

CAMERA DEI DEPUTATI N. 461

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei Deputati BAVARO, VICENTINI, AVANZINI

Annunziata il 1° aprile 1949

Parificazione della Consulta Nazionale
ad una legislatura del Parlamento Nazionale

ONOREVOLI COLLEGHI! — Per la definitiva sistemazione giuridica del periodo iniziale della ricostruzione del nostro Paese dopo il crollo del 1943, vi è una grave lacuna che è necessario colmare: è quella della necessaria definizione giuridica e politica della Consulta Nazionale e della definitiva sistemazione e del definitivo doveroso riconoscimento di essa nella stoffa del Parlamento italiano.

La Camera dei Deputati, pubblicando testé il pregevole volume sulla Consulta Nazionale, giustamente permetteva alla pubblicazione stessa — a guisa di prefazione — le parole seguenti:

« La Consulta Nazionale, pur non essendo « elettiva, è stata tuttavia la prima Assemblea « democratica del Paese dopo tanti anni di carenza del Parlamento. Per questa memoriale circostanza, e per il contributo dato alla « legislazione italiana nell'eccezionale periodo della ricostruzione, essa ha titolo ad essere compresa nella serie delle Assemblee « italiane di cui il Segretariato generale della « Camera ha sempre provveduto ad illustrare « l'attività ».

Nulla di più esatto.

È noto come nacque la Consulta Nazionale. L'esempio dato dalla Francia con l'istituzione dell'*Assemblée consultiva provvisoria* era pre-

sente allo spirito di tutti quando essa fu costituita. Ma il decreto legislativo luogotenenziale 5 aprile 1945, n. 146, istitutivo della Consulta Nazionale, e il successivo 30 aprile 1945, n. 168, sulla composizione di essa, avevano avuto una preparazione e, diremmo, una gestazione non breve, che aveva reso evidente la necessità, per la rinascenza democrazia, di un organo legislativo efficiente. Già nel programma del primo Ministero Bonomi — come giustamente ricorda la recente pubblicazione della Camera — si accennava all'intendimento del Governo — emanazione dei Comitati di Liberazione Nazionale — di ridar vita, in contatto coi Comitati di Liberazione, ad un sia pur ristretto corpo consultivo, simbolo del Parlamento, al quale periodicamente fare la esposizione del lavoro compiuto.

Nell'ottobre del 1944 il Comitato toscano di liberazione nazionale aveva preso l'iniziativa di un progetto per la formazione di una Consulta Nazionale politica, costituita da rappresentanti dei Comitati regionali di liberazione, e con funzione consultiva, ma con pareri facoltativi e obbligatori da parte del Governo e con funzioni non solo di controllo sul Governo, ma — si proponeva — altresì con diritto di iniziativa legislativa e di interpellanza, in modo da esercitare una sostanziale

funzione di Parlamento in quel turbinoso periodo di avviamento alla ripresa della vita politica democratica del paese.

Il 21 dicembre 1944 il Consiglio dei Ministri del secondo Gabinetto Bonomi prendeva in esame la creazione dell'Organo consultivo e dava incarico ai Ministri Togliatti, De Gasperi, Brosio e Ruini di presentare la proposta concreta per la creazione di tale organo, « allo scopo di permettere l'espressione diretta delle forze vive del paese e per fare collaborare all'azione del governo tutte le espressioni e tutte le competenze ».

Il Comitato dei Ministri come avanti costituito presentava il progetto del decreto istitutivo della Consulta il 28 marzo 1945, decreto che portò la data del 15 aprile 1945, n. 146, che venne poscia integrato con le norme successive e con quelle relative alla composizione della Consulta (decreto legislativo luogotenenziale 30 aprile 1945, n. 168; decreto legislativo luogotenenziale 12 luglio 1945, n. 422, e decreto legislativo luogotenenziale 31 agosto 1945, n. 517).

