

**ASSEMBLEA COSTITUENTE**  
**COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE**  
**ADUNANZA PLENARIA**  
**3.**

**RESOCONTO SOMMARIO**  
**DELLA SEDUTA DI MERCOLEDÌ 24 LUGLIO 1946**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **RUINI**

**INDICE**

**Per una pubblicazione giornalistica**

LUSSU – PRESIDENTE – COVELLI.

**Sui lavori della Commissione**

PRESIDENTE – TOSATO – COLITTO – GRASSI – FANFANI – MARCHESI – MASTROJANNI – NOBILE – DE VITA – ZUCCARINI – LUSSU – AMBROSINI – MORTATI – TARGETTI – CONTI – GHIDINI – TERRACINI – LA ROCCA – VANONI – BULLONI – MANCINI – FINOCCHIARO APRILE – PICCIONI – LUCIFERO – BORDON – DI VITTORIO – FABBRI.

**La seduta comincia alle 9.**

**Per una pubblicazione giornalistica.**

LUSSU esprime il proprio rincrescimento per l'editoriale del giornale *Il Popolo* di questa mattina dal titolo «Autonomia e riforme» che, a suo avviso, sarebbe stato compilato da un membro della Commissione, presente alla discussione di ieri, e si rammarica dell'affermazione in esso contenuta che le autonomie regionali porterebbero allo smembramento del Paese. Protesta, in quanto nessuno ha fatto affermazioni di tal genere.

Lamenta inoltre l'affermazione che i marxisti sono per l'accentramento e i non marxisti per le autonomie, affermazione che, mentre porta la questione sul terreno della lotta politica, è falsa, in quanto in Europa esistono migliaia di socialisti marxisti che sono federalisti: in Austria, ad esempio, da Otto Bauer ai giovani partigiani; in Svizzera ed anche in Italia, dove moltissimi socialisti marxisti sono federali-

sti e autonomisti.

È sorpreso per il modo strano e fazioso con cui la questione è stata enunciata ed osserva che, impostando in questo modo i problemi, non è possibile arrivare a conclusioni serene.

Rileva infine che l'articolo in parola contiene un'altra inesattezza là dove afferma esser compito delle Sottocommissioni determinati problemi, mentre su questa ripartizione si deve ancora deliberare.

PRESIDENTE dà atto all'onorevole Lussu della protesta ed osserva d'altronde che non è possibile portare in seno alla Commissione le opinioni di stampa. Così facendo, si corre il rischio di appesantire ed inasprire i lavori, che invece devono svolgersi in un ambiente di assoluta rapidità e serenità. Nell'occasione raccomanda a tutti i membri della Commissione di agire come individui e non come appartenenti a partiti politici, allo scopo di dare ai lavori della Commissione la necessaria fluidità.

COVELLI, come membro del partito democristiano, desidera dare atto all'onorevole Lussu della sua protesta, osservando che l'articolo – che è firmato – non è stato compilato da nessun membro della Commissione. Riconosce che l'articolo contiene delle inesattezze là dove tratta della distribuzione delle materie fra le varie Sottocommissioni.

### **Sui lavori della Commissione.**

PRESIDENTE ricorda che la Commissione deve ora occuparsi della distribuzione dei vari argomenti fra le Sottocommissioni.

TOSATO dà lettura del seguente schema dei temi che potrebbero essere discussi dalle singole Sottocommissioni, avvertendo che qualche argomento potrà essere soppresso e qualche altro trasferito da una Sottocommissione all'altra.

Secondo il suo punto di vista, la ripartizione potrebbe essere così determinata:

La prima Sottocommissione potrebbe occuparsi dei seguenti argomenti:

1. – Gli elementi costitutivi dello Stato:

a) il popolo (principi costituzionali sulla cittadinanza; diritto allo stato di cittadino; estradizione);

b) il territorio (determinazione e principi costituzionali in ordine al territorio);

c) l'ordinamento giuridico (rapporti dell'ordinamento interno con altri ordinamenti giuridici: in particolare dei rapporti con l'ordinamento internazionale e con lo ordinamento concordatario con la Chiesa Cattolica).

2. – Personalità, giuridica dello Stato. Denominazione e segni distintivi. .

3. – Personalità giuridica degli individui e principio di uguaglianza.

4. – Le libertà civili:

a) inviolabilità della persona considerata nella sua esistenza e nelle sue proprietà fisiche (diritto all'esistenza, libertà dagli arresti, pene crudeli, pena di morte,

ecc.);

b) diritti connessi alla inviolabilità della persona (libertà del domicilio, libertà di soggiorno, di emigrazione, ecc.).

5. – c) libertà di pensiero nella varietà delle manifestazioni (stampa, radio, ecc.);

d) libertà culturali (diritto ad una formazione culturale, libertà nell'insegnamento, per insegnanti e alunni, ecc.).

6. – e) libertà religiosa;

7. – f) libertà famigliari (diritto di costituire una famiglia, di reggerla, ecc.).

8. – g) libertà di associazione:

a) diritto di riunione;

b) diritto di associazione. In particolare:

α) le associazioni (e le fondazioni religiose);

β) le associazioni professionali;

γ) le associazioni politiche.

Il problema delle associazioni professionali potrebbe anche trovar posto nella terza Sottocommissione, e quello delle associazioni politiche nella seconda.

