

ASSEMBLEA COSTITUENTE

COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

SECONDA SOTTOCOMMISSIONE

34.

RESOCONTO SOMMARIO

DELLA SEDUTA DI MARTEDÌ 22 OTTOBRE 1946

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **TERRACINI**

INDICE

	<i>Pag.</i>
Organizzazione costituzionale dello Stato	
<i>(Seguito della discussione)</i>	399
PRESIDENTE - PERASSI - CAPPI - LUSSU	
- LACONI - EINAUDI - FUSCHINI -	
MORTATI. <i>Relatore</i> - NOBILE - UBERTI	
- MANNIRONI - LA ROCCA - CONTI,	
<i>Relatore</i> - LAMI STARNUTI - TOSATO -	
PICCIONI - PORZIO - VANONI - FABBRI	
- LEONE GIOVANNI - AMBROSINI.	

La seduta comincia alle 16.15.

**Seguito della discussione
sull'organizzazione costituzionale dello Stato.**

PRESIDENTE fa presente che la Sottocommissione deve pronunciarsi su una questione pregiudiziale sollevata dall'onorevole Lussu alla fine della precedente seduta, circa la proposta dell'onorevole Perassi di demandare l'elezione di 15 membri della seconda Camera alla Camera dei Deputati od all'Assemblea nazionale. L'onorevole Lussu ha osservato che tale proposta urta contro il principio, già accolto dalla Sottocommissione, che l'elezione della seconda Ca-

mera debba avvenire soltanto su base regionale, mentre la prima Camera e l'Assemblea nazionale rappresentano collegi a base nazionale, ed ha affermato l'impossibilità di procedere alla votazione di una tale proposta, a meno che, dichiarata nulla la decisione già presa circa l'elezione della seconda Camera, tale elezione venga ora impostata su una nuova base.

PERASSI osserva che il principio per cui la seconda Camera deve essere eletta su basi regionali, votato quando in seno alla Sottocommissione si dibattevano altri problemi di grande importanza, non deve essere, a suo parere, interpretato in modo così rigoroso come vorrebbe l'onorevole Lussu. Ritiene che l'elezione di un piccolo numero di membri della seconda Camera da parte di un organo collegiale, come è la Camera dei Deputati o l'Assemblea nazionale, non possa vulnerare il concetto, già accolto dalla Sottocommissione, di dare rilievo nella formazione della seconda Camera al carattere regionale.

CAPPI rileva che, se la scelta dei 15 membri fosse demandata per cooptazione alla stessa seconda Camera, la quale è eletta su basi regionali, il principio ricordato dall'onorevole Lussu non verrebbe vulnerato.

PRESIDENTE rileva che l'osservazione dell'onorevole Cappi è prematura, in quanto la proposta in discussione in questo momento è quella dell'onorevole Perassi. Quell'osservazione potrebbe avere un fondamento qualora la Sottocommissione si orientasse in senso favorevole alla cooptazione.

LUSSU insiste sulla pregiudiziale da lui prospettata, in quanto ritiene che l'accoglimento della proposta dell'onorevole Perassi, che renderebbe necessaria una revisione molto profonda e dettagliata di tutta la questione, capovolgerebbe uno dei principi fondamentali su cui si è basata la struttura della seconda Camera.

LACONI si associa alle osservazioni dell'onorevole Lussu, ed aggiunge di non essere favorevole alla proposta dell'onorevole Perassi, non solo perché essa è contraria alla deliberazione già votata dalla Sottocommissione, secondo la quale la seconda Camera deve essere costituita su basi regionali, ma anche perché avrebbe dovuto essere presentata quando si discuteva della composizione e delle basi da dare alla seconda Camera.

PERASSI fa presente che il sistema da lui proposto è stato accolto da molte costituzioni. Cita ad esempio quella recentissima francese, che prevede l'elezione di 50 consiglieri della Repubblica da parte della prima Camera; ed aggiunge che tale numero era nel progetto iniziale di 42 membri, e fu portato a 50 durante la discussione, su proposta di un Deputato il quale fece osservare che, con un numero più elevato di membri, sarebbe stato possibile ammettere nell'Assemblea una rappresentanza dei francesi residenti nel Marocco.

Chiarisce che l'accoglimento della sua proposta potrebbe dare — a somiglianza di quanto è stato deciso in Francia — la possibilità al Parlamento nazionale di chiamare nel suo seno qualche esponente degli italiani all'estero, che devono essere considerati, anche sotto questo aspetto, alla stessa stregua di quelli abitanti in Patria. Fa presente che in tal modo sarebbe anche possibile risolvere il vecchio problema della rappresentanza degli italiani all'estero, a proposito del quale erano stati già compiuti studi concreti, che però non avevano potuto trovare pratica attuazione per la evidente difficoltà, anche di ordine internazionale, di organizzare elezioni politiche fra italiani in territorio straniero.

LACONI osserva anzitutto all'onorevole Perassi che non è il caso di mettere sullo

stesso piano la seconda Camera francese e la seconda Camera italiana, perché hanno una fisionomia diversa. Rileva poi che dal momento che gli italiani all'estero sono nella massima parte già eleggibili, sarebbe interessante — se mai — farli intervenire come elettori della seconda Camera. Ritiene infine sproporzionata una rappresentanza in seno alla seconda Camera di 15 italiani nati e residenti all'estero, i quali sono in certo modo fuori del corpo vivo della Nazione.

PERASSI fa presente che gli italiani nati e residenti all'estero non sono eleggibili.

