

ASSEMBLEA COSTITUENTE

COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

ADUNANZA PLENARIA

7.

RESOCONTO SOMMARIO

DELLA SEDUTA DI MERCOLEDÌ 27 NOVEMBRE 1946

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE RUINI

INDICE

	<i>Pag.</i>
Sui lavori della Commissione	55
PRESIDENTE - TERRACINI - LUSSU - ROSSI PAOLO - GHIDINI - GRASSI - CAPPI - TOGLIATTI - LEONE GIOVANNI - MASTROJANNI - CONTI - PICCIONI - CEVOLOTTO - TUPINI - CARISTIA - TOGNI - MORO - PESENTI - CALAMAN- DREI - LA PIRA.	

La seduta comincia alle 17.15.

Sui lavori della Commissione.

PRESIDENTE rileva la necessità di esaminare lo stato dei lavori delle Sottocommissioni. Ricorda che la Commissione plenaria, mentre era imminente la scadenza del termine del 20 ottobre, stabilito dalla Costituente per la presentazione del progetto, dovette constatare che tale termine non poteva essere mantenuto.

I Presidenti delle Sottocommissioni fecero dichiarazioni precise sul punto in cui si trovavano i lavori e manifestarono la fiducia che avrebbero potuto compirsi in modo che entro il 15 novembre sarebbero state pronte, per essere presentate alla Costituente,

le parti riguardanti i diritti e i doveri del cittadino e le autonomie regionali.

La Commissione stabilì che di ciò si desse comunicazione alla Presidenza della Costituente; il che fu fatto. Questa previsione, nonostante tutti gli sforzi, non poté essere mantenuta e pertanto, alla vigilia della seconda scadenza, il Presidente della Costituente convocò i Presidenti della Commissione e delle Sottocommissioni e i segretari dei partiti. La discussione fu molto lunga e viva e nel suo corso ebbe occasione di porre in evidenza il lavoro compiuto dalle Sottocommissioni, che il Presidente della Costituente dichiarò essere mirabile. Però vennero da tutte le parti vive sollecitazioni ad accelerare i lavori e i rappresentanti dei partiti fecero presente la necessità che non si prorogasse la Costituente oltre l'anno, ciò che implica già una proroga di quattro mesi.

Anche in quella occasione non fu deciso, perché la competenza di decidere è della Costituente, se sia da discutere la Costituzione in parti distinte o nel suo insieme. Fu presa soltanto in esame la possibilità che entro il 2 dicembre fossero pronte le due parti riguardanti i diritti e doveri del cittadino e le autonomie regionali.

Ora, essendo trascorsa anche questa seconda data, ed essendo probabile che il 10 o

l'11 dicembre l'Assemblea Costituente riprenda le sedute, bisogna rifare il punto dei nostri lavori e valutare la proroga che ci occorre.

Si tratta, in fondo, di un problema che, come una medaglia, ha due facce: da una parte c'è l'inesorabilità del tempo e dall'altra le imprescindibili necessità del lavoro da compiere.

Finora, l'Assemblea Costituente ha potuto lavorare ben poco, perché Governo e Consulta, nel formulare la legge che la istituì, pensarono di non caricarla di soverchio lavoro, e di concentrare tutti i suoi sforzi sulla Costituzione. È invece avvenuto che, siccome fatalmente il progetto di Costituzione non è pronto, la Costituente non è stata più convocata. E da chiedersi se questa condizione di cose possa durare ancora.

D'altro lato è fermo che la Costituente non possa essere prorogata oltre i dodici mesi stabiliti dal decreto legislativo 16 marzo 1946. Nell'adunanza dianzi citata si osservò che è assolutamente necessario uscire al più presto dall'attuale stato di provvisorietà. Il Paese ha bisogno di aver qualcosa di saldo in una Costituzione.

La Commissione ha molto lavorato, ed ha fatto di tutto per preparare il progetto entro i tre mesi previsti. La durata dei lavori è determinata soprattutto da necessità intrinseche. Una Costituzione non è una cosa semplice: è la prima che si fa in Italia nel corso della sua storia, a cura del popolo. Si fa *ex novo*; e ciò avviene, dopo venti anni di compressione e desuetudine del lavoro parlamentare. Si aggiunga che storicamente il momento è difficilissimo, perché il vecchio tipo ottocentesco di Governo parlamentare è finito e il nuovo non si è ancora delineato in pieno.

Si crede, ora, di poter compiere tutto il lavoro della Commissione entro il 20 gennaio, lasciando così all'Assemblea Costituente di discutere nei restanti cinque mesi il progetto di Costituzione e la legge elettorale?

Per ciò che riguarda la terza Sottocommissione il lavoro è già compiuto; per la prima potrebbe esserlo entro il mese.

In ordine alla seconda Sottocommissione, si rende perfettamente conto del gravissimo compito attribuitole; ma bisogna fare in modo che essa concluda i suoi lavori entro il 20 gennaio, perché sia possibile presentare l'intero progetto della Costituzione.

Ho già fatto un vivissimo appello alle Sottocommissioni, occorre ora fare uno scadenziario: da oggi all'11-12 dicembre la seconda Sottocommissione potrebbe riunirsi la mattina e andare avanti col suo lavoro, mentre la Com-

missione plenaria si potrebbe convocare il pomeriggio per completare la prima e la terza parte della Costituzione. Dal 12 dicembre in poi, finché è aperta la Costituente, la Commissione plenaria dovrà sospendere le sue riunioni, mentre la seconda potrebbe continuare con sedute antimeridiane. Tutto ciò fino al 23 dicembre, perché poi cominceranno le ferie natalizie.

