

ASSEMBLEA COSTITUENTE

COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

SECONDA SOTTOCOMMISSIONE

24.

RESOCONTO SOMMARIO

DELLA SEDUTA DI SABATO 28 SETTEMBRE 1946

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **TERRACINI**

INDICE

	<i>Pag.</i>
Organizzazione costituzionale dello Stato <i>(Seguito della discussione)</i>	307
PRESIDENTE - LUSSU - MORTATI, <i>Relatore</i> - AMBROSINI - FABBRI - FUSCHINI.	
Per la morte dell'onorevole Grandi	311
PRESIDENTE - PICCIONI - LUSSU - FARINI - CONTI - EINAUDI - LAMI STARNUTI - PATRIGOLO.	

La seduta comincia alle 8,45.

Seguito della discussione sull'organizzazione costituzionale dello Stato.

PRESIDENTE comunica che l'onorevole Ambrosini propone la seguente articolazione:

« *Art. 1.* — I seggi della seconda Camera sono distribuiti fra le regioni in ragione della loro popolazione con un minimo di numero... senatori per regione.

« *Art. 2.* — L'elezione dei senatori è fatta per due terzi sulla base della rappresentanza territoriale e per un terzo delle attività produttive.

« *Art. 3.* — I due terzi dei senatori attribuiti alle regioni sono eletti da un collegio elettorale regionale composto:

a) dai membri dell'Assemblea regionale; b) dai membri dei Consigli elettivi degli altri enti locali territoriali.

« *Art. 4.* — Un terzo dei senatori assegnati alle regioni è eletto da Collegi speciali delle varie attività produttive secondo la ripartizione che verrà stabilita da una legge speciale».

Gli onorevoli Laconi, Farini, Ravagnan e La Rocca hanno presentato il seguente ordine del giorno:

« La seconda Sottocommissione, in ordine al modo di Costituzione della seconda Camera, decide: 1°) il numero dei rappresentanti di ogni regione nella seconda Camera è proporzionale alla sua popolazione; 2°) i deputati della seconda Camera sono eletti a suffragio diretto e segreto dai componenti i Consigli comunali di ciascuna regione; 3°) sono eleggibili, a membri della seconda Camera, tutti i cittadini che abbiano compiuto il trentesimo anno di età e concorrano attivamente alla vita economica, sociale e culturale della regione».

Un'altra articolazione ha proposto l'onorevole Fuschini:

« *Art. 1.* — (Eguale all'articolo presentato dall'onorevole Ambrosini).

« *Art. 2.* — Il Senato è composto di 300 membri, nominati dai Collegi elettorali conformemente alla legge elettorale, aventi l'età di 40 anni compiuti e appartenenti ad una delle categorie seguenti: 1°) i membri delle Assemblies regionali e deputati provinciali, i sindaci dei comuni dopo 4 anni di funzione; 2°) i professori di Università o di Istituti superiori; i professori di scuole medie pubbliche e private, e i direttori didattici dopo 10 anni di funzioni; 3°) i funzionari dello Stato dal 1° al 6° grado compreso dopo 3 anni di funzioni; 4°) i Presidenti e i membri dei Consigli direttivi delle Camere di commercio, industria e agricoltura dopo... anni di funzioni; 5°) i membri dei Consigli direttivi dei Consorzi agrari dopo ... anni di attività; 6°) i membri dei Consigli direttivi delle Federazioni e dei Sindacati di categoria registrati secondo la legge dopo ... anni di funzioni; 7°) i membri dei Consigli direttivi dei Collegi o albi professionali dopo ... anni di funzioni.

« *Art. 3.* — Si può essere candidati nella regione ove si è nati e nella regione nella quale si ha il domicilio.

« *Art. 4.* — Le elezioni dei senatori avverrà col sistema del suffragio universale diretto, segreto e per regioni in base ad apposita legge elettorale ».

Si tratta ora di cercare di raccogliere le varie proposte in pochi gruppi, tenendo conto delle loro affinità. Un primo elemento di distinzione potrebbe ravvisarsi nella base elettorale, in ordine alla quale sono state prospettate tre diverse soluzioni: rappresentanza esclusivamente territoriale; rappresentanza di categorie di interessi; rappresentanza mista, genericamente territoriale o di interessi.