LUSSU, a parte il fatto che non è possibile paragonare l'emigrazione francese (costituita di ceti dirigenti, i quali hanno grande importanza nella vita coloniale francese) con quella italiana (che è esclusivamente di lavoratori), osserva che sarà sempre possibile includere tale rappresentanza in seno alla prima Camera, facendo iscrivere degli italiani residenti all'estero nelle liste dei vari partiti.

Fa poi presente un altro lato della questione, e cioè che l'emigrazione deve essere difesa con azione costante di Governo, con la politica del lavoro, con la politica diplomatica, e non consacrando nella Costituzione il principio della sua rappresentanza in seno al Parlamento. Di più: una affermazione di questo genere darebbe la possibilità di trovar posto nel Parlamento a rappresentanti di zone facenti parte, un tempo, del territorio dello Stato italiano, i quali potrebbero far sorgere, attraverso una violenta azione politica, contrasti tali da rendere meno facile l'opera del Ministero degli esteri, specialmente in questo periodo, che potrà durare oltre un quarto di secolo, estremamente delicato dal punto di vista internazionale, in cui ci si deve guardare dall'esperare o dal guastare la sapiente e paziente opera che il Governo sta compiendo per il rinnovamento e la riconquista delle posizioni perdute.

EINAUDI dichiara di votare a favore della proposta dell'onorevole Perassi, in quanto ritiene che, accanto al sistema fondamentale di elezione a base regionale, possa trovar posto in misura infinitamente minore un sistema diverso.

L'unico elemento di carattere regionale che si è ammesso nel sistema di elezione della seconda Camera è, a suo parere, quello che stabilisce un numero fisso minimo di membri per ogni regione, il quale tende ad impedire che le regioni più grandi sopra-

facciano quelle più piccole. Ora, la cooptazione di un ristretto numero di rappresentanti da parte della stessa seconda Camera non può far variare in modo sensibile quell'unico elemento di regionalità; in ogni caso tale elemento, anziché attenuato, ne risulterà accentuato, in quanto che nel Senato avranno un peso maggiore — rispetto a quello che loro spetterebbe in rapporto alla popolazione — le regioni meno popolose, le quali, nella cooptazione dei 15 membri, potranno influire più di quanto non avrebbero potuto se si fossero seguiti altri sistemi.

PRESIDENTE avverte che, anzitutto, si deve decidere sulla proposta pregiudiziale dell'onorevole Lussu, secondo la quale la formula dell'onorevole Perassi non può essere presa in considerazione, perché contraria alla decisione già presa dalla Sottocommissione, che pone le regioni a base della struttura della seconda Camera. Mette quindi ai voti la pregiudiziale Lussu.

(Con 12 voti favorevoli e 12 contrari, non è approvata).

Pone ai voti la proposta Perassi, secondo cui una parte dei membri della seconda Camera dovrebbe essere nominata dalla prima Camera o dall'Assemblea nazionale.

(Con 12 favorevoli e 12 contrari, non è approvata).

FUSCHINI ritiene, in via pregiudiziale, che non si possa prendere alcuna decisione in merito al sistema elettorale da adottare per la nomina dei membri della seconda Camera, se prima non si decide su quello per l'elezione dei deputati alla prima Camera, che la Sottocommissione ha lasciato in sospeso.

PRESIDENTE fa presente che sembrò opportuno rinviare la questione per avere la possibilità di esaminare contemporaneamente i modi di elezione della prima e della seconda Camera.

MORTATI, *Relatore*, ricorda che il problema era quello di stabilire quali principi fondamentali si sarebbero dovuti inserire nella Costituzione. Ritiene che anche per il Senato si presenti ora lo stesso quesito.

PRESIDENTE ricorda che — parlandosi del sistema elettorale da adottare per la prima Camera — la discussione era sorta e la sospensiva fu decisa in relazione alla proposta di includere nella Costituzione il concetto che la votazione dovesse essere fatta col sistema proporzionale. Osserva in proposito che il fatto che la proposta del-

l'onorevole Mortati indichi come sistema elettorale quello maggioritario fa ritenere che anch'egli sia del parere che questa indicazione debba essere inclusa nella Costituzione.

MORTATI, *Relatore*, prospetta l'opportunità — trattandosi, nel caso del Senato, di un'elezione di secondo grado — di attendere la determinazione del sistema elettorale delle Assemblee regionali. Ritiene poi che si possa affidare l'esame di questo problema nella sua integrità ad un piccolo Comitato.

NOBILE pensa, invece, che si possa decidere sul sistema elettorale per ambedue le Camere, indipendentemente dal sistema che si riterrà opportuno adottare per le Assemblee regionali.

PRESIDENTE pone ai voti la proposta dell'onorevole Mortati di rinviare ogni decisione sulla inclusione o meno nel testo costituzionale di ulteriori specificazioni circa il sistema elettorale da adottare per la prima e per la seconda Camera, fino a quando non sarà affrontato e risolto il problema della formazione delle Assemblee regionali.

(È approvata).

MORTATI, *Relatore*, domanda se si ritenga che l'iniziativa delle leggi elettorali spetti all'Assemblea Costituente o al Governo. A suo parere, spetterebbe all'Assemblea, in quanto si tratta di legge complementare della Costituzione.

PRESIDENTE ritiene che il progetto di legge elettorale debba essere elaborato dal Governo e trasmesso all'Assemblea Costituente per il relativo esame. Ad ogni modo, è del parere che, se mai, potrebbe l'Assemblea Costituente rivendicare nei confronti del Governo tale facoltà, ma non la Sottocommissione. Non crede, comunque, sia il caso di soffermarsi ora su questo problema.