Si sente la seconda Sottocommissione di poter compiere il suo lavoro entro dicembre? In caso affermativo nei primi giorni dell'anno la Commissione plenaria potrebbe esaminare il lavoro da essa compiuto, avendo già esaurito quello della prima e della terza e si potrebbe così arrivare in tempo per il 20 gennaio.

Ha creduto suo dovere esporre in una forma molto arida date e cifre. Desidera che la Commissione si pronunci al riguardo.

TERRACINI osserva che, qualora si faccia il confronto fra il lavoro che la seconda Sottocommissione ha già fatto e ciò che resta da fare e si tenga presente il tempo impiegato per l'opera compiuta, si giunge alla spiacevole conclusione che nel corso di dicembre non si potrebbe esaurire il compito assegnato.

La seconda Sottocommissione ha completato il progetto sul potere legislativo, ha quasi completato quello sulle autonomie regionali, ma resta tutto il capitolo sopra il potere esecutivo, il potere giudiziario ed eventualmente sopra la Corte delle garanzie costituzionali.

Il problema è, a suo parere, da porre in questi termini: non c'è da rivolgere sollecitazioni alla Sottocommissione in sé, ma ai singoli componenti, ciascuno dei quali replicate volte, nel corso dei lavori, ha affermato la necessità di accelerarli, mentre poi metodicamente ha sempre avvertito il bisogno di dire, sia pure utilmente, molte cose, talché si è giunti a questa eccessiva lunghezza delle discussioni.

Crede che se tutti i colleghi sapranno imporsi una misura nella necessaria collaborazione ai lavori, questi potranno essere molto accelerati. Si chiede, per altro, se 17 o 18 sedute possano essere sufficienti, e pensa che alla fine di dicembre non si possa essere pronti, il che vuol dire che si impone una proroga, sia pure non esagerata, nel mese di gennaio.

PRESIDENTE nota che l'onorevole Terracini ha posto la questione benissimo. Evidentemente, si tratta anche di un impegno che riguarda i singoli componenti la Sottocommissione.

LUSSU osserva che, non rappresentando un grande partito che abbia molti Deputati alla Camera, in un certo senso si trova in una posizione di privilegio, ed è forse per questo che è stato sostenitore molto deciso della impossibilità di presentare il progetto di Costituzione all'Assemblea Costituente a pezzi staccati. Da quanto hanno detto il Presidente della Commissione e il Presidente della seconda Sottocommissione è da prevedere che, malgrado si intensifichino i lavori, sarà estremamente difficile presentare l'intero progetto, in modo che sia pronto all'apertura dell'Assemblea Costituente. Occorre vedere la situazione così come si presenta materialmente e rendersi conto che sarà inevitabile chiedere che la durata della Costituente vada oltre il dodicesimo mese. A tale scopo tutti i partiti, d'accordo, dovrebbero farsi eco nel Paese della estrema difficoltà di determinare il progetto della Costituzione per la data stabilita.

Cita, in proposito, l'esempio dell'Assemblea Costituente francese, la quale, pur dovendo preparare la Costituzione di uno Stato repubblicano consolidato da circa 75 anni, dopo un anno di lavoro ha visto respingere il progetto sottoposto a *referendum*, e ha dovuto riunirsi per altri 6 mesi, dopo i quali la seconda Costituzione è stata approvata, ma comincia già ad essere criticata da più parti.

Al di sopra della volontà di tutti, uscendo il Paese da un regime monarchico tradizionale, bisogna creare una nuova Costituzione che risponda alle esigenze del periodo politico e storico attuale.

È bene quindi, per non fare un lavoro affrettato, che fin da adesso si esamini la necessità di chiedere una proroga. È vero che vi sarebbero delle complicazioni perché le elezioni della nuova Camera cadrebbero d'inverno; ma l'essenziale è che tutti i partiti incomincino a preparare il Paese a questa necessità.

Afferma che in un Paese come il nostro, in cui la preparazione politica ha subito un arresto per venti anni, in cui tutto è sconvolto e distrutto e tutto è da rifare, in un Paese che non ha più un ceto dirigente, tutti i cittadini devono avere la possibilità di conoscere nel suo testo completo la Costituzione che si presenta alla Costituente, e non solo i Deputati estranei alla Commissione. Soltanto in questo modo la Costituzione, preparata da un'Assemblea che rappresenta il Paese, diventa una conquista della coscienza popolare.

Pensa, inoltre, che sarebbe stato opportuno convocare l'Assemblea Costituente per

la normale attività di carattere legislativo, che pure interessa il Paese.

ROSSI PAOLO condivide in gran parte le osservazioni dell'onorevole Lussu. In realtà l'opera affidata alla Commissione è imponente e forse il tempo stabilito è troppo ristretto per rifare tutta l'organizzazione costituzionale dello Stato.

Non concorda, però, con l'onorevole Lussu circa l'opportunità di chiedere una proroga indefinita per la durata della Costituente, per le inevitabili ripercussioni politiche che si avrebbero e per le polemiche cui si darebbe luogo fra i partiti. La premessa che giustamente l'onorevole Lussu pone come indispensabile per poter ottenere una proroga, cioè l'accordo fra i partiti, manca di fondamento. Bisogna che si cerchi un mezzo concreto per concludere i lavori nel tempo stabilito. Ora è da rilevare che la seconda Sottocommissione ha lavorato molto e se non ha potuto esaurire il suo compito, come le altre due Sottocommissioni, è perché il suo lavoro era stato ritenuto doppio, tanto è vero che si erano attribuiti alla seconda Sottocommissione altrettanti Commissari quanti alle altre due Sottocommissioni riunite. Ciò peraltro non le ha consentito di accelerare i lavori: se gli è consentito un paragone, è evidente che una pariglia di cavalli non corre più velocemente di un cavallo. E poiché tutte le Sottocommissioni sono egualmente qualificate, per la loro composizione che ha, più che altro, carattere di rappresentanza politica, a studiare problemi d'ordine costituzionale, non si potrebbe affidare alla prima e alla seconda Sottocommissione una parte del lavoro ancora da svolgere, come, ad esempio, il potere giudiziario e la Corte delle garanzie costituzionali?

