

afferma che una seconda Camera di tipo corporativo sarebbe contraria allo sviluppo e al funzionamento delle istituzioni parlamentari in senso veramente democratico e moderno;

afferma altresì che una seconda Camera di tipo regionalistico si giustificerebbe solo ove le autonomie regionali avessero quel carattere federalistico che non è stato accolto nella Costituzione;

delibera che la seconda Camera venga eletta a suffragio universale col sistema uninominale e in base a determinati requisiti per l'elettorato passivo, tali però da non incidere sul carattere democratico della Camera stessa e da assicurarne la composizione più adeguata ai suoi fini ».

Ha facoltà di svolgerlo.

GIOLITTI. Onorevoli colleghi, mi capita qualche volta — e penso sia capitato ad altri colleghi miei coetanei — di sentirmi dire: « Come, deputato, lei così giovane? ». Quasi che in Parlamento sia sconveniente starci senza barba bianca. Orbene, mi pare che questa associazione di idee — conformista e conservatrice — tra Parlamento e barba bianca si sia insinuata anche in qualche parte del nostro progetto di Costituzione, perché, se esaminiamo questa sezione prima del Titolo primo della seconda parte del Progetto stesso, non vi riscontriamo il minimo sforzo di ringiovanire le nostre istituzioni parlamentari, di adeguarle cioè alla esigenze moderne della vita politica.

In sostanza, io credo che né il modo di formazione della seconda Camera né la natura dei suoi poteri, così come sono configurati nel progetto di Costituzione, valgano ad indicarci quella che è l'esigenza funzionale, in senso moderno, alla quale la seconda Camera deve rispondere. Dirò ancora di più: mi pare che il modo di composizione della seconda Camera, previsto in questi articoli 55 e 56 del progetto, non soddisfi neanche a quelle esigenze fondamentali di democraticità e di efficienza cui, a nostro avviso, devono rispondere le istituzioni nelle quali si concreta l'ordinamento della Repubblica.

Mi pare che queste due esigenze siano i criteri fondamentali in base ai quali noi dobbiamo giudicare questa seconda parte del progetto di Costituzione. È appunto per questa ragione, perché mi sembra che il progetto non soddisfi pienamente a queste esigenze che riteniamo essenziali, che ho presentato, anche a nome del mio Gruppo, l'ordine del giorno che mi propongo di illustrare con la massima concisione.

Come è noto, il mio partito in linea di principio è favorevole al sistema unicamerale, appunto perché lo ritiene più rispondente a quelle esigenze di democraticità e di efficienza di cui ho detto ora, e anche perché lo ritiene più rispondente a quelle che sono, direi, le premesse contenute nella prima parte, già approvata, della Costituzione. Perché io credo che nell'esame di questa seconda parte non dobbiamo mai perder di vista la prima parte che abbiamo già approvata, con la quale abbiamo garantito certi diritti; e qui ora, con l'ordinamento della Repubblica, dobbiamo fornire gli strumenti adeguati perché tali diritti possano trovare pratica realizzazione. Quindi nella critica del progetto di Costituzione — critiche che noi vogliamo evidentemente costruttive — deve esserci anche di guida questo criterio della sua rispondenza alla prima parte della Costituzione già approvata.

Ora, nonostante quella nostra posizione di principio alla quale ho accennato, favorevole al sistema unicamerale, noi abbiamo accettato il sistema bicamerale, in quanto abbiamo ritenuto sostanzialmente valida, nelle condizioni attuali del nostro Paese, l'esigenza di una maggiore ponderazione nell'opera legislativa.