MORTATI, *Relatore*, quanto alla durata della seconda Camera — problema che ancora non è stato esaminato — sarebbe favorevole alla contemporaneità dell'inizio e della fine della prima e della seconda Camera; ma, poiché dubita che col sistema elettorale a doppio grado possano sorgere gravi inconvenienti, nel senso che i consigli comunali o regionali potrebbero effettuare queste elezioni quando stanno per terminare il loro mandato, il che comprometterebbe notevolmente il carattere rappresentativo della seconda Camera, suggerisce come correttivo la rinnovazione periodica frequente dei de-

putati alla seconda Camera. Propone quindi la seguente formulazione:

« I membri della seconda Camera durano in carica 6 anni (salvo i casi di scioglimento della Camera stessa) e sono rinnovabili ogni due anni per un terzo. La rinnovazione avrà luogo per sorteggio per ciascuna regione e per ognuno dei due gruppi di membri di ogni regione ».

FUSCHINI osserva che la rinnovazione periodica di una parte della seconda Camera dovrebbe rispondere allo scopo di assicurare alla rappresentanza legislativa del Paese una evoluzione graduale che accompagni quella politica della Nazione. Quindi, tralasciando di considerare i casi eccezionali in cui eventualmente si imponga la necessità dello scioglimento totale della seconda Camera, pensa che le date del rinnovamento parziale dovrebbero essere armonizzate con quelle delle elezioni politiche e delle elezioni amministrative, in modo da non dover procedere alle tre elezioni (amministrative e politiche per la prima e la seconda Camera) in un breve spazio di tempo, ad esempio nello stesso anno.

Riconosce l'opportunità — essendosi stabiliti quattro anni di durata per i consigli comunali e cinque per la Camera dei deputati — di stabilire una durata di 6 anni per la seconda Camera, ma rileva che la rinnovazione di questa per un terzo ogni due anni determinerebbe una situazione complessa, nella quale potrebbe verificarsi la coincidenza delle tre elezioni nel medesimo anno.

È pertanto d'avviso che la rinnovazione debba avvenire ogni tre anni per metà del numero dei componenti la seconda Camera.

EINAUDI pensa che una rinnovazione biennale determinerebbe una evoluzione continua di deputati della seconda Camera, che potrebbe compromettere quel carattere di stabilità che le è proprio e che le consente di acquistare la pratica legislativa necessaria alla revisione tecnica dei provvedimenti approvati dalla prima Camera.

Gradirebbe poi avere chiarimenti in merito allo scioglimento completo della seconda Camera.

MORTATI, *Relatore*, non si nasconde che lo scioglimento totale dell'Assemblea, che dovrebbe verificarsi soltanto in casi eccezionali, rappresenta sotto molti aspetti un'anomalia, se riferita ad un'Assemblea la cui principale caratteristica deve essere quella della continuità. Ad ogni modo, si

tratta di vedere in quali condizioni possa essere disposto lo scioglimento generale, sempre che la Sottocommissione entri nell'ordine di idee di prendere in considerazione questa ipotesi.

UBERTI si dichiara contrario ad una rinnovazione parziale della seconda Camera affidata esclusivamente all'estrazione a sorte, dalla quale potrebbe risultare alterato quell'equilibrio politico che si vuole mantenere anche a questa Assemblea; ed aggiunge che in tal modo si verrebbero a scardinare le basi teoriche e pratiche su cui poggia il sistema elettorale proporzionale.

Propone la seguente formula: « Il Senato sarà rinnovato entro sei mesi dalla rinnovazione dei consigli regionali e dei consigli comunali ».

NOBILE è contrario alla rinnovazione parziale della seconda Camera, perché con l'estrazione a sorte dei membri da dichiarare decaduti si ammetterebbe implicitamente l'accettazione del sistema del collegio uninominale.

MANNIRONI, pur essendo d'accordo sui concetti contenuti nella proposta dell'onorevole Mortati, riterrebbe opportuno rinviare la discussione a quando la Sottocommissione avrà deciso la durata dell'Assemblea regionale.

LA ROCCA è contrario sia alla proposta del rinnovamento parziale della seconda Camera — che ritiene non corrisponda allo scopo che i proponenti intendono raggiungere, quello cioè di far sì che la composizione della seconda Camera aderisca sempre alla volontà del corpo elettorale — sia all'altra di accordare alla seconda Camera una durata maggiore di quella della prima, perché assemblee che sono sullo stesso piano ed hanno le medesime funzioni ed i medesimi poteri, devono avere la medesima durata.

CONTI, *Relatore*, osserva incidentalmente che, a suo parere, per ciò che riguarda le elezioni dei consigli comunali, lo spazio di tempo intercorrente tra un'elezione e l'altra non dovrebbe essere uniforme per tutti i comuni, ma di durata maggiore per i grandi centri e molto più ridotta per i piccoli paesi, nei quali più facilmente si potrà sentire la necessità di mutamenti molto più rapidi nei consigli comunali.

Dichiara poi di considerare la seconda Camera in modo molto diverso dalla prima. A suo parere la seconda Camera non è un corpo politico, ma essenzialmente un organismo di perfezionamento legislativo, atto ad integrare l'opera della prima Camera.

In essa la lotta dei partiti non deve avere ragion d'essere. Ritiene perciò che le obiezioni sollevate in proposito non abbiano un'importanza fondamentale.

Concludendo, invita i colleghi a considerare che la Costituzione deve guardare lontano nel tempo e non tener presenti soltanto le esigenze delle prossime elezioni.

LACONI, premesso che egli (ed il gruppo di cui fa parte) ha aderito alla tesi della diversità dei poteri, a quella favorevole al suffragio universale ed a quella concernente una diversa durata delle due Camere, dichiara che non interverrà in questa parte della discussione, essendo contrario alla elezione di secondo grado, al cui sistema sono collegati la durata in carica dei membri della seconda Camera ed il loro rinnovamento parziale.

