. Ricordo che contro le riserve e le obiezioni degli onorevoli De Martino e Laconi, fu proprio il rappresentante del Governo a dire che vi era la necessità di approvare senza altri indugi questa legge.

Bisogna considerare — disse il ministro dell'interno — che il tempo incalza; mio dovere è di richiamare l'attenzione della Camera sulle ragioni preminenti e determinanti che impongono di sollecitare i lavori di discussione e di approvazione di questa legge. Questo disse il ministro e si era nel dicembre

del 1949! La Commissione si mise al lavoro e riuscì in un tempo relativamente breve, data l'importanza della materia, ad elaborare il disegno di legge in tutte le parti che le furono riservate. Oggi il disegno di legge è stato portato (e non è la prima volta) all'esame del Parlamento. Insieme a questo disegno di legge è stato presentato anche il disegno di legge sulla costituzione e il funzionamento degli organi regionali. Osservi la Camera che il primo disegno di legge recava la qualifica dell'urgenza. Il secondo disegno di legge si intitola: «Norme per l'elezione dei Consigli regionali». Non è da oggi che esso figura all'ordine del giorno, ma non se ne è mai iniziata la discussione. Oggi lo troviamo nell'ordine del giorno preceduto dal disegno di legge n. 1593.

Io non voglio penetrare nelle ragioni recondite dell'operato del Governo. Certo è che sulla questione dell'istituzione dell'ente regione non c'è più possibilità di discutere, perché è la Costituzione che la prescrive. Forse si tratta di differire quello che riesce, per qualche ragione, ostico, poco gradito fare. Sembra questa la divisa del Governo in tutte le questioni di maggiore importanza. Lo dimostra anche il gravissimo problema degli statali che il Governo si era illuso di eludere con i continui differimenti della sua soluzione.

Ma a qualunque motivo si ispiri il Governo, sta di fatto che quest'ulteriore ritardo nella discussione dei due disegni di legge relativi alla regione non può trovare il consenso della Camera alla quale noi chiediamo di invertire l'ordine del giorno per porvi fine.

Noi immaginiamo l'obiezione di carattere strettamente politico che ci può venire dalla maggioranza.

Ci si dirà: chiedendo che si discutano prima i disegni di legge che riguardano l'ordinamento regionale, voi ottenete come risultato di postergare la discussione del disegno di legge sulla difesa civile. Voi potete affermare che questo è il vero scopo al quale noi tendiamo. Ma con quale interesse? Quello di ritardare la nostra opposizione? Il nostro pensiero è chiaro e preciso nei confronti del disegno di legge n. 1593. Esso contiene delle disposizioni che secondo noi rappresentano una vera violazione della Costituzione e quindi troveranno in noi l'opposizione più decisa. Quell'opposizione che le minoranze fanno ricorrendo a tutti i mezzi offerti dal Regolamento e dalla pratica parlamentare, quando, attraverso un voto di maggioranza, si tenta violare diritti fondamentali del cit-

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 MAGGIO 1951

tadino, garantiti dalla carta costituzionale. Noi, quindi, non facciamo un mistero del nostro atteggiamento di recisa contrarietà, dei nostri propositi di decisa battaglia al disegno di legge della difesa civile; ma tutto ciò dovrebbe essere una ragione di più per venire incontro ai nostri desideri. Perché affrettare questa discussione che renderà certamente più viva, più accesa l'atmosfera politica del nostro paese? Siamo, onorevoli colleghi, in un momento di comizi elettorali.

In momenti di elezioni ognuno di noi sente ancora più viva la passione politica, sente accrescersi la sua combattività. I contrasti si fanno più profondi ed acuti. Non tutti riescono — perché l'uomo è fatto come è fatto — a contenere in quei limiti che sarebbero doverosi l'esuberanza della propria passione. Da parte mia ho agito sempre in questo senso. Lo predicavo quando avevo vent'anni; figuratevi se non sento il dovere di predicarlo ora che vent'anni ho compiuto, credo, due volte, e non diciamo anche tre! (*Si ride*).

Però, onorevoli colleghi, la realtà è quella che è. Ed allora non è nell'interesse del mio partito e neppure del vostro partito, non è nell'interesse di nessun partito e tanto meno nell'interesse del paese accendere subito questa battaglia parlamentare, destinata a dividere gli animi. Se l'accoglimento della nostra proposta porterà a questo differimento, voi dovrete convenire, onorevoli colleghi, che non si tratterebbe di un inconveniente, ma di uno dei più significativi vantaggi. (*Applausi all'estrema sinistra*).

JERVOLINO ANGELO RAFFAELE. Chiedo di parlare contro la proposta Targetti.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

JERVOLINO ANGELO RAFFAELE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, quando dovevamo iniziare la discussione di questo disegno di legge, l'onorevole Pieraccini ci prospettò la necessità dell'inversione dell'ordine del giorno: in quella occasione io chiesi di parlare per il gruppo democristiano, a nome del quale parlo anche adesso, e feci presente che noi avremmo aderito alla richiesta di inversione, subordinandola però a due condizioni. Fra le due condizioni ve ne era una esplicita (mi spiace non avere sott'occhio il resoconto stenografico, perché leggerei quello che dissi allora); che cioè noi avremmo aderito alla inversione sempre che — finita la discussione sul disegno di legge riguardante i pensionati — tutti i settori della Camera avessero, incondizionatamente e senza dilazione

ulteriore, accettato di iniziare la discussione di questo disegno di legge.

La mia dichiarazione, implicitamente, fu accettata.

L'inversione fu decisa e naturalmente fu accolta con le motivazioni che erano state date dalla maggioranza di questa Camera, fra le quali, ripeto, vi era quella di non ritardare ulteriormente l'inizio della discussione del disegno di legge che ci occupa.

Ho sentito le dichiarazioni dell'onorevole Targetti e non contesto l'importanza dei due disegni di legge che riguardano le regioni; ma desidero fare due osservazioni: l'una di diritto e l'altra che riguarda il regolamento dei nostri lavori e che potrebbe essere considerata, perciò, come una osservazione di fatto.

L'osservazione di diritto l'ho già prospettata: a mio modo di vedere a riguardo vi è una vera e propria preclusione. La Camera si è già espressa con una votazione, che deve essere rispettata. Quando la Camera votò l'inversione dell'ordine del giorno nell'altra seduta (se mal non ricordo: mercoledì 18 aprile) stabilì un ordine dei lavori. A quell'ordine dei lavori noi ci dobbiamo rigorosamente attenere.

Ma vorrei fare, signor Presidente, un'altra osservazione: è necessario, per lo svolgimento dei nostri lavori parlamentari, che noi, una volta per sempre, stabiliamo una procedura alla quale dobbiamo rimanere disciplinati. È possibile, tutte le volte che s'inizia la discussione su qualche disegno di legge, trovarsi di fronte a proposte di inversione dell'ordine dei lavori? Io vorrei, anche in ipotesi astratta, aderire alla richiesta fatta dall'onorevole Targetti; nel qual caso, se dovessimo in questo momento iniziare la discussione dei disegni di legge sulle regioni, saremmo costretti a fare delle improvvisazioni; ammesso che vi fossero oratori disposti a parlare sull'argomento. Coloro che desiderano portare il loro contributo ai due disegni di legge in parola sapevano che, prima di arrivare a quella discussione, avrebbero dovuto attendere parecchio tempo, perché è notorio che per la discussione generale riguardante il disegno di legge per la difesa civile sono già iscritti 30 deputati.

Ora non è possibile che ciò avvenga per sistema, specie quando all'ordine del giorno sono iscritti disegni di legge di una certa importanza politica. Proposte del genere possono farsi a fine di seduta, quando il Presidente annunzia l'ordine dei lavori della seduta successiva: il che eviterà di trovarci

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 MAGGIO 1951

esposti a simili sorprese, che certo non contribuiscono al prestigio della Camera.

Per la prima considerazione, sulla quale io richiamo l'attenzione della Camera — che cioè, vi è una vera e propria preclusione alla richiesta di inversione dell'ordine del giorno — e per la seconda considerazione, che deve essere tenuta presente per assicurare una nostra seria partecipazione ai lavori della Camera, a nome del gruppo della democrazia cristiana dichiaro che voteremo contro la proposta fatta dall'onorevole Targetti.

PRESIDENTE. Osservo all'onorevole Jervolino che in questo caso non può essere sollevata una questione di preclusione, perché l'ordine del giorno è fissato seduta per seduta, non essendo consentito dal regolamento che si determini in modo irrevocabile l'ordine del giorno di più sedute consecutive.

SCELBA, *Ministro dell'interno*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SCELBA, *Ministro dell'interno*. Onorevoli colleghi, il disegno di legge sulla difesa civile si propone due scopi fondamentali: il primo è quello di una riorganizzazione dei servizi assistenziali a favore della popolazione civile, in caso di calamità naturali; il secondo è quello di provvedere alla difesa passiva del territorio, in caso di eventi bellici o connessi con la guerra.

Dalla discussione si vedrà se il disegno di legge presentato dal Governo risolve bene o male il problema: compito del Parlamento è precisamente quello di esaminare il disegno di legge e modificarlo nel caso che esso non risponda adeguatamente agli scopi che il Governo intende perseguire.

Al disegno di legge viene poi attribuito un terzo scopo occulto. Mi lusingo di poter fugare nel corso della discussione le preoccupazioni e i dubbi, che sono stati affacciati da colleghi della opposizione, sulle finalità che questo disegno di legge perseguirebbe. Cercheremo di chiarire questi dubbi e di vedere quale fondamento essi abbiano.

Se il disegno di legge non sembra sufficiente, nella sua formulazione, a fugare dubbi e preoccupazioni, il Governo non avrà difficoltà ad apportare quegli emendamenti formali, che possono essere utili, perché il disegno di legge risponda agli scopi che il Governo dichiaratamente propone di raggiungere.

Ora, per rinviare la discussione di questo disegno di legge, bisognerebbe dimostrare che lo scopo che esso intende perseguire non sia da perseguire urgentemente.

Desidero informare il Parlamento che non vi è alcun paese che non abbia già regolamentato con provvedimenti legislativi i problemi della difesa civile. Non solo, ma tutti questi paesi sono ormai nella fase della piena esecuzione dei provvedimenti di legge concernenti la difesa civile, e questo si verifica sia nei paesi dell'occidente, sia in quelli dell'oriente.

Ho fra le mie carte la copia di una legge che è stata promulgata dal parlamento rumeno. Il governo di quel paese presentò la legge il 2 settembre. La legge, che ha per titolo « Difesa civile », è stata pubblicata l'11 settembre. Quindi in nove giorni quel parlamento aveva discusso e approvato questo provvedimento. Ebbene, in esecuzione di quella legge è intervenuto un decreto del ministro dell'interno — perché anche in quel paese, come in ogni altro, le misure riguardanti la difesa civile sono state affidate al ministero dell'interno — che, con riferimento all'attuazione delle misure concernenti la difesa civile, stabilisce il termine del 31 maggio per l'esecuzione di tutti i provvedimenti relativi.

