ASSEMBLEA COSTITUENTE

CCXVI.

SEDUTA DI VENERDÌ 12 SETTEMBRE 1947

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TERRACINI

INDICE

	Pag.
Sul processo verbale:	
FORESI	125
Congedi:	
PRESIDENTE	126
Votazione segreta sul disegno di legge: Approvazione degli Accordi com- merciali e di pagamento stipulati a Roma, fra l'Italia e la Svezia, il 24 novembre 1945:	
PRESIDENTE	126
Progetto di Costituzione della Repubblica italiana (Seguito della discussione):	
PRESIDENTE	126
RUBILLI	126
LA ROCCA	137
DI GLORIA	156
Comunicazioni del Governo:	
DE GASPERI, <i>Presidente del Consiglio dei Ministri</i>	155
Chiusura della votazione segreta:	
PRESIDENTE	156
Risultato della votazione segreta:	
PRESIDENTE	158
Annuncio di trasformazione di una in- terpellanza in mozione:	
PRESIDENTE	159
Sui lavori dell'Assemblea:	
PRESIDENTE	159
Interpellanza con richiesta d'urgenza (Annunzio):	
PRESIDENTE	160
Interrogazioni (Annunzio):	
PRESIDENTE	160, 161

La seduta comincia alle 16.

RICCIO, *Segretario*, legge il processo ver-
bale della precedente seduta pomeridiana.

Sul processo verbale.

FORESI. Chiedo di parlare sul processo
verbale.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FORESI. Onorevoli colleghi, se mi fosse
stato consentito ieri di essere presente al-
l'inizio della seduta, allorché con pensiero
fraterno e gentile gli onorevoli colleghi To-
nello e Grilli commemorarono il defunto
deputato onorevole Ventavoli, mi sarei vo-
lentieri anch'io associato a tale commemora-
zione. Lorenzo Ventavoli, figlio della Val di
Nievole, dedicò tutto se stesso, in giovinezza
e nell'età matura, al popolo di questa valle,
il quale gli ha tributato le più commosse
onoranze.

Figlio di povera gente, prima ancora che
sulle pagine dei trattati di sociologia, aveva
imparato a difendere gli umili e gli oppressi
con la sua esperienza personale, giacché egli
era non solo povero ma veramente figlio
della miseria, di questo turpe vizio sociale
che a volte spinge a molti atti insani nella
vita.

Egli amò sempre da lavoratore la causa
dei lavoratori; e l'amò non demagogicamente,
ma cercando il loro vero bene, inculcando in
essi la consapevolezza dei loro diritti ed
anche dei loro doveri. Giovanissimo venne
in quest'Aula, dove il suo nome già riso-
nava per la difesa che ne fece, durante la
XXIV legislatura l'onorevole Filippo Turati,

quando Ventavoli, per essere rimasto fedele alle sue idee, venne iniquamente tratto in arresto.

Il fascismo spazzò via Vincenzo Ventavoli dalla vita politica, ed Egli dovette emigrare in Alta Italia, ove visse del proprio lavoro di operaio, di muratore, pur essendo dotato di ben più elevate capacità lavorative. Ma Ventavoli sopportò tutto con senso di assoluta dignità e, quando venne la liberazione, ebbe per tutti il gesto del perdono e non già quello della recriminazione e della vendetta.

Io conobbi Ventavoli quando, giovanissimo lui e giovane anche io, eravamo candidati della circoscrizione di Pisa e di Livorno. Per quanto io fossi suo avversario politico, rimasi meravigliato e commosso nello scorere tanta lucentezza di idee in un giovane e modesto lavoratore. Ebbi poi occasione di incontrarmi nuovamente con lui in terra di Val di Nievole dove la Provvidenza mi aveva portato, e l'ho apprezzato ancora di più e ancora meglio. Egli mi ha avvicinato in una attività che era tanto cara al nostro cuore e che è tanto cara al mio cuore: quella di difendere le sorti di una cooperativa di lavoratori, degna veramente di questo nome, alla quale egli ha legato la sua memoria.

A nome del popolo di Val di Nievole, a nome di ogni amico o avversario della mia provincia, io mi associo alla commemorazione fatta ieri dai colleghi e prego la Presidenza di far giungere alla Famiglia Ventavoli il nostro commosso fraterno saluto. *(Applausi)*.

PRESIDENTE. Se non vi sono altre osservazioni, il processo verbale si intende approvato.

(È approvato).

Congedi.

PRESIDENTE. Comunico che hanno chiesto congedo i deputati Lucifero, Campilli, Tremelloni.

(Sono concessi).

Votazione a scrutinio segreto sul disegno di legge: Approvazione degli Accordi commerciali e di pagamento stipulati a Roma, fra l'Italia e la Svezia, il 24 novembre 1945.

PRESIDENTE. Come gli onorevoli colleghi ricordano, ieri stabilimmo di rinviare alla seduta odierna la votazione sul disegno di legge per l'approvazione degli Accordi commerciali e di pagamento stipulati a

Roma, fra l'Italia e la Svezia, il 24 novembre 1945.

Procediamo pertanto alla votazione a scrutinio segreto su questo disegno di legge.

(Segue la votazione).

Le urne resteranno aperte, mentre si proseguirà nello svolgimento dell'ordine del giorno.

Seguito della discussione del progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: Seguito della discussione del progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

Primo iscritto a parlare è l'onorevole Zotta. Non essendo presente, si intende che vi abbia rinunciato.

È iscritto a parlare l'onorevole Rubilli. Ne ha facoltà.

RUBILLI. Onorevoli colleghi, ritengo che questo capitolo di cui ci occupiamo sia il più importante della nostra Costituzione; anzi, arriverei a dire che rappresenti per se stesso tutta quanta la Costituzione, perché gli Stati liberi, le Nazioni democratiche, poggiano unicamente sulla vita e sull'attività parlamentare.

Anche le disposizioni le quali riflettono i diritti fondamentali del cittadino hanno — credo — un'importanza relativa e più modesta, perché nelle Nazioni democratiche i diritti che riguardano la libertà sono completamente rispettati, quelli che riguardano i rapporti economici e sociali sono rispettati nei limiti del possibile, anche se non sono sanciti nella legge costituzionale, anche se non sono scritti in nessuna legge.

Si è aggiunto qui — è vero — per la nostra Costituzione italiana, un altro argomento che senza dubbio è di grandissima importanza: cioè la riforma regionale. E questa riforma ormai è stata approvata dall'Assemblea, e non se ne parli più! e Dio ce la mandi buona, e possa perdonare i vostri peccati, con i 22-23 Parlamenti che vi proponete di istituire in Italia. Ad ogni modo sarebbero così due gli argomenti di maggiore portata per la nostra Costituzione, e uno dei due è senza dubbio l'argomento di cui oggi discutiamo.

Comincio da qualche osservazione in ordine al Capo dello Stato, poiché ho sentito l'altro giorno dire che non è da approvarsi la forma di elezione stabilita e progettata dalla Commissione e che occorrerebbe che il Capo dello Stato fosse eletto direttamente dal popolo. Certo, è questo un gran concetto;

e se fosse possibile, in Italia specialmente, non vi sarebbe difficoltà per attuarlo. Ma credo che in fondo, fino ad un certo punto, vi possa essere una maggiore o minore differenza tra l'una e l'altra forma di elezione, perché si può ben ritenere, anche secondo il progetto della nostra Costituzione, che è proprio il popolo, sia pure in una forma indiretta e per mezzo dei suoi rappresentanti, che elegge il Capo dello Stato. Se, come pare, il Senato sarà elettivo e se concorrono per l'elezione tutte e due le Camere con l'aggiunta del Presidente dell'Assemblea regionale, e di un rappresentante del Consiglio regionale, io mi domando che si vuole di più per dire che in fondo il Capo dello Stato è eletto dal popolo? D'altronde, noi non dobbiamo proporci di imitare altri Stati i quali si trovano in condizioni, se non completamente, certo molto diverse. Noi provvediamo ad una Costituzione che riguarda l'Italia, e quindi dobbiamo tener conto di quelle che sono le attuali condizioni dell'Italia nostra. Perciò dobbiamo considerare che i Capi dello Stato, i Presidenti di Repubblica, non sorgono così d'un tratto né si trovano tanto facilmente; e se abbiamo anche presente che veniamo da una triste, però molto lunga, parentesi di più di un ventennio in cui la vita pubblica ed ogni attività politica sono state completamente soffocate, si comprenderà benissimo che non sarà facile, di qua e di là, in una città od in un'altra, trovare se non a stento, attraverso non lievi difficoltà, qualche persona che possa assurgere all'elevatissima carica di Capo dello Stato.

E siccome in questo ambiente parlamentare più che fermarmi su concetti astratti e dottrinari mi piace rimanere sempre sul terreno pratico, io vi ricordo, onorevoli colleghi, quello che si è verificato tra noi quando abbiamo dovuto pensare alla scelta di un Capo provvisorio dello Stato e quello che ebbe a ripetersi allorché correva la voce che il Capo provvisorio dello Stato volesse allontanarsi e dare le sue dimissioni.

Ora, voi ricorderete tutte quante le ansie e le nostre preoccupazioni che rappresentavano, sì, una espressione di omaggio per un uomo che tutti quanti ammiriamo, rispettiamo ed amiamo, ma non celavano anche le grandi difficoltà per la sostituzione e per una nuova scelta di colui che avrebbe potuto prendere il posto di Capo dello Stato. Non sorgevano che quattro o cinque nomi — anche meno di quattro o cinque — e su questi si aggirava una possibile scelta; ma si trattava sempre di uomini che non potrebbero mai sottoporsi ai

disagi ed alle fatiche di una elezione che venga direttamente dal popolo ed obblighi ad un lungo complesso movimento elettorale. Basta adunque il voto di tutti quanti i legittimi rappresentanti del popolo, per affermare che una elezione deriva dal popolo, e che è il popolo intero che acclama il Capo dello Stato, da un punto di vista giuridico e politico insieme, mentre in linea di praticità bisogna pure riconoscere che in Italia specialmente, e nel momento attuale per lo meno, non si può fare diversamente.

Si è detto anche che, secondo la Costituzione, appare scarsa l'attività del Capo dello Stato in materia legislativa, e che, in fondo, si riduce ad una mansione puramente notarile, poiché egli si limiterebbe soltanto a mettere una firma. Ma, insomma, la firma non rappresenta soltanto l'atto materiale di segnare il nome. Il Capo dello Stato, quando appone la sua firma ad una legge, la esamina e la considera; e quindi è un'altra valutazione che si aggiunge a quella delle Camere parlamentari. Del resto, più di questo non potrebbe esservi altro, e non si potrebbe concepire un maggiore intervento da parte del Capo dello Stato in materia legislativa.

Si intende, poi, che la vera e proficua azione di un Presidente nelle varie manifestazioni della vita nazionale dipende più che altro dalle qualità della persona: vi può essere un Capo dello Stato che non si occupi di niente e si limiti solamente a firmare; vi può essere invece un Capo dello Stato, il quale senta il bisogno e specialmente il dovere di ficcare gli occhi dappertutto, anche dove non dovrebbe ficcarli, e di ogni cosa voglia rendersi debito conto per dare opportuni suggerimenti e consigli. Una attività maggiore o minore, scarsa o intensa, dipende dalla sensibilità personale dell'eletto, come del resto si verifica per tutte le cariche politiche.

Non credo, in verità, di fronte alle norme stabilite dal progetto di Costituzione, di aggiungere altro per quel che riguarda il Capo dello Stato.

Qualche considerazione in ordine al Governo.

Si è detto da parecchie parti e con plauso che la nuova Costituzione si è preoccupata molto di circondare di cautele l'eventuale voto di sfiducia. E così si ritiene che si sia risolto un grande problema, purtroppo di assai difficile soluzione; si sia riusciti cioè a garantire più o meno la stabilità del Governo.

Che la Commissione abbia fatto qualcosa al riguardo non lo saprei negare. Ma molto poco in verità, poiché non sono affatto con-

vinto che quello che si è stabilito riesca davvero a produrre quella stabilità che tanto si desidera pel Governo. Riconosco però che nulla si poteva concretare di meglio nel campo legislativo per raggiungere uno scopo che deriva da ben diversi fattori.

Le norme proposte riescono quindi di scarso valore ed in pratica si riveleranno inefficienti o del tutto inattuabili.

In fondo, cosa c'è nel progetto? Che il voto di sfiducia deve venire da una mozione motivata. La motivazione non mancherà mai anche se debba essere scritta e non orale. Inoltre deve essere firmata da un quarto dei componenti di una delle due Camere.

Ora io mi domando: qual'è il Governo che in un'Assemblea non ha un quarto di oppositori? Sarebbe una grande fortuna se esistesse un Governo di tal genere, ma forse non esiste nel mondo; tanto meno poi in Italia ho notizia che sia mai esistito un Governo, sia pur forte, o diretto da uomini d'indiscusso valore personale e politico, che non avesse neppure un quarto di oppositori e raggiungesse la quasi unanimità di consensi.

Quindi non sarà certo difficile trovare in una delle Camere un quarto dei componenti che firmino la mozione pel voto di sfiducia ad un Governo. Ed allora che si è concluso di serio? Si può essere così ingenui da credere che con tali mezzucci si possa davvero concorrere a garantire la stabilità del Governo? Ma vi è molto di più e di meglio, si aggiunge, nella Costituzione.

Infatti, una Camera potrà arrivare al voto di sfiducia. Ma sin'ora, con un simile voto, il Governo era obbligato a dimettersi; obbligato, si capisce, fino ad un certo punto, poiché si trattava sempre di una questione di carattere morale e politico, anziché di carattere giuridico; ma certo, secondo la tradizione e le consuetudini, e le norme quasi costantemente seguite, il Governo non poteva fare a meno di rassegnare le sue dimissioni. Adesso le cose possono andare anche diversamente, perché il Governo, se condannato, diremo così in prima istanza, dal voto di sfiducia di una delle due Camere, può produrre appello, può fare una specie di ricorso a sezioni unite, convocando insieme le due Assemblee parlamentari. È bocciato, a mo' d'esempio, dalla Camera dei deputati? si rivolge anche al Senato dove vede se può racimolare i voti che mancano per formare comunque una maggioranza. Ma questa è teoria non è pratica; si può scrivere in una legge, il che non è difficile, ma non risolve nulla nella realtà. Non riesco a comprendere

come mai un Governo possa reggersi e tenersi in piedi, se non ha più appoggio in tutte e due le Camere. Il sussidio di una Camera coi pochi voti racimolati non permette alcun serio funzionamento di fronte all'ostilità dell'altra Camera. Perciò dicevo che si tratta di norme assolutamente inattuabili; questo ricorso a sezioni unite non potrà mai far sì che il Governo acquisti quella stabilità che ha completamente perduta in una delle due Camere. Il Governo è stabile solo se ha una vera, effettiva maggioranza, altrimenti ha perduto qualsiasi autorità, ed anche se non nel senso strettamente giuridico, per tradizione, per buona norma politica deve dimettersi, e non può regolarsi diversamente. I correttivi a cui ora si vuol ricorrere dimostrano ad esuberanza le giuste, gravi preoccupazioni sorte da un pezzo, specialmente in Italia, per questa instabilità deplorabile e produttiva di enormi danni per la Nazione, ma non le elimina e non le attenua affatto.

È inutile farsi illusioni; la stabilità del Governo, onorevoli colleghi, non può dipendere che dal modo come sono costituite le Assemblee. Se voi insistete con il sistema proporzionale, allo scopo di garantire il diritto di ingresso a tutte le minoranze, anche le più piccole — il che se è lodevole, non è poi assolutamente indispensabile — dovete rassegnarvi a subire anche il danno che deriva da questo sistema, e che consiste nell'instabilità del Governo e nell'incertezza di ogni sua attività. Finché permane la proporzionale, mettetelo in mente, colleghi, non potrete avere che i Governi che si sono succeduti dal 1919 al 1922, non potrete avere che Governi come quelli che abbiamo da qualche anno a questa parte, trascinantisi a siento tra mille difficoltà quotidiane e tra crisi che troppo spesso si succedono. Questo desideravo dire in ordine al Governo, anche per rispondere a coloro che con troppa facilità e con esagerato entusiasmo hanno prestato fede a norme costituzionali prive purtroppo di ogni consistenza pratica e reale.

Una parola sola su quanto riguarda la sezione relativa alla formazione delle leggi. Mi pare che alcune delle norme proposte non si trovino in sede propria nella legge costituzionale. Per esempio, quelle di mero carattere procedurale, sull'esame e sulla discussione delle leggi, credo che non debbano trovar posto nella Costituzione. Negli Statuti, anche nel nostro Statuto, non vi sono mai state queste norme. Esse, finora, erano più propriamente collocate nel Regolamento della Camera dei deputati e nel Regolamento del

Senato: sono principi formali e regolamentari nello stesso tempo. Quindi, quell'articolo 69, più o meno lungo, che si riferisce appunto alle consuete modalità di funzionamento per le Assemblee parlamentari, sarà meglio che venga stralciato dalla legge costituzionale e posto invece in quello che sarà il Regolamento della Camera dei deputati o il Regolamento della Camera dei senatori. Sarà certo che le due Camere dovranno avere ciascuna un proprio Regolamento, e perciò non può dirsi in alcun modo opportuna ora l'approvazione dell'articolo 69, quando non sappiamo nemmeno come sarà formato il Senato e come potrà funzionare, trattandosi di un'Assemblea di nuova istituzione; né d'altra parte si può impedire che anche secondo il modo con cui le due Camere saranno costituite ed organizzate, possano ciascuna nel proprio Regolamento fissare norme procedurali diverse per l'esame e la discussione delle leggi.

Sono poi un po' perplesso per quello che riguarda la disposizione relativa all'amnistia e all'indulto. Afferma il progetto che all'amnistia e all'indulto debbono provvedere le due Assemblee riunite. Ora, il concetto è giusto, è bello, e mi piace. Quando si tratta di qualche provvedimento individuale come si verifica per la grazia, basterà affidarsi ad altre autorità che esaminino il caso singolo, e provvedano come meglio si richiede. Ma, se oggi le sentenze di assoluzione o di condanna sono pronunciate in nome del popolo, sarà corretto ed opportuno politicamente che anche il popolo, sia pure a mezzo dei suoi rappresentanti, si pronunzi su provvedimenti d'indole generale dovuti a speciali e talora eccezionali contingenze. Soltanto il popolo deve avere facoltà di eliminare o attenuare quelle condanne che in suo nome sarebbero pronunciate o sono state di già pronunciate.

Ripeto che il concetto è bellissimo e lo accetterei senz'altro. Però è pericoloso. Questi decreti di amnistia e d'indulto devono essere mantenuti segretissimi fino alla loro pubblicazione e non è affatto prudente farli conoscere parecchio tempo prima. Io so quello che avveniva quando c'era la consuetudine dei decreti di amnistia e di indulto a data fissa; io so quello che si verificava ad ogni gravidanza, annunciata al quinto mese, della principessa di Piemonte. Era facile notare l'esultanza dei condannati, come non di rado poteva constatarsi una maggiore facilità alla perpetrazione dei delitti. A qualche imputato io talora chiedevo: «Ma, insomma, perché questo piccolo delitto? Perché questa bastonata, questa aggressione che non era pro-

prio giustificata?» Mi si rispondeva: «Adesso sta per venire l'amnistia». Ora, comprenderete il perché della mia preoccupazione. Se un decreto di amnistia o di indulto dovrà essere deliberato dall'Assemblea Nazionale, i giornali cominceranno ad annunciarlo per lo meno una settimana prima; e poi bisognerà metterlo all'ordine del giorno, e poi non sappiamo quanto tempo si impiegherà per approvarlo. Ed intanto diventa noto e di pubblica ragione che sta per arrivare l'amnistia ed il condono, il che può essere motivo di facile spinta al delitto. Ecco il pericolo che io temo con la norma proposta.

Ora, nella mia indecisione, io sarei, in verità, per decidermi a non fare niente ed a mantenere le cose come stanno. Rinunciamo pure all'idea lodevolissima di vedere pronunciati questi atti di clemenza di larga portata dai rappresentanti del popolo, e diamo maggior peso al pericolo che, in vista dell'amnistia nota innanzi tempo, possa sorgere, quasi di un incoraggiamento non desiderato né voluto al delitto.

Ho pensato però in pari tempo che possa esservi qualche temperamento che dia modo di provvedere a tutte le esigenze cui la Costituzione s'informa. Poiché in fondo l'intervento dei rappresentanti risponde più che ad altro ad un concetto ideale, essendo sempre un decreto di amnistia e di condono preparato dai tecnici, ed in guisa che occorra soltanto un'approvazione, una specie di ratifica da parte dell'Assemblea senza ampio dibattito. Opportune e non difficili modalità concilierebbero il duplice scopo di una formale correttezza politica e democratica con la necessità che sia evitato quel pericolo di cui innanzi ho fatto cenno.

Vorrei quindi pregare la Commissione di esaminare questa possibilità; mantenendo il concetto fissato nella legge costituzionale e dichiarando che un provvedimento di amnistia e condono, preparato ed esaminato dal Governo, sia sottoposto all'approvazione delle due Assemblee, nello stesso giorno in cui è presentato, senza neppure essere annunziato nell'ordine della seduta, ed immediatamente deciso, senza ampie discussioni, che la materia del resto non richiede, dovendosi solo valutare ragioni di maggiore o minore opportunità, per le quali bastano semplici dichiarazioni di voto.