NOBILE insiste nel suo punto di vista. Fa presente che non è possibile procedere alla discussione, se non si è deciso prima sul sistema di elezione; ritiene, infatti, che il sorteggio dei membri della seconda Camera da sostituire possa effettuarsi soltanto se si adotterà il collegio uninominale.

MORTATI, *Relatore*, fa presente che il sorteggio si effettuerà per regione; se, ad esempio, ad una regione sono assegnati 20 seggi, in quel collegio si farà l'elezione per 10.

LAMI STARNUTI dichiara di votare contro la proposta dell'onorevole Mortati, per coerenza sia al voto contrario da lui dato al sistema di elezione di secondo grado ed alla attribuzione a due corpi elettorali della nomina dei membri della seconda Camera, sia alla riserva di ripresentare la questione in Assemblea plenaria.

Il problema della durata delle assemblee elettive, importante e delicato, ha, a suo parere, due esigenze: quella di dare all'ente una congrua durata, affinché possa realizzare un determinato programma, e quella di non estendere troppo tale durata, al fine di consentirgli di rispecchiare le varie tendenze dell'opinione pubblica. Fa presente che lo stabilire dei termini troppo brevi può presentare il pericolo del susseguirsi di crisi, cosa che si verificava spesso in seno ai consigli comunali, quando era in vigore la legge amministrativa precedente a quella del 1915, che ammetteva appunto la loro rinnovazione parziale.

Segnala poi un altro inconveniente, e cioè che il medesimo corpo elettorale proceda alla nomina totale della seconda Camera e poi alla sua rinnovazione parziale, cosa questa che si verificherebbe se, fermo re-

stando il principio della durata di quattro anni dei consigli regionali e comunali, si fissasse per il rinnovo parziale o totale della seconda Camera un limite di tempo piuttosto basso. Concorde perciò con l'onorevole Manironi sulla opportunità di risolvere questo problema quando si sarà stabilita la durata dell'Assemblea regionale.

È d'accordo anche con l'onorevole Uberti nel riconoscere che, continuando su questa strada, si finirà con l'uccidere il sistema della proporzionale attraverso provvedimenti parziali. La Sottocommissione è libera di farlo, ma sarebbe opportuno che il problema fosse esaminato e risolto direttamente.

Concludendo, dichiara di essere contrario alla proposta dell'onorevole Mortati, che avrebbe l'effetto, appunto di sostituire al sistema proporzionale quello maggioritario.

LUSSU dichiara anzitutto di essere favorevole ad una durata della seconda Camera identica a quella della prima, perché essa deve rispecchiare, come la prima, la volontà del popolo.

È poi favorevole ad un rinnovamento integrale della seconda Camera, contemporanea o quasi all'elezione della prima.

NOBILE alle considerazioni già fatte, aggiunge l'altra dell'opportunità, per non falsare la proporzione delle forze dei vari partiti rappresentati nella seconda Camera, di effettuare il sorteggio per gruppi politici; ma soggiunge che, anche in tal modo, si avrebbero degli inconvenienti, perché, ad esempio, un gruppo di indipendenti potrebbe essere danneggiato. Torna quindi ad insistere nel suo concetto che non si può parlare di sistema di sorteggio dei singoli membri, se non si ammette il collegio uninominale.

UBERTI, illustrando il suo ordine del giorno, al quale si è associato l'onorevole Cappi, spiega che, data la difficoltà di stabilire una determinata durata del Senato in rapporto alla formazione delle Assemblee regionali, alle quali la seconda Camera è legata, ha ritenuto miglior partito mettere direttamente in relazione la rinnovazione del Senato con quella delle sue fonti elettorali, stabilendo che essa avrà luogo entro sei mesi dalla rinnovazione dei consigli regionali e comunali.

MORTATI, *Relatore*, domanda all'onorevole Uberti quale soluzione suggerisca nel caso di scioglimento prima della scadenza.

UBERTI risponde che in tal caso le Assemblee regionali o i consigli comunali potranno, tenendo conto delle ragioni che hanno determinato lo scioglimento delle due

Camere, eleggere la medesima rappresentanza o, eventualmente, modificarla.

PRESIDENTE osserva che è opportuno considerare, prima del caso di scioglimento, quello della scadenza regolare.

MORTATI, Relatore, rileva che, secondo la storia parlamentare italiana, raramente la Camera dei deputati è durata l'intera legislatura; cosicché il caso di scioglimento, più che l'eccezione, costituisce la regola.

EINAUDI, a proposito della proposta dell'onorevole Uberti, osserva che il presupposto da cui essa parte, che cioè in tutte le regioni i consigli regionali e comunali siano eletti alla medesima data ed abbiano la stessa durata, potrebbe non sussistere perché, se l'autonomia regionale avrà un significato, le regioni, legiferando liberamente, potranno stabilire date e durate diverse, a meno che non si intenda obbligare le regioni a seguire una regola unica.

TOSATO si associa a quanto ha osservato l'onorevole Lussu, anche per la considerazione che il principio della parità fra le due Camere esige eguale durata della loro vita e rinnovamento contemporaneo.

MORTATI, Relatore, pur riconoscendo l'esattezza di quanto ha osservato l'onorevole Tosato, rileva che, data la diversità dei corpi elettorali della prima e della seconda Camera, l'esigenza della parità di nomina e di scioglimento potrebbe non trovare quella giustificazione che ha quando il corpo elettorale è il medesimo. Fa presente che la sua proposta mirava ad attenuare una eventuale disparità nella composizione del collegio che elegge la seconda Camera, rispetto allo schieramento politico del collegio che elegge la prima Camera. Del resto, l'insufficienza del sistema prescelto giustifica, a suo parere, l'ulteriore insufficienza delle norme di cui ora si discute.

