

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

(N. 250)

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

(FANFANI)

e dal Ministro di Grazia e Giustizia

(GONELLA)

di concerto col Ministro dell'Interno

(TAMBRONI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 NOVEMBRE 1958

Modifica della durata e della composizione del Senato della Repubblica

ONOREVOLI SENATORI. — Nelle dichiarazioni programmatiche del Governo è stato espresso il proposito di presentare al Parlamento un disegno di legge costituzionale recante modifiche alla Costituzione in materia di durata e di composizione del Senato della Repubblica.

Negli ultimi mesi della passata legislatura sono stati oggetto di dibattito, in ambedue i rami del Parlamento, sia un analogo disegno di legge costituzionale presentato dal Governo, sia proposte di legge di iniziativa parlamentare. Nel corso dei dibattiti parlamentari, vari emendamenti furono proposti su tali materie, e alcuni furono pure accolti.

Il presente disegno di legge costituzionale intende dare adeguata soluzione a detti problemi, e si basa essenzialmente sul testo già approvato dalla Camera dei depu-

tati. A tale testo vengono apportate modifiche che non toccano la sostanza e che mirano semplicemente a tenere presenti voti espressi nel corso della discussione svolta nell'altro ramo del Parlamento.

Le finalità di questo progetto sono due:

- a) parificare la durata del Senato e della Camera;
- b) attuare l'integrazione del Senato.

1. — Essendo, a termine della Costituzione, diversa la durata delle due Assemblee legislative, è possibile che si abbia un diverso se non opposto orientamento politico dei due rami del Parlamento dovuto ad una diversa composizione politica delle due Assemblee. Infatti, mentre la Camera viene rielelta, con configurazione politica che può essere diversa dalla precedente, il Senato si

trova nel suo ultimo anno di vita e conserva la sua configurazione politica. Le difficoltà si complicherebbero ulteriormente se la successiva elezione del Senato portasse ad una configurazione politica ancora diversa da quella che la Camera ha avuto nelle elezioni dell'anno precedente.

Inoltre, è evidente che l'opinione pubblica non è favorevole al ripetersi delle elezioni generali a distanza di un anno, elezioni che possono anche coincidere con quelle comunali o provinciali o regionali, o essere molto prossime ad esse.

Per tali motivi il presente disegno di legge stabilisce l'uguale durata delle due Camere determinandola in anni 5.

2. — Autorevoli Comitati senatoriali hanno ripetutamente auspicata la cosiddetta « integrazione » del Senato, e tale finalità intende, in secondo luogo, raggiungere il presente disegno di legge.

Questa esigenza incominciò ad emergere nel 1953, quando i 107 « senatori di diritto », nominati per la prima composizione del Senato in base alla III Disposizione transitoria della Costituzione, non ritornarono più al Senato.

Ora, si fa presente l'opportunità di attenuare la sproporzione numerica che con il venir meno dei 107 senatori di diritto si è accentuata nella composizione delle due Camere; si desidera cioè un migliore equilibrio fra di esse, in modo che il sistema bicamerale abbia maggiori garanzie di organico funzionamento.

Integrare il Senato non significa attuare una riforma strutturale e funzionale di questo ramo del Parlamento, poichè si lascia invariata la sua posizione costituzionale nei confronti della Camera, e non la si muta nelle sue attribuzioni e prerogative.

Anche il principio fondamentale delle elettività a base regionale è tenuto fermo, poichè nulla è cambiato per quanto riguarda i collegi periferici. Se si accresce il numero dei senatori di diritto o di nomina a vita, non si intende con ciò introdurre categorie nuove di senatori, ma semplicemente aumentare i senatori di queste due categorie già previste dalla Costituzione.