Sottopone all'esame della Commissione questa proposta.

GHIDINI non crede sia il caso di esaminare in questo momento la proposta dell'onorevole Lussu circa una eventuale proroga dell'Assemblea Costituente oltre il dodicesimo mese. Piuttosto farebbe in modo da accelerare i lavori della seconda Sottocommissione, ciò che potrebbe eliminare l'eventualità di una proroga.

Dichiara di non essere d'accordo con la proposta dell'onorevole Rossi, in quanto se la prima e la terza Sottocommissione dovessero lavorare insieme con la seconda, verrebbero a costituire un parlamentino, a tutto scapito della rapidità delle decisioni; se, invece, lavorassero da sole, non potrebbero dare una collaborazione efficace, essendo stata la materia già precedentemente elaborata.

In sostanza, la seconda Sottocommissione è a buon punto, perché i temi principali sono stati ormai esauriti. Con la buona volontà e con un po' di freno alle discussioni, si potrebbe portare davanti all'Assemblea all'inizio di febbraio il progetto nella sua integrità. Pensa che tre o quattro mesi siano sufficienti per l'esame da parte dell'Assemblea Costituente.

GRASSI ritiene che la proposta accennata dall'onorevole Rossi debba essere presa in considerazione. Oggi è importante mettersi al lavoro più intensamente; sarebbe, pertanto, utile che la seconda Sottocommissione si dividesse in sottocomitati, ai quali si potrebbero eventualmente aggregare anche elementi delle altre Sottocommissioni. D'altra parte i temi relativi ai poteri legislativo, esecutivo e giudiziario potrebbero essere esaminati separatamente, come si è già fatto per le autonomie regionali.

Non è soltanto il Paese, ma tutti i Deputati alla Costituente che si trovano a disagio. Quindi bisogna affrettare i tempi, perché tutti diano efficacemente la loro opera.

CAPPI dichiara di essere nettamente contrario all'idea di chiedere una proroga della Costituente oltre l'anno per ragioni evidenti, che non sta a ripetere. Aderendo ai criteri espressi dagli onorevoli Rossi e Grassi, propone che la seconda Sottocommissione si sdoppi in due parti autonome, alla prima delle quali sarebbe affidato l'esame del potere esecutivo e del potere legislativo; all'altra l'esame del potere giudiziario e della Corte delle garanzie.

TOGLIATTI è contrario alla proroga della Costituente oltre l'anno, non essendovi alcun motivo fondato per proporre ciò. Accetta che si fissi il termine della fine di gennaio per andare all'Assemblea Costituente. Si deciderà alla vigilia della scadenza di quel termine che cosa dovrà essere portato all'esame di quell'Assemblea.

Quanto ai lavori della seconda Sottocommissione, propone che si riduca alla metà il numero dei suoi componenti: così si farà doppio lavoro, perché si faranno meno discorsi.

PRESIDENTE avverte che l'onorevole Conti ha presentato il seguente ordine del giorno:

« La Commissione per il progetto di Costituzione dichiara inammissibile la proposta di proroga della durata della Costituente oltre gli otto mesi stabiliti dalla legge;

visto lo stato dei lavori delle Sottocommissioni;

delibera di assegnare alla terza Sottocommissione la preparazione del progetto articolato sul potere giudiziario e sulla Corte Costituzionale:

invita la Presidenza della Commissione a procedere alla coordinazione delle parti della Costituzione deliberate dalle Sottocommissioni e ad approntare il testo costituzionale per la trattazione in Assemblea non oltre il 10 gennaio 1947 ».

TERRACINI pensa che la proposta dell'onorevole Cappi di dividere in due parti la seconda Sottocommissione, affidando a ciascuna di esse la materia residua della seconda Sottocommissione sia la soluzione migliore, in quanto passare alla prima o alla terza Sottocommissione una parte del lavoro della seconda non sembra opportuno. I componenti della prima e della terza Sottocommissione, nel lavoro svolto in relazione ad una determinata materia ad essi affidata, son venuti in fondo creandosi una determinata preparazione, una certa impostazione mentale di esaminare i problemi sotto un certo angolo visuale e si richiederebbe certamente ad essi un certo sforzo nel rettificare questa particolare impostazione dei problemi.

Viceversa, se si prendesse la metà della seconda Sottocommissione, potrebbe con molta semplicità e con maggiore facilità applicare la sua forma di lavoro alla materia già predisposta. In generale, i colleghi della seconda Sottocommissione sono venuti preparandosi singolarmente sulle materie che dovevano affrontare. Si tratta di una preparazione utile che non è opportuno che vada dispersa. Quindi pensa che si possa accedere al criterio espresso dall'onorevole Cappi che la seconda Sottocommissione si divida in due parti, ciascuna delle quali è responsabile direttamente verso la Commissione plenaria del proprio lavoro, senza dover sottoporre ancora una volta alla Sottocommissione stessa le decisioni prese.

ROSSI PAOLO aderisce a questa proposta.