Non so sino a qual punto ciò sia possibile, e mi limito solo a richiamare al riguardo l'attenzione dei componenti della Commissione. Ma, o nel modo che ho proposto o con altro mezzo non sarà poi difficile ottenere

che un decreto di amnistia e di condono non si renda troppo prematuramente ed inopportuno.

Premesse queste poche osservazioni qua-
o là, su quello che riguarda il Governo o il
Capo dello Stato o la formazione delle leggi
o i provvedimenti di amnistia e di condono,
veniamo ora a quella che è la questione più
importante: la costituzione del Parlamento.

È per questo appunto, io dicevo, che l'ar-
gomento in esame richiede tutta la nostra
attenzione, perché la vita parlamentare è
per se stessa tutta quanta la democrazia, e
con essa si confonde.

Questo è il momento in cui si decide del-
l'avvenire della Nazione, la quale si poggia
nelle sue legittime esigenze di ogni genere sulla
bontà e l'efficacia delle leggi che verranno
emanate. All'uopo occorre prima di ogni
altro che ci occupiamo della istituzione di
una seconda Camera, per vedere se ora si ri-
conosca indiscutibile la sua utilità. Io so che
di questo si è largamente discusso anche in
seno alla Commissione, e vi sono stati pareri
in diverso senso. È prevalso in maggioranza
il parere di mantenere la seconda Camera,
ma debbo pure ricordare che anche qui,
nell'ambiente dell'Assemblea, non tutti i
pareri siano concordi ed orientati nello stesso
senso; difatti, quando io presi la parola in
quella che si chiamò discussione generalis-
sima della legge costituzionale, accennai ap-
punto al Senato e dimostrai che così come è
congegnato nella legge costituzionale può
anche rappresentare una superfetazione, per-
ché non sarebbe che la riproduzione fedele
della Camera dei deputati, con gli stessi par-
titi più o meno nello stesso numero; quindi
non avverrebbe che una inutile ripetizione,
ed ogni partito nel Senato si sentirebbe
legato al proprio partito della Camera dei
deputati, il che porterebbe ad una votazione
identica a quella della Camera dei deputati e
perciò completamente inutile. Ricordo che
allora da questi banchi di sinistra e da molte
parti mi si interruppe e si disse: riconosciamo
questa inutilità, ed è per ciò che noi non la
volevamo e non la vogliamo la seconda Ca-
mera.

Qualche giorno dopo parlò l'onorevole
Nenni e disse, ricordando quello che io avevo
esposto qui in Assemblea: « Forse ha ragione
Rubilli; la seconda Camera diventa inutile.
Che ne facciamo? ».

Credo perciò che non ancora ci siamo com-
pletamente intesi sulla utilità, anzi su quella
che io credo una necessità della seconda Ca-
mera. E questo dissenso, secondo me, può

derivare anche dal fatto che noi teniamo, di
solito, troppo presente quello che è stato
il nostro Senato.

Si sa che rappresentava il vecchio Senato:
è stato sempre un organismo molto debole,
un organismo di scarsa vitalità e di più scarsa
efficacia politica, sebbene costituito da per-
sone per la maggioranza autorevolissime.
Gli uomini politici guardavano con diffidenza
al Senato, anzi, e sarei quasi per dire, che lo
consideravano con una certa ripugnanza.
Ognuno preferiva di essere deputato attra-
verso le elezioni, dopo di aver sostenuto lotte
talora accanitissime, ma col conforto, con
l'appoggio, con la fiducia dei propri elettori.
Nessuno voleva andare al Senato: finché era
possibile, preferiva rimanere alla Camera dei
deputati.

Il Senato rappresentava una specie di
collocamento a riposo; e si sa che al colloca-
mento a riposo ci si rassegna quando proprio
la invalidità è completa e non ci permette di
fare altro; quindi alla Camera che per lo
più si chiamava alta, si arrivava tardi e
stanchi.

Ora, s'intende che il Senato, inteso in
questo senso, e circondato da un'aureola poco
simpatica, destava diffidenze e non era molto
apprezzato. Spesso poi la nomina a senatore
rappresentava il mezzo per consolare un po-
vero deputato sconfitto, che pure era stato
tanto fedele al Governo, fin troppo fedele,
e qualche volta per troppa fedeltà sacrifi-
cando i suoi sentimenti, e perfino i veri in-
teressi nazionali; veniva quindi aspettato e
meritato il premio di consolazione e si andava
al Senato. Talora il laticlavio rappresentava
una semplice espressione di omaggio, e bi-
sogna riconoscere quasi sempre giustificata,
ma con l'effetto di mandare in un'Assemblea
politica uomini che di politica non si erano
mai occupati e ne erano rimasti sempre lon-
tani, completamente ignorandola.

Vi può essere, per esempio, un uomo più
elevato, più grande di Giuseppe Verdi, il Genio
italiano nella sua più fulgida, mirabile es-
pressione, che ha commosso tante generazioni
nel mondo e che continuerà a commuoverle,
le farà esultare, piangere o sorriderne per tanti
e tanti secoli ancora? Ebbene, nessuno può
venir meno al sentimento della più profonda,
della più spontanea ammirazione per chi
ha tanto onorato l'umanità e non l'Italia
soltanto. Ma perché mandarlo al Senato?
Che vi andava a fare? Vi erano tanti altri
modi e più appropriati, e migliori ancora per
esprimergli la venerazione e la gratitudine
della Patria!

Non so se sia vero un aneddoto che mi venne riferito, oppure soltanto verosimile, poiché non posso garantirne l'autenticità; mi si disse che in una delle poche volte in cui intervenne ad una seduta, non trovò di meglio da fare che rivestire di note musicali un piccolo diverbio fra due Senatori. Questa era la sua vera, la sua grande e nobile missione, l'arte, non la politica.

Ho citato un esempio dei più impressionanti, ma altri ancora e non pochi ne potrei ricordare. Insomma, in virtù di quelle nomine regie, spesso non si sapeva bene se si trattasse di un più o meno onorato collocamento a riposo oppure di un pietoso conforto ad una sconfitta elettorale o anche di qualche cosa che rimanesse incerta tra la carica politica e l'onorificenza.

E poi generali, ammiragli, alti funzionari dello Stato, persone munite di alti titoli nobiliari e di ricco censo, per lo più tutta gente che non brillava troppo per attitudini politiche, di guisa che non di rado sorgevano voci autorevoli invocanti una riforma del Senato.

Si capisce perciò che i Governi solevano trascurare la seconda Camera, e non la temevano affatto; nessuna crisi dalla medesima, per quanto io ricordi, è stata mai provocata.

Il Governo, di cui del resto ben di rado facevano parte e molto limitatamente dei senatori, si preoccupava soltanto della Camera dei deputati che frequentavano e vigilavano assiduamente, mentre al Senato di tanto in tanto apparivano membri del Governo, e spesso di quelli che non erano poi tra i più autorevoli.

Se fosse stato consentito, forse vi sarebbero andati anche soltanto dei Sottosegretari, ma a questi ne era inibito l'accesso; era un modo d'onorare almeno nella forma la Camera Alta.

Sono venute poi le epurazioni, le discriminazioni, le decadenze, le impressioni che si trattasse di un'Assemblea troppo permeata di spirito fascista e di attaccamento al regime; anche questo ha contribuito a lanciare un certo discredito verso il vecchio Senato.

Di simili concetti ed anche assai esagerati, se pure posti su di un fondamento di verità, hanno indubbiamente risentito alcuni uomini politici, e forse anche un poco i componenti della Commissione, per esprimere una certa perplessità sulla creazione di una seconda Camera o sul modo di costituirla.

Ma noi non dobbiamo pensare a quello che era il Senato; noi dobbiamo pensare al Senato che desideriamo, al Senato che vogliamo, quale ente davvero attivo e vitale per

l'interesse del Paese. Così, allontanata ogni diffidenza, risulterà chiaro che non bisogna affatto respingere l'idea di ottenere una maggiore valutazione ed un perfezionamento delle leggi, specialmente di quelle più importanti, con una sapiente, oculata collaborazione delle due Camere.

Basterà del resto al riguardo osservare che una seconda Camera esiste in quasi tutte le Nazioni, così in quelle che si trovano in una condizione meno evoluta di fronte a noi come in quelle che ci eguagliano o anche ci superano per importanza e tradizione politica. Anche questa persistenza dovunque del sistema bicamerale, deve indurci a ritenere che ne sia stata a lungo sperimentata l'utilità.

Conviene adunque soltanto ora preoccuparsi del modo migliore di organizzazione e di funzionamento. Ora, se la seconda Camera deve essere conservata, è assolutamente necessario che ad essa sia conferita la stessa dignità, lo stesso prestigio che ha la Camera dei deputati. Questo concetto mi pare assolutamente fondamentale: che non si venga a creare un Senato cui si possa anche nelle apparenze attribuire una minore importanza; le due Camere debbono essere due entità identiche, sempre però nei rapporti della rispettiva autorità e del rispettivo prestigio.

Ora, a me pare che questo concetto non sia stato seguito dalla Commissione; e perciò dicevo che la Commissione ha potuto forse lasciarsi alquanto impressionare da quegli apprezzamenti cui poc'anzi accennavo, sempre se si vuol tener presente il Senato di un tempo ormai sorpassato. Intanto, se, come abbiamo detto, la Camera Alta deve essere in tutto pari per dignità e prestigio a quella dei deputati, mi pare non vi sia dubbio che uguale ne debba essere anche il numero dei componenti. (*Commenti*). Perché infatti questo numero dovrebbe essere minore?

Una voce a sinistra. Perché l'Aula è più piccola! (*Si ride*).

RUBILLI. Bella ragione! Se l'Aula è piccola, andranno magari all'aperto o si troveranno un'altra Aula, o un posto che sia pure capace e decoroso. (*Interruzione dell'onorevole Micheli*). Ebbene, anche noi nei primi tempi avevamo un'Aula piccola, e tu te ne devi ricordare, caro Micheli.

Avevamo un'Aula assai più piccola di questa e molti di noi stavano in piedi. Vogliamo scherzare un poco, e sia, ma non si opporrà sul serio la difficoltà dell'Aula.

Mentre adunque parto dall'idea di un egual numero di componenti, vedo che men-

tre per la Camera è stabilito un deputato per ogni 80.000 mila abitanti, per il Senato la proporzione è di uno ogni 200.000 abitanti. (*Commenti*). Io dico che si potrebbe ridurre pure il numero dei deputati; non vi sarebbe niente di male: i partiti potrebbero essere anche contenti se invece di dieci, ad esempio, mandassero cinque rappresentanti; potrebbero scegliere i migliori: la designazione sarà più oculata. Non so perché vi debbano essere 555 o 556 deputati; diminuitene pure il numero, se volete; l'Assemblea funzionerà lo stesso. Vedete: non funziona bene anche nella seduta odierna, quando non siamo molti poi qui riuniti? Numero ridotto ed Assemblea ugualmente perfetta: il popolo allo stesso modo ben rappresentato anche con una riduzione alla metà in questa Aula, tanto più che è il popolo medesimo che per la maggior parte dovrà eleggere i suoi senatori. Ma se volete mantenere questo numero elevato per i deputati, dovete concederlo anche al Senato. Stabilendo un deputato ogni 80.000 abitanti e un senatore ogni 200.000, avreste un Senato che per il numero dei componenti sarebbe al di sotto della metà della Camera dei deputati. Ritorneremmo così agli antichi inconvenienti, perché senza dubbio l'inferiorità di numero importerebbe una minore considerazione della seconda Camera, la quale influirebbe assai meno della Camera dei deputati, il che non è giusto, nelle vicende della vita e dell'attività parlamentare. Anche di fronte all'azione ed alle decisioni del Governo, quale importanza avrebbe una piccola Assemblea di fronte ad una grande e numerosa Assemblea? Non avrebbe mai la possibilità di determinare un voto di sfiducia efficace o una crisi qualsiasi. È più che sufficiente allora al Governo per mantenersi una buona maggioranza nella Camera dei deputati.

È vero però che vi sono in aggiunta cinque senatori per ogni Regione. Donde e come sia sorta l'idea di questi cinque, davvero non me lo so spiegare. Perché? È un omaggio alla Regione? Una nuova impronta che derivi dal concetto regionale? Non bastava aver fatta una folle riforma con i relativi Parlamenti? I rappresentanti dei Consigli regionali devono intervenire per la nomina del Capo dello Stato; e vada pure; ma che debbano dare anche cinque componenti al Senato per conto loro, non riesco proprio a spiegarcelo. (*Commenti*). Lo so che tutto quello che riguarda la Regione per voi è sempre giusto e merita la più grande considerazione.

Ma, aggiungendo anche i cinque componenti per ogni Regione, non si arriva che ad

un centinaio e si avrà così un Senato che sarà poco più della metà per numero di componenti della Camera dei deputati. Eh no! lo desidero una seconda Camera eguale per numero, per dignità e per prestigio alla prima Camera, a quella dei deputati. Che volete fare? Una Camera ed una cameretta? No, no. Le due Camere devono essere delle stesse dimensioni. (*Commenti*). Intendiamoci bene adunque prima di ogni altro su questo punto, che pure attiene ad un efficace e valido funzionamento del Senato. Ed allora rimane un problema che riconosco di non agevole soluzione. Come organizzare il Senato? Io ho presentato un ordine del giorno che rappresenta quello che di meglio son riuscito ad escogitare. Trovate voi se vi è possibile altra soluzione più giusta ed opportuna. Ma consideriamo e riflettiamo bene ora che ne è il momento. Perché, se vogliamo un Senato che funzioni con eguale zelo, con eguale efficacia e utilità della Camera dei deputati, dobbiamo stare attenti al modo col quale esso deve essere costituito, sempre informandoci sin quanto e dove è possibile ai concetti fondamentali di una sana democrazia.

Si è rivelato qui per la prima volta in Assemblea, nei discorsi degli oratori precedenti, un nuovo concetto: il concetto delle categorie e delle corporazioni. Finora non se ne era parlato, né mi pare che ve ne sia ampia traccia nei resoconti dei lavori della Commissione, che sono sin troppo voluminosi e rendono tutt'altro che agevole ogni ricerca.

Ma certo, qui in Assemblea è la prima volta che se ne fa cenno. È stato giustamente di già risposto che non vorremmo proprio essere ridotti a riprodurre la Camera dei fasci e delle corporazioni di non lieto ricordo.

Si replica dall'altra parte: e che importa che questa Camera rappresentò una riforma fascista?

Disse ieri uno dei migliori rappresentanti del Partito democristiano, che ho tanto ammirato e col quale tanto mi sono congratulato ieri (e sono lieto che egli sia presente per ripetergli i miei sentimenti con sincerità ed affetto): ma, in fondo, non c'è nulla di male. Se il fascismo ha fatto qualcosa di buono, sol perché l'ha fatto il fascismo lo dobbiamo abolire?

Il suo concetto, dal punto di vista astratto, non è per nulla ingiustificato; dovunque si trovi qualcosa di buono lo dobbiamo prendere.

Ma, amico mio, seppure fosse qualcosa di buono quel Consiglio delle corporazioni, crei

pure, collega, ci rassegnerebbero ad accettarlo con la più grande amarezza, e sentiremmo lacerarci il cuore. Tu non eri in questa Aula quando venne votata quella riforma, la quale rappresentò la distruzione anche di quegli avanzi, di quelle parvenze che ancora vi erano del glorioso Parlamento italiano! E noi che eravamo qui, a questo posto, onorati di sedere a fianco di Giovanni Giolitti, ascoltammo la sua fiera protesta quando vide che cadeva perfino e completamente il Parlamento italiano. Egli disse che non avrebbe più posto piede in quest'Aula, e difatti andò a morire poco dopo a Cavour. Egli che era stato qui nell'Aula, il più autorevole, il più fiero e formidabile oppositore del fascismo (*Commenti a sinistra*), quando sentì approvare quella riforma, non poté frenare la più viva, coraggiosa, energica protesta. (*Interruzioni a sinistra*). È inutile che interrompiate; rimane scolpita nella storia della Nazione a caratteri indelebili quella che si chiamò l'opposizione nell'Aula. (*Commenti*).

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, non interrompano.

RUBILLI. In quel momento in cui tutto un saldo e tradizionale orientamento politico spariva, il vecchio piemontese che aveva visto anche gli albori del Parlamento italiano, che aveva vissuto nel Parlamento e per il Parlamento, si sentì quasi colpito al cuore, e, come per un destino, chiuse gli occhi alla vita proprio quando si spensero completamente e definitivamente le libere istituzioni parlamentari!

Eppure ad onta dell'età assai inoltrata appariva ancora robusto e vege e sarebbe stato in grado di governare e salvare l'Italia se voi lo aveste voluto e se il fascismo non lo avesse sopraffatto per colpe che vennero da ogni parte. Ma lasciamo andare, non ritorniamo al passato! Sarà meglio riprendere l'argomento di cui oggi ci stiamo occupando.

Dunque non c'imponete, per carità, di riprendere in esame proprio quella riforma la quale distrusse il Parlamento, perché ci obblighereste davvero ad un grande sacrificio. E ciò direi anche se quella Camera dei fasci e delle corporazioni potesse meritare plauso e lode. (*Interruzione dell'onorevole Clerici*).

Ma ditemi, colleghi miei, che cosa fece di buono?

Una voce. Niente.

RUBILLI. È stato un esperimento, sì, ma un esperimento completamente fallito. Né si dica che non poteva far nulla perché

viveva in tempi di tirannia; ciò significa che non poteva far nulla nel campo politico, ma nel campo tecnico, economico e sociale, in cui veramente era chiamata a svolgere l'opera sua, avrebbe potuto fare delle buone ed utili leggi. Non ha fatto niente, e niente rimane dell'opera di quel consesso.

Noi potremmo persino sentirci obbligati a vincere ogni senso di legittima ripugnanza se potessimo convincerci che dall'esempio precedente derivi un'esigenza che anche oggi s'imponga pel bene del Paese; ma non ci sentiamo la forza di ripristinare una istituzione, che nella sua breve e confusa esistenza non si è dimostrata affatto utile per l'Italia.

E, d'altronde, mi domando: davvero credete che qui le varie classi sociali non siano rappresentate? Ma qui ci siamo tutti quanti di ogni gradazione, di ogni categoria. Noi rappresentiamo un repertorio ampio e completo.

Una voce. Troppi avvocati!

RUBILLI. Va bene, molti avvocati! Ora vedremo di chi è la colpa. Qui trovate i rappresentanti di tutte le classi sociali: Non mancano né professori, né medici, né avvocati, né industriali, né commercianti e nemmeno operai o contadini. Chi vi ha detto che i contadini non sono alla Camera? I contadini hanno fatto un partito proprio, si sono presentati alle elezioni per l'Assemblea Costituente; e si presenteranno la prossima volta forse in tutte quante le circoscrizioni. Essi avrebbero qui maggiori rappresentanti senza un errore che non dipese da loro, ma da un disguido postale, perché non solo presentarono liste in più di tre circoscrizioni, ma pensarono anche ad una lista nazionale; e così avrebbero avuto un maggior numero di posti coi resti. La lista nazionale però venne respinta dalla Corte di cassazione per un caso imprevisto; era arrivato tardi il certificato di presentazione di lista in una delle circoscrizioni, e quindi alla scadenza dei termini di rigore non erano completi i documenti richiesti dalla legge.

Ma poi voglio anche dirvi: chi intendete per contadino? Io non intendo per contadino l'uomo politico o il politicante che si mette a capo di un'associazione di contadini. Questi sono dei contadini solo per esigenze ed utilità elettorali, ed assumono una qualità che loro non compete affatto. Per contadino io intendo colui che zappa la terra. Non so veramente fino a qual punto sia proprio indispensabile ed opportuno che colui che zappa la terra sia distratto dalle sue modeste e utilissime mansioni, per venire qui dove si

sentirebbe un po' disperso in questo ambiente parlamentare. Ma, ad ogni modo, che venga! A me pare che la rappresentanza delle varie classi di cittadini sin da ora sia completa; ma se a voi pare diversamente, completatela pure, perché ne avete facile mezzo, senza ricorrere a rinnovare la Camera dei fasci e delle corporazioni, con cui volete imporre ad una Camera nascente, al Senato, un'impronta tutt'altro che di lieto auspicio.

È vero che vi sono troppi avvocati e professori: ma di chi la colpa, mi domandavo pocanzi? La colpa è di chi comanda in Italia; di chi guida, di chi dirige la Nazione. Chi comanda? Chi guida? Chi dirige? Sono i partiti, oggi. Dunque, essi dovrebbero provvedere. Noi, partiti di minoranza, non possiamo provvedere in nessun modo; perché solo a furia di grandi stenti riusciamo appena a prendere un quoziente, quando, come avviene pur troppo di frequente, il frutto del nostro lavoro non va completamente a beneficio dei resti elettorali.

Non possiamo perciò permetterci il lusso di completare alla Camera la rappresentanza delle varie classi sociali. Voi, grandi partiti, perché mandate troppi avvocati e troppi professori?

Una voce al centro. Ha ragione!

RUBILLI. Perché scegliete solo i professori? Qui, vi ricordate degli operai e dei contadini al solo scopo di impressionare il pubblico, e far colpo sulle masse operaie con semplici belle parole; ma, quando preparate le liste, non li includete affatto gli operai ed i contadini, ad essi non pensate proprio e tanto meno date loro i voti di preferenza; ve li prendete voi, avvocati e professionisti. E volete che noi provvediamo alla rappresentanza dei contadini? Dovete pensarci voi.

