

Adalberto Wojtek Pankiewicz

CODACCI-PISANELLI E LA COSTITUENTE:
LA QUESTIONE DELLA SECONDA CAMERA

1. *Introduzione.*

Il problema della riforma istituzionale, di cui oggi si fa un gran parlare, non si può cogliere nella sua effettiva consistenza se non si conoscono gli atti dell'Assemblea Costituente e il pensiero dei costituenti che hanno formulato e approvato le singole articolazioni della costituzione.

E' perciò interessante ripercorrere, a distanza di oltre quarant'anni, tutto il processo di decisioni politico-normative che portarono alle varie scelte.

Quanto appena scritto costituisce, a nostro parere, un punto obbligato¹.

¹ Per chi vuole compiere un discorso serio sulle riforme istituzionali, e, volendo interessarci del problema della seconda Camera e della posizione tenuta nell'Assemblea Costituente da Giuseppe Codacci-Pisanelli, ci proponiamo appunto di ripercorrere tale strada.

Questo saggio fa parte di un'ampia ricerca in fase ultimazione dal titolo "Codacci-Pisanelli e la Costituente". In essa intendiamo ricostruire il ruolo svolto da Codacci-Pisanelli alla Costituente articolando il nostro lavoro nel seguente modo: 1) attenta ricerca dei suoi interventi nelle numerose sedute delle Commissioni e dell'Assemblea; 2) loro sistemazione in uno schema organico; 3) confronto immediato con gli interventi altrui sullo stesso argomento; 4) esiti delle discussioni; 5) individuazione dell'eventuale traccia lasciata nel testo finale della Costituzione; 6) comprensione del significato degli interventi minori.

Questa ricerca non è sollecitata solo da un'esigenza di un'adeguata ricostruzione dell'opera di G. Codacci-Pisanelli come Costituente, ma anche dall'attualità della tematica, come dimostra il dibattito sulle riforme istituzionali e in particolare sulla riforma del Parlamento.

2. *A chi si ispirava Codacci-Pisanelli.*

Nel corso degli ultimi decenni del XVIII secolo, le due grandi Rivoluzioni, la nordamericana e la francese, avevano profondamente influenzato, modificandoli, i principi politici e giuridici che fino ad allora avevano costituito la base degli ordinamenti costituzionali.

L'evoluzione di questo "costituzionalismo", definito "classico", proprio perché nato in occasione delle citate Rivoluzioni si svolse in modo completamente uniforme in tutto il mondo occidentale².

Il nuovo modello statale che ne derivava, possiamo dire in sintesi che era caratterizzato essenzialmente dall'introduzione, per la prima volta nella storia, di un'efficace limitazione dell'autorità del governo attraverso il diritto, la cui elaborazione veniva riconosciuta ai rappresentanti del popolo in Parlamento e ancora dalla precisa formulazione di questi limiti per mezzo di costituzioni scritte, che divennero quasi sempre rigide, cioè modificabili solo con procedure particolarmente complesse.

Numerosi politici e giuristi guardarono alle istituzioni di governo consolidate in Gran Bretagna dopo la cacciata degli Stuart e all'affermazione della sovranità del Parlamento come a un modello da imitare ovunque.

Fra gli istituti del costituzionalismo classico che in modo specifico si possono attribuire al contributo britannico c'è il Parlamento bicamerale, che prevedeva almeno una Camera eletta da un corpo elettorale, che via via si sarebbe esteso fino a giungere al suffragio universale ed una Seconda Camera, formata in Gran Bretagna ereditariamente al fine di assicurare al governo la collaborazione della nobiltà,

Il confronto fra gli interventi di Codacci-Pisanelli alla Costituente e altri suoi scritti dell'epoca chiarisce in modo più preciso la dimensione del suo impegno e della sua azione per una Costituzione capace di esprimere e proporre uno Stato a misura d'uomo.

² Biscaretti di Ruffia P., *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano 1974, p. 50.

ma che in altri Paesi europei avrebbe poi soddisfatto altre esigenze particolari come la rappresentanza delle collettività locali, degli Stati-membri negli Stati federali, degli interessi economici³.

Codacci-Pisanelli si ispirava alla scuola italiana di diritto pubblico, della quale egli stesso faceva parte.

Giuseppe Capograssi ne "La nuova democrazia diretta" accenna ai progetti di riforma della Camera Alta, la maggior parte dei quali erano fondati sul concetto della rappresentanza degli interessi concreti, poiché attraverso la riorganizzazione della Camera Alta, si voleva arrivare a quella consociazione tra rappresentanza nazionale e rappresentanza d'interessi, che era auspicata dalle correnti della dottrina politica inglese dell'epoca. Il Capograssi chiarisce, però, che l'idea della rappresentanza degli interessi, idea antica in tutti i progetti di riforma della Camera Alta, presente anche in Italia, non doveva confondersi con la teoria che in quel momento sosteneva con forza che gli interessi concreti della società dovevano governare se stessi, partecipando alla condotta dello Stato.

Capograssi dice che nel primo caso siamo sempre dentro il sistema e la logica della democrazia rappresentativa, nel secondo caso siamo sul piano e nella logica della democrazia diretta⁴.

Santi Romano, parlando Della Camera dei Fasci e delle Corporazioni, sosteneva che l'attitudine e l'idoneità di questa a rappresentare la nazione fosse da ricercarsi nella sua stessa struttura e composizione, che vedeva insieme i membri del massimo organo colle-

³ Biscaretti di Ruffia P., *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, cit., p. 54.

⁴ Capograssi G., *Opere*, volume I, Giuffrè, Milano 1959, pp. 556-557.

In questo scritto, tra l'altro, Capograssi si occupa della crisi del parlamentarismo in generale. Egli afferma che tale crisi, se esaminata nel suo giusto valore, non era crisi del Parlamento, ma era insieme crisi dello Stato e della società. Che la decadenza dell'organo parlamentare era dovuta a cause profonde e si collocava nel sistema dei fatti giuridici, che contrassegnavano la nuova esperienza costituzionale che, a suo giudizio, era vista nel suo giusto valore in Inghilterra.