LEONE GIOVANNI, in relazione alle parole testé pronunciate dall'onorevole Togliatti, tiene a precisare che non è esatto che nella seconda Sottocommissione vi sia stata una maggiore loquacità che nelle altre. Quanto afferma si può rilevare dai verbali: è infatti esclusivamente l'imponenza della materia che ha costretto la Sottocommissione ad impiegare maggior tempo delle altre. Ritiene pertanto sia impossibile ridurre gli interventi nella discussione, che già sono stati contenuti nel maggior limite possibile di stringatezza.

LUSSU si associa alle dichiarazioni dell'onorevole Leone.

PRESIDENTE rileva che si inserisce nel tema generale una proposta particolare, la quale, movendo dall'onorevole Cappi, è poi arrivata alla formulazione dell'onorevole Terracini: quella cioè di accelerare i lavori della seconda Sottocommissione, suddividendola in due sezioni, così da poter andare direttamente all'Assemblea Costituente. La proposta potrebbe essere pertanto accolta dalla Commissione plenaria, salvo poi a riprendere, spera rapidamente, la discussione sulle dichiarazioni che si dovranno fare all'Assemblea Costituente il 10 o l'11 dicembre. Pone a partito la proposta Cappi, accettata dall'onorevole Terracini e da altri.

(È approvata).

L'onorevole Conti desidera ora sia messo in votazione il suo ordine del giorno per la prima parte, avendo, per la seconda, aderito alla proposta Cappi. L'ordine del giorno dell'onorevole Conti resta pertanto il seguente:

« La Commissione per il progetto di Costituzione dichiara inammissibile la proposta di proroga della durata della Costituente oltre gli otto mesi stabiliti dalla legge ».

LUSSU, pur avendo sostenuto una tesi contraria, si è poi reso conto che non è questo il momento opportuno per presentare una formale proposta. Prega quindi l'onorevole Conti di non insistere nel suo ordine del giorno, che ritiene intempestivo.

MASTROJANNI osserva che, considerata l'impossibilità che la Costituente adempia al suo mandato in otto mesi, si sarebbe costretti a votare contro l'ordine del giorno Conti. Ora, le ripercussioni di natura politica che in tal caso deriverebbero dal contrasto manifestatosi, potrebbero essere considerate dal popolo italiano nel senso che l'esponente di un partito abbia richiesto che sia esaurito il mandato entro otto mesi, mentre tutti gli altri partiti, insensibili a queste esigenze di natura politica, hanno respinto tale proposta. Prega quindi l'onorevole Conti di voler illustrare l'ordine del giorno al fine di conoscere le ragioni per cui egli insiste nella sua proposta, nonostante gli argomenti in contrario che sono stati portati.

CONTI non è convinto della bontà delle opinioni contrarie ed insiste nel suo ordine del giorno. Il motivo per il quale non accede alle esortazioni dei colleghi che vorrebbero indurlo a ritirare l'ordine del giorno si fonda essenzialmente sul preciso convincimento che

i lavori possano essere esauriti in un tempo brevissimo. Quanto l'onorevole Togliatti ha accennato all'opportunità di ridurre alla metà la seconda Sottocommissione, si è sentito immediatamente solidale con lui. Sta di fatto che le Sottocommissioni, da piccole assemblee di studio, che avrebbero dovuto essere, sono state trasformate in un'anticamera dell'Assemblea Costituente, dove si fanno i discorsi, le lotte di partito e dove tutto concorre a ritardare il lavoro che si deve compiere. Non esita ad affermare che l'articolazione della Costituzione possa essere il risultato di un lavoro modesto di pochi studiosi. Nella seconda Sottocommissione, ad esempio, quasi per iniziativa di alcuni suoi componenti, si è costituito un comitato per la preparazione degli articoli relativi al potere legislativo ed esecutivo; orbene questo comitato, in pochissime sedute, messi a lavorare senza tanti formalismi, è riuscito in cinque o sei riunioni a redigere 24 articoli ed in poche altre potrà certamente completare i suoi lavori.

Pensa dunque che, in poche sedute, si possano magnificamente esaurire i lavori delle Sottocommissioni, sempre che i componenti abbiano la diligenza e il desiderio vivo di partecipare a tutte le riunioni. Tanto meglio si potrà riuscire se, come si è ora deliberato, la seconda Sottocommissione si sdoppierà per esaminare le poche parti che ancora si debbono portare a compimento.

È convinto della possibilità di portare il progetto di Costituzione tutto intero nella prima decade di gennaio, dinanzi all'Assemblea Costituente.

TERRACINI rileva che l'onorevole Conti ha dimenticato che il progetto articolato, che con tanta diligenza alcuni colleghi stanno redigendo, non è ancora giunto alla discussione; né l'opinione, certamente degna, di cinque colleghi può impegnare trenta e più colleghi dell'intera Sottocommissione.

CONTI osserva che il comitato che si è costituito risulta formato dai rappresentanti di tutti i gruppi della seconda Sottocommissione e tutte le deliberazioni sono state prese all'unanimità.

PICCONI dichiara che voterà a favore dell'ordine del giorno. Pur non condividendo tutte le prospettive rosee affacciate dall'onorevole Conti, ritiene che non sia, comunque, ancora giunto il momento per prospettare l'eventualità di proroghe della Costituente che vadano oltre gli otto mesi stabiliti. Questo voto che la Commissione si appresta a dare, se sarà favorevole all'ordine del giorno Conti, dovrà servire come sprone per un lavoro più

concreto e più risolutivo, perché è esatto che, per quanto si sia lavorato a lungo, tuttavia del tempo si è perduto. E può essere utile, a questo proposito, riaffermare l'intendimento di intensificare ancor più il lavoro delle Sottocommissioni.