Ma, vi ripeto, non vi prendete troppo fastidio al solo scopo di giustificare una strana idea che vi è sorta, pari all'idea fissa della proporzionale o della regione. State pur tranquilli, le classi sono qui di già al completo, né reclamano una maggiore rappresentanza. Comunque, rimediate come meglio vi pare perché siete ricchi ed esuberanti di mezzi. Voglio suggerirvelo e ripetervelo ancora una volta. Riducete il numero degli avvocati e dei professori e sostituiteli con contadini ed operai; e date ad essi i voti di preferenza. Farete anche buona impressione e dimostrerete la vostra sincerità, mettendo da parte la Camera dei fasci e delle corporazioni ormai tramontata e passata alla storia tra le vicende dolorose dell'Italia.

Ma in una discussione parlamentare non mi sembra opportuno che dobbiamo perderci in vuote astrazioni.

È proprio un criterio pratico e di possibile attuazione quello a cui v'informate? Ed allora, quando avremo il Senato? Oggi non abbiamo categorie organizzate, non abbiamo questi enti, da cui possa uscire la rappresentanza del Senato.

Un collega considera la sua Milano. Milano è una città che tutti vi invidiamo ed ammiriamo. Dico v'invidiamo, ma con sentimenti di simpatia, di affetto e di orgoglio d'Italiani. Ma Milano non è tutta l'Italia. Né il resto dell'Italia è come Milano.

Nel Mezzogiorno non abbiamo organizzazioni sindacali ed enti concreti e solidi in rappresentanza di classi, che possano nominare i componenti del Senato. Bisognerebbe creare simili istituzioni e fare un lavoro piuttosto lungo e complesso. E quanti anni ci vogliono? Quando avremo allora il Senato? Io non lo so. Praticamente adunque il vostro concetto è inattuabile.

Noi siamo già in ritardo con la Camera dei deputati. È pur certo che noi notiamo ovunque un disagio non lieve nel nostro popolo; ed il disagio è determinato senza dubbio dalla guerra; siamo convinti che non sarebbe stato possibile in alcun modo di evitarlo. Ma, onorevoli colleghi, a questo disagio, si aggiunge anche una grande inerzia legislativa, che acuisce ampiamente le non lievi difficoltà in cui il popolo vive. Fra qualche settimana si discuterà una mozione, la quale trae origine, occasione o pretesto da un innegabile disordine nazionale, e comunque ha sempre largo fondamento di verità. Ma vi abbiamo contribuito noi e vi contribuiamo ancora. Non possiamo fare leggi. Non abbiamo fatto niente. Non possiamo prendere provvedimenti di carattere economico e sociale che potrebbero almeno contribuire ad attenuare il malcontento. Abbiamo ritardato troppo. L'Italia, il Paese aspetta la sua Camera dei deputati ed aspetta, in pari tempo, la seconda Camera, se, come pare, dovrà essere istituita.

Ogni attività legislativa oggi è affidata al Consiglio dei Ministri.

Troppo poco! Ed è anche per questo che il disagio non diminuisce, ma va anzi sempre aumentando in Italia.

Se si dovessero organizzare le categorie e le classi, comprendete benissimo che non arriveremmo mai — almeno per ora — a dare un Senato al Paese. Ma si dirà: noi vogliamo solamente un'affermazione per l'avvenire. Quel-

lo che proponiamo potremo almeno vederlo attuato in seguito, fra sei, otto, dieci anni. Ma che pretendete? Affermazioni, pegni ed ipoteche legislative e politiche a lunga scadenza? E chi lo sa anche tra pochi anni come il mondo nelle sue alterne varie vicende si sarà trasformato?! Il mondo oggi può cambiare a momenti. Chissà cosa avverrà tra sette od otto anni, chi può dire di essere certo di ciò che potrà avvenire domani?

Pensiamo a quello che dobbiamo fare ora: in seguito avremo tutto il tempo utile per pensare ad ulteriori innovazioni, meglio studiate, meglio preparate dagli avvenimenti che si succedono. Anche accettando il concetto così eloquentemente ed abilmente esposto ieri dal collega Clerici — il cui discorso, ripeto, tanto ammirammo — il problema resta insoluto. Qualunque affermazione astratta ed ideale si voglia fare per l'avvenire, occorre sempre provvedere al modo di costituire il Senato: per ora, almeno per una prima volta, una soluzione ci è imposta immediatamente e non ammette dilazione di sorta, poiché per l'anno prossimo, e non fra cinque, sei, otto anni, il Senato deve esistere e funzionare. Quale adunque potrà essere la soluzione migliore? Un Senato di nomina presidenziale o un Senato con la nomina di componenti chiamati a prendervi parte di diritto? Non mi pare possibile. La prima ipotesi ricorderebbe troppo la nomina regia ed è da scartare: non si adatterebbe alle condizioni moderne ed ai tempi nostri, né risponderebbe a carattere democratico. Un Senato con la nomina di componenti che vi prendono parte di diritto? Sarà possibile in Inghilterra forse, o in altri Paesi dove esistono antiche tradizioni di nomi, di titoli o di famiglie, ma non è possibile fra noi, e poi ricorderebbe troppo il concetto di casta. Non resta adunque che il sistema elettivo; l'espressione anche pel Senato della volontà popolare. Ora si tratta di vedere come questa elezione debba essere disciplinata e quali temperamenti per necessità di cose debba avere.

Io non saprei concepire un Senato — di già l'ho detto a proposito della discussione generalissima, che ho ricordato poco fa — il quale fosse tutto quanto elettivo. Senza dubbio io non credo che sia il caso di fare nomine al Senato, come avveniva prima, solo a titolo di omaggio, di onorificenza e di ossequio al nome delle persone ed al loro ingegno. Ma, d'altra parte, non è possibile trascurare di far tesoro, anche per la vita pubblica, di tante mirabili attività che possono contribuire alla formazione delle leggi ed alla solu-

zione dei più gravi problemi politici, economici, sociali che interessano la vita del Paese.

E poi non è giusto, anche dal punto di vista giuridico, mettendo da parte le idee di opportunità, che le nomine siano lasciate tutte quante agli uomini di partito e che non si faccia posto anche a chi non è nei partiti. I partiti rappresentano, sì, la forza preponderante in Italia e dominano il Paese: siamo d'accordo. Ma non si può dire che l'Italia sia tutta rappresentata solo dai partiti. Tanta gente vive fuori dei partiti e forse si tratta della maggioranza, in confronto al popolo che è organizzato nei partiti. Io dico: perché questo popolo, pur esuberante, pur degno di ogni riguardo — che non vuole assoggettarsi ad un vincolo e ad una disciplina di partito — non deve vedere che anche dal suo seno siano scelti dei rappresentanti in una grande assemblea politica parlamentare?

Quindi, vi è un criterio di giustizia, a prescindere da legittime esigenze di opportunità e di utilità, che imporrebbe di far sì che una parte dei componenti del Senato sia sottratta alla libera elezione, in cui predomina coi sistemi attuali soltanto il concetto di partito. Vi sono persone in Italia, che sono elevatissime per studi e per qualità superiori di mente, che non si adattano, per il grado o per il carattere o per una forse malintesa dignità, ai comizi pubblici o alle competizioni elettorali. Noi altri ci presentiamo agli elettori, facciamo la nostra propaganda, ma poi compiuto il nostro dovere, vincitori o vinti, eletti o non eletti, mangiamo e dormiamo lo stesso con identica tranquillità a casa nostra; invece gli uomini di grande prestigio, se sono sconfitti, si sentirebbero moralmente annientati. Ora, comprenderete che bisogna pure tener conto di questi caratteri, di questi sentimenti, che sono anche rispettabili. Ed allora, perché un nucleo di persone, che potrebbero rendersi utili alla Nazione, deve rimanere fuori e ne devono entrare altre non di rado prescelte più che per le loro qualità ed attitudini, per l'incomprensibile capriccio elettorale? Non si altera affatto il concetto di democrazia se una piccola parte del Senato è riservata all'oculata scelta del Presidente. La cui autorità deriva pure da una espressione popolare ed elettorale. Anzi qui potete scegliere un duplice sistema. Io ne ho indicato uno, ma ve ne potrebbe essere qualche altro, purché una piccola parte — almeno sia esclusa dal metodo elettivo, ed ho ridotto nel mio ordine del giorno questa parte ad un quarto, riservando agli elettori i tre quarti, cioè la grande maggioranza dei

componenti. Vi potrebbe essere, dicevo, anche qualche altro mezzo per raggiungere lo stesso scopo. A me è sembrato che per la piccola parte di cui ho fatto cenno, la nomina da parte del Presidente potesse ben sostituirsi a quella che un tempo era la nomina regia, perché oggi, come era prima il re, il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato.

Altrimenti si potrebbe pure stabilire che i componenti del Senato, cui è riservato il quarto dell'Assemblea, fossero prescelti in determinate categorie e con determinati gradi o titoli. Decidete anche a questo modo, se vi pare. Scegliete il sistema che volete: l'uno o l'altro mezzo, l'uno o l'altro metodo risolve il problema di far partecipare all'attività ed alla vita politica parlamentare italiana anche questi uomini ai quali noi dobbiamo essere grati per il contributo che possono dare per le loro qualità all'avvenire ed al benessere della Nazione.

Restano poi gli altri tre quarti. Per questi, unico mezzo è quello delle elezioni. Non c'è altro. Il dissenso sorge però sul metodo delle elezioni. Perché, vi domando, siamo o non siamo d'accordo che questo Senato debba essere una Camera ugualmente elevata, per prestigio e per dignità, a quella dei deputati? Siamo d'accordo che essa non deve essere una inefficace riproduzione della Camera dei deputati? Ripeto all'uopo per quelli che non erano presenti o l'hanno dimenticato ciò che dissi altra volta. Al Senato andranno tanti socialisti, tanti comunisti e tanti democristiani; a questo punto, il Senato è bell'è formato, l'Assemblea funziona al completo; salvo piccole più o meno imponderabili e non sempre concordi, pattugliette di liberali, qualunquisti o azionisti e forse, perché no? anche con qualche monarchico impenitente.

Ma naturalmente sono sempre tre le forze preponderanti. Ed allora i comunisti, come dissi, legati dalla disciplina di partito, come i socialisti dell'uno e dell'altro Gruppo, come i democristiani, in ogni discussione si riporteranno senz'altro all'atteggiamento tenuto nella Camera dei deputati dai rispettivi rappresentanti del proprio partito, e perciò la legge rimane intatta, come è passata nella prima Camera rimane nella seconda, che perde quindi ogni ragione di essere e diventa davvero inutile. Quale è il modo allora per eliminare questo inconveniente? Dobbiamo escogitare un sistema diverso di organizzazione, che diversifichi il Senato dalla Camera dei deputati.

Un primo mezzo al riguardo è in quel quarto di riserva, e per gli altri tre quarti bisogna preferire il collegio uninominale. L'idea a proposito del Senato non è del tutto mia, sebbene sia un uninominalista convinto, ed abbia sempre all'uopo lottato accanitamente, ma inutilmente. Però questa volta non ho prescelto io il collegio uninominale e nemmeno Einaudi, che pure è un uninominalista come me. I due discorsi contro la proporzionale alla Consulta sono stati pronunciati da Einaudi e da me. Prima parlai io e poi Einaudi, nella stessa seduta, e si capisce che parlammo invano. Non so se vi sia stato qualche altro. Non lo ricordo. Insomma la proposta ora per il Senato venne dall'onorevole Togliatti. È stato lui che la fece; però durò una giornata.

RUINI, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Fu l'onorevole Grassi.

RUBILLI. Può darsi, non l'ho presente, che l'abbia inoltrata anche il collega Grassi. Comunque la fece sua e la sostenne l'onorevole Togliatti, cui io domando: perché se ne pentì da un giorno all'altro? Che sognò la notte? Si dice che la notte porti consiglio, ma talora porta anche delle cattive idee. Perché mettersi in conflitto con se stesso, ed andare alla Commissione per rinunziare al concetto lodevolissimo del collegio uninominale?

Io non lo so come gli sia venuto in mente. Ad ogni modo la proposta è sua.

TOGLIATTI. Non vi ho rinunziato.

RUBILLI. Io l'ho appresa da lei, l'ho accolta e la faccio mia, riproducendola.

TOGLIATTI. Non vi ho rinunziato ancora.

RUBILLI. Non avevo sentito bene, ma tanto meglio. Ne sono proprio contento. (*Si ride*). A prescindere da un senso di orgoglio personale, non mi dispiace di vedermi sorretto da un uomo così autorevole per le sue qualità personali e per la sua funzione di capo di uno dei grandi partiti.

Io rispetto gli uomini di tutti i partiti quando valgono. Dove trovo uomini di valore, li ammiro ed apprezzo. Dunque, dicevo, non solo per vedermi sorretto da un uomo di indiscutibile autorità, ma anche per cominciare ad acquistare una piccola speranza che la mia idea sia accreditata ed avvalorata.

RUSSO PEREZ. Esiste anche una sinistra, che siamo noi.

RUBILLI. Mi rivolgo anche a voi, da una parte e dall'altra. Io qui non rappresento che ben poco. Posso rappresentare me stesso, il che per un ambiente parlamentare non è molto. Quindi faccio appello all'una e all'altra

parte e domando di essere appoggiato dai vari settori.

Insomma il collegio uninominale mi pare la migliore idea, ed è sorta spontanea da uomini diversi, non preparata né organizzata.

Se poi vi fossero delle fobie speciali verso il collegio uninominale, io dico, volgiamo anche lo sguardo, se vi pare, verso lo scrutinio di lista maggioritario. Ma insomma, vogliamo o non vogliamo che il Senato non rappresenti una riproduzione fedele della Camera dei deputati, perché l'opera sua diventerebbe allora inefficace ed inutile?

Su questo punto credo che dobbiamo essere ormai tutti quanti concordi. Ed allora, se è così, non v'è che un mezzo solo: poiché il Senato deve essere sempre per la maggior parte elettivo, occorre un metodo diverso di elezione, quale che sia, di fronte a quello che si segue per la Camera dei deputati. Mi pare ciò assolutamente chiaro ed indiscutibile.

So di avere un poco anche abusato della vostra bontà e cortesia e di essermi troppo attardato nell'espone i miei concetti; anche per questo non voglio aggiungere altro. Ma si tratta di un argomento grave, su cui è bene che ognuno dica completamente e sinceramente il suo pensiero; in ogni discorso e in ogni parola — quando sgorghi dall'anima e sia pronunciata con libera coscienza — vi può essere una parte di verità.

Onorevoli colleghi! Che cosa volete che vi aggiunga? La mia conclusione è questa. Io comprendo le difficoltà che affrontiamo nel triste periodo che si attraversa, io sento tutto quanto il peso della nostra responsabilità. Nei disagi che la storia ha riservato alla nostra generazione, nelle condizioni attuali, sull'argomento in esame non dobbiamo farci guidare da idee preconcepite, dobbiamo mettere da parte ogni competizione di partito: unico deve essere il nostro scopo, il nostro pensiero, unica la nostra mèta, contribuire, in adempimento di un grande dovere, con tutte le forze della nostra intelligenza, a dare all'Italia un Parlamento, come il Paese lo desidera e lo attende, degno delle nostre antiche, alte, gloriose tradizioni politiche e storiche, un Parlamento che sia veramente in grado di garantire gli interessi più vitali della Patria e di sollecitarne ampiamente ed efficacemente la pronta ricostruzione morale e materiale. (*Applausi — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole La Rocca: Ne ha facoltà.

LA ROCCA. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi. Con l'ordinamento della Repubblica, cioè con la struttura dello Stato, e,

quindi, con i rapporti fra i poteri, veniamo al fulcro della Costituzione.

E non si vuole, con quest'affermazione, diminuire in alcun modo il pregio e il rilievo di quella parte del testo costituzionale, già approvata, che si riferisce ai diritti e alle libertà dei cittadini e al nuovo indirizzo nel campo economico e sociale.

È stato già osservato, con finezza mentale e con autorità, che il tratto caratteristico, l'impronta veramente originale della nostra Costituzione consiste nel fatto che essa non si restringe a registrare e a sanzionare, per via di norme, il presente, quello che esiste, quello che è stato già conquistato e realizzato, ma accoglie in sé elementi programmatici destinati a servir di guida e di orientamento all'azione futura dello Stato, offre una base giuridica all'attività legislativa di domani, accoglie in germe l'avvenire.

E, da questo punto di vista, il Progetto, nel suo insieme, può dirsi un riflesso della nostra realtà obiettiva, della situazione storica concreta: un riflesso della svolta che attraversiamo, piena di quella lotta dei contrari, degli opposti, come dicono i filosofi, che è l'anima vivente della dialettica, l'essenza dell'evoluzione, della legge generale del divenire: della lotta tra il vecchio e il nuovo, tra ciò che decade, si decompone e muore e ciò che nasce, si forma, si sviluppa.

La Costituzione, che, per molti aspetti, sa ancora del passato, ha ancora molte delle sue radici nel passato, apre, tuttavia, una finestra sull'avvenire; vuole, anzi, essere un ponte lanciato verso l'avvenire, per un profondo rinnovamento della struttura della società, più che maturo, non soltanto nel pensiero degli uomini, ma nella materialità delle cose, nelle condizioni obiettive, e necessario alla tutela permanente delle libertà democratiche e della pace, per la consacrazione di principi acquisiti alla coscienza giuridica, politica, sociale del nostro popolo e a cui deve corrispondere un'effettiva realizzazione di nuovi diritti, che, nelle riforme di carattere economico, nella progressiva trasformazione dell'insieme dei rapporti sociali, nel mutamento della base materiale, debbono trovare il terreno per il loro esercizio e la loro sanzione.

Ma che vale enunciare principi, se non si creano gli strumenti e gli organi per attuare queste formulazioni programmatiche?

Una Costituzione, che, difficilmente, è la realtà di un'ideologia, l'applicazione di un sistema filosofico; che è, piuttosto, il frutto delle circostanze, il prodotto dei costumi e di

situazioni storiche particolari: una Costituzione, che può non esistere come documento in cui è scritto un dato ordinamento giuridico, ma dev'essere viva nella sua sostanza, come dimostrano la storia di Roma antica e quella dell'Inghilterra dell'età moderna, entrambi questi popoli essendo stati privi, o quasi, di una Costituzione nel senso di un complesso organico di disposizioni concernenti l'ordinamento dello Stato: una Costituzione è, innanzitutto, un piano per il funzionamento degli istituti: un piano e un binario.

Essa è un diritto, ma è, pure, un insieme istituzionale, un insieme che, nel linguaggio della realtà, si chiama « governo ».

La scienza del governo è la scienza politica, che, nei secoli XVIII e XIX, si chiamava Montesquieu, Rousseau, Mably, Constant, Chateaubriand, ecc.

La democrazia moderna ha bisogno di questa scienza politica, la quale non può basarsi, interamente, sulle formule della fine del secolo XVIII o degli inizi del secolo XIX, che, ormai, non hanno più alcuna realtà sociale, non abbracciano più l'insieme dei fenomeni politici.

Le vecchie teorie costituzionali erano, sopra tutto, teorie giuridiche, fondate sulla logica del diritto.

Oggi, i ritocchi costituzionali non si compiono soltanto con accorgimenti tecnici, ma con un ardimento dottrinale, con contributi nuovi alla scienza politica.

Tutta la parte introduttiva del testo, quella dell'affermazione dei diritti, antichi e nuovi, della proclamazione dei principi, rischia di rimanere lettera morta, un complesso di aspirazioni senz'alba, di propositi senza domani, se la macchina statale ha la ruggine nelle sue ruote, o, peggio, ha dei bastoni nei raggi delle sue ruote. La vita del Paese può essere paralizzata dalle deficienze, dalle manchevolezze degli istituti che siamo chiamati a creare.

E giova ricordare il monito di Constant, che fu, comunque, un amico della libertà.

« Dichiarazioni in favore della sovranità del popolo non oppongono alcuna barriera alle usurpazioni del potere », egli scriveva.

Sono sempre i depositari del potere, legislativo od esecutivo, ad esprimere la volontà del popolo sovrano.

Perciò, è facile a tutti i Governi, — e in specie ai rappresentativi, — quando i diritti individuali non sono garantiti da solide istituzioni, di far volere al preteso sovrano tutto quanto può servire per opprimerlo come suddito, oppure, per la strada opposta, giungere

al medesimo risultato, e cioè di opprimerlo come suddito per far sanzionare la sua schiavitù come sovrano.

Buonaparte diede numerosi esempi di tal genere.

E, avanti di addentrarci nell'analisi degli istituti, poniamoci una domanda.

L'ordinamento che elaboriamo costituisce o no un passo innanzi sulla via della democrazia, sulla via del progresso, di fronte all'organizzazione sancita nello Statuto albertino ?

Per molti o per taluni aspetti, indubbiamente sì: costituisce un passo innanzi.

A parte la forma istituzionale, nella Carta albertina, concessa nel modo che tutti sanno, il monarca era la fonte del potere, la fonte e il depositario del potere: capo dell'esecutivo, di gran parte del legislativo, radice e arbitro del giudiziario, praticamente al rimorchio dell'esecutivo.

E la sovranità popolare ?

La sovranità popolare entrava nell'edificio costituzionale per la porta di servizio.

Una conquista realizzata è il rovesciamento della concezione che informava gli articoli 5 e 8 dello Statuto, con il trasferimento di atti di gran rilievo costituzionale dal Capo dello Stato ai rappresentanti del popolo. Altro vantaggio ottenuto è il superamento della nomina dall'alto di un ramo del Parlamento, che esce tutto dal suffragio universale.

