

**ASSEMBLEA COSTITUENTE**  
**COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE**  
**SECONDA SOTTOCOMMISSIONE**  
**1.**

**RESOCONTO SOMMARIO**  
**DELLA SEDUTA DI VENERDÌ 26 LUGLIO 1946**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **TERRACINI**

**INDICE**

**Sull'ordine dei lavori**

PRESIDENTE – AMBROSINI – BORDON – MORTATI – CODACCI PISANELLI – LUSSU – PERASSI – NOBILE – CAPPI – PICCIONI – GRIECO – LA ROCCA – CONTI – FABBRI – TOSATO – MANNIRONI – FUSCHINI.

**La seduta comincia alle 10.20.**

**Sull'ordine dei lavori.**

PRESIDENTE ricorda che nella decisione presa in via di massima dalla Commissione plenaria, i temi che questa Sottocommissione dovrà trattare sono stati indicati con sufficiente approssimazione, ma devono ora essere maggiormente specificati, per poter procedere o alla loro delibazione iniziale o alla determinazione del numero delle sezioni da costituire per una più proficua suddivisione del lavoro.

Quella decisione di massima indica i problemi della struttura dello Stato specificandoli in quattro divisioni principali: Parlamento, Capo dello Stato, Governo, ed Organi di garanzia, intesi questi in senso abbastanza largo. Poi è stato affidato alla seconda Sottocommissione anche il problema dell'autonomia che, come è già stato rilevato con larga giustificazione, è il tema pregiudiziale ad ogni altro.

Propone pertanto di affrontare il problema dell'autonomia, tenendolo per ora distaccato dai quattro temi specifici suddetti.

Dopo che si sarà chiarito il problema dell'autonomia, si potrà vedere in qual modo procedere del lavoro sui singoli temi.

Si potrebbe anche pensare di passare subito alla formazione delle sezioni nomi-

nando un relatore sopra ogni tema, ma in tal caso le quattro sezioni dovrebbero provvisoriamente sospendere l'inizio dei propri lavori, in attesa che il tema della autonomia sia portato alle prime conclusioni.

AMBROSINI osserva che lo schema proposto dal Presidente è molto semplice. Indubbiamente il problema dell'autonomia investe tutte le questioni istituzionali ed è opportuno trattarlo pregiudizialmente, anche senza arrivare a decisioni.

BORDON è pure d'accordo che si debba procedere innanzitutto all'esame del problema delle autonomie perché pregiudiziale. I lavori sugli altri argomenti potranno proficuamente svolgersi soltanto dopo che si sarà raggiunto un orientamento sulla questione della autonomia.

MORTATI trova opportuno che la Commissione si suddivida anzitutto in sezioni, che il Presidente propone nel numero di quattro e che potrebbero essere anche cinque.

Il problema dell'autonomia è così complesso ed investe talmente tutta la struttura dello Stato, che una sua trattazione isolata non gioverebbe alla chiarificazione. Ogni sezione potrebbe esaminare il problema dal punto di vista dei problemi di sua competenza, in modo che dalla riunione dei risultati delle Sezioni si possa ricavare un giudizio più esatto.

Per la stessa ragione per cui in seduta plenaria si è escluso di procedere ad una discussione preliminare sull'autonomia, crede che la stessa esclusione debba farsi nella Sottocommissione.

Per la suddivisione interna del lavoro, propone che si abbiano cinque sezioni: 1<sup>a</sup>) per il problema dell'autonomia; 2<sup>a</sup>) per quello degli organi del potere costituente e legislativo, ed è forse opportuno avvicinare i due temi; 3<sup>a</sup>) per la funzione legislativa e costituente, in modo da separare in un esame distinto gli organi e le funzioni; 4<sup>a</sup>) per gli organi e le funzioni amministrative; 5<sup>a</sup>) per i principi costituzionali di garanzia del diritto.

CODACCI PISANELLI si associa alla proposta Mortati di non esaminare pregiudizialmente il problema dell'autonomia; il che corrisponde anche al fatto che la Commissione plenaria ha deciso di assegnare il tema dell'autonomia non alla prima, ma alla seconda Sottocommissione, perché l'orientamento è, evidentemente, verso un concetto di decentramento amministrativo.