Solo quando, in prossimità dello scadere degli otto mesi, si sarà fatto il bilancio del lavoro compiuto, sarà il caso di esaminare l'opportunità o meno di proporre la proroga dei quattro mesi previsti.

TOGLIATTI osserva che l'ordine del giorno dichiara inammissibile una proposta che non ha sentito fare da nessuno. Comunque è d'accordo con lo spirito della proposta dell'onorevole Conti ed è pronto a votare qualsiasi ordine del giorno che significhi un incitamento a condurre a termine nel più breve periodo di tempo possibile la Costituzione; ma, dato il modo come è formulato l'ordine del giorno e dato che ritiene che la Commissione non possa terminare i suoi lavori entro il 10 gennaio, dichiara che insieme con i suoi amici si asterrà dal voto.

PRESIDENTE desidera chiarire che nessuno ha proposto che la Costituente chieda la proroga da otto a dodici mesi; ma è chiaro che qualora non si potesse presentare il progetto entro gennaio, la Costituente dovrebbe prorogarsi a dodici mesi, non potendo in un solo mese approvare la Costituzione. La Commissione deve considerare, ed ha considerato, la cosa per quanto la riguarda; ossia la proroga che è indispensabile per concludere i propri lavori.

CEVOLOTTO pensa che sia contraddittorio dichiarare, come sarebbe, del resto, desiderio di tutti, che i lavori della Costituente finiscano negli otto mesi stabiliti e domandare che si lasci un termine fino al 20 gennaio alla Commissione per presentare il suo progetto. Non pare possibile che entro il 20 febbraio l'Assemblea esamini il progetto e lo approvi, dovendosi inoltre tener presente che essa dovrà provvedere alle leggi elettorali e che probabilmente in tale periodo verrà in discussione il trattato di pace e vi potranno essere eventuali discussioni di carattere politico, oltre l'approvazione di qualche legge che le Commissioni legislative invieranno all'Assemblea.

E preferibile, a suo parere, non porre in questo momento il problema di una eventuale proroga della Costituente.

TERRACINI rileva che la previsione fatta dall'onorevole Mastrojanni abbia già trovato un principio di attuazione nella discussione che si sta svolgendo e in verità si è stupito nel

sentire talune dichiarazioni di adesione alla proposta obbiettiva dell'onorevole Conti, in quanto venute da colleghi che, partecipando ai lavori di redazione del testo costituzionale, sanno perfettamente che tale proposta nei suoi elementi concreti rappresenta un pio desiderio, che non si può tradurre in una realtà. Preferirebbe piuttosto che i colleghi rispondessero ad una domanda precisa: entro quale data ritengono che la seconda Sottocommissione, della quale fanno parte, possa completare i suoi lavori? E da questa domanda che dipende tutto il resto ed è la sola domanda che si deve porre in questo momento.

PICCIONI nota che, essendo già scaduto il termine assegnato alla Commissione, non si rende conto perché si debba porre il problema della richiesta di una nuova proroga.

PRESIDENTE avverte che il problema si porrà prossimamente quando sarà convocata la Costituente. Se la proroga non è chiesta dalla Commissione, sarà la Costituente a chiedere quale termine occorra.

PICCIONI nota che l'essenziale è di accelerare i lavori delle Sottocommissioni, in modo da prospettare la situazione alla Costituente, che si presume sarà convocata il 10 dicembre. Ora l'ordine del giorno Conti, oltre che un richiamo alla necessità di accelerare i lavori, significa che non è il caso di preoccuparsi fin da oggi di chiedere una proroga della Costituente. In questo senso ha ritenuto di potervi aderire.

PRESIDENTE avverte che l'onorevole Togliatti ha presentato il seguente ordine del giorno:

« La Commissione dei 75 impegna le sue Sottocommissioni e tutti i suoi membri a condurre i loro lavori in modo tale che la Costituzione della Repubblica italiana possa essere presentata all'Assemblea Costituente e da questa approvata entro il termine di otto mesi fissato dalla legge per l'esistenza dell'Assemblea stessa ».

TUPINI, poiché l'onorevole Conti insiste che sia messo ai voti il suo ordine del giorno, pur aderendo allo spirito che lo anima e tuttavia rendendosi conto delle difficoltà nelle quali la Commissione dei 75 si trova nell'assumere impegni precisi al riguardo, ritiene che non sia il caso di prendere alcuna deliberazione. Presenta pertanto un ordine del giorno, che per il suo contenuto, pensa debba avere la priorità nella votazione:

« La Commissione plenaria dei 75, facendo il punto sui lavori finora compiuti dalle Sot-

ADUNANZA PLENARIA — 27 NOVEMBRE 1946

tocommissioni, ritiene allo stato prematura — ed in ogni caso estranea alla sua specifica competenza — qualsiasi deliberazione che abbia per oggetto una richiesta di proroga oltre gli otto mesi di vita previsti per la Costituente ».

MASTROJANNI osserva che la Commissione dei 75 debba riconoscere che le tre Sottocommissioni hanno proseguito nei lavori, pur essendo scaduto il termine entro il quale avrebbero dovuto esaurire il loro compito. Il disconoscere questa situazione irrituale, non è ortodossamente corretto. La Commissione, se vuole essere assolutamente rispettosa delle norme procedurali, deve dichiarare che si riserva di chiedere la ratifica dei lavori fatti oltre il termine concesso dall'Assemblea Costituente. Quindi è oggi stesso che si deve riconoscere questa situazione di fatto e di diritto, deliberando che la Commissione si riserva di chiedere alla Costituente la ratifica e per il tempo intercorso fra la scadenza del termine ad oggi e per il tempo ancora necessario fino all'esaurimento del mandato.

