

# ASSEMBLEA COSTITUENTE

---

---

## COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

### SECONDA SOTTOCOMMISSIONE

---

---

28.

### RESOCONTO SOMMARIO

DELLA SEDUTA DI GIOVEDÌ 10 OTTOBRE 1946

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **TERRACINI**

#### INDICE

|  | <i>Pag.</i> |
|--|-------------|
| <b>Organizzazione costituzionale dello Stato</b><br>( <i>Seguito della discussione</i> ) . . . . .                                     | 341         |
| PRESIDENTE - ROSSI PAOLO - MORTATI,<br><i>Relatore</i> - LUSSU - GRIECO - AMBROŠINI<br>- PERASSI - PICCIONI - CONTI, <i>Relatore</i> . |             |

---

---

La seduta comincia alle 16.20.

#### Seguito della discussione sull'organizzazione costituzionale dello Stato.

PRESIDENTE ricorda che nell'ultima seduta fu deliberata una sospensione dei lavori per consentire ad alcuni colleghi di fare un ulteriore tentativo di accordo sulla questione della costituzione della seconda Camera.

ROSSI PAOLO informa che per il momento non si è raggiunto un accordo concreto. Saggiunge che si è discusso intorno ad un progetto che il gruppo socialista ritiene contenga il massimo delle concessioni che esso può fare e non sia quindi modificabile in alcuna sua parte.

Si tratta di un progetto redatto dal professore Luzzatto, alquanto complesso nella sua tecnica e che perciò non è facile illustrare in modo succinto. In base ad esso, dovreb-

bero essere stabilite cinque categorie di eleggibili, rappresentanti le principali attività del Paese, per ciascuna delle quali andrebbero fissate le percentuali dei seggi. Alle elezioni procederebbero le regioni, convocate in collegi regionali, a suffragio universale, diretto e con rappresentanza proporzionale.

Non nega che questo progetto possa dar luogo a qualche disarmonia nei riguardi della distribuzione dei candidati dei vari partiti nelle singole categorie, ma non ritiene che a tale inconveniente debba attribuirsi eccessiva importanza. Comunque, tiene a confermare che il gruppo socialista vi ha aderito solo a condizione che non venga ritoccato, mentre gli consta che l'onorevole Mortati vagheggia un altro sistema che comporterebbe delle liste separate per le cinque categorie. Orbene, il gruppo stesso non entrerebbe in nessun caso nell'ordine d'idee dell'onorevole Mortati, perché queste frustrerebbero lo scopo di concedere la rappresentanza per categorie chiuse salvando però il principio della proporzionale.

MORTATI, *Relatore*, precisa che si è cercato di raggiungere l'intesa con la rinuncia da ambedue le parti ad alcune delle esigenze sostenute inizialmente.

La rinuncia da parte del suo gruppo è consistita nell'abbandonare il concetto di collegi speciali, consentendo che le elezioni av-

vengano su una base indifferenziata con suffragio da decidere se di primo o di secondo grado. Dal canto suo considera accettabile il principio della unicità del collegio, il quale però dovrebbe essere a base democratica, con partecipazione di tutti gli elettori in possesso dei titoli per la elezione della prima Camera, ovvero con una elezione di secondo grado, sempre però su basi democratiche.

Da parte dei colleghi della tendenza opposta si è d'altro canto convenuto sulla opportunità che la ripartizione per categorie ricompia nei riguardi degli eleggibili, i quali dovrebbero quindi essere qualificati e in possesso di certi requisiti. Restava da vedere se, ai fini di un buon funzionamento della seconda Camera, fosse opportuno trovare dei congegni che assicurassero una partecipazione in misura proporzionale ai vari settori. Anche a questa tesi hanno acceduto i colleghi di parte socialista, nel senso cioè di consentire che i seggi vengano ripartiti in quote predeterminate, corrispondenti al peso da dare a ciascuna categoria produttiva.

L'accordo ci sarebbe altresì sul peso da attribuire ai vari gruppi di eleggibili, in quanto questi sarebbero determinati in base alla struttura sociale dello Stato.

Quanto ai problemi relativi al procedimento di elezione, accennati dall'onorevole Rossi, osserva che occorrerebbe fare una pregiudiziale: se cioè convenga occuparsene in sede di Costituzione, o se non sia preferibile per il momento prendere semplicemente accordi di carattere politico, di cui si potrà tener conto in sede di redazione della legge elettorale. Ricorda che, per quanto riguarda la prima Camera, si è appunto deciso in questo senso.