Quanto alla suddivisione in sezioni, ritiene sia più opportuno che queste siano quattro, anziché cinque.

LUSSU si rimette alle decisioni che saranno prese per la suddivisione del lavoro: circa il modo di procedere in questo, osserva che la proposta del Presidente risponde a quello che è stato deciso in Commissione plenaria ed è la più razionale. La questione delle autonomie deve essere chiarita all'inizio, altrimenti si rischierebbe di compiere un lavoro che poi si dovrebbe ricominciare dopo che fossero chiariti i principi fondamentali. Per esempio, se si adottasse il concetto del federalismo, tutta la struttura organizzativa dello Stato dovrebbe seguire l'indirizzo federalista.

PERASSI concorda col collega Lussu e non sa spiegarsi come l'onorevole Co-

dacci Pisanelli possa dire che già si abbia una presa di posizione sul problema delle autonomie, mentre in seduta plenaria si è discusso soltanto sulla sua assegnazione alla prima o alla seconda Sottocommissione, lasciandone del tutto impregiudicata la soluzione, e solo riconoscendone il carattere pregiudiziale rispetto a tutti gli altri. E appunto perché è un problema pregiudiziale, ritiene che non sia conveniente dividerlo fra le singole sezioni e che, data la sua natura, debba essere esaminato da tutta la Sottocommissione.

Può darsi che ad un certo punto sia opportuno formare un'apposita sezione, ma una prima delibazione deve farla la Sottocommissione.

NOBILE riconosce che la questione dell'autonomia deve essere delibata, ma non ritiene che si possa decidere per un tipo di autonomia e poi procedere al lavoro di Sottocommissioni, perché non si ha la facoltà di prendere una decisione.

Più utile sarebbe, a suo avviso, costituire una sezione incaricata di riferire al più presto sulla questione dell'autonomia. Ciò servirà ad orientare sulle conseguenze possibili per i lavori delle Sottocommissioni. Ma pensa che si dovranno prendere in esame tutti i varî schemi.

CAPPI concorda sul principio che le conclusioni sul tema delle autonomie siano pregiudiziali alle conclusioni sugli altri temi, cosicché non basta una semplice delibazione; ma osserva che, per arrivare a delle conclusioni, occorre un tempo notevole, durante il quale la Sottocommissione rimarrebbe inerte, ciò che lo rende molto perplesso.

PICCIONI ritiene che si possa trovare una linea di convergenza tra le due impostazioni. L'indirizzo fondamentale secondo il quale la struttura costituzionale, amministrativa, legislativa dello Stato deve essere ideata ha una influenza ed un peso notevole, perché l'organizzazione sarà diversa a seconda che si segua il principio autonomistico o il principio centralizzatore. Sotto questo profilo, l'esame del principio autonomistico deve avere nella Sottocommissione una certa prevalenza e priorità sul resto.

Ma si domanda se sia opportuno costituire una Sezione che studi soltanto il principio autonomistico, lasciando nel frattempo le altre inoperose, o se – invece – non sia più opportuno esaminare il principio autonomistico in Sottocommissione, e pensa che sia questa la soluzione più opportuna, perché si tratta di un principio che si ripercuote su tutti i singoli argomenti che le sezioni dovranno esaminare.

Praticamente si può procedere anzitutto ad uno scambio di idee da cui risulteranno le divergenze e i contrasti, per poi nominare uno o due relatori, che cerchino di precisare e concretare meglio il pensiero prevalente nella Sottocommissione.

Una volta stabilito in modo concreto il principio autonomistico nei termini in cui dovrebbe essere tenuto presente nella formulazione della struttura del nuovo Stato, la Sottocommissione potrà cominciare a lavorare in concreto.

Propone perciò che si affronti la questione generale del principio autonomistico, per nominare un relatore il quali concreti i criteri che saranno stati accettati a maggioranza o ad unanimità, criteri che dovranno servire di orientamento per il lavoro delle altre Sottocommissioni.

GRIECO concorda completamente nella proposta Piccioni e nella sua motivazione.

