

## INTRODUZIONE

Il 21 novembre 1945, il Ministro per la Costituente, Pietro NENNI, insediava la « Commissione per Studi attinenti alla Riorganizzazione dello Stato », istituita per l'esecuzione di uno dei compiti affidati al Ministero: « predisporre gli elementi per lo studio della nuova Costituzione che dovrà determinare l'assetto politico dello Stato » (1).

Questo compito venne assolto dalla Commissione secondo le istruzioni contenute nella relazione al decreto istitutivo (2), o impartite direttamente dal Ministro nella sua allocuzione inaugurale (3) e con una sua lettera al Presidente della Commissione, Prof. Ugo FORTI (4).

La relazione al decreto istitutivo precisava che la Commissione avrebbe agito come Commissione di studio e come Commissione d'inchiesta, suddivisa nelle seguenti Sottocommissioni: 1) « Problemi costituzionali »; 2) « Organizzazione dello Stato »; 3) « Autonomie locali »; 4) « Enti pubblici non territoriali », le quali, operando ciascuna per proprio conto, avrebbero riservato alle sedute della Commissione plenaria soltanto un'attività di coordinamento e d'indirizzo generale.

Il Ministro a sua volta, deplorando il ritardo con cui la Commissione, per cause politiche indipendenti dalla volontà del Governo, veniva istituita, chiedeva che i lavori fossero condotti con sollecitudine, nel rispetto di due fondamentali esigenze, la chiarezza e la semplicità, mirando all'approntamento di un vasto materiale di studio per i membri dell'Assemblea Costituente. E, poiché la Commissione, iniziando i suoi lavori, dibatteva preliminarmente il problema se essi dovessero essere conclusi con un preciso disegno di Carta costituzionale o con una raccolta di dati

---

(1) Cfr. D. Lgt. 31 luglio 1945, n. 435, artt. 2 e 5.

(2) Registrato alla Corte dei Conti con il n. 243 in data 21 Nov. 1945.

(3) Cfr. Verbale della seduta d'insediamento della Commissione (21 Nov. 1945). Gli atti della Commissione sono depositati a disposizione dell'Assemblea Costituente, presso la Camera dei Deputati, Palazzo Montecitorio, Roma.

(4) Allegata al verbale n. 2 (24 Nov. 1945) dei lavori della Commissione.

utili al riassetto costituzionale dello Stato, il Ministro NENNI precisava quanto segue nella lettera dianzi ricordata :

« La Commissione è istituita per la raccolta e lo studio degli elementi attinenti al riassetto dello Stato. Da essa non può perciò uscire uno schema di Costituzione né un insieme di schemi. La scelta tra istituti costituzionali, che immancabilmente si opererebbe nella redazione di uno schema costituzionale, presuppone l'adozione di criteri politici e quindi il dibattito di quelle questioni squisitamente politiche, sottratte alla competenza tanto della Commissione quanto del Ministero e riservate esclusivamente all'Assemblea Costituente ».

« La Commissione - continuava il Ministro - è Commissione di studio e d'inchiesta, non già legislativa. Sarebbe opportuno che funzionassero esclusivamente come Commissione d'inchiesta le due Sottocommissioni per le autonomie locali e per gli enti non territoriali. Le altre due Sottocommissioni (problemi costituzionali e organizzazione dello stato) mi pare opportuno che funzionino invece prevalentemente quali Commissioni di studio ».

« Esse, e specie la prima, avranno un compito difficile e delicato ; occorre non dimenticare che, al di là del Governo, il Paese ha bisogno di essere illuminato su una serie di problemi la cui conoscenza è fino a oggi ristretta a pochi specialisti. L'apporto degli studiosi, appartenenti a diverse correnti politiche, mette in grado la Commissione di fornire al Paese una conoscenza criticamente elaborata dei problemi che si pongono per sistemare il nostro futuro in uno Stato tecnicamente ben costruito e democraticamente ordinato ».

\* \* \*

Quanto precede dà un chiarimento sul metodo di lavoro adottato dalla Commissione e sulla natura delle relazioni che essa presenta, con questi tre volumi, all'Assemblea Costituente.

I giuristi e gli uomini politici nominati dal Governo o direttamente o su designazione dei partiti, a membri della Commissione (1) si suddivisero nelle sottocommissioni previste e un comitato, formato dai loro presidenti: BOERI, JEMOLO, PICCARDI, PIGA, e dai Commissari: AZZARITI, INNOCENTI, SEVERI, SPA-

---

(1) Per la composizione della Commissione e, quindi delle Sottocommissioni, v. pag. XXVII.

TAFORA, VITTA, ZANOBINI, fissò rapidamente, con valore indicativo, i temi di studio, ripartendoli come segue fra le varie Sottocommissioni :

