

Il ministro sotto accusa

Il dibattito parlamentare sulla messa in stato d'accusa dell'ex ministro sen. Trabucchi e la votazione che lo ha concluso segnano una tappa importante negli sviluppi della nostra lotta politica. Per la prima volta la DC si è trovata completamente isolata, di fronte a uno schieramento che ha visto riuniti tutti i partiti rappresentati in Parlamento. E, anche se qualche anima pietosa ha passato sotto banco qualche decina di voti ai democristiani, perché non si raggiungesse il *quorum* previsto dal regolamento per il deferimento del sen. Trabucchi alla Corte costituzionale, i 461 voti favorevoli a tale deferimento, in confronto ai 440 contrari, hanno un chiaro significato di disapprovazione, sia per l'ex ministro, sia per il suo partito, che con tanto sconsigliato accanimento ne ha preso le difese. La DC farà bene a procedere a un severo esame di coscienza. La sua situazione di isolamento di fronte ad altri partiti e all'opinione pubblica è particolarmente significativa, nel momento in cui si sta aprendo una fase di intensa attività politica, contrassegnata da congressi di grandi partiti. Ma queste brevi note non sono destinate a illustrare il significato politico di un episodio, che altri commenterà con una conoscenza dei fatti preclusa a chi si trova in un luogo di villeggiatura a godersi le vacanze. Qui vorremmo piuttosto segnalare alcuni aspetti costituzionali e amministrativi della vicenda, rispetto ai quali questa non può considerarsi chiusa.

Come i lettori sanno, la necessità della maggioranza assoluta dei membri del Parlamento, per la messa in stato d'accusa dei ministri, non è richiesta dalla Costituzione o da una legge costituzionale, ma dal regolamento interno adottato dalle Camere nel 1961. La legittimità costituzionale nella norma regolamentare che esige una maggioranza qualificata per il deferimento alla Corte costituzionale dei ministri è stata contestata nel corso del dibattito parlamentare. La tesi della illegittimità è stata sostenuta in modo convincente dall'on. Bozzi; Alessandro Galante Garrone vi si è associato con una rigorosa argomentazione ne *La Stampa* del 22 luglio. Spiace che l'on. Bucciarelli Ducci, al quale abbiamo sempre riconosciuto la dignità e la imparzialità con le quali egli esercita le sue funzioni presidenziali, abbia preteso di chiudere la discussione in proposito, con una sua dichiarazione che esorbita dai suoi poteri e che non può avere tale efficacia.

Perché la questione non è affatto chiusa, se è vero che la norma regolamentare la quale prescrive una maggioranza qualificata per il deferimento alla Corte costituzionale è illegittima, il sen. Trabucchi deve considerarsi messo in stato d'accusa con una maggioranza di 461 voti su 902 presenti. E sarebbe una grave violazione dell'ordine giuridico che il sen. Trabucchi, validamente messo in stato d'accusa dal Parlamento, non fosse giudicato. A chi spetta la parola, in questa situazione? Alla Corte costituzionale. Ma non alla Corte costituzionale in sede di giudizio di legittimità costituzionale del regolamento interno delle Camere. I regolamenti delle Camere parlamentari non sono leggi e ad essi non si estende quindi il giudizio di legittimità costituzionale, previsto appunto per le leggi. D'altronde, quale potrebbe essere il giudice competente per sollevare la questione e sottoporla alla Corte costituzionale? E potrebbe un qualsiasi giudice, diverso dalla Corte costituzionale, prendere in esame una questione di legittimità di un regolamento interno delle Camere, nonostante il divieto di sindacato dei cosiddetti *interna corporis*. L'iniziativa spetta invece alla Corte costituzionale, quale organo competente a giudicare delle responsabilità dei ministri. L'unica condizione per l'esercizio, da parte della Corte, di questa sua funzione è una deliberazione di messa in stato d'accusa da parte delle Camere, in seduta comune. Ma chi è competente ad accertare l'esistenza di un valido atto di messa in stato d'accusa se non il giudice chiamato a pronunciarsi sulla responsabilità dell'accusato? Non è forse ogni giudice competente a riconoscere se sussistano i presupposti per l'esercizio della sua funzione?