Meno valida, invece, riteniamo l'esigenza, diciamo così, regionalistica, alla quale, secondo alcuni, dovrebbe rispondere la seconda Camera, perché, a nostro avviso, essa si giustificerebbe solo ove le autonomie regionali avessero quel carattere federalistico che non è stato accolto nel progetto di Costituzione. Quantunque di diverso avviso si sia manifestato il collega Condorelli, di fatto il progetto di Costituzione — e fortunatamente, secondo noi — non ha accolto in nessuna misura un'impostazione federalistica delle autonomie regionali. E d'altra parte pensiamo che anche in pratica una base regionalistica per la composizione della seconda Camera varrebbe proprio in quanto si accetti in pieno il criterio federalistico; allora si avrebbe ragione di stabilire un numero fisso per Regione, e allora il sistema sarebbe semplice e praticamente di facile applicazione; mentre se noi cerchiamo di inserire e di conciliare questo sistema, questa base regionalistica nella composizione della seconda Camera, con altri requisiti, ne vien fuori quel miscuglio ibrido che troviamo formulato nell'articolo 55, dove poi, praticamente, il tentativo di dare una base regionale alla Camera dei senatori viene frustrato non foss'altro che da quella disposizione secondo la quale nessuna Regione può

avere un numero di senatori maggiore del numero dei deputati.

Quella che noi nettamente respingiamo è l'idea di fare della seconda Camera una rappresentanza, diciamo, di tipo corporativo. La respingiamo non soltanto per l'impossibilità di una sua attuazione pratica, ma anche in mancanza (come ha del resto ammesso l'onorevole Piccioni) di un'anagrafe professionale e per il crescente numero di categorie professionali in relazione al continuo sviluppo della divisione del lavoro. E allora si vede che di fronte a queste difficoltà di attuazione pratica si ricorre a sistemi che poi non soddisfano completamente; queste idee, che possono anche apparire suggestive, non riescono a trovare pratica applicazione e soluzione. Quando si parla di questa rappresentanza di interessi di categoria, ci si muove in una sfera di concetti giuridici e politici che possono avere aspetti suggestivi e interessanti; ma quando scendiamo all'attuazione pratica, incontriamo difficoltà. E nessuno degli oratori che ha sostenuto questa tesi ha risposto alle obiezioni di carattere pratico.

Ora, noi non dubitiamo affatto della lealtà delle intenzioni di chi propugna questo sistema della rappresentanza d'interessi, ma vediamo che di fatto sotto quella proposta si può profilare il pericolo di un ritorno anche larvato a quella che era la Camera dei fasci e delle corporazioni. Non voglio, ripeto, avanzare alcun dubbio sulle intenzioni, ma formulare una critica sulle conseguenze di fatto che possono derivare dall'accettazione di una simile proposta; perché, di fatto, una rappresentanza degli interessi di categoria mi sembra non possa venire ad avere altro scopo che la difesa di determinati interessi, giacché tutti gli interessi di categoria, a nostro avviso, si trovano già rappresentati in forma politica nella prima Camera, attraverso i partiti, i quali, nella società in cui viviamo, sono i soli che possano tradurre sul piano politico nazionale e generale i particolari interessi economici, perché possono dare a questi una forma politica, che è quella che deve trovare espressione in una rappresentanza politica. Ché se invece si vogliono far valere solamente esigenze di carattere tecnico, allora si sia coerenti e si faccia di questa rappresentanza di interessi di categoria un corpo tecnico e non politico: se ne faccia un Consiglio della Repubblica, per esempio; ma se ha da essere un corpo politico, deve soddisfare a esigenze politiche e soprattutto deve dare forma politica agli interessi che rappresenta.

Ma non soltanto per queste ragioni noi siamo contro questa cosiddetta rappresentanza di interessi di categoria. Siamo contrari anche perché ci sembra che essa venga ad incrinare il principio fondamentale sancito nella nostra Costituzione, e in parte già approvato: il principio della sovranità popolare. Ci sembra che la determinazione delle categorie non potrebbe essere che arbitraria e artificiosa e tale appare proprio dagli argomenti con cui è stata sostenuta quella tesi. E così pure arbitraria sarebbe la determinazione dei limiti e delle modalità dell'elettorato attivo e passivo, a meno che si intenda rispettare rigorosamente la proporzione numerica delle diverse categorie. Ma anche qui è difficile in pratica mantenere questo rigoroso rispetto della proporzionalità numerica, e d'altra parte vediamo che in tutte le proposte che sono state fatte la proporzionalità numerica è stata sempre affiancata (per citare le espressioni dell'onorevole Piccioni) dal peso d'una maggiore responsabilità del lavoro qualificato. Quindi, c'è un certo dosaggio che si viene a fare fra il peso numerico delle categorie e il peso economico di certi interessi, dosaggio che non può essere altro che arbitrario e che, a nostro avviso, rischia di ledere la sovranità popolare. Perciò mi sembra che questa proposta della rappresentanza della seconda Camera non soddisfi all'esigenza di democraticità delle istituzioni parlamentari.