E, sotto la specie teorica, alla stregua di uno schema già tracciato in parte da Aristotele, quale sistema adottava lo Statuto, quale forma di governo ?

Accoglieva il sistema parlamentare, ma in embrione, in potenza, a traverso la disposizione di un articolo, che stabiliva la responsabilità dei Ministri, del Gabinetto.

L'onorevole Orlando lo ha già notato.

La forma parlamentare si è, poi, affermata nella pratica, nell'attuazione delle norme, per il carattere così detto elastico della Carta albertina: carattere così elastico che non solo ha consentito ai gruppi reazionari dominanti di farsi via via la mano alla dittatura, ma ha accolto il fascismo e gli ha permesso di vivere e di portarci alla rovina.

Nella nuova Costituzione è stato, invece, affermato, nettamente, il principio della sovranità popolare.

« La sovranità appartiene al popolo », è sancito nell'articolo 1, già approvato.

Alla stregua del testo, il popolo, nel quale risiede la sovranità, è la sorgente del potere: l'unica sorgente.

Ma, da questo principio, così chiaramente, solennemente espresso, non si sono tratte le necessarie conseguenze.

Se una (e non frazionabile) è la fonte della sovranità, è assurdo ammettere ed accettare che possano esistere poteri diversi: divisi, distinti o magari opposti.

Il potere non è che uno: quello del popolo; e dal popolo, da cui emana, dev'essere esercitato, nei modi che saranno convenuti.

E qui viene in campo la questione della separazione dei poteri, presentata dai giuristi del secolo XIX come la tutela dei diritti dei cittadini e il baluardo della libertà.

All'Assemblea francese, se ne è discusso, con grande ampiezza.

Convieni dirne qualcosa, rapidamente.

Com'è noto, il principio della separazione dei poteri, già delineato da Aristotele nella sua *Politica*, ha trovato la sua esposizione più compiuta in Montesquieu, che, ne *Lo spirito delle leggi*, difendeva, in sostanza, la proprietà.

Montesquieu sosteneva che, in un buon ordinamento statale, è necessario che il potere attribuito ad un'autorità abbia un limite nel potere di un'altra autorità, in modo che un potere arresti l'altro.

Questo principio ha avuto la sua ragion d'essere ed ha adempiuto anche a una funzione progressiva: ha aiutato la libertà a nascere e il cittadino a mettersi in piedi.

Ma, come ogni regola politica, esso ha un valore relativo, poiché è nato e si è sviluppato in condizioni storiche determinate.

Si trattava, alla fine del secolo XVIII, di combattere l'assolutismo monarchico, e bisognava trovar le formole capaci di giustificare la lotta contro il potere assoluto del re.

Si esagerarono le differenze tra le due funzioni naturali del potere politico: quella di definire le norme generali dell'ordinamento, cioè, di elaborare le leggi, e quella di applicare la legge ai casi particolari.

Si giunse così, a una divisione del potere, lasciando al re, o a chi lo rappresentava, al Capo dello Stato, la funzione esecutiva e rimettendo al popolo, per il tramite dei suoi eletti, la funzione legislativa.

In breve, nella tappa di transizione, che condusse dalla monarchia assoluta al regime liberale, il re conservava il potere esecutivo, mentre il potere legislativo s'incarnava nella nazione o in certi elementi privilegiati della nazione.

In fondo, lo scopo principale di molti teorici della separazione era quello d'indebolire il potere, dividendolo; e impedire l'azione ar-

bitraria dello Stato nei riguardi dei cittadini: ciò al tempo in cui l'ufficio dei partiti liberali consisteva nell'opporre all'onnipotenza monarchica, forte del suo passato e delle sue tradizioni, l'idea della libertà.

Tuttavia, a chi guarda le cose con chiarezza, non sfugge l'osservazione di Kelsen: che, dopo Montesquieu, si fece valere la separazione dei poteri, non per spianare la strada alla democrazia, ma piuttosto per conservare al monarca, eliminato in parte dalla legislazione per effetto del movimento democratico, la possibilità di esercitare un potere proprio nel campo esecutivo.

A ogni modo, la formula rispondeva alle circostanze; e il dogma della separazione fu il nucleo ideologico della monarchia costituzionale: cioè, del compromesso fra il diritto divino e la sovranità popolare.

E informò di sé due regimi principali e taluni altri, intermedi.

Da un lato, come si è detto, la monarchia costituzionale, in cui il re manteneva la funzione esecutiva, e gli eletti del popolo, in generale, esercitavano la funzione legislativa o vi partecipavano; e, dall'altro, nei Paesi dove non esisteva un monarca, come nella Repubblica degli Stati Uniti, il sistema presidenziale, nel quale il popolo elegge direttamente due poteri diversi; e, con due manifestazioni diverse della sua volontà, crea due poteri distinti e separati: da una parte, il presidente, incaricato, sopra tutto, della funzione esecutiva, e, dall'altra, un'assemblea, incaricata della funzione legislativa.

Ma la teoria della separazione, necessaria nelle condizioni storiche della fine del secolo XVIII o degli inizi del XIX, via via che si è allontanata dalle circostanze che la generarono, ha cessato di essere un fattore di progresso, per la ragione che, vinta la battaglia contro i residui dell'assolutismo monarchico, il compito storico della teoria di Montesquieu è ormai esaurito.

Già nel 1848, un grande repubblicano, Grévy, sosteneva che il mantenimento della separazione dei poteri costituiva « il grande errore politico del nostro tempo ».

Si tratta, in sostanza, di un principio superato, artificiale e anacronistico, che tende a rappresentare lo Stato come una sovrapposizione di organi quasi indipendenti gli uni dagli altri e che, pur lavorando alla stessa opera generale, farebbero ciascuno operazioni essenzialmente diverse e avrebbero ciascuno una sfera d'azione propria, dalla quale ogni altro potere sarebbe escluso.

Di là dalle deformazioni, tra filosofiche e giuridiche, che parlano di due poteri, lo studio della realtà politica mostra che esiste solamente una distinzione di funzioni.

La pratica insegna che la separazione dei poteri, concepita in una maniera astratta, è un'impossibilità: che il legislativo e l'esecutivo sono intimamente legati e solidali, formano le due ruote di una stessa macchina e che, se i loro movimenti non si accordano, tutta la macchina non funziona.

Senz'aggiungere che la separazione dei poteri, teoria caratteristica del secolo XVIII, anteriore alla democrazia moderna, si è rivelata, nei fatti, una maledizione: una maledizione per gli uomini della stessa rivoluzione borghese.

Basterà ricordare la Costituzione dell'anno III, quella di Fruttidoro, alla fine del secolo XVIII, e che può dirsi il gradino del dispotismo napoleonico; la Costituzione della seconda Repubblica francese, che consentì il colpo di Stato del 2 dicembre, il 18 brumaio di Luigi Bonaparte, alla metà del secolo XIX, e la bastarda Costituzione di Weimar, elaborata da dottrinari, con a capo Preuss, che dette modo al Presidente del Reich, padrone dell'esecutivo, di aprire le porte a Hitler e precipitare la Germania nell'abisso.

In tutt'e tre queste circostanze, la frattura tra l'esecutivo e il legislativo permette alla crisi sociale di sboccare nel fango della dittatura: e un regime caporale pianta gli sproni nei fianchi del popolo.

Gli americani, alla luce dell'esperienza, hanno riesaminata la questione, elaborando una teoria più sottile: quella delle bilance e dei contrappesi (*checks and balances*): con organi del Governo che si equilibrano gli uni con gli altri, collaborano gli uni con gli altri, si controllano gli uni con gli altri e, con questa azione reciproca, somigliando un po' a quella dei contrappesi, contribuiscono alla armonia del Governo.

Ma, prescindendo dalle nebbie teoriche o da esperienze conformi alle condizioni particolari di altri popoli; la regola di una democrazia non falsa, né bugiarda, deve tendere all'unità del potere.

L'onorevole Ruini, nella sua relazione al progetto, inclina, invece, alla « possibilità di forme molteplici e diverse della sovranità popolare », e, scrivendo che la formula di Montesquieu è solo « in parte superata », sostiene, con... garbo, « quel tessuto costituzionale di ripartizione ed equilibrio dei poteri, che ha costituito una conquista e un presidio di libertà ».

In definitiva, egli si rifiuta di trarre le necessarie conclusioni dal riconoscimento del principio della sovranità popolare, agitando lo spettro di un Governo d'Assemblea, nel caso che il potere si concentrasse nel Parlamento, che pure è l'organo di più immediata derivazione dal popolo, e presentando il Gabinetto, il Capo dello Stato o la Magistratura quali commessi e agenti d'esecuzione del legislativo.

L'onorevole Orlando, maestro di diritto, dopo essersi domandato in quale casella teorica, alla stregua dell'elenco aristotelico, dovrebbe essere assegnato l'ordinamento costituzionale della nostra Repubblica, secondo il testo in esame, dice che la Commissione ha inteso di adottare il sistema parlamentare, per contrapposto ai tipi di Governi presidenziale e direttoriale, con disposizioni atte ad assicurare la stabilità dell'azione governativa; ma conclude che, a rigor di termini, l'ordinamento, previsto dal progetto, non costituisce « una forma parlamentare » e meno che mai consolida l'autorità del Governo, rafforza il potere esecutivo.

Nella indagine sui caratteri dell'istituto parlamentare, l'onorevole Orlando afferma: « Intanto, la famosa divisione di poteri », riconoscendo che il sistema tiene distinti il legislativo e l'esecutivo e che le due funzioni, diverse nella loro portata e nel contenuto, « sono affidate ad organi sovrani », cioè, « liberi da ogni gerarchia tra loro, equivalenti, interferenti »: « tutto un gioco di equilibrio »; principalmente « compartecipazione ».

E demolisce il Progetto, mostrando perché, secondo il suo giudizio, gli elementi propri della forma parlamentare non hanno riscontro nel testo: con un Capo dello Stato ridotto a una figura decorativa, escluso dal Parlamento; dall'attività legislativa, e sfornito della sanzione, in quanto è chiamato a promulgare le leggi approvate dalle due Camere; con l'Assemblea Nazionale che annulla, di fatto, il sistema bicamerale e realizza il totalitarismo d'Assemblea, crea la Camera unica, che detiene effettivamente tutti i poteri: perchè elegge il Capo dello Stato e lo supplisce, delibera la mobilitazione e l'entrata in guerra, l'amnistia e l'indulto, mette in istato d'accusa il Presidente della Repubblica, concede la fiducia al Governo o gliela nega, nomina i membri della Corte costituzionale: che è, insomma, « il vero fulcro, il centro dell'esercizio della sovranità nella struttura costituzionale », con un Primo Ministro che concentra in sé l'autorità effettiva e « può fare quello che vuole », può essere un dittatore.

Queste, in succo, le critiche dell'onorevole Orlando.

Da parte sua, l'onorevole Nitti, che si attiene al sodo, al concreto, al linguaggio delle cifre e non inclina all'ottimismo e si richiama a Solone per una Costituzione la quale sia «la più pratica e la più conveniente», mostra di ritenere anche lui che l'Asssemblea sia onnipotente, notando, però, «una tendenza per cui tutto fa capo al Governo».

In ordine alla struttura dello Stato, il problema fondamentale è quello dei rapporti fra i poteri. Più particolarmente, il nodo della questione è nei rapporti fra il potere legislativo e il potere esecutivo.

In sostanza, i rapporti fra il legislativo e l'esecutivo, il loro grado di separazione e la gerarchia tra loro si trovano alla base della diversa organizzazione dei regimi democratici, che sono frutto di una lunga evoluzione storica.

A differenza del regime presidenziale, che realizza nella maniera più netta la separazione dei poteri, e di quello direttoriale (sul modello svizzero) — caratterizzato dall'esistenza di un esecutivo collegiale, non revocabile per il termine del mandato, e agli ordini del legislativo, di cui è l'espressione, — il regime parlamentare rappresenta un insieme complesso: che ha per elemento principale la responsabilità ministeriale, e, pur creando dei poteri distinti, prevede e organizza la loro collaborazione, la loro associazione, il loro accordo: onde la norma della responsabilità politica del Governo, che, per vivere, ha bisogno della fiducia del Parlamento.

Intanto, il principio dell'equilibrio dei poteri, ricordato dall'onorevole Orlando come l'asse del sistema, non esclude la possibilità di una concorrenza o di una rivalità fra loro, anche se Duguit sostiene che il regime parlamentare è costituito essenzialmente sulla base dell'eguaglianza dei due organi dello Stato, — il Parlamento e il Governo, — e Mirkin-Guetzévitch afferma che, in detto sistema, la lotta tra il legislativo e l'esecutivo non esiste più, in quanto l'esecutivo è l'organo del popolo e la differenza tra il legislativo e l'esecutivo nella loro formazione è unicamente nel grado di formazione: il Parlamento nascendo direttamente dalle elezioni e l'esecutivo uscendo anch'esso dalle elezioni, ma per il tramite della maggioranza parlamentare: cioè, con una scelta di secondo grado.

Qui non mette conto occuparsi dei tipi ibridi di Governo, che riuniscono elementi del regime parlamentare e del regime presidenziale, com'è avvenuto nel caso della Costitu-

zione di Weimar, che fu un ponte gittato sul caos per giungere a qualcosa di peggio della restaurazione monarchica: alla dittatura terroristica del nazismo.

Ora, se la storia, nel suo insieme, è, come riconoscono gli stessi scrittori borghesi, una storia di lotte tra classi che dominano e classi che sono dominate, tra classi che opprimono e classi che sono oppresse (e i risultati di queste lotte costituiscono le varie tappe dell'evoluzione), è lecito affermare, in linea generale, e riferendosi particolarmente all'epoca moderna, che lo sviluppo dell'organizzazione sociale, come riflesso e riassunto di determinate condizioni storiche, è, nelle sue soste, nei suoi zig-zag e nei suoi progressi, una serie di attriti e di conflitti tra il potere esecutivo e il potere legislativo.

E si tratta di questo: che i gruppi sociali, i quali detengono il potere (economico e politico) non solo mirano a conservarlo, ma a rafforzarlo: e, quando si vedono minacciati nel godimento dei loro privilegi, rompono i patti, calpestanto le leggi e ricorrono ad altri mezzi, per tenersi in sella: ricorrono a quei colpi di mano, che poi sono colpi di Stato, e si risolvono col piantare lo scarpone militare sul collo dei popoli: in altri termini, si traducono nella scomparsa del legislativo di fronte all'esecutivo.

Le Nazioni hanno compiuto un'esperienza tragica, al riguardo, e, per giunta, hanno pagato un altissimo prezzo.

Basterebbe ricordare la nascita e il consolidarsi del bonapartismo in Francia, alla fine del secolo XIX, e la nascita, e il consolidarsi del fascismo in Italia, in Germania, ecc. nell'altro dopo guerra.

E a che servono, o a che possono servire le più solenni dichiarazioni di diritti, se, a un dato momento, l'esecutivo batte il pugno sul tavolo e mette i fucili all'ordine del giorno, annullando l'arma della critica con la critica delle armi e disponendo che gli stivaloni dei generali passino sulle tavole della legge?

Il Governo deve avere stabilità per assolvere ai suoi compiti, per esercitare la sua azione, per attuare il suo programma: ma il Governo non deve e non può avere mano libera, e tanto meno il modo di sovrapporsi al Paese e spianare la strada ad un ritorno offensivo di quelle forze che già una volta ci hanno trascinati al disastro, e non sono morte.

Il fulcro della questione è nei rapporti tra il legislativo e l'esecutivo.

E lo Stato, detto libero, tanto per buttare polvere negli occhi, è un non senso.

Dal punto di vista letterale, grammaticale, uno Stato libero non è altro che uno Stato libero nei confronti dei cittadini: cioè, uno Stato, con un Governo dispotico.

Tutti sappiamo benissimo che cosa è lo Stato, come e perché nacque e perché dura.

Per la costituzione di un regime veramente democratico, è necessario costruire uno Stato, che non sia più l'organo, lo strumento di dominio di categorie ristrette ed egoistiche, di pochi gruppi di privilegiati, ma diventi lo Stato degli italiani, di tutti gli italiani: lo Stato sui cui il popolo che lavora mette finalmente il suo sigillo.

Cominciamo dall'esame della struttura, delle funzioni, dei poteri del Parlamento.

Esso si compone di due Camere: la Camera dei deputati e la Camera dei senatori, che, sebbene non sorgano nel medesimo modo sulla medesima base e presentino, più che una differenza, addirittura una sproporzione nel numero dei loro membri, sono poste dal Progetto sullo stesso piano.

Considerate ognuna in sé e per sé, adempiono allo stesso compito, esercitano la stessa funzione, ristrette ad essere due rami dell'attività legislativa, e sono fornite dello stesso potere, quanto alla formazione delle leggi, con uno stridore manifesto, che si risolve in un danno d'imprevedibile portata per il ritmo della vita nazionale.

Infatti, — le due Camere avendo parità di poteri, — ove un disegno di legge, approvato dall'una Camera, sia rigettato o non accolto dall'altra, il disegno resta lettera morta, cioè la funzione legislativa è colpita dalla paralisi, è praticamente annientata, distrutta, con la facoltà al Presidente della Repubblica di rinviare la decisione sul conflitto fra le due Camere al giudizio popolare, con un *referendum* sul disegno non approvato.

In altri termini, da un lato, una sosta, che potrebbe anche somigliare alla morte, nella elaborazione delle leggi e, dall'altro, un'arma tremenda, rilasciata, con una cambiale in bianco, al Capo dello Stato, di indire, in caso di contrasto fra le due Camere, il *referendum* e provocare continui disordini, gittare il Paese in convulsioni e agitazioni periodiche, che rischiano di mettere, ogni volta, tutto in discussione e in gioco.

E, se l'urto fra i due rami del Parlamento nasce da una questione di secondaria importanza, il male che ne risulta può essere contenuto entro certi limiti.

Ma se il contrasto si afferma sopra argomenti e materia che rappresentano interessi

vitali della Nazione, quali conseguenze ne derivano?

Ne deriva, ad esempio, che le riforme di struttura, dettate dalla necessità della marcia progressiva del nostro popolo, sono relegate in soffitta; che l'organizzazione dell'industria, della produzione, del lavoro rimane allo *statu quo*, con i complessi monopolistici e la ricchezza concentrati nelle mani di una cricca di plutocrati, che si servono del privilegio economico per stabilire la loro egemonia sulla vita del Paese, per farsi ancora una volta arbitri della vita della Nazione: per continuare, da una parte, a opprimere, a sfruttare, ad asservire; per creare, dall'altra, le premesse, economiche e politiche, della rinascita di un passato di miseria e di lutti, con regimi tirannici all'interno e con una politica di brigantaggio nel campo internazionale: passato che dev'essere seppellito, nella fossa comune della storia, senza speranza di resurrezione.

Ne deriva che la riforma agraria, che è il centro, il fulcro di quella rivoluzione democratico-borghese che, al tempo del Risorgimento, dette qualche passo innanzi, ma si arrestò, non si svolse, e che, oggi, bisogna compiere e sviluppare in modo conseguente, non si attua e continua ad essere dibattuta in controversie accademiche nelle rassegne e nei giornali.

Ne deriva che la disciplina e il controllo del credito, cioè la tutela dei risparmi dei cittadini e la sorveglianza sulla circolazione della ricchezza, restano una visione d'avvenire.

Ne deriva, insomma, che il rinnovamento democratico, richiesto dalla situazione come il mezzo più efficace per sbarrare la strada ad un nuovo sopravvento delle forze antipopolari e antinazionali, diventa una frase; che la trasformazione nel campo industriale, agrario, bancario, ecc., che non può essere più oltre ritardata e che, sola, garantisca l'esercizio effettivo delle libertà e dei diritti dei cittadini, si muta in un'aspirazione romantica di poeti baciatori di stelle.

Il problema è di una gravità enorme.

Noi siamo in debito verso la storia, per non avere condotta fino in fondo la nostra rivoluzione democratico-borghese, per non avere spazzati via i resti di una civiltà decomposta, di un'epoca morta.

La dittatura terroristica del fascismo, che dev'essere considerata l'epilogo, la conclusione della politica seguita dalla casta reazionaria dominante, non è stato un fenomeno del caso.

L'Italia ha potuto essere il terreno dell'esperimento fascista per una situazione particolare, per il concorso di circostanze particolari. Per il fatto, ad esempio, che, accanto ai vestigi, ai residui della feudalità, con la sopravvivenza del latifondo, si sono via via sviluppati gli elementi del capitalismo più avanzato e tuttavia agonizzante, del capitalismo dei monopoli, dell'imperialismo; per il fatto che è stato possibile ai gruppi più rapaci, più briganteschi del capitale industriale e bancario di stringere, con l'aiuto della monarchia, un'alleanza col capitale agrario, col blocco agrario del Sud e trasformare il Mezzogiorno e le Isole in una colonia di sfruttamento, mantenere gran parte del Paese in condizioni di arretratezza e imbavagliare e coprire di catene tutta la Nazione, e portarla, in definitiva, al disastro.

Gli elementi obiettivi delle condizioni materiali di ieri non sono scomparsi: in taluni circoli si lavora, anzi, e si lotta per conservarli.

Fino a quando una tale situazione non muta, è sempre vivo il pericolo di un ritorno offensivo di quelle forze, che hanno cagionata la rovina del Paese.

Dal punto di vista tecnico, legislativo, il motore di questo profondo rivolgimento economico e sociale, nell'orbita della legalità democratica, non può essere se non il Parlamento.