Ciò posto, fa presente che il dissenso sul progetto esaminato riguarderebbe:

1<sup>o</sup>) il modo di designazione degli eleggibili. Personalmente ritiene che, se si vuole realizzare questo contatto con le categorie produttive, sia più conseguenziale alle premesse che gli stessi appartenenti alle categorie formino le liste, su cui si eserciterà la scelta di tutto il corpo elettorale;

2<sup>o</sup>) il metodo da seguire nella elezione, cioè se metodo strettamente proporzionale, oppure no. A suo avviso non dovrebbe esserci alcuna obiezione fondamentale all'accettazione del principio proporzionalistico. Si tratta però di vedere come realizzarlo, perché la ripartizione regionale può renderlo per alcuni collegi praticamente inattuabile. Se, per esempio, in un collegio per una data categoria c'è un solo seggio, evidentemente è da

escludere un criterio proporzionalistico e si impone quello maggioritario. Neanche col progetto socialista è possibile superare questa difficoltà. La proporzionalità, a cui accennava l'onorevole Rossi, si dovrebbe dunque esercitare fuori del campo delle singole categorie, nel campo della lista comprensiva di tutte le categorie. Comunque, non è escluso che su questi dettagli, che per il momento dividono le due correnti, possa raggiungersi un accordo.

Convieni che il sistema escogitato è complesso, come lo è la struttura che si vorrebbe realizzare. D'altra parte, non si può adottare da noi il congegno attuato in Irlanda, ove ad un sistema analogo di elezione si è applicato il metodo Hare, perché le condizioni di analfabetismo in cui versa l'Italia rendono impossibile l'applicazione di un metodo per il quale gli elettori debbono personalmente scrivere la lista nella scheda.

ROSSI PAOLO precisa che ci sono due pregiudiziali che condizionano in modo assoluto l'adesione del gruppo socialista ad un qualsiasi progetto: la prima è che le elezioni avvengano a suffragio indifferenziato e diretto e quindi non attraverso le Assemblies regionali o i Consigli comunali, come forse vorrebbe l'onorevole Mortati; la seconda è che se una delle due esigenze — rappresentanza precisa delle categorie e rispetto esatto della proporzionale — dovrà essere sacrificata, lo sia la prima, ma in nessun caso la seconda.

PRESIDENTE ha l'impressione che per conciliare due principi che non tollerano contemperamenti, si sia escogitato un sistema talmente complesso, dal punto di vista tecnico, da renderne impossibile l'applicazione. Soprattutto esso gli appare di comprensione talmente difficile, da non poter riscuotere la fiducia delle masse popolari. Ritiene altresì che quei punti che l'onorevole Mortati considera come secondari siano invece fondamentali e che il mancato accordo su di essi dimostri l'esistenza di divergenze sostanziali.

Rilevato che l'onorevole Rossi ha messo in maniera molto precisa l'accento su alcuni punti, considera utile conoscere se l'onorevole Mortati intende difendere con la stessa decisione i suoi punti di vista.

MORTATI, *Relatore*, premette che gli sembra necessario che siano portati a conoscenza dei colleghi i vari progetti elaborati, perché egli stesso ne ha studiato un altro che crede più semplice in rapporto ai compiti dell'elettore. Non trova fondate le preoccupazioni del Presidente circa la difficoltà in cui si troverebbe l'elettore, il quale invece;

con ambedue i sistemi, non dovrà fare altro che quello che fa attualmente con la lista di Stato, e cioè annullare dei contrassegni. Si potrebbero per di più sopprimere le preferenze che complicano sensibilmente le cose.

Il dissenso verte sulle operazioni di scrutinio, che non sono demandate all'elettore, ma al seggio elettorale, e cioè se esse debbano farsi categoria per categoria, o, come propone il professore Luzzatto, complessivamente per tutte le categorie.

PRESIDENTE osserva che la discussione sta uscendo dal terreno di competenza della Sottocommissione, per investire materia inerente alla legge elettorale. Crede che per il momento sarebbe bene circoscrivere gli argomenti su cui un accordo appare possibile per fissare, se non altro, dei punti di partenza.