PRESIDENTE. È chiaro che, chiedendo la proroga per nostri lavori, si chiede anche la ratifica del fatto che la Commissione ha proceduto in essi oltre il termine assegnato. Del resto, non si potevano sospendere i lavori perché si era fuori termine. Né la Costituente, non essendo riunita, poteva accordare una proroga. Ripete che se anche la Commissione non chiegga una proroga di propria iniziativa, sarà la Costituente a chiedere entro quale termine la Commissione crede di poter compiere il lavoro affidatole. Sarà pertanto necessario indicare una data. Ora l'onorevole Piccioni ritiene che tale precisazione si debba fare non oggi, ma nell'imminenza della riunione dell'Assemblea Costituente.

MASTROJANNI non è d'accordo, in quanto pensa che per ortodossia procedurale si debba oggi stesso dichiarare che la Commissione è già in difetto e che per rispetto all'autorità della Costituente si riserva di chiedere la ratifica del proprio operato.

PRESIDENTE propone di sospendere la seduta perché si possa concordare un ordine del giorno da approvare.

(Così rimane stabilito).

(La seduta, sospesa alle 18,55, è ripresa alle 19,5).

PRESIDENTE avverte che, per sua iniziativa, gli onorevoli Tupini e Togliatti, proponenti degli ordini del giorno, d'accordo con l'onorevole Piccioni, hanno concordato la se-

guente formula, che peraltro non è stata accolta dall'onorevole Conti: « La Commissione, nell'atto di iniziare l'esame degli articoli formulati dalle Sottocommissioni, afferma la necessità che i suoi lavori si svolgano e si concludano in modo che la Costituente possa adempiere il suo compito nei termini stabiliti dalla legge ».

(È approvata).

Chiarisce che resta inteso che, riconoscendosi la necessità che la Commissione stabilisca un termine per la fine dei propri lavori, da comunicare alla Costituente, allo scopo di precisare la richiesta di proroga, tale precisazione sarà fatta prima della convocazione della Costituente.

(Così rimane stabilito).

CONTI rileva che il suo ordine del giorno non è stato votato.

PRESIDENTE osserva che, comunque, se ne prende atto. Allo scopo di accelerare i lavori della Commissione, comunica che da vari Commissari si proporrebbero, insieme con i componenti della Presidenza, le seguenti norme destinate a tal fine:

« 1°) iniziando l'esame dello schema della Costituzione, la Commissione stabilisce che la discussione si aprirà sugli articoli formulati dalle Sottocommissioni, e avrà luogo in base ad emendamenti scritti:

« 2°) gli emendamenti saranno possibilmente presentati in tempo per poter essere stampati o dattilografati e distribuiti;

« 3°) i membri della Commissione potranno parlare sopra ogni articolo una volta e per non più di dieci minuti ».

Vi è poi una proposta che non viene dall'Ufficio di Presidenza, la quale dice: « La Commissione potrà stabilire che su ogni emendamento parlino non più di due oratori a favore, e non più di due contro ».

Aprè la discussione sui primi due punti.

TOGLIATTI ritiene che sia inteso che un emendamento possa essere formulato nel corso della seduta.

PRESIDENTE concorda.

(La Commissione approva i primi due punti).

Si passa al terzo punto: « I membri della Commissione potranno parlare sopra ogni articolo una volta e per non più di dieci minuti ».

TOGLIATTI ritiene che, di fronte a testi già formulati, bastino cinque minuti. Si di-

chiara poi contrario alla norma di limitare ad una volta sola il diritto di parlare, potendosi nel corso della discussione presentare possibilità di emendamenti e di nuove formulazioni degli articoli.

Non bisogna dimenticare che una parte di quel carattere di studio che hanno avuto le Sottocommissioni rimane anche alla Commissione plenaria.

GHIDINI fa osservare che alcuni articoli della terza Sottocommissione sono brevissimi e racchiudono un breve concetto, in modo che per essi possono bastare i dieci minuti; ma vi sono anche articoli, come quelli che riguardano la libertà di stampa, il diritto di proprietà, la libertà personale, formulati con diversi commi, i quali rappresentano concetti diversi, sicché la limitazione della parola a soli dieci minuti potrebbe essere un errore. Propone che si dica che si può parlare per cinque o dieci minuti sopra ogni comma.

PRESIDENTE propone che la limitazione di parola riguardi ogni emendamento.

LUSSU è di parere che bastino cinque minuti. Chiede che sia precisato che la proposta di soppressione di un articolo vale come un emendamento.

PRESIDENTE conferma che l'aggiunta o la soppressione vale come emendamento.

CARISTIA è d'accordo con l'onorevole Togliatti nel senso che si debba abbreviare la discussione ed evitare tutti i particolari già esaminati dalle Sottocommissioni. Osserva però che il termine di dieci minuti può essere o troppo ampio, o troppo limitato. Nel caso di un solo articolo possono bastare anche cinque minuti; ma nel caso che si tratti di un argomento sviluppato in più articoli che abbiano un nesso logico fra loro, possono non essere sufficienti né i cinque, né i dieci minuti. Propone quindi che per i singoli articoli vi sia un limite brevissimo, ma che quando si tratta di discutere una serie di articoli venga lasciata facoltà di parlare più a lungo. Questa facoltà può essere anche lasciata alla discrezione del Presidente.

PRESIDENTE. A questo verrebbe incontro una proposta dell'onorevole Togliatti che dice: « Come massimo il tempo di parola è di cinque minuti, salvo una deliberazione esplicita della Commissione che autorizzi un maggior tempo ».