PRESIDENTE ritiene che non si debba correggere una incongruenza creandone delle altre. Fa presente che le norme concernenti la seconda Camera sono il risultato di una serie di votazioni, spesso contrastanti, che hanno dato luogo a strane conclusioni: si tratta ora di stabilire fra tali principi contrastanti quale abbia maggior valore. A suo parere, il principio più importante è quello politico della parità di poteri della prima e della seconda Camera; e ritiene che da questo dato di fatto debbano discendere le conclusioni della Sottocommissione.

Ritiene valida la tesi sostenuta dall'onorevole Lussu, e cioè che i deputati della prima e della seconda Camera debbano avere un

mandato che si pone egualmente nel tempo e che il rinnovamento debba avvenire per intero per ambedue le Camere in tempi coincidenti.

Quanto all'ultima osservazione fatta dall'onorevole Einaudi, manifesta la sua opinione personale che in genere tutte le regioni dovranno uniformarsi a delle regole generali; altrimenti non sarebbe possibile completare tutta la rimanente struttura dello Stato.

Concludendo, ritiene che la Sottocommissione debba anzitutto decidere circa la durata della seconda Camera e se la sua rinnovazione debba essere totale o parziale, pronunciandosi sugli ordini del giorno degli onorevoli Uberti e Mannironi.

EINAUDI ritiene pregiudiziale il problema se debba coincidere la data di rinnovamento di tutte le Assemblee rappresentative, centrali e locali, secondo un principio di uniformità della loro durata e quindi della loro scadenza, oppure se debba accedersi al concetto di una diversità di durata e di scadenza.

Per parte sua, non vede la necessità della uniformità e trova anzi più opportuno il criterio della diversità, per evitare che in un solo ristretto periodo di tempo debbano rinnovarsi le Assemblee regionali, i consigli comunali, la Camera dei deputati e, pochi mesi dopo, la seconda Camera. Osserva che, dovendosi risolvere contemporaneamente problemi politici generali e problemi amministrativi locali, si eviterebbe in tal modo il pericolo di vedere questi ultimi soffocati ed assorbiti dai primi.

PICCIONI prospetta l'opportunità di far coincidere il rinnovamento della seconda Camera non con quello della Camera dei deputati, ma con quello degli organi rappresentativi locali. Osserva in proposito che le elezioni amministrative dovranno avere una determinata scadenza ed effettuarsi nel giro di poche settimane, e non di mesi come sta verificandosi ora. In altri termini, le elezioni amministrative dovranno avvenire alla data fissata dal Governo centrale, il che non ferisce, a suo avviso, il principio dell'autonomia regionale e comunale.

Conclude chiedendo che si voti anzitutto sul rinnovamento totale o parziale della seconda Camera, e quindi sull'opportunità che le elezioni della seconda Camera avvengano non oltre sei mesi dal rinnovamento delle amministrazioni locali.

MORTATI, Relatore, ritira la sua proposta, pur ritenendo di ben difficile applicazione pratica la coincidenza alla quale ha

accennato l'onorevole Piccioni, anche per la difficoltà di far durare le amministrazioni comunali quanto durerà la seconda Camera.

LUSSU prega l'onorevole Mannironi di ritirare la sua proposta di rinvio, dato che il problema, dopo tanta discussione, appare sufficientemente illustrato.

MANNIRONI non insiste nella proposta di rinvio.

EINAUDI rileva l'impossibilità di una eguale durata per i due rami del Parlamento, considerato che da un lato è già deciso che la Camera dei deputati si rinnovi ogni cinque anni, e dall'altro che le amministrazioni comunali, con le cui elezioni si vuol far coincidere il rinnovamento della seconda Camera, vengono rilette ogni quattro anni.

MORTATI, *Relatore*, concorda con l'onorevole Einaudi.

PORZIO non può non rilevare la situazione confusa che deriverebbe dallo scadere contemporaneo della prima e della seconda Camera, nonché delle Assemblee regionali e dei consigli comunali.

Domanda poi che cosa avverrebbe della seconda Camera nell'ipotesi che il Capo dello Stato decretasse l'anticipato scioglimento della Camera dei deputati. Osserva, a questo proposito, che se si parte dal presupposto ideologico che unica è la fonte della sovranità, procedendosi alla elezione di una nuova Camera dei deputati prima del termine della legislatura, si dovrebbe arrivare alla conseguenza della rielezione anche della seconda Camera, la quale tuttavia non dovrebbe risultare dissimile dalla precedente, se invariato resta il collegio che la elegge, formato dalle Assemblee regionali e dai consigli comunali.

Conclude affermando la necessità di seguire un concetto di logica conclusiva: stabilire cioè la durata di ciascuna delle due Camere, indipendentemente, per quanto riguarda la seconda Camera, dalle elezioni dei consigli comunali e delle Assemblee regionali.

VANONI pone il quesito se, sciolta la prima Camera, si debba automaticamente considerare sciolta anche la seconda, oppure; e domanda che la Sottocommissione sancisca esplicitamente uno dei due principi, tenendo presente che la questione potrebbe anche esser risolta stabilendo il concetto che la seconda Camera non possa mai essere sciolta prima del termine assegnatole.

