

ASSEMBLEA COSTITUENTE

CCXXIV.

SEDUTA POMERIDIANA DI GIOVEDÌ 18 SETTEMBRE 1947

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE TARGETTI

INDICE

	<i>Pag.</i>
Sul processo verbale:	
SFORZA, <i>Ministro degli affari esteri</i>	293, 294
RODINÒ MARIO	294
Progetto di Costituzione della Repubblica italiana (Seguito della discussione):	
GULLO FAUSTO	295
MORTATI	300
Sui lavori dell'Assemblea:	
PRESIDENTE	315
GAVINA	315
PICCIONI	315
SILIPO	315
Interrogazioni (Annunzio)	
PRESIDENTE	315, 318

La seduta comincia alle 16.

MAZZA, *ff. Segretario*, legge il processo verbale della precedente seduta pomeridiana.

Sul processo verbale.

SFORZA, *Ministro degli affari esteri*. Chiedo di parlare sul processo verbale.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SFORZA, *Ministro degli affari esteri*. Dopo il mio breve discorso sulle relazioni fra i partiti di massa e la burocrazia, avrei voluto, in seguito ad una impressione, erronea per fortuna, che alcuni colleghi ebbero di una mia frase su certi uomini politici del Mezzogiorno, domandare la parola sul processo verbale del giorno dopo per chiarire il mio pensiero. Purtroppo, gravi affari di Stato mi trattennero al Ministero degli esteri e non potei interve-

nire. Sono quindi grato al mio collega ed amico onorevole Mario Rodinò, che ieri chiese che io chiarissi il mio pensiero, perché ciò mi dà la possibilità oggi d'intervenire sul processo verbale. Io mi rendo perfettamente conto che quando si vuol parlare con estrema brevità, come sempre faccio in questa Assemblea, perché credo nella necessità di affrettare i nostri dibattiti, si corre il rischio di essere a volte fraintesi, tanto più che l'improvvisazione è spesso una infida compagna. Ma poiché si tratta di chiarire il mio pensiero circa il Mezzogiorno, è evidente che, essendovi stata una interpretazione, ripeto per fortuna erronea, potrei non essere creduto in parola se oggi mi sbracciassi qui in espressioni e giudizi più conformi al mio pensiero, ma dei quali si potrebbe pensare che sono l'effetto di un equivoco di cui sarei in parte responsabile. Quindi preferisco non far parlare me stesso oggi, ma me stesso nel 1946, quando, come scrittore d'un libro, che pubblicai a Milano e dove è un capitolo sul Mezzogiorno e sul Settentrione, dissi fra l'altro - non abbiano paura i colleghi che vanità di autore mi faccia leggere a lungo: - «Tocca a noi italiani del Nord ricordare e far ricordare a tutti che è il Mezzogiorno che ha dato all'Italia i più puri eroi dello spirito; che è il Mezzogiorno che ci ha dato i primi e i più eletti martiri del nostro Risorgimento con gli impiccati della Repubblica del 1799; che dalle loro ceneri uscirono vendicatori gli Spaventa, i Settembrini, i De Sanctis e tanti altri. Per parte mia - e questa è profonda impressione del mio spirito - se non fosse che la mia dimora fra Bari, Salerno e Napoli nel 1943-44 fu resa più lunga dalla troppo lenta tattica militare, per cui l'Italia pagò con città di-

strutte la cecità e le idee fisse di certi governanti stranieri, io benedirei il cielo di essere rimasto un paio d'anni in mezzo ad una civiltà tanto più raffinata della nostra». E più oltre: «La lotta dei Lombardi contro le paludi della pianura del Po durò quattro o cinque secoli, ma finirono col trionfare e fecero della loro terra una delle regioni più ricche d'Europa. Nel Mezzogiorno il lavoro è più eroico, perché deve rinnovarsi costantemente, salvo in due o tre casi privilegiati, un po' dappertutto, come sulle pendici del Vesuvio, dove dopo ogni eruzione bisogna ripiantare dal nulla le viti. La lotta del meridionale italiano con la sua terra è uno dei più nobili esempi di resistenza umana; ma è muta e non è gesticolante; ed è per questo che i giornali e la letteratura propagandistica ne tacciono». Potrei continuare a lungo; ma tutti hanno capito quanto profonda sia la mia devozione per il Mezzogiorno. Aggiungerò una cosa, che è utile si sappia: che questi sono i miei giudizi come uomo privato e come modesto scrittore. Ma ben più importante è che io possa dire, come Ministro degli esteri, che stimo inconcepibile un rinascimento, una trasformazione, una estensione della forza e della influenza morale e materiale dell'Italia nel mondo, che non riconoscano come loro necessaria condizione primordiale la ricostruzione, la resurrezione, lo sviluppo crescente di tutta la vita italiana del Mezzogiorno; senza questa è inutile che noi pensiamo di poter diventare un giorno il grande Paese che giustamente speriamo di diventare. (*Applausi*).

RODINÒ MARIO. Chiedo di parlare sul processo verbale.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RODINÒ MARIO. Desidero ringraziare l'onorevole Sforza per i chiarimenti, le dichiarazioni e le citazioni, da lui forniti a questa Assemblea.

Son sicuro che le parole che egli ha pronunciato saranno apprese con soddisfazione da tutti i napoletani e da tutti i meridionali, che troppo spesso si vedono misconosciuti e che, ricordando che il Conte Sforza è autorevole membro del Governo in carica, spereranno ancora una volta che la situazione meridionale sarà affrontata e che i problemi di Napoli e del Mezzogiorno, eternamente urgenti, eternamente insolubili, eternamente incompresi, saranno finalmente portati sul piano di una pratica realizzazione.

Voglio fare un brevissimo richiamo. Ho avuto occasione pochi giorni fa di leggere un discorso, che l'onorevole Colajanni, nel 1901,

46 anni fa, pronunciò alla Camera dei deputati nell'interesse del Mezzogiorno. Ebbene, leggendo quel discorso fatto 46 anni fa, alcune di quelle argomentazioni mi son sembrate ancora così vive, così palpitanti, così rispondenti alle effettive condizioni di squilibrio che tuttora persistono, che vi assicuro, onorevoli colleghi, che quel discorso, per la sua massima parte, potrebbe esser riletto oggi in quest'Aula non come una riesumazione, ma come una realtà contingente. Quarantasei anni sono molti, anche per la vita di una Nazione e vorrei chiudere questo brevissimo incidente, prendendo l'occasione per dichiarare ancora una volta nell'Assemblea nazionale italiana che il problema del Mezzogiorno è il problema dell'avvenire d'Italia e che, finché esso non sarà risolto, come solo può esserlo, con unità di intenti e con realtà di giustizia, noi costruiremo sul vuoto!

SFORZA, *Ministro degli affari esteri*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SFORZA, *Ministro degli affari esteri*. Posso aggiungere una sola parola, non sul processo verbale, ma come continuazione del mio pensiero.

Stamattina stessa ho dato istruzioni nei negoziati tra l'Italia e gli Stati Uniti che si faccia ogni sforzo per escludere la divisione in due categorie degli italiani, che come uomo del Nord io sento come un'offesa. Nelle statistiche americane si scrive: italiani del Nord e italiani del Sud. Ero umiliato, come italiano del Nord, perché mi sentivo distaccato da alcuni uomini, fra i più nobili rappresentanti dell'Italia, che erano appunto uomini del Sud. (*Applausi*).

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

(*È approvato*).

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. Prego l'onorevole Segretario di dare lettura dell'ordine del giorno presentato dall'onorevole Gullo Fausto.

MAZZA, *ff. Segretario*, legge:

«L'Assemblea Costituente, premesso che la divisione dei poteri dello Stato non può significare in un ordinamento veramente democratico se non distin-

zione delle funzioni armonicamente operanti, nel quadro unitario dei poteri stessi, perché l'attività dello Stato, nei suoi vari aspetti, si espliciti sempre nel rispetto assoluto della sovranità e della volontà del popolo;

afferma la necessità che il potere esecutivo venga organizzato nella Costituzione in modo che esso tragga la sua necessaria autorità soltanto dalla volontà popolare manifestata attraverso la concessione della fiducia da parte della Camera dei Deputati».

PRESIDENTE. L'onorevole Gullo Fausto ha facoltà di svolgere il suo ordine del giorno.

GULLO FAUSTO. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi! Questa che si discute oggi è la parte della Costituzione che indubbiamente mostra in maniera più manifesta quale sia stato il contrasto delle divergenti opinioni e come le norme che noi oggi esaminiamo siano spesso il risultato di un compromesso. E si sa che spesse volte nei compromessi si riesce a realizzare i soli svantaggi, essendo costretti a lasciare da parte i vantaggi delle varie e contrastanti soluzioni. Io non vorrò — perché la cosa richiederebbe un tempo molto maggiore di quello concessomi — fare, alla stregua di tale premessa, un esame analitico di tutta la parte che oggi esaminiamo e discutiamo. Mi limiterò a brevi accenni, con più speciale riferimento al potere esecutivo, non senza aver presenti le parole, oltre modo significative, che si leggono nel rapporto del Thouret alla Convenzione francese: « Quando, dopo un lungo dispotismo, una Nazione si sveglia e si costituisce, il suo principale nemico in questa situazione è allora il potere esecutivo ».

Evidentemente, il potere esecutivo ha su gli altri poteri dello Stato il vantaggio della continuità della sua azione e quindi la possibilità maggiore di varcare i limiti segnati alla sua attività. Ma un principio deve essere ben fermo in una Costituzione che si ispira ai principi della democrazia parlamentare, e cioè che non vi può essere autorità di Governo la quale non tragga i motivi e le ragioni della sua esistenza il più direttamente possibile dalla sovranità popolare.

Vi è un'esigenza che noi riconosciamo, una esigenza resa più acuta dagli ultimi avvenimenti della storia non soltanto d'Italia ma di tutte le Nazioni democratiche, quella, cioè, della stabilità del Governo, cui incombe il pericolo delle frequenti crisi, che turbano così profondamente la vita economica, politica e sociale del Paese. Ed è stato giustamente osservato da vari oratori che non è

precisamente il mezzo migliore e più efficace di assicurare la stabilità del Governo quello di far ricorso ad accorgimenti, dirò così, esteriori, quasi che essa possa essere il risultato di un meccanismo più o meno ben congegnato. La continuità del Governo, per quanto possa costituire un'esigenza di primo piano nella vita della Nazione, non può non accompagnarsi a quella necessità di cui parlavo poc'anzi, e cioè che il Governo tragga la sua autorità dalla sovranità popolare, perché in tanto il Governo democratico è pienamente legittimo, in quanto nella sua attività non si stacchi mai da essa, che è l'unica fonte da cui trae il suo potere e la sua autorità.

Ora, come il presente progetto ha conciliato questa duplice esigenza? A questa domanda è legata senz'altro la principale questione, che si risolve affermando che il Governo può assicurarsi di avere con sé la sovranità popolare solo attraverso l'ottenuta fiducia da parte dei rappresentanti del popolo, cioè da parte di coloro che sono i legittimi rappresentanti della volontà e quindi della sovranità popolare.

Ma è appunto qui che viene ad inserirsi l'altra grossa questione, quella cioè del Senato. Nel momento in cui si stabilì di accogliere il sistema bicamerale, ci si è trovati di fronte ad una serie di problemi. Ed è proprio nella soluzione di tali problemi che più si nota il compromesso cui ha fatto ricorso la Commissione dei Settantacinque per cercare, come dicevo, di conciliare le contrastanti opinioni.

Superando, e di molto, i limiti segnati dalle norme contenute nel progetto, si è a lungo, in questo dibattito, parlato del Senato. Si è affermato prevalentemente che fosse necessario creare una Camera diversa dalla Camera dei deputati, al fine d'evitare un'inutile doppione. Una Camera diversa, una Camera, cioè, che ripeta i suoi poteri da altra fonte da quella da cui li ripete la Camera dei deputati. Ma è intuitivo che questa fonte, per quanto diversa, non può non immedesimarsi anche essa in una manifestazione della volontà e della sovranità popolare.

La Commissione ha pensato ad un ordinamento di carattere regionale, ma anche qui vien fuori il compromesso e un compromesso strano, perché il progetto pensa che sia sufficiente, perché si abbia un'Assemblea elettiva di tipo regionalistico, segnare in una norma che i rappresentanti debbono essere nati o domiciliati nella Regione. Norma quanto mai strana, della quale non si riesce ad intendere il significato.

Quasi non sia concepibile, come invece è nel fatto — che parecchi, per esempio, dei più appassionati meridionalisti non sono del Mezzogiorno d'Italia, ma di altre regioni. Senza dire che, di fronte a quell'esigenza unitaria che deve essere alla base di tutto l'ordinamento dello Stato, non è né opportuno né simpatico porre questa limitazione.

Ma basta poi ciò a creare un'Assemblea politica di tipo regionalistico? E, nel porre tale domanda, ho presente l'altra norma che fissa cinque rappresentanti per ogni Regione, oltre quelli eletti dai Consigli regionali in proporzione degli abitanti.

Come si manifesta questo speciale carattere che si vuole imprimere alla Camera dei Senatori?

È opportuno a questo proposito ricordare che nello stesso progetto è detto che anche i senatori, come i deputati, rappresentano non il collegio che li elegge, ma tutta la Nazione. E allora?

Qualche oratore, ricordo l'onorevole Piccioni, ha parlato della opportunità che si dia al Senato un altro carattere, un carattere di rappresentanza di categorie, a base di interessi. Ma, sia il Senato a carattere regionalistico, sia a carattere rappresentativo di categorie di interessi, sorge qui un problema che non si è affrontato e che è questo: non v'è, in una democrazia parlamentare, possibilità per un'Assemblea politica, quale è la Camera dei deputati e quale si vorrebbe che fosse il Senato, che non sorga dal popolo indiscriminatamente considerato.

Quando si crea una qualche discriminazione e in base ad essa si istituisce un'Assemblea di tipo regionalistico oppure di tipo, diciamo così, corporativistico, si farà tutto meno che una Assemblea politica, si snaturerà il concetto stesso di sovranità, che non può non identificarsi nel popolo indiscriminatamente inteso.

Con ciò non si vuol negare l'esistenza dei contrastanti interessi, i quali hanno il loro proprio campo d'azione al di fuori dell'Assemblea, nelle varie organizzazioni, operaie, padronali, professionali, ecc. L'Assemblea politica, nel momento in cui viene costituita, vuol essere qualche cosa che trascende i singoli interessi, siano essi di carattere regionalistico o professionale. Non è concepibile un'Assemblea politica che si informi a criteri particolaristici. Ma il più grave è che, essendosi voluto fare del Senato, nonostante tutto, un'Assemblea politica, si è riconosciuto anche a questa Assemblea la possibilità e la facoltà di concedere o non concedere la

fiducia al Governo. Col progetto, insomma, vengono concessi pari diritti alla Camera dei deputati e a quella dei senatori.