*Prima Sottocommissione « Problemi costituzionali » :*

- 1° - Rigidità o flessibilità della costituzione. Modo di riformare la Costituzione.
- 2° - Diritti dei cittadini in riferimento all'epoca moderna e all'assetto sociale attuale :
  - a) principio dell'eguaglianza ;
  - b) diritti di libertà (libertà personale, di professione, di lavoro, di culto e di propaganda, di stampa e di altri mezzi di diffusione delle idee, di riunione, di associazione, ecc.) ;
  - c) diritto di proprietà. Espropriazione e requisizione eventuale ;
  - d) diritti a prestazioni degli Enti pubblici (all'istruzione, all'assistenza, alla pensione, ecc.) ;
  - e) diritto di cittadinanza. Principi fondamentali sulla cittadinanza. Garanzie dei gruppi etnici minoritari.
- 3° - Funzione legislativa. Gerarchia delle fonti. Norme riservate al Parlamento. Norme demandate al governo. Decreti-legge eventuali. Norme devolute agli enti locali. Legislazione regionale (da coordinare con gli studi della III Sottocommissione). Regolamenti locali. Norme sindacali.
- 4° - Organi legislativi - Camera dei Deputati. Elettorato ed eleggibilità. Principi generali. Il sistema elettorale deferito a legge speciale. Seconda Camera? Senato? Suo mantenimento? Sua costituzione? Legislature e sessioni parlamentari. Scioglimento delle Camere. Privilegi parlamentari. Procedura parlamentare: iniziativa, votazione. Poteri della Camera alta in confronto con la Camera bassa. Poteri del Capo dello Stato: sanzione? Veto? Promulgazione? Eventuale referendum popolare.
- 5° - Funzione governativa e amministrativa - Poteri del governo in casi controversi. Costituzione delle forze armate e istituzione di uffici civili (da coordinare con gli studi della II Sottocommissione). Rapporti con la Chiesa. Rapporti con gli altri Stati: stipulazione dei trattati, esecuzione in diritto interno, diritto di guerra. Stato d'assedio per motivi politici? Amministrazione degli enti locali: principi generali (da coordinare con gli studi della III Sottocommissione) in quanto riguarda il loro funzionamento.
- 6° - Organi governativi e amministrativi - Nomina e revoca dei ministri. Posizione del Presidente del Consiglio. Responsabilità ministeriale. Responsabilità politica. Posizione dei ministri verso le Camere. Responsabilità penale. Eventuali. Giudice speciale. Responsabilità dei funzionari, civile e penale? (da coordinare con gli studi della II Sottocommissione). Principi fondamentali sulla costituzione degli enti locali, territoriali e istituzionali. Creazione, mutamenti, dissoluzione.

- 7° - Funzione giurisdizionale - Tribunali ordinari e tribunali militari. Foro amministrativo? Divieto di formare tribunali speciali. Procedura giudiziaria: oralità, pubblicità. Portata delle decisioni. Poteri di amnistia e grazia.
- 8° - Organi giurisdizionali - Nomina e garanzia dei giudici. Eventuale intervento di giudici popolari. Posizione del Pubblico Ministero. Irresponsabilità dei giudici.

*Seconda Sottocommissione « Organizzazione dello Stato »:*

- 1° - Disciplina normativa della organizzazione e del funzionamento delle Amministrazioni dello Stato (competenza del potere legislativo o del potere esecutivo):
- a) numero, costituzione e attribuzione dei Ministeri;
  - b) costituzione e modificazione dei ruoli organici del personale.
- 2° - Ammissione ai pubblici impieghi:
- a) condizioni soggettive per l'ammissione. Capacità giuridica della donna;
  - b) divieto delle singole amministrazioni di escludere con criterio insindacabile i cittadini nell'ammissione alle cariche civili e militari.
- 3° - Doveri degli impiegati:
- a) dovere di fedeltà. Formula del giuramento. Libertà di fede politica dell'impiegato.
- 4° - Diritti degli impiegati. In particolare del diritto di associazione nell'ambito della categoria impiegatizia; costituzioni di sindacati professionali degli impiegati dello Stato e delle altre pubbliche amministrazioni.
- 5° - Responsabilità dei funzionari. In particolare del limite della responsabilità penale, costituito dall'istituto della garanzia amministrativa.
- 6° - Partecipazione diretta dei cittadini alle funzioni amministrative.
- 7° - Controlli esterni della pubblica amministrazione:
- a) controllo preventivo di legittimità sugli atti del potere esecutivo;
  - b) controllo sulla erogazione di spese e sugli altri atti previsti nella legge di contabilità, aventi rilevanza finanziaria.
- 8° - Guarentigie giurisdizionali dei diritti dei cittadini verso l'autorità amministrativa. In particolare:
- a) se debba essere mantenuto in vigore il sistema della legge 20 marzo 1865 abolitrice del contenzioso amministrativo;
  - b) se debba essere mantenuta la limitazione ai poteri del giudice stabilita nell'art. 4 della legge anzidetta.
  - c) se siano da ritenersi nulle le disposizioni legislative che non ammettono contro i provvedimenti amministrativi alcun ricorso in via amministrativa o giudiziaria;
  - d) se debba essere costituzionalmente sancito l'obbligo dell'amministrazione di motivare i suoi provvedimenti.

- 9° - Organi supremi di consulenza e di controllo dello Stato. Consiglio di Stato e Corte dei Conti. Costituzione. Garanzie per la nomina dei componenti. Guarentigie per l'esercizio delle loro funzioni.

*Terza Sottocommissione « Autonomie locali » :*

- 1° - Creazione di enti locali di importanza politica e funzionale maggiore degli attuali enti territoriali.  
2° - Sistema tributario degli enti locali.

*Quarta Sottocommissione « Enti pubblici non territoriali » :*

Garanzie costituzionali della vita e della integrità patrimoniale degli enti istituzionali. Tale problema dovrà essere considerato con particolare riguardo alla ipotesi della elezione di una costituzione rigida.