Ora, il Parlamento, per il modo con cui è stato concepito e organizzato, induce a pensare non al *thé* troppo caldo da versarsi nella sottocoppa, perché si raffreddi, ossia all'opportunità di una seconda Camera per un più ponderato esame, per una più matura riflessione, sopra tutto per un freno agli eccessi e alle passioni di un'Assemblea popolare, secondo il pensiero di Washington e di Jefferson, ricordato dall'onorevole Ruini; ma induce, piuttosto, a pensare ai due cavalli di Franklin, che, mettendosi a tirare in senso opposto, inchiodano il carro legislativo all'immobilità, cioè, condannano la vita nazionale alla stagnazione, alla cachessia.

E, qui, bisognerebbe discorrere dell'organizzazione del Parlamento, del modo di formazione dei suoi organi, del sistema da approvare: unicamerale o bicamerale.

Bismarck ricordava che l'Imperatrice Caterina dispose un giorno che fossero poste delle sentinelle a guardia di alcuni fiori bellissimi, spuntati per miracolo in un'aiola dei suoi giardini.

Dopo anni e anni, non restava di quei fiori neppure il ricordo; e le sentinelle conti-

nuavano a montar la guardia al luogo deserto, a ciò che non esisteva più.

Così è di tante altre cose nella vita. Si seguita a vegliare sulle cose morte, a custodire i sepolcri scoperti e vuoti.

La ragion d'essere delle Camere Alte consisteva nell'impedire il trionfo dei movimenti liberali al tempo delle monarchie, passate dalla tappa dell'assolutismo allo stadio costituzionale.

In altri termini, la seconda Camera era uno strumento nelle mani dell'autorità regia, per imbrigliare l'impeto della volontà popolare.

Già nel secolo XIX, la dottrina democratica è nettamente unicameralista: in Francia, essa si sviluppa sotto il secondo Impero e nel primo periodo della terza repubblica con i discorsi di Goblet, di Naquet, di Clemenceau, e poi, verso la fine del secolo, con le proposte dei radicali, che presentano un disegno di legge per la soppressione del Senato.

Secondo le correnti ideologiche più strettamente legate alle grandi masse popolari, gli argomenti addotti da Siéyès sulla questione sono più che mai validi.

È la teoria della sovranità nazionale, secondo la quale il Parlamento rappresenta la volontà popolare, che non ha bisogno di esprimersi che una volta sola.

Se vi sono due Camere, o queste non hanno sopra un determinato oggetto la medesima opinione, e allora una di esse tradisce la volontà nazionale e la sua esistenza è un male; oppure le due Camere si dimostrano d'accordo, e, in questo caso, la seconda è inutile.

Per venire al concreto: o il Senato esprime la stessa volontà della Camera dei Deputati e non serve a niente; o esprime una volontà diversa, e allora una delle due Camere riflette meno fedelmente dell'altra la volontà del Paese.

Ci sarebbe da aggiungere che se il contrasto fra i due rami del Parlamento si riferisce non al carattere più o meno democratico della loro elezione, ma alla diversità delle persone e ad altri fattori accidentali, il risultato è causa di complicazioni, di confusione e di ritardo.

Da parte dei sostenitori del sistema bicamerale, si oppone invece che la volontà della legge non dev'essere confusa con l'elaborazione della legge, la quale richiede riflessione, maturità, esperienza particolare, preparazione tecnica, ecc.

In definitiva, il grande argomento a sostegno del bicameralismo, è questo: che le leggi debbono passare per il filtro di un mi-

nuto, attento, pacato esame e che il dare un solo organo alla formazione e all'espressione della volontà nazionale è un rendere questa formazione e questa espressione troppo subitanea, precipitosa, inconsiderata: onde l'opportunità di doppie e più meditate decisioni, e l'utilità del contributo che può dare, con un nuovo esame, « nella sua diversa composizione e competenza », una seconda Camera.

Questo compito può essere ritenuto ancora utile. Ma non vorrei che si trattasse di altro: di tradurre in pratica politica il pensiero di Hallam: che le assemblee numerose inclinano agli eccessi, con passioni concitate e irresponsabilità collettiva: sì che la democrazia, il regno assoluto della maggioranza, sarebbe il più tirannico degli ordinamenti.

Alcuni bicameralisti dichiarano, infatti, apertamente che un'assemblea unica, eletta a suffragio universale, tende a concentrare in sé tutto il potere dello Stato, a rendere l'esecutivo e il giudiziario suoi servitori, senza possibilità di limiti o di freni: lungo Parlamento o Convenzione, non importa.

Si cita Robespierre, che aspirava ad un Governo costituzionale; si tira in ballo l'autorità di Proudhon, che è autorevole fino ad un certo punto.

La maggioranza, ritenendosi fonte del diritto, affermando, anzi, di costituire il diritto, diventerebbe dispotica.

Di qua, secondo alcuni, la necessità, per la democrazia, di organizzare un centro di resistenza contro il suo prepotere.

È, in ultima analisi, la tesi esposta nel *Governo rappresentativo* da Stuart Mill, e rimessa più o meno a nuovo.

Impedire che un'assemblea unica possa esercitare la sua volontà, senza il concorso o il controllo di alcun altro.

Stuart Mill scriveva: « In ogni Costituzione dovrebbe esistere un centro di resistenza contro il potere predominante. Di conseguenza, in una Costituzione democratica, occorrerebbe creare un centro di resistenza contro la democrazia ».

E, nella concezione del filosofo inglese, questo « centro di resistenza » s'identificava in un « corpo conservatore, inteso a moderare e a regolare « l'influsso democratico », prendendo a modello, per la composizione di detto corpo, che avrebbe dovuto avere, come suoi tratti caratteristici, la saggezza, la competenza e una speciale educazione, l'antico Senato romano, formato, come tutti sanno, dei capi della gente patrizia, e dei consoli,

dei censori, dei pretori, degli edili, dei questori, dei tribuni.

Così, da un lato, la Camera dei Deputati, come espressione e rappresentanza del sentimento popolare, e, dall'altro, il merito personale, sperimentato e avvalorato da pubblici servizi reali e confermato dalla pratica, in una Camera di riflessione, chiamata a correggere gli errori del popolo e a contenerne gli impulsi.

Ma, oltre le difficoltà e gli inconvenienti di un tale modo d'impostare il problema, già rilevate da Cavour in un articolo sul Senato, Mill e i suoi seguaci tendono a trasportare, nel clima moderno, un sistema che diede i suoi frutti nell'antichità, in altre circostanze e in una diversissima situazione storica: senza notare che il Senato romano, al tempo della Repubblica, se fu un corpo politico di gran rilievo e tra i più importanti finora conosciuti, ebbe, per altro, in una certa misura, un'impronta democratica, perché i suoi membri erano eletti alle cariche pubbliche, da cui derivavano, nei comizi centuriati e tributi e dovevano, pertanto, considerarsi levati al seggio senatoriale dalla fiducia popolare, sia pure con una indicazione di secondo grado, mentre oggi, gli alti posti negli uffici pubblici hanno il crisma del potere esecutivo e una Camera costituita, generalmente, di competenze acquistate nella carriera amministrativa, non sarebbe se non il braccio lungo dell'esecutivo in un ramo del Parlamento, proprio come il vecchio Senato di nomina regia.

Si può osservare: il progetto esclude ogni intervento dell'esecutivo nella formazione della seconda Camera, la quale sorge, come la prima, unicamente sopra una base elettiva, ha, alla sua origine, come la prima, unicamente il suffragio universale.

Dai verbali, foltissimi, della Commissione apparisce chiaramente che si tendeva ad aprire un varco all'influenza dell'esecutivo nella composizione del Senato, destinando un certo numero di nicchie a determinati santoni di gradimento del Capo dello Stato e, perciò, del Capo del Governo, con il pretesto della celebrità.

Da quei verbali risulta pure che della seconda Camera — accolta, in linea di principio, da tutti i partiti, se bene con criteri diversi — si è cercato di fare, sotto la specie della rappresentanza organica delle così dette « forze vive », a base di categorie e d'interessi, una nuova edizione, riveduta e corretta, e, forse, peggiorata, della vecchia Camera corporativa di tipo fascista.

Le due proposte furono respinte, dopo lunghe discussioni, accese controversie e una dura lotta.

Adesso, la tesi della rappresentanza organica, già prospettata in Commissione, ritorna, in un modo o nell'altro, nei discorsi degli onorevoli Codacci Pisanelli e Clerici, e l'onorevole Rubilli, che da poco ha finito di parlare, sostiene l'utilità e la necessità di una parziale nomina della seconda Camera da parte del Capo dello Stato, per consentire ad uomini illustri di partecipare alla vita politica senza esporsi ai fastidi e ai rischi di una campagna elettorale.

Ma, col sistema delle rappresentanze delle categorie — a prescindere dalla sua origine antidemocratica — in pratica, sul terreno concreto, come si farebbe a stabilire il collegio elettorale per la scelta dei candidati? Quali sono le forze e quali sono questi interessi che debbono essere rappresentati? A parte l'argomento che gli interessi sono rappresentati dai partiti (che esprimono e tutelano determinati interessi), poiché si dice: ci possono essere interessi non conglobati nei partiti, bisognerebbe specificare quali essi sono e come si traducono in collegi elettorali. Su quali basi e con quali liste? E non si rischia di cacciare dalla porta di servizio la sovranità popolare che è entrata nell'edificio costituzionale a bandiere spiegate? Noi non ci opponiamo ad alcun modo di formazione della seconda Camera, purchè esso abbia una garanzia di democrazia, purchè sia rispettato il principio della volontà popolare come unica sorgente di questa formazione e non si operi spostamento artificiale nei rapporti di forza e non si tenda a favorire alcune categorie a danno di altre.

Con la rappresentanza organica degli interessi, attraverso le categorie, dovrebbe essere soddisfatto il desiderio che tutte le forze siano convogliate: anche quelle che non militano nei partiti. E non si otterrebbe l'intento. Vi sarebbero sempre alcuni che si lamenterebbero di essere stati esclusi: Allora, i lavoratori, i contadini da un lato; e poi? Poi, gli avvocati, gli ingegneri, i medici, gli artigiani, i pensionati, i professori, le industrie, le università, le banche, che per altro sono già largamente rappresentate. Ma, in definitiva, non ci opponiamo a niente, a patto che ogni innovazione abbia il suggello democratico.

Allo stato, la Camera dei senatori è, come già si è detto, sul medesimo piano di quella dei deputati: e la prevalenza numerica della prima Camera sulla seconda può pe-

sare, forse, soltanto nella unione dei due rami del Parlamento in Assemblea Nazionale.

Che cosa dice sulla questione l'onorevole Orlando, che è, indubbiamente, il tecnico più autorevole dell'Assemblea?

Dal punto di vista teorico, egli sostiene che il bicameralismo deve servire a questo: a stabilire un « sistema di equilibrio » con la prima Camera, « per impedire che una Camera sola si attribuisca un potere senza limiti e senza contrappesi ».

Mutatis mutandis, è un po' il concetto di Mill e dei suoi seguaci; ed è, in un certo senso, il compito che Mill assegna alla seconda Camera.

Intanto, nel campo dottrinale, l'onorevole Orlando si discosta dal filo del pensiero politico liberale sull'argomento: da quello di Cavour, per esempio.

Cavour, scrittore, si occupò dell'istituto del Senato, in pagine che, ancora oggi, si leggono con interesse.

Egli scriveva: « Noi non esitiamo a dichiararci fautori dello stabilimento di due Camere legislative: non già per giungere con ciò ad ottenere l'equilibrio dei poteri, ma per assicurare l'azione progressiva e regolare delle nostre istituzioni politiche. L'equilibrio in meccanica indica lo stato d'immobilità, stato che mal si addice alle società moderne, spinte irresistibilmente nelle vie della civiltà: e perciò riputiamo fallace ed erronea la trita metafora, con la quale tanti pubblicisti hanno cercato di provare l'utilità di una seconda Assemblea.

« Gli ordini politici dello Stato debbono essere stabili in vista di un moto continuo, di un non interrotto svolgimento; ma di un moto, di uno svolgimento ordinati e progressivi; e, quindi, riputiamo indispensabile il dividere il potere legislativo fra due assemblee, nell'una delle quali l'elemento popolare, la forza motrice, predomini; mentre nell'altra l'elemento conservatore, coordinatore, eserciti una larga influenza.

« Respingendo l'idea dell'equilibrio, vogliamo costituire la gran macchina politica in modo che l'impulso acceleratore sia combinato con la forza moderatrice; vogliamo, accanto alla molla che spinge, il pendolo che regola e rende il moto uniforme. Ma, per ciò ottenere, non basta scrivere nello Statuto che vi saranno due Camere: bisogna ancora far sì che quella il cui ufficio si è di temperare l'ardore dell'altra posseda una forza intrinseca tale da opporre efficace resistenza alle passioni violente dell'impetuosi popolari disor-

dinati, alle fazioni incomposte e sovvertitrici dell'ordine».

Ed ecco il punto sul quale tutti i politici e gli scrittori di una determinata corrente si trovano d'accordo: la necessità di una Camera alta, a carattere conservatore, che sia un muro contro le spinte o le intemperanze di un'Assemblea popolare.

L'onorevole Orlando, che, primo fra tutti, vuole la seconda Camera, ma non è contento del modo con cui s'intende istituirla, perché, alla stregua del Progetto, gli pare che sia un «doppione» della prima e, perciò, manchi della «differenza qualitativa», riconosce che la funzione della seconda Camera sta, principalmente, nell'essere un «freno» «contro la temuta onnipotenza dell'altra».

La realtà politica ha un suo linguaggio, non confondibile.

Nei Paesi, dove il parlamentarismo è nato e si è svolto, sia pure con uno spirito e una attuazione diversi, in Inghilterra e in Francia, la seconda Camera è stata, ormai, decapitata, è stata ridotta concretamente a nulla: è diventata un ricordo storico.

Nel Regno Unito, dopo il *Parliament act* del 1911, non accade di discutere sulla necessità tecnica della Camera dei Lords, che non ha il potere di «frenare» i *bills* più importanti, e, sopra tutto, i *money bills*. La Camera dei Lords, che ha avuta tanta parte nello svolgimento della storia inglese, della grandezza nazionale inglese e nella formazione del regime parlamentare, non è più un corpo politico: è una tradizione.

In Francia, il Senato è una Camera consultiva: esprime dei pareri, e non esercita alcun controllo politico sull'esecutivo.

Nell'U.R.S.S., la seconda Camera, tanto per intenderci, ha una fisionomia e un compito particolari: esprime gli interessi e i bisogni delle varie Nazioni che compongono la grande Repubblica federale; ha, perciò, una sua ragione di essere.

Ma l'onorevole Orlando, per portare acqua al molino del bicameralismo, che, tra parentesi, non ha nulla da vedere col principio del regime parlamentare, interpreta la storia a suo modo, lasciando intendere che, alla luce dell'esperienza, una Camera sola costituisce, oltre tutto, un pericolo o una minaccia per la democrazia.

Egli dice, in sostanza, che il secondo bonapartismo, che chiama il fascismo francese, nacque anche dal fatto che la Costituzione repubblicana del 1848 non creò una seconda Camera.

Questa non è un'accademia e non può essere consentito di stendersi in divagazioni e polemiche di natura storica, anche se di molto interesse.

Qui ci troviamo in sede politica: abbiamo la responsabilità di porre i fondamenti di una democrazia che vogliamo durevole, siamo chiamati a creare un nuovo Stato; ed è opportuno, e giova, chiarire alcuni concetti, di grande portata, anche dal punto di vista pratico, concreto.

Il bonapartismo ha altre radici, al di fuori dell'esistenza o meno del sistema bicamerale. Il suo principale carattere storico è dato dal potere, appoggiato alle baionette, che, cercando di sembrare indipendente dai partiti, manovra tra due forze sociali ostili, che più o meno si contrabilanciano; e profitta della lotta politica, giunta al più alto grado di acutezza, per levarsi ad arbitro del destino del Paese e mettersi, praticamente, al servizio di determinati interessi, che sono quelli del capitale.

E sarebbe un grave errore credere che la democrazia escluda il bonapartismo. È precisamente il contrario. Il bonapartismo nasce proprio nel seno della democrazia, come ha mostrato due volte la storia di Francia, come ha confermato, in diverse condizioni, l'esperienza ultima dell'Europa al tempo del nazi-fascismo, quando certi rapporti si stabiliscono tra le classi sociali e il contrasto politico entra in una certa fase.

Chi va a scuola dai fatti e si nutre delle lezioni della storia, sa che il bonapartismo è una forma di Governo che nasce dallo spirito controrivoluzionario di alcuni gruppi della borghesia, in mezzo a riforme democratiche e alla rivoluzione democratica.

Questo conviene rilevare, oggi, in sede di Assemblea.

La creazione o meno di una seconda Camera non entra in alcun modo nella questione del sorgere e dell'affermarsi del bonapartismo.

Del resto, proprio la Convenzione, tanto temuta e calunniata, dette il primo passo verso il sistema bicamerale, assicurando alle decisioni del legislatore il vaglio successivo di due Camere, sia pure in posizione diversa, cioè con diversa potestà.

Ma i due Consigli legislativi non impedirono il 18 brumai del generale Bonaparte, che si levò, con la frusta e con i cannoni, sulla separazione e sull'equilibrio dei poteri, posti rigorosamente a base della Costituzione del 5 fruttidoro.

Il Presidente della Commissione, onorevole Ruini, a proposito della unicameralità

o della bicameralità, sembra perseguitato dal fantasma della Convenzione che, pure, compì un'opera grandiosa: proclamò la Repubblica; istituì il suffragio universale; batté, con eserciti improvvisati, l'Europa reazionaria e monarchica, coalizzata contro l'Ottantanove; salvò la Francia e la civiltà borghese dalla corda di Brunswick, che si avvicinava a Parigi con la forza « in fronte alle sue schiere » e minacciava d'impiccare mezzo mondo.

Egli teme sempre che si possa scivolare sul piano inclinato del Governo d'Assemblea.

In realtà, questo Governo non lo vuole né lo propone nessuno: e, tanto meno, lo abbiamo prospettato o sostenuto noi.

Ma non mi sembra che si debba averne tanta paura, come se si trattasse della porta dell'inferno.

Il Governo d'Assemblea non è, nel suo principio, essenzialmente diverso dal Governo parlamentare.

In concreto, sia nel Governo d'Assemblea che nel Governo parlamentare, il Gabinetto, che costituisce il Governo nel senso stretto della parola, ha bisogno, per vivere, della fiducia del Parlamento.

È questo il tratto caratteristico che distingue il Governo parlamentare e il Governo d'Assemblea dal Governo presidenziale e da quello direttoriale, che fanno eleggere il Gabinetto per una durata fissa.

Il Governo d'Assemblea, che rappresenta un tipo particolare del regime parlamentare (alcuni pubblicisti scrivono: una specie di alterazione di detto regime); ha una sua concezione della funzione dell'esecutivo e del legislativo.

Mentre il Governo parlamentare classico, che ha il suo modello nel Gabinetto inglese, richiede un esecutivo forte, armato del diritto di scioglimento delle Camere, che dirige il Parlamento, che ha l'alta mano sul lavoro legislativo ed è, in pratica, il motore dello Stato; il Governo detto « convenzionale », in una posizione subordinata di fronte all'Assemblea, tende a concentrare nel Parlamento l'iniziativa e la responsabilità, a rendere il controllo parlamentare incessante e rigoroso, in breve, a dare al Parlamento, oltre la supremazia giuridica, la supremazia funzionale.

E non lo dico io. Riassumo, fedelmente, il pensiero di un tecnico di chiara fama: del francese Giraud, che non può essere considerato un giacobino sovvertitore e neanche uno scrittore d'avanguardia.

In linea di principio, non mi pare che una tale concezione significhi dare calci alla

democrazia: o abbassarla, degradarla, corromperla.

Da noi, lo stesso onorevole Mortati, che è da ritenersi uno scolastico ortodosso del diritto costituzionale, ammette che il Governo d'Assemblea, se ha un posto a sé e un carattere suo proprio per la fissità di durata, data la mancanza della podestà di scioglimento, rientra nel tipo parlamentare, « per la necessità del costante accordo fra il Parlamento e il Governo e della compenetrazione fra i due poteri ».

Il nocciolo del problema, che è il nocciolo della scienza politica, sta qui: nei vitali rapporti fra il Parlamento e il Governo, tra il legislativo e l'esecutivo, che il sistema, nel suo fondamento, tiene separati e distinti, assegnando i due poteri ad organi sovrani di legislazione e di esecuzione, i quali, pure compenetrandosi e controllandosi, possono essere contrastanti.

Tra i due, chi ha la prevalenza?

Questo è il punto.

Abbiamo, dunque, due Camere, con eguale potestà, che si attua e si esaurisce nel momento solenne della formazione della legge.

Sul piano politico, oltre un'azione di critica o un controllo in senso generale, esse, come organi distinti, non possono, in concreto, nulla.

Il voto contrario di una Camera non determina le dimissioni del Ministero, che, alla stregua del progetto, rimane in carica, se vuole, non ostante sia stato posto in minoranza in un ramo del Parlamento; e si presenta all'Assemblea nazionale, cioè alle due Camere riunite, per la fiducia o la sfiducia.

Ed ecco una prima questione da risolvere.