Intanto la Commissione è d'accordo che si potrà parlare su ogni articolo e su ogni emendamento: che tanto la proposta di soppressione come quella di aggiunta sono conside-

rate emendamenti. Restano ora altre tre questioni: la durata del tempo in questi interventi; se si possa parlare una volta sola o più volte; infine se, in determinate occasioni, quando la discussione investa principi generali, sia possibile parlare per un tempo maggiore.

TOGLIATTI. Si potrebbe stabilire che la prima volta v'è un tempo massimo e che in seguito si possono fare dichiarazioni più brevi nel corso della discussione.

TERRACINI pensa che, tenendo presente in parte l'ultima proposta, indirettamente avanzata alla Presidenza da alcuni colleghi, ed unendola alle proposte relative al tempo e al numero delle volte che si può parlare, si potrebbe riuscire ad un risultato.

La proposta indiretta era questa: che la Commissione potrà stabilire che su ogni emendamento parleranno due oratori in favore e due contrari. Questa si potrebbe anche respingere e sostituire da quest'altra: che su ogni emendamento non possono parlare più di due rappresentanti per gruppo. Infatti, la Commissione è costituita sulla base della rappresentanza dei gruppi ed è pensabile che, dopo tre o quattro mesi di discussione, trattandosi di concludere, anche due oratori possono bastare. In questo caso gli oratori potrebbero parlare anche più di cinque minuti, perché si sa già in precedenza che non saranno più di due in ogni gruppo e si potrebbe tollerare una ripresa nella parola quando questa fosse necessaria.

LUSSU è contrario a questa proposta, perché non ritiene opportuno stabilire un criterio di gruppo, e quindi un criterio rigidamente politico nella discussione dei vari articoli, tanto più che i vari articoli impegnano nella discussione oratori dello stesso partito che possono avere opinioni diverse. Dovrebbe rimanere quindi la possibilità che ciascuno possa parlare entro i limiti stabiliti.

TOGNI dichiara di essere contrario ad imporre una disciplina rigida circa l'intervento degli oratori. Non accetterebbe pertanto la designazione di due oratori favorevoli e di due contrari, come pure la proposta dell'onorevole Terracini di assegnare ad ogni gruppo parlamentare un certo numero di oratori, in quanto sarebbe difficile di realizzare un intervento proporzionale, anche perché i gruppi sono di composizione diversa numericamente.

PRESIDENTE avverte che è pervenuta la seguente proposta: « I membri della Commissione potranno parlare sopra ogni emendamento per non più di cinque minuti. In casi

particolari si potrà concedere la parola per una sola volta per un termine maggiore ».

La mette ai voti.

(*E approvata*).

Avverte che bisognerebbe cominciare a discutere il testo coordinato fra la prima e la terza Sottocommissione attinente ai « diritti economici ».

Il primo articolo è il seguente:

« La Repubblica democratica italiana ha per suo fondamento il lavoro e la partecipazione concreta di tutti i lavori all'organizzazione economica, sociale e politica del Paese ».

MORO osserva che sarebbe opportuno seguire un ordine logico, nel senso che, non appena la prima Sottocommissione abbia terminato fra pochi giorni i propri lavori, si iniziasse l'esame dei rapporti civili, passando poi a quelli economici.

PRESIDENTE osserva che la deliberazione, su proposta dell'onorevole Piccioni, era di fare il coordinamento tra le parti su cui la prima e la terza Sottocommissione si erano pronunciate e di portare questo lavoro alla Commissione plenaria. Ora, siccome la parte relativa ai diritti economici può stare a sé, si può procedere subito in questo senso, perché altrimenti si dovrebbero sospendere i lavori per una decina di giorni.

CEVOLOTTO ritiene opportuno che si rinvi la discussione, allo scopo di permettere la formulazione di emendamenti scritti, secondo quanto è stato deliberato.

PICCIONI osserva che il rilievo dell'onorevole Moro non contraddice minimamente alla deliberazione precedentemente presa relativa alla coordinazione del lavoro della prima e della terza Sottocommissione nell'ordine logico dei lavori svolti.

PRESIDENTE rileva che per non interrompere i lavori della Commissione plenaria bisognerebbe incominciare a discutere gli articoli già concretati dalla prima Sottocommissione che riguardano i diritti civili in concreto: libertà personale, domicilio, stampa, ecc., iniziando l'esame dei primissimi articoli, che hanno un carattere più fondamentale ed essenziale.

LUSSU ritiene indispensabile, agli effetti di una proficua discussione, avere i due testi definiti riguardanti i rapporti politici e civili.

PESENTI nota che non si può stabilire un diritto di quasi precedenza della prima Sottocommissione, cioè considerando che gli articoli iniziali della Costituzione siano quelli relativi alle solite libertà civili e politiche.

Pensa che questo sistema sia da discutere, perché, a suo parere, la Carta Costituzionale italiana potrebbe proprio cominciare con l'affermazione che la Repubblica democratica italiana ha per fondamento il lavoro, ecc. Seguirebbero poi tutte le altre garanzie civili e politiche.

PRESIDENTE osserva che la Commissione plenaria deve ora esaminare i testi preparati dalle Sottocommissioni, salvo poi approvare per il testo definitivo l'ordine e la distribuzione delle materie della Costituzione. Questa potrebbe cominciare con le dichiarazioni di carattere internazionale, oppure con le libertà fondamentali della persona, oppure, come propone l'onorevole Pesenti, con i diritti del lavoro. Sono questioni che si potranno risolvere quando si tratterà di fare un coordinamento definitivo. Per accelerare i lavori, in base all'ordine del giorno approvato, occorre iniziare l'esame dei testi formulati dalla prima Sottocommissione. Sorge ora la questione se si debba cominciare dal testo coordinato fra la prima e la terza Sottocommissione, relativo ai diritti economici, o dal testo della prima sui fondamentali diritti civili e politici.