Avendo così disciplinato ed organizzato questa delicata materia, la Commissione si è trovata senz'altro nella condizione di prevedere una continuità di contrasti, una continuità di attriti fra queste due Assemblee fornite di pari poteri.

Mi duole che non sia presente l'onorevole Nitti. Egli non si spiegava, nel suo discorso dell'altro giorno, come mai la Commissione dei Settantacinque avesse organizzato, a fianco di queste due Camere, una terza Camera, l'Assemblea Nazionale. L'Assemblea Nazionale è la risultante necessaria dell'organizzazione delle due Camere, quella dei deputati e quella dei senatori. Nel momento in cui la Commissione ha creato le due Camere con pari diritti, con pari facoltà, è sorta senz'altro la facile previsione del contrasto e quindi del marasma, della stasi nella macchina statale. Da qui la necessità di creare un organo, attraverso il quale comporre e superare il contrasto. Si sarebbe indotti a pensare che col progetto si sia avuto cura di creare i pericoli, per avere la soddisfazione di avvisare nello stesso tempo ai mezzi per ovviarvi.

Create le due Camere, necessariamente doveva venir fuori questa terza che siede fra le due da arbitra, appunto per comporre i ben facilmente prevedibili contrasti.

Ma non è questo soltanto il pericolo: il pericolo è che un Senato così formato, con tali poteri, possa addirittura capovolgere il giudizio dato dalla Camera dei deputati, che è quella che veramente, direttamente rappresenta la volontà e la sovranità del popolo.

Né vale obiettare che nell'Assemblea Nazionale la Camera dei deputati ha la prevalenza del numero.

È un argomento che va fino ad un certo punto, perché appunto può accadere questo: che una considerevole minoranza della Camera dei deputati, può, unita ad una maggioranza di membri della seconda Camera, avere la prevalenza. Ma non si creano in tal modo elementi perturbatori della vita politica dello Stato?

Che cosa accadrà, onorevoli colleghi, quando la Camera dei deputati avrà negato la fiducia al Governo, se, in seno all'Assemblea Nazionale, mediante un piccolo scarto di voti, la fiducia al Governo verrà invece concessa? Potrà allora concepirsi un Governo rivestito dell'autorità e del prestigio che deve assolutamente avere? Che cosa noi

pensiamo di potere attribuire, sotto l'aspetto del valore politico e costituzionale, al voto opposto che può venir fuori dall'Assemblea Nazionale, rispetto a quello che è stato dato precedentemente dalla prima Camera? Del voto dato cioè da quella Assemblea Nazionale cui parteciperebbe, ripeto, un Senato improntato, nella sua costituzione, ad un carattere regionalistico o, peggio ancora, ad un carattere corporativistico?

Come può concepirsi che l'unilaterale atteggiamento di interessi particolaristici possa e debba avere un peso decisivo contro il volere della Camera dei deputati, la quale più direttamente rappresenta la volontà di tutto il Paese?

E ciò ha condotto manifestamente il progetto anche ad un altro inconveniente: i suoi redattori si sono cioè trovati di fronte al problema della responsabilità ministeriale. Il Governo deve essere responsabile. Era stato già sancito nell'articolo 85, nella norma cioè con cui si fissa l'irresponsabilità del Capo dello Stato, che sono i Ministri competenti ad assumere la responsabilità dei suoi atti.

Ma si è creduto di ripetere la norma nell'articolo 89. Che cosa si è voluto significare con tale ripetizione?

Questo interrogativo ci porta a domandarci se esista in Italia, stando alla Costituzione che noi andiamo creando, il Consiglio dei Ministri, o se esso invece debba considerarsi superato. Si badi infatti che, ove pure si legga con la maggior attenzione il progetto, non si riuscirà a comprendere con chiarezza se la Commissione ha creduto che il Consiglio dei Ministri debba ancora continuare ad avere la sua funzione e quindi ad esistere, o se abbia invece creduto meglio di condensare la responsabilità ministeriale nella figura del Primo Ministro, venendo a ricalcare, sotto questo riguardo, le orme della legislazione fascista.

Il fascismo, del resto, non aveva fatto in questo se non dare sistemazione giuridica ad un'assodata tradizione, che conferiva un particolare prestigio ed una particolare autorità alla figura del Presidente del Consiglio. Ora, è sembrato che la Commissione abbia voluto riprendere, in certo modo, questa sistemazione giuridica data dal fascismo alla figura del Primo Ministro, ed ha stabilito che il Governo della Repubblica è composto dal Primo Ministro, il quale — dice poi l'articolo 89 — dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Ma nello stesso articolo 89 si legge subito dopo che « i Ministri sono responsabili collegialmente degli atti

del Consiglio dei Ministri ». Ma, insomma, vi è ancora il Consiglio dei Ministri o non vi è più? Perché, se vi è il Consiglio dei Ministri, la figura del Capo del Governo, del Presidente del Consiglio, così come sorge dal progetto, non ha una sua giustificazione, in quanto la responsabilità del Consiglio dei Ministri, la responsabilità cioè collegiale, esclude una responsabilità propria in tal senso del Capo del Governo. Ma se si resta, invece, fermi alla prima parte dell'articolo 89 (« Il Primo Ministro dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile ») non si può non escludere invece la responsabilità collegiale, dato che tale responsabilità viene ad essere condensata e riassunta nella figura del Primo Ministro.

Anche qui è evidente il compromesso.

Parlando del potere esecutivo, intendo soprattutto soffermarmi — ed è il punto centrale di questo mio modestissimo discorso — sulla veramente strana anomalia contenuta nell'articolo 93 del progetto. Invito gli onorevoli colleghi a valutare in tutta la sua importanza questo articolo 93. Un Governo non dirà mai in una maniera aperta: « io faccio a meno del consenso popolare ». Anche Mussolini diceva di governare col consenso del popolo. Non vi è stato e non vi sarà mai un Governo che dirà il contrario; non sono però mancati i Governi che hanno esercitato la loro attività e la loro autorità contro la volontà è la sovranità popolare. E si sono serviti a tal fine di vari mezzi e vari strumenti che essi hanno inserito accortamente nel meccanismo costituzionale, tentacoli idonei a conestare la usurpata autorità illegittima. L'articolo 93 crea appunto due strumenti di tal genere: esso infatti disciplina costituzionalmente, ossia inserisce nella Costituzione due istituti: il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti. È un fatto nuovo; non v'è Costituzione al mondo che contenga la disciplina di questi due istituti:...

TOSATO. Non è esatto.

GULLO FAUSTO. ...uno, istituto di consulenza giuridico-amministrativa, e l'altro, istituto di consulenza e accertamento contabile. Sono due strumenti della cui necessità nella vita nazionale ognuno di noi può essere più o meno convinto; ma, insomma, non sono, non vogliono essere, non possono essere due istituti costituzionali.

Basti citare la Costituzione dell'Inghilterra. L'Inghilterra non conosce la Corte dei Conti, in quanto il controllo finanziario contabile è manifestazione diretta della Camera dei Comuni, la quale, ad ogni principio

di legislatura, costituisce speciali Commissioni che fanno in pratica quello che da noi fa la Corte dei Conti.

Non è dunque una necessità di natura e di indole costituzionale, così come non è una necessità di natura costituzionale il Consiglio di Stato, quel Consiglio di Stato che — dobbiamo dirlo — a differenza della Corte dei Conti, non ha sul serio una brillante origine democratica. Il Consiglio di Stato nacque come Consiglio personale del monarca assoluto. La sola Costituzione che disciplini il Consiglio di Stato è quella del 1799, la Costituzione — chiamiamola così — di Buonaparte Primo Console. Essa, a fianco del Senato, del Tribunato, del Corpo legislativo, e dei consoli poneva il Consiglio di Stato. Vi fu chi vide senz'altro l'enorme pericolo di questa introduzione e lo denunciò; ma naturalmente la volontà preponderante di Buonaparte ne ebbe ragione. Entrato nella Costituzione quasi di straforo il Consiglio di Stato, divenne senz'altro l'organo più importante nella vita dello Stato. Esso continua a vivere anche nella Costituzione di Napoleone non più Primo Console, ma imperatore, e diviene il pilastro della tirannia bonapartista.

E perché soprattutto? Perché al Consiglio di Stato fu affidato uno dei compiti più gelosi e più delicati del meccanismo costituzionale: fu affidato il compito di studiare e formulare le leggi da presentare all'Assemblea legislativa.

Il pericolo contenuto nell'articolo 93 è nel fatto che si è voluto dare una disciplina costituzionale ai due istituti — Consiglio di Stato e Corte dei conti — portando alla conseguenza che domani, quando una Camera legislativa voglia modificare in questo punto l'ordinamento dello Stato, dovrà necessariamente seguire la speciale procedura richiesta per la modificazione della Costituzione.

Ma oltre questo, altri e più seri pericoli esistono. Non è inopportuno ricordare, a questo proposito, quanto sia forte lo spirito di corpo, del Consiglio di Stato, quello spirito di corpo che il manuale del perfetto caporale dice, sì, essere un sentimento apprezzabile, ma di cui bisogna paventare e temere le esasperazioni.

A tal fine può essere molto utile leggere una pubblicazione fatta proprio a cura del Consiglio di Stato, e che è opera di una Commissione di cui era Presidente l'onorevole Ruini.

Badate, io non avrei paura della cosa, e potessi ipotizzare un Ruini eterno Presi-

dente del Consiglio di Stato. Dell'onorevole Ruini ognuno di noi sa quanto egli sia poco invadente, e non ci sarebbe dunque pericolo. Ma noi dobbiamo pensare anche ai successori di lui.

Bene, nella relazione che questa Commissione ha redatto e con la quale si rivolge appunto ai costituenti perché meditino sull'importanza del Consiglio di Stato, ricordando che il Consiglio di Stato è « organo di consulenza giuridico-amministrativa del Governo e del Parlamento », si afferma che tale consulenza si svolge in una cerchia ristretta, e che è necessario che questa cerchia venga allargata.

Proprio quello che contribuì a creare la enorme potenza del Consiglio di Stato nella Costituzione napoleonica, ossia lo studio e la formazione delle leggi, è ciò che viene chiesto dalla relazione.

Si dice in questa relazione: « i controlli dovrebbero esercitarsi prima della definitiva deliberazione del Consiglio dei Ministri autorizzando la presentazione al Parlamento.

« In realtà su un atto del potere esecutivo, il parere relativo di carattere giuridico — amministrativo da allegarsi obbligatoriamente al disegno potrebbe costituire importante elemento per la discussione e l'esame in seno al Parlamento ».

In definitiva si chiede di attribuire al Consiglio di Stato l'importantissimo compito di studiare e di preparare i progetti di legge che il Governo dovrà presentare alla Camera.

Questo non significa altro se non assumere la parte più importante dell'attività legislativa dello Stato.

Ora, quando dovesse essere approvato questo articolo 93, il quale, al Consiglio di Stato, quale organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione, attribuisce rilevanza costituzionale, ci si troverebbe senz'altro di fronte ad un fatto certo, e cioè ad un Consiglio di Stato il quale accamperebbe il suo diritto di esercitare un'azione decisiva nella formazione delle leggi, preparando e formulando i relativi progetti da sottoporre all'esame ed all'approvazione dell'Assemblea.

Ma vi è di più: il Consiglio di Stato afferma anche che: « Un esame sostanziale potrebbe innanzi tutto riguardare la costituzionalità delle norme amministrative ».

Ecco come gradualmente, creato il varco, tutto finisce per passare attraverso il Consiglio di Stato. Non basteranno una Camera dei Deputati, un Senato, un'Assemblea na-

zionale, un Consiglio economico, tutta una varietà di assemblee deliberanti. Il Consiglio di Stato, quale organo di consulenza giuridico-amministrativa, vuole avocare a sé anche la facoltà di esaminare la costituzionalità delle leggi.

È inutile che creiamo una o due Camere, che diamo questa o quest'altra composizione particolare alla seconda Camera. Condensiamo tutto nel Consiglio di Stato e facciamone l'organo accentratore di tutta l'attività politica della Nazione. La democrazia si identifica nel Consiglio di Stato!

È ciò dico senza soffermarmi su quella che è l'esperienza di ognuno di noi che è stato al Governo in questi ultimi tempi. Si dice dagli amatori del bel tempo andato che una volta occorreva riunire le *Gazzette Ufficiali* di parecchie annate per fare un volume possibile. Invece ora quei buoni, antichi tempi sono passati: vi è un diluvio, una valanga, una tempesta di leggi. Non ho tanta tenerezza per il buon tempo passato. La verità è che allora la vita, nella sua semplicità e linearità, non richiedeva che un numero esiguo di norme legislative.

Ora invece la vita, nella sua complessità e fluidità, determina un mutamento continuo di situazioni e di rapporti per cui non si riesce a contenere tutto questo complesso di attività sociali nello schema fragile di poche disposizioni di legge. Occorre una ricca, abbondante legislazione che si rinnovi non più a distanza di decenni o di anni, ma a distanza di mesi.

È la situazione che sta alla base della legge, che crea la legge e che, modificandosi richiede una legge diversa. Ora, coloro che sono stati Ministri in questo tumultuoso periodo hanno tratto dalla loro pratica ministeriale questa convinzione: che questi istituti, Consiglio di Stato e Corte dei conti, frequentemente si palesano non più fonti di illuminati consigli ma cause di ostacoli insormontabili, sia per il complicato meccanismo che è loro proprio e che naturalmente porta alla conseguenza di un'azione che si svolge lentamente e faticosamente, sia anche per uno spirito conservatore che di solito li anima e che fa ad essi vedere con diffidenza ogni innovazione legislativa che scava profondamente nella vita della Nazione, pur se essa costituisca la premessa del rinnovamento che tutti quanti diciamo di desiderare. Ora, immettendo nella Costituzione il Consiglio di Stato, si dà ad esso la possibilità di esercitare un'influenza di molto maggior rilevanza nella vita dello Stato.

C'è da pensare con nostalgia financo al Senato di nomina regia. Può apparire senza altro come una istituzione rivoluzionaria. Ma non solo il Consiglio di Stato viene organizzato costituzionalmente, ma anche la Corte dei Conti.

Ho già detto che l'Inghilterra non ha un istituto che sia simile alla nostra Corte dei Conti, in quanto il riscontro contabile-finanziario è considerato una delle prerogative più gelose della Camera bassa. E anche in ciò il progetto contiene una ingiustificata innovazione: marcia a ritroso finanche di fronte allo Statuto albertino, il quale sanciva una superiorità, sul terreno finanziario, della Camera popolare; qui è cancellata, perché, anche di fronte a ciò, le due Camere hanno uguali poteri.

La Corte dei conti, dicevo, è istituito di riscontro contabile e finanziario. Ma anch'essa tende ad allargare il suo campo d'attività, non senza suscitare contrasti impreveduti.