Per ragioni di connessione passa a trattare della competenza della terza Sottocommissione, che potrebbe essere determinata così:

9. – Le libertà economiche:

a) libertà di iniziativa e limiti.

10. – b) α) diritto al lavoro;

β) diritti del lavoratore.

11. – c) diritto alla proprietà e diritto di proprietà.

12. – d) assistenza, previdenza, assicurazioni.

Passando a considerare la competenza della seconda Sottocommissione, la determina come segue:

13. – Le libertà politiche:

a) il principio della sovranità popolare, e i diritti politici, attivi e passivi;

b) il popolo come organo di suprema decisione politica (*referendum*, iniziativa popolare);

c) il popolo come corpo elettorale (principi costituzionali in ordine alla rappresentanza politica, ecc.).

14. – La struttura dello Stato democratico:

La Regione:

a) determinazione;

b) poteri;

c) organizzazione;

d) rapporti:

α) con le Province e i Comuni;

β) con lo Stato.

15. – L'organizzazione dello Stato democratico:

A) Il potere legislativo:

1°) Organi:

- a) la 1<sup>a</sup> Camera;
  - b) la 2<sup>a</sup> Camera;
  - c) il Capo dello Stato;
  - d) il popolo.
16. – 2°) Rapporti fra gli organi del potere legislativo;  
 3°) Le funzioni e principii costituzionali in ordine al procedimento legislativo.
17. – La legislazione delegata e la legislazione d'urgenza.
18. – B) Il potere esecutivo:
- 1°) Organi:
    - a) il Capo dello Stato;
    - b) il Governo.
  - 2°) Le attribuzioni del potere esecutivo:
    - a) in generale.
19. – b) in particolare:
  - α) trattati internazionali;
  - β) dichiarazione di guerra.
20. – Y) amnistia.
21. – δ) bilancio e i controlli.
22. – ε) i regolamenti.
23. – 3°) Principii costituzionali dell'ordinamento amministrativo:
  - a) Ministeri (creazione, modificazione, soppressione).
24. – b) La burocrazia. Responsabilità dei pubblici funzionari.
  - c) Uffici elettivi; azione popolare.
25. – C) Il potere giudiziario: principii costituzionali in ordine alla organizzazione del potere giudiziario e all'esercizio della funzione giurisdizionale.
26. – D) Il potere costituente. Procedimento di revisione della Costituzione.
27. – Le garanzie della Costituzione. Il Tribunale costituzionale.
- COLITTO espone uno schema più sintetico, così formulato:

### *Preambolo*

#### I. – Principi generali:

- 1°) Proclamazione dei diritti di libertà dei cittadini nei confronti dello Stato.
- 2°) Proclamazione del diritto di eguaglianza.
- 3°) Enunciazione dei doveri dei singoli verso lo Stato.

#### II. – Norme fondamentali relative all'ordinamento strutturale dello Stato:

##### *Sezione 1<sup>a</sup>. – Struttura dello Stato al centro.*

- i°) Parlamento.
- 2°) Formazione delle leggi.
- 3°) Capo dello Stato.
- 4°) Capo del Governo e Governo.
- 5°) Garanzie.

*Sezione 2<sup>a</sup>.* – Struttura dello Stato alla periferia ed autonomie locali.

III. – Linee direttive dell'azione economica e sociale dello Stato.

- 1°) in relazione alla famiglia;
- 2°) in relazione alla scuola;
- 3°) in relazione all'opinione pubblica;
- 4°) in relazione alla materia del lavoro;
- 5°) in relazione alla proprietà.

GRASSI rileva che lo schema proposto dall'onorevole Tosato costituisce una indicazione sommaria per un corso di diritto costituzionale, mentre, a suo avviso, compito della Commissione è quello di fissare dei principî basilari per la formazione di uno Statuto seguendo delle idee nucleari che dovranno servire di base per l'ordinamento giuridico, sociale ed economico dello Stato. Nella elaborazione dei singoli punti ciascun membro della Commissione porterà il risultato dei suoi studi e l'orientamento della sua scuola, e dalla discussione emergeranno dei concetti che dovranno essere fissati in grandi linee e cioè: dichiarazione di diritti, nella quale entrano tutte le libertà, come affermazione generica: struttura generale dello Stato (unitaria o decentrata); in caso di decentramento, affermazione dei limiti del decentramento stesso. Questa dovrebbe essere materia della prima Sottocommissione, lasciando tutti gli altri argomenti alle leggi speciali.

La seconda Sottocommissione dovrebbe considerare la struttura dello Stato e la sua organizzazione positiva e non teorica, in quanto non si tratta di fare la dottrina dello Stato. Occorre vedere quale dovrà essere positivamente la concezione italiana dello Stato e quindi considerare gli organi sovrani dello Stato, quali il Parlamento, il Governo, ecc.

La terza Sottocommissione dovrebbe esaminare i diritti e i doveri nel campo economico-sociale.

Si tratta, in sostanza, di deliberare le linee fondamentali attraverso cui si deve dividere il lavoro e poi passare effettivamente alla sua attuazione.