Mi sembra però anche che essa finisca col nuocere all'efficienza di queste istituzioni, perché la rappresentanza di interessi di categoria non offre in sé un principio di integrazione proprio, tale da superare la netta differenziazione fra i vari gruppi di interessi che in una rappresentanza di questo tipo vengono assunti nella loro immediatezza. E d'altra parte anche qui vi è una obiezione pratica. Evidentemente un simile tipo di rappresentanza è inconciliabile o difficilmente conciliabile con il principio della decisione a maggioranza; ma l'applicazione del principio della decisione all'unanimità o dell'accordo delle categorie di volta in volta specificatamente interessate a ogni determinato problema trova grandi difficoltà di applicazione pratica.

Il fatto è, onorevoli colleghi, che a nostro avviso i gruppi professionali non possono sostituire né integrare i partiti. Sono i partiti, secondo noi, che viceversa permettono precisamente l'integrazione degli interessi di categoria e la loro mediazione con l'interesse generale.

Ma abbandoniamo il terreno della teoria e guardiamo all'esperienza. C'è stata una esperienza nel campo di queste Camere di tipo corporativo. Che cosa ci insegna a questo proposito l'esperienza più o meno recente? Io, appunto per non lasciare il minimo dubbio che possa sorgere da me un sospetto sulle buone intenzioni e sulla perfetta lealtà di coloro che hanno sostenuto questa tesi, voglio semplicemente rispondere citando le parole del Kelsen (dall'opera *Vom Wesen und Wert der Demokratie*). Il Kelsen, dopo aver criticato a fondo sul piano teorico la cosiddetta rappresentanza d'interessi, conclude in questi termini: « Non vi è da stupirsi che l'organizzazione corporativa non abbia servito che ad uno o a vari gruppi per stabilire il loro predominio sugli altri; cosicché è lecito presumere che la rivendicazione recentemente di nuovo formulata d'introdurre una organizzazione corporativa, non manifesta tanto il bisogno di una partecipazione organica di tutti i gruppi professionali alla formazione della volontà statale, quanto piuttosto la volontà di potenza di certi gruppi d'interessi ai quali la Costituzione democratica non sembra più offrire possibilità di successo politico. Non è degno di nota il fatto che una simile rappresentanza venga richiesta, nel campo borghese, proprio nel momento in cui si presenta la possibilità che il proletariato, finora minoranza, conquistasse la maggioranza, e che il parlamentarismo democratico minacci di ritrovarsi contro quel gruppo al quale aveva finora assicurato il predominio politico? ».

L'esigenza dunque che ci fa ritenere opportuna una seconda Camera è quella di una maggiore ponderazione e competenza nell'opera legislativa, tale da realizzare al tempo stesso una piena efficienza ed una assoluta democraticità dell'istituto parlamentare. In altri termini, a noi sembra che, se accogliendo il suggestivo ammonimento di Giorgio Washington, vogliamo predisporre quel piatto sul quale versare il thè troppo bollente che potrebbe prepararci la prima Camera, dobbiamo però evitare di incorrere nell'obiezione di Beniamino Franklin, il quale citava l'esempio dei due cavalli che tirano in opposte direzioni. Ora mi sembra, come dicevo, che il progetto di Costituzione negli articoli che esaminiamo non soddisfi pienamente a siffatte esigenze. Perché? Quali sono le critiche che faccio a questa parte del progetto? Voglio fare anzitutto una osservazione. A me sembra che tutto quello che nelle norme regolanti la composizione dei poteri della

seconda Camera non concorra a soddisfare le esigenze che ho prima indicato, costituisce sempre, in ultima analisi, il residuo di un'altro movente — antidemocratico — che è all'origine storica della seconda Camera: porre un freno alla sovranità popolare, per un senso di sfiducia nel popolo, per salvaguardare le prerogative della monarchia o i privilegi di determinate classi o ceti, a seconda dei casi che si sono presentati nella storia; e credo che di questi residui il progetto ne contenga non pochi.