A proposito di contrasti ho già parlato di quelli facilmente prevedibili tra le due Camere, quando ad esse si conceda parità di poteri. Ed io noto con soddisfazione come ieri l'onorevole Fuschini, conscio di tale pericolo, ha affermato senz'altro la necessità, per la salvezza stessa dello Stato democratico, che la Camera dei Deputati abbia la prevalenza su quella dei Senatori.

Ma altri contrasti si profilano inserendo nella Costituzione il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti. La Corte dei Conti mira anch'essa ad allargare di molto i confini della sua competenza, non vuole arrestarsi al mero riscontro contabile e finanziario, vuole andare oltre; tanto oltre, che in questa relazione del Consiglio di Stato — è quanto mai interessante, invito i colleghi a procurarsela — la Commissione dice: « Pur senza volere ora interferire nella soluzione dei problemi concernenti la Corte dei conti, sembra potersi riconoscere col generale consenso che quell'alto controllo non debba costituire un duplicato e vada in ogni modo ricondotto alla sua vera natura finanziario-contabile ed a questi limitati fini di merito, di mera osservanza della legge, secondo le stesse possibilità e la competenza dell'organo, reagendo alla ben nota tendenza della Corte stessa ad estendere il proprio compito (questa estensione va ad invadere proprio il campo, cui il Consiglio di Stato tiene gelosamente) al campo a lei estraneo dell'esame del buon uso delle norme di legge, invadendo così addirittura talora l'apprezzamento del merito amministrativo, con effetti sempre rallentatori e raramente

correttivi dell'azione dell'Amministrazione dello Stato». Quando si è letto questo periodo, ci si domanda: come mai il Presidente della Commissione, che ha redatto questa relazione, e che è nello stesso tempo il Presidente della Commissione dei Settantacinque, può, nonostante ciò, ritenere giusto ed opportuno inserire nella Costituzione la Corte dei conti, la quale dimostra di sapere il fatto suo, mettendo in pericolo proprio il campo che il Consiglio di Stato vuole tutto riservato a sé?

E il contrasto sorge fin da ora, quando ancora, cioè, i due istituti non sono dichiarati costituzionali; lasciate che venga approvato l'articolo 93, e vedrete cosa verrà fuori, con un Consiglio di Stato che vuole addirittura essere il domino dell'attività legislativa, con la formulazione e l'esame della costituzionalità delle leggi, e con una Corte dei conti, la quale, secondo quanto afferma lo stesso Consiglio di Stato, cerca di decampare dai suoi limiti e di andare ben oltre.

Occorre senz'altro affermare che questa norma va esclusa dalla Costituzione. Vedo in questa un pericolo maggiore che in qualche altra norma, magari più sonora e rumorosa. La Costituzione deve essere tale da assicurare alfine al nostro Paese un Governo veramente democratico, che attinga direttamente cioè, e sempre, la sua forza e la sua autorità dalla volontà e dalla sovranità del popolo. Esaminato sotto questo profilo, ritengo che l'articolo 93 costituisca un serio pericolo per lo sviluppo democratico del nostro Paese.

Alcuni di noi pensavano, sì, ad una riforma dei due istituti, ma in senso perfettamente opposto. Pensavano, se mai, a svuotarli di parecchie attribuzioni e facoltà che, in parte per virtù di legge e in parte per virtù di consuetudine, essi son venuti assumendo. Nessuno di noi pensava di dare all'attività di questi istituti una sfera più ampia di attribuzioni, tanto meno di farne istituti costituzionali. E ciò vale anche per il Consiglio di Stato come organo di tutela e di giustizia della Nazione. Ebbene anche limitando l'esame all'aspetto giurisdizionale dell'attività del Consiglio di Stato, in cui molti di noi possono concordare (la giustizia amministrativa affidata al Consiglio di Stato ha oramai una lunga tradizione, che può essere valutata senz'altro favorevolmente), non possiamo tuttavia non considerare come importanti correnti ci siano nel pensiero giuridico moderno che tendono all'unificazione in un solo organo di tutta l'attività giurisdizionale dello

Stato. Le varie relazioni presentate dalla Magistratura alla Costituente, sia come ordine sia come associazione, tutte sostengono la necessità di accentrare nell'organo della Magistratura ordinaria tutta l'attività giurisdizionale dello Stato. Tralasciamo di esaminare se è giusto ed opportuno che qualche giudice speciale — presa questa parola nel suo significato tecnico, non nel senso deterioro — sopravviva ancora, data la complessità stessa della vita moderna e la moltiplicazione delle sue attività, a giudicare le quali si richiedono competenze specifiche. Può essere giusto ed opportuno che vi siano giudici speciali; ma d'altro canto non si può contestare, come ho detto, che vi è un'autorevole corrente a favore della unicità dell'organo giurisdizionale. E se domani l'Assemblea legislativa riterrà di aderire a tale corrente giuridica, si troverà di fronte una norma costituzionale da modificare e, quindi, nella necessità di mettere in discussione la Costituzione per inserire in essa norme diverse in quanto suggerite da criteri diversi.

E così è per l'altra attività del Consiglio di Stato, quale organo di consulenza giuridico-amministrativa, anch'esso soggetto alla possibilità di una organizzazione diversa o a quella addirittura della soppressione. Senonché questo è pur l'aspetto meno importante della questione; quello più grave è che noi, inserendo nella Costituzione questi due istituti, creiamo (è bene affermarlo con chiarezza e fermezza) degli ostacoli a che il Paese si rinnovi alfine democraticamente, a che sorga sul serio, sulle rovine del fascismo e della guerra, un'Italia nuova che ubbidisca soltanto ad una sola necessità, ad una sola superiore e sovrana esigenza: che sia rispettata, sempre e dovunque, la volontà del popolo. (*Applausi — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Essendo stati illustrati i vari ordini del giorno, ha facoltà di parlare uno dei Relatori, l'onorevole Mortati.

MORTATI, Relatore. Parlo come correlatore della Commissione dei Settantacinque sul titolo dedicato al Parlamento, allo scopo di formulare alcune osservazioni sui rilievi che sono stati mossi qui, in sede di discussione generale, a questa parte del progetto, e per accennare io stesso ad alcune critiche, naturalmente uniformandomi allo spirito del progetto, al quale ho dato la mia opera e la mia approvazione.

Un tema obbligato di esame in questa materia è naturalmente quello del bicameralismo. Io non mi fermerò a riesaminare ancora le ragioni che possono confortare la tesi

che sostiene l'esigenza del sistema bicamerale, o a ribattere le obiezioni sollevate. Vorrei semplicemente rilevare alcune impostazioni troppo astratte che sono state formulate qua dentro a sostegno della tesi contraria al bicameralismo. Proprio adesso abbiamo sentito, dall'onorevole Gullo, ripetere ancora una volta la tesi secondo la quale non è possibile pensare ad un regime bicamerale, in quanto la unicità della volontà popolare non tollera che questa si espliciti mediante molteplici modi di manifestazione. Mi pare che non ci possa essere un punto di vista più astratto di questo, che considera un popolo sempre e necessariamente come unità indifferenziata, che contesta *sub specie aeternitatis*, la possibilità di un bicameralismo, indipendentemente da quelle che possono essere le condizioni dei vari paesi nelle varie epoche storiche. Come tutti sanno, questa è una posizione di pensiero di origine illuministica, che fu assunta dalle Costituzioni rivoluzionarie francesi costruite sulla base di una struttura sociale resa omogenea dall'esclusione dalla vita politica, sotto diverse forme, dell'antica nobiltà e del popolo non fornito di censo. Come pensare di poter dare validità universale ad un'ideologia così strettamente condizionata a particolari condizioni storiche?

Inficiata dalla stessa astrattezza è anche l'eccezione che si vorrebbe porre a questa regola, secondo quanto è stato qui ripetutamente affermato: quella che sarebbe costituita dallo Stato federale. Non c'è nulla di più inesatto di questo. Non è affatto vero che nello Stato federale ci sia un'esigenza istituzionale interna ad esso, che porti ad esigere due forme di rappresentanza popolare, quella dello Stato nel suo complesso e quella dei singoli Stati membri, e ciò perché nello Stato federale, una volta che esso sia formato, l'ultima istanza, il potere supremo, viene ad essere costituito non dai singoli Stati ma da tutto il popolo nella sua unità indifferenziata. Ed è a questo organo costituito dal popolo che si affida la funzione della revisione costituzionale.

Se negli Stati federali, di norma (ma non sempre, perché abbiamo esempi di Stati federali in cui non c'è duplicità di Camere parlamentari, come nella Costituzione tedesca di Weimar, in cui c'è uno Stato federale, o per lo meno largamente decentrato, con decentramento garantito costituzionalmente, e dove tuttavia non esiste una seconda Camera, concorrente alla formazione delle leggi tale non potendosi ritenere il Reichsrat),

vi è una duplicità di rappresentanza parlamentare, ciò avviene non per una esigenza intrinseca, essenziale a questa struttura statale, ma per ragioni di opportunità, perché essendovi differenziazioni costituite dai singoli Stati, differenziazioni di interessi, si ritiene opportuno che queste differenziazioni siano riflesse nell'organo supremo dello Stato, nel potere legislativo. Quindi la ragione che giustifica negli Stati federali la doppia Camera è una ragione che va oltre l'ambito di applicazione che riceve dalla Costituzione, cioè che è applicabile al di là di questo ambito, perché l'esigenza che la promuove è più vasta di quella che non sia costituita dai bisogni organizzativi dello Stato federale.

Si è dagli avversari del bicameralismo citato anche l'esempio inglese; si è detto che l'Inghilterra ha in realtà una sola Camera, essendo stata la Camera dei Lords, dopo la riforma del 1911, svuotata dell'antico potere, pari ordinata rispetto ai Comuni. Ma anche questa osservazione pecca di astrattezza, e ciò perché, anzitutto, non tiene conto di quello che, al di là dei poteri giuridici, è il valore morale della Camera dei Lords, trascura cioè la rilevanza politica delle sue deliberazioni; perché inoltre non tiene conto della esistenza di larghe correnti dell'opinione pubblica inglese, le quali agitano il problema della riforma della Camera dei Lords, appunto per aumentarne l'efficienza di fronte all'altra Assemblea, ed in terzo luogo non considera il complesso di fattori di varia natura che in Inghilterra influiscono a temperare l'azione della prima Camera, i suoi eventuali abusi e quindi rendono meno sentita la esigenza di una seconda Camera. Non si pensa che, fra l'altro, in Inghilterra si verifica l'inserzione nello Stato delle forze organizzate del lavoro, le quali non pongono delle istanze sovvertitrici dell'ordine costituito e del metodo democratico, ma trovano la loro espressione ed il mezzo di assunzione di una diretta responsabilità politica nel partito politico che li rappresenta. Informate ad una considerazione anch'essa, secondo me, non strettamente aderente alle esigenze veramente essenziali di una seconda Camera sono altresì alcune delle giustificazioni che si vogliono addurre a sostegno dell'introduzione di tale istituto. Questo può dirsi dell'opinione, che abbiamo inteso affermare anche qui dentro, secondo cui la seconda Camera risponde al bisogno di porre dei freni, dei limiti, di esercitare una azione ritardatrice e di ripensamento dell'azione della prima Camera. Senza dubbio questa azione ritardatrice è importante, ma

non può assumersi come l'essenza, la vera ragione d'essere del sistema bicamerale. Infatti questa azione ritardatrice, questo freno, questo ripensamento, questa riflessione si potrebbero ottenere con altri mezzi, e sono state infatti ottenute in certi ordinamenti con altri mezzi, o con la istituzione di certe magistrature speciali, l'eforato, il tribunato, ecc., o ancora mediante l'obbligo fatto alla Camera unica di ritornare sulle sue deliberazioni, imponendo cioè ad essa una duplice deliberazione ad intervallo di tempo. Se si vuole identificare l'esigenza veramente essenziale che giustifichi il costituirsi di un sistema bicamerale bisogna rintracciarla altrove, e precisamente nel bisogno dell'integrazione del suffragio. Bisogna chiedersi in altri termini se, data una determinata struttura sociale, questa struttura sia sufficientemente espressa e rispecchiata nella Camera unica, bisogna porsi il problema del modo di attuare la massima possibile efficienza rappresentativa nel Parlamento, in modo che esso rispecchi fedelmente gli interessi della Nazione in tutta la loro varietà e complessità. Problema fondamentale questo dell'organizzazione della rappresentanza politica, da cui dipendono le sorti della democrazia moderna.

Poiché è dalla dimostrazione della possibilità di collegare lo Stato con la società nel mondo contemporaneo, divenuto così vario, complesso ed eterogeneo, è da questa dimostrazione data sul terreno della realtà, che si potrà smentire la tesi che vede lo Stato di massa organizzabile solo in funzione di un regime totalitario.

Ora, come ricercare se sia raggiunta questa pienezza di efficienza rappresentativa? Non astrattamente, non in base ad idee preconette, ad apriorismi, ma in base a considerazioni desunte dalla realtà di un singolo paese. Considerazioni che devono, in primo luogo, muovere dall'esame della forma del Governo, dal tipo del regime instaurato, poiché è dalla funzione che il Parlamento deve adempiere nel regime che devono argomentarsi le esigenze della sua organizzazione.

In secondo luogo, questa pienezza di efficienza rappresentativa bisogna desumerla dalla struttura politica e sociale del Paese in un determinato momento storico ed, insieme, dai compiti che si attribuiscono allo Stato.

Ora, per quanto riguarda il primo punto, cioè il tipo di regime, bisogna osservare che esso, da noi, secondo quanto risulta dal progetto in esame, non si conforma al tipo di regime parlamentare puro, ma invece realizza un tipo di regime parlamentare misto,

o semidiretto. E ciò per l'esistenza di due istituti: lo scioglimento ed il *referendum*, i quali si inseriscono nel congegno costituzionale precisamente allo scopo di far sì che il popolo non sia una istanza pura e semplice di preposizione dei titolari della Camera rappresentativa, ma divenga invece un organo di decisione politica, organo di ultima istanza, chiamato a risolvere i conflitti che sorgono fra gli altri organi costituzionali e a dire la sua parola decisiva quando si presentino questioni di vasto rilievo politico.

Quindi, questo tipo di regime, in quanto esige dal popolo pronuncie di merito politico, importa, più ancora che altre forme, la ricerca delle strutture migliori per l'organizzazione del corpo elettorale, le forme, cioè, più idonee a riflettere convinzioni e volizioni, a collegarle con interessi stabili e reali, che siano il meno possibile frutto di improvvisazioni o di impulsi irriflessivi e momentanei.

Se si passa poi all'altro criterio orientativo della ricerca delle migliori strutture rappresentative, cioè alla composizione sociale dello Stato ed ai compiti che esso si assume, sono da prendere in considerazione insieme alle condizioni generali proprie di tutti gli Stati moderni, quelle particolari del nostro Paese.