FANFANI non crede che il punto di vista dell'onorevole Grassi sia discorde da quello dell'onorevole Tosato, il quale evidentemente non ha inteso preparare una traccia di Costituzione, ma solo indicare che, se i temi da lui elencati dovessero essere affrontati, la loro ripartizione fra le varie sottocommissioni dovrebbe essere fatta secondo il suo suggerimento. Un punto di divergenza potrebbe sussistere circa la famiglia e la scuola; altro punto di divergenza è quello relativo alle autonomie locali. Comunque, si tratta di una traccia più teorica che concreta; di una esposizione della divisione della materia.

MARCHESI crede che la traccia presentata dal collega Tosato investa l'autorità e la competenza dell'Assemblea legislativa assai più che quella di una Assemblea costituente, la quale deve determinare i principî fondamentali sui quali dovrà innalzarsi il nuovo edificio legislativo. Così il tema della libertà di insegnamento potrebbe portare molto in lungo il dissenso e la discussione; ma il problema della scuola è un problema che riguarda essenzialmente, se non esclusivamente, l'Assemblea legislativa.

Libertà è una parola piena di insidie e di minacce più di quanto non sia mai stata. Si può in una nuova Carta costituzionale affermare il principio, che la scuola sia aperta al pubblico; si può per ciò che riguarda i diritti dei lavoratori, dire che ogni cittadino ha diritto alla istruzione secondo la capacità e il profitto che esso dimostra: e questo è un punto su cui tutti possono concordare; ma la discordia insorge quando si voglia determinare con concretezza quale debba essere il principio generale che deve regolare la scuola e che cosa si debba intendere per libertà di insegnamento.

Se non si vuole prolungare all'infinito questa discussione, che dovrebbe in ogni caso svolgersi in Assemblea plenaria, e che spetterebbe all'Assemblea legislativa definire, si debbono limitare i principî generali a quel tanto che può far parte di una Costituzione.

MASTROJANNI non condivide l'opinione dell'onorevole Marchesi, che debba riservarsi all'Assemblea legislativa la decisione relativa alla scuola, perché la questione dello insegnamento è una questione essenziale, sulla quale la Costituzione deve portare almeno una enunciazione di carattere generale e di principio che dia all'Assemblea legislativa l'orientamento per le leggi che essa dovrà formare. La Costituzione dovrà in ogni caso dare una enunciazione di principio relativa alla religione; precisare, insomma, se l'insegnamento dev'essere laico o non laico.

TOSATO precisa che egli ha inteso dare soltanto un'indicazione di possibili temi, preoccupandosi soprattutto dell'assegnazione di questi alle varie sottocommissioni, ma riconosce che taluni temi dovranno essere trattati, mentre altri potranno non esserlo. Concorda con l'onorevole Mastrojanni; molti dei temi da lui indicati potranno dar luogo all'inclusione anche di una parola sola. La Costituzione deve contenere soltanto i principî costituzionali, non le applicazioni che saranno oggetto di legislazione ordinaria. Ma in questo momento in cui si tratta di distribuire la materia fra le varie Sottocommissioni, ha ritenuto opportuna una indicazione piuttosto dettagliata.

FANFANI ha ascoltato attentamente i vari punti di vista esposti circa lo schema Tosato e crede che l'accordo sia molto più prossimo a raggiungersi di quanto inizialmente sembrava. In fondo lo schema Tosato non è che un elenco di articoli che probabilmente ogni Costituzione moderna dovrebbe contenere. Così la Costituzione russa del 1936 contiene ben distinti articoli per moltissimi di questi argomenti. Lo schema Tosato può aver dato all'onorevole Grassi l'impressione di uno schema di corso di diritto costituzionale; ma ciascuna Sottocommissione, attendendo a determinare gli articoli della Costituzione, dovrà condensare in questi dei principî, appunto, di diritto costituzionale in una sintesi che l'onorevole Colitto ha ristretto ai soli titoli della Costituzione, mentre l'onorevole Tosato l'ha fatta in forma più ampia.

NOBILE crede erroneo il voler fissare i compiti delle Sottocommissioni, prima ancora di avere discusse e decise alcune questioni di carattere generale. Si rischia in tal modo di avere dalle Sottocommissioni degli schemi di articoli non armonizzati l'uno con l'altro.

DE VITA concorda con l'onorevole Nobile, dichiarandosi in genere favorevole alle enunciazioni generiche e non specifiche. Vorrebbe che, facendosi l'attribuzione dei vari temi alle diverse Sottocommissioni, si dessero nel contempo delle indicazioni generiche.

PRESIDENTE comunica che l'onorevole Dossetti gli ha rimesso un nuovo schema, sul quale crede si potrebbe realizzare l'accordo. La ripartizione da lui proposta, e che è stata accolta dall'onorevole Terracini, è la seguente. Prima Sottocommissione: diritti e doveri dei cittadini (tranne gli economici); Seconda Sottocommissione: organizzazione costituzionale dello Stato; Terza Sottocommissione: diritti e doveri nel campo economico e sociale.

Altri due principî sarebbero questi: 1°) ogni Sottocommissione, d'accordo con la Presidenza, preciserà più analiticamente l'ambito della propria competenza e ne proporrà il piano alla Commissione plenaria; 2°) la ripartizione non vieta che certi problemi, su iniziativa della Sottocommissione o della Presidenza, vengano poi portati alla Commissione.

Mette ai voti questa proposta.

(È approvata).