LUSSU manifesta il suo rincrescimento per il mancato accordo fra gli esponenti dei vari partiti. Confessa che, malgrado l'attenzione prestata agli oratori che lo hanno preceduto, non è riuscito ad afferrare tutti i dettagli della loro esposizione, il che significa che la discussione si svolge più nel campo teorico che in quello politico e pratico. Teme quindi che maggiore difficoltà di comprensione incontreranno coloro che non hanno seguito le varie fasi della discussione. Ne conclude che la via finora seguita non è quella giusta e, dato l'insuccesso dei tentativi finora compiuti, pensa che non si possa continuare a transigere. Si domanda pertanto se non convenga invitare i colleghi della Democrazia Cristiana a riesaminare la loro posizione, rinunciando a quella rappresentanza di interessi che è così difficile applicare nei particolari, e ritornando ad un piano più semplice, cioè alle elezioni proporzionali, con riserva di esaminare ancora se sia o no conveniente il suffragio universale o la elezione di secondo grado. Personalmente trova che le elezioni di secondo grado costituiscono una affermazione essenziale che sta a differenziare la prima dalla seconda Camera.

PRESIDENTE condivide le preoccupazioni dell'onorevole Lussu sulla inopportunità di continuare per la strada finora battuta, nell'intendimento di trovare, mediante reciproche concessioni, un accordo sui vari punti controversi. Ormai la Sottocommissione ha esaminato il problema con la necessaria ampiezza e profondità: è necessario che scelga una via per la quale procedere speditamente.

Non ritiene peraltro meritevole di considerazione il suggerimento, da qualcuno avanzato, di sospendere la discussione su questo argomento e di affrontare la questione delle autonomie regionali, perché, a parte il fatto che non si sa se sia pronto il progetto del Comitato all'uopo nominato, questo accantonamento del problema della seconda Camera darebbe una sensazione di incapacità della Sottocommissione di affrontarlo e risolverlo.

Per queste ragioni prospetta la necessità di dirimere nella seduta odierna le questioni pregiudiziali rimaste in sospeso.

GRIECO informa che presso il Comitato incaricato di redigere il progetto sulla organizzazione regionale sono sorte notevoli divergenze di opinioni, di modo che non si può sperare in una rapida conclusione dei lavori.

Per evitare che si perda un tempo prezioso, propone che la discussione sul problema dell'organizzazione regionale sia portata innanzi alla Sottocommissione.

AMBROSINI crede che le divergenze non siano ancora tali da rendere impossibile un accordo. L'onorevole Grieco però ha fatto osservare — ed anche l'onorevole Uberli ed altri lo avevano già notato — che se il Comitato deve limitarsi a discutere su tali divergenze, tanto varrebbe esaminare la questione della organizzazione regionale in seno alla Sottocommissione, per evitare un duplicato di discussione. In ogni modo si rimette completamente a quello che la Sottocommissione crederà opportuno di fare.

LUSSU rileva che le difficoltà che ostacolano il raggiungimento di una soluzione sul problema della seconda Camera non hanno alcuna attinenza con quelle sorte in seno al Comitato per le autonomie regionali. Ritiene quindi che la sospensione dei lavori della Sottocommissione in merito alla questione della formazione della seconda Camera non sarebbe di alcuna utilità.

Non è perciò favorevole alla proposta dell'onorevole Grieco. L'esame della questione delle autonomie regionali deve continuare, così come è stato concordemente stabilito all'inizio dei lavori, in seno al Comitato speciale che, a suo tempo, presenterà le sue conclusioni. Nel frattempo la Sottocommissione proseguirà la discussione sulla formazione della seconda Camera; e così, con uno sforzo di buona volontà, si potrà arrivare al termine dei lavori.

PERASSI concorda con le osservazioni fatte dal Presidente sulla inopportunità di

sospendere la discussione sul problema della seconda Camera per passare a quello delle autonomie regionali. Ritiene che non farebbe buona impressione presso il pubblico, che segue i lavori ed è stato informato sul loro andamento, la notizia che essi siano stati sospesi.

È necessario quindi cercare una soluzione del problema in esame, tenendo presenti i punti sui quali già è stata raggiunta una intesa. Precisamente in relazione a tale obiettivo, prescindendo dalle discussioni avvenute fra i rappresentanti delle varie parti, egli si è proposto lo scopo di concretare alcuni punti che diano atto delle conclusioni su cui l'accordo si può ritenere raggiunto ed altri che suggeriscano qualche via di soluzione transattiva per le questioni sulle quali si manifesta ancora una divergenza di opinione. Si ripromette quindi di presentare nella prossima seduta tale elencazione di punti sotto forma di ordine del giorno, dichiarandosi pronto a fornire tutte le necessarie delucidazioni, sia di carattere generale che di carattere particolare.