\* \* \*

Ciascun argomento delle prime due Sottocommissioni fu affidato a un relatore o a un comitato di relatori, che ordinarono gli elementi per le discussioni, elaborandoli sia dal punto di vista dottrinale e storico, sia da quello del diritto comparato. Queste relazioni, per aver servito soltanto di base alle discussioni, non vengono qui pubblicate (1), ma non è difficile immaginare quanto siano state utili, non solo all'espletamento dei lavori, ma anche alla redazione delle relazioni definitive che, riportando il punto di vista delle due Sottocommissioni, figurano nel primo volume. Furono autori delle relazioni preliminari i Commissari: ASTUTI, INNOCENTI, MERLONI, MORTATI, SORRENTINO (*Diritti individuali*); AZZARITI, GUELI, SELVAGGI (*Controllo costituzionale sulle leggi e garanzia della costituzione*); CRISAFULLI, STOLFI, PICCARDI, ZANOBINI (*Organi e funzioni legislative*); ROCCO, TERRACINI, VITTA (*Organi e funzioni governative e amministrative*); AZZARITI, CALAMANDREI, GIANNINI, PIGA (*Organi e funzioni giurisdizionali*); AGO, MORELLI (*Rapporti fra diritto internazionale e diritto interno*); MATTEUCCI (*Disciplina normativa della organizzazione e del funzionamento delle Amministrazioni dello Stato*); JACCARINO (*Ammissione ai pubblici impieghi*); FRASCA (*Doveri degli impiegati*); BARBARA, GRIECO, MATTEUCCI, SEQUI, SEVERI (*Diritti degli impiegati*); ANGELUCCI, GUELI (*Responsabilità dei funzionari*); JACCARINO, TOSATO (*Partecipazione dei cittadini alle funzioni amministrative*); GIANNINI, GUELI, MATTEUCCI, MAZZOLANI, COCA (*Guarentigie giurisdizionali dei diritti dei cittadini verso l'autorità amministrativa*);

(1) Sono tuttavia raccolte in fascicoli depositati presso l'Assemblea Costituente.

FRASCA, SEVERI, TOSATO (*Organi supremi di consulenza e di controllo dello Stato*); JEMOLO (*La rappresentanza del Governo nella circoscrizione territoriale*).

Queste relazioni preliminari, aprendo le discussioni in profondità sui singoli temi, portarono la Sottocommissione competente ad approfondimenti e a risoluzioni che le relazioni definitive pubblicate nel primo volume illustrano all'Assemblea Costituente.

Per la loro redazione fu dettato un criterio d'uniformità, assolto variamente dai singoli relatori, mirante a delucidare i vari temi, sia attraverso rapidi cenni di diritto comparato, sia attraverso dettagliato resoconto delle opinioni emerse nelle discussioni, sia attraverso le risoluzioni adottate e le ragioni che le confortavano. Queste relazioni particolari meritavano un coordinamento che con il titolo « Cenni sui lavori della Sottocommissione in generale », fu compiuto dal Commissario AZZARITI, per le relazioni della prima Sottocommissione, e dal presidente PIGA, per le relazioni della seconda Sottocommissione. A questi « cenni » fanno seguito le singole esposizioni parziali redatte dai seguenti relatori: M. S. GIANNINI (*Potere costituente - Costituzione rigida o flessibile*); A. GIORDANO (*Sul sindacato di costituzionalità della legge*); R. AGO (*I rapporti internazionali dello Stato nella nuova Costituzione italiana*); C. MORTATI (*I diritti pubblici subbietivi*); L. LUZZATTO (*La dichiarazione costituzionale dei diritti derivanti dal principio di eguaglianza e di solidarietà*); L. LUZZATTO (*Minoranze etniche*); G. B. BOERI e G. B. RIZZO (*Organi e funzioni legislative*); C. VITTA (*Organi e funzioni governative e amministrative*); A. GIORDANO e A. TORRENTE (*La posizione costituzionale del potere giudiziario nella nuova Costituzione italiana*); G. MATTEUCCI (*Disciplina normativa della organizzazione e del funzionamento delle amministrazioni dello Stato - Competenza del potere legislativo o del potere esecutivo*); G. MATTEUCCI (*Ammissione ai pubblici impieghi*); C. FRASCA (*Doveri degli impiegati*); BARBARA, GRIECO, MATTEUCCI, SEGNI, SEVERI (*Diritti degli impiegati e in particolare del diritto di associazione nell'ambito delle categorie impiegatizie - Costituzione di sindacati professionali degli impiegati dello Stato o di altre pubbliche amministrazioni*); A. LUGO (*Rappresentanza del governo alla periferia*); A. DE-MARTINI (*Corte dei Conti - Consiglio di Stato*); V. GUELI e C. M. JACCARINO (*Partecipazione diretta dei cittadini alle funzioni amministrative*); L. MEDUGNO (*Controlli interni della pubblica amministrazione*); V. GUELI (*La responsabilità per gli atti dei*

*pubblici funzionari nei suoi aspetti d'importanza costituzionale*); A. ANGELUCCI (*La garanzia amministrativa*); A. D. GIANNINI, (*Guarentigie giurisdizionali dei diritti dei cittadini verso l'autorità amministrativa*).