E mentre il decreto legislativo luogotenenziale 5 aprile 1945, n. 146, istitutivo della Consulta Nazionale, prevedeva la ripartizione dei consultori nelle tre grandi categorie:

- 1° dei maggiori partiti politici;
- 2° degli ex parlamentari antifascisti;
- 3° delle organizzazioni sindacali culturali e dei combattenti e reduci,

il decreto successivo del 30 aprile 1945, n. 168, ne determinava i criteri di appartenenza.

La Consulta Nazionale così costituita ebbe in definitiva 430 membri, e, per quanto nominati dal Governo, i consultori vennero preventivamente *designati* dalle seguenti organizzazioni rappresentanti la totalità qualificata del paese: partiti politici del Comitato di Liberazione Nazionale: partito democratico cristiano, partito socialista italiano, partito liberale, partito comunista italiano, partito d'azione, partito democratico del lavoro; partiti estranei al C. L. N.: partito democratico italiano, concentrazione nazionale democratica liberale; organizzazioni sindacali: Confederazione Generale Italiana del Lavoro; Confederazione Generale Italiana degli Agricoltori; Confederazione Generale Italiana del Commercio; Aziende del Credito e dell'Assicurazione; Aziende dei Trasporti; Associazione fra le Società per Azioni; Associazione dei Coltivatori Diretti; Associazioni Cooperative; Associazioni di Artigiani; Organizzazioni di Piccoli Imprenditori; Associazioni Lavoratori Liberi; Associazione Nazionale Combattenti; Associazione Nazionale Mutilati

e Invalidi di guerra; Associazione Nazionale Partigiani d'Italia; rappresentanti della cultura e delle libere professioni: degli avvocati, degli ingegneri e degli architetti, dei sanitari, dei professori; rappresentanti dei tecnici di aziende: industriali, agrari; ex parlamentari antifascisti: ex deputati della 27^a Legislatura dichiarati decaduti dal fascismo (aventiniani) e oppositori nell'aula; senatori antifascisti; ex membri del Governo costituitosi dopo la liberazione di Roma; alti commissari; dirigenti del C.L.N.A.I.; Presidenti della Camera e del Senato che coprirono tale carica dopo la liberazione di Roma; Presidenti del Consiglio dei Ministri prima del 28 ottobre 1922.

Sarebbe difficile ipotizzare un quadro più completo delle categorie rappresentabili. Non occorre fare i nomi dei designati. Le personalità politiche italiane non responsabili del disastro nazionale e su cui si fondava la speranza di rinascita del paese furono tutte presenti alla Consulta, e di essa fecero parte i primi due Presidenti della Repubblica: Enrico De Nicola e Luigi Einaudi. E assai giustamente, inaugurandone i lavori, il Presidente del Consiglio dell'epoca, onorevole Ferruccio Parri, il 25 settembre 1945 disse:

« Vedo tra voi i rappresentanti dell'antico Parlamento dei tempi liberi, ai quali esprimo un saluto deferente e particolarmente vivo perché essi rappresentano il ponte di collegamento tra i tempi nuovi e le nuove necessità e le migliori tradizioni del passato, che non intendiamo rinnegare, e che da queste stesse mura ci parlano il loro sereno ed augusto linguaggio.

« Vedo tra voi gli anziani della lotta clandestina ed i giovani dell'insurrezione, rappresentanti gli uni e gli altri di quella Italia della libertà e del coraggio che sacrificandosi e combattendo ha permesso che oggi qui ci si possa riunire, e permetterà al Paese di riprendere il suo posto di libera nazione nel mondo civile.

« Voi, come noi, non siete stati formalmente eletti dal popolo, e siete qui accanto a noi, per assolvere al vostro compito che è quello di aiutarci a preparare l'Assemblea che, eletta dal popolo, potrà legalmente statuire del nostro destino e dei nostri istituti.

« Ma voi avete il diritto morale e il diritto storico di rappresentare in questa fase di transizione il popolo italiano, aiutandoci a guidarlo sulla via della ricostruzione, come avete il dovere di saperne interpretare tutte le aspirazioni e tutte le necessità ».