Un secondo elemento di raggruppamento poi potrà essere costituito dal tipo di suffragio, diretto o indiretto (2° grado).

LUSSU ritiene che la prima cosa da esaminare è se si voglia ammettere o meno la rappresentanza di interessi.

PRESIDENTE lascia alla Sottocommissione di decidere se porre in votazione il principio puro e semplice senza riferirsi a nessuno degli ordini del giorno.

Dà notizia di un emendamento dell'onorevole Perassi, all'articolo 4 proposto dallo onorevole Ambrosini, così formulato: « Il terzo dei senatori assegnato alle regioni è eletto dall'Assemblea regionale entro le categorie che saranno stabilite da una legge speciale, ecc. ».

MORTATI, *Relatore*, esprime l'avviso che, in merito alla base elettorale, la Sottocommissione si sia già pronunciata. Quando fu approvato il concetto che la seconda Camera dovesse dare completezza di espressione politica a tutte le forze vive della Nazione, non solo secondo l'opinione dei presentatori dell'ordine del giorno, ma anche secondo quella degli oppositori, si intese affermare un maggior contatto con le associazioni o forze della produzione. Il dissenso si è manifestato invece sulla possibilità di dare o meno una rappresentanza a queste organizzazioni di categoria.

Ciò premesso, nota che alcune proposte, come quella dell'onorevole Lussu, che riguarda la graduazione della rappresentanza, e quella dell'onorevole Patricolo, relativa alla nomina di personalità locali di particolare valore, potrebbero per il momento essere accantonate, perché esorbitano dalla questione che si vuole risolvere.

Rileva poi che non si può procedere ad una votazione separata, della base elettorale prima e del modo di elezione dopo, perché questi sono elementi strettamente connessi. Occorre altresì tener conto della situazione transitoria, in quanto molti sarebbero favorevoli alla rappresentanza di interessi, ma si arrestano di fronte alla situazione attuale di carenza di organizzazioni di categorie, riconosciute dalla legge o comunque facili ad identificarsi. La preoccupazione in merito alle difficoltà di una immediata pratica attuazione del progetto appare legittima, quando si consideri che la seconda Camera potrebbe essere chiamata a funzionare fra breve tempo. L'onorevole Lami Starnuti ha anche manifestato la sua perplessità di fronte alla assenza di progetti sufficientemente dettagliati e che diano un orientamento preciso sull'effettivo funzionamento della rappresentanza proposta. Crede che tutte queste considerazioni dovrebbero consigliare ai vari presentatori di proposte di cercare, con un lavoro più approfondito, di trovare delle formule di compromesso che possano orientare meglio le correnti manifestatesi nella Sottocommissione, precisando anche, nei limiti del possibile, sia gli ordinamenti futuri di questa rappresentanza di categorie, sia le disposizioni transitorie per rendere possibile un tentativo di attuazione immediata.

PRESIDENTE obietta all'onorevole Mortati che può essere sentita la necessità di norme transitorie per una immediata attuazione, ma occorre che sia soprattutto tenuto di vista il carattere permanente della Costi-

luzione. Bisogna quindi che ci siano dei dati, se non accertati, almeno accettabili e precisi per trovare una formulazione che contempere la provvisorietà con la stabilità.

Nota che, se l'interpretazione dell'onorevole Mortati riguardo ad una decisione precedente fosse valida, la maggior parte della discussione delle ultime riunioni sarebbe stata inutile, e si potrebbero scartare diverse formulazioni, semplificando il problema. Ma nessuno si è accorto di una tale inutilità. Già si è trattato dell'interpretazione da dare all'espressione « forze vive », riconoscendo che non si è detto niente di inequivocabile e decisivo.

Invita pertanto a non considerare la questione pregiudicata dalla precedente decisione.

AMBROSINI fa rilevare che, tenendo conto della impossibilità od estrema difficoltà di mettere subito in moto il meccanismo elettorale per la prima elezione della seconda Camera, ha inserito nel suo progetto sulle autonomie regionali una disposizione transitoria, per cui l'elezione dei membri della seconda Camera avrebbe luogo per la prima volta a mezzo dei Consigli Comunali.