Ora, quando in un paese dell'Europa orientale e in tanti altri paesi queste leggi hanno già avuto attuazione e — nel caso della Romania — si è fissato addirittura come termine massimo per l'esecuzione di tali misure quello del 31 maggio 1951, ho il diritto di domandare al Parlamento se noi possiamo rinviare non già l'attuazione delle misure in esso contemplate, ma addirittura l'inizio della discussione di questo provvedimento.

L'onorevole Targetti ha chiesto che la discussione del disegno di legge sia iniziata dopo ultimata la discussione dei disegni di legge concernenti gli organi e i consigli regionali e si è riferito al fatto che il Governo presentò il disegno di legge riguardante il funzionamento degli organi regionali nel dicembre del 1949, dichiarando che tale provvedimento era di carattere urgente. L'onorevole Targetti però ha dimenticato una piccola cosa, che non è tanto trascurabile: ha dimenticato che fra il dicembre del 1949 ed il maggio del 1951 nel mondo è intervenuto qualcosa di nuovo, e cioè l'affare coreano, che ha obbligato tutti i paesi (*Commenti all'estrema sinistra*) pensosi della sicurezza all'interno e della difesa delle proprie frontiere ad organizzare anche la difesa civile, così come hanno organizzato la difesa esterna, perché la difesa civile e la difesa esterna, considerata la situazione attuale

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 MAGGIO 1951

degli armamenti e considerato il modo con cui le guerre vengono oggi combattute, sono intimamente legate. Questo provvedimento, per una parte almeno, è intimamente connesso con la difesa del paese.

Se rinviassimo la discussione di questo disegno di legge, che ha già subito una troppo lunga dilazione, non soltanto verremmo meno alle aspettative del paese, ma tradiremmo gli interessi stessi della nostra patria.

Non si preoccupi l'onorevole Targetti del fatto che la discussione di questa legge possa inasprire gli animi. Il bisogno è l'urgenza di un simile provvedimento esistono, e il Parlamento ha il dovere di affrontare la risoluzione di questo problema e di adottare le misure necessarie. Dalla discussione del Parlamento non deriverà un inasprimento degli animi, ma se mai, attraverso la chiarificazione dei termini del problema, delle misure concrete, degli scopi e delle finalità del provvedimento quali potranno apparire dalla discussione, si avrà una distensione che servirà a fugare tutte le preoccupazioni di ordine politico che non sono affatto giustificate dal progetto di legge in esame.

Possono esservi altre preoccupazioni, che sono di diversa natura, e cioè esclusivamente politiche: esse riguardano il modo di intendere la difesa del paese, il volerla o il non volerla. Ma su questo punto è evidente che si tratta di un problema di fondamentale e decisiva importanza. Se anche la maggioranza è divisa, vuol dire che non potremo con un provvedimento di legge modificare lo stato attuale delle cose. Comunque, faccio appello al Parlamento perché non voglia dilazionare l'approvazione di questa legge che è necessaria, urgente ed essenziale per la difesa del nostro paese. (*Applausi al centro e a destra*).

PRESIDENTE. Pongo in votazione la proposta Targetti per un'inversione dell'ordine del giorno, nel senso di discutere subito, anziché il disegno di legge sulla difesa civile, quello sulla costituzione e sul funzionamento degli organi regionali.

(*Non è approvata*).

**Discussione di una pregiudiziale sul disegno di legge: Disposizioni per la protezione della popolazione civile in caso di guerra o di calamità. (Difesa civile). (1593).**

PRESIDENTE. Passiamo allora alla discussione del disegno di legge: Disposizioni per la protezione della popolazione civile in caso di guerra o di calamità (Difesa civile).

BASSO. Chiedo di parlare per una pregiudiziale, a norma dell'articolo 89 del regolamento.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BASSO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, dico subito che le ragioni che militano in favore della mia pregiudiziale e della proposta conclusiva che io farò sono due: una ragione di logica giuridica e una ragione di opportunità politica.

Non si nega, naturalmente, che possa essere utile una legge che coordini provvedimenti intesi a tutelare la popolazione civile in caso di calamità, e non si nega che possa essere utile studiare e preparare anche in tempo di pace provvedimenti che possano essere presi in caso di guerra per la difesa della popolazione civile contro le offese belliche. Ciò però che mi induce a sollevare la pregiudiziale è il carattere ambiguo di questa legge, in quanto i confini fra i doveri di assistenza (ossia i doveri che discendono dai principi dichiarati dalla legge) e il concetto di ordine pubblico, con relativi compiti di polizia, non sono ben delimitati, anzi, sono estremamente ambigui.

Noi abbiamo dinanzi un disegno di legge che, proprio attraverso la discussione che ne è stata fatta in sede di Commissione, ha rivelato come, volutamente, questi due concetti così profondamente diversi (l'assistenza alla popolazione in caso di calamità e la tutela poliziesca dell'ordine pubblico) siano stati sovrapposti e confusi, contro tutta quella che fu, viceversa, la fatica dei costituenti quando, disciplinando questa materia, si preoccuparono sempre di evitare ogni possibile confusione sull'argomento.

Da questa natura ambigua della legge, da questo suo carattere di legge che invade il campo dell'ordine pubblico e invade il campo dei rapporti fra il cittadino e lo Stato, nasce la duplice ragione della mia pregiudiziale.

La ragione di logica giuridica e — potrei dire addirittura — di logica elementare, è questa: che non si può fare un'eccezione quando non si è fatta la regola. Sempre, anche nelle grammatiche che insegnano le lingue, vi è prima la regola e poi l'eccezione: noi, viceversa, pur non avendo ancora fissato le regole fondamentali che disciplinano i diritti dei cittadini e i rapporti fra il cittadino e lo Stato, siamo di un'estrema fecondità nella elaborazione delle eccezioni. Cioè, noi abbiamo, sì, un complesso di norme costituzionali che disciplinano la materia dei diritti del cittadino e dei rapporti fra il cittadino e

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 MAGGIO 1951

lo Stato, ma queste norme costituzionali non hanno ancora avuto, fino ad oggi, piena attuazione per difetto di una legislazione che la Costituzione presupponeva e che, viceversa, non è stata ancora emanata. In conseguenza di ciò, la materia dei rapporti fra il cittadino e lo Stato, la materia cioè della difesa dei diritti del cittadino, è, a tutt'oggi, estremamente confusa e manca di una regolamentazione precisa. Indubbiamente, è compito principale del legislatore preparare questo complesso di leggi intese a dettare le norme generali per la disciplina di detta materia, prima di poter emanare norme di carattere eccezionale. Sotto questo profilo della logica giuridica la mia argomentazione si compone quindi di due parti: in primo luogo, manca la regola; in secondo luogo, questa legge ha carattere di eccezione.

Io credo sia fuor di dubbio e non possa essere negato da alcuno che, nella situazione presente della nostra sistemazione giuridica, questa regola fondamentale manchi; e ciò perché le leggi che la Costituzione presupponeva non sono state ancora emanate, le vecchie leggi in contrasto con la Costituzione non sono state ancora abrogate e il nostro sistema giuridico, per quanto attiene a questo aspetto fondamentale della vita dello Stato moderno, è oggi ancora in una situazione completamente caotica.

Non vi sarebbe bisogno di soffermarsi a lungo su questo argomento; ma io voglio citare tre testimonianze, tutte e tre importanti, le quali affermano il concetto che la situazione attuale del nostro ordinamento giuridico è una situazione di grave carenza costituzionale; tre testimonianze che non provengono da parte nostra.

La prima testimonianza — la più autorevole — proviene da un uomo politico, da uno dei più autorevoli parlamentari, la cui serenità, la cui imparzialità e la cui capacità di porsi al di sopra dei dissensi di parte è stata, proprio pochi giorni fa, riaffermata da una votazione unanime del Senato: intendo alludere all'onorevole De Nicola e alle dichiarazioni che egli fece al principio di quest'anno, quando formulò l'augurio che il 1951 veda finalmente la data di promulgazione, se non di tutte, delle principali leggi reclamate dalla Costituzione; augurio accompagnato dall' ammonimento che, se il 1951 trascorrerà senza che almeno le più importanti fra le tante leggi necessarie a dare piena vita alla Costituzione entrino in vigore, le istituzioni democratiche subiranno una crisi grave e pericolosa.

La seconda testimonianza proviene da un illustre magistrato, Gaetano Azzariti, presidente del tribunale superiore delle acque pubbliche, il quale, recentemente, in un articolo puramente tecnico-giuridico pubblicato quest'anno sulla rivista giuridica *Foro italiano*, scriveva queste parole: «Sembra ormai delineata una tendenza generale ad accantonare o attenuare o falsare addirittura le riforme che la Costituzione ha annunciato, e che nel primissimo periodo che seguì l'entrata in vigore del testo costituzionale sembrarono suscitare generale entusiasmo e mettere in tutti un fervore di rinnovamento. Ma a questo effimero fervore ha fatto seguito ben presto uno stato di completo indifferenzismo, che paralizza ogni innovazione e tende sempre più a mantenere immutato lo stato anteriore delle cose. Io credo che, se nei primi tempi non fossero intervenute decisioni giudiziarie le quali, contro l'opinione di una parte della dottrina, dichiararono il carattere precettivo di alcune norme, dando ad esse senz'altro immediata applicazione, la nostra Costituzione, a tre anni dalla sua entrata in vigore, sarebbe forse nella sua quasi totalità tuttora un puro programma destinato a non avere mai concreta attuazione, fino al punto da far ritenere non ingiustificata l'opinione di chi pensa che, dopo tutto, la rigidità della nostra Costituzione, risulta molto attenuata dalla sperimentata possibilità della sua inosservanza».