Egli cita, tra gli altri, il Pollard e il Belloc. Il Pollard, a differenza del Belloc, non riteneva che il Parlamento fosse prossimo alla sua fine, anzi prevedeva che esso avrebbe moltiplicato la sua azione a patto, però, che si fosse associato con le forze sociali circostanti. In questo il Pollard e il Belloc concordavano. Entrambi riconoscevano il valore politico delle forze sociali riunite nelle loro organizzazioni e affermavano che solo col concorso di queste era possibile risolvere il problema dell'organizzazione costituzionale dello Stato.

giale del Partito e del massimo organo collegiale in cui si concreta il sistema corporativo⁵.

Codacci-Pisanelli, allievo di Santi Romano, guardava molto all'esperienza inglese.

3. *Lo Statuto albertino.*

Ma vediamo ora come fu risolto il problema del bicameralismo nello Statuto albertino.

Lo statuto albertino era stato redatto avendo come modelli la costituzione francese del 1830 e quella belga del 1831, che, a loro volta, si ispiravano ai principi costituzionali inglesi.

Lo Statuto albertino era composto da un preambolo e da 84 articoli.

Esso prevedeva soltanto quattro organi costituzionali: la corona, il senato, la camera dei deputati e dei ministri, che erano in pratica il governo del re.

I deputati che componevano la Camera elettiva, afferma l'art. 41 dello Statuto, e che erano scelti dai collegi elettorali, rappresentavano, con divieto di mandato imperativo, non i loro rispettivi elettori, ma la nazione in generale.

Il Senato, che si chiamava anche Camera Alta similmente a quella dei Lords, era composto da membri di diritto (i principi reali) e da membri nominati a vita dal re tra ventuno categorie di persone, tra le quali gli ex deputati con almeno tre legislature, oppure sei anni di attività, ministri, alti magistrati e coloro che avessero illustrato la patria con importanti servizi o meriti e coloro che contribuivano con almeno tremila lire di imposte dirette.

Il re provvedeva a nominare il Presidente e il vicepresidente del Senato.

⁵ Romano S., *Corso di diritto costituzionale*, CEDAM, Padova 1943, p. 275.

Santi Romano, nella stessa pagina, afferma: "Partito e Corporazioni sono organismi nei quali si accolgono e si esprimono le forze più vive della nazione, così quelle di ordine morale e politico, come quelle di ordine economico, considerate unitariamente e in modo da superare ogni interesse particolare. La Camera, nella quale confluiscono, si integrano e si fondono tutte queste forze, viene così a costituire il vertice dell'edificio di cui sono elementi le accennate organizzazioni popolari ed è, quindi, da considerarsi come l'organo dello Stato, che, essendo in grado di avvertire tutti gli interessi generali della nazione, può attuare in modo pieno ed integrale la rappresentanza politica".

Il Senato doveva cessare di essere un corpo politico, quando si costituiva in Alta Corte di giustizia per giudicare i crimini più gravi contro la sicurezza dello Stato e i ministri accusati dalla Camera dei Deputati.

Come i senatori, anche i deputati godevano delle immunità. Le due Camere dovevano cominciare e concludere la loro attività nello stesso tempo.

I senatori e i deputati, prima di entrare in funzione, dovevano prestare giuramento di fedeltà al re, allo Statuto e alle leggi dello Stato. Essi non ricevevano alcuna indennità per le loro funzioni e godevano di totale libertà di parola e di voto nelle rispettive Camere.

Una volta adottata la forma parlamentare, l'organo principale del potere esecutivo, cioè il governo, si trasformava in una sorta di *longa manus* delle camere, specie quella elettiva. I ministri, infatti, erano quasi tutti deputati, tranne una piccola rappresentanza del Senato. La Camera dei Deputati costituiva il centro e il fulcro di tutta la vita politica.

Possiamo quindi affermare che si trattava di un bicameralismo attenuato, in quanto la posizione delle due Camere non era del tutto paritaria.

Il potere legislativo spettava, in base all'art. 3 dello Statuto, collettivamente al re e alle due Camere e all'art. 56 si parlava addirittura di tre poteri legislativi.

L'art. 4 imponeva al re, titolare del potere esecutivo, l'obbligo di informare le Camere dei trattati internazionali da lui firmati e di chiederne il consenso quando essi comportavano oneri finanziari e variazioni di territorio dello Stato.

Le due Camere erano convocate ogni anno dal re, il quale poteva prorogarne le sessioni e sciogliere, qualora lo avesse ritenuto necessario, la Camera dei Deputati, la sola elettiva, prima della scadenza dei cinque anni.

Il re, quando saliva al trono, prestava giuramento di osservare lo Statuto, in presenza delle due Camere riunite.

Col passare del tempo furono realizzate alcune novità. Tra queste: il voto segreto e non più palese nel giudizio di convalida dei nuovi senatori da parte dell'Assemblea; la nomina del presidente della Camera alta, sempre da parte del re, ma su rispettosa richiesta degli stessi senatori; l'introduzione di un rimborso spese per i parlamentari.

Questione a lungo dibattuta, ma non risolta, rimane quella della trasformazione del Senato in organo elettivo e quindi più rappresentativo.

Durante il fascismo la riforma toccò anche il Senato, privandolo della facoltà, della quale, peraltro, aveva già cessato di fare uso, di indicare al re la persona del suo presidente.

Il 19 gennaio 1938 veniva acclamata, senza discussione, dal Parlamento la legge n. 129 con la quale la Camera dei Deputati veniva sostituita da una "Camera dei fasci e delle corporazioni", composta da membri non più eletti, ma nominati dall'alto. In base all'art. 16 di questa legge, eccetto i disegni di legge di carattere costituzionale, le deleghe legislative, l'esame e approvazione dei bilanci, tutti gli altri provvedimenti erano riservati alle decisioni delle commissioni legislative delle due Camere.