Passando ad illustrare il progetto che ha presentato poc'anzi, dichiara di essersi proposto di trovare una via di conciliazione delle vedute diverse. Accennerà ai punti fondamentali. Il primo riguarda il numero dei senatori e la loro distribuzione tra le regioni. Ha già espresso l'avviso che sarebbe utile adottare il criterio della proporzionalità con la popolazione, garantendo però un minimo di seggi ad ogni regione.

Siccome le regioni più popolate hanno un insieme di bisogni maggiore delle più piccole, è naturale e necessario che abbiano un quantitativo di rappresentanza maggiore.

Riguardo alla questione più controversa, della base, eguale o diversa, della rappresentanza per la composizione della nuova Camera, ricorda di avere già esposto i motivi per cui ritiene opportuno che venga adottato un sistema misto sulla base della rappresentanza degli interessi territoriali e della rappresentanza delle attività produttive, delle categorie professionali; alla quale, secondo categoria di rappresentanza, riserverebbe — per andare incontro al punto di vista degli avversari di questo sistema e per cercare di attenuare le loro apprensioni — soltanto un terzo dei seggi del Senato.

I due terzi dei seggi sarebbero, secondo la sua proposta, assegnati alla rappresentanza territoriale. Questa diversa proporzione potrebbe offrire un punto di incontro fra le due

tendenze diverse che si sono manifestate decisamente nel seno della Sottocommissione.

Il desiderio di arrivare ad un accordo non può però spingere alla rinuncia completa, specie quando si tratta di una questione di principio.

Egli è d'avviso che l'attuale struttura della rappresentanza politica basata sull'elezione da parte di un corpo elettorale indifferenziato non arriva a rispecchiare nelle Assemblee legislative tutte le espressioni delle varie forze sociali, e che occorre integrare il sistema attuale, che dà voce soltanto alle ideologie politiche, con l'attribuzione di un quantitativo di rappresentanza alle particolari forze economiche, culturali e lavorative in generale.

Si rileva in contrario che una tale rappresentanza specifica non è necessaria, in quanto le forze in questione avrebbero già la propria voce ed eserciterebbero appieno il loro peso per mezzo dei partiti.

Ciò può anche ammettersi, ma non basta per colmare la deficienza di rappresentanza specifica alla quale si è accennato.

I partiti, i grandi partiti, si basano sulle ideologie e ne sono i propugnatori. Essi partono da alte vedute di insieme, da un proprio modo di vedere e più ancora di sentire le cose della Nazione e del Mondo, parlano cioè da una propria *Weltanschauung*, che necessariamente li porta a riguardare da quell'alto punto di vista generale le cose particolari, e tendenzialmente a piegare queste al raggiungimento degli scopi supremi segnati nel rispettivo programma di partito. È così che procede avanti la storia.

Ma, oltre alla necessità di alimentare la vita e di indirizzare i movimenti della società e dello Stato sulla scia della grande luce delle ideologie, si appalesa opportuno ed utile sentire la voce dei singoli interessi particolari, non come interessi particolaristici, ma come interessi di grandi categorie, di quelle grandi categorie delle attività produttive e delle varie funzioni sociali, che costituiscono una realtà ed una forza operante nella vita quotidiana, e che per ciò debbono, come tali, essere prese in considerazione anche nel campo politico.

La legislazione può anche arrivare a disconoscerle; ma non per ciò esse cessano di esistere. Ora, se esistono ed operano, è bene che non siano abbandonate a sé stesse, e che non si mettano nella condizione di far valere i loro interessi in modo coperto e magari subdolo attraverso i partiti. È bene cioè che possano direttamente esporre i propri

punti di vista, e che all'uopo abbiano una propria rappresentanza in una delle Assemblee legislative.