3. — Per realizzare detta integrazione, la prima proposta del presente disegno di legge riguarda i senatori di diritto a vita; si stabilisce che siano senatori di diritto a vita, salvo rinuncia, non solo gli ex Presidenti della Repubblica, come prevede attualmente la Costituzione, ma anche gli ex Presidenti delle Assemblee legislative elette dopo il 1945. Accogliendo un emendamento presentato nel corso di un precedente dibattito parlamentare, si è aggiunta, nel presente disegno di legge, la norma che, per essere senatore di diritto a vita, un ex Presidente di una delle due Camere deve essere rimasto in carica per almeno tre anni consecutivi.

4. — Gli attuali senatori a vita di nomina presidenziale sono stati portati da cinque a dieci come nel precedente disegno di legge. Ai cinque già previsti dalla Costituzione e per gli indicati titoli (articolo 58, comma secondo) si aggiungono altri cinque per i quali si prevedono titoli diversi, fondati sul riconoscimento di attività svolte nel campo dell'Amministrazione statale o dell'Amministrazione regionale, provinciale e comunale, come pure nel campo giudiziario e militare e in quello del sindacalismo e del giornalismo.

Si mira ad allargare l'apporto al Senato di esperienze maturate nell'esercizio di cariche pubbliche, senza introdurre nella Costituzione alcun principio nuovo, ma solo allargando la sfera di applicazione del già ammesso principio della nomina presidenziale. Anche con il proposto aumento, è evidente che la sfera di applicazione di un principio già vigente resta limitata ad una assoluta minoranza numerica, rispetto al numero dei membri eletti, in modo da non turbare la configurazione politica determinata dal suffragio.

5. — All'aumento dei senatori elettivi si provvede in base ai criteri che si intende ora illustrare.

In primo luogo, l'aumento non può essere superiore ad 1/4 degli attuali membri elettivi, in secondo luogo, l'integrazione è at-

tuata non attraverso nomine presidenziali di membri aggregati, bensì attraverso la istituzione di un Collegio unico nazionale al quale è assegnato il predetto numero di seggi integrativi.

Anche con questo aumento il Senato avrà un numero di senatori inferiore a quello di cui fu composto il primo Senato della Repubblica in virtù dei « senatori di diritto ».

Si deve pure rilevare che anche con l'aumento proposto il numero dei senatori sarà di poco superiore alla metà dei membri della Camera dei deputati.

Il raggiungimento di un equilibrio fra le due Assemblee è del massimo interesse, qualora si tengano presenti i 7 casi nei quali le due Camere debbono deliberare riunite, e qualora si consideri che potrebbe accadere che il Senato, considerato nella sua totalità, abbia nella votazione in comune con la Camera, una disponibilità di voti perfino inferiore a quella del numero dei membri della Camera appartenenti a un solo partito. Basterebbe, cioè un solo partito della Camera a neutralizzare la volontà di tutta la rappresentanza senatoriale.

La proposta di aumento numerico ha la sua ragione d'essere anche in motivi concernenti il funzionamento stesso del Senato. Infatti è stato osservato che la limitata composizione numerica delle commissioni, specialmente in sede legislativa, può dar luogo a delle difficoltà di lavoro che sono di gran lunga superiori a quelle della Camera nella quale, per trattare le stesse materie, vi è, in ogni commissione, un numero quasi doppio di componenti. Solo lo spirito di sacrificio e di dedizione dei senatori ha consentito alle commissioni del Senato di lavorare di pari passo con quelle della Camera, senza alcun ritardo nell'esame dei provvedimenti.

6. — Il principio democratico della elettività, come pure il criterio di votazione su « base regionale », sancito dalla Costituzione, è rigorosamente rispettato dalla nostra proposta di integrazione. Conferma di ciò si trova nel fatto che l'attribuzione dei seggi al Collegio unico nazionale, prevista da questo disegno di legge, ha luogo non con

una elezione di secondo grado (come in sistemi di altri Paesi), ma in base ai voti ottenuti da ciascun raggruppamento politico in sede regionale. Coloro che presentano candidature con un determinato emblema nei singoli collegi regionali possono presentare candidature con lo stesso emblema anche nel Collegio unico nazionale.