Non mi fermerò qui ad illustrare problemi e situazioni, che sono a tutti noti: mi limiterò a ricordare che gli aspetti speciali del problema organizzativo degli Stati moderni derivano da tre fatti. Anzitutto, dall'allargamento del suffragio, che nel nostro paese ha fatto passare il corpo elettorale da mezzo milione qual'era nel 1870 a 25-28 milioni; ciò che dà vita ad una differenza non solo quantitativa, ma qualitativa, perché determina una trasformazione profonda e sostanziale tale da far sorgere problemi assolutamente nuovi di organizzazione.

In secondo luogo, dall'ampliamento dei compiti statali, i quali sono passati dalla pura e semplice conservazione dell'ordine pubblico ad interventi sempre più penetranti nel campo dei rapporti economico-sociali.

Infine, dal fenomeno associazionistico, che ha alimentato la formazione di organismi così potenti da porsi come competitori dello Stato e da metterne in pericolo l'esistenza. Si è parlato a proposito di tale fenomeno di un nuovo feudalesimo, che ha rotto la vecchia unità statale, quale si era formata nel mondo moderno, ed ha fatto venir meno la esclusività e pienezza della sua sovranità.

Ora il problema fondamentale è precisamente di ordinare queste masse ingenti di

cittadini, in modo che i loro interventi siano consapevoli; di inserire nello Stato gli organismi sociali senza che perdano la loro libertà e spontaneità di azione; ed infine, di ottenere che gli interventi nel campo economico e sociale da parte dello Stato, sempre più sollecitati dalla pressione di tali masse, siano quanto più possibile aderenti agli interessi generali e sottratti agli influssi egoistici di gruppi limitati.

A questi problemi comuni a tutti gli Stati moderni si aggiungono per l'Italia quelli che sorgono dalla sua struttura geografica ed economica. L'Italia è infatti il Paese forse più differenziato che ci sia in Europa, e ciò per un complesso di ragioni di carattere storico, nonché di condizioni di ordine ambientale ed economico-sociale.

Ora, posti i termini della questione della seconda Camera nel modo che ho fatto, come si deve risolvere il quesito proposto sulla più piena ed integrale forma di rappresentanza politica? Attraverso quali mezzi si ritiene di poter realizzare in effetti tale pienezza di rappresentanza? Basta una sola Camera ad esprimerla? Che una sola Camera non basti si potrebbe desumere anche dal semplice fatto della riforma regionale; riforma che è stata ormai approvata dall'Assemblea e che deve essere presa come base per derivarne tutte quelle ulteriori conseguenze che in essa sono implicite, soprattutto con riferimento all'organizzazione del potere legislativo.

La riforma regionale non sarebbe infatti completa, essa anzi sarebbe, a mio avviso, frustrata nei motivi e negli intendimenti che ne hanno informato l'istituzione, sarebbe deviata dalle finalità politiche che l'hanno promossa, se non trovasse il suo svolgimento e la sua più propria applicazione nell'ordinamento del Parlamento, nel dar vita ad una forma specifica di rappresentanza politica.

Questa esigenza è stata ieri molto perspicuamente affermata dall'onorevole Condorelli ed io credo opportuno ora ribadirla, ponendo in più chiaro rilievo questa necessità di trasportare negli organi costituzionali del potere legislativo un riflesso dell'ordinamento regionale.

È questo, onorevoli colleghi, uno dei punti meno compresi, forse anche da alcuni di coloro che hanno voluto la riforma regionale, ma tuttavia dei più essenziali per la vitalità del sistema posto in essere: ed è per questa ragione che io ritengo opportuno soffermarmi brevemente. Con la creazione delle Regioni non si sono infatti voluti tanto

risolvere dei problemi generici di educazione politica o di garanzia delle libertà. Sono questi dei fini importanti indubbiamente, ma non sono, a mio avviso, gli essenziali della riforma regionale.

Con tale riforma si è invece soprattutto inteso di promuovere e sollecitare l'organizzazione dei grandi gruppi di interessi omogenei nel loro interno dal punto di vista territoriale e sociale, e differenziati dagli altri per le diverse condizioni storiche, geografiche, economiche, allo scopo di far pervenire le voci più chiare e genuine di questi interessi all'atto delle deliberazioni di politica generale, sicché tali deliberazioni risultassero il più possibile aderenti alla varietà dei bisogni reali di tutta la società.

E, nel promuovere l'attuazione di tale intento, si è voluto tenere presente soprattutto il Mezzogiorno, la parte d'Italia cioè meno progredita rispetto alle altre, onde sollecitare in essa una più efficiente coscienza politica, ed in tal modo dare ad essa maggior peso nell'attività statale.

Messi in chiaro tali intenti, è facile comprendere come siano state cagione di sorpresa e siano apparse frutto di incomprensione le accuse che alla riforma regionale sono venute da uomini politici del Sud — ricordo, fra le altre, quella mossa dall'onorevole Gullo — secondo cui quella riforma veniva a seppellire le speranze del Mezzogiorno e veniva a negare o a compromettere gli affidamenti di soluzione del problema meridionale.

Deve invece essere riaffermato che chi ha patrocinato la riforma non è mai caduto nell'errore di ritenere che il problema meridionale si dovesse risolvere nell'ambito delle singole Regioni cui viene concessa l'autonomia. Noi sappiamo bene che i problemi meridionali si possono risolvere solo sul piano nazionale, nell'ambito della politica generale dello Stato, in occasione delle decisioni in materia di politica doganale, tributaria, agraria, ei trasporti, degli scambi internazionali, della stessa politica estera.

Ma, appunto per questo, noi pensiamo che sia necessario conferire alle Regioni più arretrate la possibilità di raggiungere, attraverso l'organizzazione regionale, una coscienza più piena dei loro problemi, dei loro bisogni unitariamente intesi, per poterli rappresentare al centro con quella maggior forza che viene dalla loro visione integrale e dalla loro organizzazione.

Donde l'esigenza di dare alle Regioni una voce specifica nel Parlamento, di fare cioè delle Regioni non già delle pure e semplici

circoscrizioni elettorali, bensì un centro unitario di interessi organizzati da far valere unitariamente ed in modo istituzionale. Donde ancora quelle altre particolarità organizzative che appaiono nel progetto che, anche dalle finalità che si sono chiarite, possono lasciare perplessi. Così si dica della correzione all'equivalenza dei suffragi, che si è voluta realizzare attraverso l'attribuzione di un numero fisso di senatori per ogni Regione, all'infuori della loro consistenza demografica, correzione che dai suoi proponenti è stata pensata appunto in funzione del potenziamento politico del Mezzogiorno meno esteso e meno popoloso del Nord. Sicché, se è apparso spiegabile l'intervento di alcuni comunisti contro il Senato regionale, è stato invece ragione di sorpresa vedere un autonomista e un meridionalista come l'onorevole Lussu muovere in breccia contro di esso, negando così questa prima ed essenziale funzione che un Senato regionale può esercitare in Italia, per conseguire una maggiore perequazione di trattamento, ed una più rapida valorizzazione politica del Sud.

Le osservazioni fatte in principio a proposito dell'organizzazione dello Stato federale confermano quanto adesso ho detto per le Regioni, essendovi piena analogia fra i due casi; essendo cioè, pur nella differenza dei due tipi di ordinamento, comune l'esigenza ad una specifica rappresentanza degli interessi differenziati, cui si conferisce un proprio rilievo costituzionale. Ma ora è da chiedersi: potrebbe attuarsi efficacemente tale collegamento organico fra Regioni e Stato se le Regioni intervenissero negli organi centrali come entità indifferenziate? L'esigenza che si è prospettata non sarebbe che assai imperfettamente soddisfatta se la rappresentanza regionale non riflettesse l'effettivo aspetto economico-sociale delle singole Regioni, le articolazioni e nervature di ognuna di esse, se non ne riflettesse la fisionomia specifica.

Posto il caposaldo del Senato regionale, sono dati anche certi elementi più specifici per la soluzione del problema della sua composizione e della sua differenziazione dalla prima Camera. Il punto di vista assunto consente di mostrare la incongruità delle proposte che sono state fatte per attuare questa differenziazione. Tale incongruità si palesa chiaramente per quanto riguarda il collegio uninominale, che viene raccogliendo suffragi anche da parte di alcuni settori di questa Camera, da cui non si sarebbero sospettate iniziative di questo genere. Il collegio uninominale, dal punto di vista territoriale, è troppo

ristretto per poter fornire la base per una rappresentanza di interessi locali; evidentemente esso non potrebbe portare al Parlamento che voci di interessi troppo ristretti per assumere rilevanza politica. D'altra parte, le speranze riposte da alcuni nel ritorno al collegio uninominale sembrano anacronistiche, perché le benemerienze attribuite ad esso sono da limitare al funzionamento passato, mentre si deve tenere conto della enorme trasformazione che si è venuta verificando nella organizzazione della vita politica, e che farebbe funzionare il sistema uninominale in un modo completamente diverso da quello sperimentato nel secolo scorso, o ai primi di questo.

Non mi pare neanche che sia il caso di ricorrere al collegio uninominale allo scopo di attuare una maggiore e migliore selezione di uomini. Anzitutto, non è vero — e lo ha osservato qui l'altro giorno anche l'onorevole Sforza — che si debba addebitare al rigetto del suffragio uninominale la decadenza qualitativa nella composizione del Parlamento. Se questa decadenza c'è stata — e dovrebbe essere discusso se è vero — sarebbe da accertare se non sia da addebitare invece ad altri fattori. L'onorevole Sforza esattamente ricordava l'effetto negativo che sulla selezione di uomini rappresentativi ha esercitato la guerra. Le guerre moderne attuano una selezione a rovescio, differentemente da quanto avveniva per le guerre passate, in cui gli eserciti venivano reclutati soprattutto su base professionale, quando non c'era l'obbligo di tutti i cittadini alla prestazione del servizio militare. Mutata questa situazione, ripeto, le guerre sono venute a dare luogo ad una selezione a rovescio; e quindi anche nel campo delle capacità politiche vi è stata una riduzione di elementi utilizzabili.

D'altra parte è assurdo pensare che le scelte dei candidati fatte dai partiti nelle elezioni a scrutinio di lista non siano dirette da intenti selettivi. Evidentemente, è interesse dei partiti, specialmente dei grandi partiti, che non sono formazioni sottoposte a fluttuazioni e a vita contingente, ma hanno vita duratura, di scegliere gli uomini migliori.

Ma, a prescindere da ciò, ed in ogni caso, il collegio uninominale, come ho detto, non soddisferebbe a quella esigenza, della quale ho parlato come necessaria per la composizione della seconda Camera, che è l'integrazione del suffragio attraverso l'acquisizione e la rappresentanza di tutti quegli interessi particolari che valgono a riprodurre negli organi legislativi la fisionomia, il volto

delle varie parti di questa nostra Nazione, così varia e così composita.

E allora quale altro criterio si potrebbe far valere per realizzare una tale rappresentanza? Bisogna trovare questo criterio, non solo, ma iscriverlo nella Costituzione.

Da questo punto di vista si può affermare l'esistenza di una lacuna nell'articolo 55 del progetto, che non differenzia abbastanza le due Camere. Questa esigenza di differenziazione è necessaria in un sistema bicamerale, perché ha carattere costituzionale la posizione di quei principi che, appunto perché valgono a determinare la diversa fisionomia delle due Camere, costituiscono la ragion d'essere del bicameralismo ed assicurano la funzionalità del regime in un senso anziché in un altro.

Quindi, il fatto che la Costituzione non demarchi questa distinzione, costituisce una lacuna alla quale bisogna ovviare introducendo almeno il principio fondamentale di organizzazione della seconda Camera.

Quale deve essere questo criterio per corrispondere alle esigenze di cui ho parlato?

È dalla constatazione della impossibilità di trovare un'altra soluzione che soddisfi ad esse che è nata la proposta, presentata dai democristiani, di fare del Senato regionale una rappresentanza di interessi professionali. Proposta di fronte alla quale altri partiti si sono irrigiditi in pregiudiziali, in fini di non ricevere, senza mai compiere alcun tentativo di collaborazione per il superamento delle difficoltà che il sistema proposto presenta, e che sono anche gravi, ma che non rappresentano un ostacolo insormontabile.

Le obiezioni che si sono a questo proposito fatte non sono serie e sono state confutate da altri. Il discorso pronunciato ieri dall'onorevole Piccioni ha dato una dimostrazione abbastanza esauriente della loro infondatezza.

Così, il dire che i partiti esauriscono tutta la funzione rappresentativa è una affermazione che, almeno in Italia, in questo momento storico, deve ritenersi infondata. E noi, uomini di partito, dobbiamo avere il coraggio di affermare che questo non è vero e non corrisponde alla coscienza diffusa nel Paese. I partiti riflettono in Italia lo stato di scarsa educazione politica del nostro popolo, mancano di salde tradizioni di attaccamento agli ideali di libertà, raccolgono un'infima minoranza della popolazione, mentre la gran massa è estranea ad essi e non vive la loro vita. Donde deriva fra l'altro la tendenza dei partiti al dogmatismo ed alle generaliz-

zazioni, che può fare intendere falsamente e togliere loro di rispecchiare i bisogni reali del Paese. I partiti, inoltre, non riescono ancora ad esprimere una aristocrazia di valori tecnici e politici capaci di far fronte ai compiti sempre difficili e specializzati dello Stato.

Del resto, questi riconoscimenti, queste constatazioni coraggiose ma doverose della realtà denunciata, non mancano, ed anche da parte non sospetta. Ricordo per esempio una lettera aperta che è stata diffusa qualche mese fa a firma dell'onorevole Riccardo Lombardi, con la quale si incitava la Confederazione generale del lavoro ad assumere la direzione della politica del nostro Paese. In ciò era chiara anzitutto l'ammissione della insufficienza dei partiti ai compiti che dovrebbero essere i loro specifici; e dall'altro lato, la constatazione del distacco fra la posizione di fatto e quella di diritto rivestita dall'organismo a cui si riferiva l'onorevole Lombardi.

Si è obiettato ancora (e ce n'è traccia nell'ordine del giorno dell'onorevole Giolitti), che la forma di rappresentanza professionale sarebbe conservatrice e reazionaria.

Ma anche questa è una affermazione troppo astratta e perciò infondata se presa in questa sua genericità. Che storicamente questa forma di rappresentanza sia stata fatta valere con intenti reazionari è una constatazione fondamentalmente esatta. Si possono ricordare, fra i tanti esempi che si potrebbero addurre, i tentativi fatti da Bismarck nell'intento precisamente di attuare una monarchia costituzionale sulla base di una rappresentanza di ceti, un tentativo che effettivamente corrispondeva ad intenti reazionari o conservatori. E, oltre che nella prassi politica, tale orientamento è palese anche nella maggior parte delle fonti dottrinali in materia.

