

(N. 1931)

SENATO DELLA REPUBBLICA

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

(SEGANI)

di concerto col Ministro di Grazia e Giustizia

(MORO)

e col Ministro dell'Interno

(TAMBRONI)

NELLA SEDUTA DEL 29 MARZO 1957

Modifiche alla durata e alla composizione del Senato della Repubblica

ONOREVOLI SENATORI. — Con la presentazione di questo disegno di legge costituzionale il Governo, mantenendo un impegno assunto con le sue dichiarazioni programmatiche, intende dare adeguata soluzione al problema della durata e della composizione del Senato, sul quale è stata più volte richiamata l'attenzione del Parlamento.

Il progetto sottoposto al Vostro esame si propone in concreto le seguenti finalità:

A) PARIFICARE LA DURATA DEL SENATO E DELLA CAMERA.

L'esperienza tratta dal funzionamento delle due Camere in questi nove anni decorsi dalla loro prima elezione, ha fatto emergere, tra l'altro, la fondamentale esigenza che venga

rimosso ogni pericolo di un diverso, se non opposto, orientamento politico tra i due rami del Parlamento, condizione questa essenziale per l'efficace funzionamento del sistema bicamerale, accolto dalla Costituzione.

Per effetto dell'attuale differente durata delle due Assemblee legislative, è ben possibile, infatti, che la composizione politica dei due rami sia diversa nel periodo in cui il Senato si trova nel suo ultimo anno di vita, mentre la Camera è di recente rielezione.

La grave difficoltà di funzionamento del sistema bicamerale in questa ipotesi è evidente, e la difficoltà potrebbe ulteriormente aggravarsi qualora nelle successive elezioni della Camera si manifestasse un orientamento diverso da quello che ha caratterizzato nell'anno precedente l'elezione del Senato.

LEGISLATURA II - 1953-57 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Non può altresì venir trascurata la considerazione che l'opinione pubblica non sembra favorevole al ripetersi di elezioni generali, fra l'altro costose, alla distanza di un anno appena.

Per ovviare a tali inconvenienti, l'articolo 1 sancisce pertanto l'uguale durata delle due Camere, che rimane stabilita in 5 anni.

B) ATTUARE L'INTEGRAZIONE DEL SENATO.

L'altra fondamentale finalità cui tende il disegno di legge è di attuare quella integrazione del Senato, studiata e caldeggiata da autorevoli Comitati senatoriali ed impostasi anche all'attenzione del Governo, allorchè vennero a cessare, nel 1953, i senatori di diritto, nominati (in numero di 107) per la prima composizione del Senato in base alla III Disposizione transitoria della Costituzione.

Ed è proprio nello spirito della Costituzione che si mira ad attenuare la sproporzione numerica ora esistente nella composizione delle due Camere e ad assicurare, in conseguenza, un migliore equilibrio fra di esse, sì da garantire il più efficace funzionamento del sistema bicamerale.

Non si tratta, pertanto, di una riforma strutturale o funzionale del Senato, poiché le proposte modifiche ne lasciano invariate la posizione costituzionale anche nei confronti della Camera, e tutte le attribuzioni e prerogative; e tengono sostanzialmente fermo il principio fondamentale della elettività a base regionale, con l'aggiunta di un ristretto numero di senatori di diritto o di nomina a vita, già previsti dalla Costituzione.

Escluso ogni mutamento di natura e funzione del Senato, l'integrazione proposta risponde in particolare ai seguenti criteri:

1) Aumento dei senatori di diritto e a vita.

Viene stabilito che sono senatori di diritto e a vita, salvo rinuncia, non solo gli ex Presidenti della Repubblica, ma anche gli ex Presidenti dell'Assemblea Costituente e dell'Assemblea Legislative nazionali dopo il 1945.

2) Aumento dei senatori a vita.