\* \* \*

La terza Sottocommissione, a cui fu affidato il tema delle « Autonomie locali », operò, come era previsto, soprattutto da organo d'inchiesta, predisponendo un questionario (1) ampio ed esauriente, che fu distribuito in circa cinquemila esemplari a Ministri e Sottosegretari di Stato, Senatori, Consultori nazionali, uomini politici, segreterie di partito, professori universitari, studiosi ed esperti, accademie, riviste, giornali, Capi e funzionari delle amministrazioni statali e locali.

Le risposte pervenute dettero luogo a dati elaborati dallo Istituto centrale di Statistica e, indi, a relazioni dettagliate sui singoli problemi agitati: 1) opportunità o meno di un assetto federale dello Stato e quesiti connessi alla sua costituzione; 2) rapporti tra Stato ed enti locali e rispettiva distribuzione di mansioni; 3) costituzione dell'ente regione e sue attribuzioni; 4) organo di collegamento fra Stato e regione; 5) opportunità di creare consorzi di provincie e funzioni che a essi competerebbero; 6) provincia e sue funzioni; 7) funzioni e finanze comunali; 8) assunzione di servizi pubblici da parte dei comuni; 9) Struttura degli organi comunali e provinciali; 10) controlli amministrativi e giurisdizionali sui comuni e sulle provincie; 11) organizzazione amministrativa dei territori popolati da gruppi etnici minoritari.

I risultati dell'inchiesta formarono oggetto di un ampio dibattito in seno alla Sottocommissione sul quale riferisce la « Relazione della Sottocommissione per le autonomie locali » (2), redatta dal presidente JEMOLO e seguita dalle relazioni parziali, stese dai Commissari indicati nel titolo di ciascuna di esse. (A questo proposito è da avvertire, quantunque la segreteria abbia provveduto a farne attento di volta in volta il lettore, che le relazioni contrassegnate dal nome del relatore riflettono pareri e valutazioni personali dell'autore, mentre il punto di vista delle Sottocommissioni, si ritrova, appunto per il loro carattere di resoconto col-

(1) Cfr. Vol. II, pag. 64 e segg.

(2) Cfr. Vol. II, pag. 9 e segg.

lettivo, soltanto in quelle relazioni che, presupponendo la firma di tutti i componenti della Sottocommissione, si presentano anonime: i loro estensori sono tuttavia ricordati nel corso di questa introduzione).

Il materiale, che la Sottocommissione per le Autonomie locali presenta all'Assemblea Costituente, si arricchisce dei resoconti dei lavori di altre Sottocommissioni, quella per il « Problema della Regione » e quella per l'« Amministrazione locale », dipendenti dalla « Commissione per la riforma dell'Amministrazione » (1). Si tratta di Sottocommissioni che hanno operato al di fuori del Ministero per la Costituente e del tutto indipendentemente dalla « Commissione per Studi attinenti alla Riorganizzazione dello Stato » a cui sono intestati i presenti volumi; ma la materia da esse trattata, affine a quella della nostra Sottocommissione per le Autonomie locali, consigliò all'allora presidente del Consiglio, PARRI, la decisione, ora attuata, di pubblicare congiuntamente i risultati raggiunti dalle tre Sottocommissioni (2). Il secondo volume, pertanto, presenta anche un ricco materiale di studio apprestato sotto la direzione del Capo della segreteria della Commissione per la riforma dell'Amministrazione, dott. Giuseppe CATALDI, che, figurando anche tra i membri di altre nostre Sottocommissioni, aveva già acquisito presso di esse tante benemerienze per la sua infaticabilità.

\* \* \*

Il tema affidato alla quarta Sottocommissione « Enti pubblici non territoriali » si presentò di straordinaria difficoltà per la materia caotica su cui verteva. Quantunque la segreteria della Sottocommissione, diretta con abnegazione superiore a ogni elogio dalla dott. BIANCHI (3), abbia svolto un'indagine coscenziosa, non fu possibile, soprattutto per l'indolenza di gran parte delle Amministrazioni interpellate, procedere alla compilazione completa, esatta e ben documentata di un elenco degli enti non territoriali. Il lavoro della segreteria si è concluso in un elenco, di certo incompleto e manchevole, ma pur notevole, degli enti controllati dai Ministeri o dagli Alti commissariati, corredato di tutte le no-

(1) Per la composizione di questa Commissione v. *infra*, pag. xxxi

(2) Cfr. in proposito l'« avvertenza » al secondo volume.

(3) Approntò egregiamente l'inchiesta il dott. MARCOTULLIO passato poi alla segreteria della quinta Sottocommissione « Organizzazione sanitaria ».



tizie che su di essi, rispetto alle fonti d'istituzione e alle loro funzioni è stato possibile raccogliere. L'elenco avrebbe dovuto servire di base a valutazione discriminante, da parte della Sottocommissione, per determinare la natura dell'ente; ma nel procedere a una siffatta valutazione non soccorreva né la legislazione, né la dottrina, né la giurisprudenza. In queste condizioni la Sottocommissione ha tuttavia perseguito i suoi compiti, procedendo poi alla redazione di una sua relazione, dovuta al presidente PICCARDI, e ad altre relazioni parziali, che nel terzo volume della presente raccolta figurano con i nomi dei singoli autori.

L'elenco degli enti raccolti dalla segreteria, con le notizie che li riguardano, è allegato alla relazione. A questo proposito la Sottocommissione, appunto per l'incompletezza che lo caratterizza, ne aveva esclusa la pubblicazione, ma il Capo di Gabinetto del Ministro, con le precisazioni che egli ha avuto cura di premettere personalmente all'elenco stesso, ha disposto altrimenti, sospinto dalla giusta considerazione che il tentativo compiuto presenta una sua utilità e non va perduto: merita anzi di esser ripreso e perseguito per una completa sistemazione.