Ora, nessuno di noi pensa (e credo che ripugni a tutti attribuirci intenzioni di questo genere) di voler creare una rappresentanza politica professionale con scopi reazionari. Nessuno di noi vuole fare della seconda Camera qualcosa di simile al cavallo attaccato in senso opposto alla direzione del carro, secondo l'immagine di Franklin. Se si volesse tradurre il nostro pensiero con una analoga raffigurazione si dovrebbe pensare alle due Camere come a due cavalli attaccati nello stesso verso, forniti di capacità e di attitudini diverse, l'uno più adatto alla corsa, l'altro più idoneo alle salite scoscese, e quindi ad un insieme di attitudini complementari capaci di dare al carro dello Stato un ritmo regolare ed ordinato.

Oggi, nel mondo contemporaneo, nello spirito della nostra Costituzione che è diretta a dar vita ad una Repubblica fondata sul lavoro, nessuno potrebbe seriamente pensare di far concorrere forze che non si basino su questo fattore e che non mirino a potenziare il lavoro nelle sue varie forme, nessuno penserebbe a dare a tale rappresentanza una origine non elettiva da parte di tutti gli appartenenti alle varie attività produttive. E per quanto riguarda l'obiezione rivolta a questa forma di rappresentanza secondo cui essa, contenendo necessariamente un elemento di deviazione del suffragio universale, darebbe luogo ad una istituzione non democratica, si può rispondere che secondo il criterio da noi assunto, il peso da attribuire ai vari gruppi rappresentati dovrebbe corrispondere alla efficienza numerica degli appartenenti ad essi, con quelle eventuali deviazioni, che potranno farsi nei singoli casi, secondo quanto è espresso nell'ordine del giorno Piccioni. Questa eventuale, e in ogni caso tenue rettificazione, fatta in considerazione del lavoro qualificato, non è arbitraria, come si dice, ma risponde alla convinzione della coscienza collettiva contemporanea che attribuisce una presunzione di maggiore capacità a forme di attività che implicano una maggiore preparazione e alle quali è connesso un maggior grado di responsabilità. In ogni modo, è da osservare che questa valutazione, questa attribuzione di un peso specifico alle varie categorie, dovrebbe essere compiuta dalle forze politiche dominanti, che la dovranno determinare attraverso intese fra di loro, onde adeguarla nel modo più esatto alla realtà sociale. Naturalmente non è da pensare che riforme di questo genere possano realizzarsi e trovare il loro assetto soddisfacente tutto ad un tratto; ciò dovrà avvenire per tentativi, attraverso una serie di successive approssimazioni. Bisogna però mettersi decisamente per la via tracciata e così solo si potrà raggiungere la massima possibile perfezione.

Si può accennare infine all'ultima obiezione che si suole addurre e che è stata addotta anche ieri dall'onorevole Giolitti: quella della insuscettibilità di queste organizzazioni di categoria ad assurgere alla visione di interessi generali, essendo per loro natura legati ad una visione parziale e limitata dei problemi politici, e quindi incapaci ad assurgere alla considerazione di interessi sintetici, riassuntivi, quali quelli che devono offrire il contenuto alle deliberazioni del Parlamento. Ma contro questa affermazione e anzitutto da allegare quanto risulta dalla

esperienza concreta, che mostra come queste forze agiscano di fatto nel campo politico. Non si tratterebbe perciò di trasformare la situazione esistente, ma se mai semplicemente di regolare questa situazione, di far sì che l'influenza politica, esercitata da queste forze in via di fatto, sia giuridicamente regolamentata, ed esse assumano la responsabilità dei loro interventi nel campo politico.

Esaminando poi la questione da un punto di vista più ampio, è da rilevare tutta la inesattezza della tesi che pensa ad escludere carattere politico all'azione di gruppi sociali rivolta alla tutela di interessi economici, poiché invece non esiste questione economica, anche la più modesta, che non incida sulla politica. È necessario che le forze sociali, i gruppi professionali che invocano certe provvidenze, certe forme di tutela, certi interventi dello Stato, siano messi in condizioni di valutare le ripercussioni politiche di queste loro richieste e di considerarle nel complesso degli interessi collettivi. D'altra parte, l'interesse generale di cui i partiti si dicono portatori non è qualche cosa di bello e fatto, non sorge in virtù del potere carismatico di alcuni capi ma dal confluire, dal dibattersi, dall'urtarsi di interessi contrastanti. Ed è ben noto che anche in partiti (come quello socialista) che presumono di rappresentare e tutelare l'insieme degli interessi di certe collettività, si determinano prevalenze di alcuni di questi a danno di altri, meno efficienti dal punto di vista della loro capacità a farsi valere. Si rende perciò necessario dare a tutti i gruppi sociali la possibilità di assumere consapevolezza dei loro bisogni e educarli a farli valere sul piano politico. La sintesi che ne risulterà sarà più piena e più aderente alla realtà sociale.

Bisogna altresì ricordare che ad influire sulle categorie economiche, nel senso di indurle a trascendere la visione troppo gretta o egoistica dei loro interessi particolari, valgono in primo luogo l'organizzazione stessa del suffragio professionale che deve tendere decisamente ad operare delle sintesi progressive, in modo da elevare, attraverso passaggi successivi, dalla base più vasta, a rappresentanze più ristrette, a vere aristocrazie che valgano a depurare questi interessi dagli aspetti troppo particolaristici che rivestono alla loro origine. In secondo luogo si deve pensare che nella formazione di un Senato di categoria dovrebbero intervenire non solo elementi di derivazione dai gruppi economici, ma anche categorie professionali non economiche, che potranno meglio valutare gli

interessi della generalità, gli interessi dei consumatori, e quindi agire come elemento equilibratore. Bisogna altresì tener presente che la rappresentanza professionale non è destinata a soppiantare quella dei partiti, ma ad integrarla; e da essa dovranno derivare utili scambi ed influenze, che varranno a dare ai partiti il senso della concretezza ed ai rappresentanti delle categorie il senso della politicità.

Quindi, a me pare che approvare l'ordine del giorno Piccioni, che contiene dei lineamenti così rassicuranti circa le intenzioni della Democrazia cristiana in ordine a questa riforma che afferma, delle direttive le quali potranno svolgersi in progresso di tempo con piena aderenza alla realtà sociale italiana, significa incamminarsi verso la sola via che potrà dare alla rappresentanza politica la sua piena espressione, e costituire la giustificazione più esatta e più integrale dell'istituzione della seconda Camera, dando alla nostra Costituzione un'impronta di modernità, ed avviando lo Stato al migliore adempimento dei suoi nuovi compiti ed all'attuazione di una vera democrazia. Mostrarsi contrari, potrebbe interpretarsi come voler mantenere la massa elettorale allo stato amorfo e indifferenziato, onde poterla usare quale strumento docile di azione politica, eliminando la valorizzazione nel campo politico degli enti, che sono la grande realtà contemporanea, e nei quali l'uomo riesce ad acquistare il senso dell'individualità, nei vari aspetti che la compongono, e ad affermare l'esperienza della solidarietà con gli uomini legati a lui dalla stessa sorte.

Quanto si è detto sulla struttura da dare all'ordinamento bicamerale e circa i fini integrativi della rappresentanza da assegnare alla seconda Camera vale a giustificare il perché di certe affermazioni che si leggono nella Costituzione; e anzitutto vale a giustificare il perché della parità delle due Camere. La parità è suggerita, e vorrei dire, imposta, dalle esigenze che si sono dette. Una Camera regionale, che deve riflettere gli interessi regionali nella varietà dei loro aspetti, non potrebbe realizzare i compiti che sono ad essa assegnati se non fosse posta in condizioni di parità rispetto all'altra. Parità imposta dall'uguale efficacia rappresentativa, che deriva alle due Camere dalla uguale origine popolare, dal carattere di reciproca integrazione che esse vengono a rivestire. Non sarebbe possibile predeterminare a priori un loro diverso peso politico. Questa diversità potrà affermarsi attraverso la prassi avve-

nire, che potrà precisamente determinare in modo stabile, o di volta in volta, una maggiore influenza dell'una rispetto all'altra e quindi corrispondentemente una maggiore remissività dell'una all'altra. Ma pregiudicare la questione, cioè volere a priori imporre un peso diverso, significa precludere possibilità di svolgimento utili, derivabili da questa posizione di originaria parità giuridica delle due Camere.

Si potrebbe anche aggiungere che questa posizione di parità può essere utilmente impiegata allo scopo di contribuire a determinare una maggiore stabilità del Governo. Ma questo è tema che non tratterò, perché lo svolgerà il collega onorevole Tosato.

Dovrò fare ora un breve cenno alla questione delle categorie degli eleggibili, contro cui sono state rivolte critiche varie.

Anzitutto si può osservare che la determinazione di categorie di eleggibili ha la sua ragion d'essere, indipendentemente dalla forma di rappresentanza che si presceglie. Quindi, anche se non si dovesse accettare la proposta, da noi formulata, della rappresentanza di interessi (per cui evidentemente le categorie di eleggibili verrebbero ad acquistare una significazione particolare, e che implicherebbe una predeterminazione della proporzione numerica degli eleggibili nelle varie categorie), rimarrebbe sempre utile la predeterminazione di categorie, intesa come vincolo posto agli elettori nella scelta dei loro rappresentanti al Senato. Essa ha una sua ovvia ragion di essere, in quanto attraverso essa si vuole attuare una selezione dei rappresentanti capace di dare alla seconda Camera un maggiore tecnicismo, garantendo una maggiore preparazione dei suoi componenti.

Si possono fare delle critiche al modo concreto con cui queste categorie sono state formulate. Non mi fermerò analiticamente su di esse. Osservo che alcune sono troppo estese. Si può convenire facilmente in questa affermazione, quando si pensi ai consiglieri comunali, per i quali si è disposto che basta la permanenza nella carica per quattro anni, cioè per la durata di una sola elezione, ed anche in piccolissimi comuni, per acquistare titolo a senatore. L'esperienza acquisita con la copertura di questo ufficio è insufficiente a documentare una specifica attitudine al compito che si viene ad assumere con la elezione a senatore. Così viceversa ci sono delle restrizioni, che potrebbero eliminarsi. Si potrebbe, per esempio, pensare ad aggiungere una categoria di cittadini, forniti di

meriti eccezionali, di benemerenze particolari, che naturalmente dovrebbero essere poi oggetto di esame da parte del Senato stesso, in sede di verifica dei poteri, onde valutare, nel caso concreto, l'esistenza delle benemerenze stesse, nel grado richiesto, come avveniva per analoga categoria nel vecchio Senato, secondo la prassi instauratasi.

Un'osservazione vorrei fare per quanto riguarda la proposta formulata in alcuni emendamenti di affidare al Capo dello Stato la nomina di alcuni dei componenti del Senato, secondo una percentuale più o meno piccola.

Non penso che sia opportuno mettersi per questa via. Se si affida al Capo dello Stato la nomina di uomini di capacità eccezionali, di straordinarie benemerenze, evidentemente a questa nomina non si potrebbe dare il carattere di nomina temporanea, ma di nomina a vita.

In questo modo si verrebbe ad alterare più o meno sensibilmente la fisionomia politica della Camera, quale esce dalla elezione.

Se invece la nomina in parola avvenisse in via temporanea, essa, dovendo avvenire col concorso del Governo in carica, si risolverebbe in un premio ad uno dei gruppi di cui fosse espressione il Governo stesso, con il risultato di alterare la fisionomia e la proporzione delle forze politiche, quali sono espresse dal voto.

Quindi, anche per questo riguardo, penso che sia opportuno conservare la struttura del progetto, sia dal punto di vista del mantenimento delle categorie, se pure opportunamente rivedute, sia dal punto di vista nella esclusione di ogni intervento del Capo dello Stato nella nomina (pochi o molti essi siano) dei membri del Senato stesso. Questi cenni riassuntivi mi pare possano essere sufficienti per quanto riguarda la parte organizzativa del Senato.

Vorrei fare ora alcune osservazioni riferentisi al Parlamento considerato nella sua funzionalità. È stato osservato da parte comunista che il procedimento relativo al funzionamento legislativo è troppo lento e tale da impedire e pregiudicare quella rapidità e quella snellezza di azione legislativa, che sembra ed è effettivamente, senza dubbio, necessaria per corrispondere alle esigenze di uno Stato moderno. L'onorevole Corbi ieri ci ha fatto addirittura una descrizione apocalittica di quanto potrebbe avvenire in base alle disposizioni contenute nel progetto. Potrebbe darsi il caso — egli ha detto — che per una intera legislatura non si fosse in condi-

zione di legiferare. L'onorevole Corbi è caduto in qualche distrazione ed ha dimenticato alcune disposizioni del progetto. Ma prima di rilevare queste omissioni, che inficiano l'esattezza delle sue previsioni, vorrei mettere in evidenza la forma mentale che sembra presiedere a queste critiche. È una *forma mentis* che rispecchia e riproduce una impostazione analoga a quella data alla critica fatta al bicameralismo ed alla concezione di una seconda Camera che non attingesse direttamente dal popolo indifferenziato la sua origine. Si dice anche che qualsiasi complicazione di procedura nella formazione delle leggi proposte dalla maggioranza numerica espressa in un certo momento dalla volontà popolare costituisce una remora dannosa. Ora, il punto di vista da cui queste osservazioni partono può essere pericoloso, perché quando si comincia a vedere in ogni elaborazione accurata della legge un danno, e a considerare tale ogni forma di ripensamento, di accertamento della effettiva rispondenza della legge proposta ai bisogni reali, si corre il rischio di finire con il considerare una remora la stessa esistenza della legge: cioè si trova che è una remora il fatto di un atto di predeterminazione generale e astratta posta all'attività concreta degli organi dello Stato. Si corre cioè il rischio di invocare ad un certo momento il fine politico di un dato regime come l'elemento capace di arrestare in pratica il funzionamento della legge, autorizzando l'interprete a non osservare la legge, in quanto ritenga nei singoli casi che essa contraddica al fine politico da cui lo Stato è mosso. È un'esperienza che tutti ricordiamo. Sappiamo in quali Stati si è realizzato questo processo, che ha portato dalla semplificazione del processo legislativo fino alla negazione del valore della predeterminazione generale ed astratta, che noi invece consideriamo come necessaria garanzia della libertà dei cittadini e procedimento essenziale per dare all'azione dello Stato carattere di legalità. Nessuna meraviglia per tali posizioni mentali. Sappiamo che in certe epoche storiche il processo di trasformazione è così violento da non tollerare l'ostacolo che può essere costituito dalla legge. Ma bisogna intendersi: se riteniamo di essere effettivamente in una di tali epoche dobbiamo rinunciare a fare una Costituzione o dobbiamo per lo meno rinunciare a farla nel senso verso il quale ci siamo finora messi. Se invece si ritiene che siamo in una situazione storica in cui è possibile un ordinamento democratico, allora è necessario predisporre un procedimento legi-

slativo in cui intervengano tutte le forze, i congegni e gli organi che appaiono opportuni per dare all'attività legislativa, alle riforme che, attraverso essa sono realizzabili, la garanzia della necessaria ponderazione e per assicurare loro il concorso di tutte le forze democratiche, ed, in ultima istanza, del popolo nella sua unità.