Sono portati da cinque a dieci gli attuali senatori a vita di nomina presidenziale, aggiungendo ai titoli già previsti dalla Costituzione per tali nomine, anche i titoli fondati sul riconoscimento di eminenti attività svolte nel campo politico, amministrativo, giudiziario e militare. In tal modo viene assicurato al Senato l'apporto dell'esperienza maturata nell'esercizio di alte cariche pubbliche, senza introdurre nella Costituzione alcun principio nuovo, ma solo allargando la sfera di applicazione del già ammesso principio della nomina presidenziale. Tale sfera di applicazione del principio vigente resta però sempre limitata ad una assoluta minoranza numerica rispetto al numero dei membri elettori.

3) Aumento dei senatori elettori.

L'aumento dei senatori elettori è fatto sulla base dei seguenti fondamentali criteri:

a) Aumento non superiore ad un quarto degli attuali membri elettori.

L'integrazione dei senatori eletti dai collegi regionali è limitata ad un quarto di questi, ed è attuata attraverso l'istituzione di un Collegio unico nazionale al quale è assegnato il predetto numero di seggi integrativi.

Con tale limitato aumento il Senato verrà ad avere un numero di Senatori ancora inferiore a quello di cui fu composto il primo Senato della Repubblica in virtù dei senatori di diritto e comunque di poco superiore alla metà dei membri della Camera dei Deputati.

L'esigenza di questo aumento si è palesata in modo particolarmente urgente dopo la cessazione dei senatori di diritto previsti dalla III Disposizione transitoria della Costituzione.

Il numero dei senatori si è da allora ridotto a meno della metà rispetto a quello dei deputati, per la quale sproporzione, nei sette casi in cui le due Camere debbono deliberare riunite, può anche accadere che i senatori di tutti i partiti abbiano la disponibilità di un numero di voti nettamente inferiore a quello dei deputati di un solo partito.

Ed anche per quanto riguarda il funzionamento del Senato, non può non rilevarsi la limi-

LEGISLATURA II - 1953-57 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tata composizione numerica delle Commissioni, specie in sede legislativa, rispetto a quella delle corrispondenti Commissioni della Camera dei deputati, e la notevole mole di lavoro che viene in conseguenza a gravare su ogni senatore.

Deve riconoscersi che 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 mai ritardare il normale corso dei vari provvedimenti legislativi.

b) Rispetto della base elettorale regionale.

L'integrazione intende rispettare il principio democratico dell'elettività, nonchè il criterio della « base regionale » sancito dalla Costituzione.

Infatti, anche per i seggi del Collegio unico nazionale previsto dal disegno di legge, l'attribuzione avviene non in virtù di successive elezioni di secondo grado, ma in base ai voti ottenuti da ciascun raggruppamento politico in sede regionale. All'uopo ogni raggruppamento può presentare nel Collegio unico nazionale una propria lista di candidati distinguendola con lo stesso contrassegno presentato nei collegi regionali.

c) Rigorosa proporzionalità dell'integrazione rispetto ai risultati elettorali.

I senatori del Collegio unico nazionale vengono assegnati a ciascuna lista in misura proporzionale non ai seggi ma ai voti ottenuti con lo stesso contrassegno nei Collegi delle Regioni.

Oltre il principio della elettività si è voluto quindi rispettare il criterio della proporzionalità, ed è perciò che non sono state prese in considerazione le proposte di integrazione del Senato attraverso nomina anzichè attraverso elezione, nonchè le proposte di integrazione per un periodo superiore alla normale durata del Senato, che avrebbero potuto condurre ad un'alterazione del rapporto proporzionale.

d) Candidature nel Collegio unico nazionale.

Per l'ammissione delle candidature nel Collegio unico nazionale si sono tenute presenti le elezioni anteriori, prescrivendo che nelle liste del Collegio unico possono essere ammessi solo coloro che hanno già meritato il suffragio elettorale, ed hanno quindi esercitato il mandato parlamentare.

Questo criterio corrisponde al proposito di assicurare al Senato, in maniera particolare, l'apporto di una larga esperienza politica sulla base del suffragio popolare.

e) Anzianità parlamentare.