Fa presente poi un altro problema importante: quello di stabilire se le due Camere debbano avere una durata costituzionalmente

autonoma, oppure la medesima durata: in disaccordo con le osservazioni dell'onorevole Lussu, ritiene che la seconda Camera debba avere una durata diversa da quella della prima, così da rappresentare un anello di congiunzione fra una legislatura e l'altra, dando continuità alla vita legislativa del Paese.

Riguardo poi alle osservazioni dell'onorevole Uberti, rileva che è opportuno non legare la vita della seconda Camera alle elezioni amministrative, ché altrimenti si correrebbe il rischio di trasformare queste ultime in elezioni prettamente politiche, dando alla lotta elettorale amministrativa un carattere completamente diverso da quello che deve avere.

UBERTI, rispondendo alle osservazioni degli onorevoli Porzio e Vanoni, rileva che, indipendentemente dal momento in cui le elezioni di secondo grado dei membri della seconda Camera avranno luogo, per il fatto stesso che la seconda Camera viene eletta dai consigli comunali e regionali, le elezioni amministrative assumono notevole importanza. Del resto, praticamente, fin d'ora le elezioni amministrative hanno assunto carattere politico.

Ritiene, contrariamente all'onorevole Porzio, che lo scioglimento della seconda Camera non comporti necessariamente la ripetizione delle elezioni amministrative; i consigli comunali e regionali in carica in quel determinato momento potranno benissimo provvedere alle nuove elezioni.

Conclude riaffermando il principio della opportunità di legare le elezioni della seconda Camera con quelle amministrative, in modo da avere nella seconda Camera un riflesso più vivo e più aderente alla realtà delle necessità e dei bisogni del corpo elettorale, e quindi della Nazione, in un determinato momento.

(La seduta, sospesa alle 18,45, è ripresa alle 18,55).

PRESIDENTE ritiene che le due questioni, le quali a suo parere possono trovare una soluzione indipendentemente dagli altri problemi, sono le seguenti: le due Camere hanno uguale durata? La seconda Camera deve essere rinnovata in parte o totalmente?

MORTATI, *Relatore*, dichiara di ritirare la formula precedentemente proposta e di sostituirla con la seguente: «La seconda Camera dura 6 anni».

PRESIDENTE osserva che chi è favorevole a tale proposta è implicitamente con-

trario al concetto della parità di durata delle due Camere.

CAPPI si domanda se non sia preferibile porre in votazione il concetto generale, cioè se le due Camere debbano avere o meno eguale durata, salvo poi a specificare in seguito tale durata.

PRESIDENTE rileva che, a suo parere, il concetto sostenuto dall'onorevole Cappi — a differenza della proposta dell'onorevole Mortati — mette in luce l'aspetto politico del problema.

MORTATI, *Relatore*, ritiene che una valutazione politica sussista sempre nel fissare una determinata durata anziché un'altra. Del resto, una volta ammessa una diversa composizione del corpo elettorale delle due Camere, il problema della durata perde notevole importanza.

LUSSU rileva che la proposta dell'onorevole Cappi ha un contenuto tecnico, mentre quella dell'onorevole Mortati ne ha uno di carattere politico.

PRESIDENTE dà alle due proposte una valutazione completamente diversa da quella data dall'onorevole Lussu.

CONTI, *Relatore*, dichiara di fare sua la proposta di rinnovabilità delle due Camere che l'onorevole Mortati ha poco fa ritirato. Ritiene che la seconda Camera non abbia quella funzione conservatrice e politica che molti le attribuiscono, ma debba costituire il perno della continuità legislativa. In considerazione di tali concetti, insiste nella sua proposta che la seconda Camera duri sei anni e debba essere rinnovata per metà ogni tre.

LACONI dubita della giustezza dell'osservazione dell'onorevole Mortati, secondo la quale la disparità dei corpi elettorali giustificerebbe in qualche modo la disparità della durata dei due corpi legislativi. Ritiene all'opposto che, affermata la parità dei poteri delle due Camere, debba da ciò dedursi anche l'eguaglianza della durata, poiché sarebbe inconcepibile concedere una maggiore durata ad un corpo legislativo al quale si è riconosciuta, è vero, parità di poteri con l'altra Camera, ma contemporaneamente una base elettorale inferiore. Si dichiara quindi favorevole al concetto che dalla parità di poteri discenda anche l'eguaglianza della durata dei due corpi legislativi.

PICCIONI rileva che, se si accogliesse la proposta di far durare sei anni la seconda Camera, si verificherebbe l'anomalia che, ad intervalli, una « legislatura » amministrativa — della durata di 4 anni — non avrebbe la

funzione di eleggere la seconda Camera. Per evitare tale fatto, che non ritiene conveniente anche dal punto di vista politico, pensa che bisognerebbe coordinare la durata della seconda Camera con quella della prima e con quella dei consigli regionali e comunali.

EINAUDI ritiene che l'anomalia segnalata dall'onorevole Piccioni abbia anche il suo lato favorevole, in quanto servirebbe a ribadire il principio che compito principale dei consiglieri regionali e comunali è quello di disimpegnare le loro funzioni in seno alle amministrazioni locali di cui fanno parte, e non quello di eleggere i membri della seconda Camera, che deve considerarsi secondario. In tal modo risulterebbe chiaramente che i consiglieri regionali e comunali sono nominati come tali, ed esercitano la funzione elettiva loro attribuita, nei riguardi dei membri del Senato, a seconda che, durante l'esercizio del loro mandato, abbiano o meno luogo le elezioni di questo.