Queste considerazioni di carattere generale non vogliono significare oblio delle esigenze caratteristiche dello Stato moderno, esigenze che derivano dalle due circostanze, che ho ricordato, cioè dall'ampliarsi dell'intervento statale, estendentesi ad attività prima precluse allo Stato, e dal tecnicizzarsi progressivo della legislazione.

Ora a queste esigenze il progetto ha tentato di provvedere con l'attuazione di varie forme di decentramento legislativo: decentramento regionale, decentramento affidato alle Commissioni legislative, decentramento affidato al Governo. Trascuro per il momento il decentramento relativo alla Regione e mi fermo sugli altri due.

Il decentramento alle Commissioni, che è stato oggetto di particolare esame da parte degli oratori che sono intervenuti nella discussione, è previsto nell'articolo 69. Questo articolo considera in realtà due ipotesi diverse e presenta una procedura che potrebbe chiamarsi abbreviata ed un'altra che invece ha propriamente carattere decentrato.

Vi è stata una proposta dell'onorevole Rubilli di sopprimere l'articolo 69, nella considerazione che esso contiene una materia propria del Regolamento. Ora, a me non pare esatta questa critica dell'onorevole Rubilli. Innanzi tutto, per quanto riguarda la procedura che ho chiamato abbreviata, cioè la procedura di urgenza, la sua inserzione nella Costituzione ha questo scopo: di imporre al futuro Parlamento l'adozione di un procedimento del genere, cioè escludere che si possa lasciare all'arbitrio del Parlamento di adottarlo o non. Nell'attuale nostro Regolamento è prevista, sia pure in forma incompleta, questa procedura abbreviata. Ma il futuro Regolamento della Camera potrebbe anche non adottarla; quindi l'inserzione nella Costituzione della disposizione criticata vuole renderla obbligatoria, e come tale non può ritenersi superflua.

Per quanto poi riguarda la procedura decentrata, cioè la possibilità di deferire alle Commissioni non il semplice esame preliminare del progetto, ma un più ampio intervento in esso, la sua previsione nella Costituzione è necessaria perché evidentemente non

si potrebbe modificare il procedimento normale, prescritto dal primo comma dell'articolo 69, se non si stabilisse, nella Costituzione stessa, l'autorizzazione a derogare ad esso.

Quindi, la proposta dell'onorevole Rubilli non è accettabile, dato l'evidente rilievo costituzionale sia dell'una che dell'altra disposizione.

Vi sono state altre critiche all'articolo 69, nel senso di ritenere insufficienti le disposizioni adottate, e di patrocinare l'ampliamento dei poteri delle Commissioni. Ieri questa tesi è stata con molto acume affermata dall'onorevole Condorelli, e prima un accenno lo aveva fatto l'onorevole Preti. Mi pare che l'onorevole Condorelli abbia affermata la opportunità di ritornare al sistema che era stato adottato nella legge del 1938, cioè fare una ripartizione di competenza fra Commissioni e *plenum* attribuendo alle une e all'altro una competenza distinta secondo la materia.

Io non credo che questa proposta sia da adottare; non lo credo perché vi sono riforme, vi sono progetti di legge che sotto l'apparenza di una modesta importanza, possono in particolari momenti assumere un valore, una qualificazione politica rilevante, sicché il sottrarli alla conoscenza dell'Assemblea potrebbe riuscire poco utile.

Invece, il sistema adottato dalla Commissione mi pare che sia il più pregevole ed il più raccomandabile. È un sistema che lascia alla discrezionalità delle Camere di accertare, di volta in volta, l'opportunità di ricorrere a questo procedimento decentrato. Quindi, deve precedere una delibazione da parte della Camera, del contenuto del progetto in relazione al momento politico, all'importanza che esso assume in una determinata situazione. Potrebbe essere oggetto del futuro Regolamento delle Camere che questa attività deliberativa delle Camere, per giudicare dell'opportunità del rinvio alle Commissioni, sia resa più facile attraverso la costituzione di un organo che abbia il compito di riferire intorno ad essa. Secondo il progetto, è il Governo, oppure il singolo proponente, in caso di iniziativa parlamentare, che richiede il deferimento alle Commissioni. Ci si può chiedere: chi riferisce su questo punto? Per semplificare la procedura e per evitare che si vada alle Commissioni, che dovrebbero riferire circa l'opportunità del deferimento, mi pare che sarebbe opportuno ricorrere ad un organo speciale. Io penserei ad un organo, che comincia a funzionare di fatto anche da noi, e che dovrebbe trovare una menzione

espressa nel futuro Regolamento della Camera: il Consiglio dei Presidenti, istituto che c'è in altri regolamenti parlamentari, e che è formato non solo dall'Ufficio di presidenza della Camera, ma dai Presidenti dei vari gruppi parlamentari. Esso potrebbe essere bene qualificato, in quanto rappresentativo di tutti i partiti presenti alla Camera, ad esercitare il compito di riferire alla Camera circa l'opportunità del deferimento alle Commissioni delle leggi che non presentino una importanza tale da richiedere la discussione e l'approvazione da parte della Camera in seduta plenaria.

Si potrebbero fare delle critiche al modo come è congegnato l'articolo 69. Si potrebbe osservare questo: che le Camere per l'articolo 69 vengono ad assumere la responsabilità dell'approvazione, senza però che essa sorga sulla base di una discussione; cioè esse dovrebbero approvare delle leggi che non hanno discusso e su riferimento alla semplice relazione da parte delle Commissioni che le hanno esaminate e discusse. Questo inconveniente è in primo luogo temperato dal fatto che l'articolo 69 consente delle dichiarazioni di voto. Intorno a queste dichiarazioni di voto c'è da fare un rilievo formale, per il fatto che la legge, secondo lo stesso articolo 69, deve essere votata a scrutinio segreto cioè con un procedimento di votazione, che non può consentire dichiarazioni atte a scoprire l'orientamento dei singoli votanti. Vi sarebbe perciò una deroga al principio della incompatibilità fra lo scrutinio segreto e la dichiarazione di voto. È una osservazione formale di scarsa importanza, ma che meritava di essere rilevata, perché non apparisse come una involontaria disarmonia dell'articolo stesso.

Ma c'è l'osservazione sostanziale formulata: che la Camera verrebbe ad assumere la responsabilità di un progetto che essa non ha esaminato. L'obiezione può essere, se non vinta, per lo meno attenuata dalla considerazione che nelle Commissioni sono rappresentati proporzionalmente i vari gruppi della Camera, e c'è quindi un riflesso perfetto della composizione politica di questa. Penso che non si possa andare oltre, e perciò non si possa aderire alle proposte degli onorevoli Preti e Condorelli, perché le Commissioni hanno due difetti: anzitutto che sono corpi per loro natura specializzati e quindi risentono del difetto della eccessiva specializzazione; in secondo luogo sono corpi che agiscono in segreto, e quindi senza la garanzia e il vantaggio della pubblicità. A questo secondo

inconveniente si potrebbe però ovviare attraverso l'obbligo della pubblicazione dei verbali delle Commissioni non solo da comunicare ai membri della Camera che devono approvarne le deliberazioni, ma da rendere di pubblica ragione con la loro inserzione negli atti parlamentari, in modo che tutti ne possano prendere visione.

Se nei limiti già visti il decentramento alle Commissioni può rendere utili servizi e può facilitare il compimento dei lavori legislativi, non si deve dimenticare che spetta alla Camera, nella sua pienezza, la responsabilità dell'assunzione in proprio della parte più rilevante del lavoro legislativo. Se è vero che l'attività legislativa del *plenum*, come ci mostra anche l'esperienza di questa nostra Assemblea, incontra ostacoli è da prevedere e da sperare che tali ostacoli, siano superati dalla disciplina dei partiti, disciplina che è ancora insufficiente, ma che si può perfezionare, e che deve condurre ad ottenere che alle sedute intervengano i membri più competenti nelle singole materie in discussione e intervengano con quella disciplina, assiduità e temperanza che precisamente sono imposte dalla gravità del compito affidato.

Un altro punto al quale devo fare accenno brevemente, ma che è di notevole importanza, e che potrebbe trovare qualche menzione nella Costituzione, è quello relativo al problema del coordinamento finale delle leggi approvate alle Camere.

Sarebbe opportuno che questo problema fosse affrontato, perché dalla natura stessa delle Assemblee, specie se molto numerose, possono derivare, nella votazione dei singoli articoli, delle disarmonie capaci di compromettere l'unità sistematica della legge, e rendere difficile ed incerta l'interpretazione. Sarebbe quindi opportuno prevedere e trovare il congegno adatto per evitarle. È un'esigenza di certezza del diritto, di cui non possiamo disinteressarci.

Quanto al decentramento legislativo attuato con delegazione del potere legiferante in senso formale al Governo, di cui si occupa l'articolo 74, non sono state sollevate critiche. Mi pare che esso possa soddisfare, soprattutto per l'inserzione che è stata fatta della predeterminazione dei criteri direttivi da parte della Camera, diretta a temperare l'arbitrio del Governo nello svolgimento della attività delegata.

C'è stata una proposta dell'onorevole Crispo di sopprimere l'ultimo comma dell'articolo 74, relativo all'estensione a questi decreti legislativi delle norme riguardanti il refe-

rendum, ed il controllo di costituzionalità delle leggi. Ma mi pare che le considerazioni poste a sostegno della proposta non siano soddisfacenti, né persuasive.

Per quanto riguarda il *referendum*, mi pare che non vi sia ragione di impedire quegli interventi popolari stabiliti per le leggi formali; non mi pare che l'intervento del popolo debba essere precluso per il fatto che non vi sia stata richiesta del medesimo sulla legge di delegazione, in quanto può darsi benissimo che la legge di delegazione non incontri ostacolo da parte del popolo, o dei gruppi che potrebbero promuovere la richiesta del *referendum*, e che invece il suo svolgimento dia luogo ad una richiesta del genere.

In ogni caso, rimarrebbe sempre in piedi l'ipotesi del *referendum* abrogativo, e non si capisce perché si possa chiedere l'abrogazione di una legge e non invece quella di un decreto legislativo emesso dal Governo.

Anche per quanto riguarda il controllo di costituzionalità, non si vede perché si dovrebbe sottrarre il decreto legislativo a questo sindacato: se mai, vi sarebbero ragioni di più per richiederlo. L'onorevole Crispo ha osservato che non spetta alla Corte costituzionale di valutare la corrispondenza tra le direttive poste dal Parlamento nella legge di delegazione e l'attuazione che di queste direttive il Governo abbia fatto.

Anzitutto, si può osservare che, anche ammesso che non spetti alla Corte costituzionale un tale sindacato, non viene meno l'esigenza di questo, potendo esso adempiere ad un'altra funzione: quella del controllo della costituzionalità, sia formale che sostanziale, delle disposizioni del decreto stesso. Rimane quindi dimostrata la necessità, e non solo l'opportunità, di mantenere in piedi queste disposizioni proposte dalla Commissione.

Dovrei ora fermarmi brevemente sui decreti-legge. Per i decreti-legge, com'è noto, il progetto di Costituzione tace, ed allora si è domandato: questo silenzio cosa significa? Significa divieto del loro impiego, oppure significa un'implicita loro ammissione, o un volere lasciare impregiudicata la questione? A mio avviso, non c'è dubbio che il silenzio significa divieto. In una Costituzione che, come fa la nostra, applica il principio della separazione dei poteri — con buona pace dell'onorevole La Rocca — in una Costituzione di carattere rigido, come quella che risulta dal progetto, e che ammette un controllo di costituzionalità delle leggi, non è dubbio che il silenzio circa la competenza del Governo ad

emanare decreti di urgenza con efficacia legislativa importi un divieto.

Si potrebbe pensare il contrario considerando la necessità come fonte autonoma di diritto. Ma qui — senza ingolfarmi in una discussione di carattere teorico — vorrei osservare che, anche ammesso che la necessità si possa invocare come fonte, bisognerebbe dimostrare che l'organo abilitato ad accertare l'esistenza della necessità, nei singoli casi, possa essere il potere giudiziario.

Evidentemente, non si può giungere a questa conclusione, perché quando parliamo di necessità come fonte non ci riferiamo ad una necessità astratta, ci riferiamo a quella che giustamente è stata chiamata istituzionale, cioè inerente ai fini dell'istituzione dello Stato, da valutare in un determinato momento, in una determinata contingenza politica. Evidentemente questa necessità relativa a certi fini politici non può essere accertata dall'autorità giudiziaria, la quale non può perciò invocarla né presumerla esistente. L'autorità giudiziaria deve quindi negare validità al provvedimento legislativo del Governo che la pongesse a suo fondamento.

Vi sono senza dubbio dei casi nei quali si può ritenere che la previsione dell'ammissibilità dei decreti-legge sia necessaria. Sorge, a questo proposito, spontaneo pensare al caso della guerra. Caso che, in sede di Commissione, fu considerato, e per il quale si pensava di formulare un articolo *ad hoc*, che doveva sostenere le varie ipotesi di deroga a disposizioni normali. Fu poi forse per una mera dimenticanza che non si dette corso alla proposta; ma ad essa si potrà molto facilmente ovviare.

All'infuori di questo caso della guerra, e forse altresì di quello dei decreti catenaccio, non mi pare che la decretazione di urgenza debba essere consentita. L'esperienza ha infatti dimostrato come qualsiasi tentativo di regolamentazione e di disciplina dell'emissione dei decreti-legge sia stata sempre esiziale, e non soltanto sotto il regime fascista. Essa ingenera da una parte la tentazione da parte del Governo di abusarne per la più rapida realizzazione dei fini della sua politica; dall'altra parte, vorrei dire, eccita la condiscendenza del Parlamento, il quale tende a scaricarsi dei compiti di sua spettanza.

La impossibilità di stabilire limiti rigidi (e quindi suscettibili di un efficace sindacato giudiziario), accompagnata ai fenomeni di psicologia politica accennati, portano fatalmente ad una invadenza dell'esecutivo in quelli che sono i precipui poteri del legisla-

tivo. Invadenza dell'esecutivo significa predominio della burocrazia nella formazione della legge, per la quale essa non ha, oltre che la responsabilità politica, neppure la preparazione tecnica necessaria.

D'altronde è da osservare che, nei tempi in cui viviamo, nel secolo della radio e dell'aeroplano, si rende possibile provvedere ad una rapida convocazione del Parlamento quando ciò sia richiesto dall'urgenza di disciplinare per legge qualche materia. Può ammettersi che in casi eccezionalissimi si palesi impossibile provvedere neanche con queste convocazioni e procedura di urgenza, ma allora non sarà grave né pericoloso lasciare che il Governo emani, sotto la sua precisa responsabilità, i provvedimenti necessari, i quali verrebbero ad assumere un'efficacia di fatto. La responsabilità così assunta dal Governo per queste violazioni della Costituzione dovrebbe essere sanata attraverso la presentazione dei cosiddetti « bill di indennità ».