La soluzione, allora, ci pare facile. Si convochi la Corte, nella composizione prevista per i giudizi a carico dei ministri; si richiedano al magistrato gli atti e al Parlamento i verbali delle sedute a Camere riunite. Quindi, giudichi la Corte se esista o meno un valido atto di messa in stato d'accusa. Per emettere questo giudizio, la Corte dovrà anche pronunciarsi sulla legittimità della norma regolamentare che prescrive una maggioranza qualificata. Se la riterrà illegittima, non procederà a una dichiarazione di illegittimità costituzionale, come farebbe per una legge, ma la disapplicherà, in base a un principio generale che vieta a qualsiasi giudice di tener conto degli atti illegittimi quando l'accertamento della illegittimità non sia attribuito alla competenza di un altro organo. Per la Corte

costituzionale non vale l'esclusione del sindacato sugli *interna corporis*: a questo proposito, si è già verificato un conflitto tra la Corte e la Camera dei deputati, e, se quest'ultima si è ribellata al tentativo della Corte di sindacare il regolare svolgimento dei suoi lavori, la Corte, da parte sua, non ha rinunciato alle proprie prerogative.

Sappiamo che, per questa via, potrà sorgere una controversia, grave e delicata, fra supremi organi dello Stato. Ma l'osservanza del nostro ordinamento costituzionale è un'esigenza inderogabile. Quando le questioni nascono, non è possibile ignorarle. Il silenzio della Corte costituzionale, in queste condizioni, sarebbe già un precedente, e un cattivo precedente, per la vita delle nostre istituzioni.

L'altro punto che queste note intendono toccare è quello della connessione che si è voluto vedere tra il caso Trabucchi e alcuni grossi problemi di riforma costituzionale e di politica legislativa, dei quali anche noi che ci raccogliamo intorno a questo giornale e intorno al *Movimento Salvemini* ci siamo recentemente occupati. Così che, le dichiarazioni e i discorsi che si sono fatti in questa occasione, ci hanno in qualche modo chiamati in causa. Ma respingiamo recisamente questa chiamata di correo.

Nel convegno su "Lo sperpero del pubblico denaro", svoltosi il 29 e il 30 maggio scorsi, appunto per iniziativa del *Movimento Salvemini*, ci siamo occupati di alcuni aspetti della nostra vita amministrativa, che scandali e processi sono venuti mettendo in luce. Uno dei fili conduttori del nostro discorso era questo: che molti dei nostri guai dipendono dall'arretratezza e dalla oscurità della nostra legislazione, la quale, determinando la necessità di deviazioni e di poco ortodossi accorgimenti, crea le condizioni più favorevoli all'abuso e all'arbitrio. E non esitavamo a dire che un pubblico amministratore non dovrebbe mai essere posto di fronte al dilemma, se violare la legge o rinunciare a esercitare le sue funzioni in modo utile per il pubblico interesse.

Sapevamo di dire cose pericolose, ma non avremmo mai immaginato di sentire, a così breve distanza di tempo, riecheggiare quei motivi, in condizioni e per fini così diversi da quelli che noi tenevamo presenti nei nostri discorsi. Il sen. Trabucchi ha creduto di concedere, prima del dibattito parlamentare, un'intervista a un settimanale, e in questa occasione, egli ha fatto dichiarazioni piuttosto sorprendenti. Egli, innanzi tutto, ha riconosciuto di essere andato, nell'affare dei tabacchi messicani, "al di là della legge", ma ha rivendicato a un ministro il diritto di andare perfino contro la legge, quando l'interesse pubblico lo richieda. Anche gli amici personali del sen. Trabucchi si sono accorti che egli le aveva dette grosse e hanno voluto giustificare i suoi eccessi verbali con quelle doti di ingenuità e di sincerità che sarebbero fra le sue doti umane più apprezzabili.

Senonché, qui non stiamo parlando di un vecchio zio o di un vecchio amico di famiglia, al quale, conoscendo il suo buon cuore, si perdonano tutte le bizzarrie; stiamo parlando di un ministro. E a un ministro non può essere consentito, neppure se egli è un amabile personaggio, di avere idee così profondamente errate e così pericolose sulle sue funzioni. Che un ministro possa violare la legge ogni qual volta il pubblico interesse lo richieda, è qualcosa di totalmente estraneo a uno Stato di diritto e, tanto più, a uno Stato democratico. I nostri ordinamenti conoscevano una figura di altro politico, sottratto al sindacato di qualsiasi giudice. Per parte nostra, riteniamo che l'atto politico, così inteso, non sia compatibile con il nostro attuale ordinamento costituzionale. Ma comunque atto politico era quello che tendeva alla tutela dei supremi interessi del paese, in modo da giustificare il richiamo al *salus rei publicae suprema lex*.