Ricorda quindi che si deve decidere a quale Sottocommissione si deve deferire la questione delle autonomie nella struttura dello Stato. Taluni desiderano che sia deferita alla prima, perché sembra loro che si tratti di un argomento generale di ordine pregiudiziale; altri alla seconda, perché credono che il tema sia connesso a quello della organizzazione statale.

ZUCCARINI, poiché il problema delle autonomie dovrà essere esaminato e dato lo schema di argomenti approvato, crede che la seconda Commissione, dovendo affrontare la questione della struttura dello Stato, debba anche occuparsi del problema delle autonomie che è un problema squisitamente strutturale, quasi basilare della nuova Costituzione. I principî generali sono principî generali, mentre la struttura è qualche cosa di sostanziale. Pertanto propone di deferire il problema delle autonomie alla seconda Commissione, senza pretendere di farne un argomento secondario, perché altrimenti già si stabilirebbe quale dovrebbe essere la struttura dello Stato.

Non pensa che le varie Sottocommissioni debbano lavorare contemporaneamente. È necessario che siano prima orientate almeno sui principî di tutta la Costituzione che si intende formulare, e sarebbe erroneo voler concludere troppo rapidamente, mentre sembra che si sia preoccupati di finire presto. Se v'è un lavoro che deve essere compiuto molto ponderatamente e cautamente, è proprio quello della preparazione della nuova Costituzione dello Stato.

LUSSU ritiene che il problema delle autonomie debba essere deferito alla seconda Sottocommissione, che esaminerà l'organizzazione funzionale dello Stato.

Ha l'impressione che ieri non sia stato interamente chiarito il problema. I principî fondamentali debbono essere elaborati dai relatori delle tre Commissioni, in modo che nella relazione generale si abbia un piano direttivo di tutto il lavoro che

affronteranno le Sottocommissioni. Ciò gli sembra indispensabile, perché altrimenti non si può compiere alcun lavoro. Così, se non si vogliono le autonomie, non si possono determinare diritti e doveri dei cittadini che sono propri di un regime autonomistico. Né si può parlare di diritti e doveri nel campo economico e sociale, se non è precisata la questione fondamentale della organizzazione. Richiama l'attenzione su questo punto, affinché non si faccia un lavoro a vuoto. Il lavoro delle tre Sottocommissioni è solo preparatorio, e non presuppone lo studio di tutti i problemi di diritto pubblico, ma presuppone un chiarimento in modo che i Relatori delle tre Sottocommissioni possano esporre alcuni principî, dopo di che l'Assemblea deciderà sull'adozione o meno degli stessi.

PRESIDENTE crede che ieri, anche votando la proposta Dossetti, l'Assemblea abbia inteso che le discussioni delle Sottocommissioni e della Commissione si sarebbero intrecciate ed alternate. La Commissione, cioè, si sarebbe riunita tutte le volte che lo ritenesse necessario durante i lavori delle Sottocommissioni.

LUSSU precisa che si tratta di decidere se, prima che le tre Sottocommissioni inizino il loro lavoro, non si debba affrontare con scambi di vedute la prima questione fondamentale, cioè i principî direttivi che dovranno poi guidare i lavori delle tre Sottocommissioni. Se si afferma questo principio, il lavoro dovrà procedere in un modo; altrimenti procederà in modo diverso. Ieri non si è presa questa decisione, mentre oggi è stato chiarito il problema. Dopo una discussione generale, i Relatori delle Sottocommissioni potranno esporre con maggiore competenza i loro punti di vista e quindi con la certezza di arrivare ad una conclusione. Non è possibile compiere un qualsiasi lavoro se esso non è preceduto dalla discussione dei principî generali.

PRESIDENTE fa notare che la proposta dell'onorevole Lussu presuppone che le Sottocommissioni vengano formate e nominino ciascuna un Relatore. Ma prima di ciò occorre determinare il tema assegnato a ciascuna di esse, e particolarmente a quale Sottocommissione debba essere riservato l'argomento delle autonomie.

AMBROSINI, poiché concettualmente il problema delle autonomie rientra fra quelli relativi alla organizzazione dello Stato, pensa non esservi dubbio che esso debba essere assegnato alla seconda Commissione. Si tratta infatti di decidere sulle sfere di attribuzioni proprie dello Stato, della regione e degli enti locali, e non dei diritti e dei doveri dei cittadini.

MORTATI concorda. La prima Sottocommissione ha il compito specifico di determinare i classici diritti di libertà. Anche i diritti delle autonomie locali sono diritti di libertà, ma è in essi prevalente la funzione organizzativa, onde la Sottocommissione più competente rimane la seconda. Anche i diritti politici dei cittadini rientrano fra i diritti individuali di libertà, ma per ragioni organiche taluni di essi, e precisamente quelli relativi all'elettorato attivo e passivo, devono essere attribuiti alla seconda Sottocommissione. Dato che tale Sottocommissione dovrà indubbiamente svolgere il lavoro più gravoso, si potrà stabilire che essa sia composta da un numero di membri superiore a quello delle altre due, in modo da rendere ad essa più agevole la suddivisione dei principali problemi fra più sezioni.

TARGETTI propone di abbinare la questione della assegnazione degli argomenti alle tre Sottocommissioni a quella della loro composizione numerica.