Accettato, in via di massima, il sistema bicamerale, la cui necessità è presentata dalla maggioranza dei teorici del diritto costituzionale come un dogma per il buon funzionamento del regime parlamentare; ammesso che, contrariamente alla tesi di Sièyès, non esiste, sopra ogni argomento, minimo o importante, semplice o complesso, una netta e precisa volontà nazionale che il Parlamento debba tradurre in articoli di legge; che, tra le diverse soluzioni possibili di un problema politico, e, sopra tutto, fra le numerose modalità di una stessa soluzione, non vi è, necessariamente, una scelta sola e mette conto studiare e discutere, prima di decidere, la opinione di una seconda Camera che, per effetto di circostanze diverse e per la competenza specifica dei suoi membri, può avere una reale efficacia.

Accettato e ammesso tutto questo, giova mantenere le due Camere sopra un piede di eguaglianza assoluta, secondo il progetto, con le conseguenze che ne derivano di eventuali dissidi insanabili nel Parlamento, di una probabile anchilosi o impotenza della funzione legislativa, di continui interventi del popolo, nel suo insieme, per una pronuncia diretta sulla materia controversa; o non conviene piuttosto limitare, entro certi limiti, la parità giuridica nei confronti dell'attività legislativa, o anche dell'attività d'indirizzo politico generale, e accogliere il principio della prevalenza di una Camera sull'altra? E, nella specie, della più numerosa su quella più ristretta, in determinati casi, per determinate materie e subordinatamente al verificarsi di determinate circostanze (riesame, cioè rinnovo di deliberazione con maggioranza speciale, decorso di tempo, ecc.), come avviene in quasi tutta l'Europa continentale, dove la seconda Camera è un che di mezzo fra la tradizione e la superstizione, come si praticava, del resto, anche in Italia, vigente lo Statuto albertino, ritenendosi dai nostri parlamentari che il Senato fosse incompetente a qualsiasi iniziativa in materia finanziaria e dovesse, in ultima analisi, passare in secondo piano di fronte alle deliberazioni prese dalla Camera dei Deputati.

Lo stesso onorevole Ruini inclina a desiderare una certa prevalenza dell'una Camera sull'altra, da collocarsi in una giusta inquadatura costituzionale.

Una seconda questione, e di grande importanza, è quella della composizione della Camera dei senatori.

Ed è chiaro che il modo con cui questa Camera sarà formata, eserciterà una notevole influenza sulla soluzione del tema della parità, intiera o limitata, dei due organi legislativi.

L'onorevole Orlando afferma che il problema di maggior rilievo nei riguardi della Camera dei Senatori è d'istituirla « in maniera diversa » da quella dei deputati; che, ove la seconda Camera dovesse essere, nella sua costituzione, un duplicato della prima, « sarebbe inutile farne due »: e aggiunge che, nelle condizioni organizzative fissate dal progetto, egli, bicameralista convinto, è quasi indotto a rinunciare a una seconda Camera che, su per giù, è la stessa dell'altra.

Ma, relativamente ai modi di formazione della seconda Camera, di cui il diritto comparato dà un ampio schema, respinto il criterio di una nomina, anche parziale, da parte

del Capo dello Stato o della Camera dei deputati o per cooptazione della stessa Camera dei Senatori; esclusa, nettamente, la possibilità di nomina per ereditarietà, per appartenenza a dati uffici, per il possesso di determinati requisiti, ecc., anche se, nello stabilire le categorie degli eleggibili, non si è peccato di soverchia fedeltà alla democrazia e si è ristretta la sfera dell'elettorato passivo a strati sociali in cui si vede riapparire il sistema del censo; riconosciuto e affermato il principio che la seconda Camera deve rappresentare, come la prima, l'emanazione della sovranità popolare, dev'essere democraticamente espressa dal popolo e non deve tendere a correggere o a spostare, in una qualsiasi maniera, il risultato del suffragio universale; — posto tutto ciò, appare evidente la difficoltà e l'impossibilità, forse, di costituire due Camere che, se non sono fatte proprio con il medesimo stampo, risultino profondamente o radicalmente differenziate.

Al riguardo, quale fu l'orientamento di Cavour? quale posizione egli prese, nella discussione sull'argomento, al tempo della preparazione della Carta albertina? quale direttiva egli diede agli uomini di parte sua, anche se l'eredità da lui lasciata sulla questione non è stata raccolta, e si è via via coperta di muffa?

In primo luogo, egli ammetteva, esplicitamente, che il sistema elettivo, per la formazione della seconda Camera, era « il solo razionale, il solo opportuno », anche nelle condizioni dell'Italia di allora.

E continuava: « Perché due Camere popolari? Perché creare due istituzioni identiche, destinate a concorrere al medesimo scopo? È questo un accrescere le complicazioni del meccanismo costituzionale, senza renderlo più regolare e più perfetto; è un aumentare le difficoltà di governare, senza rendere il potere più solido, le libertà popolari più estese ».

Qui, come si vede, Cavour riconosceva che il bicameralismo, contrariamente alle affermazioni di taluni ideologi, i quali lo propugnano per garantire stabilità al Governo, ecc., non rafforza la potenza del legislativo, non isnellisce la macchina statale e non ne accresce il rendimento; che un potere concentrato in un solo organo ha, in generale, maggior vigore e che le decisioni sono prese molto più rapidamente e facilmente da una assemblea che da due.

Ma, accennato al solito argomento, cioè, al vantaggio di sottoporre le disposizioni legislative a una duplice discussione in assemblee

distinte, a patto che il modo di elezione delle due Camere non sia identico, concludeva: « Noi crediamo facile il costituire una seconda Camera, animata da un istinto conservatore bastevole a porre un argine efficace agli impulsi talvolta eccessivi della Camera dei deputati, senza costituire un corpo elettorale privilegiato: e ciò soltanto con l'imporre ai candidati alcune condizioni di eleggibilità e col variare la composizione dei collegi elettorali e con l'aumentare la durata del mandato dell'eletto ».

Ecco l'opinione di Cavour sulla seconda Camera.

Tale opinione, a parte il termine più lungo del mandato, da rigettarsi per varie ragioni: per non appesantire ulteriormente il procedimento legislativo, già lento e farraginoso, e non mettere altri germi di dissidi e di pericoli in un bicameralismo spurio; tale opinione si ritrova, *grosso modo*, alla base delle decisioni della Commissione.

In buona sostanza, una prima differenza tra le due Camere c'è, per la diversità dell'elettorato e dell'eleggibilità.

Tutti gli elettori, che hanno compiuto i venticinque anni, sono eleggibili a deputati, ma non a senatori.

Inoltre il diritto attivo di voto per la composizione della seconda Camera non può essere esercitato col raggiungimento della maggiore età, ma è limitato agli elettori che hanno superato i venticinque anni.

È sodisfatto, per questa via, il desiderio di coloro che, ritenendo la bicameralità un assioma di diritto pubblico, attribuiscono alla seconda Camera una funzione ritardatrice della procedura legislativa per una più meditata valutazione della convenienza politica delle leggi e per una migliore formulazione tecnica, con una selezione dell'elettorato attivo e passivo: con un maggior senso di responsabilità e di maturità nel corpo elettorale, fornito dall'età, e con la presunzione di una capacità politica, amministrativa e tecnica negli eleggibili, ristretti, secondo il progetto, a talune categorie, che bisognerà rivedere e allargare, allo scopo di consentire agli esponenti delle classi lavoratrici di essere inclusi nelle liste e partecipare alla lotta.

Poi, c'è la rappresentanza regionale: cioè il terzo dei senatori riservato all'elezione dei Consigli per dare alla seconda Camera un'impronta regionale, in rapporto alla nuova struttura introdotta in Italia con la creazione dell'ente Regione.

Per l'onorevole Orlando, questo è molto poco, o non è nulla.

Ma, a voler mantenere in piedi il sistema bicamerale e differenziare in una qualche misura i due organi legislativi, non è possibile fare di più e andare oltre, a meno che, per il modo di formazione della seconda Camera, non si voglia ricorrere a mezzi di scelta non legati all'elezione diretta da parte del corpo elettorale; alla nomina dall'alto, o per cooptazione, o su designazione di collegi speciali, o per l'appartenenza a dati uffici, o per il possesso di date competenze, o per la copertura di certe cariche o per la espressione d'interessi che, si dice, rimarrebbero compressi o confusi con altre forme di rappresentanza, ecc. ipotesi da scartarsi tutte, senz'altro.

Infine, la differenza della seconda Camera dalla prima deve consistere, secondo il criterio dello stesso Cavour, in un diverso modo di reclutamento dei due rami del Parlamento: cioè, in una diversità del sistema elettorale e della composizione dei collegi.

È questo obiettivo potrebbe essere raggiunto, per esempio, con l'adozione del collegio uninominale per la elezione dei senatori.

Per questa via sarebbero forse soddisfatte tutte le aspirazioni: una seconda Camera, come rappresentanza del merito personale, delle qualità, della competenza, della cultura, ecc., anche come valorizzatrice dell'individuo. Ebbene, il collegio uninominale permette al corpo elettorale di fermarsi pure sulla capacità, sulle virtù dell'uomo; vi sarebbe la scelta dell'individuo, con un vaglio democraticamente compiuto. Da un lato, quindi, la differenza qualitativa nella composizione dei membri e, dall'altro, la origine dal suffragio, con un altro sistema di elezione, che avrebbe un gran peso sul piano politico, perché consentirebbe un rinnovamento parziale, nel corso della legislatura, che la proporzionale, per il suo meccanismo, esclude, e darebbe modo di saggiare qua e là la pubblica opinione, di tentarne il polso, di conoscerne gli umori: il che ha un'importanza grandissima in Inghilterra e determina, con gli spostamenti parziali nei collegi, la caduta dei Ministeri, che tuttavia hanno sempre la maggioranza ai Comuni.

Accettazione, dunque, del bicameralismo, non ostante un'opposizione iniziale di principio; ma nessuna concessione ad argomenti artificiali, come quelli di freno, di equilibrio e via di seguito della Camera dei senatori all'opera dell'altra Camera, ed esigenza del rispetto del principio democratico, conseguente, sul terreno parlamentare.

Per la completezza dell'esposizione, — oltre una critica dettagliata al procedimento per

la formazione e l'applicazione delle leggi, pieno d'intoppi, di soste, d'intralci, con proposte e rigetti, con studi di Commissioni e possibilità di dissensi fra le due Camere, con rinvii al popolo e sospensive da parte del popolo, ecc., sarebbe necessario parlare dell'iniziativa legislativa, attribuita, forse, a troppe fonti, come nota l'onorevole Orlando, e dell'istituto del *referendum*, nuovo nella vita costituzionale italiana, destinato ad aprir la via a una manifestazione diretta della sovranità popolare come base dell'edificio democratico, a dar modo al popolo di funzionare nel sistema quale ultima istanza; ma di cui non è opportuno abusare, perchè il *referendum*, da misura democratica, non rischi di convertirsi in una misura antidemocratica, permettendo anche a una minoranza esigua di adoperare quest'arma o d'inforcare questo cavallo, per attraversare, ritardare o impedire in parte l'attività legislativa, come osservò l'onorevole Togliatti in sede di Commissione.

Ma di tali argomenti si potrà discorrere particolarmente quando si passerà all'approvazione dei singoli articoli, con proposte di emendamenti.

La questione fondamentale, ora, è quella dei rapporti fra Parlamento e Governo.

Il nodo è qui. È qui l'essenza della vita politica del Paese: e alla stregua dell'organizzazione di questi rapporti e del funzionamento dei vari organi, legislativi ed esecutivi, si attua o non si attua la sovranità popolare.

L'onorevole Orlando, dopo aver ricordato, tra le dichiarazioni di principio, di tendenza approvate dalla Commissione, l'ordine del giorno Perassi. « per l'adozione del sistema parlamentare, da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo », sostiene che la forma prescelta nello schema in esame, contrapposta, evidentemente, da un lato, alla Repubblica presidenziale e, dall'altro, a quella direttoriale, ha la facciata, l'apparenza del sistema parlamentare, « dove, però, sia rafforzata l'autorità del Governo », ma non ne ha i lineamenti, lo stile, sopra tutto l'essenza, sboccando addirittura in una forma di « totalitarismo di assemblea », che assomma tutti i poteri ed « ha le chiavi della cassaforte ».

A conferma della sua tesi, allega la intera « esautorazione » del Capo dello Stato, l'indebolimento dell'esecutivo, con relativa mancanza di unità di funzione, il prevalere di una Camera unica, che « dispone di tutte le leve ».

Le critiche presentate da un maestro come l'onorevole Orlando obbligano a riflettere: ma, dopo un attento esame, esse non persuadono. Anzi, si è indotti a giungere alla medesima conclusione dell'onorevole Orlando — vale a dire che non ci troviamo, forse, sul terreno di un vero sistema parlamentare, — per altre vie e per altre ragioni.

In primo luogo, non è giusto affermare che il Capo dello Stato ha, nel Progetto, una parte secondaria, con funzioni tra simboliche e rappresentative; anche se gli è conferita la sola promulgazione delle leggi e non la sanzione: attribuito, quest'ultimo, che si è dimostrato una lustra anche nei regimi monarchici e che, in ogni caso, non è necessario ad un Capo dello Stato concepito (ma non troppo!) quale titolare di un potere neutro, moderatore e coordinatore, ossia quale custode della Costituzione, come riconosce lo stesso onorevole Mortati, che pure è un tecnico della materia.

Il Capo dello Stato è investito, secondo il Progetto, di un troppo ampio potere, di cui potrebbe essere tentato di abusare; ha modo di esercitare un'azione politica vastissima ed importante; e se, alle funzioni, non poche e non lievi, che già gli sono attribuite, si aggiungesse la facoltà di sanzionare o di porre veti sospensivi o l'altra di far derivare, essenzialmente, dalla sua autorità il Gabinetto, pur col bisogno, in una tappa successiva, della fiducia del Parlamento, usciremmo dai limiti, generalmente riconosciuti, del sistema parlamentare ed entreremmo nello schema di un regime presso che presidenziale o con lineamenti ed alterazioni presidenziali.

Egli non ha la figura del « fannullone », disegnata dall'onorevole Orlando, ma una posizione quanto mai solida, nella cornice costituzionale.

Rappresenta l'unità nazionale; promulga le leggi ed emana i decreti legislativi e i regolamenti, nomina agli alti gradi i funzionari dello Stato; accredita e riceve i rappresentanti diplomatici; ratifica i trattati internazionali e dichiara la guerra deliberata dall'Assemblea; concede la grazia e commuta le pene (e, quindi, partecipa al potere legislativo); presiede il Consiglio Superiore della Magistratura; ed ha, inoltre, compiti generali, che non s'inquadrano in una definizione giuridica di poteri; ha funzioni non rigorosamente delineate e, perciò, più vaste, di equilibrio, di influenza, di coordinamento, di persuasione, di arbitrato: missione che già s'incarna così felicemente nelle qualità dell'attuale Capo dello Stato, nell'altezza del suo ingegno, nella virtù della sua esperienza, nel suo senso di serenità, di

imparzialità, di responsabilità, nel suo spirito di dedizione intiera agl'interessi superiori della Nazione.

E, di là da questo, che non sa di decorazione soltanto, il Capo dello Stato tiene nelle sue mani un potere immenso, che si esplica in quattro attribuzioni, costituzionalmente determinate e sostanziali, vitali, decisive.

Prima: egli nomina e, quindi, revoca il Primo Ministro e i Ministri. In altri termini, il Gabinetto che, praticamente, dirige, controlla, guida il Parlamento, nasce dalla decisione del Capo dello Stato, in base a una valutazione sua personale della situazione politica generale, a un suo modo d'interpretarla e di trovarvi una soluzione idonea.

Il Gabinetto, che si è formato per volontà del Capo dello Stato, deve presentarsi all'Assemblea per il collaudo, ossia per il voto di fiducia: ma è evidente che, in periodi di crisi, la scelta del Governo da parte dell'organo supremo ha un'influenza grandissima, che non è solo d'indicazione e d'orientamento; ha un peso, che direi schiacciante.

Seconda: in caso di dissenso fra le due Camere per l'approvazione di un disegno di legge, il Presidente della Repubblica ha facoltà d'indire un *referendum* popolare, di chiamare, cioè, tutto il Paese a dirimere la controversia, con consultazioni generali che possono seguirsi anche a brevi intervalli ed essere il lievito di gravi perturbamenti e scoppi di passioni.

Terza: ha il comando delle forze armate. Oltre che presiedere il Consiglio Supremo di difesa, stringe nel pugno il bastone vero, dispone della forza senza frasi, che, in ultima analisi, decide di tutto e diventa legge, interviene e spazza via ogni altra cosa: abbatte anche questa tribuna, imbavaglia il pensiero e manda, incatenato, il diritto a meditare sulla sua impotenza, nella cella di un carcere.

Lassalle, diceva, giustamente, che la Costituzione è, innanzi tutto, il cannone.

Quarta: può sciogliere le Camere. Il potere di scioglimento è considerato, da tutti, il mezzo caratteristico del meccanismo per ristabilire un equilibrio venuto meno, per creare un nuovo rapporto di fiducia che si è rotto fra la maggioranza dell'Assemblea e il Governo, o per accertare la corrispondenza fra, gli orientamenti popolari e quelli degli organi rappresentativi, in base al sospetto di mutamenti intervenuti, nello stato della pubblica opinione, durante la legislatura, o per affrontare problemi di considerevole importanza politica, non agitati nel corso della campagna elettorale, ecc.

È l'intervento della volontà personale del Capo dello Stato nel Governo, nel Parlamento, nel Paese: possibile sempre, specie in momenti delicati e complessi e con l'esistenza di forze politiche frazionate.

È l'arma più tremenda che si possa mettere nelle mani del Capo dell'esecutivo, il quale, per giunta, ha, alle sue spalle e ai suoi ordini, le baionette.

Il Progetto attribuisce questo formidabile potere al Presidente della Repubblica, « puramente e semplicemente », come scrive l'onorevole Tosato nella sua relazione, cioè senza limiti, senza subordinarne l'esercizio al consenso di altri organi.

È la via per la trasformazione del regime parlamentare in regime presidenziale, secondo il netto giudizio di un altro relatore, che è l'onorevole Mortati.

La controfirma ministeriale non è un limite né un impedimento.

O il Primo Ministro è d'accordo col Capo dello Stato e concorre alla formazione e alla manifestazione della volontà di lui, per il provvedimento da adottare e per assumerne la responsabilità; e, in questo caso, il Governo ha un'autorità enorme sull'Assemblea e la tiene sotto la sua minaccia, col pretesto che le Camere, a un dato momento, non rappresentano più l'opinione del Paese; o il Primo Ministro non è d'accordo col Capo dello Stato e nell'ipotesi, presso che assurda, di un rifiuto della controfirma, può essere liquidato e mandato a casa, alla stregua del parere di un costituzionalista come l'onorevole Ruini. Tutto dipende dalla personalità del Capo dello Stato e dall'uso che egli intenderà fare delle sue facoltà discrezionali.

Né il Capo dello Stato trova un qualsiasi ostacolo, per l'esercizio del potere di scioglimento, nell'obbligo, strappato a stento in sede di Commissione, delle consultazioni con i Presidenti delle due Camere, perché il giudizio di questi due uomini può avere un qualche rilievo dal punto di vista politico, ma, giuridicamente, costituzionalmente, non è in alcun modo vincolante.

Il Capo dello Stato ascolta, per la forma, e « continua a mangiare », come il gatto di Krilov, a cui il cuoco, in cucina, faceva prediche di morale e di regole di buon costume.

È Mirabeau aveva un bel gridare che lo scioglimento permetta al popolo di dimostrarsi il sovrano di tutti i legislatori.

Il potere di scioglimento non è solo la chiave di volta di un ordinamento democratico, come dice Blum e come ripete, da noi, l'onorevole Ruini: esso è una clava nel pu-

gno dell'esecutivo, che può levarla, sull'Assemblea e sul Paese, su per giù quando vuole, e nel momento ritenuto più opportuno.

Infine, nelle parole dell'onorevole Tosato, ad « evitare che il Capo dello Stato si trovi, rispetto al Parlamento, in una posizione di assoluta dipendenza », a liberarlo da « una situazione d'inferiorità », si è provveduto ad allargare il normale collegio elettorale del Capo dello Stato con l'aggiunta di un certo numero di membri estranei, facendo eleggere il Presidente dall'Assemblea Nazionale, con la partecipazione dei Presidenti e di un componente dei Consigli regionali.

E c'è chi preferisce un altro sistema di elezione, per dare una maggiore autonomia al Capo dello Stato.

Si propone, cioè, di farlo eleggere direttamente dal popolo, per « stabilire un potere più saldo » in mezzo alle fluttuazioni dei partiti, per ricostruire il pilastro caduto della potestà dell'esecutivo monarchico, con un Presidente che, avendo, come suo piedistallo, una sorta di plebiscito popolare, possa più agevolmente mettersi, se non proprio sulle orme di Cesare e di Bonaparte, almeno sopra quelle di Hindenburg.

Il Capo dello Stato non è, dunque, « esaurato ».

È vero il contrario. E con le funzioni attribuite dalla Costituzione al Presidente della Repubblica, il figlio spirituale di qualche Boulanger, anche senza i galloni di generale, avrebbe modo di preparare brutti giorni al Paese e gittarlo in pericolose avventure.

E tanto meno è vero che, nel testo proposto, si è abbassato, depresso, mortificato l'esecutivo, come Gabinetto.

La Commissione, nella sua maggioranza, ha creduto di adottare una forma di Governo parlamentare, con dispositivi costituzionali atti a superare la così detta crisi di autorità e ad ovviare agli inconvenienti del parlamentarismo.