PICCIONI non vede la ragione per la quale alcuni consiglieri regionali e comunali, oltre alla loro specifica funzione di amministratori di enti locali, abbiano anche il compito di eleggere i membri della seconda Camera, mentre altri — per un puro meccanismo di tempo, che non ha alcuna giustificazione logica — non debbano averlo. Aggiunge che, se si dovesse accettare il periodo di sei anni di durata, bisognerebbe necessariamente prevedere il rinnovamento parziale della seconda Camera, perché ritiene che il termine di sei anni, eccessivamente lungo per un'Assemblea composta delle stesse persone, cristallizzi troppo la situazione politica, la quale è invece molto fluida. Ricorda in proposito che al termine della legislatura 1913-1919, la Camera non rappresentava più la situazione politica del Paese.

PRESIDENTE ritiene che debba essere innanzi tutto posta in votazione la proposta Mortati-Conti, che prevede in sei anni la durata della seconda Camera, e successivamente la questione della sua rinnovazione parziale, e, ove questa debba aversi, ogni quanto tempo, e in quale proporzione.

FABBRI osserva che non in tal modo deve procedersi alla votazione, perché coloro che propongono la durata di sei anni condizionano la loro proposta al fatto del rinnovamento parziale. Poiché il concetto è unico, non vede la ragione di procedere a due separate votazioni.

Precisa, comunque, che voterà in favore della proposta Mortati-Conti, perché si av-

vicina più delle altre al suo punto di vista, al concetto cioè di una seconda Camera che duri in carica sei anni, rinnovabile ogni due anni per un terzo. Egli, infatti, considera la seconda Camera un organo di stabilità legislativa e di durata permanente, indipendentemente da ogni coincidenza con altre elezioni.

Ritiene d'altra parte che tutto il problema dei rapporti tra i due rami del Parlamento possa essere risolto riconoscendo al primo la facoltà di non accettare eventualmente i deliberati del secondo, ma consentendo a quest'ultimo di permanere anche nei periodi di vacanza della Camera dei deputati, sia tale vacanza dovuta alla normale scadenza o ad un anticipato scioglimento.

PRESIDENTE osserva che l'originaria proposta fatta dall'onorevole Conti considerava i due concetti della durata e del rinnovamento separatamente in due distinti capoversi.

CONTI, *Relatore*, precisa che il primo concetto è in stretta funzione dell'altro.

LEONE GIOVANNI suggerisce di porre in votazione la proposta della durata di sei anni, con l'intesa che, se questa semplice formulazione venisse respinta, essa verrà di nuovo votata insieme alla condizione del rinnovamento.

LUSSU concorda col Presidente circa l'opportunità di porre in votazione in primo luogo la durata della seconda Camera. A questo proposito ritiene che si dovrebbe votare innanzi tutto l'ordine del giorno Cappi, che mira a stabilire un'identica durata delle due Assemblee legislative. Se si approvassero questa proposizione, verrebbero a cadere, a suo avviso, tutte le altre difficoltà di far coincidere o meno le elezioni della seconda Camera con altre elezioni, in quanto i due rami del Parlamento seguirebbero una medesima sorte.

LA ROCCA concorda con l'onorevole Lussu nel ritenere l'identità di durata delle due Assemblee legislative come punto centrale e pregiudiziale della discussione.

PICCIONI non ha nulla in contrario a che la seconda Camera abbia la stessa durata della prima, purché vi sia un coordinamento con le elezioni delle amministrazioni locali. Non vede però tale possibilità, se si mantiene il termine di cinque anni per le elezioni alla prima Camera e quello di quattro anni per le elezioni nelle amministrazioni locali.

LEONE GIOVANNI dichiara di votare favorevolmente alla durata di sei anni, ma solo in funzione del rinnovamento periodico.

CAPPI, anche a nome dell'onorevole Uberti, dichiara che, se sarà posta in votazione la questione se la seconda Camera debba avere una durata eguale alla prima, egli voterà per una durata diversa, intendendo con ciò affermare il concetto che tale durata debba comunque essere inferiore a quella della prima Camera.

PRESIDENTE rileva che nell'ordine delle votazioni la precedenza, per ovvie ragioni, dovrà essere data alle questioni di principio della parità di durata delle due Camere e del rinnovamento parziale o totale della seconda Camera, senza stabilire periodi di durata, i quali dovranno decidersi in un secondo tempo. Aggiunge che, votando per la parità di durata tra le due Camere, la Sottocommissione non prende alcun impegno in merito alla durata stessa; né deve considerarsi vincolata dal fatto che è stato già precedentemente fissato un termine di cinque anni per la prima Camera. Ricorda a questo proposito che, al principio dei lavori, si venne nella determinazione che si sarebbe sempre potuto tornare sopra le decisioni adottate.

LUSSU ritiene che la dichiarazione degli onorevoli Uberti e Cappi complichino ancor più il problema. D'altra parte crede che non vi debbano essere complicazioni in merito alla durata della legislatura delle due Camere, perché ritiene che le elezioni per la seconda Camera debbano necessariamente seguire a brevissima distanza (al massimo due mesi) quelle della prima Camera. Ciò anche in relazione al fatto, di cui si dichiara certo, che nel caso di ritardo nelle elezioni regionali, dovranno anche prorogarsi quelle per la prima Camera. In tal modo si potrà esser certi che la seconda Camera non avrà mai una durata maggiore di quella della prima.

Ritiene poi che il problema relativo alla rinnovazione debba essere trattato in un secondo momento.

PORZIO è d'avviso che i concetti contenuti nelle proposte degli onorevoli Mortati e Conti siano molto vicini l'uno all'altro, ed è del parere che si debba votare la questione se la seconda Camera debba avere una durata di sei anni con rinnovazione periodica ogni tre anni.

CONTI, *Relatore*, non avrebbe alcuna difficoltà, pur mantenendo la sua primitiva proposta, a ridurre il termine a quattro anni.