Rivolge viva preghiera perché non si sospendano i lavori della Commissione.

CONTI ritiene indispensabile che sia predisposto uno schema generale della Costituzione, in modo che ogni articolo in discussione possa essere collocato al suo giusto posto. Si potrebbe, a tal fine, procedere alla nomina di un relatore, il quale, nella prossima seduta, presenti tale schema; così pure, per le successive sedute, un relatore dovrebbe presentare la materia da discutere.

PRESIDENTE osserva che lo schema viene già fuori spontaneamente, dal lavoro delle Sottocommissioni. Trattandosi ora dell'ordine e della struttura della Commissione, avverte che l'onorevole Calamandrei ha fatto presente di voler presentare un ordine del giorno in proposito e che l'onorevole Caristia ha chiesto di essere iscritto a parlare per primo sull'argomento.

CALAMANDREI ha chiesto di presentare un ordine del giorno per affrontare il problema di metodo, come è stato posto dall'onorevole Conti. Si tratta di stabilire preventivamente se la Costituzione debba avere un preambolo e quali materie della Costituzione sia opportuno includere in esso e quali invece articolare in vere e proprie norme giuridiche. Senonché, questo è un aspetto di un problema più vasto, che si presenta ora: come si può cominciare a discutere su singoli articoli della Costituzione quando non si conoscono ancora

quali sono i capitoli di cui la Costituzione si compone? La Costituzione è un lavoro simile a quello della composizione di un libro, di un trattato scientifico, in cui tutti sanno che prima di cominciare a perfezionare i paragrafi bisogna sapere come la materia sia divisa in capitoli. Pensa che quando la Presidenza ha ripartito il lavoro fra le varie Sottocommissioni, avrà avuto certo un'idea di come la Costituzione dovrebbe essere formata, quale è l'ordine degli argomenti, quali le intitolazioni dei vari capitoli, anche per stabilire i criteri in base ai quali gli articoli devono essere formulati. In attesa, pertanto, che termini i suoi lavori la prima Sottocommissione, si potrebbe utilmente cominciare a discutere questo problema, che è preliminare, inevitabile, necessario, della divisione della Costituzione in capitoli e della intitolazione dei vari capitoli.

PRESIDENTE. Per quanto riguarda le proposte dell'onorevole Calamandrei, si tratta di vedere se il preambolo vi deve essere oppure no, quali disposizioni debbono essere inserite nel testo della Costituzione e quali nel preambolo. Personalmente crede che non si possa seguire l'esempio della Francia, la cui Costituzione ha abolito in un certo senso la dichiarazione di diritti e doveri, trasferendola in forma sommaria nel preambolo, quasi a conferma implicita dei principi sanciti fin dal 1789. Per noi parrebbe opportuno fare, oltre il preambolo, una prima parte sulla dichiarazione di diritti e doveri dei cittadini, e una seconda parte sull'organizzazione costituzionale dello Stato.

Comunque, per quanto riguarda lo schema delle materie, l'ufficio di Presidenza potrà domani presentare proposte in questo senso. L'onorevole Calamandrei, a sua volta, presenterà il suo ordine del giorno e quindi si potrà affrontare la discussione.

CONTI è d'accordo che la Presidenza presenti domani uno schema di Costituzione comprendente i titoli, in modo che in base a questo schema possano essere poi suddivisi in capitoli gli articoli già discussi ed approvati dalle Sottocommissioni. Così facendo si avrà

una idea chiara della architettura della Costituzione.

LA PIRA si richiama a quanto ha detto l'onorevole Calamandrei, cioè che la prima Sottocommissione ha elaborato organicamente alcuni principi e poi li ha articolati, formando una serie di capitoli riguardanti la libertà civile, politica ed economica, le libertà familiari ed i rapporti fra lo Stato e la Chiesa. Ritiene opportuno che il Presidente Tupini faccia una relazione, illustrando la struttura organica del progetto predisposto dalla prima Sottocommissione.

PICCIONI pensa che analogamente debba farsi per le altre due Sottocommissioni.

PRESIDENTE. Resta inteso che domattina la Presidenza presenterà uno schema provvisorio. Successivamente ogni Presidente di Sottocommissione potrà illustrare i lavori della propria Sottocommissione.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 19.50.

Erano presenti: Amadei, Ambrosini, Basso, Bocconi, Bozzi, Bulloni, Calamandrei, Cappelletti, Caristia, Cevolotto, Codacci Pisanelli, Colitto, Conti, Corsanego, De Michele, De Vita, Di Giovanni, Di Vittorio, Dominedò, Fabbri, Fuschini, Ghidini, Giua, Grassi, Grieco, Iotti Leonilde, Laconi, Lami Starnuti, La Pira, La Rocca, Leone Giovanni, Lombardo, Lussu, Marchesi, Marinaro, Mastrojanni, Molè, Moro, Mortati, Nobile, Noce Teresa, Paratore, Perassi, Pesenti, Piccioni, Rapelli, Ravagnan, Rossi, Ruini, Targetti, Taviani, Terracini, Togliatti, Togni, Tosato, Tupini, Uberti, Vannoni, Zuccarini.

Erano assenti: Canevari, Castiglia, Dossetti, Einaudi, Fanfani, Farini, Federici Maria, Finocchiaro Aprile, Lucifero, Mancini, Mannironi, Merlin Lina, Patricolo, Porzio.

In congedo: Bordon, Merlin Umberto.