Altri colleghi hanno fatto una critica a fondo dell'articolo 55, che è appunto quello nel quale si compendiano tutte queste questioni. Ricordo le critiche dei colleghi Preti e Giacometti a proposito del limite di 25 anni per l'elettorato attivo, del numero fisso di senatori per regione, delle categorie di eleggibili, delle elezioni di secondo grado per due terzi dei senatori attraverso i Consigli regionali, e via dicendo. Evidentemente questo è un miscuglio di disposizioni riflettenti tendenze diverse spesso contrastanti. Ho sentito, a proposito di questo articolo 55, il collega Codacci-Pisanelli dire che in questo modo si verrebbe a riprodurre nella seconda Camera la composizione politica della prima. Mi permetta il collega di osservargli che così egli dimostra di voler battere ancora quella strada di cui il Lees-Smith, nella sua classica opera sulle seconde Camere, ha da tempo mostrato l'errore, la strada per cui si vorrebbe sottrarre la seconda Camera all'influenza dei partiti, quasi a farne uno strumento per costringere la prima Camera a una maggiore aderenza a quello che si pretende essere, al di fuori dei partiti, lo stato d'animo dell'opinione pubblica. Ora, qui mi pare che siamo di fronte al solito misconoscimento dei partiti, della funzione democratica dei partiti. Così ci si inoltra in un vicolo cieco, perché la strada giusta e realistica è un'altra: riconoscere la funzione democratica ed ineliminabile che i partiti hanno assunto nella vita politica moderna; e su questa base del riconoscimento della funzione essenziale dei partiti affrontare realisticamente il problema della seconda Camera perché essa risponda, appunto, alle esigenze di una moderna democrazia parlamentare. Anzi, per noi, il fatto che la composizione politica della seconda Camera venga a corrispondere a quella della prima costituisce un pregio e non un difetto, perché questo significa che la seconda Camera corrisponde evidentemente a quella che è la volontà popolare che si esprime nella forma più diretta, attraverso il suffragio.

universale nell'elezione dei membri della prima Camera. Noi criticiamo il progetto proprio perché ci sembra non conduca a un tale risultato, risultato che del resto gli studi e le esperienze più recenti dimostrano essere un presupposto essenziale. Così, per esempio, nella Costituzione norvegese che ha dato ottima prova da oltre centotrenta anni; così nella famosa Conferenza Bryce del 1917, per la riforma della Camera Alta in Inghilterra, dove si proponeva che i membri della seconda Camera venissero scelti dalla prima proprio per garantire questa, se non identità, per lo meno corrispondenza di conformazione politica fra le due Camere. Non so perché la seconda Sottocommissione non abbia considerato più attentamente queste soluzioni, che hanno carattere molto moderno e pratico.

Non è ora il momento di riproporre soluzioni di questo genere, che ci farebbero risalire molto indietro nella discussione. La proposta concreta, intorno alla quale si è orientato il mio Gruppo, è precisamente quella formulata nel mio ordine del giorno: elezione della seconda Camera a suffragio universale col sistema uninominale, in base a determinati requisiti di eleggibilità, riprendendo la proposta avanzata, in sede di Sottocommissione, dall'onorevole Grassi, mi pare. Del resto, una proposta di questo tipo si avvicina molto all'idea fondamentale espressa da Cavour nel suo scritto, del 1848, sulla riforma del Senato, dove egli proponeva appunto che il Senato derivasse da una elezione popolare, ma non identica nel modo a quella della prima Camera.

A nostro avviso, il sistema uninominale consente una scelta secondo le qualità, le attitudini e le competenze personali; inoltre, consente di mantenere un più stretto legame fra eletto e interessi locali degli elettori. Ci sembra, quindi, rispondere, per questi aspetti, alle esigenze cui riteniamo debba rispondere la composizione di una seconda Camera democratica ed efficiente.