MORTATI insiste nella sua proposta per varie ragioni. Quando si dice che il problema delle autonomie è pregiudiziale, si intende riferirsi non alla determinazione degli enti che dovranno essere dichiarati autonomi e alle forme di autonomia che dovranno essere concesse, ma alla struttura complessiva dello Stato, al principio fondamentale ispiratore di tutti i suoi istituti. Quindi il risultato cui tutti tendono è il medesimo. Ma sul metodo vi è disaccordo e bisogna vedere quale sia più opportuno per affrontare la discussione su tutta la struttura dello Stato. Il principio autonomistico è possibile risolverlo in sede di deliberazione astratta, o non guadagna piuttosto di concretezza, se è esaminato prima nei suoi vari aspetti e nelle sue applicazioni? Egli crede che, dopo fatto questo esame differenziato e minuto, sia possibile discutere in seduta plenaria con maggiore consapevolezza circa le ripercussioni sui singoli istituti concreti, e che a questo modo la discussione guadagni in solidità; altrimenti, si perde tempo in una discussione preliminare e non approfondita.

Chiede quindi che si proceda alla divisione della Sottocommissione in Sezioni, ciascuna delle quali esaminerà il principio autonomistico, in relazione al suo tema specifico. La sezione delle autonomie locali dovrebbe esaminare l'autonomia in sé e per sé; non nelle sue ripercussioni sui vari istituti dello Stato.

LA ROCCA crede che la questione delle autonomie debba essere preliminare e pregiudiziale, perché finirà con l'improntare di sé tutto il lavoro. Se si esamina quale deve essere la struttura dei vari organi dello Stato, lasciando in sospeso e impregiudicata la questione delle autonomie, si rischia di compiere un lavoro perfettamente inutile.

CONTI osserva che l'onorevole Mortati suggerisce un metodo che potrebbe dare risultati eccellenti. Se si esamina in ogni sezione il problema della struttura dello Stato in relazione e al principio autonomistico e al principio accentratore, ne può venire un lavoro imponente, del quale la Commissione plenaria potrebbe servirsi. Ma teme che il tempo richiesto sarebbe enormemente lungo.

Trova molto più semplice e più utile il piano proposto dal collega Piccioni, che tende a che ci si renda conto della portata del problema autonomistico, vedendone i risultati, per poi, in relazione a quest'esame, procedere al lavoro delle sezioni. A questo piano si associa.

E si potrà procedere speditamente se la discussione sulle autonomie sarà concreta.

PRESIDENTE riassume la discussione e pone ai voti la proposta di discutere pregiudizialmente la questione delle autonomie.

*(È approvata).*

Invita quindi l'Assemblea a pronunciarsi circa il modo col quale procedere a questa trattazione: se cioè affrontare il problema in seduta plenaria della Sottocommissione oppure procedere alla formazione di una sezione speciale, salvo

a vedere poi se deve essere una sezione a sé, o una specie di intersezione.

FABBRI ha l'impressione che vi sia un certo dissenso, e indubbiamente esso sorgerà poi, sulle applicazioni del concetto dell'autonomia: forse non è eguale in tutti il concetto del contenuto dell'autonomia in sé e per sé. Perciò non ritiene superflua una discussione preliminare di carattere generale, che può chiarire dei concetti quasi elementari sull'autonomia, attraverso informazioni complete e precise, date da chi abbia già acquisito i concetti essenziali e sappia quindi perfettamente, per maturità di studi, che cosa s'intende oggi nella dottrina e nella pratica sotto il concetto di autonomia. Trova quindi opportuno nominare un relatore a questo scopo.

Non crede sia il caso di costituire una sottosezione, o comitato, i cui componenti potrebbero anche trovarsi d'accordo su un concetto dell'autonomia, che non fosse quello della generalità dei membri di tutta la Sottocommissione. Non è possibile continuare a parlare di autonomia in una situazione in cui molti non sanno esattamente di che cosa veramente si tratti.