A me pare quindi che, salve le tenui eccezioni cui ho fatto ora cenno, il riaffermare l'assoluto divieto del decreto-legge sia cosa saggia ed opportuna, e non contrastante con le esigenze di uno Stato moderno.

Passo ora ad una osservazione che non è stata fatta, ma che mi pare di un certo rilievo, e sulla quale non posso quindi astenermi dal richiamare la vostra attenzione: intendo alludere alla questione della molteplicità delle fonti legislative. È innegabile, onorevoli colleghi, che di fronte a questa molteplicità si rimane alquanto perplessi. Lo Stato moderno, certamente, esige una maggiore varietà di forme adatte ai suoi molteplici compiti. Ma bisogna evitare l'eccesso, atto ad ingenerare incertezza nel diritto. Nell'ordinamento che si va approvando vi sono, oltre le leggi regionali, per quanto riguarda l'attività legislativa che promana direttamente dallo Stato, anzitutto le leggi costituzionali.

Qualcuno ha pensato, accanto a queste leggi di valore costituzionale, a leggi cioè che senza essere costituzionali avrebbero valore costituzionale, come quelle che si riferiscono all'approvazione dello statuto delle Regioni con ordinamento speciale, o per la disciplina dell'attività finanziaria delle Regioni, ecc. Io penso che questa differenziazione non esista; quando la Costituzione parla di leggi costituzionali in questa materia, io ritengo che si voglia riferire ad un unico tipo di leggi, per le quali si esige una speciale procedura di formazione.

Vi sono poi delle leggi che si potrebbero chiamare semi-costituzionali. L'unico esem-

pio è dato dall'articolo 95, il quale prescrive che in materia di ordinamento giudiziario e di istituzione di tribunali speciali occorre che intervenga nell'approvazione delle leggi stesse una maggioranza qualificata, e precisamente la maggioranza assoluta. Ora, a me pare che questa categoria di leggi non si giustifichi, non trovi nessun addentellato nel sistema e porti ad una complicazione che non è utile. Perciò mi auguro che questa disposizione, venuta per l'iniziativa isolata di una Sottocommissione, scompaia dal testo della Costituzione.

Poi vi sono altre fonti, che citerò tanto per elencarle, per mostrare la complessità assunta dalla nostra Costituzione in materia. Vi sono le leggi emesse dal Parlamento, quando esso legifera da solo, le leggi del Parlamento quando esso legifera insieme al popolo, che interviene attraverso il *referendum*, le leggi formate dal concorso di un solo ramo del Parlamento e del popolo, ciò che si verifica in caso di conflitto fra le due Camere, quando una Camera si rifiuta di approvare e si ricorre al *referendum* popolare, e il *referendum* approva il deliberato della prima Camera.

Poi vi sono le leggi dell'Assemblea Nazionale, ma veramente queste si riducono ad una sola, nell'ipotesi dell'amnistia, perché gli altri interventi di detto organo riguardano casi non di attività legislativa, ma amministrativa o politica.

Un breve cenno devo fare, per finire, sul *referendum*, che è stato oggetto delle critiche di un collega di parte comunista, l'onorevole Corbi.

Vorrei osservare che queste critiche comuniste all'istituto del *referendum* peccano di contraddittorietà, in vario senso. Anzitutto sono contraddittorie con l'affermazione, ripetutamente fatta dai colleghi di parte comunista, a proposito della seconda Camera, che i partiti esauriscono tutta la realtà politica, perché la riflettono fedelmente. Pare strano che, se il partito rappresenta e rispecchia fedelmente nel Parlamento la realtà politica, si consideri poi come contrastante con l'attività legislativa parlamentare l'appello al popolo. Tale appello dovrebbe confermare l'operato dei partiti, se è vero che v'è questa corrispondenza perfetta. Ma a me pare che vi sia una contraddizione ancora più grave rispetto al principio della sovranità popolare quale è inteso dai comunisti, e che trova la sua piena realizzazione nella legge del numero, nel dogma della metà più uno. Se c'è un istituto che realizzi al massimo questo princi-

pio, è precisamente il *referendum*, che corregge a tal riguardo l'istituto della rappresentanza proporzionale, in quanto si attua attraverso la maggioranza, cioè con l'adozione del principio maggioritario.

Se il *referendum* assume come sua base lo stretto principio maggioritario, nel quale si ritiene realizzarsi nel modo più pieno la sovranità popolare, si dovrebbe considerarlo come l'istituto più democratico, e non invece incontrare l'opposizione da chi sia partito da quelle premesse.

Si è osservato — ed è una vecchia accusa — che il *referendum* rompe l'unità dell'azione governativa, crea una frattura, una discontinuità, introduce degli elementi che potrebbero non armonizzare con la politica generale del Governo. E questa affermazione potrebbe trovare conferma anche positiva, ad esempio, nella Svizzera, patria di origine e campo sperimentale del *referendum*, che offre frequenti esempi di disegni di legge presentati d'accordo da tutti i partiti, che poi incontrano l'opposizione popolare espressa nel *referendum*. Vi sarebbe, quindi, la constatazione di questo fenomeno della mancata saldatura tra popolo e rappresentanza parlamentare, e della disarmonia conseguente nello svolgimento di una data politica da parte degli organi costituzionali.

Ma io ritengo che è proprio la constatazione di questo fenomeno che giustifica l'istituto del *referendum*. È però ovvio che questo deve essere considerato diversamente, a seconda che si attua in un sistema parlamentare puro o in un sistema parlamentare che, in virtù dell'istituto dello scioglimento della Camera, si richiama ad elementi di democrazia diretta, perché lo scioglimento importa il deferimento all'arbitrato popolare di determinate controversie o questioni costituzionali. Il *referendum* è precisamente sulla stessa linea, risponde alle stesse esigenze e tende alla stessa finalità dello scioglimento: e quindi un regime che ammette questo, non può considerare ad esso ripugnante il *referendum*, che invece in certo modo lo completa.

Ritornando a quanto dicevo, osservo che precisamente la constatazione di uno scarto fra partiti e opinione pubblica viene a giustificare ancora di più l'adozione di questo istituto, perché questo contrasto fra rappresentanti e rappresentati può significare o una deficienza dei primi o una deficienza dei secondi. O sono i primi che interpretano male la volontà popolare e i bisogni reali del popolo, e allora è giusto che la loro attività sia

arrestata dal popolo; o è il popolo che è scarsamente educato, e allora è ai partiti che si deve imputare tale situazione, ed il rimedio non può essere quello di escludere il popolo, bensì di eccitare il suo spirito politico, la sua sensibilità ai problemi politici, la sua capacità di intendere gli interessi generali, il che è compito specifico dei partiti, che non possono rigettare i mezzi per facilitare il raggiungimento di tali fini.

Proprio a ciò giova la politicizzazione degli interessi nei quali il popolo vive la sua vita di ogni giorno; ed è anche col servirsi delle varie associazioni spontanee e col loro inserirle nella vita politica che si può agevolare la sensibilità popolare alla voce degli interessi collettivi.

Il *referendum* è in sostanza una garanzia di libertà, in quanto può preservare da riforme non sentite o affrettate, ma non può certamente pregiudicare l'adozione di quelle che rispondano alla coscienza collettiva. Perché dovrebbe impedire in Italia le riforme sociali, l'attuazione per esempio della riforma agraria, come diceva ieri l'onorevole Corbi? Affermazioni di questo genere non si capiscono perché, o queste riforme incontrano l'opposizione delle masse, e allora giustamente dovrebbero essere impediti, o sono aderenti a bisogni sentiti dalla maggioranza, e allora il *referendum* non può agire sul loro esplicarsi.

In pratica, la stessa difficoltà di attuazione del *referendum* in un organismo così complesso come è un grande Stato moderno, si pone come un ostacolo di fatto al suo impiego frequente. C'è una remora precisamente nella difficoltà di mettere in moto una macchina così complicata. La importanza del *referendum* sta, dunque, più nell'azione potenziale che può esercitare col frenare le tentazioni di intemperanza dei partiti al potere, col renderli più meditativi circa la convenienza delle riforme proposte in confronto ai bisogni del popolo, che non nel suo impiego effettivo.

Non sono esatte, poi, le critiche dell'onorevole Corbi e la visione catastrofica che ha affacciato, secondo cui un'intera legislatura potrebbe essere arrestata nella sua azione. L'onorevole Corbi ha dimenticato quelle disposizioni del progetto di Costituzione per cui la dichiarazione d'urgenza da parte del Parlamento vale ad impedire l'adozione del *referendum*. Effettivamente, basta dichiarare urgente una legge, anche senza la maggioranza dei due terzi, perché l'adozione del *referendum* sia impedita e quindi la legge possa avere il suo corso normale.

Per concludere, vorrei fare poi qualche osservazione sul modo come il *referendum* è stato congegnato. Vorrei osservare che le critiche che sono state fatte all'iniziativa popolare non sono persuasive. Si è detto che 50 mila elettori (tanti sono quelli che dovrebbero promuovere l'iniziativa legislativa) potrebbero facilmente trovare almeno un deputato che faccia propria la proposta. Ma io osservo che il valore politico dell'iniziativa di un solo deputato è infinitamente minore di quello rivestito dall'iniziativa di 50 mila cittadini. Quindi, mi pare che, sotto questo aspetto, sia opportuno conservare questo istituto.

Dei dubbi possono sorgere, e sono stati formulati, circa il *referendum* nel caso di conflitti fra le due Camere.

E le critiche sono state promosse da taluni, come l'onorevole Fuschini, i quali partono dal contestare la possibilità di una posizione di parità delle due Camere. Ma siccome si è sostenuto da parte mia che questa posizione di parità non solo è opportuna ma è necessaria (perché è la condizione perché il bicameralismo, così come è concepito da noi, funzioni), cade la possibilità di dare la prevalenza ad una delle Camere e quindi è necessario che questo conflitto sia portato al popolo. Non potrebbe essere portato, secondo me, utilmente neanche all'Assemblea Nazionale, perché il trasferire all'Assemblea Nazionale compiti che non sono di direttiva politica, ma legislativi, traviserebbe la fisionomia che si è voluta dare a questo istituto. Quindi, anche per questo punto, è opportuno conservare la disposizione del progetto. Sola ragione di dubbio potrebbe essere se sia opportuno in questo caso subordinare l'adozione del *referendum* alla richiesta della Camera che è rimasta in minoranza, la cui approvazione cioè di un disegno di legge non ha avuto l'adesione dell'altra.

Più gravi incertezze sono sollevate dal *referendum* sospensivo, cioè dalla facoltà data al popolo di chiedere la sospensione dell'entrata in vigore di una legge, in attesa del *referendum*. I dubbi, come dicevo, sembrano giustificati non tanto dall'osservazione che ciò ritarda l'entrata in vigore della legge, ma dal fatto che la ritarda per l'intervento di un numero esiguo di cittadini. Tale ritardo, però, specie poi quando si tenga presente il correttivo dell'urgenza di cui ho parlato, non è una cosa straordinaria. Noi abbiamo esempi analoghi in altre legislazioni. Per esempio la Costituzione di Weimar ammetteva la possibilità che un terzo, cioè una minoranza

dei membri del Reichstag, chiedesse ed ottenesse la sospensione per due mesi dell'entrata in vigore di una legge. È una garanzia accordata alle minoranze, che può non ritenersi inopportuna.

Ma l'obiezione più grave da fare a questo istituto è quello dell'incertezza che potrebbe ingenerare nel diritto, incertezza che deriva dalla necessità di procedere a più pubblicazioni perché la legge deve essere pubblicata nel momento dell'approvazione delle due Camere. Poi interviene il periodo di sospensione in attesa che si possa promuovere la procedura di *referendum*; e poi bisognerebbe naturalmente fare una seconda pubblicazione quando la legge fosse definitivamente approvata. Ora questa molteplicità di pubblicazioni potrebbe ingenerare dubbi da parte dei cittadini, e sotto questo aspetto a me pare che si dovrebbe riflettere anche sopra la norma in parola. Forse si potrebbe rinunciare a tale specie di *referendum*, ma solo a patto di modificare l'ultimo comma di questo articolo 74 che, nel consentire l'abrogazione della legge con *referendum*, pone la condizione che essa sia in vigore da almeno due anni. Se sopprimessimo questo termine di due anni, cioè se il *referendum* potesse chiedersi ed attuarsi subito dopo l'entrata in vigore della legge, allora la conservazione dell'istituto del *referendum* sospensivo potrebbe apparire meno rilevante.

E così ho finito. Nel corso di questa discussione sono state rivolte accuse varie a questa parte del progetto. Si è detto da taluni che qui dentro c'è un centone di disposizioni prese qua e là dalle varie Costituzioni. Purtroppo è difficile fare qualche cosa che non trovi precedenti nel passato. Avviene quasi sempre che, quando si crede di aver fatto una scoperta, poi si accerta che quella stessa cosa era stata già trovata, magari duemila anni prima di Cristo, in Cina.

Questa constatazione è una salutare scuola di mortificazione del nostro orgoglio.

Comunque, si può affermare che questo progetto è l'opera di persone che hanno lavorato con grande fervore e passione e si sono sforzate di creare, non delle costruzioni tecnicamente perfette, bensì uno strumento adatto al nostro Paese, con riferimento alle sue esigenze di oggi, onde avviarlo ad una democrazia sostanziale, radicata nella coscienza e fondata sull'interesse, fattiva e operosa della più gran parte dei cittadini.

Formulo l'augurio che uno stesso fervore da parte dell'Assemblea, rivolto a migliorare il canovaccio tracciato, giovi a dare vita ad

un Parlamento che, arricchito di efficienza rappresentativa per il concorso di tutte le forze vitali della Nazione e razionalizzato nei suoi congegni e nella sua procedura, promuova ed accompagni la resurrezione e l'ascesa della Patria. (*Vivi applausi — Molte congratulazioni*).

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato alla seduta pomeridiana di domani, nella quale parleranno i Relatori onorevoli Conti e Tosato, e il Presidente della Commissione onorevole Ruini.

Sui lavori dell'Assemblea.

PRESIDENTE. La seduta antimeridiana di domani si inizierà alle 11, anziché alle 10, in considerazione del fatto che nella prima mattina si riuniscono alcune Commissioni.

Per ciò che riguarda le interrogazioni, esse saranno svolte nella seduta antimeridiana di sabato prossimo, se domattina l'Assemblea concluderà l'esame della legge sull'elettorato attivo; altrimenti saranno svolte nella seduta pomeridiana di lunedì.

GAVINA. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GAVINA. Ieri si era rimasti d'accordo con il Ministro Segni nel senso di discutere nella seduta antimeridiana di domani l'interpellanza da me presentata a nome del Partito comunista; e la Presidenza era d'accordo.