7. — I risultati elettorali vengono rispettati, essendo l'integrazione rigorosamente proporzionale ai voti ottenuti da ciascun raggruppamento nelle elezioni nei collegi delle Regioni. La proporzionalità non è in rapporto ai seggi, ma in rapporto ai voti, e ciò al fine di non recare danno alle formazioni minori che non raggiungano quozienti localmente, o abbiano larghi resti i quali, non utilizzati localmente, verrebbero, con questo nuovo sistema dell'integrazione, sicuramente e totalmente utilizzati in sede nazionale.

Perciò, non solo la elettività ma anche la proporzionalità è rispettata, ed è per questa ragione che si sono respinte le proposte di integrare il Senato attraverso nomine, anziché attraverso elezioni, oppure di integrarlo per un periodo superiore alla normale durata di una legislatura con il possibile effetto di alterarne la configurazione politica quale può risultare da future elezioni.

8. — Nelle liste del collegio unico nazionale possono essere ammessi solo coloro che abbiano già meritato il suffragio elettorale, ed hanno quindi esercitato il mandato parlamentare. In tal modo è assicurato al Senato l'apporto di una larga esperienza politica, convalidata dai risultati di precedenti suffragi.

9. — Nel collegio unico nazionale la elezione avviene sulla base della anzianità parlamentare, determinata non secondo il criterio del numero delle legislature — non essendo più le legislature riconosciute dalla Costituzione — ma secondo il criterio della durata temporale dell'esercizio del mandato parlamentare per ogni candidato.

La Consulta nazionale e l'Assemblea costituente non sono considerate come « legislature », diversamente da quanto ammettevano

precedenti progetti relativi a tale materia; si è preferito considerarle come Assemblee nelle quali la funzione esercitata riveste carattere di funzione parlamentare, anche se non elettiva, come nel caso della Consulta. Si è avuto riguardo più che alla natura delle Assemblee, alla natura del mandato in esse esercitato, e l'anzianità di coloro che sono stati membri di queste assemblee dovrebbe essere computata per la durata delle Assemblee stesse.

Un apposito Albo di anzianità parlamentare, che viene tenuto aggiornato dal Presidente del Senato d'intesa con quello della Camera, servirà per accertare tutte le anzianità e per tenerle aggiornate.

Nel caso in cui si abbia pari anzianità di mandato parlamentare, sono previsti titoli di precedenza in base ai più importanti uffici ricoperti nel Parlamento o nel Governo, oppure in base al maggior numero di suffragi individuali ottenuti nell'ultima elezione, quando si debba scegliere fra candidati che non abbiano ricoperto alcun ufficio nel Parlamento o nel Governo. Nel caso in cui due candidati abbiano ricoperto uguale ufficio, la precedenza è determinata dalla durata complessiva di esercizio dell'ufficio.

10. — Nel corso dei dibattiti parlamentari è stata affacciata una critica secondo la quale il sistema proposto concederebbe troppo alla discrezionalità dei gruppi politici nella presentazione delle candidature.

A tale proposito conviene rilevare che nella formazione delle liste per il Collegio unico nazionale i presentatori sono vincolati a limitazioni particolari che non esistono nella presentazione delle candidature nei collegi regionali.

Infatti, le candidature del Collegio unico nazionale debbono essere assegnate esclusivamente agli ex parlamentari e non ad un qualsiasi candidato liberamente scelto da un partito, e l'ordine di precedenza di questi candidati nelle liste del Collegio unico nazionale non è determinato dalla volontà dei par-

titi, ma è rigorosamente stabilito dall'anzianità parlamentare risultante dall'Albo.