La terza testimonianza viene da un uomo di legge, che non fa però soltanto la professione di giurista ma fa la vita pratica dell'avvocato: su un settimanale di parte liberale egli ha compendiato recentemente il frutto della sua esperienza di avvocato (e chiedo scusa alla Camera se leggerò questa testimonianza un po' lunga: credo che essa renda con efficacia la situazione di disordine giuridico in cui oggi noi viviamo). Scrive Achille Battaglia su *Il Mondo* del 7 aprile 1951: «V'è, dunque, una norma costituzionale che garantisce ai cittadini il diritto di riunirsi liberamente, in luoghi aperti al pubblico, senza necessità di preavvisarne la polizia (articolo 17 della Carta); e v'è una legge di pubblica sicurezza, emanata nel 1931, sotto le direttive del duce, che punisce con l'arresto sino a 6 mesi chiunque lo faccia (articolo 18). La nostra magistratura ha affermato solennemente, da almeno due anni, che questa norma poliziesca è abrogata: ma il ministro dell'interno non è dello stesso parere, e le questure della Repubblica continuano ad arrestare e a denunciare i cittadini per un reato che non esiste. Chi potrà risolvere questo conflitto? Soltanto il legi-

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 MAGGIO 1951

slatore o, in modo altrettanto decisivo, la Corte costituzionale. Ma il primo ha ben altre cose da fare che quella di dichiarare abrogate le leggi fasciste ». ... « Ma v'è assai di peggio. Vi sono altri casi, infatti, in cui i cittadini vengono ugualmente arrestati secondo le leggi e le direttive impartite a suo tempo dal duce, ma non hanno neppure il magro conforto di sentir dichiarare che quelle leggi e quelle direttive non valgono più, e vengono regolarmente condannati per esse. Per esempio: v'è una norma costituzionale che garantisce il diritto di manifestare il proprio pensiero « con ogni mezzo di diffusione ». Ma v'è un articolo 113 della solita legge di polizia che proibisce di farlo senza la preventiva licenza del questore... e perciò autorizza l'arresto di chi distribuisce, o affigge scritti o disegni, o manifesta il proprio pensiero con mezzi di diffusione acustici o luminosi, senza aver ottenuto quel preventivo *imprimatur* ». ... « Ma v'è ancora di peggio.

La Carta costituzionale ha assicurato agli italiani « il diritto di circolare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale » (articolo 16), e di fissare dovunque il proprio domicilio: specie poi se lo facciano per cercare lavoro, giacché « la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto » (articolo 4). Ma si noti in che modo sono « promosse » queste condizioni, e in che modo è rispettato il diritto di libera residenza ! Gli ispettori del lavoro vietano severamente alle ditte private, agli enti pubblici, e persino ai singoli artigiani, di concedere lavoro a chi non sia residente nel comune e iscritto nei relativi registri anagrafici (è ancora in vigore una legge che punisce penalmente chi lo faccia); e gli uffici anagrafici si rifiutano di iscrivere nei registri di residenza chi non dimostri di avere ottenuto nel comune una qualche occupazione o lavoro ! Le strutture della Repubblica, poi, in virtù dell'articolo 157 di detta legge di polizia fascista, arrestano e « rimpatriano » le persone che non hanno potuto ottenere la « residenza » perché disoccupate, e che sono disoccupate appunto perché non hanno potuto ottenere un certificato di residenza. Siccome, poi, questi « oziosi forzati » non hanno lavoro neppure nel comune da cui si erano allontanati (e se ne erano allontanati, anzi, proprio per cercarlo), rischiano di essere nuovamente arrestati e nuovamente « rimpatriati », e di passare da una traduzione all'altra e da un carcere all'altro, come gli ebrei dell'allucinante racconto di Remarque.

Mi sembra che, a questo punto, non valga neppure la pena di ricordare che i cittadini italiani hanno anche il diritto di rivolgere petizioni alle Camere (articolo 50) ma sono arrestati se raccolgono firme per una petizione non gradita al questore; che essi sono responsabili soltanto per « il fatto proprio » (articolo 27), ma possono essere condannati anche per il fatto altrui (articolo 57 del codice penale); che hanno il diritto di scioperare (articolo 40) ma che possono essere condannati, se lo facciano, in applicazione dell'articolo 502 del codice penale, come è avvenuto recentemente a Modena ! Così, nella Repubblica democratica, i cittadini italiani potranno continuare a essere condannati, non solo secondo le direttive del duce, ma, addirittura, secondo quelle che ispirarono la legge istitutiva del tribunale speciale !...

Si volle che il trapasso dall'ordinamento monarchico e fascista all'ordinamento democratico repubblicano avvenisse in modo ordinato e non caotico: ma nessuno ha mai pensato che questo trapasso non dovesse effettivamente avvenire ! Invece, da quando sono state ripristinate tutte le vecchie strutture burocratiche e si sono reinsediati al comando tutti i vecchi uomini, non se ne parla nemmeno più: *Nolumus leges fascistas mutari, quae usitatae et adprobatae sunt*. Sembra che i conti e i baroni del tempo nostro (e cioè le burocrazie che ci governano e che hanno *imperium magnum et mixtum* su noi vassalli !) abbiano assunto a propria divisa le fiere parole della dieta di Merton.

E fino a quando deve durare ?

Finché il nostro legislatore, che riesce appena ad espletare le sue funzioni ordinarie, non si assoggetterà alla straordinaria fatica di riprendere in esame una gran parte delle leggi vigenti per abrogarle o correggerle, armonizzandole coi nuovi principi ».

Ho citato queste tre testimonianze, appunto per dire come sia generale nel paese l'opinione che noi oggi viviamo in una situazione di assoluta anomalia, con un ordinamento giuridico le cui basi fissate dalla Costituzione stabiliscono i principi di libertà del cittadino e regolano i rapporti del cittadino con lo Stato secondo determinati postulati, mentre le leggi che vengono tuttora applicate sono ispirate a principi diametralmente antitetici e il legislatore repubblicano non ha trovato ancora il tempo di armonizzare le leggi con la Costituzione e di dare quindi un fondamento sicuro a quella che è la nuova realtà costituzionale. Le stesse decisioni del-

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 MAGGIO 1951

l'autorità giudiziaria, la quale ha potuto qualche cosa applicare della Costituzione, introducendo la distinzione fra norme prelettive e norme programmatiche, ha dato larghissimo campo all'incertezza venendosi così a determinare una situazione che non è certamente di vantaggio per lo stato di diritto che noi dobbiamo fondare.

Mi pare quindi non vi sia dubbio su questo che è un punto fondamentale per uno Stato democratico: noi manchiamo cioè ancora di una legislazione che fissi in modo esplicito quelli che sono i diritti del cittadino e i doveri del cittadino, quelli che sono i diritti dello Stato e i doveri dello Stato. Finché pertanto tale situazione dovrà permanere immutata, mi sembra veramente assurdo che noi vogliamo approvare delle norme eccezionali, le quali, lungi dal rimuovere le difficoltà della situazione, le aggravano anzi, perché sono norme eccezionali più fasciste ancora di quelle che si pretendono tuttora in vigore.

E che questa legge che noi siamo ora per discutere rientri in questa categoria di leggi eccezionali — questa è la seconda parte del mio assunto — mi pare non sia possibile porre in dubbio. Di norme per la tutela dei cittadini in caso di pubblica calamità ne esistono già, infatti: non sono queste che mancano, e non è già per difetto di queste norme che le pubbliche autorità hanno quest'anno dimostrato una imprevidenza senza precedenti in occasione di inondazioni e di altre calamità.

Se il Governo desse prova del suo interessamento per le popolazioni civili, non presentando nuove leggi ma apportando gli strumenti necessari, tecnici e di bilancio, che le leggi attuali gli consentono, è certo che il popolo italiano, e in particolar modo le popolazioni interessate, gliene sarebbero assai più grate. Per cui non è certamente questa la ragione dell'urgenza che spinge il Governo ad insistere per la discussione immediata (ma è il contenuto politico della legge, cioè quella parte della legge che riguarda i rapporti tra i cittadini e lo Stato).

Ma, anche a prescindere da un esame degli scopi della legge e della volontà del legislatore, basta guardare obiettivamente la legge per rendersi conto della sua natura eccezionale rispetto a quelli che sono i principi fondamentali della nostra Costituzione, in quanto il diritto dello Stato di requisire servizi personali contrasta fortemente con i principi di libertà, tanto che lo si giustifica appunto con circostanze di eccezione.

Basterebbe, per esempio, rileggere la relazione che accompagnava il progetto di legge del 1928 in materia di requisizione, elaborato da una commissione nominata con regio decreto 18 febbraio 1926. Quella commissione scriveva allora, in regime fascista: «Può affermarsi che la requisizione dell'attività personale dei singoli cittadini sia rimasta lungamente estranea al nostro diritto positivo, come fu chiarito nel capo secondo; fino ad oggi essa ha avuto sempre timida e scarsa applicazione tranne che per i bisogni militari... Ma con la concezione fascista dell'assoluta sovranità dello Stato e della disponibilità incondizionata delle cose e delle attività individuali ai fini nazionali, la requisizione dei servizi si inquadra perfettamente nel sistema e assurge a istituto giuridico *ex se*. Questa innovazione» — scriveva sempre la Commissione nel 1928 — «contrasta indubbiamente con le sorpassate ideologie liberali; ma bisogna riconoscere che anche in questa materia l'immortale principio della libertà individuale è pur esso morto e sepolto».

Cioè, noi abbiamo qui l'affermazione precisa che, quando questo concetto della indiscriminata requisizione personale si affacciò alle soglie del nostro diritto positivo in regime fascista (nel 1928), il legislatore di allora ebbe chiara coscienza che il principio che così si introduceva nella nostra legislazione era in contrasto con il principio della libertà individuale: era cioè un principio squisitamente fascista che si giustificava nel clima fascista. Ma ciò nonostante, lo stesso legislatore fascista esitò ad andare innanzi e questo progetto di legge rimase lettera morta fino al 1940, quando fu emanato come legge ma soltanto per il tempo di guerra.

D'altra parte, che si tratti di una legge di natura eccezionale che va contro i principi fondamentali del nostro diritto lo afferma la stessa relazione ministeriale, là dove essa dice che la facoltà concessa all'autorità di requisire le prestazioni personali «incide gravemente nella sfera di autonomia individuale» che appunto è la sfera che dovrebbe essere tutelata dalla Costituzione e dalle leggi che nella Costituzione abbiano il loro fondamento. Anche il relatore per la maggioranza, onorevole Umberto Sampietro, nella sua relazione afferma che la facoltà di requisizione costituisce una «eccezionale potestà».

Abbiamo, quindi, attraverso una serie di documenti, dalla relazione fascista del 1928 alle due relazioni, ministeriale e di mag-

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 MAGGIO 1951

gioranza, di questa legge, l'affermazione che i principi che sono stati introdotti in questa legge sulla requisizione delle prestazioni individuali sono di contenuto eccezionale, cioè contrastano con le regole che dovrebbero presiedere alle norme sui diritti del cittadino.

D'altra parte, anche senza voler fare un esame di merito (che non faccio perché non attinente a questa sede) ma semplicemente dando un'occhiata alla legge, noi vediamo che essa pone in discussione alcuni principi fondamentali della Costituzione, cioè incide sul contenuto di alcuni articoli della Costituzione.