Il suffragio universale è anche esso, evidentemente, una condizione assoluta non solo di democraticità, ma di efficienza; perché il ricorso al suffragio universale per la elezione della seconda Camera ne garantisce la composizione corrispondente a quella della prima ed elimina o riduce le cause di eventuale conflitto tra le due Camere. D'altronde, solo nel caso di elezione a suffragio universale è ammissibile un conflitto *inter pares* tra le due Camere; perché, se la seconda Camera non derivasse dal suffragio universale, un eventuale conflitto non potrebbe non essere risolto,

a priori, a vantaggio della prima Camera. Nel caso di divergenza fra due Camere, che traggano origine diversa per la diversa composizione del corpo elettorale, il conflitto può diventare grave e insanabile intorno a questioni politiche fondamentali. L'onorevole Einaudi, nella seconda Sottocommissione, volle dimostrare i vantaggi di conflitti tra le due Camere, anche frequenti. Se in linea teorica questa tesi può essere suggestiva, ritengo che, di fronte ai problemi urgenti e gravi che si porranno al Parlamento italiano, si rischi, a lasciar fermentare i germi di possibili conflitti, di scardinare l'istituto parlamentare e di evocare l'azione diretta. Allora, altro che esigenze di ponderazione e di riflessione nella formazione delle leggi! Se non garantiamo la massima efficienza dell'istituto parlamentare, rischiamo veramente di far prendere la decisione dalla piazza. Ed in certi casi questo rischio potrebbe verificarsi ove accettassimo l'ipotesi del *referendum*, come soluzione di eventuali conflitti.

Dunque, la elezione a suffragio universale della seconda Camera è anche questione di efficienza, ed essa non incide per nulla sulla funzione essenziale della seconda Camera che è quella di obbligare la prima Camera ad un riesame del disegno di legge secondo emendamenti e proposte conformi ai principi fondamentali ai quali si ispira la legge stessa, e non alla rinuncia a quelle finalità politiche essenziali, perché questo rivelerebbe un contrasto politico fondamentale, inammissibile, perché sostanzialmente contraddittorio alla unicità della fonte dalla quale le due Camere traggono origine e forza.

Onorevoli colleghi! Si parla molto di crisi dello Stato moderno ed anche da noi, in Italia, si sente spesso lamentare la decadenza del senso dello Stato. È certo che il delicato sistema dell'equilibrio dei poteri sul quale i regimi parlamentari da oltre un secolo e mezzo si sono poggiati, ha spesso scricchiolato sotto il peso di nuovi problemi, quali lo sviluppo tecnico della vita moderna, la formazione dei monopoli capitalistici, l'avvento delle masse nella vita politica e, di conseguenza, la formazione dei grandi partiti democratici: le istituzioni parlamentari hanno subito la prova più dura di fronte a questi compiti nuovi. Già dalla metà del secolo XIX si trovano i segni del discredito dei Parlamenti in seno all'opinione pubblica. Tutti abbiamo visto come l'aumentata potenza della stampa, il peso dei congressi dei partiti e delle grandi organizzazioni di massa abbiano diminuito l'autorità e il prestigio del Parlamento. Ora,

se nella nuova Costituzione vogliamo gettare le basi di una moderna repubblica democratica in Italia, dobbiamo anzitutto preoccuparci di rafforzare il Parlamento e di innalzarne l'autorità e il prestigio. Come possiamo assolvere a questo compito? Limitando forse quelle altre libertà e forme di espressione, di associazione e di rappresentanza? Ma questo sarebbe antidemocratico ed in contrasto col progredire stesso della storia. Dobbiamo proporre di dar vita ad un Parlamento veramente democratico ed efficiente. Questa è la via da seguire. Questo del Parlamento è precisamente, secondo me, il banco di prova della nuova Costituzione. Per questo dobbiamo mettere da parte gli interessi di partito, di classe e di ceto, perché qui sono in giuoco gli interessi stessi e le sorti della democrazia parlamentare. Ci pensino coloro che se ne proclamano i più strenui fautori. Noi non consideriamo la democrazia parlamentare come l'ultima e perfetta forma di democrazia, tuttavia la riteniamo la più adeguata alle condizioni attuali del nostro Paese. Questa democrazia parlamentare noi vogliamo rafforzare in Italia, ed a questo precisamente tende l'ordine del giorno che ho svolto e che ho presentato anche a nome del mio Gruppo. Tutte le nostre proposte tendono sinceramente e lealmente a questo scopo: edificare in Italia una solida, moderna, progressiva Repubblica democratica parlamentare. (*Applausi*).