Concorda sul punto che le autonomie locali debbano essere esaminate dalla seconda Sottocommissione, alla quale rimane affidato un compito di maggiore portata pratica, in confronto alle funzioni, pure importantissime, ma prevalentemente di dottrina, riservate alla prima e alla terza Sottocommissione.

CONTI ritiene che il problema delle autonomie debba essere preliminarmente trattato dalla Commissione in seduta plenaria, dato che le deliberazioni di massima su tale argomento avranno una notevole influenza sulla elaborazione di tutto il progetto di Costituzione. Una volta risolte le questioni di principio circa le autonomie, tanto la prima che la seconda Sottocommissione potranno procedere speditamente nel loro lavoro.

Propone pertanto che venga innanzitutto nominata una Sottocommissione speciale per riferire sul problema delle autonomie alla Commissione in seduta plenaria.

GHIDINI, poiché trattasi di una questione pregiudiziale e di principio, ritiene che debba essere discussa dalla prima Sottocommissione. Essere cittadini dello Stato implica determinati doveri e diritti; essere cittadini dello Stato e contemporaneamente della regione implica altri doveri e altri diritti. Aggiungasi che la seconda Sottocommissione è già molto gravata di lavoro. Se dovrà occuparsi anche delle autonomie, necessariamente il numero dei suoi componenti dovrà essere molto grande, ed egli diffida delle assemblee numerose, perché in esse il senso di responsabilità è minore e si finisce col lavorare meno.

Ritiene pertanto che l'argomento delle autonomie debba essere affidato alla prima Sottocommissione, la quale designerà una apposita giunta; a meno che non si riprenda in considerazione la proposta di una quarta Sottocommissione.

ZUCCARINI si richiama a quello che ha detto l'onorevole Mortati.

È un problema complesso, che rientra nell'ordine dei principî da affermare nella Costituzione e da attuare successivamente nella struttura dello Stato.

Quando si sarà conclusa la prima parte del lavoro, in certo senso si sarà dato l'indirizzo a tutto il lavoro.

Tra i vari diritti di libertà da affrontare è anche quello di associazione, ed al diritto di associazione si associa il diritto di autonomia; onde trova accettabile l'idea di una Commissione intermedia che studi il problema delle autonomie come l'ha proposta l'onorevole Conti; ma questo dovrebbe precedere ogni altro lavoro. Il lavoro delle Sottocommissioni deve essere unitario, onde la necessità di decidere prima sui problemi di libertà. I lavori delle altre Commissioni potranno venire successivamente.

Non crede che la Commissione debba suddividersi in troppe Sottocommissioni; si potranno formare dei comitati ristrettissimi di studio, ma solo affinché portino via via i risultati dei loro studi alla Commissione.

Non vorrebbe che si riducessero le funzioni della Commissione plenaria ai lavori di tre o quattro Sottocommissioni molto ridotte. Occorre che la Commissione

funzioni in pieno o segua via via il lavoro delle Sottocommissioni, per cui il lavoro di queste non debba essere presentato alla Commissione alla sua conclusione, ma durante il suo svolgimento, così che essa possa portarvi il suo contributo.

Non crede quindi che nella composizione delle Sottocommissioni si debbano stabilire dei numeri fissi; né che tutte le Sottocommissioni debbano essere paritetiche.

È d'avviso che il problema delle autonomie rientri, in linea generale, nel lavoro della prima Sottocommissione ed, in linea particolare, in quello della seconda; perché non si può trattare il problema delle autonomie come struttura senza avere stabilito il principio fondamentale.

TERRACINI osserva che si stanno ricercando i motivi logici, razionali della distinzione, e sussiste forse anche la preoccupazione di ciascuno di poter essere presente nella Commissione in cui si discutono i punti fondamentali. Questa è la ragione per la quale si contende su temi che sono pregiudiziali, ma che potrebbero benissimo essere discussi sia nell'una che nell'altra Sottocommissione. Poiché, nonostante la decisione presa ieri, non sarà facile a ciascuno di assistere anche alle sedute di una Sottocommissione di cui non fa parte, sorge in tal caso quella preoccupazione. Pensa che questa difficoltà si possa superare in maniera semplice, che si ricollega alla proposta Conti. Nel progetto di regolamento interno presentato dall'onorevole Dossetti, l'articolo 6 dice che l'Ufficio di Presidenza può, in qualsiasi momento, indire riunioni plenarie per la trattazione in comune di singoli punti. E allora si potrebbe decidere che immediatamente dopo la precisazione dei compiti delle Sottocommissioni e delle materie, si farà senza altro una prima riunione comune, per discutere questi punti generali. Non crede sia il caso di nominare una quarta Sottocommissione e propone di nominare una Commissione di relazione di tre o cinque membri che riferisca domani alla Commissione plenaria.

LA ROCCA si associa a quanto ha detto l'onorevole Terracini. Poiché la questione delle autonomie, dal punto di vista generale, può rientrare nella sfera della prima Sottocommissione, e dal punto di vista della struttura dello Stato apparterebbe alla sfera della seconda, si potrebbero scegliere membri della prima Sottocommissione, dopo affermati determinati principî, e membri della seconda, dopo studiata la struttura dello Stato, e discutere insieme la questione delle autonomie.