In primo luogo l'articolo 23. Non farò qui la questione se essa legge sia compatibile o meno con l'articolo 23, ma non v'è dubbio che il contenuto di questa legge incide sul contenuto dell'articolo 23 della Costituzione. Incide sull'articolo 16 che garantisce la libertà di soggiorno e di circolazione, dato che la requisizione personale vincola il cittadino requisito a un determinato lavoro e quindi ad una determinata residenza. Incide sull'articolo 4 della Costituzione, che garantisce la libera scelta della propria attività, perché qui si stabilisce, viceversa, che il potere esecutivo può requisire le prestazioni personali ed imporre una determinata attività. Incide, infine, sull'articolo 40 della Costituzione, che riconosce il diritto di sciopero, perché non v'è dubbio che l'espressione volutamente ambigua usata dagli articoli 2 e 4 di questo disegno di legge preveda anche l'ipotesi di uno sciopero, non soltanto dei pubblici servizi, ma anche di altri settori che possano interessare il complesso della vita nazionale. L'articolo 2, infatti, dice «...eventi che compromettano il funzionamento dei servizi indispensabili per la vita della popolazione...», e l'articolo 4, a sua volta, dice «...pericolo per la sicurezza del paese riconosciuto con deliberazione del Consiglio dei ministri»: non si tratta, come si vede, soltanto di calamità naturali o di guerra: la dizione è estremamente ambigua e lata e comprende, evidentemente, (credo che lo stesso ministro lo abbia ammesso, in Commissione) anche l'ipotesi di uno sciopero, per esempio, dei panettieri che minacci di lasciare senza pane la popolazione. Secondo la dizione di questa legge, è naturale che il Governo avrebbe il diritto di intervenire e di requisire le prestazioni personali degli scioperanti per obbligarli a lavorare, venendo in tal modo, praticamente, ad annullare il contenuto del diritto di sciopero sancito dalla Carta costituzionale. Non parliamo poi degli eventuali scioperi degli statali, nel qual caso

l'azione del Governo sarebbe senz'altro immediata.

Ripeto che io non intendo affrontare qui la discussione relativa alla possibilità di introdurre norme siffatte nell'ordinamento giuridico italiano di fronte alla lettera ed allo spirito della Costituzione: io voglio solo accennare al fatto che questa legge costituisce un provvedimento eccezionale e voglio sottolineare l'assurdità di pretendere di creare una eccezione quando ancora non esiste alcuna delle leggi fondamentali che la Costituzione prevede. Signori del Governo, facciamo prima le leggi di applicazione dell'articolo 40 della Costituzione e di tutti gli articoli che garantiscono le libertà individuali, togliamo questi principi dalla loro situazione di ambiguità per cui non si sa mai se la Costituzione sia applicabile o meno in un determinato caso, aboliamo le vecchie norme fasciste ancora in vigore, poniamo praticamente i rapporti fra i cittadini e lo Stato sulla base di chiari principi costituzionali, stabiliamo esattamente quali sono i diritti e i doveri del cittadino di fronte allo Stato e viceversa: solo allora potremo pretendere di creare delle eccezioni. Ma fino a quando noi non abbiamo fissato la regola, fino a quando noi siamo costretti a mantenerci in termini estremamente ambigui, appunto perché la regola non c'è, e il nostro sistema giuridico si trova in questo stato di incertezza, è evidente che adottare provvedimenti della natura di quello che ci è proposto significa abbandonarsi alla possibilità dei più larghi arbitri da parte del potere esecutivo, che, oltre tutto, potrà esercitare questi arbitri sfuggendo a ogni controllo.

Un altro aspetto estremamente grave di questa legge, infatti, è costituito dal fatto che essa crea una situazione giuridica in cui non si sa quale garanzia sia fornita al cittadino contro gli eventuali abusi del potere esecutivo. Se la disposizione contenuta nell'articolo 4 del disegno in esame, che attribuisce al Consiglio dei ministri la facoltà straordinaria di proclamare lo stato di pericolo, fosse ritenuta una delega legislativa, evidentemente saremmo soccorsi dagli articoli 76 e 77 della Costituzione, i quali stabiliscono norme precise e limiti chiari all'uso della delega nonché una approvazione successiva da parte del Parlamento dei provvedimenti adottati in regime di delega; si nega però, da parte del relatore per la maggioranza onorevole Umberto Sampietro, che ci si trovi in presenza di una delega per cui il Consiglio dei ministri avrebbe il potere di proclamare lo stato di

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 MAGGIO 1951

pericolo pubblico con tutte le prevedibili conseguenze e senza possibilità di sindacato da parte di alcuno.

L'articolo 113 della Costituzione sancisce che contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale costituita dal diritto riconosciuto al cittadino di ricorrere agli organi della magistratura ordinaria e amministrativa: si tratta di un principio che garantisce il cittadino stesso appunto contro gli abusi del potere esecutivo. La situazione creata da questo disegno di legge, però, è — ripeto — talmente ambigua che tale diritto ne viene praticamente svuotato ed il cittadino, non trattandosi di un atto puramente amministrativo dello Stato, non potrebbe valersi di tale sua facoltà. Questo, infatti, è un atto politico del Governo e, pertanto, fino a che sarà in vigore l'articolo 31 del testo unico 26 giugno 1924, n. 1054, sul Consiglio di Stato, secondo il quale la possibilità di ricorso a questo organo non è ammessa se si tratta di atto o di provvedimento emanato dal Governo nell'esercizio del suo potere politico, ci troviamo in questa assurda situazione: che un cittadino è esposto agli atti più arbitrari che si possano concepire, quali la requisizione della sua persona e l'invio in determinati luoghi di lavoro, e non ha nell'ordinamento giuridico attuale alcun rimedio contro tali abusi, perché questi atti che vengono compiuti dal Governo non sono legislativi e quindi non subiscono il controllo degli organi legislativi, né sono amministrativi e quindi non subiscono il controllo degli organi giurisdizionali, ma sono atti di governo che sfuggono a qualsiasi controllo con la conseguenza più assurda possibile: che, mentre in caso di guerra la Costituzione stabilisce che è il Parlamento che deve attribuire al Governo dei poteri al di là del normale, quando invece non vi sia stato di guerra e quindi la situazione sia meno grave, è il Governo stesso che con la proclamazione dello stato di pericolo pubblico si attribuisce questi poteri eccezionali.

Io credo che questi semplici accenni, che ho fatto senza volere arrivare a conclusioni specifiche di costituzionalità o meno, questi accenni alla gravità dei problemi giuridici che suscita questa legge siano tali da richiamare seriamente l'attenzione dei colleghi su quella ragione di logica giuridica che ponevo in principio: non essere possibile cioè aprire questi problemi nuovi finché il nostro ordinamento giuridico è ancora così lacunoso, incerto, ambiguo, e tutta questa materia dei

rapporti fra il cittadino e lo Stato non sia regolata. Questo per quanto attiene alla prima parte del mio assunto, e cioè alle ragioni di logica giuridica.

Ma — come dicevo — vi sono anche ragioni di opportunità politica che consigliano di non discutere di questa legge.

Ho già avuto l'onore di accennare davanti a questa Assemblea che la nostra Costituzione non ha attribuito alla maggioranza parlamentare dei poteri illimitati, ma ha inteso sottoporre i poteri della maggioranza per lo meno ad un duplice controllo: un controllo di legittimità da parte della Corte costituzionale ed un controllo che direi di merito da parte del popolo stesso attraverso il *referendum* popolare.

Ora, siamo ancora in questa situazione assurda: che questi due istituti fondamentali della nostra vita democratica (la Corte costituzionale ed il *referendum*) non sono ancora entrati in vigore, per cui non v'è dubbio che sotto un certo profilo possiamo affermare che la maggioranza abusa continuamente dei suoi poteri quando si attribuisce il diritto di legiferare senza controlli e si sottrae a questi controlli perché non fa le leggi che diano vita agli istituti voluti dalla Costituzione.

Ora, questo abuso è quotidiano, ma certamente diventa molto più grave e censurabile politicamente quando la maggioranza si attribuisce il diritto di fare delle leggi come questa, che indubbiamente aprono una serie di problemi costituzionali. Si può essere di parere opposto circa la costituzionalità di questa legge; si potrà discutere (e se ne discuterà, se la mia proposta sarà respinta) se questo disegno di legge violi o non violi la Costituzione, ma credo che nessuna persona di buona fede possa negare che questa legge apre dei problemi costituzionali e pone di fronte a ciascuno di noi una serie di interrogativi che non si possono risolvere con dei partiti presi.

La relazione di minoranza ha già accennato ad alcuni di questi problemi costituzionali. Di qualcuno ho parlato io. Ma ve n'è uno gravissimo cui accennerò di sfuggita, senza volerlo risolvere in questo momento.

L'articolo 6 di questo disegno di legge, quando attribuisce al ministro dell'interno la facoltà di fissare i requisiti e le modalità di scelta di coloro che dovrebbero entrare a far parte del corpo dei volontari previsto dal disegno stesso, apre certamente un grosso problema costituzionale. Infatti la nostra Costituzione all'articolo 51 stabilisce che tutti i cittadini in condizioni di assoluta

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 MAGGIO 1951

parità hanno diritto di aspirare ai pubblici uffici; e i criteri di ammissione a questi pubblici incarichi, fra cui quello di militare eventualmente nella difesa della popolazione civile contro le calamità e in caso di guerra, devono essere disciplinati da norme generali valesi *erga omnes*, cioè per legge, che non potrebbero comprendere fra i requisiti discriminatori l'opinione politica e religiosa, perché la Costituzione lo vieta. Viceversa quando questa legge attribuisce al ministro dell'interno la facoltà di scelta, attribuisce al ministro dell'interno stesso un largo campo di arbitrarità. In altre parole questo disegno di legge attribuisce — questo è l'aspetto più grave — al potere esecutivo una duplice facoltà discriminativa: quella di colpire determinati cittadini ponendoli in condizioni di menomazione giuridica, quando dà diritto al Governo di scegliere, in base a suoi criteri, le persone i cui servizi personali possono essere requisiti, e per contro, la facoltà di attribuire privilegi ad altri cittadini, quando stabilisce che il ministro dell'interno è facoltizzato a stabilire i criteri discriminativi per ammettere o meno i cittadini in questa milizia.

Accenno a questi problemi per dire che sarebbe veramente un atto di estrema gravità da parte della maggioranza, se essa, che non ha ancora trovato il tempo di approvare le leggi sulla Corte costituzionale e sul *referendum*, che non ha trovato il tempo per creare gli istituti che devono disciplinare la nostra vita costituzionale, gli istituti cioè che consentono di impugnare le leggi approvate dalla maggioranza, trovasse viceversa il tempo di aprire tutta una nuova serie di problemi costituzionali e quindi di generare nuove lotte intorno a questi problemi, prima che sussista il modo legale di risolverli.