4. *L'Assemblea Costituente.*

Occupiamoci ora di quanto avvenne all'Assemblea Costituente.

L'obiettivo di dare al bicameralismo un fondamento solido ed una giustificazione non ideologica non fu raggiunto in Assemblea costituente. Si adottò, alla fine, una soluzione frutto di un compromesso tra le varie forze politiche, che avevano sulla struttura dell'organo Parlamento posizioni completamente diverse.

Coloro che sostenevano il bicameralismo erano sicuramente in maggioranza e, infatti, prevalsero subito, ma erano profondamente divisi tra loro sulla composizione e i compiti della seconda Camera⁶.

Codacci-Pisanelli afferma che i partiti politici hanno certamente la massima rappresentatività rispetto al popolo, ma non possono pretendere di averne la rappresentanza esclusiva, in quanto il popolo è costituito anche da altri corpi sociali, come le associazioni professionali e i sindacati, di fondamentale importanza in un ordinamento giuridico fondato sul lavoro⁷.

⁶ Ferrara G., *Le Camere*, in «Commentario della Costituzione» a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna 1984, p. 7.

⁷ Codacci-Pisanelli G., *I propositi del Costituente e la realtà attuale*, in «Legittimità, legalità e mutamento costituzionale», a cura di A. Tarantino, Giuffrè, Milano 1980.

Egli era stato eletto come indipendente nella lista della Democrazia Cristiana, partito che, volendo innovare profondamente rispetto ai precedenti parlamenti, proponeva il bicameralismo, a condizione, però, che una delle due Camere fosse l'assemblea dei partiti e l'altra fosse l'assemblea delle forze del lavoro e della produzione, rappresentando così le categorie e gli interessi. Questa configurazione della seconda Camera corrispondeva ai principi della scuola sociale cristiana. La sua origine può rintracciarsi nell'auspicio che i cattolici si organizzassero secondo il modello delle antiche corporazioni delle arti e dei mestieri, così come emerse dall'opera dei Congressi nella seconda metà dell'ottocento; nell'enciclica «*Rerum Novarum*»; in alcuni scritti del Toniolo e negli atti e documenti della Democrazia Cristiana.

Il democristiano Mortati e il repubblicano Conti presentarono la proposta di un Parlamento bicamerale nella seconda Sottocommissione della Commissione dei 75⁸.

Mortati sostenne l'opportunità di integrare la Camera dei Deputati, titolare di una rappresentanza generale del popolo indifferenziato con una seconda Camera, avente anch'essa la rappresentanza del popolo, attraverso il suffragio universale, ma in un modo diverso, fondato sulla rappresentanza delle categorie.

Conti affermò che con la scelta bicamerale era possibile rappresentare la Nazione differenziata nelle varie forme di organizzazione ed istituzioni in cui si esplica la vita sociale. Nella sua impostazione emergeva soprattutto quello che era uno degli obiettivi dei repubblicani e cioè, nella composizione del Senato, tenere conto delle regioni come enti di diritto pubblico.

Si proponeva in questo modo un bicameralismo perfetto con pari poteri delle due Camere e in più la rappresentanza delle categorie.

Per i liberali, l'on. Einaudi sostenne la scelta del sistema bicamerale, mosso non dall'esigenza di integrare la rappresentanza, ma dalle esigenze garantiste, proprie dei liberali⁹.

I comunisti, i socialisti e gli azionisti, consapevoli di essere minoritari nella loro posizione monocamerale, accettarono il sistema bicamerale a condizione che la seconda Camera non fosse costituita in modo

⁸ LA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA NEI LAVORI PREPARATORI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE, VII, Sedute del 3 e del 4 settembre 1946, p. 901 e ss., 911 e ss.

⁹ LA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA NEI LAVORI PREPARATORI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE, VII, p. 965.

da alterare la fisionomia politica del Paese, quale risultava dalla composizione della prima Camera¹⁰.

Nella seconda Sottocommissione furono approvati a maggioranza due ordini del giorno. L'o.d.g. Mortati, Bozzi, Castiglia, Einaudi teso a costituire una seconda Camera per dare rappresentanza a tutte le forze vive della società e l'o.d.g. Leone che aveva lo scopo di affermare il principio della parità di attribuzioni dei due Rami del Parlamento¹¹.

A nulla valse l'opposizione di socialisti e comunisti, poiché il bicameralismo paritario fu sancito nella Costituzione.

Si doveva, quindi, definire concretamente la composizione della seconda Camera conciliando l'istanza corporativa, quella regionale e quella politica.

Codacci-Pisanelli prende la parola nell'Assemblea Costituente in seduta plenaria il 10 settembre 1947¹².

Egli riassume brevemente il sistema accolto nel progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione dei Settantacinque e accenna agli argomenti più controversi. Egli, in particolare, espone con vigore le sue idee per una piena applicazione del sistema bicamerale.

Ma più efficace di qualsiasi commento è la lettura del testo integrale dell'intervento che riportiamo qui di seguito.

Il Presidente comunica che, secondo l'intesa che è stata raggiunta, si deve iniziare la discussione generale sui primi tre Titoli della Parte seconda, il Parlamento, il Capo dello Stato e il Governo, che saranno discussi congiuntamente per la connessione della materia. Dà quindi la parola al primo iscritto che è l'onorevole Codacci-Pisanelli.

CODACCI PISANELLI: «Onorevoli colleghi! Secondo gli accordi assunti ieri, abbiamo stabilito di occuparci in maniera organica e sintetica dei primi tre Titoli della seconda Parte del progetto di Costituzione, e precisamente del Parlamento, del Capo dello Stato, del Governo.