E i lavori che la Consulta Nazionale, in Assemblea plenaria e nelle dieci Commissioni,

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

svolse dal settembre 1945 al maggio 1946 furono notevolissimi e di larga portata in ogni campo: sia nel campo dei pareri *obbligatori* (bilanci e rendiconti consuntivi, imposte, leggi elettorali) sia nel campo dei pareri *facoltativi*, nelle quaranta sedute dell'Assemblea plenaria e nelle 151 sedute di Commissioni, in materia di politica estera, di politica interna, di politica finanziaria e nella discussione di ben 185 schemi di provvedimenti legislativi che culminarono nei due schemi di provvedimenti fondamentali per la ricostruzione politica del paese e che vennero discussi in assemblea plenaria: la legge elettorale per l'Assemblea Costituente e le norme integrative della Costituente medesima, e quella sul *referendum* istituzionale.

Come in assemblea plenaria la Consulta aveva discusso durante otto sedute (12-27 gennaio 1946), con piena coscienza della gravità dell'ora, sulle dichiarazioni del Presidente del Consiglio onorevole De Gasperi, i problemi delle relazioni internazionali e della pace, così, con uguale competenza e coscienza del grave compito, discusse ed approvò in Assemblea plenaria il progetto di legge elettorale dell'Assemblea Costituente (11-23 febbraio 1946) e poscia l'altro di singolare importanza per il *referendum* sulla forma istituzionale dello Stato (4-11 marzo 1946).

La relazione per la discussione di tale strumento di consultazione democratica, discussione che fu alta e serena, stesa dal Presidente e Relatore della Commissione speciale, onorevole Vittorio Emanuele Orlando, iniziava con le seguenti osservazioni:

« Collegli Consultori, l'atto che vi si presenta perché esprimiate su di esso il vostro giudizio ha una solennità formale cui si può attribuire la qualificazione di storica, malgrado l'abuso che di questa parola si è fatto. Si tratta di un momento decisivo per la vita costituzionale dell'Italia poiché tende a chiudere un periodo di gravi incertezze e di instabilità degli ordinamenti. Sono questi venuti determinandosi sotto l'influenza di situazioni di fatto e quindi in una maniera alla quale non solo non corrisponde una organizzazione di poteri pubblici secondo norme prestabilite, ma gli elementi da cui in fatto derivano non sono fra loro collegati armonicamente, ma possono dar luogo a contrasti la cui risoluzione può solo avvenire egualmente in via di fatto, mancando una prestabilita distinzione di competenze.

« Non è questa l'ora di soffermarsi su rimpianti, su recriminazioni, su accuse o difese, e in genere di esprimere giudizi intorno agli

« eventi attraverso i quali sono determinate « quelle situazioni di fatto cui si è dianzi accennato.

« Non è già che si contesti la gravità storica e giuridica degli eventi stessi, ma gli è che la vostra Commissione intende riconoscere in via pregiudiziale che, in questo momento, quel che sommariamente importa, « per un vitale interesse del paese, è che si « chiuda l'attuale periodo di provvisorietà e « se ne inizi un altro normale e definitivo ».

Tale periodo « normale e definitivo » della ricostruzione giuridica e politica dell'Italia dopo il disastro, la Consulta Nazionale preparò e realizzò con grande competenza e con pieno senso di responsabilità democratica, e ridette all'Italia, dopo 22 anni di assenza, la prova e l'esempio concreto della possibilità immediata del funzionamento utile ed autorevole di un libero Parlamento.

È per ciò stesso necessario, più che opportuno, collocare al suo giusto posto nella storia del Parlamento italiano la Consulta Nazionale, e come i Governi Bonomi, Parri, De Gasperi, che attingono al C. L. N. la loro ragione d'essere sono restati e restano giustamente inclusi nei Governi regolari dello Stato italiano dopo la liberazione di Roma, così la Consulta Nazionale non può non essere annoverata come la prima Assemblea Parlamentare Nazionale dopo la liberazione, che ebbe ed espletò funzioni politiche e legislative di singolare rilievo e di importanza storica.

Ciò del resto fu riconosciuto, per implicito ma espressamente, nella legge elettorale della Camera dei Deputati, votata dall'Assemblea Costituente, e nella stessa Costituzione della Repubblica.