Si è cercato, innanzitutto, di assicurare la stabilità e l'unità governativa, di creare un Governo forte e durevole, che non sia un « Commissione parlamentare », un « Comitato dell'Assemblea », e, corretti, con mezzi meccanici, i difetti del sistema relativi alla debolezza dell'esecutivo, si è cercato di evitare gli eccessi del parlamentarismo, nel senso di un'invadenza dei membri delle Camere nella sfera governativa.

Da queste intenzioni e da questa volontà è nata l'Assemblea Nazionale come un coronamento del sistema parlamentare, per compiti ed atti di singolare importanza.

Quest'Assemblea, cioè il Parlamento a Camere riunite, non serve a correggere un bicameralismo bastardo per la trattazione dei problemi fondamentali; ma è chiamata, sostanzialmente, a dare la maggiore stabilità possibile al Governo.

Lo affermano, senza equivoci, il Presidente della Commissione, onorevole Ruini, e il relatore sull'argomento, onorevole Tosato.

L'Assemblea elegge il Presidente della Repubblica, delibera la mobilitazione generale e l'entrata in guerra, l'amnistia e l'indulto, ecc.; ma, in primo luogo, esercita quel controllo politico che è proprio delle Camere rappresentative: conferisce la fiducia al Governo, nominato dal Capo dello Stato, o gliela nega.

Per superare le imboscate parlamentari del vecchio tempo, per eliminare, al possibile, dalla vita politica il corto circuito delle crisi ministeriali a catena, non si ammette che una sola Camera provochi la caduta del Governo; e si stabilisce che la fiducia e la sfiducia siano espresse, con una procedura particolare, dal Parlamento raccolto in Assemblea Nazionale.

Si sarebbe tentati di pensare che la Camera dei senatori sia stata istituita, da un lato, come contrappeso a quella dei deputati, nella funzione legislativa, e dall'altro, per accrescere di trecento membri l'Assemblea che deve decidere dell'indirizzo della politica generale e creare più facilmente una base di solidità e di durata al Gabinetto, con a capo un Primo Ministro, il quale regge veramente il timone e può condurre, come vedremo, la nave dello Stato nei mari o nelle secche che vuole.

Non compromesso, dunque, fra i sostenitori della Camera unica e i sostenitori delle due Camere, con la conclusione che i primi avrebbero messi nel sacco gli'altri, sotterrando la bicameralità sotto il coperchio di un'Assemblea convenzionale, totalitaria.

L'Assemblea, come si è visto, serve principalmente a tenere in sella il Governo e a consentirgli di... cavalcare.

L'onorevole Orlando si duole, a ragione, del procedimento singolare, per il quale un Ministero, in minoranza in una delle due Camere, e non ostante i ripetuti voti contrari di essa, non si dimette e continua a governare.

E vede, in questo, un modo di fiaccare le reni al Governo, mentre si tratta di rafforzarlo con espedienti tecnici, di consolidarlo con una formula costituzionale, di là dalla realtà politica.

Qui sorge, in maniera fondata, il dubbio se poniamo mano a costituire un regime parlamentare, o non costruiamo, invece, un edificio di tipo intenzionalmente parlamentare, ma con tali innovazioni nella struttura, da imprimergli un carattere diverso e farne un'altra cosa.

Per motivi opposti, si arriva alla conclusione dell'onorevole Orlando.

Il regime parlamentare dovrebbe, nella sua essenza, annullare la separazione dei poteri, sostituendo ad essa una distinzione di funzioni tra organi diversi, legati da stretti rapporti di connessione e di dipendenza reciproca.

Così afferma l'onorevole Mortati nella sua relazione.

L'onorevole Orlando, a proposito del sistema, e dal punto di vista astratto, parla di un orologio, di cui il Gabinetto rappresenta il bilanciere.

È un vivere insieme, egli dice, del Parlamento e del Governo: cioè, di organi sovrani, ognuno dei quali partecipa all'altro, « in maniera da determinare una collaborazione e da impedire la sopraffazione ».

Nel Progetto, si divide manifestamente il potere, che è uno, e dev'essere uno.

Si crea un distacco tra il legislativo e l'esecutivo; si scavano solchi e si levano muri tra l'uno e l'altro, e, senza condizioni di sorta, nel silenzio assoluto della norma costituzionale, sulla possibilità di contrasti, di conflitti tra i vari organi, che adempiono a funzioni diverse, ma appaiono poteri distinti, sta sospesa la mazza dello scioglimento *ad libitum*, ad arbitrio di Sua Eccellenza, come nelle grida manzoniane.

C'è l'Assemblea Nazionale, il Parlamento nel suo insieme, che si riunisce per deliberazioni solenni e in circostanze eccezionali: principalmente per dare, con il suo voto, il crisma dell'autorità al Governo: ciò che l'onorevole Orlando definisce la « nomina » effettiva.

Assolto tale compito, se non è all'ordine del giorno l'accusa di alto tradimento contro il Capo dello Stato o la mobilitazione o la guerra, l'Assemblea si scioglie, cioè si divide nei due rami originari, che si contrabilanciano e sono chiamati a provvedere all'esercizio della funzione legislativa: alleggeriti dal peso di troppe discussioni politiche per non essere distratti dalla loro attività fondamentale.

Così, è spazzato il campo da quelle « bucce di limone », su cui i Governi di una volta cadevano all'improvviso, per gl'intrighi di

qualche esperto manovratore; e gli onorevoli Ruini, Mortati, Tosato e altri possono star contenti e dormir sereni.

Allo scopo di rendersi conto, di là dalla lettera del testo, dello spirito con cui si è inteso creare un sistema parlamentare *sui generis*, non è male risalire alle fonti del dibattito, ai verbali della Commissione.

Non entro in dettagli. Mi restringo all'essenziale.

Secondo una tesi, sostenuta da molti, il Governo, dopo la nomina da parte del Capo dello Stato, si presentava all'Assemblea, per la fiducia: ottenutala, restava in carica per un periodo fisso, almeno due anni: per governare, si diceva.

La proposta, in questi termini, cadde.

Ma, in un certo senso e in una certa misura, si è raggiunto il medesimo obiettivo, per altra via, con accorgimenti tecnici, con inciampi di procedura.

Poiché, per un canone del regime parlamentare, il Gabinetto non può vivere senza il consenso del Parlamento, si è salvata la forma, per decenza.

Il testo dice: « Entro otto giorni dalla sua formazione, il Governo si presenta alla Assemblea Nazionale per chiederne la fiducia ».

Ora, il credere possibile una levata di scudi contro il Gabinetto, entro un così breve termine dalla nomina fatta dal Capo dello Stato, mi sembra veramente un'ingenuità.

Il Governo, voluto e designato al Parlamento dal Presidente, afferra le redini e le tiene.

E, per levargliele di mano, seguita male, o troppo a modo suo, ci vuol fatica assai, come diceva il poeta.

La sfiducia, rinnovata, ripetuta, di una Camera, di quella dei deputati, ad esempio, non provoca, necessariamente, la crisi di un Governo che abbia la pelle dura, o non l'abbia fine e delicata come la giovane principessa della novella di Andersen, che sentiva la durezza di un pisello, posto sullo schienale del letto, attraverso montagne di materassi di piume.

Gladstone, ricordato dall'onorevole Orlando, si dimetteva, per veder ridotta, alle elezioni, la sua maggioranza.

Da noi, si può governare contro il popolo con una trentina ed anche con una ventina di voti in più.

A buttar giù il Governo, si richiede un... terremoto parlamentare. Occorre una mozione di sfiducia, motivata, e con una coda lunghissima di firme, con le firme di un terzo dei componenti di una Camera; sì che, alla stre-

gua degli attuali rapporti di forza, in una Camera come questa, oltre il democratico cristiano, nessun altro partito potrebbe, da solo, presentare una mozione di sfiducia.

Poi, occorre che l'Assemblea Nazionale si convochi e si pronunzi.

Ed è probabile che una maggioranza contraria al Governo in una Camera sia annullata da una maggioranza in senso opposto nell'altra.

Ecco il fondamento vero e la reale missione dell'Assemblea.

Altro che accordi di corridoio tra unicameralisti e bicameralisti!

Lo confessano gli onorevoli Ruini, Tosato e altri: il complicato procedimento per l'espressione della fiducia, dopo la costituzione del Gabinetto, o della sfiducia, in sede di appello, tende ad imporre una seria « riflessione » ai rappresentanti del popolo, a richiamarli « al più alto senso di responsabilità », cioè, alla considerazione della realtà, per le conseguenze che possono nascerne.

Esso è un modo, come scrive, con garbo eufemistico, il Presidente della Commissione, di « regolare il pluralismo dei partiti »; e la Assemblea esiste per mettere più facilmente insieme una maggioranza, per impedire che il Governo sia scosso dalle tempeste e rovesciato.

L'istituto dell'Assemblea Nazionale, che non garba all'onorevole Orlando per il timore del totalitarismo, è stato creato, insomma, perchè funzioni da parafulmine del Governo o da campo trincerato.

E il Governo è pensato e congegnato come organo che sovrasta: non come sintesi viva della volontà del Parlamento, non come il braccio operoso del Parlamento, non come il pensiero del Parlamento che si traduce in azione.

« Niente Giunta esecutiva dell'Assemblea », esclama, con molta franchezza, l'onorevole Ruini.

Sarebbe una concezione alla Kelsen, che non può dirsi, né dal punto di vista teorico, né da quello politico, un petrolifero, e tanto meno un portatore di energie atomiche sovvertitrici.

Di più, il Governo, organizzato non quale strumento di attuazione dell'indirizzo del legislativo, ha, in un angolo, a portata di mano, l'arma dello scioglimento, per consigliare i membri delle Camere a usar prudenza, per ammonire l'Assemblea ad essere... saggia, nel suo stesso interesse.

E l'onorevole Orlando dice che si è diminuito di autorità l'esecutivo, e, in questo modo, si è alterata e contraffatta la fisionomia del sistema parlamentare.

• No, questa fisionomia è stata sconciata, perchè si è cercato di dare alla sovranità popolare una corona di cartapesta.

Si consideri la composizione del Gabinetto.

Qui si è rotto perfino con le nostre tradizioni parlamentari; con la pratica della democrazia avanti il fascismo.

Il Presidente del Consiglio non è primo tra eguali, *primus inter pares*, secondo l'antica formola; ma ha una figura e una posizione a sé, di grandissimo rilievo: è il pilota effettivo, il vero comandante della nave dello Stato.

Egli propone i suoi collaboratori al Presidente della Repubblica, che li nomina.

Il Gabinetto, pertanto, è un coro docile intorno a lui.

Poi, dirige la politica generale del Governo, e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo di tutti i dicasteri, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri.

È, dunque, il Primo Ministro, — e la novità si riscontra pure nella terminologia —, che dà la sua impronta all'orientamento dello Stato; ed ha i poteri necessari, di fronte ai Ministri, per assicurare l'unità dell'azione governativa.

Con questa base costituzionale, ognuno immagina fin dove si possa arrivare nella realtà dell'attuazione.

L'onorevole Orlando se ne preoccupa, se ne allarma, anzi, giustamente, anche se, prima, ha denunciato l'abbassamento dell'esecutivo.

Egli ragiona così: il Primo Ministro esercita di fatto i poteri del Capo dello Stato, perchè ne risponde; ha ai suoi ordini la polizia; dispone, per il tramite dello Stato Maggiore, dell'esercito; manovra l'Assemblea e ne trasferisce in sé l'autorità: è proprio un dittatore.

È un nuovo capo a cavallo, con frusta e sproni.

Questa è la verità.

Ma c'è da augurarsi, per il bene del Paese, che non si voglia o non si ardisca giungere a tanto.

Né vale riferirsi alla pratica inglese.

Innanzitutto, il sistema parlamentare britannico ha, come suo tratto caratteristico, l'armonia fra i due poteri, l'intima unione del legislativo e dell'esecutivo.

In Inghilterra, il Gabinetto, che è l'organo attivo dell'esecutivo, esercita effettivamente il potere e regola tutta l'attività dello Stato; ma esso esprime la volontà della Camera dei

Comuni ed è il Comitato della maggioranza parlamentare.

E il successo della Costituzione britannica, nata da una grande calma legislativa, da una elaborazione continua e graduale, da uno sviluppo storico lento e progressivo, che non si riscontra, in analoga misura, in nessun altro ordinamento giuridico, se non nel diritto romano e nel diritto canonico, è dovuto, da un lato, a una situazione obiettiva ed ad un complesso di circostanze (il sistema dei due partiti, il modo di scrutinio, la mentalità britannica come riflesso di condizioni particolari, ecc.) che non esistono e non è probabile si riproducano altrove, e, dall'altro, all'organizzazione e al funzionamento degli istituti, alla strettissima connessione degli organi sovrani tra loro.

Secondariamente, il Primo Ministro, che, fin dal tempo di Pitt, dirige il Governo, gode di una grande autorità e supera, forse, in potenza, lo stesso Presidente americano, non per attributi e facoltà che gli derivano da una norma scritta, da un paragrafo costituzionale, ma per essere egli il *leader* del partito di maggioranza alla Camera dei Comuni.

L'evoluzione del parlamentarismo inglese può riassumersi in questi termini: il potere passato dal re ai Comuni e, per una gran parte, dai Comuni al Gabinetto e dal Gabinetto al Primo Ministro, che è il Capo effettivo, come dice Graik, per volontà popolare.

Ora, non bisogna illudersi. Non si creano, con formole giuridiche, condizioni obiettive che mancano, che sono di là da venire.

Il prestigio del Presidente del Consiglio, la stabilità ministeriale e l'unità dell'azione governativa sono problemi politici, problemi di maggioranze, dell'esistenza dei grandipartiti organizzati.

Perciò i procedimenti meccanici, adottati dalle Costituzioni europee dopo il 1918 per stabilizzare l'esecutivo, hanno dato medio-crisisimi frutti.

Non mi stendo nel formulare conclusioni e proposte precise. Esse si ricavano dalle premesse, dall'esposizione critica sulla struttura del progetto nel suo insieme.

Noi, forse, non siamo ancora saliti ad un così alto grado di sviluppo, da istituire assemblee rappresentative, che parlino e agiscano, che decidano ed attuino le loro deliberazioni: che siano legislative ed esecutive ad un tempo, secondo la concezione democratica più compiuta.

Ma dobbiamo tendere, con tutte le forze, a creare un ordinamento dello Stato, che non ponga barriere alla manifestazione e al

trionfo della sovranità popolare, che assicuri la Nazione da sorprese spiacevoli e garantisca l'esercizio dei diritti e il godimento delle libertà riconquistate con tanta lotta, con tanto patimento, davvero con sudore di sangue.

La Costituzione, nata nel presente, dalle condizioni e dall'esigenze del presente, deve vivere nell'oggi, con gli occhi volti al futuro.

Anche senza retorica, si ricorda, di continuo, l'eredità di gloria della nostra scienza giuridica e politica.

Siamo stati il serbatoio spirituale della terra: ma non possiamo vivere di rendita sul passato, né limitarci a custodire, come in un museo, il patrimonio che ci è stato tramandato dai padri.

Quella ricchezza di pensiero e d'istituti dobbiamo saperla accrescere, secondo il monito della parabola evangelica, dove si dice che il Maestro tolse i talenti all'uomo timoroso e torpido che, per conservarli, li sotterrò, invece di farli fruttare.

Le nostre tradizioni ci impongono un determinato metro e l'altezza, come una legge necessaria, allo stesso modo che Odisseo poneva dinanzi ai pretendenti il suo arco smisurato.

Il nostro voto è che l'Assemblea riesca a foggare un ordinamento dello Stato, adeguato ai tempi nuovi, rispondente ai bisogni che premono, conforme alla situazione storica concreta, un ordinamento profondamente e schiettamente democratico, che consenta, nella libertà, nella giustizia sociale, nel progresso, alla volontà popolare di esprimersi e di concretarsi in atti, un ordinamento, che sia rappresentativo ed espressivo del nostro genio nazionale, della somma di vita vissuta dalla nostra gente, di quelle superiori apparizioni dell'energia spirituale e morale che tante volte illuminarono il cielo tumultuoso della nostra storia. (*Applausi a sinistra — Congratulazioni*).

Comunicazioni del Governo.

DE GASPERI, *Presidente del Consiglio dei Ministri*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DE GASPERI, *Presidente del Consiglio dei Ministri*. Mi onoro informare l'Assemblea che il Capo provvisorio dello Stato, con decreto in data 9 settembre 1947, ha, su mia proposta, incaricato il Ministro del tesoro professore Gustavo Del Vecchio di reggere *per interim* il Ministero del bilancio durante la tempora-

nea assenza dell'onorevole professore Luigi Einaudi.

Con altro decreto in data 12 settembre 1947 il Capo provvisorio dello Stato ha nominato, su mia proposta, di concerto con il Ministro dell'industria e del commercio, l'onorevole avvocato professore Antonio Cavalli, deputato all'Assemblea Costituente, Sottosegretario di Stato per l'industria ed il commercio.

Chiusura della votazione segreta.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la votazione segreta. Invito gli onorevoli Segretari a procedere alla numerazione dei voti.

(Gli onorevoli Segretari numerano i voti).

Si riprende la discussione del progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

PRESIDENTE. Riprendiamo la discussione sul progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

È iscritto a parlare l'onorevole Di Gloria. Ne ha facoltà.

DI GLORIA. È strano ma è vero. L'Assemblea Costituente solo da ieri ha iniziato i suoi lavori squisitamente, essenzialmente, prevalentemente costituzionali giacché, come poco fa ne ha fatto cenno l'onorevole Rubilli, la materia specifica del diritto costituzionale è proprio tutto ciò che riguarda l'ordinamento dello Stato.

Dobbiamo riconoscere intanto che il Titolo I della parte II del Progetto di Costituzione, a parte alcune mende inevitabili, rivela pregi di indubbia modernità sia nello spirito che lo informa che nel suo contenuto. Riaffermata la necessità del sistema bicamerale per evitare risoluzioni affrettate e scarsamente riflettute e per una generica garanzia di equilibrio, esamineremo, sia pure brevemente, giacché questo solo ci interessa, la composizione della seconda Camera, il funzionamento di ambedue le Camere, il potere d'iniziativa legislativa popolare ed il *referendum*.

I giuristi più aperti alle idee di democrazia hanno sempre cercato di evitare che la seconda Camera diventasse un ostacolo o un sostanziale rinnegamento delle forze rappresentative della Nazione espresse nella e dalla prima Camera. Per questa ragione i sistemi di nomina per diritto ereditario, quelli da parte del potere esecutivo e quello per cooptazione di corpi già esistenti, sono stati giustamente esclusi giacché essi avrebbero posto accanto al primo consesso, espressione di forze reali,

un consesso di uomini retrivi o comunque scarsamente rappresentativi.

I sistemi di elezione della seconda Camera, quelli più idonei a favorire la formazione di organi rappresentativi, sono dunque quelli per suffragio popolare o quelli fondati sul criterio di scelta di speciali commissioni la cui composizione ci riporta indirettamente al suffragio popolare.

Per la elezione del Senato il nostro progetto di Costituzione segue tutt'e due i criteri: un terzo del Senato infatti dovrebbe essere eletto dai Consigli regionali e due terzi per suffragio universale. Nel primo caso si ha un suffragio popolare indiretto o mediato; nel secondo caso un suffragio popolare diretto od immediato.

Noi siamo d'avviso che anche la seconda Camera, tutta quanta, debba essere eletta a suffragio universale.

Qualcuno può pensare che in tal modo si darebbe vita ad un doppione, ad un *bis in idem* della prima Camera; ma tutto ciò non è vero in quanto che le due Camere, se uguali risultassero per il modo della loro elezione, molto diverse risulterebbero nella loro composizione, dati i particolari e speciali requisiti richiesti per diventare deputati o senatori. Non è il sistema di elezione in sé e per sé che dà il tono ad un consesso, quanto la sua intima composizione. È chiaro che se nella prima Camera prevarrà il criterio puramente politico della rappresentanza popolare, nella seconda Camera accanto a tale criterio politico dovrà esserci concomitante o prevalente anche il criterio della competenza.

Senza voler fare del Senato una completa gerontocrazia o una vera accademia di scienziati, di letterati e di giuristi è necessario quindi che in esso, in linea di massima, prevalga il criterio della competenza non disgiunto da quello politico della rappresentanza popolare. Se renderemo elettivo il Senato in base a suffragio universale, costringeremo anche i cittadini competenti nelle varie branche dell'attività tecnica, scientifica ed artistica ad occuparsi di politica e a prendere dimistichezza con la politica stessa. Non avremo cioè degli uomini politici incompetenti, né degli uomini competenti negati alla politica. Non avremo i difetti del corporativismo né saranno offesi i principi della rappresentanza popolare. In tal modo, quindi, rappresentatività e competenza andranno unite per il maggiore decoro e per la vera affermazione della democrazia in Italia.

Se il metodo da seguire per la elezione della seconda Camera dovesse essere, come

a nostro avviso sarebbe opportuno; il suffragio popolare diretto, si potrebbe fare una eccezione in base a disposizioni transitorie, solo per quei deputati all'Assemblea Costituente che abbiano l'anzianità di almeno tre legislature. Essi potrebbero far parte *de jure* del nostro Senato in seguito a nomina ufficiale da parte del Capo dello Stato. Ebbene, noi pensiamo, che certi uomini, qui presenti, rovinati nella loro onesta carriera politica dalla triste e trista parentesi incostituzionale del fascismo, possano vedere riconosciuta la loro fedeltà all'ordine e al progresso costituzionale venendo a far parte di diritto del nostro primo libero Senato elettivo.