\* \* \*

Alla Commissione fu infine aggregata una quinta Sottocommissione per l'«Organizzazione sanitaria» (1) a partire dal 26 febbraio 1946, che sotto la guida del Presidente PEROTTI e del vice presidente CRAMAROSSA, sebbene fosse giunta ultima a completare il quadro dei lavori, vi dedicò grandissima alacrità. Fissò i suoi problemi intorno a due punti: 1) Le Costituzioni e la sanità pubblica; 2) i principî generali dell'organizzazione sanitaria. In dettaglio si propose le seguenti questioni essenziali: a) quali rapporti debbano intercorrere tra la funzione sanitaria e quella assistenziale e previdenziale; b) quali rapporti debbano esistere fra i servizi igienici in generale e quelli d'igiene del lavoro; c) quali rapporti debbano intercorrere tra gli organi dell'amministrazione sanitaria e quelli dell'organizzazione generale dello Stato e degli enti pubblici; d) quali debbono essere i limiti dell'attività pubblica e dell'attività privata nel campo dell'igiene e della sanità.

Sulla scorta di relazioni preliminari (MESSINI: « Il rapporto

---

(1) La sua composizione è riportata nell'ambito della Commissione a pag. xxix

di fiducia fra medico e malato»; DE COCCI: «Le Costituzioni e la sanità pubblica»; CATALDI: «Sulla segretezza dello stato fisico delle persone»; PAPALDO: «Organizzazione sanitaria dello Stato»; BORROMEO: «Sui limiti alla obbligatorietà a subire pratiche sanitarie». La Sottocommissione procedette alle discussioni e a formulare in forma di risoluzione i suoi pareri. Fin qui aveva agito da organo di studio, indi, iniziando attività da organo d'inchiesta, organizzò, attraverso i solerti corrispondenti del Ministero, ampî dibattiti a Milano, Bologna, Napoli, Bari, Palermo, fra gli studiosi e gli esperti dei problemi sanitari lontani dalla capitale, raccogliendo proposte e voti e sottoponendo al parere dei convenuti tanto le questioni che avevano reso pensosa la Sottocommissione, quanto le stesse risoluzioni da essa prese. I Commissari che presiedettero queste assemblee, riferendo alla Sottocommissione, hanno dato modo di prendere in considerazione i pareri, i consensi e i più rari dissensi raccolti, trasfondendo tutte le conclusioni nella relazione redatta dai Commissari CRAMAROSSA e PAPALDO.

\* \* \*

Al Ministero, mentre le Sottocommissioni procedevano nel loro lavoro, pervennero ordini del giorno, voti e proposte di enti e di cittadini miranti a dare un contributo alle soluzioni delle più varie questioni di cui esse erano investite. Tutte queste iniziative, di varia importanza e di vario valore, furono comunicate alle presidenze delle Sottocommissioni, le quali ne presero atto e, quando ne ravvisarono l'opportunità, le valorizzarono nelle loro stesse risoluzioni. Si sarebbe voluto pubblicare tutto questo materiale, ma l'immane lavoro a cui le segreterie furono sottoposte nel termine loro concesso per l'approntamento degli atti da pubblicare, non ha consentito loro di compiere in tempo l'ordinamento di un siffatto materiale per sua natura caotico e sconcertante. Tuttavia, perché nulla andasse perduto, anche le iniziative di cui qui si parla furono trasmesse, nei documenti originali, all'Assemblea Costituente.

In realtà la mole di lavoro a cui furono sottoposte le segreterie delle Sottocommissioni si può appena valutare se si considera tutto il ciclo di attività che una singola relazione prelimi-

nare, attraverso stesure, discussioni, resoconti stenografici e verbalizzazioni di sedute, ciclostilature, distribuzioni e ordinamenti, richiedeva per concretarsi in una relazione definitiva; la quale solo attraverso un nuovo ciclo pressoché analogo di lavori, si è fissato nella stampa. Mi sia lecito ringraziare tutto il personale per la sua serena operosità e soprattutto gli addetti all'ufficio copia, che più umilmente, ma non meno utilmente, hanno fatto sempre presto e bene.

Il lavoro delle Sottocommissioni, soprattutto per l'abnegazione dei presidenti e di molti Commissari di altissimo ingegno e di grandissima competenza, è un lavoro che si documenta di per sé, con evidenza, attraverso la complessità e varietà delle questioni trattate. E se, tanto le Sottocommissioni quanto le segreterie, hanno potuto procedere con alacrità, se ne deve riconoscere un merito esplicito al Capo di Gabinetto del Ministro, prof. M. S. GIANNINI, che con larghissima comprensione e umanissima sollecitudine ha provveduto al loro funzionamento.

\* \* \*

Un giudizio sul lavoro, che la Commissione per Studi attinenti alla Riorganizzazione dello Stato ha compiuto, investe necessariamente le singole parti della relazione che essa presenta e il suo complesso. Va tenuto presente dal giudicante che è mancato quel lavoro di coordinamento, che pur in principio era previsto, tra i risultati delle varie Sottocommissioni.