La prima, infatti, all'articolo 93 eccettuò dalle esclusioni della eleggibilità per le cause di cui ai numeri 1, 2, 3, 4, 5 e 8 « coloro i quali, avendo ricoperto le cariche e gli uffici ivi previsti (gerarchi e fascisti) prima del 3 gennaio 1925, abbiano poi fatto parte della Consulta Nazionale o dell'Assemblea Costituente ». E la Costituzione al capoverso secondo della terza norma transitoria e finale include fra i senatori di diritto « i membri del disciolto Senato che hanno fatto parte della Consulta Nazionale ». Ciò ribadiva attraverso norme legislative e costituzionali la verità che, iniziando i lavori della Consulta, aveva rilevato il Presidente della Consulta onorevole Carlo Sforza quando aveva rilevato l'indiscutibile carattere antifascista e democratico della Consulta, « prima Assemblea parlamentare della rinnovata Italia democratica » e aveva affermato giustamente:

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

« Con tutte le tendenze viventi a fronte alta
« nel Paese e rappresentate nel suo seno, la
« Consulta sarà provvidenziale come ponte
« verso la Costituente ».

E continuando il suo discorso inaugurale quale Presidente della Consulta, l'onorevole Sforza giustamente aveva ancora osservato:

« La Consulta Nazionale è la prima Assem-
« blea libera italiana dopo il lungo servaggio
« fascista.

« È quindi naturale che, dopo le finte una-
« nimità di quel periodo vedute diverse siano
« apparse in questa discussione.

« Ma è dovere di chi è stato eletto a presie-
« dervi di affermare solennemente di fronte
« al mondo che, sicuro di rappresentare il
« pensiero di quarantaquattro milioni di ita-
« liani, questa Assemblea sarà unanimemente
« concorde con il Governo quando esso affier-
« merà:

« 1°) che una pace punitiva sarebbe in-
« giusta verso l'Italia che coi suoi partigiani,
« con la sua Marina, la sua Aviazione e
« l'Esercito nelle rinnovate sue divisioni, ha
« combattuto valorosamente le forze nazi-fa-
« sciste;

« 2°) che una tale pace sarebbe nociva
« per lo stabilimento di una sicura vita demo-
« cratica in quell'Europa organizzata che è la
« mèta suprema di tutti gli alleati.

« La Consulta ha condannato unanime i na-
« zionalismi che rovinarono l'Europa, ma è
« stata anche unanime nel ritenere che il solo
« modo di eliminare per sempre quei veleni
« è di trattare equamente e generosamente i
« popoli che hanno mostrato di meritarlo.

« In verità, così pensando, l'Italia più an-
« cora che a se stessa, pensa alla pace e al-
« l'avvenire dell'Europa libera ».

Osservazioni e propositi questi che il tem-
po va realizzando; e dell'edificio politico che le
contiene e le inquadrerà, la Consulta — biso-
gna riconoscere — pose le fondamenta sicure.

Per tali ragioni, onorevoli colleghi, il rico-
noscimento della Consulta nazionale come una
legislatura del libero Parlamento italiano è
una necessità della ricostruzione storica e giu-
ridica del nostro Paese dopo la tragica crisi
che il Paese ha superato, e a tale scopo pre-
sentiamo alla vostra approvazione la presente
proposta di legge:

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

La Consulta nazionale è parificata a tutti
gli effetti di legge ad una legislatura del Par-
lamento nazionale.

ART. 2.

I membri della Consulta nazionale per tale
legislatura sono parificati ad ogni effetto ai
membri della Camera dei Deputati e ne con-
servano gli stessi diritti.

ART. 3.

La Segreteria della Camera dei Deputati
funziona come Segreteria della Consulta na-
zionale, conserva gli atti della Consulta, gli
elenchi dei Consultori nazionali ed ogni altro
documento relativo alla Consulta nazionale e
rilascia qualsiasi documento o attestazione re-
lativa alla stessa.

ART. 4.

È abrogata ogni altra disposizione in con-
trasto con la legge presente.