Per quanto riguarda questi tre Titoli, prego i colleghi di non meravigliarsi se, pur essendo uno dei membri della Commissione dei Settantacinque, assumerò un atteggiamento critico, specialmente per quanto riguarda la formazione della seconda Camera, in quanto che,

¹⁰ LA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA NEI LAVORI PREPARATORI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE, VII, pp. 949, 950, 955, 057, 962.

¹¹ LA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA NEI LAVORI PREPARATORI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE, VII, p. 967 e p. 1112.

¹² LA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA NEI LAVORI PREPARATORI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE, VI, da p. 2767 a p. 2778.

proprio su questo punto, fu presa da noi posizione netta e benché la maggioranza sia stata favorevole alla redazione dell'attuale progetto, tuttavia noi rimaniamo fermi alla tesi già da noi sostenuta nei lavori per la redazione del progetto.

Ma, per procedere con ordine, ritengo opportuno, essendo il primo ad occuparmi della questione, riassumere brevemente il sistema accolto nel progetto e accennare agli argomenti più controversi in seno alla Commissione dei Settantacinque.

Per quanto riguarda il Parlamento, questione fondamentale fu quella se le Assemblee legislative dovessero essere una o due. Si trovarono di fronte, in altri termini, anche nella nostra Assemblea Costituente, i due principi che già si erano trovati di fronte in altre Assemblee Costituenti, e fu ampiamente dibattuta la questione se si dovesse accedere al monocameralismo od al bicameralismo.

La votazione, seguita al dibattito, portò all'approvazione del sistema bicamerale. E' interessante, però, rilevare che, accettato in linea di principio il sistema bicamerale, successivi espedienti, come la formazione della seconda Camera in maniera quasi analoga alla prima, hanno fatto rientrare dalla finestra il monocameralismo clamorosamente cacciato dalla porta. Questa è la ragione per cui noi intendiamo riprendere il nostro primitivo progetto: intendiamo, cioè, che il sistema bicamerale venga integralmente applicato.

Per quanto riguarda la prima delle due Assemblee legislative non vi è particolare difficoltà a intendersi. Stabilito il principio del suffragio universale integrato dalla rappresentanza proporzionale, e dopo aver accennato ai vari requisiti che si richiedevano, sia per l'elettorato attivo che per l'elettorato passivo, si è concluso per una Camera dei Deputati non dissimile dalle ultime forme assunte da essa nel sistema parlamentare italiano. A differenza, però, da quanto avveniva nella nostra precedente Costituzione, il Progetto prevede, almeno formalmente, una completa parità tra le due Assemblee.

Mentre in passato, dal fatto che le leggi tributarie dovevano essere presentate prima alla Camera dei deputati e successivamente al Senato, mentre dalla consuetudine, secondo cui la seconda Camera doveva tenere un atteggiamento di remissività nei confronti della prima, poteva desumersi una certa supremazia della prima Camera nei confronti della seconda, il Progetto attuale tende a introdurre una parità, almeno formale, fra le due Assemblee, anche se praticamente essa non può trovare applicazione.

Per quanto riguarda, viceversa, la formazione della seconda Camera, i dissidi sono stati gravi nella Commissione dei Settantacinque. Il Progetto prevede che la seconda Camera venga formata, per due terzi, dall'elezione che viene attribuita ad un corpo elettorale, in quanto si richiede un'età superiore a quella prevista per far parte del corpo elettorale che deve dare luogo alla prima Camera, e per un terzo dall'elezione dei vari Consigli regionali. Nell'un caso e nell'altro si hanno elezioni, nell'un caso e nell'altro si dà la possibilità di far rispecchiare nella seconda Camera, in maniera quasi identica, le stesse tendenze che hanno dato luogo alla formazione della prima. Ecco perché, come sostenevo in precedenza, in questa maniera, essendo le due Assemblee praticamente formate nello stesso modo, si finisce col respingere il principio del bicameralismo, perché quando alla formale distinzione delle due Assemblee non corrisponde una sostanziale distinzione, in quanto vengono formate in maniera quasi identica, è meglio riconoscere che, nonostante le contrarie dichiarazioni verbali, si accoglie in sostanza il sistema unicamerale.

Si aggiunga che, per gli atti di principale importanza, come la votazione della fiducia al Governo, l'elezione del Capo dello Stato e la dichiarazione di guerra, le deliberazioni vengono prese dalle due Camere riunite nell'Assemblea Nazionale, cioè praticamente da un'Assemblea unica.

E' da ritenere che non si possa giungere a queste conclusioni, che peccano di incoerenza, in quanto, dopo aver affermato il principio del bicameralismo, non è logico attribuire ad una Assemblea unica tutti gli atti di principale importanza, non è logico fare in maniera che l'identica formazione delle due Camere ci riporti al monocameralismo.

Ed altri rilievi sono da fare, in relazione alle diverse categorie di coloro che sono eleggibili alla seconda Camera. In particolare, ha destato impressione nel Paese il fatto che, fra i decorati al valore, siano stati scelti soltanto coloro che hanno ottenuto decorazioni nella guerra di liberazione. Questo non sembra giusto, perché anche coloro i quali nel 1915-18 ottennero decorazioni, che non si ottenevano certo con maggiore facilità di quelle ottenute successivamente, dovrebbero essere ammessi fra gli eleggibili alla seconda Camera.

D'altra parte, l'essersi limitati al principio elettivo può portare a taluni inconvenienti non lievi, in quanto, specialmente per coloro i quali si trovano in determinate posizioni, il desiderio di popolarità

può essere davvero pericoloso. Si pensi ai militari, ai magistrati, i quali vogliono crearsi una aureola di popolarità per essere poi eletti nella seconda Camera, e si consideri se persone, mosse da simili preoccupazioni, possano effettivamente compiere, con la dovuta obiettività, il loro dovere.