In realtà la Commissione non si riunì più, dopo le convocazioni iniziali che dettero l'avvio ai lavori, in seduta plenaria; e ciò perché il 30 giugno 1946, quando le Commissioni del Ministero furono disciolte, le loro Sottocommissioni avevano appena compiuto le discussioni. Le singole relazioni definitive vennero quasi tutte dopo che il Ministero aveva chiuso i battenti (non è piccolo indice, questo, della passione di cui i relatori dettero prova), sicché non fu possibile un'ulteriore elaborazione o riesame di tutto il materiale nel suo complesso da parte della Commissione. Il coordinamento fu possibile solo nell'ambito di ciascuna Sottocommissione; tuttavia, anche in questa più ristretta sede, non si poterono tenere riunioni che prendessero in considerazione le singole parti del tutto; pertanto, se il coordinamento non è mancato a opera di chi fece le relazioni riassuntive dei

lavori di ciascuna Sottocommissione, le relazioni parziali, che a esse fanno seguito, presentano sempre qualche difformità, se non di sostanza, per lo meno di stesura e d'intonazione.

Si tratta però di qualcosa di analogo a un mosaico in cui le singole tessere acquistano nell'insieme una loro armonia, sebbene prese a una a una, colpiscano per la loro differente colorazione. Si può infatti dire che, malgrado tutto, la relazione nel suo complesso si ispira a linee generali, che non furono concordate, ma che tuttavia sembrano ispirare, non solo le varie risoluzioni prese dalle singole Sottocommissioni, ma anche quelle prese da Sottocommissioni diverse.

E a proposito di risoluzioni, quantunque esse siano state spesso fissate con enunciati che arieggiano a formulazioni di articoli che non sfigurerebbero in un testo legislativo, si deve avvertire che esse non eludono quel divieto di cui si è discusso al principio di queste pagine e che tendeva a precludere alla Commissione un risultato che avesse l'aspetto di un disegno concreto e articolato di testo di legge.

In realtà ogni discussione ordinata deve pur giungere a una conclusione, che una Commissione non può raggiungere se non procedendo a una votazione; e una votazione presuppone che si sia enunciata una tesi in termini concreti. Sicché, se la Commissione votando, e quindi presciogliendo fra varie tesi, finiva per dar peso alle sue inconscie tendenze politiche, ciò era inevitabile. Infatti, per la composizione della Commissione, comprendente accanto a esponenti di partito dei puri tecnici (che tuttavia agitano i problemi con la valutazione personale della vita, delle tendenze e dei bisogni dell'ambiente che in un dato momento storico li circonda), doveva inevitabilmente accadere che le risoluzioni prese scaturissero anche da una certa valutazione politica, che si sarebbe voluto troppo teoricamente evitare.

Comunque sia, sembra si possa affermare che nelle risoluzioni della Commissione, come nella valutazione dei singoli problemi, risulti di gran lunga prevalente la valutazione tecnica su quella politica delle questioni. Pertanto, se non altro, si potrà riconoscere alla Commissione il merito di aver raggiunto quello scopo che il ministro NENNI, inaugurando i lavori, sintetizzava efficacemente:

« Un'assemblea (Costituente) come quella che si riunirà in Italia sarà certamente dominata da passioni politiche, che

qualche volta potranno oscurare la nozione dei problemi tecnici, e sarà necessario che essa trovi a sua disposizione una mole di materiale tale che sia richiamata a questa esigenza, che è contemporanea a un'esigenza politica: tener conto dei problemi tecnici e dei problemi costituzionali ».

RODOLFO AMBROSINO

УВЕЩАНИЕ

Родство Актиниды

ПРОСЬБА

ПРОСЬБА

ПРОСЬБА

ПРОСЬБА

ПРОСЬБА

ПРОСЬБА

ПРОСЬБА

ПРОСЬБА

ПРОСЬБА

ПРОСЬБА

MINISTERO PER LA COSTITUENTE

COMMISSIONE PER STUDI ATTINENTI  
ALLA RIORGANIZZAZIONE DELLO STATO (1)

*Presidente :*

FORTI Ugo, prof. ord. Università di Napoli

*Segretario Generale :*

AMBROSINO Rodolfo, prof. inc. Università di Roma (2)

*Commissari :* (3)

*Prima Sottocommissione :* « PROBLEMI COSTITUZIONALI »

BOERI G. Battista on. avvocato, Presidente della Sottocommissione (Azionista) ; AGO Roberto, prof. ord. università ; ASTUTI Guido, prof. ord. università (Liberale) ; AZZARITI Gaetano, Pres. sez. C. Cass., Capo uff. legislativo Ministero Grazia, e Giustizia ; CALAMANDREI Piero, prof. ord. università (Azionista) ; CRISAFULLI Vezio, prof. ord. università (Comunista) ; GALANTI Romolo,

(1) Furono addetti alla segreteria generale i dott. Gian Guido FOSSA e Mario BATTAGLINI ; alla segreteria della prima Sottocommissione, i dott. Aldo GRAZI, Ranieri PANZIERI e Luigi TEDESCO ; alla segreteria della seconda Sottocommissione, i dott. Francesco VERGHETTI e Gesualdo D'ERICO ; alla segreteria della 3<sup>a</sup> Sottocommissione i dott. Giacomo PERTICONE e Alfonso CASANOVA ; alla segreteria della 4<sup>a</sup> Sottocommissione i dott. Maria BIANCHI-CICCODICOLA e Vincenzo ALTAVILLA ; alla segreteria della 5<sup>a</sup> Sottocommissione i dott. Adamo MARCOTULLIO e Piero BELLANOVA.