Di là da questi argomenti giuridici vi sono anche argomenti politici. La Costituzione non è soltanto l'ordinamento giuridico formale che noi ci siamo dati. La Costituzione fu in un determinato momento della nostra storia il punto di incontro di diverse correnti politiche, anche contrastanti, che riuscirono a trovarsi d'accordo su un determinato ordinamento da dare al paese. Per il clima da cui è sorta e per il contenuto che in quel clima essa ha ricevuto dal concorde lavoro di molti settori di questa Assemblea, la Costituzione rappresenta ancora oggi il solo punto di incontro, il solo possibile terreno di convivenza su cui possa svolgersi la vita politica nazionale, senza che sia sottoposta a delle tensioni eccessive. Da questi banchi e anche fuori di questa Assemblea, da parte di

uomini che siedono su questi banchi, è stato sempre affermato che il rispetto e l'attuazione della Costituzione sono condizione e premessa di un qualunque mutamento dell'atmosfera pesante che regna nel nostro paese.

Ora, la maggioranza potrà negare quello che noi affermiamo, che cioè essa viola la Costituzione; ma credo che nessuno può negare il fatto che non esistono nel nostro paese leggi di attuazione della Costituzione, e che esiste quindi un clima di incertezza che rende impossibile al paese di trovare quella base di esistenza che la grande maggioranza dell'Assemblea Costituente credette fosse la sola base su cui poteva assidersi un'ordinata vita nazionale.

Io ricordo che in sede di Assemblea Costituente, durante la discussione generale della Costituzione, l'onorevole Calamandrei, in un suo efficace discorso, criticava la Costituzione, in modo particolare alcuni articoli di essa: per esempio quelli che si riferiscono al diritto al lavoro. Criticava questi articoli dicendo che essi non avrebbero potuto ricevere applicazione immediatamente e che quindi il cittadino qualunque sarebbe stato autorizzato a dubitare della verità delle affermazioni in essa contenute, e quindi, praticamente, a dubitare della Costituzione nel suo insieme.

Ciò che l'onorevole Calamandrei allora paventava per alcuni di questi articoli è diventato una dolorosa realtà per tutta la prima parte della nostra Costituzione, quella che si riferisce ai diritti dei cittadini e ai rapporti fra Stato e cittadini.

In queste condizioni, l'uomo della strada, il cittadino anonimo, che non fa professione di diritto, che non conosce le sottigliezze giuridiche, cui di volta in volta ricorre la maggioranza per differire l'emanazione delle norme legislative che dovrebbero dare applicazione alla Costituzione; il cittadino qualunque che vede che in Italia, a oltre tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione, nella quale sono proclamati tanti principi nuovi, in realtà le cose continuano a camminare come prima, questo anonimo cittadino evidentemente arriverà alle conclusioni cui arrivava l'articolista liberale che ho citato in principio: che il legislatore ha tante altre cose cui pensare e che preferisce pensare agli interessi propri o di parte, piuttosto che a quelli della collettività e a quella che dovrebbe essere la base fondamentale della vita del paese. Cioè, praticamente, si viene creando, attraverso questa carenza costituzionale, un'atmosfera di sfiducia, di discredito intorno alle istituzioni repubblicane: cioè quello stato d'animo di scetticismo

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 MAGGIO 1954

che rappresenta il terreno fecondo da cui può germogliare la mala pianta del totalitarismo.

Quali possano essere, in questa situazione di carenza costituzionale, le conseguenze definitive, io non saprei dirlo meglio che con le parole dell'onorevole Gonella, il quale in un suo libretto — che io chiedo alla democrazia cristiana di ristampare, perché sarebbe utile che tutti gli italiani conoscessero la grande evoluzione, o involuzione, che dal 1946 ad oggi ha fatto il partito di maggioranza, e come esso sia lontano oggi da quelli che erano i suoi programmi nel 1946 — scriveva: « Bisogna soprattutto che lo Stato abbia conoscenza dei suoi obblighi, sappia di essere un organo al servizio dei cittadini, sappia che non può continuare a dare l'esempio di una sistematica inadempienza delle sue obbligazioni, sappia che non può essere il meno scrupoloso dei contraenti. Una delle cause fondamentali della crisi della Costituzione è l'inosservanza della Costituzione. Lo Stato, prima del cittadino, non obbedisce alle sue stesse leggi. Lo scandaloso fenomeno della caotica inflazione delle leggi ha profondamente scosso nelle coscienze il senso di sicurezza del diritto, la protezione del diritto. Una nuova coscienza giuridica potrà essere instaurata solo con la fine del malcostume dello Stato ».

Io credo che queste parole siano vere ancora oggi, anzi oggi più che mai. Questa inosservanza costituzionale è diventata ormai la malattia cronica dell'attuale regime, e io credo che stia alla radice di tutti i mali più gravi che potrebbero affliggere il nostro paese.

Onorevoli colleghi, le costituzioni si possono sempre fare e disfare, e per fare una costituzione, anche la più complessa, il tempo si misura a mesi; ma la coscienza giuridica, viceversa, del popolo, la coscienza democratica dei cittadini, il senso dello Stato e, al tempo stesso, il senso del rispetto che il cittadino deve avere per i propri diritti, la convinzione che quello che è scritto nelle leggi è verità, che i diritti del cittadino sono rispettati dallo Stato, questa coscienza giuridica, che è fondamento di uno Stato moderno, è un patrimonio spirituale che si forma attraverso il lavoro di molte generazioni; è un patrimonio spirituale troppo ricco perché noi possiamo permetterci il lusso di lasciarlo dilapidare con leggerezza, attraverso questa carenza costituzionale, come accadrebbe inesorabilmente se questa prassi continuasse. Dopo lo scempio che il fascismo ha fatto della coscienza giuridica e democratica degli

italiani, noi abbiamo verso i cittadini italiani, quelli di oggi e quelli di domani, il dovere di tutto porre in essere perché almeno questo fondamento di uno Stato moderno non sia definitivamente sacrificato. Ed è per questo che io credo di non parlare in nome di principi di parte ma credo di parlare in nome dell'immensa massa dei cittadini anonimi, se vi chiedo: prima di fare dei nuovi strumenti di divisione, date agli italiani gli strumenti necessari alla convivenza del paese! (*Vivi applausi all'estrema sinistra*).

SCALFARO. Chiedo di parlare contro la pregiudiziale.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SCALFARO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'onorevole Basso ha chiesto di parlare per presentare ed illustrare una proposta pregiudiziale, nel senso che non si abbia a discutere il disegno di legge sulla difesa civile. Ma io mi domando che valore possa avere questa proposta, se lo stesso proponente, anziché limitarsi ai motivi tecnici che dovrebbero sorreggerla, ha tenuto impegnata per lungo tempo la Camera proprio sul merito del disegno di legge. Propone di non discutere il disegno di legge, però egli lo discute. Forse che la proposta dell'onorevole Basso consiste in questo: io posso discuterlo, gli altri no? L'onorevole Basso ha fatto un discorso tutto sul merito della legge. Sarebbe stato più opportuno che egli si fosse iscritto a parlare sul merito, proponendo, poi, il non passaggio agli articoli. L'intero intervento dell'onorevole Basso, infatti, ha una sola conclusione: « Noi, quindi, siamo contrari al passaggio agli articoli ». Infatti non vi è stata alcuna traccia di impostazione giuridica della pregiudiziale. Non vi è stata quando si è parlato di legge eccezionale, dicendo cioè che è anzitutto necessario varare le norme di regola, e poi quelle di eccezione. Le norme ordinarie, in via di massima, sono nella Costituzione, e l'onorevole Basso si è rifatto all'articolo 23, che recita esattamente: « Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge ». Noi non abbiamo ancora una legge, bensì abbiamo una proposta che è stata presentata alla Camera, la quale potrà mutarla quanto crederà, e passarla poi all'altro ramo del Parlamento, che compirà la stessa funzione che noi compiamo. Dobbiamo cioè discutere articolo per articolo, ed anzitutto l'impostazione generale.

Non si può dire, in partenza, parlando di pregiudiziale, che questa è una legge fascista. Questo tipico nome di battesimo sareb-

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 MAGGIO 1954

be ora di metterlo un po' da parte, per non determinare continuamente una polemica basata esclusivamente sul passato. (*Interruzione del deputato Invernizzi Gaetano*).

Onorevole Invernizzi, possono parlare due deputati a favore, e due contro: lei potrà parlare — pensi che vantaggio! — persino contro ciò che ha detto l'onorevole Basso. (*Applausi al centro e a destra — Commenti all'estrema sinistra*).

Quando si dice che una legge è fascista, evidentemente si è entrati nel merito, perché non penso si possa fare una pregiudiziale con questa osservazione. Quando invece si fa una osservazione più tipica, che è anche l'unica osservazione che si può fare, sulla costituzionalità o sull'anticostituzionalità di una legge, allora si apre la discussione generale.

Quando l'onorevole Basso ha parlato di dizione ambigua di una legge, ha dimenticato che ogni qualvolta una proposta di legge si presenti ambigua, non vi è che una strada: quella dell'emendamento, al fine di dettare una dizione chiara e non più ambigua. Ogni affermazione di questo genere, ripeto, non può comunque motivare una pregiudiziale.

Al riguardo, due sono le argomentazioni. La prima è un'argomentazione politica, se sia cioè da discutersi in questo momento questa legge. E diciamolo chiaramente: non è avanzare una pregiudiziale il porre una serie di argomentazioni politiche, per dire se una proposta di legge debba essere discussa oggi o in un altro momento. Questo fa parte della discussione generale.

La seconda argomentazione è relativa alla costituzionalità o anticostituzionalità della legge.

Vorrei soltanto rispondere, così di passaggio, prima di concludere, a quell'accusa che ci viene fatta troppo gratuitamente, cioè che si determinerebbero continuamente degli abusi da parte della maggioranza, motivando questa accusa con il legiferare mentre ancora manca la Corte costituzionale.

A questo riguardo, ricorderò che il provvedimento è stato discusso in questa Camera ed è ritornato al Senato. Si dice che, mancando la Corte, manca il controllo di legittimità, e che manca altresì l'istituto del *referendum* per il controllo di merito.

Queste norme stanno per essere varate. D'altra parte, se maggioranza e minoranza accettassero il principio di attendere la Corte Costituzionale e il *referendum*, ogni attività parlamentare dovrebbe arrestarsi.

NENNI PIETRO. E cosa succederebbe?

SCALFARO. Succederebbe il caos, onorevole Nenni! (*Si ride*).

Comunque, con troppa leggerezza si accusa una maggioranza, democraticamente eletta, di attuare degli abusi, e con troppa leggerezza dall'estrema sinistra ci si appella ostinatamente a principi di legalità e di coscienza giuridica. Mi si consenta di dirlo: a volte da quella parte della Camera si ha anche troppo coraggio! (*Vivi applausi al centro e a destra*).

LACONI. Chiedo di parlare a favore della pregiudiziale.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LACONI. Onorevoli colleghi, non credo di dover spendere molte parole per respingere le strane eccezioni sollevate dall'onorevole Scalfaro contro la validità della proposta dell'onorevole Basso.