D'altra parte questi egregi colleghi, forti della loro esperienza parlamentare, farebbero scuola ai nuovi, a quelli futuri, e renderebbero il consesso senatoriale più autorevole e meglio rispondente ai bisogni della Nazione.

Fino da ora facciamo questa raccomandazione, sicuri che se ne terrà conto anche se essa turba la rigida consequenzialità dei principi giuridici che abbiamo detto di seguire. L'articolo 68 riconosce anche al popolo il potere di iniziativa legislativa.

Non si può essere contrari, in linea di massima, a tale articolo; però conviene sottolineare, sia pure per incidenza, che il potere di iniziativa legislativa popolare può essere un'arma pericolosa, se si tiene conto della scarsa maturità politica del nostro popolo e della scarsissima tradizione costituzionale del medesimo.

Un *referendum* abrogativo, se si vuole, è più consigliabile del potere di iniziativa legislativa popolare, se è vero, come è vero, che è molto facile individuare gli errori compiuti e distruggere il mal fatto, specialmente quando le conseguenze dell'errore sono cadute sulle nostre spalle, e che è molto difficile sostituire ad essi e ad esso qualcosa di meglio e di bene architettato.

Ma se il *referendum* abrogativo è comunque preferibile al potere di iniziativa legislativa popolare, noi siamo del parere di non seguire il sistema svizzero in materia di conflitto tra le due Camere ma piuttosto quello francese. Anziché ricorrere al *referendum*, con tutta la perdita di tempo inevitabile perché necessaria, sul disegno di legge non approvato da una Camera, sarebbe meglio risolvere i conflitti deferendoli all'Assemblea nazionale, ossia al Parlamento che funziona a Camere riunite.

La nuova maggioranza, formata da senatori e deputati, sarebbe decisiva per la for-

mazione o meno della legge, in caso di controversia, ed il popolo non patirebbe nessun affronto ai suoi diritti originari essendo l'Assemblea nazionale rappresentativa di tutto il popolo. Non si avrebbe, seguendo questo sistema, nessuna interruzione nella vita dello Stato e le due Camere eviterebbero in un certo qual modo una loro *diminutio capitis* o una loro, sia pure relativa, *vacatio operis*. Un'ultima osservazione sulla seconda Camera.

L'articolo 55 dice che la Camera dei senatori è eletta a base regionale e che ogni Regione avrà il suo numero fisso di senatori. Che la seconda Camera sia composta di rappresentanti di singole Regioni è un bene perché ognuno di essi porterà una visione concreta dei problemi locali pur mantenendo vivi ed operosi i rapporti tra Regione e Stato. I senatori, e qui soccorre il criterio della competenza, dovranno ricondurre nei limiti di una benintesa autonomia la vita delle Regioni, impedendo che esse, attraverso organi meno competenti ed affetti da troppo particolarismo, confondano autonomia con autosufficienza, con grave pericolo per la vita intera della Nazione.

In altre parole, i senatori, questi rappresentanti delle singole Regioni in seno alla seconda Camera, dovranno con la loro azione legislativa provvedere a moderare gli impulsi autarchici di certe Regioni per la salvezza e la tutela degli interessi generali del Paese.

In conclusione, noi affermiamo i seguenti punti: 1°) necessità di ammettere a far parte di diritto del nuovo Senato i deputati all'Assemblea Costituente, che abbiano l'anzianità di almeno tre legislature; 2°) demandare all'Assemblea Nazionale i conflitti delle due Camere su disegni di legge non approvati; 3°) elezioni per suffragio universale diretto di tutto il Senato, eccezion fatta per quei deputati all'Assemblea Costituente che abbiano almeno tre legislature, i quali vi dovrebbero far parte di diritto in base a disposizioni transitorie; 4°) porre maggiori misure limitative al diritto di *referendum* e di iniziativa legislativa popolare in conformità di quanto abbiamo osservato precedentemente.

Due parole anche sul Capo dello Stato e sul Governo.

Se in fatto di conflitti tra le due Camere il progetto di Costituzione ha seguito il sistema svizzero, in fatto di elezione del Capo dello Stato, in merito alle sue attribuzioni e ai suoi poteri, ha seguito invece il sistema francese con il quale, in definitiva, si è sostituito ad un monarca ereditario un monarca tempo-

raeano ed elettivo, con scarsa influenza nella vita politica del Paese.

Senza desiderare una repubblica di tipo presidenziale per lo strapotere che in essa ha il Presidente — basti pensare alla pericolosa arma del veto sulle leggi del Parlamento — preferiremmo tuttavia che l'elezione del Capo dello Stato avvenisse per suffragio popolare, dal che gliene deriverebbe maggiore autonomia e saldezza di potere. Se il Presidente della Repubblica viene eletto dall'Assemblea Nazionale, esso sarà molto facilmente la diretta emanazione delle forze politiche espresse da essa; se invece fosse eletto dal popolo, il Presidente potrebbe anche essere l'espressione di una minoranza.

Certo, se tutto viene visto secondo la visuale ristretta dell'interesse dei partiti, è più giusto che il Capo dello Stato sia eletto dall'Assemblea Nazionale; ma se si considera che il Capo dello Stato deve essere al di sopra dei partiti per rappresentare tutto il popolo, non vi sarebbe niente di male se ad esercitare tale funzione superiore fosse chiamato anche un uomo di forze politiche minoritarie.

Può darsi anzi che sia più facilmente imparziale un uomo non sostenuto da grandi forze politiche, che non l'uomo spalleggiato da un grande partito del quale non potrebbe non sentire la pressione.

In quanto al Governo, pur essendo contrari all'eccessiva forza di ogni esecutivo, riaffermiamo la necessità della piena efficienza della macchina statale. Se un Governo democratico non sa mettere in atto quanto stabilisce per il bene del Paese e non sa incutere rispetto ed obbedienza alla volontà della legge, esso si dimostra il migliore alleato della dittatura: i veri nemici della libertà sono sia quelli che la negano per principio, sia quelli che non la sanno difendere, o non se ne vogliono servire per attuare una maggiore giustizia sociale.

Il potere esecutivo, ben precisato nei suoi compiti e nei suoi limiti, deve essere un fattore sussidiario di libertà. Possa il Governo di domani essere il fedele interprete della volontà della Nazione solennemente espressa dalle leggi del Parlamento.

E con questo augurio ho finito le mie osservazioni. (*Applausi — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Non essendo presenti gli onorevoli Cevolotto, Nobili Tito Oro, Calosso, Mazzei, Bozzi, Riccio, Terranova, Covelli, Cortese, Bovetti, si intende che abbiano rinunciato a parlare.

Dato il grande numero degli assenti, bisogna concludere che questa è proprio una set-

timana di faticoso avviamento. E dire che non vi dovrebbe essere altro impegno per noi se non quello di venire all'Assemblea! (*Approvazioni*).

Risultato della votazione segreta.

PRESIDENTE. Comunico il risultato della votazione a scrutinio segreto sul disegno di legge: Accordi commerciali e di pagamento stipulati in Roma fra l'Italia e la Svezia, il 24 novembre 1945.

Presenti e votanti	290
Maggioranza	146
Voti favorevoli	286
Voti contrari	4

(*L'Assemblea approva*).

Hanno preso parte alla votazione:

Abozzi — Alberti — Aldisio — Allegato — Amadei — Ambrosini — Amendola — Angelucci — Arata — Arcangeli — Assennato — Avanzini — Azzi.

Bacciconi — Baldassari — Balduzzi — Barbareschi — Bardinj — Basso — Bei Adele — Bellato — Bellavista — Bellusci — Belotti — Bencivenga — Bennani — Bergamini — Bernabei — Bernamonti — Bernini Ferdinando — Bettiol — Bianchi Bruno — Bianchini Laura — Bibolotti — Binni — Bocconi — Bonomelli — Bonomi Paolo — Bordon — Bosco Lucarelli — Bosi — Braschi — Brusasca — Buffoni Francesco — Bulloni Pietro — Burato.

Cacciatore — Caldera — Calosso — Camposarcuno — Candela — Canevari — Caporali — Cappa Paolo — Cappi Giuseppe — Capugli — Capua — Carbonari — Carboni Angelo — Carboni Enrico — Carmagnola — Caroleo — Caronia — Carpano Maglioli — Caratelli — Cassiani — Castelli Avolio — Cavallari — Cevolotto — Chatrian — Chiaramello — Chieffi — Chiostergi — Ciampitti — Cianca — Ciccolungo — Cimenti — Clerici — Coccia — Codacci Pisanelli — Conci Elisabetta — Condorelli — Conti — Coppa Ezio — Coppi Alessandro — Corbi — Corsanego — Corsi — Cosattini — Covelli — Cremaschi Carlo — Cremaschi Olindo — Crispo.

Damiani — D'Aragona — De Filpo — De Gasperi — Del Curto — Della Seta — Delli Castelli Filomena — De Maria — De Michele

Luigi — De Michelis Paolo — De Vita — Di Fausto — Di Gloria — Di Vittorio — Dominè — D'Onofrio.

Fabbri — Fabriani — Faccio — Fantuzzi — Farini Carlo — Fedeli Armando — Ferrari Giacomo — Ferrario Celestino — Filippini — Fiore — Fiorentino — Fioritto — Fogagnolo — Foresi — Fornara — Franceschini — Fresa — Fuschini.

Gabrieli — Gallico Spano Nadia — Galato — Gasparotto — Gavina — Gervasi — Giacometti — Giolitti — Giordani — Giua — Gotelli Angela — Grieco — Grilli — Guariento — Guerrieri Filippo — Gullo Fausto — Gullo Rocco.

Iotti Leonilde.

Jacini — Jacometti.

Labriola — Lami Starnuti — Landi — La Pira — La Rocca — Leone Giovanni — Lettieri — Lizzadri — Lombardi Riccardo — Lombardi Ivan Matteo — Longhena — Longo — Lozza — Lussu.

Magnani — Magrini — Malagugini — Malvestiti — Mancini — Mannironi — Marazza — Marchesi — Mariani Enrico — Marinaro — Martinelli — Massola — Mastino Gesumino — Mastino Pietro — Mastrojanni — Mattarella — Mazza — Merighi — Merlin Angelina — Merlin Umberto — Miccolis — Micheli — Molinelli — Momigliano — Montagnana Mario — Montemartini — Monticelli — Montini — Morandi — Moro — Mortati — Moscatelli — Murgia — Musolino.

Nasi — Nenni — Nicotra Maria — Nitti — Nobile Umberto — Nobili Oro — Numeroso.

Pacciardi — Pallastrèlli — Paratore — Paris — Pastore Giulio — Pastore Raffaele — Pat — Pella — Pellegrini — Perassi — Perlingieri — Persico — Pertini Sandro — Perugia — Pesenti — Petrilli — Piccioni — Piemonte — Pieri Gino — Pignatari — Pignodoli — Pistoia — Platone — Pressinotti — Preziosi — Priolo — Proia — Pucci.

Quintieri Adolfo.

Raimondi — Reale Vito — Recca — Ricci Giuseppe — Riccio Stefano — Rivera — Rodi — Rodinò Mario — Rodinò Ugo — Romano — Rossi Maria Maddalena — Rubilli — Ruggieri Luigi — Ruggiero Carlo — Ruini — Russo Perez.

Salerno — Sampietro — Sansone — Santi — Sapienza — Schiavetti — Schiratti — Scoca — Scocimarro — Scotti Alessandro — Secchia — Sereni — Simonini — Spallicci — Spataro — Stampacchia — Stella — Sullo Fiorentino.

Targetti — Tega — Titomanlio Vittoria — Togliatti — Tomba — Tonello — Tonetti

— Tosato — Tosi — Tozzi Condivi — Treves — Turco.

Uberti.

Valenti — Valiani — Valmarana — Venditti — Vernocchi — Veroni — Vicentini — Vischioni.

Zaccagnini — Zanardi — Zannerini — Zuccarini.

Sono in congedo:

Adonnino.

Badini Confalonieri — Baracco — Bastianetto — Bertola.

Canepa — Caso — Castiglia — Cingolani Guidi Angela — Colonnetti — Cotellessa.

Foa.

Geuna — Giannini.

La Gravinese Nicola — La Malfa.

Macrelli — Morelli Luigi.

Paolucci — Parri — Pera — Perrone Capano.

Quarello.

Restagno.

Segala — Storchi.

Tumminelli.

Zerbi.

**Annuncio di trasformazione
di una interpellanza in mozione.**

PRESIDENTE. Comunico all'Assemblea che, sciogliendo la riserva con cui l'onorevole Togliatti aveva accompagnato l'altro giorno il suo annuncio di trasformare eventualmente la sua interpellanza al Governo sulla politica interna, in mozione, l'onorevole Togliatti ha appunto provveduto a questa trasformazione. Il testo della mozione, che reca oltre quella dell'onorevole Togliatti, le firme degli onorevoli Scocimarro, Longo, D'Onofrio, Secchia, Novella, Rossi Maria, Laconi, è del seguente tenore:

« L'Assemblea Costituente, di fronte alle misure delle autorità di pubblica sicurezza e prefetizie che limitano la libertà di propaganda e agitazione, e le libertà democratiche in generale, nega la sua fiducia al Governo e passa all'ordine del giorno ».

La discussione di questa mozione sarà abbinata, avendolo il Governo consentito, con quella dell'onorevole Nenni, sottoscritta anche da altri deputati, già fissata per la seduta pomeridiana di martedì prossimo 23 settembre.

Sui lavori dell'Assemblea.

PRESIDENTE. Avverto che domani, sabato, vi sarà seduta alle 10, per il seguito della discussione sulle norme per la disciplina del-

l'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione annuale delle liste elettorali.

Ho pensato che fosse più opportuno non porre all'ordine del giorno le interrogazioni, perché in tal modo c'è molta probabilità che si possa concludere domani stesso la discussione sopra questo disegno di legge. Avremo così la prossima settimana tutta libera per portare innanzi rapidamente la discussione sul progetto di Costituzione.

Interpellanza con richiesta d'urgenza.

PRESIDENTE. È stata presentata la seguente interpellanza, con richiesta di svolgimento urgente:

« Il sottoscritto chiede d'interpellare il Ministro dei trasporti, per conoscere a quali criteri di amministrazione o politici si è ispirato per disporre:

1°) che il premio cosiddetto di ricostruzione fosse assegnato solo al sette per cento degli agenti e del perché, nella scelta di tale sette per cento, siano stati preferiti quasi tutti i funzionari di categoria A, alla quale categoria appartiene questo Ministro quale capo servizio della trazione, con la conseguente esclusione di quasi tutto il personale esecutivo. E del perché nella scelta dei funzionari premiati vi siano stati molti che erano rimasti fuori servizio per epurazione e che quindi non avevano contribuito in alcun modo alla ricostruzione delle ferrovie;

2°) che venisse assegnata una indennità di carica da un minimo di lire 4000 a un massimo di lire 18.000 solo ai funzionari di gruppo A per modo che si è determinata una forte disparità fra gli stipendi dei gradi alti e dei gradi medi e minimi;

3°) che al grado 6° delle categorie B e C fossero promossi agenti che fino al 25 luglio 1943 erano in servizio permanente di milizia; che nel febbraio 1944 erano stati epurati e che avendo ripreso servizio alla fine dell'anno 1946 si sono visti promossi « per merito » con decorrenza primo gennaio 1946.

« Rileva l'interpellante che tali ingiusti provvedimenti hanno creato un grande fermento fra tutto il personale ferroviario con grave danno dell'Amministrazione e del servizio che deve farsi risalire ad esso Ministro per l'emissione dei provvedimenti suelencati.

« SANSONE ».

Comunicherò al Ministro dei trasporti questa interpellanza, sollecitando una risposta.

Interrogazioni.

PRESIDENTE. Si dia lettura delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

SCHIRATTI, *Segretario*, legge:

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dell'interno, per conoscere:

1°) i motivi che hanno determinato lo scioglimento del Consiglio di amministrazione degli Ospedali di Perugia;

2°) le ragioni per le quali il decreto di scioglimento, emesso in data 12 luglio 1947, è stato, dal prefetto di Perugia, comunicato, al Presidente del predetto Consiglio, soltanto un mese dopo la sua emissione, e cioè l'11 di agosto;

3°) se, dalle varie inchieste compiute, sono emersi, a carico degli amministratori, elementi di accusa e di colpa che giustificassero il provvedimento;

4°) se non ritenga necessario ed urgente, nell'interesse della verità, della moralità pubblica e della giustizia, di dare pubblicità ai risultati delle inchieste già da tempo effettuate.

« VERNOCCHI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro della pubblica istruzione, per sapere quale conto ha tenuto dei consigli dati da alcuni oratori alla Costituente, in ordine ai pericoli per il carattere nazionale che nascono dall'eccesso dei programmi scolastici in età giovanile, e all'assurdità dell'esame di Stato, in cui il giovane deve esporre un'enciclopedia del sapere umano di fronte ad esaminatori a lui ignoti.

« E in base a quali criteri educativi abbia esautorato gli esaminatori di Stato del liceo di Acireale, inviando illegalmente un ispettore ad annullare certi rigorosi giudizi da loro coscienziosamente dati in applicazione dei regolamenti ministeriali sull'esame di Stato.

« CALOSSO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dei lavori pubblici, per sapere quando avranno inizio i lavori per la ricostruzione dei ponti sul fiume Tanaro in regione Rocca di Arazzo e Motta di Costigliole d'Asti, essendo dette opere assolutamente necessarie per il transito e il commercio di quelle operose e numerose popolazioni. (*L'interrogante chiede la risposta scritta*).

« SCOTTI ALESSANDRO ».

« I sottoscritti chiedono d'interrogare il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Ministro del tesoro, per sapere quali provvedimenti intendano prendere in merito ai problemi assistenziali presentati dall'Unione italiana dei ciechi e in modo speciale in merito alla richiesta di un assegno continuativo, che valga ad assicurare la soddisfazione dei bisogni più urgenti. (*Gli interroganti chiedono la risposta scritta*).

« ABOZZI, MASTINO PIETRO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Presidente del Consiglio dei Ministri, per sapere se non creda opportuno e giusto costituire presso ciascun Tribunale commissioni che determinino l'ammontare dell'equo canone in materia di affitti di fabbricati, analogamente al provvedimento in materia di fondi rustici, di cui al decreto legislativo 1° aprile 1947, n. 277. (*L'interrogante chiede la risposta scritta*).

« ABOZZI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro delle finanze, per sapere se non ritenga utile e possibile disporre l'istituzione di una manifattura tabacchi a Piacenza.

« In questa città già esiste un grande magazzino per tabacchi grezzi, occupante una area di circa 40.000 metri quadrati con sei capannoni e locali per gli uffici e l'alloggio del dirigente.

« Ben potrebbe, detto magazzino (attualmente adibito esclusivamente alla conservazione e stagionatura dei tabacchi grezzi e la cui area, oltre ad essere suscettibile d'ampliamento, è pure raccordata alla ferrovia dello Stato), esser suscettibile di trasformazione in manifattura vera e propria, tenendosi presente che, ante guerra, esisteva già un impianto per l'estrazione e la lavorazione dei sughi di nicotina: impianto che non sembra si voglia più mettere in efficienza.

« Va ricordato che la campagna piacentina e delle vicine provincie (specie quella dell'Oltre Po pavese) è produttrice di ottima qualità di tabacchi, e che il clima di questa regione è estremamente favorevole per la stagionatura e lavorazione del tabacco.

« Una iniziativa del genere, infine, riuscirebbe quanto mai opportuna per il sollievo della disoccupazione, specie femminile, in una città in cui, per molte e già note ragioni, la disoccupazione costituisce un male grave e allarmante. (*L'interrogante chiede la risposta scritta*).

« ARATA ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Presidente del Consiglio dei Ministri e i Ministri dell'industria e commercio e del lavoro e previdenza sociale, per sapere se non ritengano necessario intervenire, con adeguati provvedimenti, a favore di quella vasta categoria di lavoratori messi a riposo, per limite di età, col sistema della liquidazione in base ai fondi di previdenza istituiti presso le aziende dove avevano prestato la loro opera.

« Il capitale loro corrisposto, e che era formato da trattenute effettuate sugli stipendi di anteguerra, è sfumato quasi subito, ed oggi questi disgraziati sono ridotti all'indigenza più penosa.

« Per un elementare dovere di giustizia e di assistenza sembra più che mai indispensabile porre un qualche rimedio a così dolorosa condizione di lavoratori, alcuni dei quali hanno speso una vita intera per il lavoro e per la società. Una forma d'intervento che non costituirebbe alcun rilevante aggravio per lo Stato, potrebbe consistere nell'istituzione obbligatoria, presso le ditte ed enti interessati, di un fondo di assistenza sul quale dovrebbero essere erogati ai vecchi dipendenti licenziati per limite d'età congrui assegni mensili o annuali. (*L'interrogante chiede la risposta scritta*).

« ARATA ».

PRESIDENTE. Le interrogazioni testé lette saranno iscritte all'ordine del giorno e svolte al loro turno, trasmettendosi ai Ministri competenti quelle per le quali si chiede la risposta scritta.

La seduta termina alle 19,25.

Ordine del giorno per la seduta di domani.

Alle ore 10:

Seguito della discussione sul disegno di legge:

Norme per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e revisione annuale delle liste elettorali. (16).

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO DEI RESOCONTI
Dott. ALBERTO GIUGANINO

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI