

## MXXVIII.

## SEDUTA POMERIDIANA DI LUNEDÌ 8 DICEMBRE 1952

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE LEONE

INDI

DEL VICEPRESIDENTE MARTINO

## INDICE

	PAG.
<b>Congedi</b> . . . . .	43343
<b>Disegno di legge sul Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro</b> ( <i>Assegnazione alla Commissione di termini per riferire</i> ):	
PRESIDENTE . . . . .	43343
<b>Disegno di legge</b> ( <i>Presentazione</i> ) . . . . .	43386
<b>Disegno di legge</b> ( <i>Seguito della discussione</i> ):	
Modifiche al testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto presidenziale 5 febbraio 1948, n. 26 (2971)	43344
PRESIDENTE . . . . .	43389
BASSO . . . . .	43344
FERRANDI . . . . .	43363
MORO ALDO . . . . .	43370
ALMIRANTE, <i>Relatore di minoranza</i> . . . . .	43376
CORBI . . . . .	43386
TESAURO, <i>Relatore per la maggioranza</i> . . . . .	43387
LUZZATTO, <i>Relatore di minoranza</i> . . . . .	43388, 43389
<b>Proposte di legge:</b>	
( <i>Annunzio</i> ) . . . . .	43344
( <i>Deferimento a Commissione</i> ) . . . . .	43343
<b>Interrogazioni</b> ( <i>Annunzio</i> ) . . . . .	43395

## Congedi.

PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo i deputati Paganelli e Reggio D'Acì.  
(*I congedi sono concessi*).

## Assegnazione a Commissione di termine per riferire.

PRESIDENTE. Comunico che il Presidente della Camera, avvalendosi della facoltà concessagli dall'articolo 65 del regolamento, ha invitato la Commissione speciale per l'esame del disegno di legge: « Ordinamento ed attribuzioni del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro » (2442) a presentare la relazione entro il 15 gennaio prossimo.

## Deferimento a Commissione di una proposta di legge.

PRESIDENTE. Sciogliendo la riserva fatta, ritengo che la seguente proposta di legge d'iniziativa dei deputati Cartia e Guerrieri Emanuele possa essere deferita all'esame e all'approvazione della IV Commissione (Finanze e tesoro), in sede legislativa, con il parere della IX Commissione:

« Per la inclusione della Cassa centrale di risparmio Vittorio Emanuele per le provincie siciliane in Palermo tra gli Istituti abilitati a compiere operazioni di credito agrario di miglioramento con contributo statale nel pagamento degli interessi e fruenti di speciali agevolazioni fiscali » (2774).

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(*Così rimane stabilito*).

**La seduta comincia alle 16.**

MAZZA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta pomeridiana di ieri.

(*È approvato*).

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

**Annunzio di una proposta di legge.**

PRESIDENTE. Comunico che è stata presentata alla Presidenza una proposta di legge d'iniziativa dei deputati Bosco Lucarelli, Pietrosanti, Pagliuca, Caccuri, Greco e Larussa:

« Estensione ad alcune categorie di ufficiali dell'Arma dei carabinieri delle norme della legge 24 dicembre 1951, n. 1638, ai soli effetti del trattamento di quiescenza » (3054).

Sarà stampata e distribuita. A norma dell'articolo 133 del regolamento, poiché essa importa onere finanziario, ne sarà fissata in seguito la data di svolgimento.

**Seguito della discussione del disegno di legge elettorale.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge elettorale.

L'onorevole Basso ha presentato il seguente ordine del giorno pregiudiziale:

« La Camera, convinta che il disegno di legge n. 2971 è contrario agli articoli 1; 62, comma secondo; 64, comma primo; 72, comma terzo; 82, comma secondo, 83, comma terzo; 90, comma secondo; 94, comma quinto, e 138, comma terzo, della Costituzione, delibera di non procedere alla discussione dello stesso ».

Ha facoltà di svolgerlo.

BASSO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, i problemi sollevati dalla eccezione pregiudiziale che ho presentato e che mi accingo a svolgere sono di tali gravità e portata, toccano così profondamente gli istituti fondamentali in cui si articola il regime democratico, incidono sulla natura del principio rappresentativo, investono addirittura l'essenza del principio democratico a tal segno, che meriterebbero veramente una ampia inquadratura storico-politica, perché nulla meglio dello svolgimento storico dei singoli istituti e dello studio delle condizioni in cui nacquero, e delle esigenze da cui derivarono, può farcene intendere il significato vero, e renderci conto del loro valore giuridico anche attuale.

Ma, parlando a breve distanza dall'onorevole Togliatti, che questa mattina, svolgendo un'altra eccezione costituzionale di principio, ne ha tratteggiato così efficacemente il quadro storico-politico, lo stesso quadro che io dovrei ripetere, penso che convenga alleggerire la mia fatica di espositore, e quella, forse non meno gravosa, dei pazienti ascoltatori, di

tutto ciò che l'onorevole Togliatti ha già detto, e che io faccio mio, perché si addice perfettamente anche alle mie considerazioni.

Spero, così, di non lasciare alla maggioranza neppure l'ombra del sospetto che noi oppositori si parli solo per guadagnare del tempo, anziché per aggiungere sempre nuove argomentazioni a quelle dei colleghi che ci hanno preceduto.

Con questo intendimento, ho volentieri sacrificato tutte le cartelle in cui avevo preso larghi appunti per una introduzione di carattere storico-politico, e ho conservato solo quelle di natura tecnicamente, vorrei dire aridamente, giuridica. E se illustrerò il mio dire con qualche citazione, vedranno gli onorevoli colleghi che non vi saranno citazioni di autori o di testi politici, ma esclusivamente di giuristi, anzi esclusivamente di costituzionalisti. E forse non è male che una arida isola, popolata solo di concetti giuridici, interrompa per un momento questo nostro periglioso navigare nel tempestoso mare delle passioni politiche, in cui non si può avere mai, onorevoli colleghi, certezza dell'approdo.

Ma confesso che anche un'altra ragione mi ha indotto a mantenere entro questi precisi limiti lo svolgimento della eccezione pregiudiziale. Dando ragione della eccezione solo con motivi strettamente tecnico-giuridici, argomentando qui alla Camera così come argomenterei dinanzi ad una suprema corte costituzionale, io intendo sottolineare l'arbitrio che commette la maggioranza, che ha commesso nel corso di questi anni e che ripeterà forse oggi stesso, respingendo la proposta sospensiva dell'onorevole Nenni, l'arbitrio cioè di sottrarre questa controversia di puro diritto costituzionale, che tocca uno dei principali, o forse il principale diritto del cittadino in un ordinamento democratico, il diritto cioè di votare, il diritto di concorrere col voto alla formazione della volontà nazionale. Il diritto di esercitare attraverso il voto la propria parte di sovranità, di sottrarre cioè questo giudizio al suo giudice naturale, al giudice a cui non soltanto noi oppositori ma tutti i cittadini hanno costituzionalmente diritto: la Corte costituzionale.

So che parecchi, anche fra i colleghi della maggioranza, hanno avuto o hanno degli scrupoli di natura costituzionale. E intendo appunto sottolineare il contrasto fra la natura giuridica degli argomenti che stanno contro la legge ed il giudizio squisitamente, esclusivamente politico che voi vi accingete a dare, giudizio motivato da disciplina di partito, quella disciplina che non avrebbe certo le-

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

gittima cittadinanza nel supremo consesso giurisdizionale a cui voi ci negate, con un arbitrio che si aggiunge all'arbitrio, con una usurpazione che si aggiunge all'usurpazione, il diritto di fare ricorso.

Ed entro, quindi, nella trattazione esclusivamente giuridica che voglio dare allo svolgimento della mia eccezione pregiudiziale. Debbo premettere una considerazione, che già stamani faceva l'onorevole Togliatti, sulla importanza costituzionale delle leggi elettorali. Un mutamento di leggi elettorali è sempre un mutamento nella organizzazione della rappresentanza politica e quindi un mutamento nella struttura degli organi rappresentativi, degli organi governativi dello Stato.

Un illustre trattatista francese, professore alla facoltà di diritto dell'università di Digione, il Burdeau nel suo monumentale *Traité de sciences politiques*, nel quarto volume, pubblicato quest'annò, affronta appunto il nostro tema con questa argomentazione: « Un esame anche superficiale delle legislazioni positive fa immediatamente risaltare la diversità delle tecniche rappresentative, e dal confronto dei risultati ottenuti da queste diverse tecniche scaturisce con non minore evidenza una importante variazione nella portata della rappresentanza e pertanto nella natura e nel grado di democrazia da essa realizzato. Questa osservazione mette in luce la importanza capitale dei procedimenti di rappresentanza; mostra che in realtà questi procedimenti sono gli strumenti di una concezione politica della rappresentanza. Si ha sovente tendenza a considerare che il problema della rappresentanza è uno e che molteplici sarebbero soltanto le soluzioni tecniche suscettibili di risolverlo. La realtà è tutta differente, giacché è solo perché vi sono diversi modi di intendere la rappresentanza che i mezzi tecnici di realizzarla sono diversi. Questa correlazione tra la tecnica e la politica della rappresentanza deve essere sottolineata, perché generalmente — è sempre il Burdeau che scrive — quando un dibattito a questo proposito è aperto dinanzi all'opinione pubblica, specialmente a proposito di una riforma elettorale che incida sul modo di scrutinio, si finge di credere che si tratti di una semplice discussione sulle modalità pratiche della rappresentanza, mentre in realtà sono in gioco i suoi fondamenti, la sua natura e la sua portata. Se si tratta sempre di « rappresentare il popolo », non sarà sempre lo stesso popolo né sempre agli stessi fini. E la differenza non verterà soltanto sulle cifre della maggioranza; essa riguarderà la sostanza stessa delle volontà rappresentate. Ne consegue

che uno studio dei procedimenti di rappresentanza non offre un interesse vero che se si esaminano le tecniche nei loro rapporti con la politica della rappresentanza, cioè con la concezione che ci si fa del fondamento, della natura e dell'oggetto della rappresentanza ».

Abbiamo, quindi, per affermazione di un illustre maestro francese, questo primo riconoscimento che una legge elettorale che modifica gli strumenti tecnici della rappresentanza ha sempre, in misura maggiore o minore, una incidenza sui valori giuridici costituzionali che la rappresentanza esprime. Lo stesso concetto ispirò un nostro collega dell'Assemblea Costituente, anch'egli professore di diritto Costituzionale, l'onorevole Mortati, il quale propose, in sede di Sottocommissione, che si parlasse nella Costituzione stessa della rappresentanza proporzionale. Egli disse allora che modo di votazione significa organizzazione dello Stato, sicché mutare il modo di votazione significa alterare e sovvertire i principi dell'ordine costituzionale. Come risulta dal verbale della seconda Sottocommissione alla quale l'onorevole Mortati riferiva, egli aggiunse che la ragione che, a suo parere, consiglierebbe di affermare il principio della rappresentanza proporzionale nella Costituzione è appunto da ricercare nel fatto che questo sistema elettorale è fundamentalmente diverso dagli altri in quanto rappresenta, più che altro, un diverso modo di organizzazione dello Stato.

Non vi è quindi dubbio che, discutendo il modo di organizzare gli scrutini e di formare la maggioranza, discutiamo i principi fondamentali della nostra Costituzione stessa. Vi è infatti un legame strettissimo fra la Costituzione e la legge elettorale, fra la organizzazione dei poteri costituzionali e l'organizzazione degli scrutini, e non vi è dubbio che la nostra Costituzione sia strettamente legata a un determinato sistema elettorale, precisamente a un sistema che rifletta in Parlamento la fisionomia del paese: ciò risulta non solo dallo spirito e dai presupposti della nostra carta, ma anche da una serie di norme contenute in vari articoli. È vero che nella Costituzione non è scritto in tutte lettere che le elezioni devono farsi col sistema della rappresentanza proporzionale, ma chiunque si sia data la pena di rileggere i lavori preparatori, specialmente quelli della seconda Sottocommissione, non può ignorare che la ragione per la quale la rappresentanza proporzionale non fu sanzionata espressamente in un articolo fu soltanto determi-

nata dal desiderio di non vincolare il legislatore futuro nel caso che, per avventura, si fosse trovato un metodo ancora più perfetto in confronto a quelli, indubbiamente imperfetti, che si sono fino ad ora usati. Cioè, non solo la stragrande maggioranza dei costituenti era proporzionalista, ma riconosceva (vedi il voto espresso con l'ordine del giorno Giolitti) che la Costituzione che si veniva elaborando era legata a un sistema che doveva riflettere nel Parlamento la fisionomia politica del paese. E se riserve o esitazioni vi furono nel dire espressamente che quel sistema avrebbe dovuto essere quello della rappresentanza proporzionale, così come è applicata, fu, ripeto, perché qualche costituente osservò che in fondo la tecnica era passibile di miglioramenti e, come in passato era stato trovato il sistema della proporzionale, così in futuro poteva essere possibile trovare una forma più adatta per realizzare la finalità di una corrispondenza fra la fisionomia dell'Assemblea e quella del corpo elettorale. Ma che questa finalità fosse intrinsecamente legata, fosse strettamente indissolubile da tutti i principi del nostro ordinamento costituzionale, questo nessun costituente pose mai in dubbio.

E se non fosse stato questo principio il principio animatore della Costituente e della Costituzione, noi veramente non ci renderemo conto del senso e della portata che hanno nella Costituzione quegli articoli la cui violazione io ho denunciato nel presentare la mia pregiudiziale. Sono parecchi: l'articolo 62, l'articolo 64, l'articolo 72, l'articolo 83, l'articolo 90, l'articolo 94 e l'articolo 138. Articoli che gli onorevoli colleghi avranno certamente presenti, ma che forse non è male richiamare alla loro attenzione.

Sono vari articoli nei quali si fa riferimento o a maggioranze qualificate, richieste per determinati voti, o a frazioni dell'Assemblea a cui vengono attribuiti determinati diritti, determinate facoltà. L'articolo 62, secondo comma, dice: « Ciascuna Camera può essere convocata in via straordinaria per iniziativa del suo Presidente o del Presidente della Repubblica o di un terzo dei suoi componenti ». Si attribuisce cioè al terzo dei componenti dell'Assemblea il diritto di far convocare l'Assemblea e implicitamente l'altra Assemblea, che si convoca di diritto.

L'articolo 64 dice: « Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti ». Richiede cioè la maggioranza qualificata, la maggioranza dei componenti e non semplicemente quella dei presenti.

Articolo 72: «... il disegno di legge è rimesso alla Camera se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della Commissione richiedono che sia discusso o votato dalla Camera stessa, oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto ». Abbiamo cioè riferimento ad una frazione della Camera, che può esercitare una determinata facoltà.

L'articolo 82 dice: « A tale scopo » — ossia la nomina di una Commissione di inchiesta — « nomina fra i propri componenti una Commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi ». Fa riferimento anche qui a proporzioni di correnti politiche.

Articolo 83: « L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi dell'Assemblea. Dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta ».

Articolo 90, secondo comma: « In tali casi è messo in stato di accusa dal Parlamento in seduta comune, a maggioranza assoluta dei suoi membri ».

Articolo 94: « La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera ».

E infine quello che è forse il più importante di tutti, l'articolo 138, che, a proposito delle possibilità di riformare la Costituzione, dopo aver stabilito la procedura speciale delle due votazioni, e avere affermato che la legge di riforma della Costituzione non può essere promulgata se non dopo che sia trascorso il termine per una eventuale impugnativa con il *referendum* popolare, o si sia avuto il *referendum* con esito positivo, dice però che non si fa luogo a *referendum* se la legge è stata approvata nella seconda votazione, in ciascuna delle Camere, a maggioranza di due terzi dei suoi componenti, il che significa da un lato che basta una unità più che un terzo dell'Assemblea per rendere la legge costituzionale non immediatamente promulgabile, ma sottoponibile a *referendum*, e dall'altro lato che bastano viceversa i due terzi dell'Assemblea per liberare la riforma costituzionale da questo fondamentale controllo, dal controllo del *referendum* del popolo.

Ora, se noi andiamo a ricercare le ragioni per cui troviamo nella Costituzione questi articoli, articoli che del resto si trovano in molte altre costituzioni — nelle costituzioni moderne si trovano frequentemente — noi troviamo che queste ragioni possono essere diverse. E credo possiamo ricondurle a tre fondamentali: la prima può essere quella di evitare dei voti di sorpresa, richiedendo per alcune

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

votazioni la maggioranza assoluta dei voti dell'Assemblea, stabilendo cioè questa garanzia forse più per la maggioranza, che per la minoranza, che non si possono prendere certe decisioni importanti senza la presenza della maggioranza assoluta.

Un'altra ragione, che è quella soprattutto cui si ispira l'articolo 62, che stabilisce il diritto di autoconvocazione su richiesta di un terzo dei componenti, è indubbiamente la tutela delle minoranze. Altri articoli fra quelli che ho citato, e in modo particolare il 138, cioè quello attinente alle leggi di riforma della Costituzione, sono indubbiamente dettati da un principio estremamente importante (su cui ritornerò) nella nostra vita costituzionale, e cioè l'esigenza, fondamentale nel nostro ordinamento democratico, della coincidenza fra volontà dell'Assemblea e volontà del corpo elettorale.

Sono dunque essenzialmente due gli argomenti di principio a cui intendo riferirmi, che traggio dagli articoli citati, perché ne sono la giustificazione e dai quali deriva indubbiamente che questi articoli sarebbero violati nella loro ragion d'essere se il Parlamento dovesse approvare questa legge elettorale. I principi sono due: l'uno, il principio del rispetto, della garanzia e della tutela della minoranza; l'altro, il principio della conformità della volontà dell'Assemblea alla volontà del paese e quindi della conformità della fisionomia dell'Assemblea alla fisionomia del paese.

Il primo di questi principi è la tutela della minoranza. Abbiamo sentito, e sentiamo ripetere continuamente nel corso della polemica che si svolge intorno a questa legge elettorale, che essa è fatta a garanzia della stabilità del Governo, per dare una maggioranza sicura; e si ripete continuamente come un luogo comune, come qualche cosa di ricevuto, che il fondamento del regime democratico sarebbe il diritto della maggioranza, che la legge rafforzerebbe semplicemente questo diritto, questo principio della maggioranza, che sarebbe il substrato dell'ordinamento democratico.

Ora io credo veramente che la dottrina costituzionalista più moderna abbia definitivamente superato questa concezione della onnipotenza delle maggioranze, questa pretesa di porre a fondamento di un ordinamento sociale, civile, politico, di una convivenza nazionale, il principio che la maggioranza ha tutti i diritti e che la minoranza, perché minoranza, deve soltanto ubbidire. Direi, anzi, che tutta la moderna dottrina, e ciò che è più

importante, tutta la moderna pratica costituzionale (perché il diritto costituzionale è un diritto in continua evoluzione, ma evoluzione in un certo senso, evoluzione che non vuol dire involuzione), si sono profondamente trasformate nel corso degli ultimi decenni soprattutto sotto questo riflesso. Mentre quando il tipo più diffuso di regime era la monarchia costituzionale si poneva il centro del diritto costituzionale, si poneva l'equilibrio della Costituzione nei rapporti fra l'esecutivo e il legislativo, e cioè si riteneva che la Costituzione, il paese, lo Stato si reggessero su un determinato equilibrio fra questi poteri — l'esecutivo, che era tradizionalmente rappresentato dalla monarchia ereditaria, e il legislativo che era viceversa l'espressione della volontà popolare — non c'è nessun dubbio che oggi la dottrina costituzionalista e, ripeto, la prassi delle costituzioni ha nettamente superato questo concetto, anche perché, fortunatamente, le monarchie, costituzionali o meno, sono oggi definitivamente superate.

Oggi invece ogni costituzione moderna, che risponda alle esigenze della vita moderna, considera che il fulcro della vita costituzionale, il centro, il punto di equilibrio della vita costituzionale, non è più questo equilibrio fra l'esecutivo e il legislativo, inteso il legislativo come rappresentante della volontà indistinta di tutto il popolo, ma è viceversa l'equilibrio fra maggioranza e minoranza, fra una parte del popolo e un'altra parte del popolo; diremmo, se volessimo tradurre il concetto in termini nostri, marxisti, fra classi dominanti e classi dominate e oppresse. Ma se non vogliamo tradurlo in termini marxisti, diciamo: fra maggioranza e minoranza, fra maggioranza parlamentare, da cui si esprime il Governo, e che quindi è un tutt'uno con il Governo, con coloro cioè che presiedono alla funzione esecutiva, e la minoranza, che ha viceversa una funzione costituzionale di stimolo o di freno, a seconda dei casi, e di controllo dell'attività della maggioranza.

Non vi è, dicevo, nessun dubbio che la dottrina costituzionalista moderna ha posto a fondamento della vita costituzionale di uno Stato democratico non più semplicemente il rapporto fra esecutivo e legislativo e non più semplicemente l'affermazione del principio maggioritario come espressione della volontà di tutto il popolo, ma ha posto un principio maggioritario e minoritario, cioè di un certo equilibrio che deve essere tenuto fra maggioranza e minoranza, equilibrio che importa che la maggioranza legiferi con il

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

rispetto della minoranza, con il rispetto dei diritti fondamentali che le costituzioni moderne riconoscono alle minoranze.

I colleghi sanno meglio di me che alcuni paesi, dove la prassi costituzionale, legata forse sotto certi aspetti a forme più tradizionali, è però nella sostanza più suscettibile di mutamenti e adeguamenti, come i paesi anglosassoni, hanno codificato questo rapporto quando hanno fatto delle leggi per riconoscere determinati poteri e funzioni alla minoranza, e perfino degli stipendi. Tutti sanno che il Canada fin dal 1905 e l'Inghilterra attribuiscono un assegno al capo dell'opposizione, considerando che la sua è funzione costituzionale dello Stato moderno. E quello che io credo possa essere considerato il primo dei costituzionalisti democratici, cioè il primo dei giuristi che hanno elaborato ed elaborano la teoria costituzionale dello Stato democratico quale dovrebbe essere il nostro, se la nostra Costituzione fosse rispettata, Hans Kelsen nel suo libro *Sull'essenza e il valore della democrazia* ha appunto chiaramente indicato questa trasformazione, questo mutamento della struttura dello Stato moderno, dell'equilibrio costituzionale dello Stato moderno nella direzione che ho indicato.

Scomparsa — dice il Kelsen — (riassumo per non dilungarmi troppo) la divisione dei poteri nel senso tradizionale, con il relativo contrasto fra esecutivo e legislativo, molte garanzie sorte a favore del legislativo contro l'arbitrio dell'esecutivo si trasformano in mezzi di protezione delle minoranze contro l'arbitrio della maggioranza. E aggiunge che la distinzione fra leggi costituzionali e ordinarie, e cioè la limitazione del potere legislativo, dei diritti della maggioranza, è appunto uno strumento costituzionale di protezione delle minoranze. « Se sembrava all'origine (qui cito le parole testuali) che fosse il principio della maggioranza assoluta che rispondesse meglio di ogni altro all'idea democratica in via di realizzazione, appare ora che il principio di una maggioranza qualificata o rafforzata può costituire in certe circostanze una approssimazione ancora più grande della idea di libertà... ». « La procedura parlamentare con la suaccennata dialettica, che riposa su un giuoco di argomentazioni e di controargomentazioni, di discorsi e di risposte, tende a sfociare nel compromesso. E qui è — dice il Kelsen — il vero significato del principio maggioritario nella democrazia reale: sarebbe pertanto preferibile chiamarlo principio maggioritario-minoritario: organizzando l'insieme degli individui nei grandi

gruppi della maggioranza e della minoranza, il sistema parlamentare rende possibile un compromesso nella formazione della volontà generale ». « È da questo punto di vista, egli prosegue, che bisogna giudicare quale è il sistema elettorale preferibile per una democrazia parlamentare. Maggioritario o proporzionale? Bisogna pronunciarsi per questo ultimo » dice il Kelsen. « Ciò risulta da una analisi che è del massimo significato politico: esigendo che, nella ripartizione dei mandati, ogni partito sia rappresentato da un numero di eletti corrispondente alla sua forza numerica, domandando dunque per ogni partito una rappresentanza propria e proporzionale, si abbandona l'idea che il corpo rappresentativo considerato come formante una unità sia creato dal « popolo » in corpo ».

« In una democrazia — egli termina così il suo studio — tutte le opinioni hanno diritto di cittadinanza, di manifestazione, di concorrere in condizioni di uguaglianza alla formazione della volontà generale in modo che quest'ultima nasca dal concorso di tutti. Tanto più forte è la minoranza tanto più sicura è la democrazia ».

Sono parole, dicevo, di un grande costituzionalista in un libro classico sul valore e l'essenza della democrazia, considerata dal punto di vista giuridico. E poiché ho citato questo libro del Kelsen, vorrei incidentalmente ricordare che in questo stesso libro il Kelsen tocca anche un argomento che è stato appunto in questi giorni toccato dalla stampa a proposito di questa legge elettorale e delle discussioni parlamentari, cioè il tema del cosiddetto ostruzionismo parlamentare. Dice il Kelsen che è proprio a tutela della minoranza che non si può condannare l'ostruzionismo parlamentare. Egli dice che l'ostruzionismo violento naturalmente va condannato, ma che l'ostruzionismo tecnico non può essere respinto in nome dei diritti della maggioranza, se non si vuol cadere nella dittatura della maggioranza. Di fatto l'ostruzionismo ha servito ad orientare la decisione finale, nel senso di un compromesso fra maggioranza e minoranza. Cioè, partendo dal presupposto da cui parte giustamente il Kelsen, che il principio di maggioranza non è sufficiente, non esaurisce la funzione del diritto costituzionale, la funzione dello Stato moderno, la maggioranza non ha diritto a governare tenendo esclusivamente conto dei propri interessi e anche del proprio modo di vedere, ma la maggioranza è meritevole di governare nella misura in cui essa è capace di tener conto degli orientamenti del paese

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

nella sua totalità, cioè nella misura in cui la maggioranza è capace di tener conto degli orientamenti anche delle minoranze, anche delle opposizioni, è capace cioè di adottare come linea della sua politica non i suoi interessi di parte, sia pure di parte numericamente prevalente, ma gli interessi profondi di tutta la nazione, considerata in tutti i suoi aspetti, in tutte le sue varietà, in tutti i suoi contrasti, in tutte le sue posizioni. Partendo da questo presupposto, dice giustamente il Kelsen, vero governo democratico è quello che si basa sui compromessi fra maggioranza e minoranza, che non marcia a colpi di maggioranza, che tiene conto anche delle esigenze altrui e pertanto i mezzi che il Parlamento offre per giungere a questi risultati sono indubbiamente mezzi che rafforzano l'istituto democratico.

Lo scopo, quindi, di una elezione, considerata sempre sul piano che ci interessa di tecnica giuridica, lo scopo delle elezioni non è, come si vuole affermare, quello di fissare l'indirizzo politico della maggioranza, di creare una maggioranza, di dare largo margine alla maggioranza perché essa possa tranquillamente legiferare e governare secondo i propri esclusivi intendimenti. Lo scopo di una elezione in uno Stato democratico deve essere quello di individuare le diverse correnti e di stabilire il peso specifico che la maggioranza ha nella vita del paese e il peso specifico che vi hanno la minoranza o le minoranze. Infatti è evidente che, se la presenza e la funzione della minoranza è di rilievo costituzionale (e, ripeto, non vi è dubbio che sia di rilievo costituzionale, talché la nostra Costituzione attribuisce diritti alla minoranza, fra l'altro appunto quello di far convocare il Parlamento), essa minoranza deve essere presente con il suo peso effettivo. Se il rapporto minoranza-maggioranza, che è un rapporto fondamentale, basilare nella vita dello Stato moderno, è artificialmente alterato, sono artificialmente alterate la base e la vita dello Stato moderno. La minoranza viene privata delle possibilità, delle potestà, dei diritti, delle garanzie che la Costituzione le offre; la tutela costituzionale è quindi praticamente annullata.

Quando si è elaborato nella nostra Costituzione questo articolo 62, in cui è scritto che ciascuna Camera può essere convocata su richiesta di un terzo dei suoi componenti, le proposte erano diverse. Si era partiti dalla proposta di un decimo, poi si trovò che un decimo dei membri di una assemblea può essere troppo poco, può rispondere a una forma troppo esigua nel paese. E la Sottocom-

missione sostituiti, se non erro, con un sesto. La maggioranza delle costituzioni degli altri paesi pone in generale un quinto o un sesto. Poi fu portato a un terzo; cioè fu reso più difficile questo potere della minoranza. Si volle che si trattasse di una minoranza che avesse un peso effettivo nella vita del paese, che contasse veramente, che rappresentasse correnti effettivamente presenti e importanti, ma quando si è iscritto un terzo si è voluto affermare che il diritto della convocazione del Parlamento spettava ad una minoranza che fosse rappresentata da un terzo dei membri dell'Assemblea, in quanto questa minoranza rappresentasse un terzo del corpo elettorale.

Tutte le argomentazioni con cui i costituenti discussero sul decimo, sul quinto e sul terzo erano basate sulla importanza numerica non dei membri dell'Assemblea ma della corrente politica che essi esprimevano, sulla voce del paese che essi portavano in Assemblea, sul diritto cioè che essi potevano avere di obbligare il Parlamento, essi minoranza, a riunirsi, a discutere la trattazione di problemi interessanti la vita del paese, perché in questa vita rappresentavano una corrente di quella certa importanza.

Ed elevando ad un terzo si è elevato, credo, al massimo che esista in qualsiasi costituzione. Ma se viceversa questo rapporto fra maggioranza e minoranza è artificialmente alterato, se un terzo del corpo elettorale dovesse essere, per lo strumento che vi apprestate ad adottare, compreso ulteriormente, se non potesse esprimere un terzo dei rappresentanti dell'Assemblea, se, in una ipotesi che è possibile con la vostra legge, che dà il 65 per cento circa al 51 per cento del corpo elettorale, magari il 40 per cento degli elettori fossero rappresentati da meno di un terzo degli eletti e quindi privati di questa possibilità, voi avreste veramente snaturato la Costituzione, avreste profondamente offeso questo principio essenziale che i rappresentanti di un terzo del corpo elettorale hanno diritto di chiedere che il Parlamento segga quando essi ritengono che l'interesse del paese lo esiga.

Questa opinione, del resto, è stata ripetuta anche da un giornale vicino al Governo. È stato citato il senatore Jannaccone, che questa argomentazione ha svolto sulla *Stampa*. Ma un parlamentare della maggioranza, il senatore Boeri, lo ha fatto poi anche su un altro giornale ligio alle direttive governative, sul *Corriere della sera* del 6 agosto 1952. In un articolo intitolato « Il sistema elettorale »

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

egli, criticando questo progetto di legge, si richiama a questa disposizione dell'articolo 62 (egli cita veramente il 138, ma il ragionamento è analogo da questo punto di vista) e dice che veramente si violerebbero questi principî « se il premio di maggioranza fosse così alto non dirò da intaccare, ma anche da minacciare quel terzo, che l'articolo 138 della Costituzione richiede all'opposizione per impedire che si modifichi la Costituzione col solo voto di maggioranza. Poiché se ad una opposizione si toglie persino la possibilità di tutelare, nei limiti della Costituzione, i diritti garantiti da quest'ultima, a che cosa si riduce la sua funzione? ».

Parla un senatore del partito repubblicano, di un partito al Governo, il quale mostra la più larga comprensione (io non sono d'accordo col contenuto di questo articolo) per le esigenze del suo partito e dei partiti alleati. Ma egli si pone questo problema costituzionale. Egli dice: se voi, non dirò, intaccate ma anche soltanto minacciate, cioè vi avvicinate con il premio a questo terzo, dato che non si tratta di una sola minoranza nel paese ma di più minoranze e voi praticamente quella minoranza che eventualmente rappresentasse più di un terzo la riducete a meno di un terzo, giacché i seggi riservati alla minoranza voi li ripartite tra le varie minoranze, voi avete privato questa minoranza, che potrebbe anche rappresentare il 40 per cento del corpo elettorale, di due fondamentali diritti, quello previsto dall'articolo 62 (autoconvocazione) e quello dell'articolo 138, che riguarda l'obbligo della maggioranza di sottoporre a *referendum* popolare le modifiche della Costituzione. Così voi private queste minoranze, ridotte artificialmente a meno di un terzo, di diritti che la Costituzione indubbiamente ha riconosciuti, perché non è pensabile che la Costituzione si sia riferita al numero dei membri dell'Assemblea (e i lavori preparatori lo dimostrano), prescindendo da qualsiasi considerazione del metodo di elezione. Perché non vi è dubbio che, se i costituenti avessero ammesso la possibilità che il sistema elettorale fosse alterato in questo modo e si facesse un legge elettorale tale da non rispecchiare il corpo elettorale nel Parlamento, di altre proporzioni certamente si sarebbe parlato. Ma si è parlato di un terzo e, nel caso degli articoli 82 e 94, di un decimo (questi casi sono i più importanti), perché questi diritti fondamentali della minoranza fossero attribuiti a correnti politiche che rappresentassero un terzo o un decimo del corpo elettorale. Altrimenti i cittadini verrebbero in questa materia a poter

esercitare diritti diseguali a seconda del partito per cui hanno votato.

Quindi, sotto questo primo profilo fin qui esaminato del rispetto dei diritti della minoranza, che è un elemento basilare di un ordinamento giuridico democratico, non vi è alcun dubbio che con la legge elettorale, che la Camera dovrebbe affrontare se dovesse, per avventura, respingere le nostre eccezioni pregiudiziali, questo principio è profondamente violato, ed è con ciò violata la nostra Costituzione.

Dicevo peraltro in principio, analizzando questi diversi articoli, che essi sono dettati da due principali considerazioni: l'una è il rispetto dei diritti delle minoranze, e ne ho parlato; l'altra, che è ancor più importante, è la corrispondenza della fisionomia del Parlamento a quella del paese, ed è il principio a cui, soprattutto, è ispirato l'articolo 138, come vedremo.

Questo argomento del rapporto fra corpo elettorale e Parlamento, questa esigenza che in un ordinamento costituzionale che voglia essere democratico — ed il nostro, appunto, vuole esserlo: lo proclama l'articolo 1 della nostra Costituzione, e vedremo anche, in seguito, l'importanza di questo aggettivo « democratico » — vi sia corrispondenza tra corpo elettorale e Parlamento, è stato ampiamente trattato dagli studiosi tedeschi, soprattutto all'epoca della costituzione di Weimar. Vi sono autori, certamente conosciuti agli illustri giuristi che fanno parte di questa Assemblea, quali il Wolff, il Tezner, che hanno scritto ampiamente su questo argomento; ma siccome non voglio rubarvi eccessivo tempo, mi limiterò essenzialmente a studiare questo problema senza eccessivi riferimenti a principî generali del diritto costituzionale, ma ricorrendo alle precise disposizioni della nostra Costituzione.

Mi corre, tuttavia, l'obbligo di fare alcune brevi considerazioni sul concetto di rappresentanza politica, perché è di questo che stiamo parlando; cioè il corpo elettorale elegge i membri dell'assemblea parlamentare, e si istituisce questo rapporto di rappresentanza politica fra corpo elettorale ed eletti.

Che cosa significa rappresentanza politica?

È stato già detto stamane che, quando si parla di rappresentanza in questo senso, non ci si rifà alla concezione privatistica della rappresentanza, quantunque vi siano costituzionalisti italiani che ritengono che si tratti sostanzialmente dello stesso istituto.

Sul piano politico, sul piano costituzionale, questo concetto di rappresentanza ha avuto

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

un'ampia evoluzione, ed io credo che noi potremmo fissare soprattutto tre stadi di questa evoluzione. tre significati diversi che il concetto di rappresentanza politica è venuto assumendo nell'epoca moderna, da quando esistono costituzioni democratiche (perché vi è già rappresentanza nell'epoca del medio evo, ma è un'altra cosa).

Questo concetto moderno di rappresentanza è stato, in un primo periodo, considerato soprattutto come un crisma di legalità che veniva dato agli eletti; cioè, partendo dal presupposto che i governanti rappresentano il popolo — presupposto che era tale anche nelle monarchie assolute, perché il sovrano si considerava rappresentante del popolo — si volle, ad un certo momento, dare questo crisma di legittimità attraverso le elezioni; si giustificavano le elezioni semplicemente con questo concetto del crisma di legittimità, essendo però inteso, in questa prima fase, che il rappresentante non aveva nessun obbligo di occuparsi della volontà del rappresentato una volta eletto, una volta ricevuta questa investitura dell'elezione.

In questa prima fase, il rappresentante restava completamente padrone delle sue iniziative, sovrano dei suoi apprezzamenti, libero delle sue scelte, salva la sanzione politica della non rielezione; ma non aveva nessun vincolo che lo legasse strettamente alla volontà del corpo elettorale.

Ma più tardi, già nella prima metà del secolo scorso, questo concetto della rappresentanza, come semplice strumento per dare un crisma di legalità, si evolve (parlo di rappresentanza in senso giuridico, perché non voglio uscire dai cancelli che mi sono fissato di un'analisi tecnico-giuridica); il concetto di rappresentanza si evolve e non si limita più a legittimare le persone, ma diventa anche una manifestazione di volontà, cioè s'intende che l'elettore, scegliendo determinati deputati, scegliendo determinati rappresentanti al Parlamento, voglia non soltanto scegliere le persone, ma scegliere l'indirizzo politico, manifestare la sua volontà anche sul piano della scelta dell'indirizzo politico. Vi è però ancora un limite a quello che oggi viceversa è il concetto accettato di rappresentanza. In questa seconda fase, se è vero che l'elezione comporta già una manifestazione di volontà e stabilisce un legame fra volontà dell'elettore e volontà dell'eletto, si parte però dal presupposto che questa manifestazione di volontà del corpo elettorale si esaurisce nelle elezioni, dopo di che si presume, (e si presume in modo che non si possa andar contro questa presunzione)

che il rappresentante interpreti sempre la volontà dell'eletto; cioè non c'è più nessun controllo sulla volontà che il rappresentante manifesta. Questa volontà presunta del corpo elettorale non è cioè considerata qualche cosa di diverso o di estraneo all'eletto, ma al contrario si suppone che essa sia interna a lui, che si manifesti solo attraverso di lui, onde non c'è più bisogno di riferirsi al corpo elettorale per il tempo della durata del suo mandato.

Che viceversa, nei tempi più moderni si sia accolto un concetto diverso, e che le costituzioni oggi siano sotto l'influenza di un concetto nuovo di rappresentanza è fuori dubbio, ed è chiaro che anche la seconda concezione della rappresentanza è stata abbandonata. Oggi, quando si parla di rappresentanza politica, si intende che il rappresentante deve esprimere la volontà dei suoi rappresentanti e la deve esprimere continuamente. Deve, cioè, essere l'espressione in ogni momento della loro volontà; ci deve essere una consonanza continua tra rappresentante e rappresentati; il Parlamento dev'essere, in ogni momento, il riflesso della volontà del corpo elettorale, della volontà del paese da cui nasce. È considerato abnorme un rappresentante il quale si emancipi da questo controllo della volontà popolare. La dottrina costituzionalista moderna si è difatti venuta arricchendo di una serie di strumenti giuridici, inseriti nelle costituzioni per mantenere questo controllo della volontà popolare sulla volontà del Parlamento, attraverso cui si è voluto dare il massimo di applicazione al principio che il Parlamento dev'essere lo specchio del paese o, come è stato detto da altri, la carta geografica che riflette il paese.

Questi strumenti giuridici vanno dal frequente rinnovo parziale delle assemblee elettive al diritto di revoca introdotto in alcune costituzioni, per il quale è ammesso che l'eletto che non risponde più alla volontà degli elettori possa essere revocato, o alla disposizione secondo cui l'eletto che abbandoni il suo partito per espulsione o per dimissione deve contemporaneamente perdere il mandato parlamentare.

Anche se questi istituti non sono stati accolti dall'Assemblea Costituente, la nostra Costituzione ha però egualmente accolto due strumenti estremamente importanti, elaborati dal nostro diritto costituzionale, per stabilire questo controllo permanente del corpo elettorale sui propri eletti. Giustamente, un costituzionalista che ho già citato e che tornerò a citare più volte, perché credo che sia forse la più autorevole citazione che noi

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

possiamo fare in questa sede (parlo del professore Mortati, il quale non solo è un costituzionalista illustre, ma è stato fra i principali artefici della Costituzione ed è stato alla Costituente proprio il relatore sulla organizzazione dello Stato e sull'attuazione dei principi di cui oggi noi ci stiamo occupando), ha affermato questo concetto. Questo costituzionalista insigne non può essere sospettato di aver argomentato per simpatia politica verso i nostri partiti, perché era alla Costituente un deputato del partito di maggioranza e credo che tuttora vi appartenga, per cui presenta la triplice qualità di democristiano, di autorevole costituzionalista e di artefice della Costituzione, e può essere citato come una delle maggiori autorità a cui far riferimento. Il professor Mortati nel suo volume di istituzioni apparso recentissimamente, scrive che « la designazione della capacità non esaurisce il contenuto della funzione elettorale in quanto lo stesso vincolo fra elettore ed eletto, che permane oltre il momento della elezione, implica una consonanza fra i due in ordine al modo di intendere e di valutare i problemi sottoposti alla decisione dei corpi elettivi », consonanza fra corpo elettorale ed eletti che deve essere mantenuta, e che non potrebbe esistere nel corso della legislatura, se violata in partenza da una legge, che falsasse questo rapporto fra corpo elettorale ed eletti.

E nel trattato di Calamandrei-Levi di commento alla Costituzione si dice lo stesso: « Il rapporto di rappresentanza deve ritenersi un mezzo per realizzare, nella misura del possibile, l'autogoverno dei cittadini in uno Stato democratico moderno ».

Quando diciamo autogoverno dei cittadini, s'intende appunto partecipazione costante, continua del cittadino all'esercizio della sovranità, che gli appartiene come membro del popolo, cui la sovranità spetta; cioè, questa partecipazione costante, continua, che richiede che il cittadino sia costantemente, continuamente rappresentato in Parlamento per quello che egli conta. Perciò, se una certa frazione del popolo esprime al momento delle elezioni una certa volontà ed intende partecipare secondo questa volontà all'esercizio della sovranità, essa deve trovare nel Parlamento altrettanti eletti, che rispondano a questa sua esigenza, in proporzione con quelli che sono gli assertori di questo indirizzo politico.

Se violiamo questo principio, sovvertiamo il concetto moderno della rappresentanza, il quale implica questa esigenza di consonanza

continua, secondo cui ogni cittadino deve sapersi rappresentato in Parlamento, per cui al limite, forse irraggiungibile dalla democrazia, ogni cittadino deve costantemente partecipare all'esercizio della sua propria sovranità. Possiamo affermare pertanto che oggi, secondo la nostra Costituzione, il sistema parlamentare di Governo, da cui siamo retti, tende a raggiungere una duplice finalità, evitando un doppio pericolo: da un lato la finalità di un Governo stabile, espressione della maggioranza, sottraendo quindi il Governo ai mutamenti, repentini o temporanei, di umore dell'Assemblea, ma senza sottrarlo al controllo costante e alla necessità sostanziale di uniformarsi alle direttive politiche del popolo sovrano: quindi, garantire, sì, la possibilità di una stabilità di Governo, evitare che un qualsiasi mutamento di umore possa rovesciare un Governo, però tenere fermo il principio di questo controllo, di questa consonanza fra Governo ed Assemblea e fra Assemblea e paese; e, reciprocamente, dall'altro lato, garantire questa aderenza costante della rappresentanza politica, e del governo ch'essa esprime, alla volontà popolare, senza peraltro che ciò implichi una continua interferenza dell'attività del corpo elettorale nella vita del Parlamento, o del Parlamento nella vita del Governo.

In altre parole, noi viviamo in un sistema di presunzioni: presunzione di fiducia che il Governo abbia dalla Assemblea e presunzione di consonanza fra le volontà dell'Assemblea e la volontà del paese; ma presunzioni che durano fino a prova contraria.

Con questo sistema di rapporti fra Governo ed Assemblea, il Governo non è obbligato a dimettersi, per un voto dell'Assemblea contro una sua proposta, perché si presume che il Governo continui ad avere la fiducia dell'Assemblea; ma perché questo si verifichi, è necessario che vi sia stato un chiaro voto iniziale, che deve registrare non semplicemente che c'è una maggioranza, ma deve registrare qual è il rapporto di forze e deve far sapere al paese di quali forze siano l'espressione maggioranza e Governo e quali siano le forze dissidenti: ci vuole una mozione, una discussione in aula, un voto di fiducia, perché si cominci a creare questa presunzione di fiducia, presunzione che cade solo di fronte ad un voto di sfiducia.

Lo stesso principio vale nei rapporti fra Assemblea e corpo elettorale. Nessuna costituzione potrebbe esigere continui controlli del corpo elettorale sull'Assemblea. Si presume che l'Assemblea rispecchi il corpo elet-

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

torale e che questa consonanza di volontà fra paese e Parlamento resti. Ma perché questo si possa presumere, perché questa presunzione abbia valore giuridico, è necessario che questa precisa consonanza sussista all'inizio in modo sicuro. Come vi deve essere un voto chiaro, il quale dica che il Governo ha ricevuto una certa fiducia dall'Assemblea e dica al paese qual'è la maggioranza, quanti sono i voti che sostengono il Governo e quali le minoranze che si oppongono, così vi deve essere, all'inizio della vita di un'Assemblea, un voto chiaro che dica al paese che quell'Assemblea nasce almeno come uno specchio della volontà del paese. Come possiamo noi presumere che quell'Assemblea continuerà a restare per anni lo specchio della volontà del paese, se si tratta di uno specchio nato con questa macchia che artificialmente lo altera? Su che cosa fonderemo questa presunzione di una consonanza della volontà dell'Assemblea alla volontà del paese, se nel momento stesso dell'elezione, da cui l'Assemblea trae il suo attestato di nascita, vi sarà questa alterazione artificiosa, brutale, prepotente determinata da una legge elettorale la quale falsifica il voto e in partenza ci dà un'Assemblea che non rispecchia ma deforma il corpo elettorale? Come potremo presumere poi che durante la legislatura vi sia questa consonanza, se questa consonanza reale non vi è neppure in partenza?

Che, viceversa, la nostra Costituzione si basi su questa presunzione di una consonanza di volontà fra corpo elettorale ed Assemblea noi lo possiamo ricavare, come ho detto, in modo certo, da due istituti che esistono nella Costituzione (come, del resto, esistono in altre costituzioni) e che ad accertare questa consonanza appunto sono diretti. Infatti i diritti del Parlamento si basano sulla presunzione che esso interpreti sempre la volontà popolare, e la nostra Costituzione, come tutte le costituzioni moderne, ha voluto che fosse possibile controllare questa coincidenza ed a questo scopo ha creato questi due istituti: il diritto del Capo dello Stato di sciogliere anticipatamente la Camera quando ritenga che questa coincidenza sia venuta meno, e l'appello al popolo mediante il *referendum* popolare, cioè il controllo al quale una determinata parte ha diritto di sottoporre le decisioni dell'Assemblea, per vedere se veramente la volontà dell'Assemblea coincida con quella del corpo elettorale.

Questi due istituti ci dicono chiaramente che il principio su cui si fonda il nostro regime parlamentare, come tutti i regimi parlamentari moderni, è il principio della presun-

zione della consonanza di volontà fra corpo elettorale ed Assemblea, la quale è sottoposta a questo duplice controllo. Ma, se così è, è evidente che il regime parlamentare perderebbe senso e ragione d'essere se fosse viziato all'origine dal fatto che l'Assemblea nasce già, per volontà di legge, in modo diverso dalla volontà del corpo elettorale, e, quindi, si crea un artificioso mutamento dei rapporti.

La Camera dura in carica cinque anni ed in cinque anni sono sempre possibili mutamenti di opinione del corpo elettorale. Se questi mutamenti sono tali da spostare i termini del rapporto maggioranza-minoranza, se quella che è stata la minoranza in una elezione diventasse domani nel paese maggioranza, i mutamenti si dovrebbero riflettere nel Governo e sono possibili anche senza ricorrere allo scioglimento dell'Assemblea. Se per avventura un gruppo parlamentare, (cioè un partito), interpretando queste mutate esigenze e questa mutata volontà del paese, togliesse l'appoggio al Governo e si unisse per formare una maggioranza diversa — come è accaduto infinite volte nella storia del nostro Parlamento e di altri parlamenti — può bastare lo spostamento di questo gruppo, perché il Parlamento torni a riflettere di nuovo la volontà del paese che, per avventura, fosse mutata nel corso della legislatura.

Ma questa correzione automatica, questo rifarsi del Parlamento alla volontà del paese è possibile se i rapporti iniziali sono rispettati, se quello che era il 40 per cento del paese è diventato 40 per cento alla Camera, se quello che era il 45 per cento del paese è diventato 45 per cento alla Camera, per cui lo spostamento di un 10 per cento del paese può mutare i termini del rapporto e lo spostamento di un gruppo parlamentare corrispondente può dare a questo mutamento la sua sanzione parlamentare.

Ma se, alterando inizialmente questo rapporto, avete artificialmente gonfiato un partito e le rappresentanze parlamentari non corrispondono alla volontà del paese, voi avete tolto la possibilità di questa correzione automatica, voi avete infranto questo meccanismo, che è il più semplice della vita parlamentare: avete, cioè, fatto in modo che il Parlamento sia privato di quella che è la sua ragione di esistere, cioè la sua qualità di specchio della volontà popolare, di riflesso del corpo elettorale.

Dicevo: questo principio è indubbiamente scritto nella nostra Costituzione; non è soltanto presunto, non è soltanto nello spirito

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

della Costituzione. Questo principio della consonanza della volontà parlamentare a quella popolare è scritto precisamente in questi due istituti costituzionali di cui ho parlato: l'anticipato scioglimento del Parlamento, che solo per questa ragione è giustificato, e il diritto di *referendum*.

Ed anche qui permettetemi di ricorrere ancora ad un vostro autore, il professor Mortati. Nel trattato che ho citato dianzi, esaminando l'istituto del *referendum*, egli dice testualmente: « In realtà, il *referendum* deve essere inteso come arma messa a disposizione della minoranza e diretta a temperare l'arbitrio della maggioranza al potere. La rispondenza della volontà della maggioranza parlamentare a quella del paese è una realtà valida solo al momento delle elezioni, mentre per il tempo a venire diviene una presunzione che può supporre anche non esatta ».

Il Mortati, quindi, dice che questa rispondenza è una realtà al momento delle elezioni e che poi si presume. Ma, se non è una realtà neanche al momento delle elezioni, noi non la possiamo presumere per l'avvenire.

Per quanto riguarda lo scioglimento anticipato dell'Assemblea, il Mortati dice: « L'istituto di armonizzazione fra rappresentanti e rappresentati, fra Parlamento e corpo elettorale, che meglio appare adeguato alla struttura propria del regime parlamentare, è quello già ricordato dello scioglimento anticipato delle Camere elettive... Per quanto riguarda la finalità dello scioglimento, essa in regime democratico non può essere che una: l'accertamento della corrispondenza fra la volontà del popolo e quella dei suoi rappresentanti ».

E, commentando, insieme, questi due istituti e la loro finalità, che è questa armonizzazione continua fra la volontà del corpo elettorale e quella degli eletti, dice ancora il Mortati: « Mezzi per l'attuazione di questo criterio organizzativo generale adottato dalla nostra Costituzione, devono ritenersi l'accentuazione del potere politico del corpo elettorale in armonia con la trasformazione prodottasi nelle democrazie moderne, le cui manifestazioni non appaiono più contenibili nello schema della pura rappresentanza, e che risulta dalla ampia possibilità offerta di scioglimento delle Camere, nell'intento di fare dell'appello al popolo il mezzo normale di soluzione delle crisi costituzionali; e altresì il potere affidato al popolo di emettere decisioni su singoli questioni mediante *referendum*; strumento questo che, se pure si può prevedere

che sarà di raro impiego in pratica, offre lo stimolo a mantenere e amplificare i contatti fra Parlamento e popolo ».

Ed in nota il Mortati aggiunge: « Si deve presupporre il principio che tali consultazioni avvengano in base a congegni idonei a rendere possibile e chiara l'espressione della volontà popolare, diretta non solo a designare gli eletti, ma altresì ad esprimere orientamenti politici. La proposta di dare consacrazione costituzionale al metodo elettorale proporzionalistico venne rigettata dalla Costituente onde non irrigidire il sistema in schemi suscettibili di venir sorpassati nel tempo » (da mezzi migliori, evidentemente, non peggiori). « Ma il principio cui quella proposta obbediva deve ritenersi connaturato allo spirito della nostra Costituzione ».

Onorevoli colleghi, vi invito a riflettere. Non è una posizione polemica che assumiamo soltanto noi oggi come oppositori della legge. Vi ho citato le parole di un illustre costituzionalista democristiano, relatore all'Assemblea Costituente su questo problema. Egli scrive, indipendentemente da quelle che possono essere le nostre discussioni, che il principio proporzionalistico deve intendersi conaturato alla nostra Costituzione. Anche se l'articolo che era stato proposto non fu accolto, perché si pensava che potesse essere trovato ancora qualche mezzo migliore, il principio della proporzionale si intende scritto egualmente nella Costituzione, perché nasce in modo incontrovertibile da questa armonia di articoli, dato che ogni legge, ogni Costituzione e ogni sistema legislativo devono intendersi armonicamente. Da questa armonia di articoli, deriva che il funzionamento delle nostre istituzioni non può realizzarsi così come la Costituzione prevede, se non c'è alla base della nostra vita parlamentare il sistema proporzionale.

I costituzionalisti, del resto, hanno elaborato delle teorie ancora più complesse, ed io mi limiterò ad accennarle brevemente, per dimostrare la necessità di questa armonizzazione continua fra corpo elettorale e Parlamento. Intendo alludere alla teoria che molti costituzionalisti italiani hanno accolto dalla dottrina e tedesca e francese sull'analisi del concetto di Stato. Si è detto che la parola Stato dal punto di vista del diritto costituzionale può esprimere contenuti diversi: può esprimere l'insieme degli strumenti di Governo, delle istituzioni che esercitano di fatto il potere, direi l'apparato dello Stato: Governo, Capo dello Stato, Parlamento, magistratura, ecc.; e la parola Stato può esprimere anche

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

viceversa la comunità nazionale, l'insieme dei cittadini che fanno parte dello Stato.

Testualmente dice il Mortati: « Nel concetto generico di Stato è quindi possibile operare una differenziazione, così da considerare distintamente, da una parte, lo Stato in senso stretto, inteso come organizzazione o apparato, che si potrebbe chiamare anche Stato-Governo (intesa la parola Governo nel senso più ampio, comprendente anche il Parlamento) oppure Stato-persona, quando all'ordinamento direttivo dello Stato sia attribuita personalità giuridica; e dall'altra parte lo Stato-società o lo Stato-comunità, per raffigurare la società ordinata intorno al Governo statale, ma staccata da questo e portatrice di interessi suoi ». Questa concezione è quella stessa per cui un altro costituzionalista italiano, l'Esposito, chiama viceversa Stato-persona lo Stato-apparato e Stato-nazione lo Stato-comunità. Ebbene, tutti i costituzionalisti che hanno approfondita l'analisi dello Stato in questa sua duplice nozione di Stato-comunità e di Stato-apparato, o se volete di Stato-nazione e di Stato-persona, hanno fissato però il concetto fondamentale che nello Stato moderno ci deve essere una coincidenza assoluta fra questi due aspetti della vita statale: lo Stato-apparato, lo Stato-organizzazione, lo Stato-strumento di esercizio di Governo, cioè Governo e Parlamento, deve essere il riflesso dello Stato-comunità; non è pensabile che lo Stato-apparato sia qualche cosa di diverso, di sovrapposto allo Stato-comunità, sia qualche cosa che non rifletta la comunità nazionale, perché altrimenti assumerebbe forme di Stato autoritario, estraneo alla volontà dei cittadini, che non sono le forme della nostra Costituzione. La quale, invece, afferma in modo chiaro, lineare, semplice questo principio nell'articolo 1, quando dice: « L'Italia è una Repubblica democratica ».

Si è discusso alla Costituente anche su questo articolo, se si dovesse dire: « L'Italia » o « Lo Stato italiano » o « La nazione italiana »; è prevalsa infine, per l'intervento del presidente della Commissione dei 75, onorevole Ruini, l'idea di dire: « L'Italia è una Repubblica democratica ».

Ebbene, che cosa significa: l'Italia è una Repubblica? Dice ancora il Mortati: « Un esempio della differenziazione dei significati che in relazione a quanto ora si è detto (cioè a questa distinzione del concetto di Stato) possono enuclearsi dal concetto di Stato genericamente inteso è offerto dalla vigente Costituzione italiana. Così, nella de-

finizione posta dall'articolo 1°, la parola « Italia » designa il nostro Stato nella sua realtà sociologica di nazione che permane eguale nel mutare delle forme di Governo, mentre « repubblica » indica lo Stato-organizzazione ». C'è quindi, ricevuta nella nostra Costituzione come un principio giuridico, questa distinzione fra i due aspetti dello Stato; e l'aggettivo « democratica » aggiunto al sostantivo « repubblica » indica la natura del rapporto fra l'Italia, Stato-comunità, fra il popolo italiano, la nazione italiana e lo Stato-apparato. Il rapporto fra Stato-comunità e Stato-apparato, fra « Italia » e « repubblica », è un rapporto democratico.

Onorevoli colleghi, io vorrei richiamare la vostra attenzione sul significato giuridico dell'aggettivo « democratico », prescindendo dal suo valore politico: ho volutamente sacrificato, infatti, molte cose che avrei potuto dire se fossi uscito dai cancelli rigidamente tecnici del mio intervento. Anche qui io mi rifarò all'autorità di un costituzionalista, il professor Esposito, professore all'università di Padova (se non erro, anch'egli non di parte nostra), il quale, nel suo commento all'articolo 1 della Costituzione, dice: « Significato sostanziale ha la dichiarazione che la Repubblica è democratica. La espressione non ha solo un valore riassuntivo delle singole disposizioni sull'uguaglianza di fronte alla legge, sulla abolizione dei titoli nobiliari, sulla libertà di riunione, di associazione e di stampa, sulla partecipazione del popolo al Governo, sulla scelta diretta e indiretta del Governo da parte del popolo e di altre simili, ma ci dice quale sia lo spirito informatore delle singole disposizioni ».

Cioè questo aggettivo « democratico », scritto nella nostra Costituzione, ha un significato pratico, non è soltanto una affermazione dottrinarica o politica, e tende, secondo la giusta conclusione dell'Esposito, « non solo a garantire gli individui dallo Stato, ma anche a dare allo Stato una organizzazione democratica ». In altre parole l'affermazione che l'Italia è una Repubblica democratica significa, in termini giuridici, che tutto quello che non sia, nell'organizzazione dello Stato oltre che nei diritti dei cittadini, informato ai principi giuridici democratici è una violazione della Costituzione. E un principio che il professor Esposito trae come conseguenza di questa affermazione costituzionale è appunto il diniego del diritto della maggioranza a fare ciò che vuole. « Del resto la volontà della maggioranza in democrazia — scrive infatti più innanzi — non incontra solo i limiti esemplificati, ma in genere tutti quei limiti e quegli

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

obblighi dal cui adempimento deriva che sia resa possibile l'esistenza e la permanenza di una democrazia, ecc. In conseguenza, l'affermazione che l'Italia è una democrazia non vuole dire che la maggioranza possa istituire qualunque forma di Governo, ma che essa è vincolata a rendere possibile, a conservare e a « perfezionare » (vedremo più avanti il significato giuridico di questo verbo) una forma di governo democratica. Niente perciò è inesatto — continua il professor Esposito — quanto l'affermazione che in regime democratico la maggioranza è onnipotente. Esatto è solo che, in queste forme di governo, la maggioranza, nei limiti dei suoi poteri, può emettere direttamente delle disposizioni di diritto sostanziale.

In altre parole l'articolo 1 della Costituzione ci dice che i rapporti fra la comunità nazionale e l'organizzazione dello Stato devono essere rapporti democratici e che, laddove ciò non avvenga, si viola la Costituzione in uno dei suoi principi fondamentali.

Ora, la legge di cui ci stiamo occupando viola questi rapporti democratici che la nostra Costituzione stabilisce come obbligatori fra la comunità nazionale e l'organizzazione dello Stato? Non mi pare dubbio. Noi non possiamo pretendere di dare una definizione delle parole « democrazia » e « democratico », perché si tratta di parole il cui contenuto e il cui significato sono in continua evoluzione, essendo incontestabile che esse hanno avuto significati diversi o che per lo meno il loro significato si è arricchito nel corso dei secoli. Noi continuiamo a parlare di una democrazia greca o ateniese, e la democrazia ateniese accettava la schiavitù che oggi noi consideriamo incompatibile con i principi della democrazia. E parliamo di democrazia americana e parlavamo di democrazia americana anche riferita ad un secolo fa, e un secolo fa gli Stati Uniti d'America ammettevano la schiavitù, mentre oggi noi non ammettiamo che si possa definire democratico uno Stato che riconosca la schiavitù.

Il contenuto della democrazia si arricchisce sotto tutti gli aspetti, anche sotto quello del diritto di voto. Noi parliamo di democrazia anche riferendoci a quella giolittiana, pur non essendovi nella democrazia giolittiana il suffragio universale. Così parliamo di democrazia inglese riferendoci anche al periodo in cui in Inghilterra non v'era il suffragio universale.

Ciò vuol dire dunque che oggi questo significato si è arricchito di nuovo contenuto, giacché oggi noi non ammetteremo più una democrazia, non la qualificheremo più tale,

se ammettesse la schiavitù o non riconoscesse il suffragio universale.

Una volta, quando si diceva « suffragio universale », si intendeva alludere esclusivamente al suffragio universale maschile, e noi chiamavamo democratico quello Stato che avesse riconosciuto soltanto il suffragio universale maschile, mentre oggi certamente non lo chiameremo più tale. Probabilmente, con l'evoluzione dei tempi, noi potremo arricchire ulteriormente il diritto di suffragio; già vi sono costituzioni che danno il diritto di voto agli stranieri, e forse verrà un tempo in cui da parte di tutti si riconosceranno anche questi diritti: allora diremo che la democrazia implica anche questi nuovi contenuti.

Si tratta quindi di un principio in continua evoluzione: ma evoluzione, non involuzione; una evoluzione progressiva. È una parola che si arricchisce sempre di contenuti nuovi, lasciando da parte le limitazioni e le insufficienze del passato, ma che non perde, non può perdere i contenuti vecchi di vera democrazia. Quelli che erano i contenuti autenticamente democratici del passato si arricchiscono di nuovi diritti, senza che si perdano i diritti precedenti.

Quando noi quindi fissiamo il principio, quando una costituzione fissa il principio che lo Stato è democratico, noi non possiamo certamente pretendere di esprimere in una formuletta sintetica che cosa significa democrazia o che cosa intendiamo per democrazia, ma possiamo pretendere di richiamare in quell'espressione ciò che nei secoli è venuto formando il contenuto attuale della democrazia. Tutti i diritti che il popolo si è conquistati gradualmente attraverso lotte fanno parte oggi del patrimonio democratico; e se noi possiamo ammettere, dobbiamo anzi ammettere, un ulteriore sviluppo della democrazia, se dobbiamo dire che questo concetto di democrazia scritto nella nostra Costituzione è suscettibile d'una evoluzione in senso progressivo, noi dobbiamo però categoricamente affermare ch'esso non è suscettibile d'una trasformazione in senso regressivo.

È un mutamento in una direzione sola quello che la Costituzione ammette; è un processo irreversibile. Non si può tornare indietro, non si può privare il paese, il popolo di diritti democratici già conquistati, mantenendo questa definizione di democrazia. E, quando nell'articolo 1 della Costituzione noi troviamo il principio fondamentale secondo cui l'organizzazione del nostro Stato è una

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

organizzazione democratica, noi dobbiamo trarne, sul piano giuridico, sul piano costituzionale, onorevoli colleghi, la conseguenza irrefutabile che la Costituzione ammette delle trasformazioni dell'attuale struttura dello Stato, dell'attuale organizzazione dei pubblici poteri, soltanto se questa trasformazione implichi un *plus* di democrazia, implichi un mutamento in senso progressivo.

La nostra Costituzione dichiara irreversibile il processo. Non si può tornare indietro dai diritti democratici che sono stati scritti dalla Costituzione; ogni processo all'indietro è sbarrato da questo articolo 1 della nostra Costituzione e nessuna legge che voi poteste votare che diminuisse i diritti popolari, che menomasse i principi democratici della Costituzione, nessuna legge che voi poteste votare in questa direzione potrebbe essere accettata nel nostro ordinamento costituzionale, perché in insanabile contrasto col principio fondamentale dell'articolo 1 della nostra Carta. (*Applausi all'estrema sinistra*).

Onorevoli colleghi, sono i costituzionalisti che ci insegnano queste cose: è il Mirkin-Guétzévich che chiama questo processo di sempre crescente democrazia un « processo di razionalizzazione del potere »; e il Kelsen, maestro dei costituzionalisti democratici, lo chiama « processo di democratizzazione dello Stato moderno ». Chiamiamolo processo di democratizzazione dello Stato moderno o chiamiamolo processo di razionalizzazione del potere: non v'è dubbio che v'è un processo continuo di trasformazione dello Stato, ma che, quando questo processo di trasformazione è democratico, non può avere che una sola direzione, una sola mèta.

Il Burdeau, già citato, dice anch'egli: « Se tale è il senso esatto della situazione dell'uomo in una società democraticamente governata, è necessario ammettere che una concezione omogenea della democrazia è impotente a unificare le forme politiche che ne rivendicano il patronato. Teoricamente la quantità di democrazia inclusa in un regime sarà direttamente proporzionale alla estensione dei diritti che spetteranno a ogni individuo ». Badate, la « quantità » di democrazia! Cioè, si parla anche qui di accrescimento continuo. « In altri termini, continua il Burdeau, un regime sarà tanto più democratico quanto più strettamente gli individui parteciperanno alla libertà del gruppo. Tal che si potrebbe stabilire tutta una gradazione di forme politiche democratiche in considerazione del grado di incarnazione nella realtà sociale raggiunto dall'ideale democratico ».

Cioè, tutti i giuristi tendono a descriverci la democrazia come uno sviluppo continuo progressivo in senso sempre più democratico; v'è sempre una quantità nuova di democrazia che si aggiunge a quella già consacrata negli istituti. Solo per dare una maggiore quantità di democrazia è possibile trasformare le strutture dello Stato. Non sarebbe possibile una trasformazione per togliere una parte di democrazia. Questo è anche il senso del verbo « perfezionare » usato dall'Esposito e che ho sottolineato poc'anzi.

E lo stesso onorevole Mortati, nel commentare l'articolo 1 della Costituzione (« l'Italia è una Repubblica democratica »), là dove spiega l'aggettivo « democratico », dice: « Può anzi darsi che la razionale organizzazione dello Stato si concreti appunto nell'attuazione di una strutturazione dello Stato-apparato tale da affinare al massimo la idoneità di questo ad interpretare e a realizzare nel modo più esatto l'interesse generale ».

## PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE MARTINO

BASSO. « Il che si raggiunge avvicinando quanto più possibile lo Stato-comunità allo Stato-apparato (cioè, di nuovo, sempre maggior consonanza fra Stato-apparato e Stato-comunità), chiamando a partecipare a questo ultimo (Stato-apparato) strati larghi di cittadini. Ove fosse possibile un regime di assoluta democrazia (cioè al limite) e tutti i cittadini potessero aver parte all'esercizio del potere statale, ivi si raggiungerebbe la massima compenetrazione fra i due aspetti dello Stato ». Il che significa che democrazia vuol dire compenetrazione fra Stato-apparato e Stato-comunità, cioè vero autogoverno dei cittadini, e tanto più si va avanti e vi è di democrazia quanto più vi è di consonanza fra organo della volontà popolare e corpo elettorale. In questa direzione siamo autorizzati dalla stessa Costituzione a fare ulteriori passi e in questa direzione possiamo modificare e perfezionare la rappresentanza, se troviamo uno strumento che ci permetta di far sì che lo Stato-apparato rifletta meglio la configurazione dello Stato-comunità, della nazione; ma non possiamo, perché violeremmo questo rapporto democratico fra i due aspetti dello Stato, modificarla viceversa in senso antidemocratico, cioè diminuendo la consonanza, alterando, falsando il rapporto, creando un'organizzazione, nello Stato-apparato, di strumenti di governo che non rispondano alla situazione del corpo elettorale. È un processo irreversibile, ho detto, e la nostra Costituzione l'ha dichiarato espli-

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

citamente in senso generale con l'aggettivo « democratico » e anche in modo specifico.

Qual è, infatti, il valore vero che noi possiamo ricavare da alcune norme della nostra Costituzione? Dalla norma XII, per esempio, che vieta la riorganizzazione del partito fascista o dall'articolo 139, che dichiara che la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale? Qual è il valore sostanziale di queste norme se non l'affermazione di questa irreversibilità del processo democratico sancito da apposite norme della Costituzione?

Vedete, io parlo in termini strettamente giuridici, mi rifaccio ad articoli della Costituzione, ed è da precise norme costituzionali che io traggio questo principio della irreversibilità degli istituti di democrazia, questa affermazione che non si può tornare indietro, che ogni norma la quale diminuisca il contenuto di democrazia è norma incostituzionale. (*Applausi all'estrema sinistra*).

Ma non solo io mi posso rifare a questi due esempi nei quali la nostra Costituzione ha fissato specificamente il principio di irreversibilità. Lo dice anche, in forma generale precisa, non generica, nell'articolo 3 quando afferma che « è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese »: cioè afferma, anche in questo articolo 3, che solo in una direzione si può andare, che il contenuto di democrazia può essere accresciuto ed accresciuto il diritto del cittadino, accresciuta la sua partecipazione all'organizzazione del paese. Non si può tornare indietro perché qualunque norma che non si ispirasse a questi principi rappresenterebbe una minore partecipazione del cittadino, una menomazione dei suoi diritti, una violazione fondamentale di questo principio che è scritto nella Costituzione.

Sulla base di questa irreversibilità del processo democratico un autorevole commentatore della nostra Costituzione, il Barile (sempre nel trattato Calamandrei-Levi), afferma che non sarebbe suscettibile di revisione non soltanto la forma repubblicana ma tutto il contenuto democratico della Costituzione.

Il voto libero, uguale ed universale — dice il Barile — non è suscettibile neppure di revisione costituzionale, perché non si può diminuire la garanzia di democrazia che è scritta

nella Costituzione. Ed analoghe considerazioni svolge il Balladore-Pallieri.

Quindi, anche sotto questo profilo, noi non possiamo tornare indietro; noi possiamo migliorare il contenuto di democrazia, possiamo accrescerlo, ma non possiamo diminuirlo. E, quando una norma democratica è diventata norma della nostra vita legislativa, è diventata strumento della formazione dei nostri istituti parlamentari, è contrario alla Costituzione diminuire il contenuto di democrazia di questa norma.

Ora, onorevoli colleghi, vi è forse qualcuno che possa dire che la proporzionale non è una conquista della democrazia? Vi è forse qualcuno che possa dire che la conquista della proporzionale non ha rappresentato una conquista della democrazia?

Io potrei citare, credo, tutti gli autori che si sono occupati di questo argomento, e se ne cito uno solo è sempre ed unicamente per risparmiare del tempo; ma cito anche qui il massimo dei costituzionalisti democratici, Hans Kelsen, sempre nel suo trattato *L'essenza ed il valore della democrazia*. Egli scrive: « Questo principio non è altro che il principio della libertà, il principio della democrazia. Allo stesso modo in cui io non voglio ubbidire che ad una legge alla cui formazione ho contribuito, del pari non posso riconoscere come mio rappresentante nella formazione della volontà statale, se devo riconoscerne uno, se non qualcuno che sia stato designato come tale da me e non contro la mia volontà ».

Così l'idea proporzionalista — continua il Kelsen — si inserisce nell'ideologia democratica e la sua azione nella realtà: il parlamentarismo. « Ma se si è riconosciuta esattamente la funzione della minoranza in Parlamento (senza la quale la procedura parlamentare non potrebbe realmente funzionare), è della più grande importanza che tutti i gruppi politici vi siano rappresentati proporzionalmente alla loro forza affinché la vera situazione degli interessi si rifletta nella sua composizione, ecc. La proporzionale — aggiunge il Kelsen — importa una conseguenza che noi abbiamo riconosciuto essere il risultato di questo giuoco di forze, che costituisce l'essenza dello Stato democratico: che non è l'interesse di un solo gruppo a diventare volontà dello Stato, e che questa volontà è determinata da una procedura nella quale gli interessi dei diversi gruppi organizzati in partiti entrano come tali in una lotta che termina in un compromesso. Se la volontà dello Stato non deve esprimere l'interesse unilaterale di un partito, occorrono delle garanzie: che, se possibile,

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

tutti gli interessi di partito si esprimano e possano entrare in concorso affinché il compromesso finale intervenga fra tutti ».

Quindi noi abbiamo, per bocca di un autorevolissimo costituzionalista, questa affermazione precisa: che la proporzionale è un istituto democratico, fa parte del patrimonio di democrazia; è anzi, secondo il Kelsen, un elemento insopprimibile dell'organizzazione democratica di uno Stato moderno, senza di cui, dice sempre il Kelsen, il Parlamento non potrebbe neppure funzionare nella sua vera essenza e nei suoi scopi.

Ma a che vado cercando insegnamenti stranieri, sia pure autorevolissimi come il Kelsen, quando abbiamo in quest'aula... l'onorevole Tesauro, il quale nella sua relazione scrive che « la proporzionale costituisce, senza dubbio alcuno, una delle tappe più luminose nell'evoluzione della vita politica dei popoli: una grande conquista della democrazia, in virtù della quale i seggi di una assemblea elettiva sono attribuiti in modo da assicurare alle varie forze la possibilità di concorrere allo svolgimento del sistema costituzionale, ecc. »?

Quindi, per comune consenso di costituzionalisti, la proporzionale fa parte degli istituti democratici fondamentali acquisiti al patrimonio democratico del nostro paese, e non può più esserne espulsa per quel principio di irreversibilità degli istituti democratici che è sancito nella nostra Costituzione.

Si dice da qualcuno: ma come voi potete affermare che la proporzionale sia una esigenza della vita democratica, quando paesi riconosciuti maestri di democrazia, come l'Inghilterra, per esempio, hanno il collegio uninominale?

Onorevoli colleghi, noi tutti sappiamo che i principi e le forme costituzionali non operano nel vuoto della ragione astratta, ma sono adeguati ad esigenze specifiche di specifici paesi. In ogni situazione si creano gli istituti ad essa rispondenti. In un paese di antiche abitudini parlamentari come l'Inghilterra, in un paese di sviluppata coscienza civile e di ricche tradizioni democratiche, il collegio uninominale può non rappresentare tutto quello che potrebbe rappresentare di antidemocratico nel nostro paese. L'Inghilterra, maestra nell'arte di piegare le tradizioni alle nuove esigenze, può continuare, grazie anche al sistema dei due partiti, a usare il suo sistema tradizionale e a cercare di ricavarne il meglio, nonostante gli evidenti inconvenienti; ma, se si decidesse un giorno a lasciarlo per la proporzio-

nale, non tornerebbe certo più indietro. Comunque, anche il collegio uninominale è indubbiamente una diminuzione di democrazia molto meno grave dell'alterazione artificiosa che si propone al nostro esame con la legge che ci prepariamo a discutere. E dobbiamo discuterla nel quadro della tradizione storica del nostro paese, perché ad essa ci riferiamo quando noi parliamo di istituti democratici e di evoluzione costituzionale. E nel nostro paese, non vi è dubbio (ripeto: per comune consenso), la proporzionale ha rappresentato una conquista di democrazia, è entrata a far parte del patrimonio di democrazia del nostro paese e non può più esserne allontanata per un voto di maggioranza.

E in questo senso, onorevoli colleghi, io vorrei permettermi un brevissimo accenno al tema toccato stamane dall'onorevole Togliatti, quando egli richiamava la vostra attenzione sull'aggettivo « eguale » scritto nell'articolo 48 della nostra Costituzione. Io so che la polemica avversaria ha ripetuto a sazietà che quell'aggettivo « eguale » starebbe a significare che la nostra Costituzione non ammette il voto plurimo. Si è detto e ripetuto che i costituenti avrebbero voluto, scrivendo « voto eguale », escludere il voto plurimo.

Onorevoli colleghi, gli istituti costituzionali sono il frutto della tradizione, della storia di un determinato paese; sono legati alla storia di quel paese. Nella storia del nostro paese non vi è il voto plurimo, e noi costituenti non avevamo bisogno di polemizzare con i fantasmi. Nella formazione della Costituzione, fissando determinati diritti del cittadino e stabilendone le garanzie, noi avevamo chiaramente dinanzi ai nostri occhi quella che era stata la realtà italiana, la realtà soprattutto del tempo fascista, e polemizzavamo e ci premunivamo contro gli attentati che la democrazia aveva subito. Quando noi volevamo nella Costituzione la affermazione del diritto di sciopero, noi polemizzavamo con una legislazione che aveva soppresso questo diritto; quando noi scrivevamo nella Costituzione « voto eguale », noi polemizzavamo con una legislazione che, attraverso una legge molto simile alla vostra, aveva alterato la eguaglianza del voto in questa stessa direzione.

Noi non ci occupavamo di lontani fantasmi. Non andavamo a cercare cosa è scritto, per esempio, nella legge belga o di altri paesi: avevamo presente la vivente realtà italiana, conoscevamo la storia del nostro paese e sapevamo di quali lacrime grondasse

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

la nostra passata esperienza, di quale sangue grondasse la conquista della democrazia italiana di cui volevamo fissare i principi; e, contro il ritorno del passato, contro il ritorno della minaccia che ad un certo momento aveva soffocato tutta la nostra vita democratica, noi scrivevamo « voto eguale ».

Io ebbi l'onore, non per mio merito, di essere fra i relatori, dinanzi alla I Sotto-commissione. Scrisi allora, nella proposta di articolo che è divenuto poi l'articolo 48 della Costituzione, l'aggettivo « eguale » e spiegai nella relazione, che accompagnava questa mia proposta, che « eguale » vuol dire equivalente: equivalente, s'intende, nel senso che deve dare lo stesso risultato. Questo era del resto il significato attribuito dalla tradizione italiana, che « voto eguale » ha definito il voto fatto in base alla proporzionale.

Andate a rileggere quello che è forse il primo studio sulla legge proporzionale in Italia, studio uscito nel 1871, e che riprendeva gli argomenti dell'Associazione riformista di Ginevra, fondata nel 1865. L'Associazione riformista (cioè di riforma del metodo elettorale in senso proporzionalista) di Ginevra nel suo programma aveva scritto questi principi: governo della maggioranza (e nessuno lo contesta); rappresentanza di tutti; gli elettori sono eguali (e, perciò, voto proporzionale).

E nel 1871 Francesco Genala, pubblicando in Italia un proprio studio sulla proporzionale, vi apponeva il seguente titolo: « Della libertà ed equivalenza dei suffragi nelle elezioni, ovvero della proporzionale rappresentanza delle maggioranze e minoranze ». Io ho ripreso da lui questo aggettivo « equivalente », che nella relazione scrivevo a fianco di « eguale ». E nel corso della sua trattazione scriveva il Genala: « Il quoziente è il solo e vero sistema che traduce in atto la libertà e l'« eguaglianza » del voto ».

Onorevoli colleghi, quando noi insieme facevamo la Costituzione, noi la facevamo sulla base della realtà, della storia del nostro paese: era intessuta delle nostre battaglie e della nostra esperienza, era il frutto della nostra lotta, ed era attraverso i nostri studi fatti su questa realtà che noi portavamo ciascuno il nostro modesto o non modesto contributo alla formazione di quella Carta e agli istituti consacrati in quella Carta, e, per questa via, alla democrazia del nostro paese.

Quando noi scrivevamo « voto eguale » volevamo dire, secondo la buona tradizione della nostra letteratura giuspubblicistica, voto

proporzionale; e non volevamo semplicemente combattere un voto plurimo che non è mai esistito nella nostra tradizione. Quando dicevamo democrazia per il nostro paese, ci riferivamo a istituti concreti in cui era articolata la vita democratica e fra i quali era in primo luogo l'istituto della proporzionale.

Per cui, onorevoli colleghi, il senso di tutta la Costituzione è questo, e chi volesse infrangerlo, negarlo, non tenerne conto per varare, ciò nonostante, la legge elettorale oggi in esame, veramente offenderebbe non solo le disposizioni che ho citato della Carta costituzionale, ma offenderebbe profondamente la sua più intima sostanza; distruggerebbe in ultima analisi quello che è un principio ricevuto, che è anzi la base della nostra Costituzione: la distinzione tra potere legislativo e potere costituente.

Ho detto che uno dei più importanti riferimenti, anzi il più importante riferimento, tra quelli citati nella mia pregiudiziale, è il riferimento all'articolo 138, che è l'articolo che disciplina le leggi di riforma della Costituzione. Esso dice che per riformare la Costituzione occorrono speciali leggi costituzionali approvate due volte, a distanza di tempo, e sottoponibili a *referendum* popolare prima della promulgazione, che cioè non entrino in vigore se prima non si sia esperito l'appello al popolo attraverso il *referendum* o non sia spirato inutilmente il termine perché l'appello al popolo sia richiesto.

Ma aggiunge il terzo comma che non si fa ricorso al *referendum*, che non è esperibile questo appello al popolo, se le due Assemblee hanno approvato la riforma della Costituzione con i due terzi dei voti.

Perché questa eccezione? Siamo qui di fronte alle leggi di maggiore gravità che siano possibili nel paese, perché sono leggi che modificano la Costituzione; leggi, cioè, che incidono sui diritti fondamentali dei cittadini, sui rapporti fra cittadini e Stato. Si è voluta avere, in questo caso, non soltanto una presunzione di quella consonanza fra la volontà dell'Assemblea e la volontà del corpo elettorale di cui ho parlato prima, ma si è voluta avere la certezza di questa consonanza: la Costituzione non si può riformare se non con il consenso del popolo.

Questo è il senso dell'articolo 138, questo è il senso dell'appello al popolo mediante *referendum* che precede la promulgazione della legge. E si è fatta l'eccezione dei due terzi, si è detto cioè che la legge non è più impugnabile mediante *referendum* quando abbia avuto il consenso dei due terzi dei membri

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

del Parlamento, perché si è ritenuto che in questo caso, di fronte a una maggioranza così altamente qualificata, questa coincidenza di volontà è da ritenersi certa. Non è possibile, cioè, che vi sia una divergenza così profonda fra la volontà del paese e la volontà dell'Assemblea che due terzi dell'Assemblea non corrispondano neppure alla maggioranza degli elettori. Se la modifica è approvata con la maggioranza del 51, del 55, del 60, del 65 per cento, è ancora esperibile, è ancora proponibile questo appello al popolo: la Costituzione vuole che questa coincidenza, normalmente presunta, sia espressa, sia verificata in questo caso. Ma si aggiunge: quando vi è il 66,66 per cento, quando cioè sono raggiunti i due terzi, allora non è possibile pensare che non vi sia coincidenza, allora evitiamo il *referendum*, passiamo alla promulgazione; perché la certezza, in questo caso, è acquisita di una rispondenza tra volontà dell'Assemblea e volontà del paese. « Si è ritenuto — scrive il Mortati nel suo trattato più volte citato — che il consenso sull'emendamento da parte di una larghissima frazione dei componenti il Parlamento, nella quale non potrebbero non essere rappresentati almeno dei nuclei della minoranza, assicuri dell'adesione di larghe masse della popolazione, si da far ritenere superfluo l'esperimento di apposita interpellazione del corpo elettorale ».

Onorevoli colleghi, e voi credete che la Costituzione avrebbe scritto questa norma se avesse pensato alla possibilità di una legge elettorale per cui il 50,1 per cento degli elettori diventa il 65 per cento dell'Assemblea? Voi pensate che la Costituzione avrebbe detto che il 66,66 per cento ci garantisce di questa assoluta coincidenza tra volontà dell'Assemblea e volontà del corpo elettorale se fosse stato pensabile che, in realtà, alla quasi totalità di quel 66,66 per cento dell'assemblea possa corrispondere solo il 50,1 per cento del corpo elettorale? Voi pensate che l'articolo 138 sarebbe stato scritto in questi termini, con queste proporzioni, e non sarebbe profondamente diverso, se il costituente avesse potuto pensare che si sarebbe verificata, di lì a poco, questa profonda alterazione del rapporto paese-assemblea, per cui basta un voto di più della metà degli elettori per portare in Parlamento quasi i due terzi necessari a modificare come si vuole la Costituzione?

Onorevoli colleghi, io ho inibito a me stesso di entrare in una polemica politica, mi sono autoprecluso gli argomenti politici: ho voluto

tenermi sul terreno strettamente giuridico. Non voglio, quindi, fare l'indagine sulle vostre intenzioni, non voglio richiamare qui gli infiniti accenni o le dichiarazioni aperte della volontà del partito di maggioranza di modificare la Costituzione. Ripeto, ciò appartiene alla polemica politica. Ma appartiene alla polemica giuridica stabilire che, qualunque siano le vostre intenzioni, il diritto fondamentale del paese non può essere sacrificato. Vogliate o no modificare la Costituzione attraverso la maggioranza di domani, vogliate modificarla in meglio o in peggio, questo non ci interessa in questa sede. Questa legge elettorale, ferendo profondamente il rapporto fra elettori ed eletti, uccide la garanzia dell'articolo 138 e fa in modo che una maggioranza semplice possa diventare una maggioranza qualificata, e fa in modo altresì che domani una maggioranza possa, contro il volere del corpo elettorale, modificare la Costituzione sottraendosi a quel giudizio di appello che la Costituzione aveva per questi casi espressamente previsto.

Onorevoli colleghi, sono sicuro che, quali che possano essere le vostre preoccupazioni politiche, non può esservi alcuno tra voi che non senta l'immensa gravità costituzionale di questa argomentazione. Non può esservi nessuno che taccia dinnanzi alla propria coscienza, anche se non vuol dirlo pubblicamente, le proprie perplessità di fronte a questa aperta, sfacciata violazione di una norma fondamentale che è scritta nella Costituzione a garanzia di tutti i cittadini e secondo cui non si può, con un voto di Parlamento, che può non rispondere alla volontà della maggioranza del paese, alterare i principi della Costituzione. Voi avete tanto sentito la potenza di questo argomento che avete eliminato cinque o dieci seggi per dire: noi non ci riserviamo i due terzi, lasciamo sempre alla minoranza più di un terzo; facendo finta di ignorare che la minoranza non è un solo partito ma vi sono minoranze di sinistra e di destra, le quali possono non coincidere nelle valutazioni delle eventuali modifiche della Costituzione; facendo finta di dimenticare che voi avete condotto, conducete e condurrete trattative con un partito almeno di questa opposizione di destra per cercare di condurlo nel carrozzone governativo; facendo finta, infine, di dimenticare l'esperienza della vita parlamentare del nostro paese, dove in passato il trasformismo fu la regola ed oggi fortunatamente l'eccezione, ma dove bastano poche di queste eccezioni per modificare questo rapporto e darvi quei due terzi, precisi, rotondi,

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

che la Costituzione richiede, affinché voi possiate domani far strame della Costituzione, per usare la parola di un vostro predecessore. I pochi seggi di differenza, onorevoli colleghi della maggioranza, rappresentano semplicemente una foglia di fico con cui voi cercate di coprire le parti vergognose della vostra legge, della vostra opera costituzionale. Ma questa ipocrita foglia di fico non può ingannare nessuno, anzi essa serve a mettere in rilievo la coscienza che voi avete dell'oltraggio che recate alla Carta suprema della nostra convivenza civile.

Questa legge, se dovesse essere approvata, rappresenterebbe una vera breccia nella nostra Costituzione. Lo so, la nostra Costituzione non è un edificio compiuto; noi, nell'Assemblea Costituente, abbiamo tirato su i muri maestri, ma non siamo ancora riusciti in questo primo Parlamento a fare quello che avremmo dovuto fare, cioè a dare un contenuto alla Costituzione allestendo anche i muri interni e l'interno arredamento e non semplicemente i muri maestri. Ma la nostra Costituzione, anche così com'è, anche se incompiuta, rappresenta sempre il solo possibile terreno d'incontro delle diverse correnti politiche e sociali del nostro paese. Come giustamente diceva stamani l'onorevole Togliatti, essa è il frutto di una lotta che noi abbiamo combattuto per distruggere un regime e per edificare un nuovo regime democratico. A questa lotta, in misura maggiore o minore, hanno concorso larghissimi strati del paese, l'immensa maggioranza del paese, che era concorde allora su quei principi fondamentali che insieme abbiamo scritto nella Costituzione. E questa Costituzione è ancora il cemento che unisce, che tiene insieme, che permette di discutere e di polemizzare, che consente alle diverse correnti politiche di manifestarsi, sia pure in aspro conflitto, ma tenute insieme da questo vincolo unitario.

La vostra legge elettorale, in quanto, attraverso questo trucco, annulla in realtà il potere costituente assorbendolo nel legislativo, in quanto cioè usurpa praticamente il potere costituente, mina le fondamenta del nostro sistema costituzionale; apre una prima breccia, ma una breccia attraverso la quale le vostre schiere di maggioranza di domani potrebbero entrare largamente, per buttare sossopra tutto quanto abbiamo scritto nella Costituzione e demolire tutto l'edificio della nostra vita costituzionale. E allora non si tratta soltanto di un fatto giuridico. Diceva giustamente stamane il collega Francesco De

Martino: « Vi è una parola latina che esprime questo comune vincolo giuridico e morale: *fides* ».

Quando voi, attraverso questa legge, cercate di usurpare dei poteri che non avete, quando voi aggiungete usurpazione ad usurpazione e cercate con un trucco di cifre di impossessarvi anche del potere costituente per fare quello che volete della Carta costituzionale, quando voi violate in questo modo i principi su cui poggia la nostra comune convivenza civile, voi violate profondamente questa *fides*. Voi non violate semplicemente i nostri principi giuridici, ma voi create una profonda frattura morale nel popolo italiano; voi riaprite quell'abisso morale che per due decenni ha diviso profondamente la gente di una stessa terra; voi riaprite quell'abisso morale che è costato all'Italia tragedie, lutti, lacrime e sangue, abisso che non si colma più con esperimenti pacifici, ma che purtroppo chiama altri abissi e fa precipitare il paese fino in fondo.

Onorevoli colleghi della maggioranza, sospesa al filo delle vostre decisioni, affidata alla vostra lealtà costituzionale non è semplicemente una legge elettorale, non è semplicemente una tecnica di scrutinio, direi che non è più semplicemente neppure il rispetto della Costituzione, ma la salvaguardia di questi principi di comune convivenza, la salvaguardia di questa *fides* che ci lega insieme ad uno stesso patto.

Cominciando questo mio discorso, io ho detto che mi sarei attenuto ad argomenti strettamente giuridici e che, parlando qui innanzi a voi, avrei dimenticato gli argomenti politici o storici per argomentare come avrei argomentato dinanzi ad una corte costituzionale. Ma non posso dimenticare, onorevoli colleghi, che innanzi a me non stanno i giudici supremi che la Costituzione ha istituito a salvaguardia di tutti e di cui voi ci avete defraudato; innanzi a noi sta un giudice politico, che dovrà pronunciare tra poco nel suo voto la sentenza su questi motivi di natura costituzionale.

Onorevoli colleghi, in questo modo, negandoci il nostro giudice naturale, la Corte costituzionale, obbligandoci a discutere soltanto in questa Assemblea la nostra controversia costituzionale, voi vi fate ad un tempo parte e giudice in questo conflitto. Valutate l'immensità della responsabilità che voi vi assumete. Ricordate che in questo momento voi non siete soltanto i rappresentanti di un partito, ma siete chiamati a pronunciare anche un giudizio di costituzionalità, perché

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

non vi è purtroppo — e non vi è per fatto vostro — l'organo che dovrebbe pronunciare.

La disciplina di gruppo, la disciplina di partito — che, come ho detto in principio, non troverebbe legittima cittadinanza nel supremo consesso dei giudici del nostro paese — non deve trovare legittima cittadinanza neppure dinanzi alla vostra coscienza quando si tratta di pronunciare su un principio di costituzionalità. Questo è il giudizio che noi vi affidiamo. Io, purtroppo, non mi faccio troppe illusioni su quello che sarà il vostro giudizio, ma una certezza mi sorregge: che sul vostro giudizio avremo l'appello al popolo e in ultima istanza il ricorso al tribunale insindacabile della storia. (*Vivissimi applausi all'estrema sinistra — Moltissime congratulazioni*).

**PRESIDENTE.** L'onorevole Ferrandi ha presentato il seguente ordine del giorno pregiudiziale:

« La Camera ritiene che il disegno di legge n. 2971 (Modifiche al testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati) è in contrasto con l'articolo 6 della Costituzione e con le norme dettate a tutela delle minoranze etniche nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5, e passa all'ordine del giorno ».

Ha facoltà di svolgerlo.

**FERRANDI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, io confido che al termine del mio dire avrò potuto dimostrare che con questa pregiudiziale (pregiudiziale da non confondersi, per nessun fine, con un comune ordine del giorno) intesa all'affermazione ed alla tutela dei diritti di minoranze etniche tratte a vivere nello Stato italiano, che anche con questa pregiudiziale l'opposizione sta compiendo un atto di patriottismo.

Il problema che la nostra pregiudiziale pone all'esame della Camera non viene di sorpresa, non solo perché la relazione di minoranza lo ha affrontato con incisiva chiarezza ma anche perché il disegno di legge — come vedremo subito — non ha potuto ignorarlo.

Problema politico e problema giuridico; questione che può essere affidata nella sua risoluzione ad un emendamento, ma altresì questione pregiudiziale; problema di duplice aspetto: politico e costituzionale.

Problema giuridico pregiudiziale, di carattere costituzionale, in funzione del quale noi dovremo esporre argomenti che in altro istante del nostro dibattito risorgeranno a sostenere un emendamento il cui esame non sarà precluso, qualunque sia per essere il voto dell'Assemblea sulla pregiudiziale ora in discussione.

Problema di sola opportunità, dice invece il Governo, come subito vedremo. Problema esclusivamente politico, secondo la relazione del ministro dell'interno. Problema invece, diciamo noi, anche costituzionale, perché sul piano della tutela dei diritti delle minoranze etniche, soprattutto ai fini della rappresentanza delle minoranze etniche nelle assemblee amministrative e nelle assemblee politiche, noi incontriamo precetti inequivocabili, insuperabili nella Carta costituzionale, e primo fra tutti l'articolo 6, il quale dice che la Repubblica tutela con apposite leggi i diritti delle minoranze etniche. E la legge elettorale è senza dubbio una delle leggi destinate a incidere sui diritti delle minoranze etniche.

Che la questione che noi definiamo pregiudiziale esistesse ed esista lo dimostra il disegno di legge al secondo comma del paragrafo primo dell'articolo unico, quando dispone che le liste della circoscrizione di Trento-Bolzano e le candidature della Valle d'Aosta sono ammesse al collegamento anche se non siano state presentate in altre circoscrizioni.

Dirò subito, per delimitare il campo del mio esame, che mi occuperò esclusivamente della posizione delle minoranze etniche che vivono nel territorio dell'ottava circoscrizione e, più precisamente, in provincia di Bolzano.

Questa norma eccezionale dimostra nel sistema stesso della legge che il problema non poteva non essere affrontato. Essa propone una soluzione per noi iniqua, tale da confermare, sotto questo aspetto, la iniquità di tutta la legge, il carattere sopraffattore e ricattatorio di tutta la legge.

Ma lo stesso Governo ha sentito il bisogno di proporre una soluzione. E perché l'ha proposta? L'ha proposta nell'intento di soddisfare, a modo suo, quello che il Governo non poteva non riconoscere essere il diritto di una minoranza etnica. Quindi l'ha proposta perché nella nostra Costituzione e nella nostra legislazione ha trovato ospitalità il principio di una determinata tutela delle minoranze etniche.

Del resto, la relazione del ministro dell'interno dichiara che questo è stato il motivo della disposizione speciale.

Leggiamo, infatti, nella relazione del ministro Scelba, che « si prevede l'eccezione per la lista della circoscrizione di Trento-Bolzano e per le candidature della Valle d'Aosta in considerazione della presenza nella prima di tali regioni di gruppi linguistici ai quali si è ritenuto opportuno consentire la possibilità di partecipare ai collegamenti ». Si è ritenuto

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

« opportuno »: e così di un precetto costituzionale si è fatto argomento e motivo di un ritenuto intervento legislativo per mera opportunità politica. Ma se l'onorevole ministro dell'interno confessa che questa norma è stata dettata per la protezione dei diritti di una minoranza etnica, egli non può contraddirci quando diciamo che questa norma va eventualmente definita come atto di pretesa ubbidienza al precetto costituzionale contenuto nell'articolo 6 della Costituzione e che come tale va esaminata, come tale va giudicata, come tale, diciamo noi, va respinta per essere sostituita con altra norma che meglio soddisfi secondo lo spirito e la lettera della Costituzione le esigenze e i diritti della minoranza etnica sudtirolese.

Abbiamo invocato l'articolo 6 della Costituzione. Che cosa è questo articolo 6? Donde deriva, da quali esigenze? Esso poteva forse essere ritenuto superfluo di fronte ad altre norme che elevano la Costituzione del nostro paese ad un piano di civiltà democratica: per esempio l'articolo 3, che stabiliva di già l'eguaglianza di tutti i cittadini nonostante qualsiasi diversità di razza, di lingua, di religione e di opinione politica. Tuttavia questo articolo 6 fu posto nella Carta costituzionale a seguito di un dibattito che fu e resta tuttora molto significativo per interpretarne la finalità, l'ampiezza, e la natura, che ne fa uno dei principi basilari della nostra Costituzione. Esso era nel progetto, e derivò da una iniziativa dell'onorevole Codignola.

Nella seduta del 1° luglio 1947 l'onorevole Codignola proponeva una norma che doveva essere l'articolo 108-bis del progetto, vale a dire un articolo aggiuntivo a quell'articolo 108 che nel testo definitivo è diventato l'articolo 131. E invocava egli che, a distinguere l'autonomia da concedersi alla provincia di Trento e quella da concedersi alla provincia di Bolzano, fosse stabilito, se non sostituito, il principio della protezione delle minoranze etniche.

L'argomento, come ricorderanno i colleghi che appartennero all'Assemblea Costituente, era di troppa importanza perché potesse una norma di quella natura venir collocata nel titolo V, tra quelle che disciplinavano i sorgenti istituti regionalistici. Fu accolta l'istanza, se ne riconobbe la legittimità, si soddisfò l'esigenza di una solenne promessa, di un impegno irrevocabile di tutela delle minoranze etniche, ma la norma stessa divenne l'articolo 6 e fu posta tra i « principi fondamentali » della Carta, quasi raccogliendo nella sua lettera in una felice sintesi le

lontane, originarie, invano tentate impostazioni di una politica democratica in Alto Adige: politica respinta poi dal fascismo e infine ripresa negli accordi internazionali del secondo dopoguerra e nelle leggi italiane sulla bilinguità, sulle riopzioni, sulla scuola tedesca e, in genere, sulla tutela dei diritti culturali, linguistici, etnici della popolazione sudtirolese.

Si poneva così una piattaforma alla risoluzione di un problema che continua ad esser vivo e grave nella vita del paese: il problema della convivenza tra gli italiani dell'Alto Adige e il grosso gruppo etnico tedesco-autocotono. È spenta ormai in un passato irrevocabile la polemica di cui nel 1918 si fece vessillifero Leonida Bissolati. Nessuno può discutere ormai dell'appartenenza dell'Alto Adige all'Italia, ma il problema della coesistenza dei gruppi etnici diversi, fallita la politica del fascismo, si imposta ora e va risolto alla luce e secondo le direttive dell'articolo 6 della Costituzione.

Onorevoli colleghi, quando si vuole raggiungere la soluzione definitiva di un problema che non è peranco definitivamente risolto, e soprattutto quando si pretende di impostare il problema della coesistenza dei gruppi etnici nell'Alto Adige come un problema di superamento della divisione etnica, noi non possiamo fare a meno di guardare all'impegno che la Repubblica italiana ha preso con l'articolo 6 della sua Costituzione e di considerarlo come una premessa insuperabile, come un precetto imperativo. E, se stamane il collega Francesco De Martino ha potuto dimostrare come questa legge elettorale sia in contrasto con le leggi costituzionali che disciplinano la vita autonomistica della Sicilia e della Sardegna, a me è facile dimostrare come ancora più stridente sia il contrasto che il disegno di legge crea nei riflessi dello statuto del Trentino-Alto Adige appunto per quella che fu ed è la finalità suprema ed immanente dell'autonomia di quella regione. Fu bene, fu male riunire le due province di Trento e di Bolzano in una sola regione? Era da seguire il diverso suggerimento di Cesare Battisti oppure fu opera opportuna cercare, attraverso l'unione delle due province, l'unità economica, sociale, politica delle due popolazioni? Non è questo il problema in discussione; la regione è come è, con il suo carattere e il suo statuto; ma in quel suo statuto l'articolo 6 della Costituzione ha trovato vita, ha trovato applicazione attraverso norme che dimostrano come sia vero che, se il sistema della rappresentanza proporzionale è sancito nello spirito e nella

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

lettera della Costituzione, se è vero quanto, illustrando le altre pregiudiziali, è stato dimostrato — e gli onorevoli Togliatti e Basso hanno dimostrato oggi all'Assemblea: che la proporzionale è nella Costituzione repubblicana una conquista irreversibile per tutto il paese — non vi è dubbio che il sistema proporzionale è obbligatorio, per la tutela delle minoranze etniche dell'Alto Adige, in ogni istanza, per ogni assemblea legislativa, amministrativa, nazionale e locale.

L'articolo 19 dello statuto regionale per il Trentino-Alto Adige, emanato con la legge costituzionale numero 5 del 26 febbraio 1948, stabilisce che il consiglio regionale è eletto con sistema proporzionale e a suffragio universale diretto.

E l'articolo 54 dello stesso statuto obbedisce, conferma, amplifica questo principio, che non è se non il riflesso, l'applicazione dell'articolo 6 della Costituzione, stabilendo che nell'ordinamento degli enti locali sono stabilite le norme atte ad assicurare la rappresentanza proporzionale dei gruppi linguistici.

E, badate: in coerenza con il principio accolto dalla Costituzione, e cioè con l'impegno assunto dalla Repubblica nella solenne parola dell'articolo 6 della Carta costituzionale, in coerenza con le norme dell'altra legge costituzionale formante lo statuto del Trentino-Alto Adige, voi avete visto potere legislativo nazionale e legislazione regionale, nel campo della legge elettorale comunale, creare qualche cosa che i sistemi elettorali amministrativi non hanno mai conosciuto nel nostro paese.

Infatti, mentre voi imponevate ai comuni italiani la vostra legge maggioritaria e, per i comuni con popolazione superiore ai diecimila abitanti, anticipavate quella che oggi, più complicata e più iniqua, dovrebbe diventare la legge elettorale politica per la nomina di questa Assemblea, mantenendo quel sistema maggioritario che nel nostro paese è sempre stato adottato per l'elezione degli amministratori dei piccoli comuni, ben altro è stato fatto per l'Alto Adige. Con una legge nazionale, legge cornice, emanata per i poteri di intervento dello Stato in base all'articolo 5 dello statuto della regione, veniva stabilito che per le elezioni comunali in provincia di Bolzano si seguisse il sistema della proporzionale pura, senza esclusione di alcun comune, qualunque fosse il numero dei suoi abitanti. E il principio in tal modo stabilito fu poi pienamente accolto nella legge regionale che emanò le norme di attuazione della legge

nazionale. Per tal modo, nella primavera del 1952, le elezioni amministrative in tutti i comuni della provincia altoatesina si sono fatte col sistema proporzionale.

Il che significa che fino a questo momento l'articolo 6 della Carta costituzionale della Repubblica è stato interpretato (né altrimenti poteva essere interpretato) in questo senso: che cioè la minoranza etnica abbia, come tale, il diritto, che automaticamente si estende alla popolazione altoatesina di lingua italiana, di una rappresentanza nei comuni, nella provincia, nella regione, proporzionale al numero degli elettori.

Onorevole ministro dell'interno, è stato chiesto stamane dall'onorevole Francesco De Martino come poteva essere superata questa grottesca contraddizione che già si rende tale per quel che riguarda i rapporti tra la legge elettorale in discussione e gli statuti autonomistici della Sardegna e della Sicilia. Orbene, come potrà simile grottesca ed iniqua contraddizione essere negata, se si debba per di più mantenere fede, oltretutto ai principi informativi delle varie autonomie speciali, anche all'impegno, in sede regionale, già soddisfatto, di rispettare, con la garanzia della loro rappresentanza proporzionale, i diritti delle minoranze etniche protette da speciali norme della Carta costituzionale, e debba il gruppo etnico tedesco essere rappresentato proporzionalmente nel consiglio regionale e, invece, non abbia tale garanzia per quanto riguarda la sua rappresentanza nel Parlamento nazionale? Per quale motivo potrà concepirsi una contraddizione di questa natura, se unica è la norma della Costituzione, e se la tutela delle minoranze è statuita come un obbligo che non conosce discriminazioni tra consiglio regionale (o provinciale o comunale) e Parlamento nazionale? Non so quali potranno essere gli argomenti della maggioranza della Commissione, che ha taciuto su questo problema così vivo e così palpitante.

Bisognerebbe che dimostraste che la legge elettorale in discussione, per altre vie diverse da quelle del sistema proporzionale, giunge a tutelare egualmente quel diritto di rappresentanza in proporzione dei propri elettori che la Costituzione riconosce (ed è fuori di dubbio) alla minoranza etnica. Se mai fosse vero che la Costituzione non garantisse il diritto alla rappresentanza proporzionale delle varie correnti politiche nelle quali si differenzia il popolo italiano, voi dovrete tuttavia ammettere la necessità della rappresentanza proporzionale almeno per le

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

minoranze etniche, qualora non vogliate negare la specifica tutela a loro favore stabilita dalla Costituzione.

E invero basteranno pochi rilievi per dimostrare come il disegno di legge che avete presentato alla Camera vulneri e calpesti i diritti della minoranza etnica.

Per l'articolo 56 della Costituzione si elegge un deputato ogni 80 mila abitanti o frazione superiore ai 40 mila. Io resto nel tema, altri avrà facile modo per dimostrare come siano coerenti alla realtà le opinioni espresse nella relazione di minoranza intese a rendere chiaro che questo principio è negato dal disegno di legge in confronto e in danno di tutta la popolazione italiana; ma certo si è, onorevoli colleghi, che il disegno di legge distrugge per la minoranza etnica la garanzia della elezione di un proprio rappresentante ogni 80 mila abitanti e, per la residua frazione, superiore ai 40 mila.

E basterebbe già questo per giustificare sul piano della pregiudiziale la nostra istanza che non si proceda all'esame della legge; basterebbe già questo, se voi non mi rispondete che la minoranza etnica ha la possibilità di eludere questo anticostituzionale sopruso, in virtù della concessione che dall'alto del vostro potere voi fate ad un determinato partito o a determinati partiti sud-tirolesi di collegare le loro liste con quelle del vostro partito. Perché, voi dite, non solo una rappresentanza in proporzione dei suoi elettori, ma una rappresentanza ancora maggiore avrà il gruppo etnico tedesco dell'Alto Adige; e vi ringrazi la minoranza etnica, benefattori suoi quali voi vi dichiarate nella vostra relazione. Siete invece i ricattatori della minoranza etnica, perché quando voi dobbiate riconoscere che all'infuori del collegamento che non vi è possibilità per la minoranza etnica di ottenere la rappresentanza proporzionale che la Costituzione le garantisce, voi imponete ai sud-tirolesi un dilemma sovrappartore e liberticida, anticostituzionale: o l'apparentamento con voi, o il sacrificio di quella tutela del loro diritto che sul piano elettorale non può che prodursi nella rappresentanza proporzionale. Secondo voi, basta che i sud-tirolesi possano collegare le liste dei loro candidati con quelle del gruppo di maggioranza, assumendo posizioni politiche che possono e non possono rispondere ai loro sentimenti e alle loro aspirazioni (e se rispondono ai loro sentimenti e alle loro aspirazioni, ciò è dovuto a coincidenza puramente occasionale e transeunte): ma questa

è l'antitesi del principio di tutela dei diritti fondamentali di una minoranza etnica in un paese democratico.

E poi, il collegamento è un diritto, il collegamento non può essere mai un obbligo né per una parte, né per l'altra. Voi riconoscete questo diritto genericamente, ma se domani, per un motivo o per l'altro, onorevoli colleghi della democrazia cristiana, il vostro partito rifiutasse il collegamento con un partito sud-tirolese, chi è che potrebbe permettere al partito sud-tirolese, meglio, ai partiti sud-tirolesi, l'esercizio di quel diritto? Stiamo discutendo una pregiudiziale. Vogliamo restringere più che si può, senza contaminazioni tra argomenti giuridici e argomenti politici, il nostro dibattito. Voi potrete anche ritenervi sicuri del loro consenso e promettere, oggi, il vostro consenso a una loro richiesta di apparentamento. Ma questo riguarda eventualmente una situazione politica attuale, di fronte al partito sud-tirolese unico che oggi ha i suoi rappresentanti in questa Assemblea, ma non incide sul problema giuridico e costituzionale. Perché, oltre a tutto, non si tratta di proteggere determinate liste o un determinato partito, ma si tratta di tutelare, secondo il precetto della Costituzione, tutta una minoranza etnica.

Ma se, onorevoli colleghi della maggioranza, in Alto Adige venisse presentata una sola lista di sud-tirolesi, e quella fosse una lista comunista, socialista, antidemocratica, dove andrebbe a finire il vostro consenso, e quindi la facoltà, la concessione che voi avete benignamente elargito, permettendo che le candidature della valle d'Aosta e le liste dei candidati che si presentano nella circoscrizione VIII si colleghino con altre, anche se non siano state presentate con lo stesso simbolo in altre cinque circoscrizioni? Potrebbero collegarsi coi partiti di minoranza; ma allora dove andrebbe a finire il diritto di rappresentanza proporzionale dei sud-tirolesi?

E d'altronde questo ricatto che voi ponete alla minoranza etnica, al suo partito, ai suoi partiti (io voglio ignorare in questo momento quale sia il partito o quali siano i partiti che rappresentano nelle assemblee amministrative e in questa assemblea politica la popolazione di lingua tedesca dell'Alto Adige), quando voi ponete alla minoranza etnica e ai suoi partiti questo dilemma, vi rendete bene conto che tra le altre possibilità, vi è anche la seguente? Non quella che il gruppo al quale si sia collegata la lista sud-tirolese non raggiunga il 50,1 per cento, per il qual caso riprenderebbe vigore il si-

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

stema proporzionale, ma il caso che nessuno può escludere, in teoria, che il 50,1 per cento lo raggiunga il gruppo avversario a quello cui si fosse collegata la lista sud-tirolese.

Dove va a finire allora il diritto, costituzionalmente stabilito per la minoranza etnica, ad una tutela anche e soprattutto nella rappresentanza politica? E se, per ragioni di propria dignità, e se per ragioni di avversione alla vostra politica, se per dissensi con l'uno o con l'altro partito vostro alleato, il partito o i partiti sud-tirolesi non si volessero collegare con voi, allora dovrebbero rinunciare a quello che spetta a loro come cittadini appartenenti a un gruppo etnico minoritario. Questo è il punto.

Non corra qualcuno a fare il parallelo dicendo che sono cittadini uguali a tutti gli altri. Se vi è qualche cosa a cui non dobbiamo rinunciare è proprio questo pregio, questa nobiltà, questo momento altissimo nel senso democratico, questo punto massimo di progresso al quale giunge la nostra Carta costituzionale nello stabilire per le minoranze etniche una determinata tutela, diversa, maggiore, distinta comunque da quella cui hanno diritto i cittadini di lingua italiana. Essi hanno, come tedeschi, il diritto alla rappresentanza proporzionale.

Voi dite: vi daremo di più se sarete nostri alleati. Ma se essi vi rispondono: non vogliamo essere vostri alleati? Per questo sarà sacrificato il principio dettato dalla Costituzione?

Vi è una sopraffazione ugualmente grave. La sopraffazione sta in questo: che il vostro disegno di legge, ulteriore anello di una politica purtroppo seguita dal vostro partito nella provincia di Bolzano, consacra, dimostra, consolida, rende definitiva la vostra tendenza a costringere i cittadini di lingua tedesca a riunirsi in un partito unico a base razziale etnica, soffocando nel loro gruppo etnico le istanze sociali, la voce degli interessi di classe, la diversità delle ideologie, delle aspirazioni, degli intenti politici. (*Applausi all'estrema sinistra*).

L'articolo 49 della Costituzione dovremo pur renderlo operante anche per una minoranza etnica: « Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con un metodo democratico a determinare la politica nazionale ».

In un paese a democrazia parlamentare, in un regime rappresentativo, tutti i partiti devono impiegare gran parte della loro azione per allargare più che possono la loro rappresentanza nelle assemblee nazionali, nella Camera dei deputati, nel Senato.

Come, in un regime parlamentare, può un partito concorrere a determinare la politica nazionale, con quali mezzi più validi se non attraverso la propria più numerosa possibile rappresentanza nelle assemblee legislative? Di quale rappresentanza qui si tratta? Della rappresentanza dei sud-tirolesi come tali? Sì, ma non solo di questa. Bisogna che i sud-tirolesi giungano a ottenere la rappresentanza delle varie correnti, sociali e politiche, che si agitano nel loro gruppo, correnti oggi soffocate da una situazione che, lo vogliate o non, finirà e finirà per opera nostra.

Bisogna che i cittadini di lingua tedesca possano far rappresentare, alle assemblee nazionali, quando siano in grado di esprimerli, i loro interessi differenziati classisticamente, socialmente, politicamente. Voi dite invece ai sud-tirolesi che se vogliono avere ancora tre deputati, quali hanno oggi, o quattro come sembra promettere la vostra legge (secondo altri calcoli la vostra legge li priverebbe di un deputato anche se fossero collegati con voi, fermi restando i risultati elettorali apprezzabili oggi per fare delle previsioni), se, cioè, non vogliono vedere falciata la loro rappresentanza parlamentare, devono collegarsi con voi; ma dite implicitamente anche un'altra cosa: se volete comunque difendervi, dovete essere un partito solo. E in questa maniera voi commettete un delitto di lesa patria, voi combattete gli interessi dello Stato italiano, gli interessi della nazione italiana.

Vedete, vi è una diversità fondamentale fra la nostra e la vostra politica. Fino a questo momento ho cercato di evitare qualsiasi contaminazione, nel mio discorso, fra gli argomenti di intonazione, e di ispirazione esclusivamente pregiudiziale e gli argomenti politici, che tuttavia sono validamente richiamabili anche in funzione della pregiudiziale che io discuto.

Ecco: noi abbiamo una finalità davanti a noi stessi, che sentiamo come un apostolato, del quale siamo fieri, tanto più fieri in quanto soli, noi dell'estrema sinistra: la finalità di politicizzare il gruppo etnico tedesco.

Voi volete, invece, oggi, con un nuovo mezzo di pressione, costringere i tedeschi, come dicevo prima, a soffocare nel seno del loro gruppo le istanze sociali e le divisioni politiche, ed a mantenersi stretti in un partito, l'esistenza stessa del quale significa l'istanza di eternare la divisione etnica fra il gruppo italiano e il gruppo tedesco. (*Commenti al centro e a destra*).

Signori, la storia è maestra della vita, ma spesso è muta per troppi cervelli e per

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

troppe coscienze, anche se si tratti di una storia relativamente recente, o anche se si tratti di una storia molto recente, piena di esperienze terribili. Io direi che nelle vicende politiche dell'Alto Adige si rispecchia un po' il travaglio che ha caratterizzato la crisi italiana dal 1918 al 1945.

— Oggi, noi siamo in grado di invocare non solo una determinata politica, ma leggi determinate, diverse da quella che voi proponete, in nome di un principio costituzionale quale è quello fissato nell'articolo 6 della Costituzione e che attende — e che avrà — i suoi sviluppi, vogliate o non vogliate, in un domani prossimo o lontano. Noi miriamo al raggiungimento di una meta, ma partiamo da una piattaforma costituzionale che fu tentata e che fu raggiunta a prezzo di errori, di colpe, di sventure e di sangue.

Nessuno dimentica quello che fu il tentativo dello Stato monarchico costituzionale alla fine dell'altra guerra, per risolvere i problemi della convivenza dei gruppi etnici in provincia di Bolzano; tentativo legato in gran parte al nome di Credaro, tentativo incerto, come incerta era la coscienza degli italiani, assente e lontana dai problemi di quella terra; incerto anche perché non vi era una classe dirigente che potesse aprire gli occhi di fronte a quelle che, allora come oggi, erano le uniche strade per la soluzione del grave, dell'angoscioso problema.

Non poteva, la classe dirigente di allora, indicare la strada del superamento della divisione etnica. Onorevoli colleghi, è una meta difficile a raggiungersi; comunque non speditamente raggiungibile. Siamo i primi a riconoscerlo. Ma non poteva di certo farlo la classe dirigente di allora, non tanto per l'euforia nazionalistica della vittoria, non tanto per il ciarpame, il contorno, le frange retoriche che si attaccavano alle gloriose bandiere italiane vittoriose a Vittorio Veneto e sulle balze del Trentino, quanto soprattutto perché quella classe dirigente già aveva nel cuore il tradimento delle proprie istituzioni.

Essa non poté vedere con coerenza democratica i problemi dell'Alto Adige, come non poté vedere i problemi delle altre regioni italiane, perché premuta, impaurita dalla pressione delle masse popolari che rivendicavano i loro diritti e l'adempimento delle promesse udite durante la guerra. Essa tramava, invece, la distruzione della sua democrazia, del suo Parlamento, degli strumenti della sua civiltà democratica. Aspettava un braccio secolare e lo trovò nel fascismo. E la prima

apparizione autentica dello Stato italiano nelle strade dell'Alto Adige fu una anticipazione della marcia su Roma, e i sud-tirolesi conobbero l'Italia e gli italiani sotto la camicia nera.

E i vent'anni che seguirono furono adeguati a quel che l'Italia tutta soffersse. E, la più stupida politica che profondeva miliardi e nel contempo mortificava i diritti naturali della popolazione sud-tirolese impedendo persino l'insegnamento privato della lingua tedesca, doveva sfociare non a danno dei signori prefetti, patroni della legge sulle opzioni, dei politici e dei tecnici della legge del 1939, ma a danno dei cittadini di lingua italiana. Quella politica non poteva non sfociare nell'8 settembre, che fu a Bolzano l'anticipazione più cruenta, più tremenda delle sofferenze che si sono poi verificate in tutte le altre province italiane, delle sofferenze che ha dovuto subire anch'essa, la provincia di Bolzano; fino a quando con il 25 aprile del 1945 si concluse il sacrificio degli incolpevoli, e il sangue degli operai della zona industriale bagnò la terra di Bolzano, mentre i gerarchi della burocrazia, autrice di quei capolavori che furono in Alto Adige la politica del ventennio e gli accordi del 1939, ancora brillano quasi senza eccezione a posti eminentissimi nell'organizzazione burocratica dello Stato, essi che, in quei tragici tempi, si erano ritirati a Roma lasciando i cittadini di lingua italiana allo sbaraglio, alla mercé della reazione dei tedeschi, che non conobbe confini né conobbe misericordie.

Ora, noi pensiamo che dopo gli agnosticismi, che si possono riassumere nel nome del regime Credaro, dopo il fascismo, dopo il periodo della annessione nazista, sia venuto il momento per cercare ad ogni occasione di evitare il pericolo di un altro 8 settembre, di altri venti mesi di spietate vendette.

Pensiamo cioè che sia venuto il momento, signori del Governo, onorevoli colleghi della maggioranza, di evitare che si diano motivi o pretesti al riformarsi di situazioni spirituali di rancore e a sensi di rinvincita.

Perciò noi denunciavamo come infausta la vostra politica che trova un momento essenziale e decisivo in questo disegno di legge; politica rivolta, soprattutto con questo disegno di legge, a costringere i tedeschi a rimanere stretti in un solo partito, senza differenziazioni sociali e ideologiche.

Ecco la vostra politica (mi sia concessa questa parentesi): voi in Alto Adige tentate di contrapporre un monopolio ad un monopolio, e vi serve che di fronte vi sia il monopolio

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

del partito unico tedesco; voi tentate in Alto Adige, in concorrenza con i fascisti e con altri partiti, di essere su un piano nazionalistico i monopolizzatori della popolazione di lingua italiana. In questi giorni le mura delle case di Bolzano sono tappezzate di manifesti, nei quali è scritto — a Bolzano le elezioni non sono finite; domenica si eleggerà il consiglio comunale — che votare per la democrazia cristiana significa votare per l'Italia.

La situazione dell'Alto Adige sarà risolta e superata, il problema sarà definito nell'interesse dello Stato italiano soltanto quando non vi siano partiti in lotta che si arroghino di essere rappresentanti dell'Italia, contro i tedeschi che dovrebbero rappresentare l'anti-Italia.

È per questo che noi deploriamo l'errore enorme che voi commettete, stringendo al collo del partito o dei partiti sud-tirolesi il cappio del vostro dilemma: o vi apparesentate con noi o finirete tra coloro che vedranno eletti i propri rappresentanti in base al quoziente di minoranza.

È per questo che noi qui, onorevoli colleghi della maggioranza, vi diciamo che la fedeltà al precetto costituzionale è un dovere non solo verso la democrazia, ma, per quel che riguarda l'argomento di questa pregiudiziale, verso il paese.

Quando sarà che il problema dell'Alto Adige non presenterà gli aspetti che tuttora presenta, pieni di pericoli? A questo giungeremo quando sul piano sociale la situazione sarà affrontata e superata.

Voi, che alimentate le premesse perché i sud-tirolesi si stringano in un partito unico, caratterizzato soltanto dalla pregiudiziale etnica, voi, signori del Governo e colleghi della maggioranza, non fate che condurre anche in questo momento quella stessa politica che vi lega in matrimoni, alle volte con poca stima e sempre senza amore, col partito unico di lingua tedesca nel governo regionale. È la politica che poi si risolve in un sistema di dispetti, di gelosie, di rivalità, in una serie continua di compromessi e di *do ut des* sui quali inchiodate la vita di quella regione; e quel modo di essere della vita regionale oggi sarebbe rinsaldato e reso definitivo da questa legge elettorale.

Voi non capite come, per superare la divisione etnica, bisogna invece suscitare e potenziare delle voci più forti della pregiudiziale etnica nel seno stesso della gente di lingua tedesca. Voi non sentite come in Alto Adige l'interesse dello Stato italiano si servirà soltanto quando, attraverso una politica con-

traria alla vostra, noi avremo fatto raggiungere la coscienza unitaria di classe ai lavoratori tedeschi e ai lavoratori italiani. (*Applausi all'estrema sinistra*). Allora soltanto, inalienabile ed intangibile restando la difesa dei diritti etnici, culturali, linguistici del gruppo tedesco, non vi saranno più i pericoli che oggi questa legge elettorale potenzia.

Ed a giustificare una legge di questa natura è vano il dire (come faceva il Presidente del Consiglio in un suo recente discorso pronunciato a Bolzano) che i gruppi etnici si contrappongono sul piano sociale in questo modo: da una parte, il gruppo etnico tedesco, rappresentante il capitalismo altoatesino; dall'altra parte il gruppo etnico italiano, rappresentante il proletariato altoatesino.

Nel gruppo etnico italiano vi è una maggioranza operaia e vi sono padroni che, per spirito di classe retrivo, cieco e sordo ad ogni istanza sociale, non hanno nulla da invidiare ai padroni di lingua tedesca; ed è altrettanto vero che nel gruppo etnico tedesco vi sono lavoratori di ogni categoria e ceti, oggi ossessionati dal timore che i loro diritti etnici vengano traditi, e che domani noi libereremo da questa schiavitù spirituale per condurli e alla fiducia verso uno Stato italiano fedele alla sua Costituzione, e alla consapevolezza dei loro interesse classisti.

In sostanza e in conclusione, la norma che concede alle liste della circoscrizione VIII il collegamento anche all'infuori delle premesse richieste per le liste delle altre circoscrizioni, non solo è insufficiente ed inoperante, ma è anche contraria agli articoli 6 e 49 della Carta costituzionale.

Domandiamo giustizia. Domandiamo il riconoscimento del vostro errore. Io non avevo il compito di affrontare i problemi pregiudiziali che sono stati trattati da altri, ma non mi si chieda (come mi chiedeva poco fa un collega democristiano) se per caso i socialisti e i comunisti in provincia di Bolzano siano diventati una minoranza etnica. Noi non siamo diventati una minoranza etnica. Però, mentre voi impostate la vostra politica sull'antitesi fra italiani e tedeschi, noi diciamo che i nostri partiti e le nostre organizzazioni sindacali pongono la loro candidatura alla rappresentanza dei lavoratori tedeschi, ed arriveranno, quando che sia, ad avere la rappresentanza dei lavoratori tedeschi. Noi siamo dunque legittimati, senza poter soffrire accuse di invadenza o di accaparramento di motivi di opposizioni che dovrebbero essere esclusivi di altri, a proporre questa pregiudiziale.

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

So che i fascisti di ieri e di oggi, quelli dichiarati e quelli non dichiarati, e quelli che hanno bisogno di pensare e di parlare soltanto della torre di Druso e delle aquile romane, per giustificare i diritti dell'Italia in Alto Adige, so che di fronte alle nostre parole sogghignano; so che sorridono anche i capi del partito unico di lingua tedesca, che attualmente ha la sua rappresentanza nelle assemblee della regione e qui dentro. Non si illudano costoro: ostacoli anche maggiori di quelli della situazione altoatesina il socialismo ha superato, e il socialismo passerà anche in Alto Adige: la virtù della pazienza e la tenacia ci garantiscono di arrivare, per l'interesse della popolazione italiana, per l'interesse della popolazione tedesca.

Ed ho finito, signor Presidente, onorevoli colleghi, rimanendo nel tema, come dovevo fare. So che un emendamento è stato presentato sulla questione; se non lo fosse stato, lo avremmo proposto noi in caso di reiezione della pregiudiziale.

E se respingerete la pregiudiziale, noi vi obbligheremo a votare nel merito, per vedere se veramente intendete sopraffare (con il consenso o senza il consenso dei dirigenti del partito di lingua tedesca rappresentato in questa Camera, non c'importa) le minoranze etniche di lingua tedesca che vivono in provincia di Bolzano.

Risponderete, anche sul piano di questo problema, quello che crederete. Non amo i fiori sulla mannaia, e nemmeno mi piacciono le invocazioni che vengono fatte con la certezza che saranno respinte. Alla coscienza di molti singoli può rivolgersi il nostro appello; a chi ha presentato questo disegno di legge, ai dirigenti della democrazia cristiana, ormai più.

Sappiamo però che dobbiamo fare quello che è il nostro dovere, e lo abbiamo compiuto.

E se le pregiudiziali che sono state svolte fino a questo momento erano tutte indirizzate alla difesa della Carta costituzionale e della democrazia, questa nostra ultima pregiudiziale è anch'essa giustificata dal precetto della Costituzione, e viene qui riaffermata e sostenuta al servizio della nazione. (*Applausi all'estrema sinistra — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È così esaurito lo svolgimento della questione pregiudiziale.

MORO ALDO. Chiedo di parlare contro.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MORO ALDO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, toccano a me questa sera, per le condizioni di salute dell'onorevole Giuseppe Bettiol, al quale, a nome del mio gruppo, invio un affettuoso augurale saluto, l'onore

e l'onere di parlare contro le pregiudiziali di carattere costituzionale, o meglio contro l'articolata pregiudiziale di carattere costituzionale avanzata finora dai colleghi dell'estrema sinistra attraverso quattro autorevoli oratori.

Compito questo difficile per la vastità ed importanza dei temi che sono stati trattati in questa giornata, nel corso di un dibattito che ha avuto un tono elevato e sereno, in tutto degno del Parlamento italiano.

E questa difficoltà mi conferma nella opinione circa la inopportunità di proporre in sede di pregiudiziale argomenti di questa natura che toccano nel profondo la legge in discussione. Del resto, questa mia opinione circa la impossibilità di discutere in sede pregiudiziale siffatti argomenti non è isolata: sono in ciò autorevolmente confortato dal parere dell'onorevole Terracini, il quale, occupandosi al Senato della Repubblica della pregiudiziale di incostituzionalità opposta dal senatore Franzo contro la legge per la repressione dei movimenti neofascisti, così si esprimeva:

« Parlare contro la pregiudiziale non vuol dire parlare contro il diritto di parola, e in questo momento non vuol neanche dire parlare a favore della legge. Ma devo fare una considerazione: il senatore Franzo ha parlato abbastanza a lungo — ed era suo diritto — per svolgere una parte delle sue considerazioni che egli ritiene siano a dimostrare la incostituzionalità della legge. Ma il fatto stesso che egli abbia parlato così a lungo dimostra che, per sostenere la tesi o per controbatterla, di fatto è necessario entrare nel merito. Mi pare dunque che accogliere la pregiudiziale vorrebbe dire privare tutti noi della facoltà e del diritto di esprimere il nostro giudizio sulla legge e sui problemi gravissimi che essa coinvolge ». E in realtà questa è la situazione. Sono certo che molti degli argomenti addotti oggi, che non sono del resto tutti di stretto carattere giuridico costituzionale, saranno ancora oggetto di dibattito approfondito nel corso della discussione generale della legge.

Si tratta infatti di problemi che coinvolgono il merito della legge e la risoluzione dei quali meglio si sarebbe potuta avere attraverso la valutazione della legge nel suo complesso, attraverso quindi la votazione circa il passaggio agli articoli e in concreto l'esame dei singoli articoli della legge.

Con questa riserva, che serve anche a giustificare di fronte agli onorevoli colleghi la frammentarietà e, credo, la insufficienza

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

della mia risposta a discorsi che si sono svolti nell'ambito di questa stessa seduta, io cercherò di ribattere nel modo migliore, secondo la mia convinzione, gli argomenti addotti per sostenere la incostituzionalità dai nostri colleghi dell'estrema sinistra.

Io ho ascoltato con molto interesse le argomentazioni dell'onorevole Togliatti e dell'onorevole Basso, soprattutto quelle che hanno toccato non già punti marginali, ma punti essenziali di questa discussione e ho notato nei loro interventi calore, passione e una grande preoccupazione di assicurare l'attuazione dei principi fondamentali di democrazia e di libertà così come sono sanciti nel nostro ordinamento costituzionale. Ora io non voglio personalmente sollevare dubbi circa la sincerità delle intenzioni di questi autorevoli colleghi. Ma debbo dire che il valore degli argomenti addotti dai colleghi di estrema sinistra sarebbe maggiore, se intorno a questa impostazione di principio, a questa valutazione elevata della democrazia, che in certo senso rivendica a sé e sviluppa le alte tradizioni del passato politico liberale del nostro paese, non vi fossero delle ombre; le ombre di difficili e dure situazioni di fatto che inducono a dubitare della effettiva rispondenza delle affermazioni di principio alle ideologie liberali con tanto vigore professate. In realtà l'adesione ai principi di libertà e di democrazia appare poco convincente, mentre l'attuazione concreta di essi nel mondo al quale appartengono gli onorevoli proponenti conduce spesso a tanto gravi deviazioni dal sistema democratico. (*Vivi applausi al centro e a destra*).

Molto più persuasive, perciò, sarebbero state quelle argomentazioni, se fossero state pronunciate nell'ambito di un sistema politico che avesse potuto autorizzare a credere senza riserve alla loro sincerità.

Questa legge, dunque, non si dovrebbe nemmeno cominciare a discutere, secondo gli onorevoli colleghi che sostengono le pregiudiziali, perché essa sarebbe in contrasto con varie norme sancite dalla nostra Costituzione che essi elencano in gran numero.

Se si guarda poi il pensiero espresso dagli onorevoli colleghi dell'opposizione in sintesi, nel suo elemento centrale, si può affermare che essi assumono la incostituzionalità della legge per il fatto che essa non realizza un sistema proporzionale nella elezione dei deputati; in altre parole tutte le norme costituzionali violate sarebbero da accentrare intorno al principio fondamentale della proporzionale come sola autentica garanzia di

democrazia. Insomma, la legge non è conforme alla Costituzione, perché quest'ultima considera il sistema proporzionale come l'unico capace di realizzare veramente una elezione democratica.

Senonché, proprio il sistema proporzionale non è consacrato da nessuna norma della nostra Costituzione; lo ha riconosciuto lo stesso onorevole Basso, il quale con abile dialettica, tuttavia rivelatrice della sostanziale debolezza della sua posizione, ha affermato che l'omissione è dovuta al fatto che si volle riservare una libertà di valutazione al futuro legislatore. Ma non una qualsiasi libertà di valutazione, egli ha aggiunto, ma soltanto la libertà di perfezionare il sistema proporzionale per altro assunto in linea di principio.

Tutto ciò è coerente al sistema dal quale l'onorevole Basso ha preso le mosse, ma non trova alcuna conferma nella realtà dei fatti, nella realtà delle disposizioni legislative costituzionali, nell'ambito delle quali vi è appunto un vuoto intenzionale là dove si tratta del modo secondo il quale devono svolgersi le elezioni politiche per la Camera dei deputati e per il Senato. È noto che l'emendamento diretto a costituzionalizzare il principio della rappresentanza proporzionale non fu accolto dalla Costituente, che votò invece un ordine del giorno nel quale si stabiliva, con evidente impegno limitato alla vita dell'Assemblea Costituente stessa, che le elezioni per la Camera dei deputati dovessero aver luogo con il sistema proporzionale, così come per il Senato della Repubblica si stabiliva che le elezioni dovessero aver luogo mediante il sistema uninominale.

Insomma la Costituente ritenne che non si potesse cristallizzare un determinato sistema elettorale e che, sanciti alcuni principi fondamentali inerenti alla rappresentanza politica e al giuoco democratico, dovesse lasciarsi libertà al futuro legislatore di adeguare di volta in volta il sistema elettorale prescelto alla realtà del momento politico, della quale esso doveva essere l'espressione.

Ora il punto è questo: qual è l'istanza motrice di questa legge? Da che cosa essa parte? Essa nasce nell'ambito della nostra realtà politica; non è una escogitazione arbitraria, non è un'invenzione bizzarra. Essa rappresenta una correzione, un'integrazione del sistema proporzionale in rapporto alle esigenze specifiche del nostro momento politico, alle quali appunto si crede di dover andare incontro mediante un sistema elettorale che sia adeguato a questa realtà.

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

E il principio ispiratore della legge è questo: l'assicurazione d'una maggioranza effettiva ed efficiente nel Parlamento e nel Governo, partendo dall'idea base di un sistema democratico che è articolato — e in ciò io sono d'accordo con l'onorevole Basso — in maggioranza e in minoranza. Anch'io son disposto a riconoscere che la democrazia non è soltanto il regime della maggioranza, ma è il regime del rapporto necessario, della garanzia permanente di esistenza e di funzionalità, ciascuna nel proprio ambito, d'una maggioranza e di una minoranza.

Partendo da questa che è l'essenza stessa dell'istituto democratico, si è inteso, mediante questo disegno di legge, di correggere le possibili debolezze ed insufficienze della maggioranza, dando così al paese — il quale abbia espresso in modo chiaro la sua volontà delineando una maggioranza — la possibilità di vedere questa maggioranza adempiere effettivamente, con un minimo di tranquillità e di sicurezza, nell'interesse del paese, nel Parlamento e nel Governo, a quella che è la funzione specifica della maggioranza; la quale, evidentemente, nulla toglie alla funzione specifica della minoranza, la cui presenza, la cui esistenza, la cui garanzia sono veramente essenziali al sistema democratico.

Bisogna, nell'ambito di un reggimento democratico, che la maggioranza possa orientare, dirigere, prendere iniziative e decisioni, e che la minoranza possa con forza e sicurezza operare secondo la sua funzione di controllo, proporre delle alternative, permettere eventuali mutamenti nell'orientamento del paese.

Tutto ciò è dettato evidentemente dalla realtà storica, dal nostro momento storico, il quale, di fronte all'avanzare di forme imperiose, di forme forti di Stato, di fronte alla minaccia dello Stato totalitario, richiede anche per lo Stato democratico un minimo di efficienza e di sicurezza, un minimo di sicura direttiva che sia ricevuta dal paese, che sia di conforto al paese, una guida sicura insomma della maggioranza democratica.

L'onorevole Basso ha parlato or ora di una minoranza, di una opposizione. C'è stato anche qualche punto nel quale l'onorevole Basso ha parlato delle due minoranze e ha chiesto che almeno una delle minoranze possa avere quella consistenza che ad essa permetta di mettere in moto taluni congegni del meccanismo costituzionale; ma prevalentemente il suo interesse si rivolgeva all'idea di una minoranza, di una opposizione.

Però la realtà italiana è questa: che siamo di fronte ad almeno due opposizioni netta-

mente individuate, ad almeno due opposizioni le quali hanno — ciascuna — una propria forza, una propria consistenza, una certa aderenza a taluni strati della realtà sociale del nostro paese. Sono due opposizioni le quali potrebbero essere unite in una istanza polemica e disgregatrice nei confronti della maggioranza, unite nel negare alla maggioranza la possibilità di orientare il paese, mentre esse non potrebbero — «per la contraddizione che nol consente» — essere unite anche in un programma costruttivo e presentare unite di fronte al paese un'alternativa alla maggioranza esistente.

Questo è il rischio che corriamo. Siamo di fronte ad una realtà sociale nella quale una alleanza di opposizioni è possibile per impedire alla maggioranza di assolvere alle sue funzioni, ma non esiste la possibilità del costituirsi — per aggregazione — di una maggioranza, nascente dalle opposizioni, che permetta di governare il paese. (*Applausi al centro e a destra*).

Da questa situazione scaturisce un'esigenza di assicurazione, di garanzia della maggioranza: l'esigenza di completare, di integrare entro limiti ristretti la maggioranza, che sia stata espressa attraverso le elezioni, in modo da rendere ad essa possibile l'assolvimento delle sue funzioni, in modo da renderla in linea di principio intangibile dalla alleanza innaturale e provvisoria delle opposizioni.

BASILE: È che voi approfittate di questa situazione.. (*Commenti al centro e a destra*)

MORO ALDO. L'esigenza, dunque, alla quale obbedisce questo progetto di legge è quella di correggere e di integrare il metodo della proporzionale, che resta a base del nostro sistema politico, correggerlo e integrarlo in una misura limitata e sulla base di talune ragionevoli condizioni le quali dovrebbero indurre gli onorevoli colleghi delle opposizioni a considerare più serenamente il progetto di legge che oggi è sottoposto al nostro esame.

In che limiti si effettua questa integrazione, questa correzione del sistema proporzionale? Si tratta innanzitutto, onorevoli colleghi, non già di un partito solo, ma di una coalizione di partiti che si presenta al popolo italiano, che pone ad esso, come, del resto, può porre qualsiasi altro partito o gruppo di partiti, la sua candidatura a conseguire la maggioranza e pertanto a governare nell'esercizio delle funzioni proprie di essa.

Si tratta, quindi, di un sistema vario, di un sistema composito. È vero che voi molte volte accomunate i vari partiti che compon-

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

gono questa coalizione e tendete ad elidere le differenze che sussistono fra essi.

Per altro, in altri momenti voi accentuate invece le differenze fra questi partiti. La vostra polemica è oscillante: per un momento questi partiti sono schiavi della democrazia cristiana e hanno abdicato interamente dal loro programma, in altri momenti essi invece appaiono differenti, eterogenei, tanto che si spera che questa coalizione non si faccia o che questa coalizione non duri.

Ebbene, la verità delle cose è questa: che vi è fra i partiti della coalizione un sufficiente cemento unitario che è dato da una comune idea della democrazia da difendere, della democrazia di tipo occidentale e di contenuto sociale. Ma vi è fra essi una completa articolazione, una notevole diversità di impostazioni programmatiche, di principi supremi, di mete ultime dell'azione politica. Tanto che vi è — e voi lo sapete bene — in quei limiti in cui esso è ammissibile quel tanto di diversità ed articolazione nella nostra vita politica, e nell'ambito stesso della maggioranza, che permette di togliere ogni mortificante uniformità della maggioranza, che si profili come un pericolo per lo sviluppo democratico del paese.

Quindi, una maggioranza composita, una maggioranza di coalizione unificata saldamente da un principio comune e tuttavia articolata in diverse sfumature, non solo, ma in diverse impostazioni di carattere politico generale.

Inoltre, esigenza riconosciuta dalla legge è che sia raggiunta la metà, che sia superata la metà dei voti; occorre cioè, affinché la maggioranza espressa possa conseguire questa integrazione di seggi, che sia stato raggiunto questo limite, che rappresenta la maggioranza assoluta dei votanti. Cioè l'opinione pubblica si deve essere espressa con una chiara indicazione. E non è già una maggioranza relativa che si trasformi in una più o meno solida maggioranza assoluta. È una maggioranza assoluta già conseguita che viene integrata in qualche modo, per assicurare quella funzionalità della quale abbiamo parlato.

LEONE-MARCHESANO. Intanto, ella per tornare ha bisogno di avere 30 mila voti, io ne ho bisogno di 70 mila.

ANGELINI. Fate l'apparentamento! (*Commenti all'estrema destra*).

MORO ALDO. E infine, sotto questo profilo, io credo che si debba aver presente la sostanziale tenuità, la sostanziale moderazione di questo premio, se vogliamo chiamarlo così, o di questa integrazione di seggi che vien data

alla maggioranza. Il premio, se di premio si vuol parlare, è tenuto al di sotto del 66 per cento, che costituisce quel limite dei due terzi intorno al quale tanto si è polemizzato sulla stampa e intorno al quale ha parlato con tanto preoccupato vigore l'onorevole Basso. E anzi credo di poter dire che il limite stesso dei 385 seggi dovrebbe subire una certa, sia pur lieve, riduzione, che porterebbe il premio di maggioranza ancora più in basso, ancora più lontano dal limite dei due terzi dei seggi. Il che è tanto più importante, se si abbia presente che si tratta ancora appunto di una coalizione di partiti, fra i quali resta una certa varietà di ispirazione, una certa articolazione di impostazione politica.

In sostanza, mediante questa legge ed in considerazione di quella realtà politica che è stata descritta, si ha una tenue riduzione delle opposte forze di opposizione, in modo da rendere per esse meno facile di attentare alla vita e alla funzionalità della maggioranza parlamentare mediante la loro alleanza meramente negativa.

L'onorevole Togliatti ha parlato, nel corso del suo elevato intervento, dei vari articoli, dei vari principi costituzionali che sarebbero violati dal progetto di legge in esame. Io non potrò seguirlo, per mancanza di tempo, nel completo svolgimento delle sue argomentazioni. Vorrei fare qualche osservazione innanzi tutto sull'affermazione secondo la quale il progetto di legge in esame costituirebbe una violazione del principio dell'eguaglianza del voto. Voglio appena soffermarmi sul punto, che può essere anche considerato teorico (benché io creda che tutte le forze politiche affrontino la lotta elettorale con la fiducia di poter raggiungere le mete più alte), sul fatto secondo il quale a tutti i partiti, senza preclusione alcuna, è aperta la possibilità di raggiungere quella metà dei voti alla quale consegue quella certa integrazione di seggi.

MICELI. Il portafoglio!

MORO ALDO. Ma io vorrei soprattutto soffermarmi su questo punto: che cosa significa nella Costituzione voto eguale? Ha detto l'onorevole Basso: noi non combattevamo contro ombre, contro vani fantasmi quale il voto plurimo. Ora è certamente vero che ogni costituzione nasce da una determinata situazione storica e risponde alle esigenze polemiche e costruttive di quella situazione storica; non di meno è certo che nel suo significato letterale l'asserita eguaglianza del voto si riferisce appunto a questo istituto superato e che la Costituzione ha inteso seppellire mediante quella espressione.

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

Ma, in concreto, si può dire che il voto non sia eguale? Poiché è data a tutti la possibilità di raggiungere un certo risultato, il voto è eguale nella sua potenzialità, nel suo significato come espressione di un diritto. (*Commenti all'estrema sinistra*). È diverso il voto, se volete, soltanto se considerato nel suo risultato, per essere esso riuscito ad unirsi ad altri voti, ad un certo numero di voti, costituendo pertanto, se raggruppato con una certa quantità, un voto di maggioranza e, se raggruppato con una quantità minore, un voto di minoranza. Ma nello stesso sistema uninominale, per il quale voi vi siete battuti nell'ambito della Costituente richiedendo l'applicazione di questo sistema elettorale per il Senato della Repubblica, non si ha in sostanza addirittura l'annullamento totale dei voti della minoranza? (*Applausi al centro e a destra*). Ed è affidata la possibilità che dal sistema uninominale esca una rappresentanza di minoranza alla accidentalità che siano variamente distribuite le maggioranze e le minoranze nell'ambito del territorio nazionale.

Ha detto l'onorevole Togliatti che la legge in esame impedirebbe, ostacolerebbe la partecipazione dei partiti (partecipazione che, secondo la Costituzione, deve avvenire con un metodo democratico) nel determinare la vita politica del paese. Ma l'onorevole Togliatti ricorderà certamente che l'espressione « metodo democratico » fu sancita nella Costituzione per porre questa suprema esigenza: che, superata l'esperienza del fascismo, la vita dei partiti si svolgesse senza ricorso a violenze e sopraffazioni, con perfetto rispetto del metodo democratico.

Ora, tutti i partiti, nel rispetto del metodo democratico, concorrono a costituire la vita politica del paese, in quanto tutti hanno la libertà garantita di raggiungere la maggioranza. E quando siano compiute le elezioni e la vita politica abbia avuto la sua articolazione in maggioranza e minoranza, con la garanzia del metodo democratico, tutti i partiti concorrono a costituire la vita politica del paese, a dare direttive alla nazione attraverso alla funzione della maggioranza o attraverso alla funzione di controllo democratico della minoranza.

Si è detto che la legge in esame sarebbe contro il principio per il quale la Repubblica italiana è una Repubblica fondata sul lavoro. Ma come è possibile, onorevole Togliatti, porre una netta linea di separazione tra i lavoratori che sarebbero tutti da una parte, e i non lavoratori che sarebbero dall'altra?

TOGLIATTI. Non l'ho posta.

MORO ALDO. Comunque, io penso che, nell'ambito dei principi democratici dell'articolazione della maggioranza e della minoranza, i lavoratori appartenenti a tutti i partiti, siano essi di maggioranza o di minoranza, possano — nella garanzia della libertà che noi intendiamo assicurare sopra ogni altra cosa — concorrere alla vita della Repubblica e alla realizzazione del progresso sociale.

ALMIRANTE, *Relatore di minoranza*. Fino a Natale e anche oltre, siamo tutti lavoratori, magari forzati! (*Commenti*).

MORO ALDO. Permettetemi di dire qualche cosa — cercherò di farlo con la maggiore rapidità — sull'importante intervento dell'onorevole Basso, tutto incentrato, esso pure ed anzi in modo forse più vivo, sulla interpretazione della democrazia in funzione di rappresentanza proporzionale.

L'onorevole Basso, sulla base di autorevoli testimonianze scientifiche da lui addotte e sulla base della sua stessa vivace esperienza politica, ha identificato, in sostanza, il regime democratico con il sistema proporzionale ed ha visto la garanzia della democraticità delle istituzioni in una ripartizione di forze parlamentari le quali dovrebbero rispecchiare fedelmente, numericamente (come, del resto, aveva già osservato l'onorevole Togliatti questa mattina) le varie forze sociali del paese, la reale consistenza della vita nazionale.

Quindi esigenza di democrazia è, per l'onorevole Basso, questa: che sia reso il più possibile difficile il costituirsi di una maggioranza e di una maggioranza omogenea; necessità del realizzarsi di compromessi politici i quali facciano sì che le decisioni inerenti alla politica nazionale siano prese mediante accordo di forze diverse e qualche volta — me lo consenta, onorevole Basso — non siano prese affatto in conseguenza di una neutralizzazione delle diverse volontà che potrebbero concorrere a costituire la maggioranza.

Può darsi che il sistema al quale l'onorevole Basso ha fatto riferimento con tanto appassionato calore sia idealmente il migliore, sia un sistema del tutto accettabile in un mondo politico nel quale vi sia costantemente un dialogo costruttivo tra le varie forze, tra le varie ideologie; un sistema che non sia minacciato dalla forza; un sistema politico idilliaco e tranquillo. E allora credò che tutti potremmo essere d'accordo su questo dialogo costruttivo che avrebbe, forse, qualche cosa di accademico e di riposante.

Ma la realtà politica nella quale noi viviamo non ci dà garanzie così complete come si

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

vorrebbe — mi consenta, onorevole Basso — della realizzazione di questo dialogo; non ci dà l'assicurazione di un così completo rispetto delle regole del gioco per cui si possa, in un certo senso, fare a meno di quella energia ed efficienza della maggioranza, di quella capacità di iniziativa, di quel poter prendere decisioni orientative nella vita del paese, di cui si è parlato prima. Ed è per questa ragione che, proprio per amore di libertà e di vitalità concreta della società, a mio parere non può porsi questa pressoché totale identificazione fra democrazia e rappresentanza proporzionale del paese.

L'onorevole Basso ha fatto ricorso a vari articoli della Costituzione che fanno riferimento a maggioranze qualificate di varia entità, e con vari argomenti, qualche volta molto penetranti, ha cercato di dimostrare che esse starebbero a significare l'esigenza di comporre la maggioranza, sulla base della rappresentanza proporzionale, mediante unificazione di diverse forze politiche. La volontà unitaria del paese si determinerebbe appunto attraverso questi accordi, questi amalgama, che permettono di costituire, solo quando sia possibile, la maggioranza che debba prendere le decisioni politiche. Desidero far notare all'onorevole Basso che il presupposto del nostro sistema è che sia raggiunta la maggioranza assoluta dei voti e che soltanto dal conseguimento di questa maggioranza deriva l'attribuzione del premio. E, anche l'argomento per cui taluno dei partiti della coalizione potrebbe non far parte del Governo, non far parte della maggioranza governante in un certo momento, non tiene conto, non solo della realtà e vitalità politica della coalizione, ma anche del fatto che la coalizione, se per ipotesi non dovesse esprimere costantemente e integralmente un governo, dovrebbe, io credo, almeno nelle supreme direttive politiche, esprimere la maggioranza parlamentare che guidi e orienti il paese. E allora, non soltanto nella varietà della coalizione, ma nella stessa consistenza di maggioranza assoluta conseguita nelle elezioni dalla coalizione, vi è la garanzia che queste maggioranze rafforzate e qualificate non siano annullate. E tanto meno potrebbero essere annullate queste esigenze in rapporto al problema, del quale io non mi dissimulo tutta la gravità e la delicatezza, della riforma costituzionale. Anche qui queste esigenze non sono frustrate, in quanto la maggioranza parlamentare non raggiunge i due terzi ed essa è costituita del resto da vari partiti di cui sono note le differenze di vedute sul tema costituzionale. Sic-

ché non potrebbe realizzarsi una riforma costituzionale se non attraverso un compromesso, un amalgama di volontà, il che dovrebbe rendere, io credo, più tranquillo l'onorevole Basso circa i pericoli ai quali si andrebbe incontro con la costituzione di una maggioranza di questa natura.

Qualche parola io vorrei aggiungere a proposito degli argomenti di incostituzionalità adottati dall'onorevole De Martino e dall'onorevole Ferrandi; lo faccio molto rapidamente in quanto il tempo a disposizione è breve... (*Interruzione del deputato Leone-Marchesano*). Dicevo, ho la più grande stima, la più grande deferenza per l'acutissimo senso giuridico dell'onorevole De Martino, con il quale ho avuto l'onore di una lunga consuetudine di comune vita accademica, ma mi sembra che gli argomenti da lui adottati oggi esprimano, più che altro, quella simpatica lealtà che ogni uomo deve all'idea politica professata, anziché, io credo, un'autentica convinzione. Perché, non mi pare che si possa parlare di un vincolo derivante dall'ordine del giorno votato dalla Costituente, e che fissa il principio della proporzionale per le elezioni della Camera dei deputati, per l'argomento adottato dall'onorevole De Martino, che cioè, essendo fissato nello statuto siciliano l'adozione dello stesso sistema elettorale approvato dalla Costituente (notate non dalla Costituzione, ma dalla Costituente), ne derivi, per evitare una inammissibile contraddizione, la necessità di adottare lo stesso metodo anche per l'elezione della Camera dei deputati. Ma per quali motivi — essendo detto soltanto esplicitamente nello statuto che la elezione dei rappresentanti della regione debba avvenire col sistema proporzionale fissato dalla Costituente (e non già, evidentemente, concretato nella Costituzione) — per quali motivi da ciò si dovrebbe desumere che analogo vincolo vi sia per la elezione della Camera dei deputati?

SALA. Lo statuto siciliano è parte della Costituzione.

MORO ALDO. Limitatamente alle elezioni regionali della Sicilia.

TESAURO, *Relatore per la maggioranza*. Questa osservazione è contro di voi.

SALA. Non parlo con lei, onorevole spettro... (*Commenti*).

PRESIDENTE. Onorevole Sala, la prego di non parlare con nessuno.

MORO ALDO. Ed anche l'altro argomento, quello relativo alla partecipazione dei rappresentanti delle assemblee regionali, insieme con i parlamentari, alla elezione del Presidente della Repubblica, non mi pare che

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

sia persuasivo. Non è affatto rispondente ai canoni della logica ed alla lettera della legge che il sistema elettorale debba essere uguale per la rappresentanza politica nazionale e per i delegati eletti dall'assemblea regionale. Anzi, si è voluto allargare e rendere più vario il collegio elettorale del Presidente della Repubblica.

Brevi osservazioni credo siano sufficienti per quanto riguarda l'intervento dell'onorevole Ferrandi, relativo alla garanzia della rappresentanza proporzionale, che sarebbe contenuta nello statuto del Trentino-Alto Adige. È vero, ma essa riguarda soltanto la rappresentanza locale, la distribuzione delle rappresentanze nell'ambito degli organi della regione. Non è scritto nello statuto e non si può desumere dal generico principio della tutela delle minoranze, assunto a norma dell'articolo 6 della Costituzione, nessuna ragione che obblighi ad applicare la proporzionale alla minoranza etnica, quando essa non sia applicata nella forma pura o cosiddetta pura per il resto del territorio nazionale.

Onorevoli colleghi, io credo, in conclusione, che noi possiamo con animo tranquillo respingere, come il gruppo della democrazia cristiana farà, le pregiudiziali di carattere costituzionale sollevate dagli onorevoli colleghi dell'estrema sinistra.

Ci è stato posto dinanzi, oggi, un ideale di democrazia, di effettiva rappresentanza delle forze del paese. E noi non siamo secondi ad alcuno nell'affermazione dei principi di libertà e di democrazia; ma noi crediamo che con aderenza alla realtà storica si debba interpretare in questo senso la volontà del paese, che si debba delineare un orientamento politico, che costituisca la via per la salvezza della libertà e per il progresso del popolo italiano. Potrà essere vero che in qualche modo questa legge, portandoci a costituire una coalizione tra i partiti che rappresentano l'ideale di democrazia veramente libera, pur nel suo contenuto sociale, ponendo delle rigide alternative al paese, costituisca una certa cristallizzazione della situazione politica. Ma di ciò la colpa non è nostra; la colpa è da addebitare alle forze politiche le quali — talora in atto e talora potenzialmente — hanno interrotto il dialogo democratico ed introdotto un significato di democrazia che sostanzialmente contrasta con un autentico ideale democratico.

Siamo costretti a questa scelta rigorosa alla quale siamo chiamati e alla quale dovremo chiamare il popolo italiano. Del resto, il supremo giudizio sulla validità della

legge sarà dato dal popolo italiano, in quanto sarà il popolo italiano che attribuendo più del 50 per cento dei voti (come noi crediamo) alla coalizione democratica dimostrerà di accettare la legge e di voler difendere con essa i supremi principi di democrazia e di libertà. (*Vivissimi, prolungati applausi al centro e a destra — Moltissime congratulazioni*).

ALMIRANTE, *Relatore di minoranza*. Chiedo di parlare a favore della pregiudiziale.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ALMIRANTE, *Relatore di minoranza*. Sono molto grato all'onorevole Moro per aver ricordato, a proposito della procedura che si sta seguendo per la discussione di queste pregiudiziali, la procedura che si seguì quando si discussero le nostre pregiudiziali in merito alla legge Scelba, all'altra legge Scelba. Infatti le leggi Scelba sono... come le ciliege: una tira l'altra. Si assomigliano tutte, almeno dal nostro punto di vista: è un segno, signor ministro, della sua particolare benevolenza e attenzione per questo settore della Camera.

SCELBA, *Ministro dell'interno*. Sono le leggi del Parlamento, non le leggi Scelba!

ALMIRANTE, *Relatore di minoranza*. Già: Scelba propone e il Parlamento dispone. Dicevo che sono grato all'onorevole Moro per aver citato il precedente delle pregiudiziali discusse quando si parlò della legge Scelba, perché il collega Moro mi dà modo di introdurre una mia osservazione in merito alla procedura. Quando si esaminò la legge Scelba, la Presidenza della Camera, e prima di essa la Presidenza del Senato, furono concordi nel ritenere che una discussione pregiudiziale di carattere costituzionale, su argomenti costituzionali tanto gravi che — quali che siano i nostri ideali politici — debbono renderci tutti pensosi, non si potesse ridurre negli stretti limiti degli interventi regolamentari (cioè due oratori a favore, compreso il proponente, e due contro), ma dovesse dar luogo ad una più ampia, se pur misurata discussione.

Stavolta è accaduto il contrario, trattandosi di un argomento non certo meno importante dell'altro. Non solo è accaduto il contrario, ma è accaduto anche che colui che essendo arrivato primo ad iscriversi ed essendo relatore di minoranza, è in grado — come me — di parlare a favore delle pregiudiziali, si trova anche nella necessità di chiarire che non intende associarsi a tutte e quattro le pregiudiziali come sono state esposte, né a tutti i motivi con i quali le pregiudiziali stesse sono state illustrate.

Poiché la procedura non mi ha consentito di parlare nel momento in cui avrei ritenuto giusto, opportuno ed anche sensato dal punto di vista della chiarezza, essa mi obbliga a precisare la posizione politica e costituzionale sulla quale mi pongo ed in merito alla quale intendo svolgere le mie argomentazioni. Io intendo sostenere che l'abbandono del sistema proporzionale sancito, a mio giudizio, in questo disegno di legge è contrario alla Costituzione.

La procedura seguita mi costringe ad un altro chiarimento, che questa volta è un chiarimento gradito: dichiaro di esporre queste argomentazioni non solo a nome dei colleghi del movimento sociale italiano, ma anche, qualora non sia data loro facoltà di parlare per dichiarazione di voto (mi auguro che la Presidenza possa farlo), a nome dei colleghi del partito nazionale monarchico, i quali si associano alla nostra posizione in merito alla pregiudiziale.

Debbo poi fare una osservazione di carattere politico, la quale si riallaccia a preoccupazioni di ordine più vasto e profondo, e non soltanto procedurale. È chiaro che per qualsiasi legge possono essere sollevate eccezioni di incostituzionalità, e tutti i colleghi mi insegnano che molte volte ci siamo trovati di fronte ad eccezioni di incostituzionalità sollevate anche per leggi di importanza scarsa, o minima addirittura.

In questo caso, però, mi sembra evidente che ci troviamo di fronte a quella che potrebbe essere detta — e che fu già definita — la legge delle leggi, perché siamo di fronte alla legge da cui dovrà derivare la composizione della futura Assemblea legislativa, e quindi la sostanza di tutta la futura legislazione.

Quindi, se si trattasse in questo caso di eccezioni di incostituzionalità semplicemente parziali, contingenti, momentanee, relative a questo o quell'articolo, a questo o a quel congegno, a questo o a quel meccanismo della legge che abbiamo di fronte, noi ci limiteremo a sollevare tali eccezioni e tali osservazioni discutendosi del merito della legge, discutendosi non dico degli articoli (perché questa legge, fra le altre caratteristiche, ha anche quella di avere un articolo unico) ma nel merito dei singoli commi della legge stessa.

Il fatto è che qui — e rispondo così ad una osservazione dell'onorevole Moro — non si tratta di sollevare eccezioni di incostituzionalità su questo o quel congegno, su questo o quel meccanismo, ma si tratta, molto più vastamente e fermamente, di sostenere che

tutta questa legge è contraria a tutta la Costituzione.

È una tesi, onorevole Moro, che non può essere sollevata che in via pregiudiziale; è una tesi che può essere approvata o respinta, ma che non può essere discussa che pregiudizialmente, perché antecede il merito delle singole disposizioni della legge e investe la legge stessa, in quanto ritiene illegittima questa particolare riforma del sistema elettorale in Italia sulla base della nostra Carta costituzionale.

Dal punto di vista politico (e l'onorevole Moro qui ha predicato bene ma ha razzolato male, perché ha osservato che non bisognava entrare nel merito politico della legge, e in sostanza si è occupato per tre quarti del suo intervento del merito politico della legge e per un quarto solo della parte costituzionale), io intendo rispondere all'onorevole Moro che talune delle sue affermazioni circa la situazione politica italiana potrebbero anche trovarci concordi. La denuncia di taluni pericoli e di talune minacce noi non abbiamo bisogno di sentirla pronunciare dall'attuale maggioranza: sono anni che noi denunciavamo, dal nostro punto di vista naturalmente, gli stessi pericoli e le stesse minacce, o addirittura sottolineiamo tali pericoli e tale minacce con accenti più gravi, più duri, più decisi di quelli che abbiamo sentito ancora oggi risuonare dai banchi della maggioranza. (*Interruzione del deputato Clerici*).

Onorevole Clerici, ella ha già dato lezioni di storia quando si parlò dell'altra legge Scelba. Fece già allora delle memorabili cattive figure! Non credo che le convenga tornare sui mali passi. (*Proteste del deputato Clerici*). Non le ho detto di vergognarsi, perché ella non ne è capace: ho detto di non ritornare su quei passi. Non la ritengo capace di vergognarsi dopo averle sentito dire in quest'aula che era ridicolo l'esercito italiano. Se non si vergognò allora, non si vergognerà più.

CLERICI. Chiedo di parlare per fatto personale.

PRESIDENTE. Rinnovi la domanda in fine di seduta, onorevole Clerici.

Proseguo, onorevole Almirante.

ALMIRANTE, *Relatore di minoranza*. Dicevo che dal punto di vista politico talune delle preoccupazioni che ha sollevato a nome della maggioranza l'onorevole Moro ci possono benissimo trovare concordi. Ma qui non siamo nel merito politico, ancora. Sono io, onorevole Moro, che mi permetto richiamarla a questo, mentre ella voleva richiamarvi l'op-

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

posizione. Qui siamo in tema di Costituzione. E allora noi diciamo: siamo d'accordo con l'onorevole Gonella quando dice che la Costituzione non è il corano; anche se non siamo d'accordo con l'onorevole Scelba quando dice o gli fanno dire che la Costituzione è una trappola. La Costituzione non è il corano, è rivedibile, e correggibile. Se voi ritenete oggi che la Carta costituzionale da voi stessi voluta e sancita in quei determinati termini e formule e rigide clausole, perché avete voluto la Costituzione rigida, cinque anni fa, non sia più attuale, non risponda più alle necessità dei tempi (come or ora ci spiegava l'onorevole Moro, che potrebbe anche aver ragione), voi avete la strada, e l'avete avuta a disposizione durante tutto il quinquennio: potevate imboccare non la porticina di servizio delle violazioni costituzionali ma la grande porta delle revisioni costituzionali. E al riguardo nessuno come noi in questa Camera, anche se la nostra voce è molto modesta, ha la coscienza tranquilla, perché vi abbiamo invitati ad imboccare quella porta, perché vi abbiamo richiesto, per punti che a noi sembravano degni di essere riveduti e corretti, con una proposta di legge, che non avete neppure voluto cominciare a discutere, di rivedere per esempio il titolo V della Carta costituzionale; ma non abbiamo mai pensato, noi che siamo ritenuti come anticostituzionalisti ed antidemocratici, che si potessero abolire quelle regioni che a noi non piacciono affatto senza rivedere nel merito la Costituzione con leggi di revisione costituzionale.

E non riusciamo a capire perché voi, che siete i democratici, i paladini per eccellenza della Costituzione, i difensori per eccellenza del sistema che voi avete voluto e creato, quando si tratta di rivedere, quando si tratta di correggere, quando si tratta di riconoscere gli errori che avete anche potuto compiere (nulla di male), quando si tratta di adeguare gli istituti ed i sistemi alla nuova realtà politica (niente di male, anzi benissimo); non riusciamo a capire perché non vi decidiate, non vi siate già decisi ad imboccare la via maestra della revisione costituzionale. Sono sorti nuovi pericoli? Lo potrei contestare, perché a mio parere il pericolo che voi denunciate era vivo, presente, in Italia cinque anni fa come adesso; c'era una sola differenza, per voi molto importante, per il paese molto meno: che eravate amici o quasi amici; vi eravate distaccati da poco o consideravate non rigida la situazione nei confronti di quella parte o ritenevate possi-

bile una alternativa nei confronti di quella parte. Adesso ritenete che ciò non sia più possibile e ritenete che la Carta costituzionale redatta d'accordo con loro non sia più valida ed attuale, non risponda alle necessità dei tempi, cioè... alle vostre necessità politiche? Siete maggioranza, avete la facoltà, come maggioranza, di chiedere ed ottenere una revisione della Costituzione che era stata impostata in quella tale situazione politica. Fatelo.

Ma non potete, non può ella, onorevole Moro, venirci a sostenere qui oggi in tema costituzionale gli argomenti politici coi quali ella ha pensato di giustificare questa che è una autentica — come tenterò di dimostrare brevemente — revisione della Costituzione. Qui l'opportunità politica non c'entra. Il fatto stesso che la maggioranza, nel momento in cui deve dimostrare la costituzionalità della legge, sia costretta a rifugiarsi nei temi politici e ad abbandonare nei suoi interventi i temi costituzionali, dimostra che dal punto di vista costituzionale sono fragili le vostre basi, che avete bisogno di ricorrere a giustificazioni politiche. Ma, se voi consentite, le vostre giustificazioni politiche sono ... le vostre giustificazioni politiche, legittime da parte vostra ma costituzionalmente non legittime, perché siete la maggioranza, ma non siete ancora la totalità. Non potete far coincidere la vostra impostazione politica, le vostre esigenze politiche, il vostro punto di vista politico con le necessità costituzionali del paese. La Costituzione è di tutti, maggioranza e minoranza. Voi vedete la situazione in un modo, noi in un altro. La Costituzione dice a tutti noi entro quali limiti possiamo agire senza essere dei fuorilegge. E voi non potete uscire da quei limiti solo perché siete maggioranza. Anzi, i primi a dover dare l'esempio di stare nei limiti siete voi.

L'onorevole Moro diceva poc'anzi che bisogna rispettare le regole del giuoco: ma siamo noi che lo diciamo a voi. Voi ci avete invitati ad entrare in questo giuoco e siete stati così gentili da lasciarci giuocare per un po' di tempo: adesso non vi piace più e volete cambiare le regole? Cambiatele pure, ma seguite le strade costituzionali con cui si cambiano le regole del giuoco, e vedremo se avrete la possibilità di farlo; ma, di grazia, a questo punto, quasi allo spirare della legislatura, non si possono mutare improvvisamente le carte in tavola perché, a vostro giudizio, la situazione lo imporrebbe.

E vengo alla parte strettamente costituzionale della questione, non senza chiedere

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

scusa per questa divagazione suggeritami e quasi impostami dagli argomenti cui si è abbandonato l'onorevole Moro. Io riconosco anzitutto che la maggioranza ha una facile obiezione alle argomentazioni presentate dalla estrema sinistra: la parola « proporzionale » non esiste nella Carta costituzionale, che non vincola le elezioni dei deputati a nessun sistema particolare. Io vi potrei anche regalare un argomento di più, dal momento che, stranamente, l'onorevole Moro non se ne è avvalso: in sede di Sottocommissione della Costituente, alcuni membri proposero una esplicita citazione del sistema proporzionale, ma successivamente abbandonarono la proposta o, comunque, prevalse il parere opposto.

POLETTI. Lo ha detto l'onorevole Moro e lo abbiamo detto noi, anche in Commissione, una infinità di volte.

ALMIRANTE, *Relatore di minoranza*. Ne prendo atto. Comunque, prima di rispondere a questa argomentazione della maggioranza, io devo chiarire un problema. Con questa legge si intende abbandonare la proporzionale o no? A questo proposito non vi è dubbio che l'atteggiamento della maggioranza, quale si appalesa nella relazione scritta dall'onorevole Tesauro e nell'intervento odierno dell'onorevole Moro, presenta aspetti strani e addirittura contraddittori. L'onorevole Moro ha detto or ora che non si tratta di abbandonare la proporzionale, ma di correggerla ed integrarla, e l'onorevole Tesauro, a sua volta, nella famosa relazione orale di sette minuti, dichiarò che si trattava di talune modifiche al sistema proporzionale e alla legge elettorale vigente. Se fosse vera questa idilliaca tesi, davvero noi non riusciremmo a capire perché la maggioranza si scaldi tanto e parli di una situazione tragica che incombe su tutti noi e che obbliga a rivedere il sistema elettorale, così come non riusciremmo a capire la polemica che la democrazia cristiana sta facendo condurre su tutti i suoi giornali contro la proporzionale: si dice, fra l'altro, che la proporzionale non garantisce la stabilità o la funzionalità del potere esecutivo, non permette addirittura di governare e di legiferare. Se tutto questo è vero, scegliete: o impostate la vostra polemica contro la proporzionale, e allora, se questa legge è proporzionale con talune modifiche soltanto, con dei piccoli emendamenti, delle piccole varianti, crolla tutta la vostra polemica, o rinunciate a polemizzare contro la proporzionale, e allora, dovete spiegarci per quali altri motivi volete modificare la legge elettorale.

Orbene, è forse, questa, la vera legge? La state forse « partorendo » sotto sotto e ce la vedremo presentare in aula dai tre re magi, come quando improvvisamente nel 1951 la legge elettorale amministrativa mutò? Cosa state meditando?

È forse per questo che parlate ora così modestamente di alcune varianti e modifiche; ma se parlate sul serio, dovete ammettere che vi contraddite. Questa legge viola la proporzionale, riforma tutto il sistema; e allora, se dite che si tratta di modifiche, siete nel falso. La verità obiettiva è del resto facilmente rilevabile dal testo di legge; il testo di legge dichiara senza ombra di dubbio che qui siamo fuori del sistema proporzionale, che qui si abbandona la proporzionale per entrare in un altro sistema.

Ed è perfettamente inutile che si disquisisca sottilmente su proporzionale pura, proporzionale meno pura, proporzionale ancora meno pura, proporzionale spuria, corretta, zoppa, come dicono alcuni testi. La proporzionale pura non esiste, ed i colleghi che si interessano di questo problema lo sanno bene: se ne è parlato anche in Commissione. Si tratta di trovare degli espedienti per risolvere il problema dell'assegnazione dei resti, e quando si arriva al problema arduo dell'assegnazione dei resti, qualunque sistema proporzionale perde una parte della sua proporzionalità.

La proporzionale in che cosa si distingue dagli altri sistemi? Si distingue non per l'assegnazione dei resti, ma per la quotazione degli interi. È lì che vige il proporzionalismo, è lì che ogni partito, sia esso al termine della prova in maggioranza o in minoranza, ha diritto alla stessa quota parte, alla stessa ripartizione potenziale. Quando si passi alla ripartizione dei resti, evidentemente un sistema di assoluta, di pura proporzionale non può esistere e nascono differenziazioni, discriminazioni e possono nascere anche degli abusi, come avvenne nel 1948, quando la maggioranza, allora demo-comunista, si trovò d'accordo nel ridurre la rappresentanza dei partiti piccoli e nell'accrescere artificialmente la rappresentanza dei partiti maggiori, con il quoziente più tre.

Ma se allora il nostro partito, che fu danneggiato da quel sistema, si fosse trovato per combinazione — poteva avvenire, anche con la quotazione bassa di voti che avemmo — nella circostanza di conseguire in ogni o in parecchie circoscrizioni un quoziente intero con piccolo resto, la stessa legge non ci avrebbe danneggiati, perché ci ha danneggiati

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

solo per la quota parte che si è riferita all'assegnazione dei seggi con resti.

Quindi, togliendo di mezzo, ripeto, le sottili disquisizioni, le artificiose disquisizioni — che mi è dispiaciuto di dover leggere anche nella relazione di maggioranza e che ho ascoltato da colleghi che pure tanto più di me si intendono di queste cose e non dovrebbero quindi cadere in errori così banali — è chiaro che questa legge sancisce l'abbandono del sistema proporzionale non per talune modifiche, non per taluni correttivi parziali, ma per entrare in un altro sistema che è il sistema maggioritario.

Che, poi, quest'altro sistema voi, a vostra volta, l'abbiate abbracciato con particolari congegni, con particolari meccanismi, con particolari attenuazioni, se volete, sarà un dato di fatto; ma è un altro sistema: siamo intesa di riforma e non di modifica; abbiamo mutato strada. Io spero che almeno di questo ci darete onestamente atto, perché non mi sembra corretta una discussione che da un lato, sul piano politico, è tutta una polemica da parte vostra contro la proporzionale, che voi dichiarate non essere più rispondente alle necessità politiche del paese o, comunque, alle necessità politiche della maggioranza e dell'attuale Governo, e che dall'altro, invece, sul piano tecnico e costituzionale, dove vi sentite particolarmente deboli perché le giustificazioni vi vengono a mancare, è una specie di difesa indiretta della proporzionale, la quale voi dichiarate di non volere abbandonare, alla quale voi dichiarate di voler rimanere ancorati e di volere, piuttosto, correggere in qualche punto, tutto al più.

No, onorevoli colleghi della maggioranza, non è assolutamente così! Qui — ripeto — si sta abbandonando un sistema e si sta abbracciando un altro sistema! Lo dico perché l'opinione pubblica di questo si renda conto. Può darsi, come ha detto l'onorevole Moro, che la maggioranza del popolo italiano sia domani d'accordo con voi nel valutare la necessità di abbandonare la proporzionale per entrare in un altro sistema; però quello che non vi può e che non vi deve essere consentito, e che onestamente voi stessi dovrete non consentirvi, se è vero che avete a cuore l'orientamento esatto del popolo italiano, è di cambiare le carte in tavola anche dal punto di vista propagandistico. Voi avete il dovere, come proponenti di questa legge, di chiarire a voi stessi, al Parlamento e all'opinione pubblica, che avete deciso, per motivi politici, che possono essere rispettabilissimi ma che, comunque,

sono motivi vostri, di mutare sistema e indirizzo sul piano delle leggi elettorali.

Stabilito, dunque, dal mio punto di vista (ma non ho sentito né letto finora argomenti solidi in contrario) che questa legge comporta l'abbandono del sistema proporzionale, dobbiamo chiederci (e questa è la pregiudiziale costituzionale): la Costituzione lo consente? La Costituzione permette questo mutamento di sistema, questo mutamento di indirizzo, questa via nuova?

La mia risposta è negativa, ed io la traggo non già dal riferirmi in particolare (lo farò anche, brevemente, a titolo soltanto esemplificativo) a questo o a quell'articolo della Costituzione, ma dal riferirmi a tutto intero il testo e al sistema della nostra Costituzione.

Io sostengo, per chiarezza: anzitutto, che la proporzionale è parte integrante, inscindibile, di tutto il nostro sistema costituzionale: in secondo luogo, che non può, comunque, essere abbandonata o alterata e neppure corretta per quanto riguarda le elezioni della prossima Camera dei deputati.

Per l'illustrazione del mio primo e più importante asserto mi soccorre una molto autorevole testimonianza: quella di uno degli uomini più importanti ed ascoltati della democrazia cristiana. L'onorevole Piccioni ebbe a pronunciare in materia un giudizio che credo debba essere da voi meditato. Parlando nella II Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, quando si trattava di inserire o no nella Carta costituzionale il sistema elettorale, l'onorevole Piccioni disse testualmente (cito il verbale): « Dato che la Sottocommissione, per procedere nei suoi lavori, dovrà aver presente un sistema elettorale, l'onorevole Piccioni ritiene che, come criterio di orientamento dei lavori stessi e come indicazione per la Commissione per la legge elettorale, si debba porre in rilievo il sistema della rappresentanza proporzionale. Questo finirà per essere incluso di fatto nella Costituzione, anche senza esplicita menzione, ove tutta la struttura dello Stato risulti ispirata a quel principio. Per tali considerazioni, ritiene che l'ordine del giorno Cappi (che si pronunciava in tal senso) possa essere approvato ».

Io vi prego di meditare su questo, perché vi ho meditato anch'io, perché sono argomenti che oggi potete politicamente decidere con una ventata di maggioranza in un senso o nell'altro, ma che di larga e profonda meditazione sono degni. Vi prego di meditare su questa frase, su questo principio asserto dall'onorevole Piccioni: « Il sistema proporzionale finirà per essere incluso di fatto nella Co-

stituzione, anche senza esplicita menzione, ove tutta la struttura dello Stato risulti ad esso ispirata ».

E allora dobbiamo porci una domanda: siccome l'onorevole Piccioni parlava quando ancora il sistema costituzionale non era stato che abbozzato — egli parlava in sede di Sottocommissione, non parlava in sede di Assemblea Costituente, non parlava a votazione della Costituzione avvenuta — avrebbe potuto anche darsi, e qualcuno di voi mi potrebbe obiettare che, dopo questo intervento dell'onorevole Piccioni, l'Assemblea Costituente prima in Sottocommissione, poi in Assemblea avesse approvato un testo costituzionale in cui la struttura dello Stato fosse talmente modificata da non giustificare più l'asserzione di principio dell'onorevole Piccioni.

Quindi, preso come punto di partenza il principio stabilito allora dall'onorevole Piccioni, in base a tale principio noi dobbiamo domandarci: la struttura dello Stato, quale l'Assemblea Costituente l'ha voluta, è risultata ispirata ad un principio proporzionalista? Ove la nostra risposta fosse affermativa, risulterebbe evidente, tenendoci come punto di partenza e di arrivo, in questo caso, il principio dell'onorevole Piccioni, che l'Assemblea Costituente ha voluto la proporzionale, che non è concepibile l'attuale Costituzione senza che alla base vi sia il sistema proporzionale per l'elezione della Camera dei deputati; che uscire dal sistema proporzionale per l'elezione della Camera dei deputati significa altresì uscire dallo spirito, dalla lettera e dal testo, da tutto il complesso integrale e sistematico della Costituzione italiana.

E qui vengono acconci alcuni esempi; ve ne potrei citare molti altri, ma non voglio farvi perdere del tempo, non perché anche a me abbiano messo il tassametro, come pare sia accaduto ai deputati della maggioranza da quanto ci sembra capire dalle parole dell'onorevole Moro, ma perché non desidero effettivamente prolungare il mio intervento oltre i limiti.

L'articolo 1 della Costituzione dichiara: « La sovranità appartiene al popolo »; l'articolo 3 della Costituzione dichiara: « Tutti i cittadini hanno pari dignità » quali che siano le loro opinioni politiche, ecc.; l'articolo 6 della Costituzione è di tutela delle « minoranze linguistiche »; l'articolo 8 della Costituzione è di tutela di tutte le confessioni religiose senza differenze possibili; l'articolo 39 della Costituzione è particolarmente interessante anche per la polemica sorta prima fra l'onorevole Moro e l'onorevole Togliatti a proposito dei

lavoratori e dei loro diritti. Infatti, l'articolo 39 della Costituzione parla di proporzionale e credo sia l'unico articolo in cui se ne parli, sebbene qui non si tratti di elezioni politiche, ma di elezioni sindacali. L'articolo 39 della Costituzione dice che i lavoratori devono essere rappresentati in proporzione dei loro iscritti.

Si potrebbe anche sostenere — è una tesi sottile, ma non voglio portarla agli estremi: parlo per analogia — che se la proporzionale è stata sancita nella nostra Costituzione per quanto riguarda i diritti elettorali dei lavoratori nelle loro organizzazioni, non si vede come la proporzionale non sia stata analogamente sancita nella nostra Carta costituzionale per quanto concerne i diritti dei cittadini lavoratori che costituiscono poi la Repubblica, nei riguardi della loro organizzazione e rappresentanza, che è il Parlamento.

Ripeto, non insisto da un punto di vista rigido di forma su questa argomentazione, ma l'argomentazione sul piano costituzionale ed anche politico mi pare conservi tutto il suo peso.

L'articolo 49 della Costituzione dichiara che « tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti »; non distingue fra partiti belli e brutti, come si usa fare, di maggioranza e minoranza.

L'articolo 50 dichiara che tutti i cittadini possono rivolgere petizioni, che possono addirittura, quando siano firmate da 50 mila cittadini, trasformarsi in leggi.

Persino la facoltà legislativa è lasciata al popolo italiano e — come sapete — attraverso il *referendum* il popolo ha persino la facoltà di distruggere in parte l'attività legislativa del Parlamento.

In questi casi, non vi sono maggioranza e minoranza rigide; vi è l'appello al popolo italiano. Non vi sono distinzioni di parte, non vi sono questioni di stabilità o funzionalità: si consente, in questo paese, in questa Costituzione, che i cittadini siano consultati liberamente per pronunciarsi sull'attività del Parlamento e senza doppi pesi, senza ineguaglianza di voto; con parità assoluta di voto fortunatamente sancita con termini abbastanza chiari, nell'articolo 75 della Costituzione, che forse per questo è uno degli articoli che, come ieri abbiamo detto, si esita a mettere in moto nel suo meccanismo legislativo.

L'articolo 51 dice: « Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza ». L'articolo 56

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

precisa che sono eleggibili a deputato tutti gli elettori. L'articolo 58 dice la stessa cosa per i senatori. L'articolo 76 dice che l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo. E l'articolo 77 dice che il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria. A proposito di questi due articoli della Costituzione, onorevoli colleghi della maggioranza, io voglio servirmi dei vostri argomenti e mettermi sulla vostra piattaforma politica. La situazione attuale in politica è indiscutibilmente dominata dai partiti politici e per essi dagli esecutivi dei partiti stessi. Sarà un bene o un male, ciò si potrà criticare, comunque è così, ed è pensabile che sarà così anche durante il prossimo quinquennio. Quando dunque con questa situazione politica il paese avesse un Parlamento maggioritario, un Parlamento nel quale vi sia fin dall'inizio e indiscutibilmente e tassativamente una maggioranza prestabilita e rigida, ditemi se una tale maggioranza darebbe in sostanza validità di leggi ai propri atti, o non si avrebbero che dei decreti legge del Governo. Vi prego di fare questa considerazione astraendo dal fatto che voi credete o sperate di diventar voi quella maggioranza.

Oggi il rapporto Governo-partito di maggioranza è un rapporto di necessità. Sarà doloroso dirlo, ma sono verità che dobbiamo pur dire. Non v'è, e l'abbiamo visto in moltissimi casi, maggioranza parlamentare la quale possa resistere alla volontà del governo che essa stessa ha costituito. L'abbiamo veduto in moltissimi casi. Abbiamo letto l'altro giorno sul giornale ufficiale della democrazia cristiana l'elenco dei deputati che erano deplorati per essere mancati ad una votazione. Voi dite che fate bene. Ed io non vi critico affatto. Posso anche ammettere che nella vostra situazione il mio partito sarebbe costretto, per lo meno indotto, a fare lo stesso; ma non potete negarmi che con questo sistema la volontà del deputato, la sua indipendenza, si riduce a nulla o quasi di fronte a quella che è la determinazione del Governo. E allora cosa accadrebbe domani in un Parlamento in cui una maggioranza assoluta potesse dominare? Avverrebbe che non dominerebbe quella maggioranza assoluta, ma l'esecutivo, espressione, se volete, di quella maggioranza, ma espressione dominante e determinante. Non vi sarebbe dunque più una vera e propria attività legislativa, che è sempre un'attività nascente dal contrasto, dalla critica, dalla possibilità di modificare, emendare, approvare o non approvare. Vi sarebbe una maggioranza

che darebbe vita formalmente, lo riconosco, a delle leggi, ma sostanzialmente a dei decreti legge. Sarebbe tutta una attività delegata. Voi volete oggi già essere delegati ad essere maggioranza, per poter domani delegare al Governo la funzione di fare le leggi; e non potreste fare diversamente.

Io non voglio dire affatto che voi siete tutti d'accordo nel condurre il paese ad una situazione di tal genere. Io posso anche pensare e credere che molti di voi si ribellerebbero, anzi vorrebbero oggi stesso ribellarsi, ad una situazione simile se l'avessero chiara davanti. Ma voi ci state arrivando. Voi date i mezzi per arrivarci a chi ci vuole arrivare. Voi finirete per annichilire voi stessi, dando a questa vostra maggioranza, alla quale tanto tenete, una funzione puramente strumentale di fronte alla funzione direttiva e determinante del paese che sarà la funzione dell'esecutivo, la funzione del direttivo del partito e del gruppo parlamentare. I quali oggi sono diventati non soltanto presso di voi ma presso tutti o quasi tutti i partiti, veramente onnipotenti, decisivi, dominanti: tanto da influire non solo sulle parole dei deputati, ma perfino sui loro silenzi, perfino sulla loro vita personale e familiare. Si impedisce loro di uscire perfino da Montecitorio per andare a cena, perché il direttivo del gruppo ha deciso che non ci si vada. È una realtà, mortificante forse. Posso dirle io queste cose con animo più lieto e più leggero di quanto potrebbero dirle e sopportarle taluni di voi, ma non potete negare che questa sia la realtà.

Articolo 78 della Costituzione, argomento più grave: « Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari ». Articolo 80 della Costituzione: « Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali ». Articolo 83 della Costituzione: « Il Presidente della Repubblica è eletto dal Parlamento ».

Altro argomento gravissimo. Volete voi il Presidente della Repubblica della maggioranza parlamentare o volete il Presidente della Repubblica del Parlamento? Ritenete voi sia utile per il paese avere domani il Presidente della Repubblica della maggioranza o ritenete molto più utile avere il Presidente della Repubblica del Parlamento italiano?

Io so la vostra risposta formale: sempre dalla maggioranza deve essere eletto. Ma quando il paese sappia che quella maggioranza è predeterminata, è precostituita, quando il paese sappia che quella maggioranza è rigida, quando il paese sappia che quella mag-

gioranza non può essere spostata, chi negherà ad una parte del paese di ritenere che la stessa suprema personalità dello Stato sia espressione e funzione di parte e non, come è e come si ritiene debba essere e come anche voi dovete ritenere che debba essere, se veramente amate la saldezza dell'istituzione repubblicana, l'espressione della totalità o, per lo meno, l'espressione di una maggioranza che non sia rigida, preconstituita e fatalmente ancorata ai suoi punti di vista preconcepiuti e alle sue simpatie o antipatie personali?

L'articolo 90 è ancora più grave: « Il Presidente della Repubblica è messo in stato di accusa dal Parlamento ». È una facoltà che un Parlamento, che rappresenta nella sua elasticità la nazione intera, si può assumere, che al Parlamento è stata conferita dalla Costituzione, proprio perché nel Parlamento Assemblea Costituente e Costituzione hanno visto il giuoco di tutte le parti, l'equilibrio di tutte le parti, la rappresentanza di tutte le parti. Ma se l'Assemblea Costituente e la Costituzione avessero visto nel Parlamento la espressione e la rappresentanza di una maggioranza, certo queste clausole nella Costituzione non sarebbero state inserite, certo non sarebbe stata conferita al Parlamento la facoltà di dichiarare la guerra e di ratificare i trattati internazionali. Sarebbe stata edificata un'altra Repubblica, sarebbe stato edificato un altro sistema.

E qui vengo a quello che è l'argomento principe di molti dei sostenitori della vostra tesi, argomento che ho visto sostenere anche nella relazione ministeriale dell'onorevole Scelba.

Si dice; voi pretendete di stabilire un nesso di necessità, quasi, fra democrazia e proporzionale; ebbene, vi sono molti grandi paesi i quali sono indubbiamente democratici, o sono ritenuti tali dalla maggioranza degli uomini e che non hanno affatto il sistema proporzionale elettorale a base della loro costituzione.

Siamo d'accordo, ma questo è il maggior argomento a nostro favore. Perché rovescio l'argomento e vi pongo talune domande. Immaginate voi che negli Stati Uniti d'America, alla vigilia della recente consultazione elettorale, il partito democratico, trovandosi in una situazione di forza maggiore di quella in cui in verità si trovava, avesse decretato, stabilito, legiferato in modo che il sistema elettorale venisse mutato e il Presidente della Repubblica fosse eletto in maniera diversa da quella tradizionalmente seguita. Potevano farlo? Certamente. Ma le conseguenze, quali

sarebbero state? Si sarebbe mutato soltanto il sistema elettorale? La modifica si sarebbe fermata lì? No, sarebbe crollato (e dovete darvene atto) tutto intero il sistema costituzionale americano. Questo, non per il passaggio da una democrazia ad una dittatura, ma per il passaggio da una forma di democrazia ad un'altra forma di democrazia.

Io non dico affatto che la repubblica presidenziale americana non sia una forma di democrazia; è una forma di democrazia. Ma sta di fatto che cinque anni fa non avete voluto costituire in Italia una Repubblica presidenziale, avete voluto costituire una Repubblica di altro tipo.

Anche l'esempio inglese torna ugualmente a nostro favore. Anche i conservatori potrebbero modificare il sistema elettorale con un voto di maggioranza, ma se ciò facessero (e per farlo dovrebbero passare, con un processo inverso al nostro, ad un sistema proporzionale), dovete darvi atto che muterebbe tutta la vita politica inglese, che in Inghilterra nascerebbero necessariamente i partiti nella loro pluralità, che gli inglesi dovrebbero uscire dal loro sistema bilanciato di Governo e opposizione, che sarebbero costretti a scrivere, a codificare, a fissare, a rendere rigida la loro costituzione che — non so se per loro fortuna o per loro disgrazia, comunque per tradizione — è la meno scritta, la più elastica tra tutte. E muterebbe la vita politica inglese, muterebbe il sistema inglese, muterebbe l'assetto costituzionale del popolo inglese, perché il sistema elettorale non è scindibile dalla costituzione.

Tutti gli articoli della Costituzione che ho citato (mi sono limitato, ma potrei citare tutta intera la Costituzione) fanno riferimento a una determinata concezione della vita politica, dei rapporti politici, che fu la concezione della Costituente, concezione che io non so se giusta o sbagliata, concezione che potrei anche criticare, ma che fu quella che determinò l'approvazione di quella determinata Carta costituzionale; nella quale Carta costituzionale non si mirò all'efficienza — come dite oggi — del Parlamento, alla stabilità del Governo, ma si mirò a garantire altri valori, i quali si chiamano rappresentatività, sovranità popolare, eguaglianza di tutte le forze politiche.

Io non so — perché non si può stabilire un peso tra i valori, un paragone di relatività — se sia preferibile l'efficienza alla rappresentatività, se sia preferibile la stabilità alla sovranità, se l'eguaglianza sia migliore o peggiore dell'efficienza e della stabilità. Non

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

posso scegliere, tra queste formule, perché la scelta l'avete già fatta voi, l'ha già fatta la Costituente. Sappiamo tutti che ogni sistema ha i suoi inconvenienti: un sistema rappresentativo, quale la Costituzione ha sancito, è un sistema che offre inconvenienti, che possono essere proprio quelli di una certa instabilità, di un certo gioco che, se portato agli estremi, può degenerare e può far passare dal Parlamento al parlamentarismo.

Sappiamo che ogni principio ha le sue luci e le sue ombre, ma voi non potete prendere le ombre di un sistema e le ombre dell'altro; perché questo voi state facendo. Ci avete dato un sistema: datecelo tutto intero e manteniamo tutto intero quel sistema, che non si può mutare in parte senza che tutto il sistema crolli e senza che si arrivi a un altro sistema, in cui la Costituzione verrebbe violata.

La Costituzione, vi fa obbligo di attuare un sistema elettorale in cui la rappresentatività sia garantita, e non vi è rappresentatività che non sia proporzionale.

Il sistema, il principio che allora accettaste, vi fa obbligo di rendere omaggio alla sovranità del popolo, non alla sovranità maggiore di una certa maggioranza; il sistema che accettaste vi fa obbligo di rendere atto ad una eguaglianza politica, spirituale, civile, tra tutti i cittadini italiani: eguaglianza nei loro poteri. Non potete, ora, mettere in discussione tutto questo; non potete, per ragioni politiche, ritenere che alcuni cittadini italiani siano eguali ed altri ineguali, o per lo meno (insisto su questo punto, perché costituisce il punto fondamentale del nostro pensiero) non potete farlo in questa sede, in sede cioè di legge elettorale. In altri termini, e per essere molto chiari: non potete rimediare, con una legge elettorale, ai difetti di un quinquennio di vostra politica interna.

Se la vostra politica interna di un quinquennio ha portato all'ingigantimento dei pericoli; se in un quinquennio la politica generale ha portato non già all'annichilimento delle forze che volevano sormontare la diga, ma all'indebolimento della diga stessa, i mattoni alla diga non potete portarli modificando il sistema: i mattoni o li porta il popolo italiano, o non potete voi modificare l'importanza e il peso di ciascun voto e di ciascun mattone. Il popolo italiano è invitato a difendere la diga anticomunista, ma voi sapete benissimo che la diga anticomunista, in quanto tale, in Italia, è solida; la diga non solida è la diga della democrazia cristiana, la diga dei quattro partiti anticomunisti. Voi non potete preten-

dere di sostituire un sistema all'altro, perché il vostro sistema politico ha fatto fallimento o mezzo fallimento, o comunque non ne siete più sicuri. Voi non potete adesso tentare di rimediare ai vostri errori facendone pagare il prezzo al popolo italiano, agli elettori, facendo spiare agli altri il frutto dei vostri errori. Io voglio pensare che, se ritenete che vi siano i pericoli da voi denunciati, non ve ne siate accorti in questo momento. Non se ne sarà accorto il ministro dell'interno nel momento in cui ha concepito e presentato la legge elettorale. È una situazione politica, e se è una situazione politica di fatto dovevate provvedere con la vostra maggioranza, con le vostre leggi. Se le cose vi andranno bene, come mostrava di credere l'onorevole Moro, io non posso fare a meno di rilevare che il risultato che ne verrà fuori sarà che in questo Parlamento voi avrete forse meno deputati di adesso. Potrete portarne 296, 300, 305, perché probabilmente i partiti vostri alleati vi porteranno via 75 seggi. Ora, l'opinione pubblica si può chiedere: se con 306 deputati non siete riusciti in cinque anni a risolvere questi problemi, come vi riuscirete in altri cinque anni con 296 deputati? Dunque il problema non è rappresentato dal numero dei deputati; ma da quello che i deputati fanno, il problema non è del sistema elettorale! Non può pretendere con un sistema elettorale nuovo di superare quelle che sono state le deficienze della vostra politica.

Ho già detto inoltre, ed è un motivo accessorio, che io ritengo che comunque non si possa uscire dal sistema proporzionale per queste elezioni. Perché lo dico? Lo dico richiamandomi all'ordine del giorno Giolitti che l'Assemblea Costituente votò il 23 dicembre 1947 e che è già stato molte volte ricordato. L'ordine del giorno Giolitti diceva: «L'Assemblea Costituente ritiene che l'elezione dei membri della Camera dei deputati debba avvenire secondo il sistema proporzionale».

È stato osservato giustamente dalla maggioranza che quell'ordine del giorno si riferiva alle prime elezioni politiche, cioè all'attuale Parlamento, non già alla Camera dei deputati in genere. Esatto. E allora, io mi chiedo: perché la Costituente non volle sancire esplicitamente il sistema proporzionale per le elezioni in genere della Camera dei deputati, ma volle prendere un impegno tassativo per le elezioni del primo Parlamento? Il perché, onorevoli colleghi, e molti di voi che hanno partecipato ai lavori della Costituente lo sanno, può essere trovato negli atti della Costituente. La Costituente ritenne giusta-

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

mente che per la prima Camera repubblicana si dovesse sancire l'applicazione della proporzionale, perché la prima Camera dei deputati aveva dei compiti da realizzare, doveva tradurre in leggi i postulati della Carta costituzionale. L'Assemblea Costituente ritenne che non potesse legittimamente trasformare in leggi la Carta costituzionale, un'Assemblea che non fosse proporzionalmente eletta, una Assemblea nella quale non fossero rappresentati secondo la loro entità effettiva tutti i partiti, un'Assemblea in cui tutti i partiti non potessero dire chiaramente e con adeguata rappresentanza la loro parola. Senonché questo era il preventivo 1947-1948. Siamo arrivati, come rilevavamo ieri sera, al consuntivo 1952-53, che per quanto riguarda l'attuazione in leggi della Carta costituzionale è un consuntivo fallimentare, onorevoli colleghi. Io non voglio riaccendere polemiche, non voglio attribuire la responsabilità all'una o all'altra parte di questa Camera, ma c'è un dato di fatto indiscutibile: la Carta costituzionale italiana, per lo meno nei suoi fondamentali istituti, che vanno dalla Corte costituzionale al *referendum*, dal Consiglio superiore della magistratura al consiglio superiore dell'economia, dalla legge sindacale alla legge sulla stampa, attende ancora di essere realizzata in leggi. Ciò significa che il primo Parlamento non ha lavorato? Non potrei dirlo. Significa che il Parlamento ha lavorato, ma si è occupato di altre faccende. Ha fatto bene o ha fatto male? Lo giudicheranno gli elettori nei confronti dei partiti e degli uomini; le responsabilità emergeranno allora. Ma vi è un dato di fatto: la Carta costituzionale, per ciò che riguarda la sua realizzazione in leggi, è un libro quasi intonso a conclusione di questo quinquennio.

Ed allora? Allora, il mandato che l'Assemblea Costituente, sul finire del 1947, affidò alla prima Camera, ed in omaggio al quale l'Assemblea Costituente ritenne che tassativamente la prima Camera, dovendo realizzare la Costituzione in leggi dovesse essere proporzionalmente eletta, questo mandato noi lo stiamo trasmettendo come pesante eredità alla nuova Camera e non possiamo non ereditare dall'Assemblea Costituente lo stesso logico, corretto, rigido ragionamento che l'Assemblea Costituente ebbe a fare in quella occasione. Infatti vi fu l'unanimità, con una dichiarazione particolarmente fervida da parte dell'onorevole Uberti per il gruppo democristiano, quando, il 23 settembre 1947, la Costituente approvò l'ordine del giorno Giolitti.

Non è pensabile che si possa trasmettere il nostro mandato, che sta per estinguersi, ad una nuova Assemblea alla quale noi con il mandato trasmettiamo il lavoro arretrato (che dal punto di vista costituzionale è ingentissimo) senza che noi ci preoccupiamo, prima di ogni altra questione, non già di precostituire maggioranze o minoranze, non già di garantire interessi politici di gruppo o addirittura interessi di rappresentanza personale — come in molti casi abbiamo ragione di ritenere — ma di far sì che la Camera dei deputati possa degnamente assolvere, nella rappresentanza e nell'equilibrio di tutte le parti, al compito fondamentale che noi dovevamo assolvere, ma che non abbiamo assolto: quello di realizzare la Costituzione in leggi giuste, uguali per tutti, ritenute politicamente idonee per tutti o almeno per una maggioranza che si qualifichi di volta in volta a seconda dei problemi di cui si discute e della situazione in cui si discute.

Noi non possiamo trasmettere questo mandato ad una maggioranza; noi dobbiamo trasmetterlo alla Camera dei deputati, rappresentante del popolo italiano in tutte le sue parti, nella sua interezza. Questa è la prima preoccupazione che ci deve animare. Mi meraviglio che non animi voi, che dovrebbe animare quanto e più di noi. Questa preoccupazione è una specie di consegna spirituale che noi trasmettiamo a coloro che dovranno succederci. Non vedo come questa preoccupazione non debba unirvi tutti, al disopra delle parti.

La legge, quindi, è contraria a tutta la Costituzione nel suo insieme. L'onorevole Moro ha fatto due osservazioni di carattere politico, alle quali concludendo voglio rapidamente rispondere.

Riferendosi a quella parte dell'Assemblea (*Indica l'estrema sinistra*), egli ha, con molto garbo, osservato che quella parte dell'Assemblea sosterebbe con maggiore vigore le sue argomentazioni in tema di Costituzione italiana e di rispetto alla Costituzione, se in altri paesi, che quel settore va esaltando come modelli di democrazia, si rivelasse da parte delle maggioranze che li reggono lo stesso rispetto costituzionale.

Onorevole Moro, possiamo essere d'accordo sostanzialmente su un'osservazione di questo genere, ma poiché ella ha detto: «La colpa non è nostra!», dico a voi, signori del Governo, colleghi della maggioranza: di chi è la colpa se siamo arrivati ad una situazione nella quale i socialcomunisti possono, in base

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

ad argomenti costituzionali che ritengo corretti, tanto è vero che li sostengo, sia pure con diverse ragioni e da differenti punti di vista, invocare il rispetto della Costituzione? Di chi la colpa se nel nostro paese, dopo un quinquennio di vostra maggioranza e di vostro Governo, i socialcomunisti sono diventati i paladini della Costituzione? Chi offre in questo momento all'onorevole Togliatti il piedistallo di costituzionalista? Siete voi, ed è un grave errore politico: un grave errore politico per l'oggi, un grave e preoccupante errore politico per il domani. Se per caso, vorrei dire quasi certamente, data la situazione in cui ci troviamo, se questa legge arriverà in porto, se le elezioni si faranno con questa legge, e se conseguirete il vostro premio di maggioranza e diverrete maggioranza assoluta, il risultato poi quale sarà? Sarà che quella parte (*Indica l'estrema sinistra*) una sua rappresentanza, sia pure ridotta, l'avrà qui dentro; ma assai più preoccupante di oggi sarà la propaganda di sovversione che quella parte potrà fare nel paese, accusando ogni giorno il Parlamento di essere, nei suoi atti, illegittimo, nelle sue responsabilità — scusatemi il bisticcio — irresponsabile, nelle sue decisioni ogni volta fazioso. Voi sapete che quella parte ha tentato di invalidare (e non lo poteva fare), di fronte all'opinione pubblica italiana, anche il 18 aprile, che pure fu, a parte il sistema elettorale che ha danneggiato alcuni come noi, ed ha avvantaggiato altri, una prova elettorale svoltasi sulla base della proporzionale, se non pura, corretta.

Ma quale diversa efficacia avrà ogni propaganda sovversiva quando voi avrete imposto una rappresentanza parlamentare che *a priori*, per definizione, sarà stata non la rappresentanza del popolo italiano, ma la rappresentanza di una parte del popolo italiano?

Voi dite oggi: la colpa di chi è? Ed io oggi dico che è vostra, di fronte a queste responsabilità, di fronte al fatto che al termine di un quinquennio le parti si sono capovolte e i paladini della Costituzione, anziché sedere in quei banchi, li vediamo in quegli altri banchi.

Ma la responsabilità ben più pesante sarà ancora vostra quando domani, attraverso questa legge, voi avrete reso impossibile, o avrete tentato di rendere impossibile, qualsiasi alternativa veramente nazionale alla vita politica italiana, e avrete non abbattuto il sovversivismo, ma l'avrete rinfocolato e quasi giustificato.

Queste sono le vostre responsabilità sul piano costituzionale mentre violate la Costituzione, sul piano politico mentre andate contro gli interessi del popolo italiano, della maggioranza autentica del popolo italiano. E, siccome io parlo di maggioranza autentica del popolo italiano, onorevole Morò, noi accettiamo volentieri la sfida che ella ha lanciato. Ella ha detto: « Le elezioni ci daranno ragione »; io dico: le elezioni vi daranno torto, il popolo italiano vi darà torto! (*Applausi all'estrema destra — Commenti al centro e a destra*).

**Presentazione di un disegno di legge.**

PELLA, *Ministro del bilancio e ad interim del tesoro*. Chiedo di parlare per la presentazione di un disegno di legge.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PELLA, *Ministro del bilancio e ad interim del tesoro*. Mi onoro presentare il disegno di legge:

« Emissione di Buoni del Tesoro novennali 5 per cento 1962 ».

Chiedo l'urgenza.

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

Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che l'urgenza è accordata.

(*Così rimane stabilito*).

**Si riprende la discussione.**

CORBI. Signor Presidente, data l'ora tarda, chiedo che il seguito della discussione sia rinviato a domani.

PRESIDENTE. Onorevole Corbi, debbo farle osservare che il Presidente della Camera mi ha espresso il desiderio che abbiano a parlare, questa sera, i relatori onorevoli Tesauro e Luzzatto, rinviandosi al pomeriggio di domani l'intervento del ministro.

Domattina dovrebbe essere posto all'ordine del giorno il seguito della discussione sui danni di guerra.

CORBI. Non insisto, anche perché non vorrei ancora una volta subire il peso della maggioranza. (*Commenti*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole Tesauro, relatore per la maggioranza.

GRILLI. Saluto al duce! (*Proteste al centro e a destra*).

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

TESAURO, *Relatore per la maggioranza*. Mi limiterò brevemente ad alcune precisazioni relative alle affermazioni...

MICELI. Meglio andarsene! Quando voglio sentire i fascisti sento Almirante!

TESAURO, *Relatore per la maggioranza*. ... che sono contenute nella relazione di maggioranza.

È stato rilevato dall'onorevole Almirante che la proporzionale effettivamente non fu accolta dalla Carta costituzionale, ma che fu prevista per la formazione della prima Camera dei deputati perché questa avrebbe dovuto procedere all'emanazione delle leggi costituzionali destinate ad integrare la Carta costituzionale. La situazione è diversa, come risulta da un esame attento degli atti dell'Assemblea Costituente.

PAJETTA GIANCARLO. Quando c'erano troppi partiti...: Quando c'erano quelli che voi avete sostenuto! (*Commenti*).

PRESIDENTE. Onorevole Pajetta, ella impedisce all'onorevole Tesauro di mantenere la promessa di essere breve.

PAJETTA GIAN CARLO. È che non è abituato a parlare in borghese! (*Proteste al centro e a destra*).

TESAURO, *Relatore per la maggioranza*. La proporzionale, secondo il pensiero di molti componenti dell'Assemblea Costituente avrebbe dovuto essere prevista nella Carta costituzionale per la formazione delle Camere elettive, ma come precisava l'onorevole...

*Una voce all'estrema sinistra*. Acerbo!

TESAURO, *Relatore per la maggioranza*. ... Lami Starnuti nel suo intervento del 25 settembre 1947 all'Assemblea Costituente: ...

DUGONI. È un socialdemocratico!

TESAURO, *Relatore per la maggioranza*. Io non le ho detto se è socialista ufficiale o un socialdemocratico. (*Commenti*). L'onorevole Lami Starnuti affermò: « L'Assemblea Costituente, con una chiarissima decisione, ha deliberato che la Costituzione non deve contenere riferimenti ai sistemi elettorali per consentire all'esperienza le eventuali modificazioni senza costringere il Parlamento ad addivenire alla revisione della Carta costituzionale ». Questo pensiero dell'onorevole Lami Starnuti fu condiviso in pieno dall'onorevole Targetti, dal presidente della Commissione Scoccimarro e dal Presidente dell'Assemblea Terracini. Per convincersene basta leggere e meditare gli atti dell'Assemblea Costituente.

PAJETTA GIAN CARLO. Tutta gente che era in prigione quando ella era presidente della provincia di Salerno. (*Proteste al centro e a destra*).

PRESIDENTE. Onorevole Pajetta Gian Carlo, basta!

TESAURO, *Relatore per la maggioranza*. L'onorevole Targetti, il 23 settembre 1947, ebbe a precisare: « Proporzionalisti e non proporzionalisti, siamo stati unanimi nel ritenere che la materia relativa al sistema elettorale non è materia di Carta costituzionale ».

A questa precisazione fece seguito una dichiarazione dell'onorevole Giolitti il quale, aderendo alla preghiera che gli veniva rivolta dal Presidente dell'Assemblea, tramutò il suo emendamento in semplice ordine del giorno. Il Presidente dell'Assemblea, onorevole Terracini, ebbe poi a precisare il valore da attribuire all'ordine del giorno nella seduta del giorno 8 ottobre 1947. « Quando — egli disse — l'Assemblea ha votato che la « prima Camera » dovrà essere eletta sulla base della proporzionale, ciò ha semplicemente significato che « il ministro dell'interno deve redigere il progetto di legge da presentare all'Assemblea sul sistema della proporzionale ».

Non vi è dubbio, quindi, che nessun vincolo costituzionale esiste per la disciplina legislativa dei sistemi elettorali.

È stato, poi, affermato dall'onorevole Basso, in un discorso veramente elevato e mantenuto al di sopra dei contrasti di parte, su un piano interessante dal punto di vista politico e costituzionale, che il principio del governo della maggioranza si deve considerare ormai in declino. Coloro che maggiormente si sono battuti per l'ideale democratico hanno affermato, secondo l'onorevole Basso, che al « potere della maggioranza » bisogna sostituire un'altra forma di equilibrio delle forze politiche.

Egli ha citato in proposito l'opinione del Kelsen. Mi dispiace che l'onorevole Basso non sia qui. Avrei desiderato chiedergli se per avventura non sia caduto in un equivoco. Il Kelsen, invero, assertore, senza dubbio, di libertà e di democrazia nel campo scientifico e politico, è di avviso diametralmente opposto a quello che gli si attribuisce. Egli, infatti, scrive, a pagina 291 del libro citato, testualmente così: « Il principio della maggioranza semplice è quello che assicura il più alto grado di libertà politica possibile nella società. Se un ordinamento non potesse essere mutato da una volontà d'una maggioranza semplice, ma solo dalla volontà di tutti, o anche dalla volontà d'una maggioranza qualificata — ad esempio, dei due terzi o dei tre quarti — ogni singolo individuo o una minoranza di individui potrebbero impedire un mutamento dell'ordinamento », il che significherebbe, se non vado

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

errato, la fine della democrazia, la fine della libertà. (*Interruzioni all'estrema sinistra*)

È merito, pertanto, dell'onorevole Basso di avere opportunamente richiamato l'attenzione dell'Assemblea sull'affermazione di un grande assertore della democrazia, il quale, lungi dal rinnegare il principio del governo della maggioranza, precisa che il potere va attribuito alla maggioranza semplice e non a quella assoluta. (*Commenti alla estrema sinistra — Proteste del deputato Lombardi Riccardo*).

PRESIDENTE. Onorevole Lombardi, non c'è niente di offensivo nelle parole dell'onorevole Tesauro: ha diritto di avere un'opinione diversa dalla sua.

TESAURO, *Relatore per la maggioranza*. Ma del resto, a prescindere dall'opinione di scienziati e di uomini politici, a noi è sufficiente valutare le esigenze effettive della vita costituzionale, le quali stanno, nella loro concretezza, a dimostrare la necessità del governo della maggioranza.

*Una voce all'estrema sinistra*. Del grande maestro Acerbo.

TESAURO, *Relatore per la maggioranza*. Non del grande maestro Acerbo, perché io mi manifestai contro la legge alla quale fate riferimento. (*Rumori all'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. Onorevole Tesauro, non raccolga le interruzioni.

TESAURO, *Relatore per la maggioranza*. Se siete veramente contro Acerbo, non potete essere contro Pietro Nenni, il quale scriveva nel 1945: « Il sistema elettorale più democratico è quello che consente alla maggioranza di governare. La proporzionale pura, senza premio alla maggioranza, in un paese a partiti multipli, presenta l'inconveniente di non consentire a nessuno di governare, nè alla sinistra, nè alla destra ... ». (*Interruzione del deputato Martuscelli*).

LUZZATTO, *Relatore di minoranza*. In assenza dell'onorevole Nenni dice questo! L'onorevole Nenni ha risposto già ieri a tutto ciò, signor Presidente. (*Commenti al centro e a destra — Vivaci proteste dei deputati Martuscelli, Miceli e Amendola Giorgio*).

PRESIDENTE. Onorevole Martuscelli! Onorevole Miceli! Onorevole Giorgio Amendola!

L'onorevole Tesauro ha il diritto di esporre il proprio punto di vista. E nessuno può impedirgli di polemizzare con un deputato assente. Volerglielo impedire sarebbe una manifestazione di malcostume parlamentare.

Proseguo, onorevole Tesauro.

TESAURO, *Relatore per la maggioranza*.

Io desidero raccogliere molto volentieri la interruzione dell'onorevole Martuscelli per ribadire, non attraverso parole vuote di contenuto, ma attraverso le stesse parole ricordate dall'onorevole Martuscelli, che Kelsen, ancora una volta citato incautamente, non solo è per il principio del governo della maggioranza semplice, ma pone largamente in rilievo, nella parte degli scritti che viene ricordata, che la proporzionale non può assicurare in pieno la rappresentanza di tutte le forze politiche fino a quando gli elettori non sono raggruppati in un solo collegio e sono, invece, distribuiti, come avviene nei sistemi fino ad oggi accolti, in diversi collegi territoriali.

Onorevoli colleghi, le affermazioni del Kelsen, pertanto, sono nettamente contrarie alle affermazioni dell'onorevole Basso e dell'onorevole Martuscelli, se la polemica si vuole mantenere dando alle parole il significato che sta a rivelare effettivamente il pensiero di chi le ha pronunciate. Si ha il diritto in Parlamento di poter sostenere qualunque opinione, ma non di attribuirla arbitrariamente ad altri.

Ma dicevo; al di là e al di sopra del pensiero degli uomini di scienza, che può non corrispondere alla realtà della vita politica, io desidero richiamare l'attenzione su quanto scriveva l'onorevole Pietro Nenni come parlamentare che vive intensamente la vita politica. Egli opportunamente ieri sera ha precisato che quello che era scritto nell'*Avanti!* poteva essere attribuito al suo direttore, ma non al partito socialista. Indubbiamente egli è nel vero. L'*Avanti!*, però, era l'organo di battaglia e di stampa del partito socialista, e il direttore dell'*Avanti!* era, nello stesso tempo, il leader del partito socialista. D'altra parte, l'affermazione che è contenuta nelle parole ricordate dall'onorevole Pietro Nenni veramente lo onora perché scolpisce un ventennio di esperienza politica e rivela un'effettiva esigenza della vita costituzionale. (*Interruzioni all'estrema sinistra*). Il pensiero chiaro, preciso, inequivocabile, manifestato dall'onorevole Pietro Nenni era, d'altra parte, anche il pensiero di un altro grande rappresentante del partito socialista che è ricordato nella relazione, Filippo Turati, il quale...

PAJETTA GIAN CARLO. Forse si vuole riferire ad Augusto Turati, che era suo amico. (*Proteste al centro e a destra*).

TESAURO, *Relatore per la maggioranza*. ...precisava, come è ricordato nella relazione di minoranza....

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

TONENGO. Anche Mussolini era socialista! (*Commenti*).

AMENDOLA GIORGIO. Dovrebbe citare Mussolini, non Turati!

PRESIDENTE. Onorevole Amendola, basta!

TESAURO, *Relatore per la maggioranza*. Turati affermava che le forze che ottengono oltre il 50 per cento dei suffragi hanno la maggioranza effettiva. Oltre — egli diceva — il 50 per cento, varcato questo limite, fosse pure di una frazione di unità, si costituisce una « maggioranza reale ». (*Applausi al centro e a destra*).

Ebbene, al di sopra e al di là di qualunque insinuazione, sta questa parola a testimoniare che uomini di indubbia fede democratica hanno in ogni tempo posto in rilievo qual è la maggioranza alla quale spetta legittimamente il potere.

DUGONI. Ella insulta Turati. In quali condizioni Turati ha scritto quelle cose?

PRESIDENTE. Onorevole Dugoni, voglia consentire all'oratore di proseguire!

TESAURO, *Relatore per la maggioranza*. Ma se ancora si volesse dimenticare il pensiero di grandi parlamentari e di grandi scienziati, il progetto sta nella sua oggettività, come ha precisato l'onorevole Aldo Moro, a documentare al Parlamento e al paese che esso risponde in pieno al principio della rappresentatività e della democrazia per i principi che sono in esso consacrati. Il governo della maggioranza, non semplice ma assoluta, risponde in pieno alle esigenze di un effettivo ideale democratico. (*Commenti all'estrema sinistra*). Potrà non corrispondere all'ideale democratico per coloro che vedono nel Parlamento un ponte di passaggio per un altro regime (*Applausi al centro e a destra*), ma risponde, indubbiamente, all'ideale della democrazia per coloro che vogliono mantenere e rafforzare il Parlamento per rafforzare, con esso, il regime della democrazia. (*Applausi al centro e a destra — Commenti all'estrema sinistra*).

Un'ultima parola ed avrò finito: per ciò che riflette le varie obiezioni con le quali si sostiene che il disegno di legge importerebbe la violazione dei principi dell'uguaglianza del voto e del voto diretto, ricorderò semplicemente ai colleghi che obiezioni di identico contenuto furono sollevate a proposito del sistema per la prima elezione per il Senato, ma furono respinte alla quasi unanimità dall'Assemblea Costituente. Noi abbiamo l'onore di avere oggi alla Presidenza dell'Assemblea colui che par-

tecipò largamente a quei dibattiti, nei quali si affermava che il sistema di elezione per il Senato non assicurava né l'uguaglianza del voto, né il voto diretto. Ebbene, si manifestarono per l'infondatezza di quella obiezione l'onorevole Nobile, che certamente non sedeva sui nostri banchi, l'onorevole Laconi ed il presidente della Commissione, onorevole Scoccimarro, il quale, nella seduta del 20 dicembre, qualificò finanche ostruzionistica l'insistenza con la quale si voleva ad ogni costo far ritornare l'Assemblea Costituente sulle decisioni relative al modo con cui doveva applicarsi il principio dell'uguaglianza del voto e del voto diretto nella legge per la formazione del Senato.

Il pensiero quasi unanime dell'Assemblea Costituente a proposito delle obiezioni di incostituzionalità sollevate a proposito della legge elettorale per la prima formazione del Senato sta a rendere certo il Parlamento che l'eccezione che oggi si solleva contro la proposta del Governo, considerata sul piano politico, sul piano giuridico e sul piano costituzionale, è priva di fondamento. Considerando, poi, il disegno di legge nel suo contenuto, appare evidente che esso, lungi dall'essere antidemocratico, segna un notevole progresso nella sistemazione legislativa della materia elettorale in conformità con i principi della democrazia. (*Vivissimi applausi al centro e a destra — Rumori alla estrema sinistra*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore di minoranza onorevole Luzzatto.

LUZZATTO, *Relatore di minoranza*. Signor Presidente, io le avevo assicurato che sarei stato breve, benché non avessi prefissato un numero di minuti, e cercherò di esserlo. Prima di dire però quelle brevi cose che ritengo mio dovere dire, vi sono tre punti da chiarire, starei per dire tre fatti personali, che però non toccano la mia persona, ma di cui devo occuparmi perché sono il solo oratore che parla dopo. Il nostro regolamento stabilisce che è fatto personale il sentirsi attribuire opinioni contrarie a quelle espresse; e di questo si tratta precisamente nei tre casi che devo premettere. Il primo non riguarda nessun membro di questa Assemblea, ma riguarda il Kelsen. Sebbene il regolamento non gli si possa applicare, mi si permetta di chiarire il pensiero di questo autore, cui sono state ora attribuite opinioni contrarie a quelle che ha espresso. Se mi è consentito, leggo il suo brano che è riportato nella relazione di minoranza.

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

MARAZZA, *Presidente della Commissione*. Lo legga sul libro! Eccolo. (*Applausi al centro e a destra*).

LUZZATTO, *Relatore di minoranza*. Va bene. Vedo che l'edizione è la stessa.

*Una voce al centro*. Legga il testo tedesco!

LUZZATTO, *Relatore di minoranza*. Datemelo e lo leggerò. A pagina 301 il passo invocato dice: «La elezione proporzionale assicura che la forza relativa dei partiti nel corpo rappresentativo sia la stessa che nel corpo elettorale; la struttura politica del primo riflette la struttura politica del secondo. Il sistema della rappresentanza proporzionale è applicabile alla elezione di un corpo rappresentativo». Cioè esattamente quello che per parte nostra si sostiene, che, in tutta l'opera del Kelsen... (*Interruzioni al centro e a destra*).

RESCIGNO. È questione di opinioni.

LUZZATTO, *Relatore di minoranza*. La teoria del Kelsen a questo proposito è che la proporzionale sia il più corretto mezzo per la formazione dell'assemblea rappresentativa, nella quale poi a maggioranza semplice si adottano le deliberazioni, come ognuno sa e conosce e come è regolamento e prassi di questa Camera, che è eletta con la proporzionale ma nella quale si delibera a maggioranza.

FODERARO. Il Kelsen parla di questa Camera?

LUZZATTO, *Relatore di minoranza*. Si può estendere ciò che dice il Kelsen a questa Camera. (*Commenti al centro e a destra*).

A pagina 229 vi è un altro passo essenziale del Kelsen in cui è richiesto che il voto sia il più uguale possibile; e specifica che uguale si intende il voto — secondo il Kelsen — in quanto abbia il medesimo peso, cioè non sia solo uguale in partenza ma sia uguale anche all'arrivo, cioè nel computo e nel risultato che si propone.

Il secondo punto è quello per il quale io chiedo scusa al Presidente di aver prima interrotto. (*Commenti*). Non già che io eccipissi (e prego ancora di giustificare l'impulso del momento, signor Presidente) che non essendo l'onorevole Pietro Nenni presente non si potesse qui fare il suo nome. Ma per quella correttezza, in riguardo della quale ella pochi minuti fa ha parlato di malcostume parlamentare (che potrebbe non essere soltanto quello dell'episodio a cui ha dovuto riferirsi poco fa ma anche forse di altri episodi), mi pareva non opportuno e non corretto ripetere ora in sua assenza cose che sono già qui state dette ieri, e alle quali l'onorevole

Nenni già ieri ha fatto seguire chiare dichiarazioni, alle quali io semplicemente mi richiamo. Si è voluto ancora riportare qui quattro righe di un trafiletto anonimo del giornale *Avanti!* prima del 25 aprile 1945, le quali esprimevano, in riferimento a una discussione del momento, un determinato avviso che non era precisamente dell'onorevole Nenni, e non era e non è stato mai l'avviso del partito. Non potete pretendere (sono le sue parole di ieri) con quattro righe di un corsivo anonimo di contestare quattro tonnellate di carta (*Applausi all'estrema sinistra*) che vi possiamo portare a prova di una azione costante...

TONENGO. L'onorevole Pietro Nenni è abituato a cambiare idea! (*Proteste all'estrema sinistra*).

LUZZATTO. ...costante e coerente che dura ormai da cinquant'anni, come cinquant'anni è durata l'azione costante e concreta degli uomini del partito popolare di un tempo, poi democristiano, per la proporzionale: dal 1902, giusto cinquant'anni fa, data della prima dichiarazione di don Luigi Sturzo per la proporzionale al convegno degli amministratori cattolici dei comuni siciliani, sino al 1948, quando per l'ultima volta il partito democristiano si è dimostrato fedele alla proporzionale.

La differenza è solo questa: che per il partito di maggioranza l'azione per la proporzionale è durata cinquant'anni e poi è finita; per noi, è durata cinquant'anni e dura ancora e continuiamo su quel cammino con coerenza e continuità d'azione che non ha avuto soste, né rilassamenti, né rallentamenti. (*Applausi all'estrema sinistra*).

E qui viene la terza precisazione che debbo fare e che è la più importante: è stato qui fatto un nome che non sta bene in bocca al relatore di maggioranza, ed è stato riportato un passo già incluso nella nostra relazione di minoranza; e quindi, in certo qual senso, si tratta qui anche proprio di un nostro fatto personale.

Il passo che è stato citato a firma di Filippo Turati e di altri uomini di diversa parte politica fa parte di una postilla aggiunta a un documento lungo e minuto che fu inviato al Parlamento quando vi fu portata la legge Acerbo: la petizione proporzionalista, proposta dall'associazione proporzionalisti milanesi, è un lungo documento che difende la proporzionale e batte in breccia ogni tipo di manomissione maggioritaria. In calce ad esso oltre alla firma di Filippo Turati, leggerete quella di Luigi

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

Degli Occhi, uomo di parte vostra, che i milanesi conoscono proporzionalista, direi per dedizione, per devozione di tutta la sua vita, e di molti uomini di vostra parte, anche di alcuni sacerdoti.

Ebbene, accadde che la Camera, nel 1923, come sapete, votò quella legge, ed allora questi uomini che non rinunziavano al loro posto di lotta, che, pur sapendo ciò che ne potevano temere, non rinunciavano a fare quello che ritenevano fosse loro dovere per salvare il salvabile, per tentare il tentabile, aggiunsero una postilla al Senato (che allora si chiamava Senato del regno), invocando che almeno fossero apportate alla legge, già portropo approvata dalla prima Camera, quelle modifiche che potessero, in qualche modo, attenuarne gli effetti previsti. Il passo che è stato letto sia messo dunque al suo luogo! Il passo che è stato letto e che porta la firma di Filippo Turati dice chiaramente che almeno avrebbero dovuto essere apportate quelle modifiche che erano possibili. Citarlo per dire che Turati sosteneva quelle cose, non è, signor Presidente, buon costume parlamentare... (*Commenti al centro e a destra*)... sarebbe come se voi ci inibiste di discutere questa legge oltreché nei principi anche in ciascuna delle sue disposizioni. Non potete dire: tu discuti la singola disposizione, allora accetti il principio.

No, onorevoli colleghi, chi crede che si debba condurre una difesa, la conduce fin che può, sulla prima linea, come l'hanno condotta l'onorevole Turati e gli altri uomini eminenti dell'associazione proporzionalista di Milano, e sulla seconda linea, come l'hanno condotta poi di fronte al Senato; e ci fu poi una loro terza linea (che l'oratore che mi ha preceduto naturalmente non può conoscere ma che conoscono e dovrebbero ricordare altri fra voi), per la quale questi uomini si riunirono nel chiuso delle case private, perché erano perseguitati dal fascismo, e continuarono la loro lotta antifascista. Ricordo la loro deliberazione: per non rimanere custodi di un sepolcro, fu detto, dato che non c'è più la proporzionale, ma non si tratta solo della proporzionale, si tratta della democrazia, trasformiamo l'associazione proporzionalista milanese in associazione per il controllo democratico. In questo modo, continuiamo la lotta per la difesa della democrazia anche dopo che il fascismo l'abbia praticamente annullata con l'imporre la sua legge maggioritaria. Questa è la storia delle diverse tappe della lotta condotta da quegli uomini.

CASTELLI AVOLIO. Questo è merito. Ella si deve attenere alle pregiudiziali costituzionali. (*Proteste all'estrema sinistra*).

LUZZATTO, *Relatore di minoranza*. Debbo contestare, in linea di fatto, ciò che è stato qui detto; e se non avessi avuto la parola, trattandosi di interpretazione della relazione di minoranza che porta anche la mia firma, avrei chiesta la parola per fatto personale, per compiere questa doverosa precisazione. Ora, questo l'ho fatto e non prendo altro tempo, signor Presidente, onorevoli colleghi, perché comprendo che siamo stanchi. Questi nostri lavori parlamentari sono diventati una prova di forza. L'altra notte siamo dovuti rimanere qui tutta la notte per la correzione delle bozze, perché il fascicolo delle relazioni andasse in istampa, senza riposare, perché non si poteva ritardare la stampa di mezza giornata. Facciamo anche questa sera una prova di forza a star qui a parlare quando le condizioni non sono le migliori e non si riesce a seguire quella linea di dibattito che sarebbe la migliore; ed è per questo che poi si spiega come alcuni dibattiti finiscano male. Onorevoli colleghi, un dibattito che era stato condotto per tutta la giornata su un tono veramente elevato non avrebbe meritato di essere così portato in basso. Io ho l'impressione che ciò sia stato per colpa vostra e ripeto, dopo l'elevatezza degli interventi precedenti, meglio sarebbe stato non abbassare poi la discussione, con le parole del relatore di maggioranza. L'avete voluto voi quello che è successo...