Questa è una delle critiche più comuni che vengono mosse alle categorie, così come sono elencate nel progetto. Ma il nostro punto di vista è ben diverso. Mi limito per ora a criticare, anche perché tra noi si è visto come ancora le idee non siano chiare e come ci si riprometta dalla discussione, che mi auguro molto feconda, un risultato che porti alla chiarificazione delle posizioni, che porti ad esaminare a fondo il problema e a risolverlo in maniera corrispondente alle nostre aspirazioni.

Il principio affermato in relazione alla seconda Camera dalla scuola sociale cristiana, e da noi ripreso ed affermato nella Commissione dei Settantacinque, è quello che sostiene la necessità di formare la seconda Assemblea legislativa in base al criterio della rappresentanza delle categorie e degli interessi.

Ed è singolare che, mentre noi riusciamo ad ottenere una deliberazione di principio in tal senso nella Commissione dei Settantacinque, viceversa l'affermazione di principio da noi ottenuta fu, ancora una volta, successivamente abbandonata e si venne ad una conclusione che non è certo rispondente alla deliberazione approvata dalla Commissione stessa.

Sosteniamo la necessità della formazione della seconda Camera in base alla rappresentanza di categoria. Lo sosteniamo nell'interesse dei lavoratori, perché siamo convinti che l'elezione sia, senza dubbio, il migliore fra i mezzi per scegliere i rappresentanti del popolo, ma siamo ugualmente convinti che non sia un sistema perfetto.

Ha anch'esso i suoi difetti, che è bene che vengano corretti e integrati da un diverso modo di formazione della seconda Camera.

Si dirà: ma anche per la formazione della seconda Camera come rappresentanza di categoria, voi, in fondo, vi basate sopra il sistema elettorale. Diverso sarebbe in ogni modo il corpo elettorale, perché verrebbero chiamati ad eleggere, a scegliere, solo coloro i quali si trovano in determinate condizioni dal punto di vista professionale, solo coloro i quali abbiano un determinato *status* professionale.

D'altra parte, siccome non escludiamo che, oltre a coloro i quali siano stati eletti, vi siano alcuni i quali, per l'ufficio che rivestono, entrino a far parte della seconda Camera, ne viene come conseguenza che

si giunge a costituire tale Assemblea in maniera completamente diversa da quella seguita per la formazione della prima Camera.

Spiego meglio quest'ultimo concetto: oltre a coloro i quali entrerebbero secondo il nostro progetto, a far parte della seconda Camera, perché eletti dagli appartenenti alle diverse categorie, vi dovrebbero essere anche altri, i quali, in relazione all'ufficio rivestito, dovrebbero entrare automaticamente a far parte della seconda Assemblea.

E ciò allo scopo di eliminare quell'inconveniente a cui accennavo, l'inconveniente che deriverebbe, per esempio, dal fatto prima ricordato di magistrati, di ammiragli e di generali in cerca di popolarità. Per dare a questa seconda Camera quel carattere di maggiore riflessione che in fondo è fra le più pregiate caratteristiche della seconda Assemblea nei vari sistemi bicamerali, è necessario che di essa facciano parte anche coloro i quali possono portare il prezioso contributo della loro lunga esperienza e quindi possono giovare soprattutto alla formazione di leggi di carattere tecnico, relative a particolari rami della pubblica amministrazione.

Occorre, senza dubbio, distinguere le diverse categorie e bisogna fronteggiare le difficoltà iniziali, derivanti dal fatto che la nostra organizzazione sindacale lascia ancora molto a desiderare: lascia a desiderare perché l'anagrafe sindacale non è ancora costituita, e quindi non sarebbe facile giungere alla formazione di un corpo elettorale sicuro, senza possibilità di irregolarità nelle elezioni. Ma queste difficoltà, che sono soltanto di carattere temporaneo e che saranno eliminate da una migliore organizzazione nei prossimi anni, potrebbero essere superate facendo in maniera che, per quanto riguarda la prima formazione della seconda Camera, si seguissero sistemi diversi, non esclusi quelli proposti dal nostro progetto, non escluso il ricorso ai Consigli comunali, di cui altri parlerà nelle prossime sedute.

Ma quello che a noi interessa affermare è il principio che, se effettivamente vogliamo giungere ad una seconda Camera diversa dalla prima, se effettivamente vogliamo mantenere il principio del bicameralismo, l'unica via è quella di costituire una seconda Assemblea legislativa basata sopra la rappresentanza di categorie e di interessi.

Quanto agli argomenti addotti in favore del bicameralismo, possiamo ricordare, non ultimo quello delle statistiche relative ai diversi Stati, ai diversi sistemi parlamentari moderni, dalle quali si desume la prevalenza del sistema bicamerale. E se è necessario che gli ordinamenti si adeguino ai tempi, noi pensiamo che, come in passato la se-

conda Camera aveva una base rispondente ad una concezione dello Stato essenzialmente conservatrice, con una seconda Camera formata principalmente da coloro che avevano quasi un diritto ereditario a farne parte; così oggi, che ai privilegi si sostituisce, invece, la dignità del lavoro, e la posizione del cittadino risulta principalmente dal grado raggiunto mediante il lavoro, riteniamo che, appunto, effetto e segno di tale sostituzione possa essere la formazione della seconda Camera, non più in base a criteri, ma in base alla rappresentanza delle diverse categorie della produzione, in base alla organica rappresentanza delle diverse manifestazioni del lavoro.

Queste le ragioni per le quali intendiamo che venga formata la seconda Camera, non in base ai principi stabiliti nel progetto di Costituzione, ma in base a quel principio, da noi sempre tenacemente affermato, della rappresentanza di categorie e della rappresentanza di interessi. Intendiamo, cioè, che nella Costituzione vengano determinate le categorie di coloro i quali possono essere eletti dagli appartenenti alle categorie stesse a far parte della seconda Camera; intendiamo che nella Costituzione vengano indicati color i quali, per l'ufficio che rivestono, devono far parte della seconda Camera.