L'elezione nel Collegio unico nazionale avviene sulla base dell'anzianità parlamentare.

Per determinare tale anzianità si è fatto ricorso non al criterio del numero delle legislature, non più considerate dalla Costituzione, ma al criterio obiettivo della durata dell'esercizio del mandato parlamentare per ogni candidato.

Per quanto riguarda la Consulta Nazionale e l'Assemblea Costituente, in luogo di equipararle a legislature — come già si fece in altri provvedimenti legislativi a determinati effetti — si è preferito considerarle come Assemblee nelle quali la funzione esercitata riveste i caratteri del mandato parlamentare, anche se non elettivo, come nel caso della Consulta.

L'anzianità si accerta attraverso apposito Albo dell'anzianità parlamentare che viene tenuto aggiornato dal Presidente del Senato di intesa con quello della Camera.

Solo nell'ipotesi di pari anzianità nell'esercizio del mandato parlamentare sono previsti titoli di precedenza in base ai più importanti uffici ricoperti nel Parlamento o nel Governo, oppure al maggior numero di suffragi individuali ottenuto nelle ultime elezioni, quando si debba scegliere tra candidati che non abbiano ricoperto alcun ufficio nel Parlamento o nel Governo.

A parità di uffici ricoperti, viene stabilito che è titolo di precedenza la durata complessiva di esercizio dell'ufficio.

LEGISLATURA II - 1953-57 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

f) Oggettività del sistema.

Di fronte alle preoccupazioni di coloro che temono di troppo concedere alla discrezionalità dei gruppi politici nella presentazione delle candidature, conviene rilevare che nella formazione delle liste per il Collegio unico nazionale i presentatori sono vincolati a limitazioni particolari che non si hanno nella formazione delle liste dei Collegi Regionali. Infatti, le candidature debbono essere assegnate esclusivamente agli ex parlamentari e l'ordine di precedenza è rigorosamente determinato dall'anzianità parlamentare risultante dall'Albo.

Naturalmente, in una lista caratterizzata da un contrassegno potrà non essere ammesso il parlamentare che non appartenga più al raggruppamento individuato da tale contrassegno; ma non potranno essere aggiunti candidati non parlamentari, nè potrà essere mutato l'ordine stabilito dall'Albo delle anzianità. Ciò costituisce un naturale corollario del principio che l'integrazione deve essere proporzio-

nale alle forze politiche specificamente espresse per ciascun raggruppamento dal suffragio elettorale.

A queste conclusioni si è giunti dopo un lungo e approfondito esame dei lavori compiuti da un autorevole Comitato senatoriale costituito con la rappresentanza di tutti i partiti e posto sotto una guida particolarmente illuminata. I voti di tale Comitato sono stati in larga misura accolti nell'elaborazione del progetto, che mira innanzi tutto ad interpretare i desideri ripetutamente espressi dai principali e pure opposti settori del Senato.

Nel formulare queste norme si è voluto prescindere da situazioni particolari e contingenti, tenendo esclusivamente presente l'esigenza di garantire al massimo la funzionalità dell'istituto rappresentativo.

Fiducioso di avere assolto a tale compito, il Governo si affida alla saggezza del Parlamento per quei perfezionamenti che potrà ritenere opportuni, nella diretta valutazione delle proprie esigenze.

LEGISLATURA II - 1953-57 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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 dei 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, Questore e Segretario di una Camera, Presidente di Gruppo parlamentare, ed infine a chi abbia ottenuto nelle ultime elezioni un maggior numero di suffragi individuali. A parità di carica ricoperta, la precedenza è determinata dalla durata complessiva di esercizio della carica ».

Art. 3.

Al primo comma dell'articolo 59 della Costituzione è aggiunto il seguente:

« Sono inoltre senatori di diritto e a vita, salvo rinuncia, gli ex Presidenti dell'Assemblea costituente e delle Assemblee legislative nazionali dopo il 1945 ».

Art. 4.

Il secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione è modificato come segue:

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