Sembra ovvio rilevare, ma conviene tenerlo presente in rapporto alle obiezioni mosse, che in una lista caratterizzata da un contrassegno non potrà essere ammesso quel parlamentare che non appartenga più al gruppo individuato da tale contrassegno, e ciò è logico, poichè altrimenti nelle liste centrali non verrebbe rispettata la rappresentanza proporzionale di voti ottenuti da ciascun raggruppamento. Del resto, non diversamente avviene per le candidature locali dalle quali un partito può escludere chi non appartiene più al partito stesso. Occorre inoltre ribadire che nelle liste centrali non potranno mai essere aggiunti candidati non parlamentari, e da nessun partito potrà mai essere mutato l'ordine stabilito dall'Albo delle anzianità. Questi sono tutti corollari del principio al quale si ispira il presente disegno di legge: la integrazione deve essere proporzionale alle forze politiche specificamente espresse, per ogni raggruppamento, dal suffragio elettorale.

11. — Infine, ad evitare equivoci nella interpretazione, si stabilisce che tutte le disposizioni contenute nella nuova legge, entrano in vigore con la prima convocazione dei comizi elettorali successiva alla pubblicazione della legge medesima.

12. — Queste nostre conclusioni, che si presentano al Parlamento, prendono sempre le mosse da un lungo e approfondito esame compiuto all'inizio della passata legislatura da un autorevole Comitato senatoriale costituito con componenti di tutti i partiti e posto sotto una guida particolarmente illuminata. Tale Comitato era arrivato a conclusioni che sono state in larga misura accolte nella elaborazione del presente progetto. È evidente che nel formulare queste norme si è voluto prescindere da ogni considerazione di situazioni particolari e contingenti, e si è mirato esclusivamente a dare un nuovo contributo per garantire al massimo la funzionalità degli istituti parlamentari,

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Il primo comma dell'articolo 60 della Costituzione è modificato come segue:

« La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica sono eletti per cinque anni ».

Art. 2.

All'articolo 57 della Costituzione sono aggiunti i seguenti comma:

« È inoltre attribuito ad un Collegio unico nazionale un numero di senatori pari ad un quarto di quello attribuito complessivamente alle Regioni.

« I candidati per le liste del Collegio unico nazionale sono scelti tra coloro che hanno esercitato il mandato parlamentare e vengono collocati nell'ordine di anzianità stabilito dal presente articolo.

« A ciascuna lista del Collegio unico nazionale, distinta da un contrassegno, è assegnato un numero di seggi proporzionale ai voti complessivamente riportati con lo stesso contrassegno nei collegi delle Regioni.

« Il Presidente del Senato, d'intesa con il Presidente della Camera dei deputati, tiene aggiornato l'Albo di parlamentari nell'ordine di anzianità determinato dalla durata del mandato parlamentare, esercitato almeno una volta dopo il 1945. I mandati alla Consulta nazionale e all'Assemblea costituente si considerano mandati parlamentari.

« Solo a parità di durata del mandato parlamentare, è data precedenza, nell'ordine, a chi abbia ricoperto la carica di Presidente del Consiglio dei ministri, Ministro, Vice Presidente di Assemblea legislativa,

Presidente di Commissione parlamentare permanente, Alto Commissario, Sottosegretario di Stato, Presidente di Gruppo parlamentare, Questore e Segretario di una Camera, ed infine a chi abbia ottenuto nelle ultime elezioni un maggior numero di suffragi individuali. Solo a parità di carica ricoperta, la precedenza, nell'ordine in ciascuna carica, è determinata dalla durata complessiva di esercizio della medesima ».

Art. 3.

Dopo il primo comma dell'articolo 59 della Costituzione è inserito il seguente:

« Sono inoltre senatori di diritto e a vita, salvo rinuncia, gli ex Presidenti dell'Assemblea costituente e chi, dopo il 1945, è stato, per almeno tre anni consecutivi, Presidente del Senato o della Camera dei deputati ».

Art. 4.

L'ultimo comma dell'articolo 59 della Costituzione è modificato come segue:

« Il Presidente della Repubblica può nominare a vita cinque cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario e cinque cittadini che hanno svolto eminente attività nel campo dell'Amministrazione statale e locale, della Magistratura, delle Forze armate, del sindacalismo e del giornalismo ».

Art. 5.

Tutte le disposizioni della presente legge entrano in vigore con la prima convocazione dei comizi elettorali successiva alla pubblicazione della legge medesima.