Ho sempre parlato di «seconda Camera» e mi sia consentito ravvivare un momento la vostra attenzione, ricordando le discussioni che sono sorte a proposito della denominazione da dare a questa seconda Assemblea. Si è parlato di «Camera dei Senatori»; ma non si è voluto parlare di «Senato». E' sembrata quasi una nuova applicazione del principio: *senatores boni viri, senatus autem mala bestia*. Non si vuol più neppure nominare il Senato!

Ma questo orrore per la parola, che, specialmente per chi sta a Roma, sembra strano, in quanto l'S.P.Q.R. che si legge in tutte le cantonate ricorda come si tratti di un nome di storica rilevanza, questo orrore fa pensare all'orrore che si aveva in passato per alcune parole, a quell'orrore che faceva vietare i banchetti, ma che rendeva leciti i ranci, che faceva vietare le vacanze ma consentiva le ferie.

(*Si ride - Approvazioni*).

L'altro punto sul quale non possiamo concordare con quanto viene disposto nel progetto è l'eccessiva quantità di deliberazioni di fondamentale importanza che debbono essere prese dall'Assemblea Nazionale. Le due Camere, riunendosi, formano questa Assemblea unica, alla quale vengono attribuiti compiti fondamentali: si può dire quasi che si sia voluto fare una scissione fra le attribuzioni legislative

e le attribuzioni politiche delle Assemblee legislative. Pur trattandosi, infatti, di organi legislativi destinati principalmente e peculiarmente a svolgere funzioni legislative, tuttavia, attraverso l'attività di controllo che sono chiamate a svolgere sulla funzione di Governo, queste Assemblee legislative finiscono per partecipare anche all'attività di governo. Sembra quasi, cioè, che si sia voluto attribuire la funzione legislativa propriamente detta alle due Assemblee singole, mentre si sarebbe voluto riservare la funzione di controllo politico alla Assemblea Nazionale, alle due Camere, cioè, riunite insieme.

Se, però, una tale scissione potrebbe anche, da un punto di vista assolutamente astratto e teorico, sembrare in certo modo soddisfacente, non altrettanto soddisfacente può apparire alla mente di chi vuole, soprattutto, che si faccia tesoro dell'esperienza del passato e di chi desidera che siano le Assemblee legislative come tali ad esercitare quella funzione di controllo sull'azione di Governo che si è in ogni tempo dimostrata sommamente efficace. Si vuole, in altri termini, che sia il Parlamento, inteso come azione concomitante delle due Assemblee, a continuare ad esercitare la funzione di controllo sull'attività di Governo, senza che tale funzione venga attribuita ad un organo particolare, quale deve considerarsi quello risultante dalle due Camere riunite.

Noi non possiamo ammettere, cioè, che l'Assemblea Nazionale finisca con il compiere tutti gli atti di maggiore importanza nel campo politico: sarebbe questo un ritorno al monocameralismo, cui ci siamo opposti.

A tale proposito ricordo, a titolo, direi, ricreativo, che nel progetto si attribuisce all'Assemblea Nazionale la deliberazione relativa alla mobilitazione generale. Rispetto ai tempi, rispetto ai sistemi di guerra, parlare oggi ancora di mobilitazione generale può ritenersi, penso, un anacronismo. Che dire, poi, del fatto che una simile deliberazione dovrebbe essere presa da un'Assemblea legislativa, per trovare poi applicazione soltanto dopo la dichiarazione del Capo dello Stato! Ciò verrebbe, come è evidente, a ritardare l'azione delle nostre forze armate e ad avvantaggiare non poco l'eventuale nemico».

La stessa tesi di Codacci-Pisanelli fu sostenuta dall'onorevole Ambrosini, che fece riferimento alla Costituzione di Weimar racco-

mandando di non ripetere l'errore contenuto in essa, di prevedere un Consiglio economico del Reich con attribuzioni puramente consultive¹³.

Tra i contrari alla proposta, ci fu, tra gli altri, l'onorevole Preti, il quale affermò che non si poteva ammettere che in una moderna democrazia una Camera, effettivamente partecipe della sovranità, attingesse la sua autorità, per via diretta o indiretta, da una fonte diversa dal suffragio popolare universale e insistette sulla difficoltà di scegliere i veri rappresentanti degli interessi e delle categorie professionali¹⁴.

La configurazione di una seconda Camera rappresentativa degli interessi e delle categorie professionali fu sostenuta anche da vari esponenti democristiani fra cui gli onorevoli Moro e Piccioni.

Entrambi firmarono il seguente ordine del giorno, la cui votazione concluse la discussione¹⁵.

«L'Assemblea Costituente, considerato che la esistenza di una seconda Camera accanto a quella eletta a suffragio universale indifferenziato risponde alla necessità di integrare la rappresentanza politica, in modo che essa rispecchi la realtà sociale nelle sue varie articolazioni e tutti gli interessi politicamente rilevanti ed assicurati, inoltre, al lavoro legislativo, divenuto sempre più tecnicamente qualificato, il concorso di speciali competenze, ritiene che queste finalità si raggiungono, chiamando a partecipare alla seconda Camera i gruppi, nei quali spontaneamente si ordinano le attività sociali; che tale rappresentanza deve essere realizzata - secondo un criterio di ripartizione a base territoriale regionale - con metodo democratico, mediante elezioni a doppio grado alle quali concorrano tutti gli appartenenti alle categorie sociali e in modo da promuovere la coordinazione degli interessi dei gruppi con l'interesse generale; che la ripartizione dei seggi deve obbedire di massima al criterio della proporzione con l'entità numerica delle categorie ed insieme a quello della maggiore responsabilità del lavoro qualificato».

La votazione ebbe il seguente esito: presenti 383, votanti 381, astenuti 2, voti favorevoli 166, voti contrari 213.