Questo gioverà non solo ad assicurare alla seconda Camera l'apporto di tecnici che possano prospettare i problemi delle varie branche della produzione e del lavoro, con una competenza specifica superiore a quella che hanno gli uomini politici nella generalità dei casi, ma gioverà anche a stabilire la chiarezza delle situazioni, facendo apertamente assumere ai rappresentanti qualificati delle diverse categorie la precisa responsabilità di quello che sostengono.

Rileva che gli sembra infondato il timore che con l'adozione di questo sistema l'Assemblea si ridurrebbe ad un campo di lotta di particolaristici interessi contrari, che potrebbero finire o col non intendersi e causare così una maggiore confusione, o con l'intendersi e con ciò arrivare a soluzioni ad essi soli favorevoli e contrarie ai consumatori ed all'interesse della Nazione in generale.

Questo pericolo non esiste per varie ragioni: in primo luogo perché i rappresentanti delle categorie sarebbero indotti o, al fine, costretti, occupandosi nell'Assemblea dei propri rispettivi interessi, a prospettarli da un punto di vista più generale, ad inquadrarli nell'interesse nazionale, e con ciò stesso a smorzarne o ad attenuarne l'ottusità ed il particolarismo.

Il pericolo, in secondo luogo, non c'è, perché l'Assemblea non può, in definitiva, che arrivare ad una decisione improntata a criteri politici.

È la stessa messa in moto del meccanismo dell'Assemblea che trasformerebbe l'impostazione particolaristica data dai rappresentanti delle categorie ai singoli problemi specifici, trasportando questi dal piano angustamente economico a quello più propriamente politico.

Ma c'è una ragione ancora più forte, decisiva che porta a far ritenere insussistente il pericolo da varie parti prospettato, ed è questa: che col progetto presentato, dell'attribuzione di due terzi dei seggi alla rappresentanza territoriale e soltanto di un terzo alla rappresentanza delle categorie in questione, queste sarebbero già in netta minoranza e non potrebbero in conseguenza, anche quando si mantenessero compatte, imporre la loro volontà all'Assemblea.

Deve aggiungersi, in riguardo ad un'altra obiezione che è stata fatta, che una tale rappresentanza non importerebbe affatto un contrapporsi o un diminuire in alcun modo

la rappresentanza popolare espressa col sistema di formazione della Camera dei deputati.

L'assegnare una rappresentanza speciale alle varie categorie del corpo sociale, secondo la configurazione suddetta e con gli scopi suaccennati, non significherebbe limitare la sovranità popolare, ma completarla, integrarla, renderla più perfetta e più efficiente.

Continuando ad illustrare il suo progetto, fa rilevare che nell'articolo 3 ha configurato un collegio elettorale regionale di una semplicità lineare, per l'elezione dei due terzi dell'Assemblea non scelti tra i rappresentanti di interessi.

Le categorie di elettori indicate nell'articolo 3 potranno essere magari aumentate; ma ciò che a suo avviso è necessario affermare, anche per avere un nuovo criterio di differenziazione con la prima Camera, è l'opportunità di una elezione di secondo grado, con un collegio elettorale composto delle persone più rappresentative della regione e già investite della fiducia del popolo.

Quando all'altro terzo di cui all'articolo 4, ha ritenuto opportuno che se ne rimandi la ripartizione tra le varie attività produttive ad una legge speciale; e ciò per evitare i pericoli di una decisione affrettata. Per l'applicazione del principio si dovrà naturalmente arrivare alla formazione degli elenchi degli appartenenti alle categorie. Ciò, per altro, dovrebbe farsi anche se si adottasse il criterio di trasferire il requisito dell'appartenenza alle categorie dagli elettori agli eleggibili.

FABRI sostiene che non sia necessaria una vera e propria iscrizione, perché i requisiti di idoneità personale sono costituiti dalla vita precedente. La Costituzione potrebbe stabilire che per essere eletto occorre aver esercitato una determinata professione, arte o mestiere per un determinato numero di anni. Si tratterebbe soltanto di una constatazione di fatto inerente all'attività svolta e non della iscrizione in un albo.