Che la questione pregiudiziale debba essere unicamente di natura giuridica è cosa che l'onorevole Scalfaro si è inventata; la questione pregiudiziale è una questione di qualsiasi genere, di merito o di forma, che costituisca motivo, come dice il regolamento, per cui l'argomento non si abbia a discutere. Possono essere motivi di opportunità come motivi giuridici; possono essere motivi costituzionali, come motivi di ordine puramente politico.

Ora, il motivo sostanziale presentato dall'onorevole Basso per sostenere che questo determinato argomento non si abbia a discutere è, a mio parere, il carattere di eccezionalità di questo disegno di legge.

Noi siamo in un momento, ci ha detto l'onorevole Basso, nel quale la Costituzione non è stata ancora attuata. Il compito principale, essenziale di questo Parlamento, che doveva essere, appunto, quello di emanare quel complesso di leggi che dovevano dare attuazione alla Costituzione, non è stato assolto. Oggi ci troviamo in uno stato di contraddizione tra legislazione fascista, ancora non abrogata, e Costituzione non ancora attuata.

In questa situazione, ha affermato l'onorevole Basso, è impossibile ed illecito che la Camera entri sul terreno delle leggi eccezionali. Mi pare che l'argomento sia ineccepibile.

Chiunque di noi poteva comprendere ed ammettere — e l'onorevole Scalfaro non credo abbia ragione di dubitare che non ammettissimo questo fatto — che la Camera procedesse anche ad una legislazione di carattere ordinario, che seguisse il vario moto del paese e rispondesse alle esigenze che via via potevano sorgere. Non vi è dubbio che fra i compiti della Camera vi era anche questo.

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 MAGGIO 1951

Ma non vi è neanche dubbio che compito essenziale del primo Parlamento, eletto dopo la emanazione della Costituzione, doveva, e non poteva non essere, quello di attuare la Costituzione medesima. A questo compito il nostro Parlamento ha mancato.

E noi, senza avere attuato la Costituzione, senza quindi aver creato le basi di un nuovo diritto, entriamo già nel campo delle leggi eccezionali. È o non è eccezionale il disegno di legge sottoposto al nostro esame? Non mi pare possa esservi dubbio neanche sulla risposta a questo quesito.

Io vorrei far rilevare ai colleghi della maggioranza, a quelli, soprattutto, che si sono dimostrati non completamente conformisti alle direttive del Governo, che questo disegno di legge appartiene ad un quadro, nel quale rientrano le leggi economiche come le leggi di riarmo, ed è inscindibile da queste leggi; direi che ha anche formalmente lo stesso aspetto e lo stesso carattere della delega in materia economica. Questo disegno di legge, come quello per la delega dei poteri economici, come un'altra serie di provvedimenti minori, appartiene ad un quadro legislativo nuovo, che in questo momento il Governo sottopone alla Camera e attraverso cui la Camera dovrebbe via via spogliarsi, nei settori più delicati della vita del paese, dei suoi poteri, per rimetterli al Governo. Parte notevole dei colleghi della stessa maggioranza si è sentita turbare dal fatto che il Governo pretenda di sottrarre alla Camera una parte essenziale delle sue competenze nel settore economico. Questa parte dei colleghi rifletta sul fatto che qui si tratta di un provvedimento dello stesso ordine e della stessa natura: si tratta di sottrarre egualmente al Parlamento una funzione, che gli è concessa e riconosciuta dalla Costituzione, cioè la funzione di regolatore dei rapporti tra Stato e cittadini, di difensore e, eventualmente, di limitatore delle libertà e dei diritti dei cittadini stessi.

Questo disegno di legge rimette questa funzione non tanto, direi, al Governo, quanto ad un determinato ministro e quasi ad una data persona, e proprio a quel ministro, a quella persona, che non ha certo dimostrato maggior senso di misura nell'esperienza di questi anni.

Ora, è proprio sul carattere di eccezionalità di questo disegno di legge che si fonda la questione pregiudiziale sollevata dal collega Basso. Noi non possiamo, nella situazione attuale, passare ad un quadro di leggi di carattere eccezionale; dobbiamo prima sistemare

la situazione giuridica del nostro paese, definire la legalità in questo Stato in cui una Costituzione contraddice al corpo delle leggi vigenti ed in cui la magistratura, i funzionari e gli esecutori delle leggi sono ancora perplessi tra una Costituzione non ancora attuata ed una legislazione non ancora estinta.

Onorevoli colleghi, questo credo sia l'aspetto essenziale della proposta del collega Basso, e credo che questo aspetto, lungi dall'essere distinto o contrapposto a quell'altro cui egli accennava alla fine del suo discorso (e cioè alla questione del dibattito che in questo momento si svolge nel paese e alle elezioni in atto), si leghi invece ad esso e ne tragga in qualche misura luce.

In questo momento, come sapete, si apre nel paese un dibattito intorno all'organizzazione dello Stato, intorno ai comuni e alle province. Nel corso di queste settimane gran parte delle popolazioni dell'Italia settentrionale e delle isole verranno chiamate a decidere in tema di organizzazione dello Stato, di struttura dei comuni, delle province e — in qualche caso — delle regioni. Ebbene, direi che, se fosse stata accettata la proposta dell'onorevole Targetti, la Camera avrebbe dato un segno di sensibilità nei confronti della situazione politica del paese, affrontando anche essa un tema simile a quello che il paese discute, cioè il tema dell'organizzazione dello Stato e della struttura democratica autonomistica delle regioni.

Passando invece a discutere un tema come quello della difesa civile, noi affrontiamo un problema che costituisce un fattore di inasprimento e di tensione nel paese. Penso che voi non crederete che noiosterremo la battaglia su questa legge concernente la difesa civile seguendo i consigli che ci dà l'onorevole Scalfaro. Ritengo che voi comprenderete che a questo disegno di legge, per il valore che esso ha, per quel che dice e per quel che sottintende, noi daremo alla Camera e nel paese un determinato peso.

Comprenderete altresì che si preparano per il Parlamento giorni di dura battaglia e che questa dura battaglia avrà inevitabilmente un riflesso profondo nella battaglia che in questo momento agita il paese e non potrà non avere ripercussioni sullo stato d'animo delle popolazioni, non potrà non far sì che il tema delle libertà civili e politiche del cittadino, dei suoi diritti, dei suoi doveri e dei suoi rapporti con lo Stato diventi il tema centrale di questa campagna elettorale.

Potrebbe darsi che questo convenisse a noi, cioè far sapere in questo momento agli

## DISCUSSIONI. — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 MAGGIO. 1951

elettori della democrazia cristiana che si sta dando carta bianca all'onorevole Scelba perché domani requisisca i loro averi e le loro stesse persone. Può darsi che faccia comodo alla opposizione sottolineare in questo momento all'attenzione del paese il processo di accaparramento dei poteri che sta avvenendo da parte del Governo, processo che si accompagna alla esautorazione progressiva del Parlamento. Può darsi che questo faccia comodo anche a noi, ma ciò nel momento presente non fa altro che accentuare l'aspetto più decisamente politico delle elezioni che si stanno svolgendo e coprire l'altro aspetto di restaurazione di una sana amministrazione democratica che dovrebbe costituire l'aspetto principale della lotta elettorale.

È per questi motivi di carattere democratico, nazionale e patriottico che noi vorremmo, onorevoli colleghi della maggioranza, che questo argomento non si discutesse in questo momento e che voi, al di là dello spirito fazioso che anima alcuni di voi e al di là di queste posizioni di irrigidimento che prendete, comprendeste che nel momento in cui il paese viene consultato su un tema amministrativo di tanto rilievo e sulla struttura democratica delle province e dei comuni, non conviene, io credo, né a noi e tanto meno a voi, che si apra nel Parlamento una battaglia che porterà le due parti a sostenere argomenti opposti, ma avrà anche, non vi è dubbio, per la sua elevatezza, per la sua sostanza, per la sua intensità, per la sua drammaticità — se volete — un riflesso decisivo sullo stato d'animo dell'opinione pubblica e sul carattere del dibattito che in questo momento si svolge nel paese.

Per tutti questi motivi, per evitare questi pericoli, per lasciare che la battaglia amministrativa si svolga nel paese nei suoi giusti limiti, io credo che la Camera dovrebbe apprezzare ed accogliere la proposta dell'onorevole Basso deliberando che questo disegno di legge venga rinviato o del tutto escluso dall'ordine del giorno. (*Applausi all'estrema sinistra*).

AMBROSINI. Chiedo di parlare contro la pregiudiziale.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

AMBROSINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, farò poche osservazioni. La questione sostanzialmente si impenna nel vedere se è ammissibile la pregiudiziale sollevata dall'onorevole Basso. Si è già risposto da parte nostra che per decidere se le norme del disegno di legge in discussione siano o meno contrarie alla Costituzione, e possano o meno

essere inficiate di illegittimità costituzionale, occorre esaminarle prima nel merito; il che può farsi nella discussione generale e durante l'esame dei singoli articoli.

L'onorevole Basso e poi l'onorevole Laconi hanno detto che questo disegno di legge non potrebbe essere esaminato, in quanto non esisterebbe una legislazione ordinaria che regoli tutta la materia.

LOMBARDI RICCARDO. Non questa materia!

AMBROSINI. Tutta la materia. (*Interruzioni all'estrema sinistra*). Sì, ed è da rilevare che nella Costituzione vi sono le norme fondamentali che regolano questa materia, cosicché è ovvio che soltanto discutendo nel merito il disegno di legge può vedersi se le norme in esso contenute siano o meno corrispondenti alle norme fondamentali della Costituzione. Bisogna qui attenersi alla questione e non ampliarla e confonderla con diversivi. L'onorevole Basso e l'onorevole Laconi, con la loro tesi, porterebbero a paralizzare tutta l'attività del Parlamento. (*Interruzioni all'estrema sinistra*). Ripeto che bisogna evitare i tentativi di spostare i termini della questione, la quale va esaminata dal punto di vista giuridico. Non è qui il caso di discutere se le leggi desiderate possano essere fatte in una settimana o in un mese: noi qui dobbiamo decidere se l'eccezione proposta dall'onorevole Basso sia fondata, anche in riguardo alle sue osservazioni sulla Corte costituzionale e sul referendum. Ebbene, noi diciamo di no, perché il fatto che manca la Corte costituzionale, il fatto che manca la legge sul referendum, non può portare a bloccare tutta l'attività del Parlamento, ad impedire che la rappresentanza popolare espliciti il suo diritto ed adempia al suo dovere, elaborando e adottando le leggi che ritenga necessarie.

Questa è la situazione giuridica. Quando vi sarà la legge sul referendum popolare, quando sarà istituita la Corte costituzionale, allora si avrà modo di sindacare l'attività del legislatore, ma mai di arrestarla pregiudizialmente, come pare vorrebbe farsi da parte dell'opposizione.