¹³ LA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA NEI LAVORI PREPARATORI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE, VI, p. 2780.

¹⁴ LA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA NEI LAVORI PREPARATORI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE, VI, da p. 2782 a p. 2788.

¹⁵ LA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA NEI LAVORI PREPARATORI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE, VI, da p. 2890 a p. 2894.

La ricerca delle modalità per conciliare l'istanza corporativa, quella regionale e quella politica fu molto travagliata e non riuscì.

Per superare tale difficoltà a risolvere la questione della composizione del Senato, si determinò un processo che essendo frutto di compromesso tra le varie posizioni non riuscì a conferire un fondamento razionale al bicameralismo. Ne salvò, tuttavia, la natura rappresentativa politica.

Per completezza di esposizione occorre dire che si sarebbe avuto un'alterazione del sistema bicamerale in senso unicamerale, qualora oltre alle due assemblee si fosse istituita, come vero e proprio terzo organo del Parlamento, l'assemblea comune delle due Camere, sottraendo a queste ultime alcune attribuzioni e trasferendole alla terza Camera.

Proprio questa ipotesi era stata prevista nel progetto definitivo di Costituzione italiana predisposto dalla Commissione dei Settantacinque. Infatti, si voleva prevedere un'Assemblea Nazionale, formata dalle due Camere unite, che assorbiva alcuni importanti compiti delle due Camere, tra i quali il più importante era quello di controllo politico. Ma l'Assemblea costituente modificò questa parte del progetto, sopprimendo l'Assemblea nazionale, sostituendola con il Parlamento in seduta comune con funzioni essenzialmente elettive ed accusatorie.

Problema irrisolto rimase quello di attuare una vera differenziazione tra i due rami del Parlamento.

Nonostante l'esito sfavorevole della votazione, gli argomenti prodotti dalla minoranza influenzarono in qualche misura la maggioranza, determinando così l'istituzione del Consiglio Nazionale della Economia e del Lavoro, organo però puramente consultivo e assolutamente non paragonabile per importanza a quella di una Camera parlamentare.

Codacci-Pisanelli rileva che da un lato non si seppe superare il pregiudizio costituito dal ricordo ancora troppo recente della Camera dei Fasci e delle Corporazioni e dall'altro non si riuscì a superare il rifiuto da parte delle associazioni professionali di istituzionalizzare i sindacati. Egli è fortemente convinto che nessun governo potrà svolgere la sua azione senza il consenso delle forze del lavoro che, a suo avviso, dovrebbero avere la possibilità di esprimersi in una Camera del Parlamento, dotata di poteri deliberanti e chiamata sia a esercitare

la funzione legislativa, sia a determinare l'indirizzo di governo da seguire¹⁶.

5. *La realtà attuale.*

Sul piano strutturale e funzionale rileviamo che tra l'attuale Parlamento della Repubblica e il Parlamento del Regno ci sono delle analogie. Infatti, ci sono ancora due Camere, che hanno conservato lo stesso nome, ossia la Camera dei Deputati e il Senato, con poteri sostanzialmente uguali, anche se oggi la parità tra esse è maggiore, e con le stesse funzioni principali che avevano in passato, cioè la funzione legislativa e quella di controllo dell'esecutivo, secondo i principi del regime parlamentare.

Occorre evidenziare, però, che, nell'attuale ordinamento repubblicano, il Parlamento si trova in una posizione nuova e più importante rispetto a quella che occupava in precedenza. Ciò è dovuto al principio della sovranità popolare affermato dall'art. 19 della Costituzione.

Fra gli organi costituzionali dello Stato, le due Camere sono sicuramente quelli legati in modo più stretto al popolo e quelli in cui la volontà popolare si esprime con maggiore immediatezza ed efficacia. Essendo il popolo sovrano, e rappresentando il Parlamento la sovranità popolare, ne deriva che esso occupa una posizione prevalente all'interno della struttura costituzionale dello Stato.

Con la nuova Costituzione si è avuto un nuovo modo di formazione del Senato, che non è più di nomina da parte dell'esecutivo, ma è elettivo.

La nostra Costituzione si caratterizza per due aspetti: la formazione quasi uguale delle due Assemblee e la parità dei loro poteri. Ciò la rende diversa dalle altre Costituzioni della maggior parte degli Stati, in quanto l'evoluzione del diritto costituzionale moderno vuole che a una diversa formazione delle due Camere corrisponda una diversità di poteri.

Bisogna anche dire, però, che in Italia qualche differenza tra Senato e Camera pure esiste. Infatti, per i titolari dell'elettorato attivo e passivo per il Senato è richiesta un'età più alta; esiste una cate-

¹⁶ Codacci-Pisanelli G., *I propositi del Costituente e la realtà attuale*, in «Legittimità, legalità e mutamento costituzionale», a cura di A. Tarantino, cit., pp. 74-75.

goria di senatori di diritto e di senatori a vita; l'elezione dei senatori avviene a base regionale.

Tradizionalmente al bicameralismo sono attribuite alcune funzioni come la rappresentanza delle varie classi sociali, la rappresentanza delle comunità territoriali, è luogo per risolvere i conflitti tra rappresentanza nazionale e governo, è strumento di limitazione dei poteri di una sola Assemblea e di migliore approfondimento delle leggi.

Il nostro ordinamento mette in rilievo il fatto che ogni Assemblea costituisce un limite ai poteri dell'altra e che il duplice esame delle leggi consente una valutazione più approfondita delle stesse, favorendo una maggiore corrispondenza agli interessi del Paese.

6. Conclusione.

Pare opportuno concludere con un profilo generale del nostro bicameralismo nella realtà attuale.

Una lacuna importante è la mancanza di un'attenta verifica, finora non effettuata da alcuno, che evidenzia per quanto riguarda i temi di legislazione o di indirizzo politico quali svolte si sono determinate in oltre un quarantennio di vita costituzionale nel passaggio delle varie discussioni dal Senato alla Camera, oppure come le forze politiche abbiano utilizzato la possibilità di un'ulteriore riflessione offerta dalla doppia lettura.