VANONI crede che si abbia la preoccupazione che, quando un tema è assegnato ad una Sottocommissione, esso non possa più essere oggetto di discussione di carattere generale. Ritiene che il lavoro della Commissione debba fondarsi su una serie di lavori analitici compiuti dalle singole sottocommissioni, e di sintesi parziali da farsi nella Commissione plenaria, di volta in volta. È un continuo intersecarsi di lavori delle Sottocommissioni e della Commissione plenaria.

Per il problema delle autonomie si richiama a quanta è stato esposto per sostenere che esso debba essere assegnato alla seconda Sottocommissione. Aggiunge che vi è anche la necessità di carattere funzionale che questo argomento sia trattato preventivamente in una fase di analisi; quindi studio preparatorio da parte dei membri della seconda Sottocommissione. A questa saranno assegnati quei colleghi

che si sentiranno più preparati sui problemi di struttura dello Stato, mentre alla prima andranno quelli più preparati spiritualmente e tecnicamente alla discussione dei grandi argomenti dei diritti fondamentali dell'uomo e della libertà.

Quando il lavoro preparatorio delle Sottocommissioni e tutti gli elementi tecnici, che hanno attinenza all'applicazione del criterio autonomistico ed all'ordinamento d'uno Stato concreto, quale dovrà essere lo Stato italiano, saranno pronti, allora ci saranno tutti gli elementi per una utile discussione di carattere generale su questo argomento.

Se si procedesse ora ad una discussione troppo rapida sul problema delle autonomie, al massimo si giungerebbe a questa conclusione: che il principio autonomistico venga introdotto nell'ordinamento statutario italiano. Ma sull'estensione che debba avere l'autonomia, sul suo tipo, sui rapporti in cui l'autonomia si inserisce nella struttura dello Stato, su tutto questo non si sarebbe in condizioni, in questa discussione generale, di dare una qualsiasi indicazione.

Il sistema di lavoro proposto dai membri democristiani, e questa mattina maggiormente concretato con la proposta Tosato, muove appunto dal criterio fondamentale, che si vuole applicare non soltanto al problema delle autonomie, ma a tutti gli altri problemi, che debba farsi un'analisi dei problemi stessi, preparandone tutti gli elementi tecnici, per poi passare alla discussione generale.

Soltanto così si potrà fare lavoro proficuo.

BULLONI osserva che il problema delle autonomie è particolarmente delicato, perché la materia incide profondamente nella struttura dello Stato, e perché su di esso si manifesteranno dissensi e contrasti, per i quali opererà certamente la difficoltà pratica di realizzazione.

Di queste autonomie dovranno stabilirsi la natura, i limiti e l'estensione.

Aderisce quindi alla proposta Conti, che la questione sia per lo meno deliberata in sede plenaria dalla Commissione, prima che la materia specifica venga assegnata alla seconda Sottocommissione, la quale condurrà i suoi lavori in armonia all'indirizzo generale stabilito dall'Assemblea plenaria.

LUSSU dichiara che considera logica la proposta Conti, perché la questione delle autonomie investe tutti gli altri problemi, del Parlamento, del potere esecutivo ecc. Ma quello che si è detto per l'autonomia egli intende dirlo per tutti gli altri principî.

GRASSI, circa l'assegnazione della questione delle autonomie ad una Sottocommissione, sulla quale l'onorevole Terracini ha detto di non considerarla di grande importanza perché, più che una questione di ordine teorico, è una questione di ordine pratico, intesa a conseguire meglio l'organicità dei lavori, osserva che occorre mettersi d'accordo sul problema affacciato dagli onorevoli Lussu, Conti ed altri perché è fondamentale e preliminare: come concepiamo lo Stato? Accentrato o decentrato? E qual è la misura del decentramento? Questo problema preliminare si riflette su tutti gli altri.

Crede che si potrebbe seguire la procedura stabilita dal Regolamento della Camera per il lavoro attraverso gli Uffici. Ogni Sottocommissione dovrebbe nominare

il Relatore, i tre Relatori si dovrebbero riunire, e uno di loro riferirebbe alla Commissione plenaria entro un congruo termine, perché non si tratta certo di una questione che si possa risolvere in un giorno.

MANCINI osserva che la discussione, breve ma intensa, ha dimostrato che il problema delle autonomie è fondamentale e che, dal punto di vista razionale, investe tutti i problemi, sia quelli della prima Commissione, che quelli della seconda, ed anche della terza; anzi specialmente della terza. Ma, dal punto di vista strutturale, osso investe essenzialmente i lavori della seconda Sottocommissione, perché si riferisce al modo in cui è concepito lo Stato dal punto di vista istituzionale. Stato centralizzato o decentralizzato? Ecco il problema.

La seconda Sottocommissione non può procedere, se non si risolve questo primo problema. Crede quindi che la proposta Conti, temperata dalla proposta Terracini, potrebbe essere accolta.

Non è invece favorevole alla proposta Grassi, perché essa complicherebbe il problema e prolungherebbe i lavori.

CONTI crede di poter aderire alla proposta iniziale del collega Terracini, che ha posto la questione con grande chiarezza, dicendo che le Sottocommissioni possono iniziare i loro lavori e che la presidenza può, ad ogni momento, convocare la Commissione plenaria per sottoporle gli argomenti che siano già stati trattati dalle singole Commissioni.