PRESIDENTE. Mi sembra che l'accordo sia intervenuto nel senso di fissare lo svolgimento di questa interpellanza nella prima seduta riservata alle interrogazioni e alle interpellanze. L'Ufficio di Presidenza ritiene che fino a quando non sarà stata esaurita la discussione del disegno di legge sull'elettorato attivo non sia opportuno distrarre tempo per la discussione di interrogazioni e tanto meno di interpellanze, le quali ultime occupano un tempo maggiore.

PICCIONI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PICCIONI. Desidero che sia precisato questo punto: sabato si tiene soltanto seduta antimeridiana; questa seduta sarà dedicata o alle interrogazioni o al seguito della discussione della legge elettorale, se questa non sarà esaurita domani; e non già alla discussione del progetto di Costituzione.

PRESIDENTE. La discussione del progetto di Costituzione sarà probabilmente rinviata, dopo la seduta pomeridiana di domani, a martedì prossimo.

SILIPO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SILIPO. L'onorevole Tupini si è dichiarato disposto a discutere un'interpellanza da me presentata lunedì nel pomeriggio; pertanto, chiedo che essa sia iscritta all'ordine del giorno della seduta di lunedì.

PRESIDENTE. Ella sa che l'ordine del giorno di una seduta non si può fissare che nella seduta immediatamente precedente. La seduta pomeridiana di domani sarà dedicata al seguito della discussione del progetto di Costituzione; parleranno gli onorevoli Conti, Tosato e Ruini. Poi la discussione potrà essere rinviata a martedì, dovendosi procedere alla votazione degli ordini del giorno, che occuperà del tempo.

Concludendo: domani, nella seduta antimeridiana alle ore 11, seguito della discussione della legge sull'elettorato attivo; nella seduta pomeridiana, alle ore 16, seguito della discussione del progetto di Costituzione; sabato mattina, se nella seduta antimeridiana di domani avremo esaurito la discussione della legge elettorale, ci occuperemo di interpellanze e di interrogazioni; altrimenti, queste saranno discusse nella seduta pomeridiana di lunedì.

Interrogazioni.

PRESIDENTE. Si dia lettura delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

SCHIRATTI, *Segretario*, legge:

« Il sottoscritto chiede d'interrogare i Ministri dell'interno e del tesoro, per conoscere se non intendano adottare per gli alti funzionari collocati a riposo senza aver raggiunto i limiti necessari al godimento della pensione, lo stesso trattamento usato dal Ministero degli affari esteri in favore di alcuni funzionari, e cioè la corresponsione *una tantum* di una somma pari a due annualità di stipendio.

« CIFALDI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro del tesoro, per sapere se non ritenga opportuno recedere dalla decisione di non accogliere la legittima richiesta dei segretari degli istituti medi, i quali da tempo hanno chiesto il passaggio dal gruppo C, in cui ingiustamente si trovano, al gruppo B, e ciò per porre fine ad una condizione di inferiorità ingiustificabile.

« L'interrogante fa notare che il Ministro della pubblica istruzione, interrogato, ha riconosciuto giusta l'aspirazione della categoria ed ha dichiarato che aveva predisposto uno schema di provvedimento inteso a migliorar-

ne la carriera, nel quale era incluso l'inquadramento del personale, di cui si parla, nel gruppo B, ma che il Ministro del tesoro non aveva dato il proprio assenso.

« SILIPO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dell'interno, per sapere quanto di vero ci sia nelle informazioni di certa stampa circa aggressioni avvenute in questi giorni nella zona ritornata alla Madre Patria.

« BETTIOL ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro della pubblica istruzione, circa due disposizioni contenute nel decreto 14 luglio 1947, che bandisce concorsi per cattedre negli istituti governativi di istruzione media, e più particolarmente circa i paragrafi 4 e 9.

« L'una (comma d) del paragrafo 4), che è ripetizione di un articolo transitorio — l'articolo 38 — della legge 19 gennaio 1942, n. 86, legge Bottai sulle scuole non regie, e con cui si ridà nuova transitorietà ad un articolo transitorio nel 1942, mirando a favorire insegnanti, già favoriti, in quanto, senza i titoli indispensabili, hanno potuto per anni insegnare, riduce logicamente il numero dei posti a cui potrebbero aspirare insegnanti non ecclesiastici e penetra in un campo da cui sarebbe bene si tenesse lontano; l'altra disposizione (paragrafo 9) conferisce al Ministro la facoltà di negare a chicchessia — fuori dei casi previsti in commi precedenti — « l'ammissione ai concorsi a cattedre con decreto non motivato ed insindacabile ».

« Ora l'interrogante, pur supponendo nell'onorevole Ministro senso indubbio di onestà e di giustizia, desidera sapere a quali casi intenda alludere e quale legge a lui assegni questa larga facoltà, che egli ritiene non potrebbe mai esser concessa ad un Ministro.

« Poiché il termine del concorso scade il 30 settembre, l'interrogante prega l'onorevole Ministro a voler dargli risposta prima di tale data.

« LONGHENA ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dell'agricoltura e delle foreste, per conoscere se non ritenga opportuno e utile allo sviluppo delle bonifiche nel Mezzogiorno di Italia e nelle Isole il facilitare i finanziamenti ai Consorzi all'uopo costituiti, anche da parte di Enti di credito e di privati risparmiatori, col concedere la garanzia ai mutui, che detti Consorzi contrarrebbero per l'esecuzione di

progetti, debitamente approvati dal Comitato provinciale di bonifica e dal Genio civile.

« Ciò al fine di far concorrere il capitale privato accanto ai finanziamenti dello Stato ad un'opera economica e sociale di interesse generale, qual'è la bonifica, e per accelerare il ritmo dei lavori secondo il voto espresso dal Convegno di Napoli per le trasformazioni fondiari, tenutosi nell'ottobre 1946. L'interrogante ritiene che i Consorzi possano agevolmente contrarre mutui, qualora questi godano di privilegi ipotecari sui terreni bonificati, nel caso che lo Stato non garantisca la quota dovuta dai Consorzi nelle opere finanziate dallo Stato. (L'interrogante chiede la risposta scritta).

« MUSOLINO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Presidente del Consiglio dei Ministri (Alto Commissariato per l'igiene e la sanità pubblica), per sapere quali provvedimenti intenda prendere, in via definitiva, contro l'impresa appaltatrice del mantenimento dei reduci tubercolotici nel sanatorio antitubercolare di Chiaavalle Centrale (Catanzaro), la quale, nonostante le ispezioni governative, le proteste del Comitato regionale della Croce Rossa, delle famiglie e del pubblico e i reclami dei ricoverati, continua, per fini speculativi, nel cattivo trattamento di questi, la cui spesa grava sul bilancio dello Stato.

« L'interrogante fa presente di avere svolto all'Assemblea Costituente, nella seduta del 18 marzo 1947, una interrogazione in merito e di avere avuto, anche per iscritto, assicurazione della Presidenza del Consiglio di un intervento pronto ed efficace.

« Con grave delusione dell'interrogante, degli ammalati e del pubblico, il maltrattamento dei ricoverati è continuato, tanto che il Comitato regionale della Croce Rossa, nella persona della sua ispettrice, ha rinnovato la sua protesta.

« Poiché trattasi di reduci, che nel servizio militare contrassero il male, di cui oggi sono afflitti, e che dalla Nazione non possono essere abbandonati a se stessi ed a una illecita speculazione, che, perfino ostenta i cumulati profitti, fra l'indignazione generale, l'interrogante chiede che sia posto fine a un simile stato di cose col rilevare l'impresa dalla gestione, con provvedimento d'imperio, ed affidare questa al Comitato della Croce Rossa Italiana. (L'interrogante chiede la risposta scritta).

« MUSOLINO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare i Ministri del tesoro e delle finanze, per conoscere se non ritengano opportuno ed urgente che i fabbricati distrutti o danneggiati da eventi bellici siano resi esenti dall'imposta progressiva sul patrimonio — per la quale è imminente, da parte dei proprietari, l'obbligo della denuncia — e ciò in considerazione che per questi fabbricati il reddito, quando non è del tutto cessato, è stato abbondantemente assorbito — e lo sarà ancora per molti anni — dai gravi oneri imposti dalla ricostruzione, ai quali lo Stato non partecipa che per determinate aliquote, in rapporto al reddito del contribuente. *(L'interrogante chiede la risposta scritta).*

« BONINO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare i Ministri dell'Africa italiana, delle finanze e del tesoro, per sapere se non ritengano immorale ed inumano il trattamento ancora riservato ai reduci e profughi d'Africa ai quali, rientrati in Italia, si applica il cambio di lire 72 per ogni sterlina risultante a loro credito, credito che è frutto di inenarrabili sacrifici e rinunce, e ciò in stridente contrasto del cambio ufficiale della sterlina ed ancor più di quello del mercato libero. *(L'interrogante chiede la risposta scritta).*

« BONINO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare i Ministri dei lavori pubblici e del tesoro, per sapere se non ritengano doveroso — a fronte delle enormi distruzioni subite dai fabbricati dell'Istituto delle case popolari di Messina — integrare con ulteriore stanziamento il contributo concesso con decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato, n. 359 dell'8 agosto 1947, tenuto presente che l'Istituto autonomo non è in condizioni di contrarre con un ente finanziatore un mutuo a lunga scadenza ed a tasso sopportabile per procurarsi i rimanenti 285 milioni indispensabili per realizzare le costruzioni, cui sono destinati i fondi già stanziati. Ciò in considerazione che alla distanza di quasi 40 anni dal terremoto 1908 non è ancora ultimato lo sbaraccamento, tanto che sussistono oltre 2000 baracche in pessime condizioni, anti-igieniche, nelle quali vivono circa 10 mila persone in attesa che un Governo democratico provveda. Ciò anche perché lo sbaraccamento di Messina è tuttora impegnativo per lo Stato, che seguita a percepire le addizionali in base alla legge del gennaio 1909. *(L'interrogante chiede la risposta scritta).*

« BONINO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare i Ministri dell'Africa italiana, del tesoro e delle finanze, per sapere le ragioni per cui ai profughi d'Africa, attraverso procedure defatiganti e dispendiose, s'è fino ad oggi procrastinato il pagamento del risarcimento dei danni subiti per il forzato abbandono dei propri beni d'Africa, dove s'erano recati a svolgere opera di civiltà.

« Se non ritengano opportuno accelerare — con un ufficio stralcio convenientemente organizzato — queste procedure, anche in considerazione del lungo tempo già trascorso e della continua svalutazione della moneta a causa della quale gli interessati finirebbero, in un lontano avvenire, con l'incassare una percentuale dei propri crediti irrisoria e tale da non consentir loro di riprendere o iniziare qualsiasi attività.

« Se non ritengano ancora opportuno — per accelerare la riammissione nel processo produttivo nazionale dei profughi di Africa — di disporre un congruo acconto da pagarsi salvo conguaglio. *(L'interrogante chiede la risposta scritta).*

« BONINO ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro di grazia e giustizia, per conoscere se intenda ripristinare la pretura del comune di Montefusco (Avellino).

« L'interrogante ritiene che detto ripristino possa e debba precedere quello delle altre sedi soppresse dal fascismo, per le quali è noto che il Ministero della giustizia ha proposto invano al Ministero del tesoro la ricostituzione.

« Infatti a favore del ripristino della sede di Montefusco dovrebbero giocare due ordini di fattori:

1°) politico, perché la sede fu soppressa per consentire al capo della polizia fascista Bocchini di istituire la pretura nel suo paese di origine, San Giorgio del Sannio;

2°) umanitario, perché attualmente i cittadini di Montefusco sono sottoposti alla giurisdizione del Tribunale di Benevento, pur facendo parte della provincia di Avellino, cosicché sono costretti a servirsi di mezzi di trasporto divergenti, raddoppiando le spese e aumentando le difficoltà.

« L'interrogante confida pertanto in un provvedimento isolato che ponga fine allo stato di disagio creato dalla mancata coincidenza della circoscrizione giudiziaria con quella amministrativa. *(L'interrogante chiede la risposta scritta).*

« SULLO ».

« Il sottoscritto chiede di interrogare i Ministri dell'interno e di grazia e giustizia, per conoscere quale azione intendano svolgere per definire, una buona volta e con sollecitudine, la posizione penale, e per ciò stesso amministrativa, del sindaco del comune di Taurasi (Avellino) dottor Caggiano Marciano.

« L'interrogante ritiene che non dovrebbe esser lecito all'autorità giudiziaria lasciar passare tanti mesi prima di emettere un giudizio sulla imputabilità del dottor Caggiano, contro il quale da tempo sono state sporte documentate denunce di reati vari e gravi da parte tanto di privati quanto di autorità.

« La Procura generale della Corte di appello di Napoli, non pronunciandosi con la celerità che la questione richiede, è infatti moralmente responsabile dello stato di eccitazione, di disordine, e talora anche di fisica violenza, che si è determinato nel piccolo centro, ove il sindaco Caggiano è ormai impopolare tra la maggioranza dei cittadini, che attendono che egli abbia il giusto guiderdone della sua scorretta condotta morale ed amministrativa. *(L'interrogante chiede la risposta scritta).*

« SULLO ».

« Il sottoscritto chiede di interrogare il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Ministro dell'interno, per conoscere se, nell'applicazione del secondo comma, di cui all'articolo 29 del decreto legislativo 12 ottobre 1945, n. 669, sulla disciplina delle locazioni degli immobili urbani, non creda opportuno, come sembra all'interrogante, dar disposizioni perché, nei confronti dei perseguitati politici e razziali (nonché dei partigiani), si tenga conto della pratica impossibilità in cui questi si trovavano ad acquistare immobili prima del 24 marzo 1942, talché la disposizione contenuta nel detto comma sia, per costoro, dichiarata non applicabile. *(L'interrogante chiede la risposta scritta).*

« ARCANGELI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il Ministro dell'interno, per conoscere se siano in

elaborazione provvedimenti relativi alla ricostituzione di una speciale polizia di frontiera e alla sistemazione militare-professionale ed amministrativa del personale già in servizio permanente effettivo nella ex milizia confinaria, specialità che, per lo svolgimento del suo particolare servizio d'istituto, era alle dirette dipendenze di impiego del Ministero dell'interno.

« In caso affermativo, l'interrogante desidera sapere se è nelle previsioni del Ministro l'esame della possibilità di un eventuale riassorbimento e reimpiego del suddetto personale specializzato. *(L'interrogante chiede la risposta scritta).*

« FABRIANI ».

PRESIDENTE. Le interrogazioni testè 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 18,40.

Ordine del giorno per le sedute di domani.

Alle ore 11:

Seguito della discussione sul disegno di legge:

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

Alle ore 16:

Seguito della discussione sul progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO DEI RESOCONTI
Dott. ALBERTO GIUGANINO