A questa carenza di studi di storia costituzionale non è possibile rimediare esaminando scritti riguardanti le vicende dei partiti politici, poiché, se è vero che questi attraverso i Gruppi parlamentari svolgono un ruolo fondamentale, è anche vero che sul piano legislativo mancano, tranne qualche rara eccezione, le descrizioni dell'iter delle singole leggi.

Ciò che si rintraccia in abbondanza sono le valutazioni di tipo prevalentemente impressionistico. Sono in molti ad affermare la certezza di ripetizioni, ripetitività, ritardi, duplicazioni. Questi sono difetti certi nel funzionamento del nostro bicameralismo, ma si tratta di un giudizio di sintesi. Non si dispone, invece, come sostiene Leopoldo Elia, di affermazioni documentate da un'analisi che faccia distinguere con chiarezza ciò che è stato funzionale ad un ripensamento

e ciò che, invece, è risultato veramente disfunzionale, perché ripetitivo e superfluo, se non addirittura dannoso¹⁷.

La dottrina stessa non ha compiuto questo esame, anzi ha proceduto per lo più essa stessa in modo approssimativo e per impressioni.

Come già evidenziato in precedenza, all'Assemblea costituente non passò né il progetto della Democrazia Cristiana, né quello del Partito Comunista, né quello di altri partiti e la soluzione del «bicameralismo paritario» fu il frutto non di una scelta positiva, ma di una serie di dinieghi. Ciò ha determinato nella cultura politico-istituzionale la convinzione che nel nostro ordinamento il bicameralismo sia un problema ancora aperto. Infatti, per esempio, sui politici che hanno partecipato negli anni ottanta ai lavori della Commissione Bozzi per le riforme istituzionali, ben scarsa influenza ha esercitato l'opinione di Costantino Mortati, il quale, mentre nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente era stato convinto e vigoroso sostenitore della necessità di caratterizzare la seconda Camera come rappresentativa delle categorie sociali e delle autonomie locali, nel 1962 nelle sue «Istituzioni di diritto pubblico» egli affermava: «Non è esatto sostenere che il riesame da parte di una seconda Camera politicamente intonata nello stesso senso della prima riesca inutile, poiché invece esso può riuscire proficuo sia ad un ripensamento della opportunità politica delle proposte di legge, sia ad un suo perfezionamento tecnico»¹⁸.

Quando si discute dei difetti del bicameralismo, si è soliti attribuirli al Senato, in quanto seconda Camera. Solo negli anni settanta avanza un'impostazione più equilibrata, allorquando viene valorizzato il dato costituzionale del Parlamento unitario, sia pure con due articolazioni, nei confronti delle due Camere dello Statuto albertino¹⁹.

¹⁷ Elia L., *Relazione della I Commissione Affari Costituzionali, Atti parlamentari*, 140/II, X legislatura, giugno 1990, Dipartimento Istituzioni, p. 219.

¹⁸ Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, VI ed., CEDAM, Padova 1962, p. 397.

Anche altri studiosi hanno condiviso in sostanza l'opinione di Mortati. Ricordiamo: Manzella A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna 1977; Mattarella S., *Il bicameralismo*, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, 1983, pp. 1161-1180; Mazziotti M., voce *Parlamento*, *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano 1981, vol. XXXI, pp. 757-820; Calandra P., *Note sulla funzionalità del bicameralismo*, *Civitas*, n. 9 del 1980, pp. 33-50.

¹⁹ Cfr. Mazziotti M., voce *Parlamento*, cit.; Ferrara G., *Commento all'articolo 55 della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna 1984, tomo I, *Le Camere*, pp. I e ss.

Pertanto il problema del bicameralismo non riguarderà più solamente il Senato, ma coinvolgerà anche la Camera dei Deputati, comprendendo i metodi di lavoro di entrambe.

Le posizioni dei partiti sul tema del bicameralismo sono oggi mutate rispetto ai tempi dell'Assemblea costituente.

La Democrazia Cristiana ha capovolto la sua posizione. Pur continuando a sostenere la necessità del bicameralismo e di una doppia lettura nel procedimento legislativo, ha abbandonato l'idea di Camera delle Regioni o delle autonomie locali e di Camera degli interessi, giungendo a considerare queste soluzioni, anziché integrative della rappresentanza, addirittura riduttive rispetto alla funzione esercitata dai due rami del Parlamento. Invece, Codacci-Pisanelli, che in questo partito militava, rimase fedele all'atteggiamento da lui tenuto in Assemblea costituente fino alla morte avvenuta improvvisamente nel febbraio del 1988²⁰.

Nell'atteggiamento del Partito Comunista c'è una certa continuità nel sostenere il monocameralismo, anche se di recente ha formulato una ipotesi subordinata assai contraddittoria. Ci riferiamo alla Camera delle Regioni, non precisata nella sua eventuale articolazione.

Il Partito Socialista ha espresso varie posizioni e in questi ultimi tempi ha posto soprattutto l'accento sulla esigenza di revisione del procedimento legislativo. Su questa linea sono schierati anche il Partito Socialdemocratico e il Partito Liberale, mentre il Partito Repubblicano ha sostenuto la possibilità di semplificare i procedimenti unificando le fasi conoscitive e separando nettamente quelle deliberative.

In definitiva possiamo dire che nessuna delle maggiori forze politiche, anche quelle che auspicano un superamento del bicameralismo, è stata in grado di formulare concretamente un progetto di diversificazione nella composizione e nella base elettiva dei due rami del Parlamento.

Resta dunque pari la legittimazione democratica delle due Camere e restano di conseguenza pari le loro funzioni e i loro poteri.

²⁰ Egli stesso ci ribadiva ciò nei frequenti colloqui che avevamo sull'argomento.