PRESIDENTE. L'onorevole Corbi ha presentato il seguente ordine del giorno:

« L'Assemblea Costituente, considerato che la procedura prevista nel progetto di Costituzione per la formazione delle leggi comporta necessariamente ritardi e conflitti pregiudizievoli al buon esercizio della funzione legislativa, ritiene:

1°) che i conflitti delle due Camere debbano essere limitati e risolti nell'ambito del Parlamento, con la prevalenza del voto della prima Camera;

2°) che la procedura prevista per la formazione delle leggi sia opportunamente modificata in modo da assicurare la tempestività e certezza della norma ».

Ha facoltà di svolgerlo.

CORBI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il mio ordine del giorno è stato originato dalla preoccupazione che i cittadini italiani, leggendo la nuova Costituzione, non abbiano a ripetersi ancora una volta: fatta la legge, trovato l'inganno. Perché potrebbe avvalorarsi il sospetto legittimo che la prima parte della Costituzione, che contiene indub-

biamente innovazioni profonde nel campo sociale, economico e politico della nostra vita nazionale, voglia poi essere praticamente elusa con la seconda parte; in quanto che gli organi che dovrebbero assicurare la realizzazione di queste innovazioni e i progressi fatti in campo costituzionale non li permettano, non li rendano possibili.

Ed altra preoccupazione mia è quella che lo stesso istituto parlamentare tragga discredito dal fatto che la sua funzionalità e la sua efficienza sono compromesse da un sistema macchinoso, qualche volta confuso, ove i poteri che si danno all'una e all'altra Camera non sono sempre fissati per accelerare il processo legislativo e per emettere norme chiare e che abbiano efficacia tempestiva.

Quale era il compito dei Settantacinque? Indubbiamente era quello di darci uno strumento legislativo rispondente alle esigenze di uno Stato moderno, il quale si caratterizza appunto per la sua nuova socialità, per il potenziamento dello Stato e per le nuove attribuzioni del potere legislativo.

È certo che oggi uno Stato moderno deve adempiere a compiti ed a funzioni molto più gravosi di quelli di un secolo fa, all'inizio, cioè, dei regimi parlamentari. Oggi il potere esecutivo ed il potere legislativo devono preoccuparsi di cose che prima invece erano affidate al fruttuoso dinamismo di una classe dirigente la quale aveva di fronte a sé grandi possibilità, ma che oggi invece, per ragioni che sono nelle cose, non è più in condizione di poter garantire lo sviluppo democratico e progressivo della vita sociale; per cui è necessario che intervenga lo Stato a coordinare, regolare e disciplinare. Lo vediamo ogni giorno: per il carovita, per i braccianti, per i metallurgici, ecc.

Nuovi e maggiori sono quindi i compiti di uno Stato moderno, e, per corrispondere alle esigenze dei tempi, il Parlamento deve essere un organo il quale possa efficacemente, tempestivamente dare norme che regolino la vita in tutti i campi.

In sostanza, noi avevamo bisogno di un ordinamento dello Stato che fosse il più democratico ed efficiente, e tale cioè che non pregiudicasse o non potesse mai, in qualsiasi modo, venire a ledere o a compromettere quei principi che erano stati già stabiliti nella prima parte di questa Costituzione.

Risponde il progetto in esame alla esigenza esposta? Non sembra. Io ho avuto l'impressione, leggendo la seconda parte della Costituzione, che vi siano delle incongruenze, qualche volta perfino dei paradossi, ed anche