Aderisce pure al concetto dell'onorevole Terracini, che gli sembra praticissimo, di attribuire alla prima o alla seconda Sottocommissione la questione delle autonomie, e di formare una Commissione di relazione la quale debba portare entro un breve termine le sue conclusioni alla Commissione plenaria; questa emetterà il suo voto; e allora la Sottocommissione incaricata della formazione del testo riguardante la struttura dello Stato terrà conto della deliberazione presa.

Conclude col proporre che si attribuisca la questione delle autonomie alla prima o alla seconda Sottocommissione e che la Commissione di relazione riferisca entro dieci giorni intorno alle sue proposte.

PRESIDENTE comunica che gli onorevoli Conti e Terracini hanno concordato il seguente ordine del giorno:

«La Commissione procede alla nomina di un Comitato di sette membri che, nel termine di una settimana, riferisca alla Commissione in seduta plenaria sul tema dell'autonomia, considerato come fondamentale per lo sviluppo sistematico dei lavori delle varie Sottocommissioni».

FINOCCHIARO APRILE, per dichiarazione di voto, avverte che ha l'impressione che, votando la proposta Conti-Terracini, si affermi già quale debba essere il tipo di Stato che si preferisce. Vi sono forme di Stato per cui parlare di autonomia sarebbe una cosa completamente superflua: se si parla di autonomia, già si fa una affermazione, nel senso che si ammette l'autonomia. La Sottocommissione deciderà sulle forme, sui mezzi da adottare; ma il criterio

fondamentale deve esser fissato dalla Commissione.

Perciò voterà contro.

PICCIONI voterà pure contro la proposta, in quanto ritiene che la nomina di un Comitato speciale per l'esame del problema autonomistico costituisca una complicazione, poiché esso, o si ferma a considerare semplicemente la questione del principio dell'autonomia da tener presente nella formulazione definitiva della nuova Costituzione, o entra nel vivo della problema, cioè traduce il principio in quelle forme strutturali che involgono tutta la sostanza della nuova Costituzione. A parte la composizione del Comitato, che non può riprodurre evidentemente la composizione della Commissione, non crede che esso possa nel giro di sei o sette giorni affrontare il problema nella sua integralità. Se si fermerà soltanto all'esame del principio autonomistico, si avrà una valutazione, una considerazione manchevole, poiché il principio si deve tradurre poi in istituti concreti e non se ne può valutare l'importanza se non alla stregua della forme concrete da introdurre nella nuova organizzazione dello Stato.

Se si deve procedere al lavoro concreto per dare corpo e vita alla nuova Costituzione, non capisce perché ciascuna Sottocommissione, nel suo ambito, non possa considerare il principio autonomistico per la sua traduzione in forme concrete, lasciando poi al momento opportuno, quando i lavori delle Sottocommissioni verranno esaminati dalla Commissione in seduta plenaria, di tradurre anche questo principio in una forma più concreta e più specifica di quella che possa essere data dalle Sottocommissioni. La Sottocommissione per la struttura dello Stato sarà quella che dovrà cimentarsi col principio autonomistico nella sua effettiva traduzione, nelle forme organizzative dello Stato. Si è osservato che anche la prima Sottocommissione può imbattersi nel problema autonomistico. Nulla di male, se anche la prima Sottocommissione, trovando che nella formulazione dei diritti di libertà rientra anche in qualche modo il concetto autonomistico, lo consideri pure. Così faccia la terza Sottocommissione per quanto si riferisce ai diritti economici e ai diritti sociali.

Quando questo lavoro da angoli visuali diversi sia stato condotto in una maniera concreta e positiva, la discussione risolutiva in assemblea plenaria potrà giungere ad una conclusione più ragionata. Ma affrontare preventivamente il problema autonomistico, che è un problema che involge in un certo modo tutte le forme nuove del nuovo Stato, sarebbe un errore, che determinerebbe un perditempo e una complicazione, perché questo Comitato non potrebbe dare fondo a tutti gli aspetti concreti del problema.

Ritiene quindi che si debba rimandare la questione alle Sottocommissioni.

LUCIFERO dichiara che le osservazioni dell'onorevole Finocchiaro Aprile e dell'onorevole Piccioni lo hanno disorientato, perché egli ha compreso la proposta Terracini-Conti in un modo completamente diverso. Questa Commissione evidentemente non può prendere delle decisioni; non può che preparare un canovaccio su cui discutere; ed egli crede che questo lavoro sarà sempre utile, in quanto la Commissione e le Sottocommissioni potranno sempre avvalersene, perché su questa

traccia si potrà trovare una linea che possa indirizzare nelle discussioni successive, in cui l'argomento riaffiorerà continuamente. Crede quindi che il pensiero dei proponenti fosse molto più modesto e contemporaneamente molto più pratico.

LUSSU voterà a favore di questa proposta. Pensa che l'onorevole Finocchiaro Aprile, volando contro, voglia affermare il suo principio federalistico, e gli fa osservare che, parlando di autonomia, questa si deve intendere in termine generico e cioè comprensivo di tutto. Voterà a favore, dunque, malgrado l'interpretazione data alla proposta dagli onorevoli Finocchiaro Aprile e Piccioni. All'obiezione secondo cui sette giorni, per una pura dichiarazione di principio, sarebbero troppi, ma, per un esame approfondito, non sarebbero sufficienti, obietta che tutti dovrebbero aver inteso di affrontare la questione di principio, perché altrimenti occorrerebbero tre mesi di lavori.