PRESIDENTE dubita dell'opportunità di iniziare nella prossima riunione una discussione sull'ordine del giorno dell'onorevole Perassi che comprende alcuni punti già acquisiti, quali, ad esempio, quelli della età, della incompatibilità dei membri della prima Camera ad essere membri della seconda, ed altri.

A suo avviso nella prossima riunione si dovrà procedere senz'altro alla votazione di punti ben precisi e specificati. Sarà forse anche necessario costituire un Comitato di redazione, che dovrà avere appunto l'incarico di redigere in forma precisa le affermazioni positive o negative, alle quali la Sottocommissione sarà giunta.

Le decisioni che dovranno essere prese non potranno riguardare che i cinque punti sui quali si sono anche soffermati l'onorevole Mortati e l'onorevole Rossi. Rileva a questo proposito che su tre punti (e precisamente quelli che considerano se la base elettorale debba essere differenziata o indifferenziata, se la differenziazione debba trasferirsi sulla base della eleggibilità, se il sistema debba essere proporzionale o maggioritario) si era raggiunta una identità di vedute; sul quarto punto, se cioè debba trattarsi di un sistema di elezione diretta o di secondo grado, l'accordo sembrava possibile; e soltanto sull'ultimo, relativo alla determinazione di quote fisse di eligendi, l'accordo non ancora era stato raggiunto.

Nella prossima riunione non si potrà votare che su tali punti. La loro formulazione potrà essere per il momento quella proposta dall'onorevole Perassi.

Sarebbe opportuno che le varie proposte potessero essere approvate all'unanimità o da una notevole maggioranza di componenti la Sottocommissione, affinché le votazioni avessero un valore decisivo. Comunque, fa presente che i componenti la Sottocommissione non sono altro che preparatori di progetti che dovranno essere sottoposti prima alla Commissione plenaria, poi all'Assemblea Costituente. Se la Sottocommissione pretendesse raggiungere la completezza degli scopi a cui i più mirano; sembrerebbe voler togliere ogni attività alla Commissione plenaria e all'Assemblea Costituente. Invita quindi i presenti a non irrigidirsi troppo nelle loro opinioni.

PICCIONI fa presente che il gruppo di cui fa parte ha chiesto all'Ufficio di Presidenza che non siano tenute riunioni della Sottocommissione nei prossimi due giorni al fine di consentire un avvicinamento fra i vari gruppi, per concretare un progetto definitivo sulla questione in discussione ed anche per consentire ai rappresentanti del suo partito di partecipare alla riunione che il suo Gruppo terrà nella giornata di domani e nella quale saranno esaminati i problemi costituzionali finora discussi.

CONTI, *Relatore*, osserva che, nel loro Gruppo, i colleghi democratici cristiani potranno discutere delle tendenze che si sono finora manifestate; ma può darsi che, alla prossima riunione della Sottocommissione, essi abbiano a trovarsi di fronte a punti di vista non ancora esposti.

PICCIONI osserva che, parallelamente alle discussioni in seno al suo Gruppo, dovrebbero continuare a svolgersi le trattative fra i vari Gruppi per cercare una soluzione al problema in esame.

D'altra parte, se domani si dovesse passare alla votazione, ogni trattativa per trovare una base di accordo verrebbe ad essere pregiudicata e così diventerebbe inutile la convocazione del Gruppo.

PRESIDENTE riconosce che ciascun commissario può essere preoccupato per il modo con cui dovrà votare; ritiene però che tale preoccupazione non debba costituire un ostacolo alla prosecuzione dei lavori. Dopo dieci giorni di rallentamento nei lavori della Sottocommissione, non può essere favorevole a una proposta di rinvio. Naturalmente, se la Sottocommissione lo vuole, sarà costretto ad

accogliere tale proposta; ma desidera che resti precisato che la decisione di questo rinvio è stata presa contro il suo avviso.

Pone ai voti la proposta di rinviare la discussione a martedì prossimo.

(È approvata).

**La seduta termina alle 17.30.**

*Erano presenti:* Ambrosini, Bocconi, Bozzi, Calamandrei, Cappi, Castiglia, Codacci Pisa-

nelli, Conti, De Michele, Di Giovanni, Fabbrì, Farini, Fuschini, Grieco, Laconi, Lami Starnuti, La Rocca, Leone Giovanni, Lussu, Mannironi, Mortati, Nobile, Patricolo, Perassi, Piccioni, Porzio, Ravagnan, Rossi Paolo, Targetti, Terracini, Tosato, Uberti, Zuccarini.

*In congedo:* Bordon, Bulloni.

*Assenti:* Einaudi, Finocchiaro Aprile, Vanoni.