LUSSU ricorda che su questa questione si è discusso in seduta plenaria della Commissione, e si è accennato ad un comitato di studio di cinque o sette persone, che avrebbe dovuto approfondire il problema in pochi giorni. Oggi si propone la nomina di un relatore. Crede che il sistema più pratico sarebbe questo: che la Sottocommissione nominasse un comitato di cinque o sette membri, che nel termine di cinque o sei giorni fosse in grado di riferire in merito; dopo di che un relatore potrebbe portare in seduta plenaria della Commissione il pensiero della Sottocommissione. Si avrà così un indirizzo, poiché tutto sarà stato chiarito e regolato.

TOSATO propone che oggi o domani la Sottocommissione discuta il problema, allo scopo di arrivare ad una delimitazione di carattere generale e trovare un orientamento comune, per procedere poi alla nomina della Sezione incaricata specificatamente di concretare il principio autonomistico. Questa Sezione lavorerà insieme con le altre incaricate dell'esame di altri temi.

PRESIDENTE, all'onorevole Fabbri, il quale chiede in linea preliminare una illustrazione dei concetti teorici, di carattere elementare, del problema, in modo che si possa meglio procedere sul terreno dei fatti concreti, osserva che anche se non si incarica nessuno di fare questa illustrazione preliminare, gli stessi relatori che si sono impegnati a portare in discussione la questione concreta si preoccuperanno certo di farla precedere da alcune delucidazioni preliminari.

Chiede che l'Assemblea decida se discutere la questione in seduta plenaria o nominare un piccolo comitato o sezione, incaricato di riferire in merito entro un termine di pochissimi giorni.

MANNIRONI è del parere che sia necessario fare la discussione generale, perché potrà servire non soltanto di orientamento, ma di base per gli ulteriori lavori di tutta la Sottocommissione. Propone quindi di costituire oggi le varie Sezioni, con l'assegnazione dei singoli componenti, e procedere domani alla discussione generale del tema in seno a tutta la Sottocommissione, in maniera che coloro che faranno parte della sezione apposita che si dovrà occupare dell'autonomia abbiano uno

schema generico che potrà servire da base per il loro lavoro.

PRESIDENTE mette ai voti la proposta di fare domani in seduta di Sottocommissione una discussione generale sul tema delle autonomie.

*(È approvata).*

FUSCHINI crede opportuno che uno o due relatori esponano il concetto generale dell'autonomia.

PRESIDENTE concorda con l'onorevole Fuschini e propone di incaricare gli onorevoli Perassi e Ambrosini di fare l'impostazione generale del tema dell'autonomia. Raccomanda che l'esposizione sia alquanto succinta, perché si ha bisogno soprattutto di alcune idee fondamentali.

*(Così rimane stabilito).*

Passando alla suddivisione della Sottocommissione in sezioni, ricorda che si prevedevano quattro divisioni fondamentali della materia, e quindi quattro sezioni.

CONTI teme che questa ripartizione sia intempestiva. Infatti, se si approva il concetto delle autonomie, evidentemente occorrerà occuparsi della struttura eventuale della regione; onde occorrerà un'altra Sezione. Crede quindi logico che le Sezioni siano costituite dopo la discussione generale, quando si avrà un materiale più ampio, sul quale basare le suddivisioni.

PRESIDENTE mette ai voti la proposta che la suddivisione della Sottocommissione in Sezioni venga rinviata a quando la discussione sulle autonomie abbia posto la Sottocommissione in grado di farla consapevolmente.

*(È approvata).*

Avverte che, per procedere con la necessaria alacrità, occorrerà riunirsi domani.

AMBROSINI è disposto a riferire anche domani.

PRESIDENTE rinvia la prosecuzione dei lavori a domani alle 17.

### **La seduta termina alle 11.30.**

*Erano presenti:* Ambrosini, Amendola, Bocconi, Bordon, Bulloni, Cappi, Codacci Pisanelli, Conti, De Michele, Fabbri, Finocchiaro Aprile, Fuschini, Grieco, Lami Starnuti, La Rocca, Lussu, Mannironi, Mortati, Nobile, Patricolo, Perassi, Piccioni, Rossi, Targetti, Terracini, Tosato, Uberti, Zuccarini.

*Erano assenti:* Canevari, Castiglia, Leone, Maffi, Porzio, Ravagnan.

*In congedo:* Calamandrei, Einaudi, Vanoni.