*Una voce al centro*. Che cosa è successo?

LUZZATTO, *Relatore di minoranza*. Della confusione poco degna rispetto alla discussione precedente.

Adesso, per parte mia, per chiudere — se possibile — questo dibattito in un tono più elevato, non aggiungerò parola in risposta a quel che ha detto ora il relatore di maggioranza, appunto per potermi tenere su un piano diverso e più decoroso, che non si potrebbe conservare riferendosi alle sue parole.

La questione che è stata posta qui oggi e che la Camera è chiamata a risolvere è una questione di estrema delicatezza, nei suoi profili strettamente giuridici di diritto costituzionale e in quel riflesso politico che proviene dal dover questa Camera risolvere una tale questione di costituzionalità. Perciò occorre che la questione sia considerata a fondo.

I colleghi che mi hanno preceduto e che hanno esposto le pregiudiziali diversamente motivate, per le quali questo disegno di legge è ritenuto contrario alla nostra Costituzione, le hanno esposte con tale chiarezza e con tale

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

preciso riferimento alle norme della Costituzione che questo mi dispensa anche dal riassumere i loro argomenti.

Quello che a me compete dire a questo punto, a nome della minoranza della Commissione, è come queste cose siano state valutate in seno alla Commissione stessa, nella quale si è andati avanti sommariamente, come sapete. La maggioranza qui tace o parla il meno possibile di fronte alle obiezioni dell'opposizione; lo stesso è avvenuto in Commissione. Ma in Commissione abbiamo sentito prospettare due ordini diversi di obiezioni contro la nostra eccezione di incostituzionalità e sono due ordini che si contraddicono fra loro: questi due ordini di obiezioni hanno riecheggiato oggi in quest'aula, anche per bocca della stessa persona, l'onorevole Moro, quando ha parlato.

Una delle obiezioni consiste nell'affermare che la proporzionale non è scritta nella Costituzione. L'altra, che occorre rispettare la proporzionale, in ossequio alla Costituzione, ma la proporzionale in fondo è salva anche con questa legge.

Onorevoli colleghi, sono cose molto diverse, sono cose addirittura contraddittorie. Se ammettete che la proporzionale è nella Costituzione, allora evidentemente manca la prima parte della dimostrazione da fare, perché voi stessi la confutate.

A questo punto vi è la vostra osservazione secondo cui basterebbe quel tanto di proporzionalità che vi è nell'ambito della maggioranza e della minoranza separatamente, secondo il vostro disegno di legge, per salvare il principio. Scusate, ma questo è un debole argomento, che non vale qui la pena di confutare nel dettaglio. Infatti noi sappiamo che la teorica dei sistemi elettorali distingue sistemi proporzionali e sistemi maggioritari; e sistemi maggioritari designa non necessariamente i sistemi di maggioranza totalitaria, ma anche quei sistemi che riservino una rappresentanza alle minoranze, a condizione che assegnino una maggioranza di seggi superiore a quella che deriverebbe dai voti, secondo un determinato numero prefisso.

Questa è la condizione che obiettivamente è nel vostro disegno di legge. Voi stessi lo sapevate quando si discusse di un sistema analogo per le elezioni amministrative, voi stessi l'avete detto. Sapete che questo sistema stabilisce un determinato numero di posti alla maggioranza (che siano 380 o 385, non importa), quali che siano i suoi voti. Solo che voi dite che questo avviene: adempiendo a determinate condizioni ed entro determinati

limiti, e che occorre che sia raggiunta la maggioranza assoluta per ottenere il premio.

Ma voi sapete che non è così, perché la maggioranza assoluta — perciò anche quel richiamo alla difesa della proporzionale nel 1923 di cui poco fa dicevo, è fuori luogo — la maggioranza assoluta che chiedete non è di una lista, ma di un gruppo di liste. In seno al gruppo, una lista può raggiungere la maggioranza assoluta dei seggi, non solo senza avere la maggioranza assoluta dei voti, ma senza neppure la condizione di essere maggioranza relativa e potrebbe non raggiungere nemmeno del limite del *quorum* del 40 per cento, per cui voi vi siete battuti per la prima parte del dibattito parlamentare del 1923 contro la legge Acerbo.

Ora, se con il 50 più 1 per cento dei voti il gruppo ha il premio che gli assicura la cifra di 385 seggi, basta meno del 40 per cento dei voti ad una lista del gruppo per superare il 50 per cento dei seggi. Quello che voi proponete è un sistema tipicamente maggioritario.

Quindi, voi annullate la proporzionale. Voi questo potreste farlo se la proporzionale non fosse principio costituzionale. Che lo sia, per converso, non tanto lo dimostra l'ordine del giorno Giolitti; nè dimostra il contrario quella dichiarazione del nostro Targetti, che allora disse soltanto che per regolare la materia elettorale era bene rinviare alla legge.

Ma che sia principio costituzionale lo dimostra quel complesso di norme che vi sono state qui riportate e illustrate, e che non sono nemmeno tutte, perché all'invito del Presidente di concentrare in pochi interventi l'esposizione dei diversi profili di incostituzionalità noi abbiamo aderito, e abbiamoli mitato il dibattito su questo punto. Vi è tutta una serie di articoli della Costituzione, come voi avete sentito, che implicano e necessariamente postulano la proporzionale. Voi ora, sovvertendo quel sistema elettorale, sovvertite l'ordinamento costituzionale. Là dove nella Costituzione è detto: un decimo dei suoi membri, voi dovrete scrivere: un quindicesimo dei suoi membri per la minoranza, un ottavo dei suoi membri per la maggioranza, altrimenti voi violate quella che è la norma scritta della Costituzione.

Voi sapete di violare la volontà dei costituenti, perché non solo essi la espressero in quell'ordine del giorno non riferito a una determinata legge elettorale, bensì generico nella sua affermazione, impegnativo per qualsiasi futura elezione della Camera dei deputati; ma voi sapete che alla Costituente non si dubitò mai del principio della propor-

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

zionale; fu ritenuto pacifico, per il funzionamento della Camera dei deputati, l'uso della proporzionale e la formazione della Camera dei deputati con il sistema della proporzionale.

Voi sapete, quindi, di urtare contro norme scritte, contro la volontà del costituente, e contro — io non parlerò di spirito della Costituzione, che può essere una cosa vaga e inafferrabile — ma dirò contro i principi della Costituzione, che, come ciascuno di voi mi può insegnare, si desumono dal complesso delle sue norme.

E quale indicazione più chiara di un imponente complesso di oltre venti disposizioni costituzionali, che oggi qui vi sono state citate, che tutte insieme portano ad indicare un principio (ciò si intende precisamente per principio di diritto; nel caso, principio costituzionale di diritto) che non può essere impunemente violato?

D'altra parte, a proposito di principi, a proposito di spirito della Costituzione, vi è l'articolo 1. Io voglio solo dirvi (perché gli altri articoli vi sono stati sufficientemente illustrati dagli onorevoli Togliatti, Basso, De Martino e Ferrandi) che i due principi contenuti nell'articolo 1: « l'Italia è una Repubblica democratica », e « la sovranità appartiene al popolo », bastano ad affermare in termini precisi un principio, che non può essere per tal modo violato. L'onorevole Moro risponde che il suo compito è difficile. Lo capisco, uomo di studio qual è, gli era difficile adempiere al mandato di ordine politico che aveva ricevuto. E infatti come se l'è cavata? Parlando di ragioni politiche.

L'onorevole Moro ha cercato di ragionare in termini politici di opportunità, non ha portato un'argomentazione giuridica precisa, e non era facile che lo potesse, perché i principi di diritto sono quelli che sono. Ha parlato anche lui di eguaglianza del voto alla partenza. Quante volte qui, discutendosi l'allargamento del suffragio, fin dal 1912, discutendosi la prima forma di suffragio universale destinata ad essere poi ancora molto allargata, non si disse che suffragio universale e voto eguale non si reggono se non con un sistema di elezioni che veramente dia eguale effetto ed egual peso al voto di ciascuno. E poi a questo proposito urtiamo coi principi stessi della democrazia. Vengono fuori, quando meno si aspettano, dalla bocca stessa degli oratori della maggioranza. Poiché la questione dei rapporti fra proporzionale e democrazia è stata bene e definitivamente illustrata dall'onorevole Basso, ricordo solo le parole del Goblet, che nel 1900, un solo anno dopo che nel Belgio era stata adottata la

proporzionale per le elezioni politiche, scriveva: « La proporzionale è una di quelle riforme da cui non si ritorna indietro finché prosegue l'evoluzione civile di un 'popolo ». L'esperienza dell'Italia e di altri paesi dimostra la verità di quell'affermazione. Vi sono paesi che hanno sistemi elettorali diversi, ma nessun paese fino ad oggi ha revocato il sistema proporzionale senza che ciò volesse dire abolizione della democrazia e dell'ordinamento democratico costituzionale. Nel 1923 in Italia è successo precisamente questo. Venne poi quella che era forse la « democrazia integrale » che piace al professor Tesaurò, ma non è la democrazia come noi la intendiamo. Perciò è violazione della Costituzione far regredire la ruota della storia e negare l'evoluzione democratica.

In risposta all'onorevole De Martino l'onorevole Moro ha creduto di poter fare dei riferimenti assai superficiali. Egli non ha penetrato a fondo il valore giuridico del principio che l'onorevole De Martino ha affermato, e meglio avrebbe fatto a meditarne con maggiore attenzione il riferimento assai sottile, da romanista quale egli è, e preciso e direi prezioso, a un concetto del diritto romano. Il riferimento dell'onorevole De Martino allo statuto siciliano ha un preciso valore costituzionale, perché l'articolo 3 dello statuto siciliano fa riferimento alla delibera adottata in materia elettorale dall'Assemblea Costituente e, essendo lo statuto speciale siciliano legge costituzionale e quindi avente lo stesso carattere, nel nostro diritto pubblico, della Costituzione, quel principio diviene, per recezione nello statuto anzidetto, principio costituzionale. Né mi si obietti che il principio costituzionale vale soltanto per la Sicilia: basta por mente agli articoli 134 e seguenti della Costituzione per vedere che non vi è costituzionalità tra le parti, ma che la costituzionalità è principio *erga omnes* e di validità generale. Se quindi diviene costituzionale un principio, tale è in tutta la sua estensione e in tutte le sue applicazioni possibili.

L'onorevole Moro avrebbe dunque fatto meglio a riflettere su quel richiamo prezioso che il collega De Martino ha fatto al concetto del diritto romano della *fides*.

Onorevoli colleghi, vi sono anche violazioni di diritto senza sanzione, ed io non so se la violazione della Costituzione sia da considerarsi tale: per i ministri e il Presidente della Repubblica c'è possibilità di sanzione ed io supporrei che fosse estensibile a ogni cittadino. Direi quindi che anche le violazioni della Costituzione potranno avere la loro sanzione,

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

anche se su ciò il nostro diritto positivo non è preciso ancora in ogni sua norma. Ma anche vi fosse violazione senza sanzione, dovrebbe soccorrere l'insegnamento romanistico della *fides*. Quando il pretore romano poneva da se stesso le sue norme autoregolatrici nell'editto, da che era vincolato? dalla *fides*. Nello stesso modo la *fides* deve vincolare il legislatore alla Costituzione.

Questa Camera, onorevoli colleghi, sta commettendo violazioni omissive alla Costituzione con le leggi di attuazione costituzionale che non delibera, e giungerebbe a una violazione commissiva qualora dovesse approvare questa legge che è in contrasto con la nostra Costituzione. Ma prima della conseguenza specifica della sanzione per violazione di diritto, sia il legislatore, per rispetto della sua dignità, a richiamare se stesso alla *fides*, cioè all'impegno alla Costituzione che prima di ogni altra cosa lo vincola e lo comanda.

Alle altre obiezioni dei colleghi di mia parte non è stata data nessuna risposta né dall'onorevole Moro né da altri. È stato detto all'onorevole Ferrandi che la norma da lui citata si riferisce soltanto all'assemblea regionale del Trentino Alto Adige. Vorrei che l'onorevole Moro mi spiegasse allora perché, se tutto si conclude nel consiglio regionale, si è ritenuto necessario cambiare la legge per le elezioni comunali per la provincia di Bolzano. E non solo non si è applicato il sistema maggioritario dei 4 quinti ai comuni minori, ma non vi si è applicato neppure quello maggioritario con la proporzionale nell'ambito dei due gruppi di maggioranza e di minoranza che è stabilito per i comuni superiori ai 10 mila abitanti e che è assai analogo nella sua struttura a quel sistema che oggi voi volete proporre per le elezioni politiche. In provincia di Bolzano, infatti, neppure nei comuni superiori ai 10 mila abitanti si è ritenuto di poter fare le elezioni con quella legge e si è fatta una legge apposita per garantire la rappresentanza dei gruppi etnici. E che legge si è fatta? Una legge proporzionale, con il sistema proporzionale. Ora questa non è questione né di regione né di comune, è questione generale che impegna la nazione, che impegna il nostro onore, perché siano garantiti i diritti di tutti, così come noi stessi nella nostra Costituzione abbiamo scritto.

Il giudizio sarà dato dal popolo, dice l'onorevole Moro concludendo. Ma come, onorevole Moro? Con il *referendum* che non avete ancora regolato? di cui avete paura, che volete rimandare, come si è visto nello scorso luglio: è stato un episodio brutto, una pagina brutta di

questa Camera, quel tale rinvio al Senato, con quel piccolo emendamento, che abbiamo visto nel luglio di quest'anno.

Vorreste alludere alle prossime elezioni? Questi sarebbero modi di distorcere l'esercizio del diritto popolare. Il cittadino che va ad eleggere i suoi rappresentanti alla Camera dei deputati, deve poter semplicemente votare per e suoi rappresentanti alla Camera dei deputati, non deve essere posto dinanzi ad una pluralità di questioni, o a questioni di ordine diverso da quelle che sono connaturate con la rappresentanza cui egli deve dar vita.

Voi volete che giudichi il popolo? Date allora la possibilità al popolo stesso, a 500 mila elettori, di chiedervi il *referendum* e di effettuarlo. Il giudizio popolare lo dà il *referendum*, non lo dà un'elezione che ha altro oggetto. Ma, in verità, il popolo giudica dell'opportunità politica; ma qui, onorevoli colleghi, siamo in tema di costituzionalità, siamo in tema di legittimità costituzionale, come si esprime l'articolo 134 della Costituzione.

Onorevoli colleghi, signor Presidente, io ora concludo e debbo riferirmi non soltanto alle pregiudiziali, che si voteranno congiuntamente, ma anche alla sospensiva, proposta dall'onorevole Nenni. I due argomenti si congiungono, perché si riferiscono a uno stesso punto. Quand'anche voi riteneste, perché ve lo fanno ritenere — io non suppongo che la coscienza di ciascuno di voi sia tranquilla nel dire che non sia contrario alla Costituzione questo disegno di legge — quand'anche, dicevo, voi riteneste ciò, voi sapete di non poter essere voi giudici della costituzionalità di questo disegno di legge. A giudicare di questo può essere solo l'organo dalla Costituzione per ciò istituito, che è la Corte costituzionale.

Voi potete soltanto decidere di andare avanti; e infatti nel regolamento della nostra Camera questo vuol dire il voto di una pregiudiziale. Voi potete andare avanti, ma non potete fare che sia costituzionale, che sia conforme alla Costituzione ciò che conforme alla Costituzione non è, né voi potete darne giudizio: il giudizio compete alla Corte costituzionale.

È stato anche detto che se la mancanza della Corte costituzionale dinanzi alla quale si possa instaurare giudizio di costituzionalità, — una delle tante strambe cose che abbiamo dovuto leggere e sentire in questi giorni — fosse motivo che impedisca l'esame di questa legge, si dovrebbe concludere che allora nessuna legge si sarebbe sinora potuto fare.

Non scherziamo; in questo caso il problema si pone in termini particolari. Il giudizio di

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

costituzionalità, che l'articolo 134 conferisce alla Corte costituzionale, è regolato, prima della sua attuazione, dalla VII norma transitoria. Ma questa norma, che rimette pertanto le questioni di costituzionalità ai giudici ordinari e alle norme procedurali preesistenti, è applicabile ad altre ipotesi e ad altri casi, non a questo. Nessuno avrebbe in questo caso legittimazione attiva. Non vi sarebbe giudice da adire innanzi, non dopo le elezioni, ed è interesse pubblico che la legittimità costituzionale d'una legge elettorale si accerti prima, e non dopo che, secondo essa, si sia votato. Non sarebbe possibile, in questo caso. Nessun cittadino sarebbe legittimato ad agire; nessun giudice potrebbe trovarsi cui la questione di incostituzionalità di questa legge possa essere presentata nelle forme e secondo le procedure preesistenti alla Costituzione. Sul quesito di costituzionalità di questa legge siamo perciò sprovvisti di qualsiasi possibilità di sindacato costituzionale: e voi non potete giudicare. Solo la Corte costituzionale lo potrebbe.

Se voi sentite che — nel dubbio — conviene aver prudenza e non andare avanti, voi lo potete fare. Ove voleste andare avanti, attendete, onorevoli colleghi: attendete di avere il vostro giudice! Nel caso, non si tratta del giudice di ciascuno di voi, si tratta del giudice della costituzionalità di ciò che voi siate per fare. Questi sono i termini della questione che noi abbiamo dinanzi, e sono delicatissimi per la coscienza di ciascuno dei membri di questa Camera, perché si tratta di essere fedeli a questa Costituzione che da neppur cinque anni è entrata in vigore. Si tratta di volerla attuare e di non volerla distruggere prima che sia stata attuata. Fuor di dubbio è la volontà dei costituenti, fuori di dubbio è quello che fu il consenso fra loro stabilito su questo punto.

Ebbene, onorevoli colleghi, noi non crediamo degno, non crediamo possibile che il primo Parlamento volti le spalle alla volontà chiara e precisa del costituente! Non lo vogliamo fare noi, non lo vorrete far voi, onorevoli colleghi, quale che sia la vostra parte! Riflettete, perché la Costituzione impegna ciascuno di noi, la Costituzione è la legge delle leggi, la Costituzione è la Repubblica, la Costituzione è la democrazia, che voi non vorrete tradire con una legge siffatta! (*Vivi applausi all'estrema sinistra — Congratulazioni.*)

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato a domani.

## Annunzio di interrogazioni.

PRESIDENTE. Si dia lettura delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

MAZZA, *Segretario*, legge:

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro dell'interno, per sapere se sia a sua conoscenza il fatto che nel comune di Monastarace Marina (Reggio Calabria), l'Ente comunale assistenza dal 1948 ad oggi nessuna pratica assistenza ha prestato ai cittadini poveri, nemmeno agli 80 aventi diritto, al punto che in 4 anni sono stati corrisposti solo 5 trimestri di « caro-pane », che di tale situazione soffrono in particolare gli invalidi di guerra; e, se così stando le cose, non creda necessario provvedere a che, specie in questo inverno particolarmente minaccioso per i diseredati, l'Ente comunale assistenza di Monastarace Marina favorisca ai cittadini poveri le provvidenze alle quali hanno diritto.

(4370)

« MICELI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro del lavoro e della previdenza sociale, per conoscere quali urgenti provvedimenti intenda adottare per tutelare gli interessi degli allievi del cantiere di lavoro di Senise (Potenza), i quali, malgrado le reiterate proteste, non hanno ancora ottenuto il pagamento del premio di rendimento del cantiere del 1951, per il quale fu corrisposto solo un anticipo di lire 1000, e tanto meno il premio di rendimento del 1952, con altre spettanze pur avendo l'ente gestore (comune di Senise) ottenuto dal Ministero, sin dal 3 luglio 1952, la somma di lire 3.600.000 con l'autorizzazione al pagamento di quanto dovuto agli allievi, che versano in disagiate condizioni economiche.

(4371)

« CERABONA ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare il ministro di grazia e giustizia, per sapere a quali criteri si ispira nell'assegnare i giudici alle sedi vacanti, specialmente a quelle più ambite, e se ritiene di poter affermare che dà il valore dovuto al requisito dell'anzianità, il quale, per essere automatico, è quello che più sicuramente garantisce da eventuali abusi e favoritismi.

« Il quesito che si propone, con la presente interrogazione, è deferminato da alcune recenti assegnazioni, che hanno cagionato ricriminazioni e proteste in molti magistrati, i quali ritengono di essere stati ingiustamente posposti ad altri.

(4372)

« CERABONA, GULLO ».

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

« I sottoscritti chiedono di interrogare il ministro dell'interno, per conoscere i motivi per i quali il prefetto ed il questore di Napoli, pur nell'assenza di qualsiasi disposizione restrittiva o limitativa nei confronti del M.S.I., si ostinano a vietare i comizi pubblici del Movimento sociale italiano, mentre li consentono per gli oratori degli altri partiti politici, compresi quelli del partito comunista; per conoscere quali provvedimenti si intenda prendere contro le suddette autorità periferiche che, con tale loro atteggiamento, praticamente danno incentivo a disordini ed agitazioni, come è accaduto stamane, 8 dicembre 1952, a seguito di un divieto, notificato all'ultimo momento, di un comizio indetto già da vari giorni dall'interrogante; per conoscere, infine, se i metodi sproporzionati e violenti usati per impedire e reprimere tale comizio e per sfollare gli intervenuti (centinaia di fermi, percosse brutali, cariche, blocco di tutte le vie centrali con masse di carabinieri, agenti, automezzi, ecc.) non costituiscano essi proprio un grave ed inutile turbamento dell'ordine pubblico, gravido di perniciose conseguenze e molto severamente giudicato dall'intera cittadinanza.

(4373)

« ROBERTI, MICHELINI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare i ministri del tesoro e della pubblica istruzione, per conoscere se non intendano disporre, dinanzi al gravissimo ritardo con il quale vengono liquidate le spettanze degli insegnanti elementari collocati in pensione:

a) che i provveditori agli studi siano autorizzati ad adeguare la pensione dei maestri alle tabelle distribuite dal Governo in esecuzione delle leggi 690 e 212;

b) che, in via eccezionale, l'E.N.P.A.S. sia autorizzata a liquidare la buonuscita prevista dalla legge n. 690 ai collocati in riposo dal 1° ottobre 1948 al 1952 senza attendere il decreto della pensione definitiva. (*L'interrogante chiede la risposta scritta*).

(9985)

« PIERACCINI ».

« La sottoscritta chiede d'interrogare il ministro dei lavori pubblici, per conoscere i motivi per cui al comune di Urbino, nobile centro culturale e turistico delle Marche, è stato negato, sia nell'esercizio 1951-52 che in quello 1952-53, qualsiasi contributo sugli stanziamenti come alla legge 3 agosto 1949, n. 589, per costruzioni igienico-sanitarie riguardanti sia il secondo lotto dell'ospedale cittadino che i cimiteri rurali e l'acquedotto per la frazione Miniera, la cui spesa complessiva di dieci mi-

lioni interessa lo Stato per un contributo annuo di sole 350 mila lire. (*La interrogante chiede la risposta scritta*).

(9986)

« NATALI ADA ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro del tesoro, per conoscere: quali stabili sono stati presi in affitto per il Servizio delle pensioni di guerra; l'importo del canone annuo che lo Stato corrisponde per ciascuno di essi; i nominativi delle ditte locatrici. (*L'interrogante chiede la risposta scritta*).

(9987)

« CUTTITTA ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro del lavoro e della previdenza sociale, per sapere quali misure intende prendere in merito alla urgente questione dell'imponibile di manodopera in agricoltura, in base alla emanazione del decreto del prefetto di Rovigo, il quale viene a ridurre di 429.623 le giornate lavorative ai braccianti agricoli. Se si tiene conto che proprio questi lavoratori sono stati colpiti dall'alluvione e hanno perduto gran parte delle loro masserizie e scorte, non è possibile accettare il principio della sostituzione delle giornate d'imponibile non applicate con i cantieri di lavoro. Ciò anche in considerazione che i comuni non sono in grado di acquistare il materiale che dovrebbe servire per i lavori non utili, con conseguente spreco di denaro pubblico. (*L'interrogante chiede la risposta scritta*).

(9988)

« CAVAZZINI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare i ministri della difesa e dei lavori pubblici, per conoscere se sia vero quanto ha pubblicato il giornale *Unità e lavoro* di Siena nel n. 17 del 23 novembre 1952, e cioè:

1°) che a Aviano (Udine) si siano spesi 14 miliardi di lire per la costruzione di piste in cemento armato da servire ai bombardieri a reazione, e non si sia provveduto ad eseguire le opere di bonifica della Bassa Friulana, della pianura Cellina-Meduna e il canale « Libertà »;

2°) che per i terreni necessari alla costruzione delle piste aeree e delle altre costruzioni militari siano stati espropriati i contadini, costretti però a pagare ancora le tasse dei terreni espropriati;

3°) che la impresa edile Chementin stia ultimando la costruzione dell'acquedotto ad uso esclusivo della zona militare, mentre il paese, che ne è sprovvisto, continua ad usare acqua infetta;

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

4°) che a Codroipo (Udine) sia stato costruito un deposito di carburante situato tra un ospedale, un ricovero di vecchi e un orfanotrofo. (*L'interrogante chiede la risposta scritta*).

(9989)

« MONTICELLI ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro della difesa, per sapere a quale mala sorte debba attribuirsi l'eccessivo ritardo nella riliquidazione delle pensioni agli ufficiali dell'Esercito, mentre tutti gli' altri Ministeri già da vari mesi hanno ultimato le operazioni stesse.

« Lo stato di grave disagio economico in cui versano questi benemeriti cittadini sembra all'interrogante che consigli ogni sollecitudine, specialmente in vista delle prossime feste natalizie. (*L'interrogante chiede la risposta scritta*).

(9990)

« CARIGNANI ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare il ministro dell'interno, per conoscere con quali poteri il prefetto di Modena abbia potuto inviare la circolare del 4 ottobre 1952, n. 27935, ai sindaci, ai presidenti delle Opere pie, all'Ispettorato dell'agricoltura, all'Ufficio dei contributi unificati, all'Associazione agricoltori, alla Confederterra e alla C.I.S.I. della provincia di Modena riportante la sentenza della Suprema Corte di cassazione del 5 aprile 1952 unitamente al tassativo obbligo agli enti di cui sopra di fare opera di divulgazione della sentenza summenzionata ritenendo nel contempo responsabili i sindaci ed i presidenti delle opere pie e gli altri enti di pubblico interesse per il mancato addebitamento dei contributi unificati nei confronti dei loro mezzadri a datare dal 1947 a tutta l'annata agraria ultima scorsa; e per sapere altresì quali provvedimenti intenda prendere nei confronti del prefetto per il manifesto atto di abuso di potere rilevatosi con l'emissione della predetta circolare. (*Gli interroganti chiedono la risposta scritta*).

(9991)

« CREMASCHI OLINDO, GRIFONE ».

« Il sottoscritto chiede d'interrogare il ministro dei lavori pubblici, per conoscere se gli consta che il torrente Catrapone in contrada Torre del comune di Latronico (Potenza) provoca annualmente, straripando, danni ingenti ai terreni limitrofi e se ritiene la necessità e l'urgenza di assegnare, al Provveditorato regionale alle opere pubbliche per la Basilicata

i fondi occorrenti per le opere di sistemazione idraulica di tale torrente. (*L'interrogante chiede la risposta scritta*).

(9992)

« PAGLIUCA ».

PRESIDENTE. Le interrogazioni ora 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 22,20.**

*Ordine del giorno per le sedute di domani.*

*Alle ore 10,30:*

*Seguito della discussione del disegno e della proposta di legge:*

Concessione di indennizzi e contributi per danni di guerra. (2379);

CAVALLARI ed altri: Risarcimento dei danni di guerra. (1348).

*Relatori:* Riccio e Troisi, *per la maggioranza;* Cavallari e Sansone, Roberti e Basile, *di minoranza.*

*Alle ore 16:*

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

Modifiche al testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto presidenziale 5 febbraio 1948, n. 26. (2971). — *Relatori:* Tesauro e Bertinelli, *per la maggioranza;* Luzzatto e Capalozza, *Almirante, di minoranza.*

2. — *Discussione della proposta di legge:*

BONOMI ed altri: Estensione dell'assistenza malattia ai coltivatori diretti. (143). — *Relatore* Repossi.

3. — *Discussione del disegno di legge:*

Assegnazione di lire cinque miliardi da ripartirsi in cinque esercizi successivi per il rinnovamento del materiale automobilistico e dei natanti della pubblica sicurezza. (*Approvato dal Senato della Repubblica*). (1717). — *Relatore* Sampietro Umberto.

4. — *Discussione della proposta di legge:*

Senatori ROSATI ed altri: Ricostituzione di comuni soppressi in regime fascista. (*Approvata dal Senato*). (1648). — *Relatore* Molinaroli.

## DISCUSSIONI — SEDUTA POMERIDIANA DELL'8 DICEMBRE 1952

5. — *Discussione della proposta di legge:*

AMADEO: Ricostituzione degli Enti cooperativi sottoposti a fusione in periodo fascista. (1291). — *Relatori*: Zaccagnini, *per la maggioranza*; Grazia e Venegoni, *di minoranza*.

6. — *Discussione del disegno di legge:*

Norme per l'assorbimento dell'Ente sardo di colonizzazione (già Ente ferrarese di colonizzazione) da parte dell'Ente per la trasformazione fondiaria ed agraria in Sardegna. (*Approvato dalla VIII Commissione permanente del Senato*). (2814). — *Relatore* Mannironi.

7. — *Seguito della discussione della proposta di legge:*

GATTO: Nomina in ruolo degli avventizi di seconda categoria (Gruppo B) delle cancellerie e segreterie giudiziarie. (706). — *Relatore* Scalfaro.

8. — *Discussione della proposta di legge:*

Senatori SACCO ed altri: Disposizioni per l'orientamento scolastico e professionale. (*Approvata dalla VI Commissione permanente del Senato*). (1814). — *Relatore* Titomanlio Vittoria.

9. — *Discussione della proposta di legge:*

CAPPUGI: Trasformazione in aumento dell'assegno perequativo o dell'indennità di funzione dell'assegno personale previsto dai commi 2° e 3° dell'articolo 1 della legge 8 aprile 1952, n. 212, recante revisione del trattamento economico dei dipendenti statali. (2720). — *Relatore* Petrilli.

10. — *Discussione delle proposte di legge:*

BONFANTINI e TAMBRONI: Concessione della abilitazione giuridica a talune categorie di dentisti pratici. (33);

MORELLI ed altri: Abilitazione alla continuazione dell'esercizio della odontoiatria ad alcune categorie di dentisti pratici. (1872);

PASTORE ed altri: Disciplina dell'arte ausiliaria sanitaria degli odontotecnici. (1873).

*Relatore* Zaccagnini.

11. — *Discussione della proposta di legge costituzionale:*

Cessazione dalle funzioni dell'Alta Corte Siciliana. (1292-ter). — *Relatore* Tesauro.

12. — *Discussione della proposta di legge:*

LECCISO ed altri: Rinnovazione graduale del patrimonio immobiliare dell'Istituto nazionale per le case degli impiegati dello Stato e degli Istituti similari al fine di incrementare le nuove costruzioni, e disciplina di alcuni rapporti fra gli stessi Enti e i loro inquilini. (1122). — *Relatore* Cifaldi.

13. — *Discussione del disegno di legge:*

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

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

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

15. — *Discussione del disegno di legge:*

Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra gli Stati partecipanti al Trattato Nord Atlantico sullo Statuto delle loro forze armate, firmata a Londra il 19 giugno 1951. (2216). — *Relatori*: De Caro Raffaele, *per la maggioranza*; Basso, *di minoranza*.

16. — *Discussione del disegno di legge:*

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

17. — *Discussione del disegno di legge:*

Ratifica ed esecuzione del Protocollo addizionale all'accordo commerciale e finanziario italo-argentino del 13 ottobre 1947, concluso a Buenos Aires l'8 ottobre 1949. (1787). — *Relatore* Vicentini.

18. — *Seguito della discussione della mozione degli onorevoli Laconi ed altri.*19. — *Svolgimento delle mozioni degli onorevoli Pieraccini ed altri, Silipo ed altri.*20. — *Svolgimento della interpellanza dell'onorevole Germani.*

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO DEI RESOCONTI  
Dott. GIOVANNI ROMANELLI