(2) Assunse la carica il 10 dicembre 1945, in sostituzione del magistrato dott. Raimondo JANNITTI PIROMALLO, dimissionario.

(3) Non sono ripetuti nell'ambito di tutte le Sottocommissioni quantunque ne facessero parte, i nomi del presidente e del segretario generale della Commissione, del Capo di Gabinetto del Ministro per la Costituente, prof. M. S. GIANNINI, e del Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero per la Costituente, dott. Mariano SPATAFORA.

I Commissari nominati su designazione di un partito recano l'indicazione del partito medesimo ; gli altri furono nominati direttamente dal Ministero. I Commissari che cessarono dall'incarico hanno il nome seguito dalla data di cessazione.

Consigliere della Corte dei Conti; GIANNINI Massimo Severo, prof. ord. università (Socialista); JEMOLO Arturo Carlo prof. ord. università; LUZZATTO Lucio, avvocato (Socialista); MERLONI Raffaele, avvocato (Socialista); MORTATI Costantino, prof. ord. università (Dem. Crist.); MORELLI Gaetano, prof. ord. università; ORREI Ernesto, prof. lib. doc. università (Democr. Lavoro); PICCARDI Leopoldo, Consigliere di Stato, già Ministro di Stato; PIGA Emanuele, Presid. Sez. Corte di Cassazione; RIZZO G. Battista, prof. lib. doc. università, già Sottosegretario di Stato (Liberale); ROCCO Ferdinando, Consigliere di Stato; SELVAGGI Giovanni, avvocato; SEVERI Leonardo, Consigliere di Stato; SORRENTINO Antonio, Consigliere di Stato, Capo ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri; SPATAFORA Mariano, Consigliere della Corte dei Conti, Capo dell'ufficio legislativo del Ministero per la Costituente; STOLFI Mario, prof. ord. università (Democr. Lavoro); TERRACINI Umberto, avvocato (Comunista); VITTA Cino, prof. ord. università; ZANOBINI Guido, prof. ord. università; *Membro aggiunto con mansioni di studio*: CARCATERRA Antonio, prof. inc. università, magistrato; TORRENTE Andrea, magistrato.

*Seconda Sottocommissione*: « ORGANIZZAZIONE DELLO STATO

PIGA Emanuele, Pres. Sez. Corte Cassazione, Presidente della Sottocommissione; AGRÒ Francesco, avvocato dello Stato; ANGELUCCI Annibale, avvocato (Democr. Lavoro); BARBARA Tolstoj, I. Proc. del Registro (socialista); FRASCA Carlo, prof. lib. doc. università, Cons. Corte dei Conti; GIANNINI A. Donato, prof. ord. università; GRIECO Ruggero, dott. in giurisprudenza (Comunista); GUELI Vincenzo, prof. inc. università (Liberale); JACCARINO Carlo M., prof. ord. università; MARRONI Cesare, direttore capo divisione Ministero del Tesoro; MATTEUCCI Giuseppe, avvocato dello Stato; MAZZOLANI Ulderico, on., avvocato (Azionista); MEDUGNO Luigi, Pres. Sez. Corte dei Conti (Azionista); PAONE Mario, avvocato (Comunista); SCOCA Salvatore, prof. inc. università, Avv. dello Stato (Democr. Crist.); SEQUI Carlo, dott. in giurisprudenza (Liberale); SEVERI Leonardo, Consigliere di Stato; TOSATO Egidio, prof. ord. università (Democr. Crist.); *Membri aggiunti con mansioni di studio*: D'ANIELLO Mario, magistrato; DE MARTINI Angelo, magistrato; GIORDANO Alessandro, magistrato; LUGO Andrea, magistrato.



*Terza Sottocommissione* : « AUTONOMIE LOCALI »

JEMOLO Arturo Carlo, prof. ord. università, Presidente della Sottocommissione; ANDREOLI Giorgio, dott. in giurisprudenza, Assessore del comune di Roma; BOZZI Togo, avvocato (Democr. Lavoro); CASSANDRO Giovanni, prof. lib. doc. università (Liberale); DONATI Antigono, prof. università (Democr. Lavoro); DONATI Manlio, avvocato (Comunista); FUSCHINI Giuseppe, avvocato (Democr. Crist.); GATTA Enrico, Sost. Proc. Gen. di Corte d'Appello; GILARDONI Piero, avvocato (Azionista); INNOCENTI Silvio, Consigliere di Stato; MALINVERNO Renato, Consigliere di Stato; MOFFA Giuseppe, prof. università, Consigliere Corte dei Conti; NUTI Enzo, dott. in giurisprudenza (Socialista); OLIVETTI Adriano, ingegnere, industriale (Socialista); PICCIONI Attilio, avvocato (Democr. Crist.); REALE Egidio, on., dott. in giurisprudenza (Azionista); STORONI Emilio, on., avvocato (Liberale); TURCHI Giulio, dott. in giurisprudenza, Assessore comunale (Comunista); VICEDOMINI Francesco, Prefetto; VITTA Cino, prof. ord. università; ZUCCARINI Oliviero, pubblicitista; *Membro aggiunto con mansioni di studio*: MOSILLO Claudio, magistrato (cessato 12 aprile 1946).