AMBROSINI si associa alla dichiarazione dell'onorevole Porzio ed afferma che l'originaria proposta dell'onorevole Conti e quella dell'onorevole Mortati sono le più semplici e, soprattutto, inscindibili. Inoltre non vede alcuna difficoltà di carattere procedurale in merito ad un'unica contemporanea votazione sulla durata e sulla rinnovazione totale o parziale della seconda Camera.

PRESIDENTE rileva il preciso significato politico — sfuggito forse a qualche membro della Sottocommissione — della dichiarazione dell'onorevole Cappi, il quale, negando alla seconda Camera una durata maggiore di quella della prima, ha voluto anche negare un carattere di preminenza della seconda Camera rispetto alla prima; ed in questo senso non ha creato una confusione, ma ha contribuito a chiarire un aspetto della questione.

Osserva poi che l'onorevole Conti non insiste affatto sul termine di sei anni, che ridurrebbe anche a quattro, perché la questione di principio è per lui quella del rinnovamento parziale, che non è affatto legata alla durata di sei anni.

PERASSI propone una formula del seguente tenore:

« I membri della seconda Camera sono eletti per la durata di quattro anni e si rinnovano per metà ogni due anni ».

Questa formula concorda con quanto ha recentemente proposto l'onorevole Conti.

EINAUDI ritiene che sia possibile superare il dubbio sollevato dall'onorevole Nobile, che cioè il principio della proporzionale possa esser falsato a causa del sorteggio per il rinnovamento parziale, per mezzo di un provvedimento transitorio, da adottarsi per il primo rinnovamento, perché in seguito essendo il corpo elettorale chiamato ogni volta ad eleggere 150 nuovi membri, potrà agire la proporzionale.

PRESIDENTE osserva all'onorevole Einaudi che il risultato del primo sorteggio è destinato a ripercuotersi in permanenza sulla composizione della seconda Camera.

PERASSI, illustrando il suo ordine del giorno, dichiara di non vedere la logica connessione — affermata da alcuni colleghi — tra il principio della parità fra le due Camere e quello che la seconda non debba avere durata superiore alla prima, e di non ritenere che costituisca una diminuzione per la prima Camera il fatto che si stabilisca una maggiore durata per la seconda. Aggiunge di aver

proposto il termine di quattro anni appunto per superare questa obiezione.

Quanto al concetto del rinnovamento parziale, osserva che per la sua applicazione pratica occorrerà superare l'obiezione fatta dall'onorevole Nobile. Fa presente che la Costituzione francese la ha superata tenendo presente non il criterio di scelta dei membri da rinnovare, ma quello dei dipartimenti in cui le elezioni dovranno aver luogo.

EINAUDI fa presente che si potrebbe stabilire, per la prima volta, che la metà dei membri la quale ha riportato più voti si consideri eletta per quattro anni e l'altra metà per due anni.

PICCIONI si dichiara favorevole alla proposta Conti, perché ritiene che la maggior durata complessiva della seconda Camera non alteri il rapporto esistente tra le due Camere, né possa influenzare il prestigio politico della prima.

LA ROCCA dichiara di esser contrario alla proposta dell'onorevole Conti per le ragioni precedentemente esposte. Fa presente inoltre che, con l'accoglimento di tale proposta, la seconda Camera diverrebbe l'organo sovrano della vita nazionale, perché sarebbe una Camera permanente, rinnovata ogni tre anni per la metà.

MANNIRONI domanda se, votando favorevolmente alla proposta Conti, si resta poi impegnati a votare per la continuità dell'organo, oppure si è liberi di sostenere che la seconda Camera debba essere completamente rinnovata alla scadenza dei sei anni.

PRESIDENTE spiega che, evidentemente, votando la proposta Conti, si vota implicitamente per la continuità della seconda Camera, che si esprime appunto nel rinnovamento parziale.

MANNIRONI, dopo i chiarimenti avuti dal Presidente, dichiara che voterà contro la proposta dell'onorevole Conti.

PRESIDENTE rileva che la continuità che discende dal rinnovamento parziale dà alla seconda Camera non una durata maggiore della prima, ma l'eternità della vita rispetto ad un'Assemblea destinata a morire di tempo in tempo.

Osserva inoltre che, approvando la proposta dell'onorevole Conti, si assicura ai membri della seconda Camera una durata in carica superiore a quella dei deputati alla prima Camera, perché, ad eccezione della prima rinnovazione, per la quale metà dei membri della seconda Camera rimarrà

in carica soltanto tre anni, successivamente tutti i componenti rimarranno in carica sei anni. Dichiarò perciò di esser contrario alla proposta dell'onorevole Conti.

Pone ai voti la formula proposta dall'onorevole Conti, che stabilisce in sei anni la durata in carica dei membri della seconda Camera e la rinnovazione, ogni tre anni, della metà di essi.

(Con 16 voti favorevoli e 13 contrari, è approvata).

La seduta termina alle 20.15.

Erano presenti: Ambrosini, Bocconi, Bozzi, Bulloni, Calamandrei, Cappi, Codacci Pisanelli, Conti, De Michele, Einaudi, Fabbri, Farini, Finocchiaro Aprile, Fuschini, Grieco, Laconi, Lami Starnuti, La Rocca, Leone Giovanni, Lussu, Mannironi, Mortati, Nobile, Perassi, Piccioni, Porzio, Ravagnan, Terracini, Tosato, Uberti, Vanoni, Zuccarini.

In congedo: Bordon, Rossi Paolo.

Assenti: Castiglia, Di Giovanni, Patricolo, Targetti.