BORDON osserva come sia emerso che questo è un problema importantissimo, che interessa tutte le Sottocommissioni, le quali potrebbero esserne investite. Non vede, in tali condizioni, perché si debba formare una quarta Commissione e dichiara di votare contro.

PRESIDENTE mette ai voti la proposta Conti e Terracini.

*(Non è approvata).*

Pone ai voti l'assegnazione del tema delle autonomie alla prima Sottocommissione.

*(Non è approvata).*

Pone ai voti l'assegnazione del tema alla seconda Sottocommissione.

*(È approvata).*

Ricorda che resta sempre alla Presidenza ed alle Sottocommissioni, d'accordo con la Presidenza, la facoltà di convocare l'Assemblea plenaria quando lo si riterrà opportuno.

Pone quindi in discussione il problema della distribuzione numerica dei membri della Commissione alle Sottocommissioni.

TARGETTI propone che la seconda Sottocommissione sia composta di 39 membri.

PRESIDENTE propone di assegnare 18 membri alla prima, 38 alla seconda e 18 alla terza.

Pone ai voti questa proposta.

*(È approvata).*

Circa l'assegnazione delle persone alle varie Sottocommissioni, ricorda che è stato accennato al diritto che dovrebbe riconoscersi a ciascuno di manifestare la propria preferenza.

LUCIFERO, visto che le deliberazioni definitive spettano all'Assemblea Costituente, crede preferibile tenere presenti le competenze specifiche dei singoli membri e propone che ognuno segnali all'Ufficio di Presidenza la Commissione alla

quale egli ritiene di portare un maggiore contributo sul terreno pratico. Se anche le Sottocommissioni non riprodurranno esattamente le proporzioni dei partiti politici nell'Assemblea, non crede che sia il caso di preoccuparsene, appunto perché la decisione finale spetterà poi alla Costituente.

PRESIDENTE ricorda che, in ogni caso, ogni membro di una Sottocommissione potrà partecipare ai lavori di un'altra per particolari problemi sui quali crede di poter portare un suo contributo.

VANONI osserva che, se esiste un problema giuridico, esiste anche un problema di equilibrio politico, onde propone che, come si è fatto per la formazione della Commissione, i singoli gruppi possano dare delle indicazioni sulla assegnazione dei propri membri alle varie Sottocommissioni. I gruppi, che conoscono le competenze tecniche dei vari loro membri, potranno tenere presenti anche questi elementi, in modo che l'equilibrio politico sia realizzato nel migliore dei modi.

DI VITTORIO concorda con la proposta Vanoni, e crede che si potrebbe sospendere la seduta per alcuni minuti, affinché i componenti i vari gruppi facenti parte della Commissione si possano mettere d'accordo sulle designazioni.

FABBRI trova che la domanda di assegnazione alle Commissioni dev'essere individuale. Ciascuno dei gruppi si può riunire per conto proprio mettendosi d'accordo con i singoli componenti del gruppo stesso, in maniera che la Presidenza abbia una somma di domande individuali e che ciascuno possa esprimere il proprio punto di vista. Poiché nella Presidenza sono rappresentati tutti i gruppi, per le eventuali inconciliabilità fra le richieste individuali, concordate in seno ad ogni singolo gruppo, e la esigenza della ripartizione numerica, si può demandare la decisione all'Ufficio di Presidenza.

*(La seduta, sospesa alle 11.15, è ripresa alle 11.50).*

PRESIDENTE comunica che gli sono pervenuti i nominativi suggeriti dei gruppi democristiano, socialista, comunista, uomo qualunque, democrazia italiana, democrazia del lavoro, repubblicani e azionisti. Il numero dei membri da destinare alle Sottocommissioni è di 16 per la prima Sottocommissione, 34 per la seconda e 15 per la terza. Si aggiungeranno per ogni Sottocommissione il Vicepresidente che la presiederà ed il Segretario. I gruppi hanno proposto che si rimetta all'Ufficio di Presidenza di completare la formazione delle Sottocommissioni, consultando anche gli assenti. Mette ai voti la proposta.

*(È approvata).*

## **La seduta termina alle 12.50.**

*Erano presenti:* Ambrosini, Amendola, Basso, Bocconi, Bordon, Bozzi, Bullo-  
ni, Canevari, Cappi, Cevolotto, Codacci Pisanelli, Colitto, Conti, Corsanego, De  
Michele, Di Vittorio, Dominedò, Dossetti, Fabbri, Fanfani, Federici Maria, Finoc-  
chiaro Aprile, Fuschini, Ghidini, Giua, Grassi, Grieco, Iotti Leonilde, Lami Starnu-

ti, La Pira, La Rocca, Lombardi Ivan Matteo, Lucifero, Lussu, Mancini, Mannironi, Marchesi, Marinaro, Mastrojanni, Merlin Lina, Merlin, Moro, Mortati, Nobile, Noce Teresa, Penna Ottavia, Perassi, Pertini, Pesenti, Piccioni, Rossi, Ruini, Simonini, Targetti, Taviani, Terracini, Togliatti, Togni, Tosato, Tupini, Vanoni, Zuccarini.

*Erano assenti:* Caristia, Castiglia, De Vita, Leone, Maffi, Paratore, Ponti, Porzio, Rapelli, Ravagnan.

*In congedo:* Calamandrei, Einaudi.