*Quarta Sottocommissione* : « ENTI PUBBLICI NON TERRITORIALI »

PICCARDI Leopoldo, Consigliere di Stato, Presidente della Sottocommissione; AGRÒ Francesco, Avvocato dello Stato; ANGELETTI Luigi, dott. in giurisprudenza (Socialista); DE GREGORIO Alfredo, prof. ord. università (Democr. Lavoro); DUCCESCHI Piero, Cons. Corte dei Conti; FANFANI Amintore, prof. università (Democr. Crist.); GRÀ Carlo, dott. in giurisprudenza, funzionario dello Stato; MULAS Tullio, avvocato (Liberale); PEPE Luigi, magistrato (Comunista); PETROCCHI Carlo, Cons. di Stato; SORRENTINO Antonio, Cons. di Stato, Capo dell'ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri; VETRANO Gaetano, Cons. di Stato; *Membro aggiunto con mansioni di studio*: CATALDI Giuseppe, avvocato V. Referendario alla Corte dei Conti.

*Quinta Sottocommissione* : « ORGANIZZAZIONE SANITARIA »

PERROTTI Nicola, Alto Comm. Agg.to per l'Igiene e la Sanità, Presidente della Sottocommissione; BORROMEO Giovanni, prof.

lib. doc. università, medico ospedaliero; BORRUSO Gaetano, prof.  
lib. doc. università, medico ospedaliero; CATALDI Giuseppe, ay-  
cato, V. Referendario alla Corte dei Conti; CANAPERIA Alberto,  
Ispett. Gen. di Sanità; CRAMAROSSA Saladino, prof. lib. doc.  
università, Dirett. Uff. d'Igiene di Roma; DE COCCI Danilo,  
prof. inc. università, avvocato; LAPPONI Lorenzo, Dirett. Servizi  
Sanitari della C. R. I.; MESSINI Mariano, prof. ord. università,  
Dirett. Istituto di Medicina del Lavoro; PAPALDO Nino, prof.  
ib. doc. università, Consigliere di Stato; PAZZINI Adalberto, prof.  
inc. università, Dirett. Istituto di Storia della Medicina; *Mem-  
bri aggiunti con mansioni di studio*: DE SIMONE Giacinto, avvocato.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
COMMISSIONE PER LA RIFORMA  
DELL'AMMINISTRAZIONE (1)

---

*Presidente:*

Prof. Avv. Ugo FORTI - Ordinario di Diritto Amministrativo  
nella Università di Napoli.

*Commissari:*

Dott. Gaetano AZZARITI, Primo Presidente di Corte di Appello; Avv. Giovanni BARBERIO, Sostituto Avvocato Generale dello Stato; Prof. Avv. Temistocle BOGIANCHINO, Avvocato in Roma; Prof. Avv. Piero CALAMANDREI, Ordinario di Diritto processuale civile della Università di Firenze; Prof. Avv. Vezio CRISAFULLI, Ordinario di Diritto pubblico; Prof. Avv. Ottavio DEL RE, Libero Docente nella Università di Napoli; Dott. Giuseppe FAGIOLARI, Presidente di Sezione del Consiglio di Stato; Avv. Giuseppe FUSCHINI, Avvocato in Roma; Dott. Silvio INNOCENTI, Consigliere di Stato, Prof. Avv. Carlo Maria JACCARINO, Ordinario di istituzioni di diritto pubblico nella Università di Napoli; Prof. Avv. Carlo Arturo JEMOLO, Ordinario di Diritto Ecclesiastico nella Università di Roma; Prof. Dott. Michele LA TORRE, Consigliere di Stato; Avv. Giuseppe LATOUR, Sostituto Avvocato Generale dello Stato; Dott. Renato MALINVERNO, Presidente di Sezione del Consiglio di Stato; Dott. Carlo MANNO, Prefetto; Dott. Raffaele MONTAGNA, Presidente di Sezione del Consiglio di Stato; Avv. Luigi MEDUGNO, Presidente di Sezione della Corte dei Conti; Prof. Dott. Antonio PAPALDO, Consigliere di Stato; Prof. Avv. Enrico PARESCE, Libero Docente presso

---

(1) Su questa Commissione, non dipendente dal Ministero per la Costituente, cfr. introduzione, pag. XX, e l'«avvertenza» al secondo volume.

l'Università di Messina; Avv. Leopoldo PICCARDI, Consigliere di Stato; Dott. Emanuele PIGA, Presidente di Sezione della Corte di Cassazione; Prof. Avv. Giovanni Battista RIZZO, Libero Docente di diritto costituzionale; Avv. Giovanni SELVAGGI, Avvocato in Roma; Dott. Leonardo SEVERI, Consigliere di Stato; Avv. Antonio Sorrentino Consigliere di Stato; Avv. Francesco VICEDOMINI, Prefetto; Prof. Avv. Guido ZANOBINI, Ordinario di Diritto amministrativo della Università di Roma.

*Capo della Segreteria*: Dott. Giuseppe CATALDI.

*Sottocommissione per il « Problema della Regione »*:

*Presidente*: Prof. Avv. Carlo Arturo IEMOLO.

*Segretario*: Dott. Claudio MOSILLO.

*Sottocommissione per la « Amministrazione locale »*:

*Presidente*: Dott. Giuseppe FAGIOLARI.

*Segretario*: Dott. Giuseppe RENATO.