AMBROSINI ritiene che l'attuazione del principio della rappresentanza organica deve avvenire con l'elezione da parte dei Collegi elettorali di categoria, e non col semplice trasferimento del requisito di appartenenza alla categoria per gli eleggibili. Rileva che chi aspirasse a presentare la sua candidatura, non troverebbe difficoltà a procurarsi tale titolo, a meno che si richiedesse inoltre l'effettivo esercizio per un determinato tempo di una speciale attività produttiva. Comunque, ad un registro delle categorie si dovrebbe arrivare.

FUSCHINI osserva che un registro delle categorie significherebbe un ritorno alla legislazione corporativa fascista.

AMBROSINI dissente decisamente da questa osservazione. Rileva anzitutto in proposito che il corporativismo non fu inventato del fascismo. Il fascismo copiò, e malamente, e non attuò affatto il principio, non solo perché volle piegarlo e sfruttarlo a scopi puramente di egemonia di partito e di oligarchie gerarchiche, ma anche perché ne disconobbe lo spirito animatore, sopprimendo il sistema elettivo, che è conaturato con lo stesso principio. Non crede quindi che sia il caso di nutrire le apprensioni che può suscitare quel ricordo.

Per altro, osserva a sua volta che non può disconoscersi la necessità di riguardare e risolvere il problema di un qualche inquadramento degli appartenenti alle categorie, o per lo meno a talune categorie delle branche produttive, non foss'altro per regolare i rapporti di lavoro e stabilire a chi spetti la stipulazione dei contratti collettivi di lavoro. È l'argomento di cui si sta occupando la terza Sottocommissione.

La verità è che contro il principio della rappresentanza organica agiscono delle prevenzioni alimentate dal ricordo del passato e fors'anche dalla dizione stessa che spesso si usa per indicare tale tipo di rappresentanza. L'espressione di «rappresentanza degli interessi» suscita dell'avversione. Vero è, che è risaputo che la parola «interesse» è adoperata nell'accezione più ampia, tale da comprendere gli interessi culturali, artistici, ecc. Ma la parola resta sempre ostica. Si fu forse per questa ragione, e per evitare comunque il riferimento ad «interessi» prestabiliti e ad intenti e programmi conservativi o addirittura reazionari, che uno dei maggiori sostenitori della rappresentanza organica, il De Greef, socialista, usò l'espressione «rappresentanza di funzioni sociali», e che, sulla base appunto delle categorie comprendenti le varie funzioni sociali, elaborò un piano concreto di riforma di tutto il sistema rappresentativo.

Avviandosi alla conclusione, fa presente che molto più modesta è la richiesta di riforma avanzata con l'articolo 4 del suaccennato progetto; essa è limitata soltanto ad un terzo di seggi e di una sola Assemblea. Si augura quindi che venga presa in considerazione per vedere se può arriversi ad un punto di incontro fra le opposte tendenze manifestatesi nel seno della Sottocommissione.

Per la morte dell'onorevole Grandi.

PRESIDENTE deve purtroppo comunicare alla Sottocommissione la tristissima notizia, ora ricevuta, della morte dell'onorevole Achille Grandi, Vice Presidente della Camera. Da lungo tempo soffriva di un terribile male e, ciò nonostante, aveva voluto fino all'ultimo conservare i compiti e le responsabilità del suo ufficio, che disimpegnava con piena fiducia delle masse lavoratrici e dei suoi elettori. È, come tutti, profondamente turbato dalla ferale notizia, poiché in tutti è ancor vivo il ricordo di lui e dell'opera sua. Comprende che molti colleghi legati allo scomparso da stretti vincoli di studio e d'affetto, intendano in questo momento recare all'amico scomparso, all'antico compagno di lavoro il tributo della loro solidarietà e devozione. Propone perciò di sospendere la seduta.

PICCIONI ringrazia il Presidente delle sue parole di sincero compianto per la scomparsa dell'illustre amico. Ringrazia anche gli altri colleghi della manifestazione di solidarietà che intendono dare in questo triste momento. È un grave lutto, egli pensa, per l'Assemblea Costituente, per il partito, per il Paese e per la classe lavoratrice italiana.

Ricorda che l'onorevole Grandi fu prima di tutto un maestro di vita e un assertore di principi di democrazia, ispirati ad alti concetti di spiritualità e dedicò tutto sé stesso alla elevazione morale e materiale delle classi lavoratrici.