Riguardo al contenuto delle norme del disegno di legge in esame, va poi osservato che esse costituirebbero non un diritto eccezionale, come per combatterle e metterle in cattiva luce dice l'opposizione, ma un diritto particolare, giacché importano non tanto l'adozione di eccezioni alla regola, quanto la regolamentazione organica di situazioni particolari le quali postulano l'adozione di appropriate ed adeguate norme specificamente particolari.

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 MAGGIO 1951

L'onorevole Laconi ha anche accennato — ripetendo e ribadendo quanto aveva già detto l'onorevole Basso — al fatto che noi qui ci troveremmo di fronte ad una legge di delega, per cui dovrebbe osservarsi la norma dell'articolo 77 della Costituzione. Anche su questo punto dissenso dal loro modo di vedere, giacché nel disegno di legge in esame sono tassativamente previsti i casi di intervento, è disciplinato il potere attribuito al Governo, e sono indicate le modalità con cui questo potere potrà essere attuato.

Gli onorevoli Basso e Laconi hanno fatto ricorso ad altri argomenti che non si attengono però — io credo — alla pregiudiziale contraria alla legge specifica della quale discutiamo, sibbene al sistema stesso di molte norme della prima parte della Costituzione, come risulta da quanto l'onorevole Basso ha detto riportando le critiche che l'onorevole Calamandrei aveva fatto durante l'elaborazione della Costituzione proprio in riguardo a quelle disposizioni della prima parte, che non darebbero vita a vere e proprie norme giuridiche.

Su tale argomento, che fu molto discusso alla Costituente, non è qui il caso di soffermarci. La discussione porterebbe lontano; e, per altro, non è affatto necessaria per la risoluzione della questione specifica che ci occupa, per la risoluzione cioè della eccezione pregiudiziale sollevata dall'onorevole Basso.

Mi limiterò semplicemente ad osservare che eccessive e comunque dannose al prestigio del Parlamento sono le accuse che ad esso si fanno circa la mancata emanazione di talune leggi, pur necessarie per l'attuazione della Costituzione. Ed in proposito credo opportuno manifestare un netto dissenso riguardo alla tesi che possa la futura Corte costituzionale sindacare quello che il Parlamento non ha fatto. No: la futura Corte costituzionale non potrebbe giudicare sulla mancata attività del Parlamento. Una simile mancanza può essere grave dal punto di vista politico, ma giuridicamente non è sindacabile. Il Parlamento non può essere costretto a legiferare; soltanto il deliberato del Parlamento, la legge, può essere impugnata, quando contenga norme contrarie alla Costituzione. Sono veramente lieto di vedere il suo assenso, onorevole Costa. Un solo limite ha posto il costituente al Parlamento: quello di non dettare norme contrarie alla Costituzione. Il Parlamento può e deve esplicare il suo compito con criteri da adeguare alle sopravvenienti esigenze del paese, facendone di volta in volta la valutazione politica, della quale è nello stesso tempo arbitro, in

quanto rappresentante del popolo, e responsabile in quanto è sottoposto al suo giudizio. È questo un argomento che merita di essere ripreso. Ora non occorre svolgerlo; basta avervi accennato.

Tornando alla eccezione sollevata dall'onorevole Basso, ripetiamo che essa è in questo momento inaccettabile, giacché attiene al merito delle norme del disegno di legge in esame, le quali debbono essere esaminate per vedere se effettivamente siano, o meno, conformi alla Costituzione.

Per questa ragione voteremo contro la pregiudiziale avanzata dall'onorevole Basso. (*Vivi applausi al centro e a destra*).

SCELBA, *Ministro dell'interno*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SCELBA, *Ministro dell'interno*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'onorevole Basso, dando per dimostrato ciò che deve essere ancora dimostrato in sede di discussione del disegno di legge, e cioè che le disposizioni dello stesso disegno di legge presentato al Parlamento sarebbero di carattere eccezionale e anticostituzionale, ha proposto una pregiudiziale.

Ora, se noi dovessimo accettare una pregiudiziale di questo genere, credo che nessun disegno di legge verrebbe mai in discussione davanti al Parlamento, perché sarebbe sempre facile pregiudizialmente asserire che si tratta di disposizioni anticostituzionali. Per decidere, invece, se si tratti di disposizioni eccezionali o anticostituzionali occorre entrare nel merito delle disposizioni, e l'onorevole Basso l'ha fatto largamente, pur protestando che egli non intendeva entrare nel merito.

In sede, quindi, di discussione di merito dei singoli articoli, io mi riservo di dimostrare l'assoluta inconsistenza delle eccezioni sollevate dall'onorevole Basso. Comunque, è soltanto in sede di discussione dei singoli articoli e dopo approfondita indagine e approfondito esame che il Parlamento potrà decidere sulla costituzionalità o meno delle disposizioni.

In questo momento al Parlamento non rimane che passare alla discussione del disegno di legge. Ma poiché l'onorevole Basso ed altri colleghi della opposizione hanno ancora una volta rivolto il rimprovero che si portino davanti al Parlamento in discussione dei disegni di legge che intaccherebbero la libertà dei cittadini, mentre ancora il Parlamento non ha approvato le leggi costituzionali, io mi permetto di ricordare quello che già è stato ricordato dai colleghi onore-

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 MAGGIO 1951

voli Scalfaro e Ambrosini, e cioè che il Parlamento, almeno questo ramo del Parlamento, ha già approvato i due disegni di legge sul *referendum* e sulla Corte costituzionale. (*Commenti all'estrema sinistra*).

NENNI PIETRO. Ci ha pensato l'onorevole Fumagalli col suo emendamento a mandare all'aria tutto.

SCELBA, *Ministro dell'interno*. Questa Camera, quindi, salvo l'eventuale rinvio da parte del Senato, non dovrebbe più avere occasione di riesaminare le due questioni della Corte costituzionale e del *referendum*: anche per questo motivo, quindi, la Camera può passare legittimamente e con tranquillità all'esame di questo disegno di legge. Prego quindi la Camera di voler respingere la pregiudiziale Basso.

Di fronte, poi, alle minacce che sono state qui lanciate e che io non posso lasciar cadere senza una replica da parte mia (*Commenti all'estrema sinistra*), dirò subito che l'onorevole Laconi ha posto due problemi politici. Primo problema: perché discutere questa legge — egli ha detto — mentre il paese è chiamato a discutere intorno al problema dell'ordinamento dello Stato? Ora, anzitutto il dibattito che si svolge nel paese non riguarda l'ordinamento dello Stato, ma riguarda unicamente la rinnovazione degli amministratori comunali e provinciali. (*Commenti alla estrema sinistra*). Questo è il compito delle elezioni amministrative. Che in sede di elezioni amministrative siano stati portati, e non per colpa nostra, elementi di altro genere (*Proteste all'estrema sinistra*), ciò non muta la sostanza della finalità delle stesse elezioni, che è quella di rinnovare gli amministratori comunali e provinciali.

Ma, anche se fosse vero quanto sostiene l'onorevole Laconi, cioè che in questo momento davanti al paese si dibatte il problema politico della struttura degli organi locali, io ritengo che proprio questa discussione potrebbe divenire oggetto di dibattito nel paese, e anche questo disegno di legge potrebbe trovare il conforto della adesione del paese.

Per quanto si riferisce al fatto che la discussione di questo disegno di legge, secondo l'onorevole Laconi, potrebbe assumere toni drammatici in Parlamento e nel paese (se non ho mal compreso, l'onorevole Laconi ci ha preannunciato che la discussione di questo disegno di legge sarà condotta non soltanto con profondità di argomenti giuridici e politici, ma anche con toni drammatici che non rimarranno soltanto nell'interno del Parlamento), devo dire che la drammaticità

non sta nelle parole o nella impostazione, bensì nei fatti. Il Parlamento è chiamato a decidere su questo fondamentale problema politico: la organizzazione della sicurezza interna del paese, la quale è connessa con la sicurezza esterna.

Indubbiamente su ciò il Parlamento non è tutto concorde. Io penso però che il Parlamento proprio su alcuni punti dovrebbe essere concorde: almeno sulla esigenza di organizzare una difesa passiva del territorio contro minacce di qualsiasi genere, e sulla difesa esterna del paese. Questa materia non dovrebbe costituire oggetto di discussione, salvo che nelle modalità di attuazione e di esecuzione. Ripeto: sulla necessità di una discussione e di una decisione del Parlamento in merito ai problemi riguardanti la organizzazione della difesa esterna e della sicurezza interna del paese, che in questo momento sono intimamente legati, ritengo che non vi dovrebbe essere nessuna voce di dissenso, e vorrei augurarmi che voci di dissenso non ve ne fossero.

In quanto al merito della soluzione adottata, ho già dichiarato che siamo qui per ascoltare tutte le voci, per fugare tutte le ombre e tutti i dubbi perché intendiamo con questa legge operare per assicurare non l'interesse di un partito, ma il migliore interesse del nostro paese. (*Vivi applausi al centro e a destra*).

**Votazione segreta.**

PRESIDENTE. Comunico che sulla pregiudiziale Basso, diretta a non fare discutere dalla Camera il disegno di legge sulla difesa civile, è stata chiesta la votazione per scrutinio segreto dai deputati Lizzadri, Malagugini, Grazia, Venegoni, Walter, Sannicolò, Gullo, Lombardi Riccardo, Jotti Leonilde, Pieraccini, Bottonelli, Ferrandi, Togliatti, Nenni Pietro, Perrotti, Barontini, Jacoponi, Ingrao, Diaz Laura, Turchi, Farini e Borioni.

Indico pertanto la votazione segreta sulla pregiudiziale Basso.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE LEONE

(*Segue la votazione*).

**Presentazione di un disegno di legge.**

SCELBA, *Ministro dell'interno*. Chiedo di parlare per la presentazione di un disegno di legge.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 MAGGIO 1951

SCELBA, *Ministro dell'interno*. Mi onoro presentare, a nome del ministro dell'industria e del commercio, il disegno di legge:

« Concessione di un contributo straordinario di lire 15 milioni a favore dell'ente autonomo « Fiera di Ancora Mostra Mercato Nazionale della pesca e della caccia » con sede in Ancona ».

PRESIDENTE. Do atto della presentazione di questo disegno di legge, che sarà stampato, distribuito e trasmesso alla Commissione competente, con riserva di stabilire se dovrà esservi esaminato in sede referente o legislativa.

**Chiusura della votazione segreta.**

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la votazione segreta e invito gli onorevoli segretari a numerare i voli.

*(Gli onorevoli segretari numerano i voti).*

Comunico che la Camera non è in numero legale. Suspendo la seduta per un'ora.

*Hanno preso parte alla votazione:*

Adonnino — Alessandrini — Amadeo Ezio — Amatucci — Ambrico — Ambrosini — Angelini — Angelucci Nicola — Arcaini — Arcangeli — Armosino — Artale — Avanzini.