E' strano che il sen. Trabucchi non abbia visto la sproporzione, non soliamo sul piano giuridico, ma anche su quello del buon senso, fra la gravità del principio da lui enunciato e le modeste distorsioni del caso di cui egli era protagonista. Se, in occasione di un disastro quale quello del Vajont, il governo, per fare arrivare più sollecitamente i soccorsi alle popolazioni, fosse incorso in qualche modesta violazione di legge, non ne avremmo tratto dei principi, ma avremmo compreso e giustificato il suo comportamento. Ma se bastano i danni arrecati dalla peronospera ai campi di tabacco di un onorevole democristiano perché un ministro possa violare la legge, come dovremmo classificare il tipo di Stato in cui viviamo?

Sia ben chiaro che cose di questo genere non ne abbiamo mai dette. Abbiamo detto che le leggi, quando ci sono, vanno osservate; ma che, se sono cattive oggi o se sono superate dagli sviluppi della realtà, vanno riformate. Ciò che non ha nulla a che fare con le teorie politico-costituzionali del sen. Trabucchi.

Dobbiamo soggiungere che il caso del sen. Trabucchi non è, d'altro lato, uno di quelli che valgono a porre in rilievo lacune o difetti della legislazione.

Che cosa si rimprovera al sen. Trabucchi? Di essersi valso di un espediente, quale una concessione per coltivazione di tabacco all'estero - provvedimento non soltanto non previsto dalla nostra legge, sen. Trabucchi, ma in pieno contrasto con essa - per consentire a un concessionario di rifarsi dei danni subiti a causa della peronospera che aveva colpito le sue colture in Italia; e, per di più, di avere adottato questo provvedimento di suo arbitrio, contro il potere degli organi individuali e collegiali dell'Amministrazione. Ebbene, quali sono le disposizioni di legge che urge riformare, perché i successori del sen. Trabucchi possano seguire il suo esempio, senza avere il disturbo di un dibattito parlamentare sulle loro responsabilità?

Si deve forse consentire, in via ordinaria, all'Amministrazione dei monopoli di rilasciare concessioni per la coltivazione di tabacco all'estero? Quale senso avrebbe una riforma siffatta? Il monopolio è, istituzionalmente, inevitabilmente, limitato al territorio della Repubblica; fuori di questo, non si può parlare né di monopolio, né di concessioni. E quali mezzi di controllo avrebbe l'Amministrazione per garantirsi dell'adempimento degli obblighi gravanti sul concessionario in territorio estero? Se occorre importare tabacco dall'estero, lo si importa, mediante contratti di diritto privato, alle condizioni del mercato internazionale. Questo è il sistema legislativo in vigore, e non si vede perché lo si dovrebbe mutare.

Oppure si vuole dare alla pubblica amministrazione, in via generale, la facoltà di concedere indennizzi o contributi a coloro che siano danneggiati da calamità naturali? Nessuno lo può desiderare.

I casi in cui lo Stato interviene a favore di popolazioni o di cittadini colpiti da eventi naturali sono previsti dalla legge. In mancanza di una legge generale, interviene il Parlamento con leggi speciali, con le quali stabilisce quanto e come si debba spendere. In uno Stato ben ordinato non si può fare diversamente.

Dove poi il sen. Trabucchi si è posto in contrasto, non soltanto con principi di buona amministrazione generalmente riconosciuti, se non osservati, ma anche con il senso di ogni possibile riforma del nostro sistema di governo, è nel rifiutarsi di tener conto del parere della burocrazia, nel dispensare il consiglio di amministrazione dalla responsabilità di un giudizio, nell'ergersi a solo arbitro di una decisione che riguardava un caso singolo e persone determinate. Questa concezione personalistica del potere deve essere soprattutto combattuta. Se una riforma si deve fare è precisamente nel senso di esonerare il ministro dalla massa delle decisioni su casi singoli, per riservargli funzioni di elaborazione di una politica amministrativa generale e di controllo sulla sua attuazione.

Queste le cose che avevamo detto in occasione del nostro convegno e che ci fanno trovare, anche sotto questo aspetto, in deciso contrasto con i difensori dell'on. Trabucchi.

Si apprende ora la notizia della formazione di una commissione ministeriale per lo studio dei rapporti tra classe politica e burocrazia. Se si farà sul serio, nessuno più lieto di noi. Ma si avverte anche che il lavoro di questa commissione non deve interferire con i lavori della riforma burocratica, ormai giunti a compimento. E questo è un non senso, perché i rapporti tra classe politica e burocrazia non si regolano se non agendo sulla posizione e sulle responsabilità, dei governanti, da una parte, dei funzionari dall'altra. Ma non è da escludere che, se i buoni propositi non verranno meno, si trovi, strada facendo, il modo di collegare i due problemi.

Leopoldo Piccardi