LUSSU si associa all'omaggio reverente reso ad una così grande figura di italiano; una di quelle figure così ricche di vita spirituale, d'intelligenza e di forza di carattere, che sono citate ad esempio perenne da quanti seguono la parola e la vita dei loro capi.

Ricorda che l'onorevole Grandi aveva la fortuna di venire dalla classe operaia e quindi di aver tratto insegnamento non dai libri o da concezioni filosofiche, ma dalle sofferenze stesse del mondo operaio; fortuna, perché è la vita dei lavoratori che determina la civiltà nuova, in contrasto con quella passata che era fondata sul privilegio.

L'onorevole Grandi rappresenta per tutti i partiti una delle più nobili figure che in questo periodo fosco della storia italiana, in mezzo a tante miserie, hanno illuminato la via per procedere verso un avvenire migliore.

FARINI trova difficoltà a parlare per la commozione profonda che lo invade per la scomparsa dell'onorevole Grandi, luminosa figura di combattente della democrazia e capo venerato di masse lavoratrici. Esse perdono

in lui un uomo profondamente stimato, che dava alla lotta da loro combattuta uno spirito nuovo, per condurre in questo periodo di ricostruzione il Paese verso una nuova forma di democrazia. Afferma che la perdita dell'onorevole Grandi è una perdita per tutti i partiti.

CONTI partecipa, a nome del partito repubblicano, all'omaggio reso alla memoria dell'onorevole Grandi. Non può dimenticare questa figura, caratteristica soprattutto per la grande serenità, per una sua propria concezione dei doveri della vita, che fanno onore all'uomo ed anche al partito a cui apparteneva.

Come uomo di parte, ricorda che da lui furono proferite al Congresso della Democrazia Cristiana parole di alta fede repubblicana, le quali indubbiamente influirono sulle decisioni di quel partito in favore della Repubblica. Non erano, le sue, parole di convenienza; erano quelle che poteva pronunciare un uomo che ha sempre seriamente, fortemente lottato per l'elevazione delle classi lavoratrici. Egli sentiva che il movimento operaio non poteva avviarsi verso la sua meta, se non attraverso questa grande conquista.

EINAUDI ha conosciuto l'onorevole Grandi solamente in questi ultimi tempi, ma dalle espressioni alte ed appassionate che lo ha inteso pronunciare ha compreso come l'illustre scomparso appartenesse a quella categoria di grandi organizzatori degli operai che formano il lievito della vera democrazia. Ritiene quindi doveroso il ricordo ed il rimpianto di coloro che, venuti dalla vanga, dall'officina, dal lavoro, hanno dato, come lui,

un fattivo contributo alla formazione della nuova Italia.

LAMI STARNUTI si associa a nome dei colleghi di parte socialista alle espressioni di cordoglio in memoria dell'onorevole Grandi. Non ha avuto la fortuna di conoscerlo personalmente; ma di lui ha sentito come, nella lunga vigilia dell'oppressione fascista, fosse uno dei più forti e più tenaci oppositori al regime che opprimeva e disonorava l'Italia.

Crede doveroso ricordarlo ora sotto questo aspetto, mentre manda alla sua memoria un saluto commosso.

PATRICOLO si associa a nome del suo gruppo alle parole di cordoglio dei colleghi per la scomparsa dell'onorevole Grandi, che è stato un assertore degli alti ideali cristiani e dei diritti dei lavoratori.

La seduta termina alle 10,15.

Erano presenti: Ambrosini, Bocconi, Bordon, Bozzi, Castiglia, Codacci Pisanelli, Conti, De Michele, Einaudi, Fabbri, Farini, Fuschini, Laconi, Lami Starnuti, La Rocca, Lussu, Mannironi, Mortati, Nobile, Patricolo, Perassi, Piccioni, Ravagnan, Terracini, Tosato, Vanoni, Zuccarini.

In congedo: Bulloni, Calamandrei, Cappi, Grieco, Leone, Rossi Paolo.

Assenti: Di Giovanni, Finocchiaro Aprile, Porzio, Targetti, Uberti.