Babbi — Bagnera — Balduzzi — Barattolo — Barbina — Baresi — Bartole — Basso — Bayaro — Bennani — Bernardinetti — Bertola — Bettiol Giuseppe — Bianchini Laura — Biasutti — Bima — Boidi — Bonomi — Bontade Margherita — Borsellino — Bosco Lucarelli — Bucciarelli Ducci.

Cagnasso — Caiati — Calcagno — Capugni — Capua — Cara — Carcaterra — Carrignani — Caronia Giuseppe — Carratelli — Carron — Cartia — Casalnuovo — Caserta — Casoni — Cassiani — Castellarin — Castelli Avolio Giuseppe — Cavalli — Ceravolo — Chiaramello — Cimenti — Clerici — Coccia — Colasanto — Colleoni — Conci Elisabetta — Coppi Alessandro — Corbino — Cornia — Corsanego — Cortese — Cremaschi Carlo.

Dal Canton Maria Pia — De Caro Gerardo — De Caro Raffaele — De' Cocci — Delle Fave — Delli Castelli Filomena — De Martino Alberto — De Martino Carmine — De Meo — De Michele — De Palma — Diecidue — Donatini.

Ermini.

Fabriani — Facchin — Fadda — Fanelli — Farinet — Fascetti — Fassina — Federici Agamben Maria — Ferrarese — Ferrario Celestino — Ferraris Emanuele — Ferreri — Fina — Franceschini — Franzo — Fumagalli — Fusi.

Galto — Gennai Tonietti Erisia — Geraci — Germani — Geuna — Giannini Guglielmo — Giordani — Giulietti — Giuntoli Grazia — Gonella — Gorini — Gotelli Angela — Guadalupi — Guariento — Guerrieri Emanuele — Guerrieri Filippo — Guggenberg — Gui — Guidi Cingolani Angela Maria.

Helper.

Jervolino Angelo Raffaele — Jervolino De Unterrichter Maria.

Larussa — Latanza — Latorre — Lazzari — Lo Giudice — Lombardi Ruggero — Lombardi Colini Pia — Lombardini — Lombardi Pietro — Longhena — Longoni — Lucifredi — Lupis.

Malvestiti — Mannironi — Manuel-Gismondi — Marazzina — Marengi — Martinelli — Martino Edoardo — Martino Gaetano — Mastino Gesumino — Mastino del Rio — Mattarella — Maxia — Mazza Crescenzo — Meda Luigi — Melloni Mario — Menotti — Merloni Raffaele — Micheli — Migliori — Molinaroli — Momoli — Mondolfo — Monterisi — Moro Aldo — Moro Francesco — Moro Gerolamo Lino — Murgia.

Negrari — Nicotra Maria — Nitti — Notarianni — Numeroso.

Pacati — Paganelli — Palenzona — Parente — Pastore — Pecoraro — Perrone Capano — Pertusio — Petrone — Petrucci — Piasenti Paride — Piccioni — Pietrosanti — Ponti — Preti.

Quarello — Quintieri.

Raimondi — Rapelli — Reggio D'Acì — Repposi — Rescigno — Resta — Riccio Stefano — Riva — Rivera — Rocchetti — Russo Carlo — Russo Perez.

Saggini — Sallis — Sampietro Umberto — Scaglia — Scalfaro — Scelba — Schiratti — Sciaudone — Scoca — Segni — Semeraro Gabriele — Simonini — Sodano — Spataro — Spoleti — Stella — Storchi — Sullo.

Tambroni — Tanasco — Taviani — Teranova Raffaele — Titomanlio Vittoria — Tomba — Tonengo — Tosato — Tozzi Condivi — Tremelloni — Trimarchi — Troisi — Tudisco — Tupini — Turco Vincenzo — Turaturi.

Valsecchi — Veronesi — Viale — Vicentini Rodolfo — Vocino.

Zerbi.

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 MAGGIO 1951

*Sono considerati astenuti a norma dell'articolo 95 del Regolamento:*

Barontini — Borioni — Bottonelli.  
Diaz Laura.  
Farini — Ferrandi.  
Grazia — Gullo.  
Ingrao — Iotti Leonilde.  
Jacoponi.  
Lizzadri — Lombardi Riccardo.  
Malagugini.  
Nenni Pietro.  
Perrotti — Pieraccini.  
Sannicolò.  
Togliatti — Turchi Giulio.  
Venegoni.  
Walter.

*Sono in congedo:*

Mattei.  
Stagno d'Alcontres.

*In missione:*

Chiostergi.  
Giacchero.  
Montini.  
Treyes.

*(La seduta, sospesa alle 18,20, è ripresa alle 19,20).*

### Votazione segreta.

PRESIDENTE. I presentatori mantengono la richiesta di scrutinio segreto sulla pregiudiziale Basso?

LIZZADRI. Sì, signor Presidente.

PRESIDENTE. Indico la votazione segreta sulla pregiudiziale Basso, diretta a non fare discutere dalla Camera il disegno di legge sulla difesa civile.

*(Segue la votazione).*

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

*(Gli onorevoli segretari numerano i voti).*

Comunico che la Camera non è in numero legale per deliberare. La seduta è sciolta. La Camera è riconvocata per le ore 16 di domani con il medesimo ordine del giorno.

*Hanno preso parte alla votazione:*

Adonnino — Alessandrini — Almirante — Amadeo Ezio — Amatucci — Ambrico — Ambrosini — Angelini — Angelucci Nicola — Arata — Arcaini — Arcangeli — Armosino — Artale.

Babbi — Balduzzi — Barbina — Baresi — Bartole — Bavaro — Bernardinetti — Bertola — Bettiol Giuseppe — Biagioni — Bianchini Laura — Biasutti — Bima — Bontade Margherita — Borsellino — Bucciarelli Ducci — Burato.

Cagnasso — Caiati — Calcagno — Camposarcuno — Cappugi — Carcaterra — Carignani — Caronia Giuseppe — Caroniti Filadelfio — Carratelli — Cartia — Caserta — Casoni — Cassiani — Castellarin — Cavalli — Ceravolo — Chatrian — Chiamarello — Chiarini — Cifaldi — Cimenti — Colasanto — Colleoni — Concetti — Conci Elisabetta — Coppi Alessandro — Corbino — Cornia — Corsanego — Cortese — Cremaschi Carlo.

Dal Canton Maria Pia — De Caro Raffaele — Delle Fave — De Martino Carmine — De Meo — De Michele — De Palma — Diecidue — Di Leo.

Ermini.

Fabriani — Fadda — Fanelli — Farinet — Fascetti — Fassina — Ferrarese — Ferrario Celestino — Ferraris Emanuele — Ferreri — Fina — Franceschini — Franzo — Fumagalli — Fusi.

Gabrieli — Galati — Gatto — Gennai Tonietti Erisia — Germani — Geuna — Giannini Guglielmo — Giordani — Gorini — Gotelli Angela — Guariento — Guerrieri Emanuele — Guerrieri Filippo — Gui — Guidi Cingolani Angela Maria.

Helper.

Jervolino Angelo Raffaele — Jervolino De Unterrichter Maria.

Latanza — Lazzati — Lecciso — Lo Giudice — Lombardi Carlo — Lombardi Ruggero — Lombardi Colini Pia — Lombardo Ivan Matteo — Lombardi Pietro — Longhena — Longoni — Lucifredi.

Mannironi — Manuel-Gismondi — Mazzazina — Marconi — Marengi — Marotta — Martinelli — Martino Gaetano — Marzarotto — Mastino Gesumino — Mastino del Rio — Mattarella — Maxia — Mazza Crescenzo — Meda Luigi — Melloni Mario — Menotti — Merloni Raffaele — Micheli — Migliori — Molinaroli — Momoli — Monterisi — Monticelli — Moro Aldo — Moro Francesco — Murgia.

Negrari — Notarianni — Numeroso.

Pacati — Paganelli — Pagliuca — Palenzona — Parente — Pertusio — Petrucci — Piasenti Paride — Piccioni — Pierantozzi — Pietrosanti — Poletto — Ponti — Preli — Pugliese.

Quarello — Quintieri.

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 MAGGIO 1951

Raimondi — Repossi — Rescigno — Riccio Stefano — Riva — Rivera — Roberti — Rocchetti — Roselli — Russo Carlo.

Saggin — Sailis — Salizzoni — Sampietro Umberto — Scaglia — Scalfaro — Scelba — Schiratti — Scoca — Scotti Alessandro — Sedati — Segni — Semeraro Gabriele — Simonini — Sodano — Spiazzi — Spoleti — Stella — Sullo.

Tanasco — Targetti — Terranova Raffaele — Titomanlio Vittoria — Tomba — Tommasi — Tonengo — Tremelloni — Tudisco — Turnaturi.

Valsecchi — Veronesi — Viale — Vicentini Rodolfo — Vigo — Vocino — Volgger. Zaccagnini Benigno — Zerbi.

*Sono considerati astenuti a norma dell'articolo 95 del Regolamento:*

Barontini — Borioni — Bottonelli.

Diaz Laura.

Farini — Ferrandi.

Grazia — Gullo.

Ingrao — Iotti Leonilde.

Jacoponi.

Lizzadri — Lombardi Riccardo.

Malagugini.

Nenni Pietro.

Perrotti — Pieraccini.

Sannicolò.

Togliatti — Turchi Giulio.

Venegoni.

Walter.

*Sono in congedo:*

Mattei.

Stagno d'Alcontres.

*In missione:*

Chiostergi.

Giacchero.

Montini.

Treves.

**La seduta termina alle 19,40.**

*Ordine del giorno per la seduta di domani.*

*Alle ore 16:*

1. — *Discussione del disegno di legge:*

Disposizioni per la protezione della popolazione civile in caso di guerra o di calamità (Difesa civile). (Urgenza). (1593). — *Relatori:* Sampietro Umberto, per la maggioranza; Gullo, Carpano Maglioli e Nasi, di minoranza.

2. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Costituzione e funzionamento degli organi regionali. (Urgenza). (211). — *Relatori:* Migliori, Lucifredi, Resta e Russo.

3. — *Discussione dei disegni di legge:*

Norme per l'elezione dei Consigli regionali. (986). — *Relatori:* Lucifredi, per la maggioranza, e Vigorelli, di minoranza;

Ratifica dell'Accordo in materia di emigrazione concluso a Buenos Aires, tra l'Italia e l'Argentina, il 26 gennaio 1948. (Approvato dal Senato). (513). — *Relatore* Repossi.

4. — *Discussione della proposta di legge:*

COLI: Norme per la rivalutazione delle rendite vitalizie in denaro. (766). — *Relatore* Lecciso.

5. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Riordinamento del Tribunale supremo militare. (248). — *Relatori:* Leone Giovanni e Carignani.

6. — *Seguito della discussione della mozione degli onorevoli Laconi ed altri.*

---

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO DEI RESOCONTI

Dott. ALBERTO GIUGANINO

---

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI