

ASSEMBLEA COSTITUENTE
COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE
SECONDA SOTTOCOMMISSIONE
42.

RESOCONTO SOMMARIO
DELLA SEDUTA DI VENERDÌ 8 NOVEMBRE 1946

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **CONTI**

INDICE

Organizzazione costituzionale dello Stato (*Seguito della discussione*)

PRESIDENTE – PERASSI – TOSATO – ZUCCARINI – AMBROSINI – CALAMANDREI –
CAPPI – MORTATI, *Relatore* – UBERTI – MANNIRONI – PICCIONI – FABBRI – NOBI-
LE – BOZZI – LUSSU – LACONI.

La seduta comincia alle 16.20.

Seguito della discussione sull'organizzazione costituzionale dello Stato.

PRESIDENTE riapre la discussione sulla questione, rimasta in sospenso, della opportunità di introdurre o meno nella Carta costituzionale l'indicazione del sistema elettorale.

PERASSI ricorda che nella precedente seduta la discussione si è svolta soprattutto sull'apprezzamento dei vari sistemi e da molti è stato sostenuto quello della rappresentanza proporzionale. È stato comunque osservato come, prescindendo dalle preferenze per l'uno o per l'altro sistema, fosse opportuno parlare nella Carta costituzionale del sistema di elezione, in quanto questo si connette a tutto l'ordinamento costituzionale.

Dichiara che, personalmente, è favorevole al sistema della rappresentanza proporzionale e non dubita che la Commissione per la legge elettorale si orienterà verso di esso quando sarà chiamata a decidere in materia; ma non ritiene che la Carta costituzionale debba occuparsene, pregiudicando il problema, innanzitutto perché essa deve tracciare delle linee generali e non scendere ai particolari, e secondariamente perché potrebbe nel futuro verificarsi la necessità di allontanarsi, magari

provvisoriamente, dal sistema della rappresentanza proporzionale per seguirne uno diverso, e ciò anche in rapporto al fatto che la rappresentanza proporzionale porta inevitabilmente, come è stato rilevato anche da altri, ad un governo di coalizione. Ritiene quindi più opportuno che la materia sia regolata dalla legge elettorale, così che se in seguito dovesse apparire necessario cambiare il sistema di elezione, ciò potrebbe essere fatto senza dover ricorrere alla procedura della modificazione della Carta Costituzionale.

TOSATO ritiene che non si possa per ora affrontare la questione, dato che non si sa ancora con esattezza quali saranno i lineamenti precisi della Costituzione, né la forma di governo che sarà adottata, né gli accorgimenti che saranno presi per ottenere le necessarie garanzie di stabilità e di efficienza.

Dato che il sistema elettorale non è che un mezzo strumentale, attraverso il quale si ottiene l'espressione della volontà popolare, e dato che non si può derivare la forma di Governo dalla scelta di un sistema per le elezioni, occorre prima stabilire la struttura di Governo e poi determinare quel sistema elettorale che valga a renderla più stabile ed efficiente.

Per queste ragioni propone il rinvio della discussione.

ZUCCARINI non può aderire alla proposta di sospensiva dell'onorevole Tosato, non ritenendo che il sistema elettorale possa essere considerato dal punto di vista strumentale ed essendo convinto invece che la rappresentanza proporzionale rientri fra i principi fondamentali della democrazia.

Ritiene pertanto che i componenti la Sottocommissione, se aspirano a realizzare la democrazia, debbano desiderare che nella Costituzione sia consacrato anche il sistema della rappresentanza proporzionale.

TOSATO replica che ciò porterebbe a dedurre che laddove non sia il sistema proporzionale, non sia nemmeno democrazia.

ZUCCARINI ritiene che il sistema della rappresentanza proporzionale risponda esattamente al concetto di governo che si dovrebbe avere in democrazia: non già un governo di maggioranza che governi contro la minoranza, ma un governo di collaborazione, nel quale tutte le forze cooperino e trovino il loro punto di equilibrio. Le critiche che si rivolgono oggi alla rappresentanza proporzionale si riferiscono alla sua applicazione in uno Stato centralizzato – quale si ha oggi – il quale non può appoggiarsi che su un sistema maggioritario. Ma se, invece, si vagheggia una vera democrazia che rappresenti il Paese nella sua totalità e senza esclusioni, non ci si può discostare dal sistema proporzionale.

Dichiara pertanto che voterà in favore dell'inclusione del principio nella Costituzione, come punto di partenza per l'attuazione di un completo sistema democratico.

AMBROSINI, anche per le ragioni esposte e ribadite da alcuni colleghi come gli onorevoli Perassi e Tosato, ritiene che la soluzione della questione debba essere rinviata alla Commissione per la legge elettorale.

TOSATO crede che le ragioni addotte dall'onorevole Zuccarini per inserire nella Costituzione il principio della rappresentanza proporzionale conducano proprio

ad una conclusione contraria. Infatti, mentre per avere un vero governo democratico è necessaria l'esistenza di una maggioranza e di una minoranza, con il sistema della proporzionale finora adottato non si è mai avuto un governo di quel tipo. Tempe quindi che l'inserire nella Carta Costituzionale il principio della rappresentanza proporzionale equivarrebbe ad impedire il sorgere di un governo democratico nel Paese.

CALAMANDREI, dato che la legge elettorale e la Carta Costituzionale si completano a vicenda, ritiene che sia errato creare due Commissioni distinte per la loro preparazione. Tuttavia, ove si voglia istituire una Commissione per la preparazione di un progetto di legge elettorale, la Sottocommissione dovrebbe fin da ora preoccuparsi che nell'ulteriore corso dei suoi lavori sull'organizzazione costituzionale dello Stato sia considerato come presupposto il sistema della rappresentanza proporzionale.

CAPPI, pur essendo d'opinione che l'inclinazione del sistema elettorale debba essere contenuta nella legge elettorale e non nella Costituzione, propone, sia per avere una base di partenza, sia per aderire alle giuste osservazioni dell'onorevole Calamandrei, il seguente ordine del giorno:

«La seconda Sottocommissione ritiene che le Assemblee create dalla nuova Costituzione debbano essere elette col sistema della rappresentanza proporzionale e che tale principio debba essere, anziché nella Costituzione, incluso nella legge elettorale».

PRESIDENTE pone anzitutto in votazione la proposta di sospensiva dell'onorevole Tosato.

(Non è approvata).

Prima di passare alla votazione dell'ordine del giorno dell'onorevole Capi, osserva che esso dovrebbe limitarsi per ora alla Camera dei Deputati e non riguardare tutte le Assemblee legislative, e cioè anche quelle regionali e il Senato.

MORTATI, *Relatore*, concorda col Presidente, facendo presente che per il Senato il caso è diverso, in quanto il corpo elettorale è nominato in parte col sistema maggioritario.

CAPPI accetta di limitare il suo ordine del giorno alla Camera dei Deputati.

UBERTI ritiene che la Sottocommissione debba per ora pronunciarsi soltanto sulla questione se sia da inserire nella Carta costituzionale l'indicazione del sistema elettorale da adottare e che quindi non sia opportuno l'ordine del giorno Capi.

PRESIDENTE pone ai voti la proposta iniziale dell'onorevole Mortati, secondo cui nella Carta Costituzionale deve essere inserita l'indicazione del sistema elettorale, avvertendo che, ove tale proposta non sia approvata, si passerà alla votazione sull'ordine del giorno dell'onorevole Capi.

MANNIRONI darà voto favorevole, con l'intesa che il sistema elettorale da fissare nella Costituzione sia quello dello scrutinio di lista con rappresentanza delle minoranze, senza escludere qualsiasi applicazione del sistema stesso, compreso quello che assegna un premio di maggioranza e consente la formazione di un go-

verno di maggioranza anziché di coalizione.

(Non è approvata).

MORTATI, *Relatore*, quanto all'ordine del giorno proposto dall'onorevole Cappi, rileva che la Sottocommissione ha il compito di preparare un progetto per la Costituzione, e non può dare direttive alla Commissione che dovrà provvedere all'elaborazione della legge elettorale. Se la Sottocommissione ritiene che la materia sia influente costituzionalmente, deve disciplinarla nella Costituzione; che se invece ritiene non lo sia, potrà tutt'al più formulare una raccomandazione, della quale la Commissione predetta sarà libera anche di non tener conto.

PICCIONI, dato che la Sottocommissione, per procedere nei suoi lavori, dovrà aver presente un sistema elettorale, ritiene che, come criterio di orientamento dei lavori stessi e come indicazione per la Commissione per la legge elettorale, si debba porre in rilievo il sistema della rappresentanza proporzionale. Questo finirà per essere incluso di fatto nella Costituzione, anche senza esplicita menzione, ove tutta la struttura dello Stato risulti ispirata a quel principio. Per tali considerazioni ritiene che l'ordine del giorno Cappi possa essere approvato.

PRESIDENTE pone ai voti l'ordine del giorno Cappi, così definitivamente formulato dal presentatore:

«La seconda Sottocommissione ritiene che la Camera dei Deputati debba essere eletta col sistema della rappresentanza proporzionale».

(È approvato).

Apri la discussione sull'argomento della procedura legislativa abbreviata.

PERASSI ricorda che in una precedente seduta era stato proposto dall'onorevole Vanoni e da altri Commissari di studiare una procedura abbreviata per sveltire il sistema di approvazione delle leggi. La Sottocommissione ha già fissato una norma generale, che, nella formulazione approvata, dice: «Ogni proposta di legge deve essere preventivamente esaminata da una Commissione di ciascuna Camera secondo le norme del Regolamento». Il Comitato incaricato di coordinare le deliberazioni approvate ha esaminato il problema della procedura abbreviata ed ha formulato la seguente disposizione:

«Ciascuna Camera può deliberare che l'esame di una proposta di legge, previa discussione generale, sia deferito ad una Commissione, su relazione della quale procederà al voto finale su di essa, senza discussione.

«Il procedimento preveduto dal comma precedente non è applicabile alle proposte di legge concernenti gli stati di previsione ed i rendiconti consuntivi o di approvazione di trattati internazionali (ed eventualmente altri da aggiungere).

«Il voto finale sulle proposte di legge ha luogo a scrutinio segreto».

Per intendere nella sua applicazione pratica la portata di questa disposizione, occorre riferirsi all'articolo del vecchio Regolamento della Camera, che prevedeva il procedimento delle tre letture. Secondo questo, chiusa la discussione generale del

disegno di legge, la Camera decideva se passare alla seconda lettura in seduta pubblica; in tal caso il disegno di legge veniva trasmesso ad una Commissione che ne faceva l'esame, proponendo eventuali emendamenti e presentando una relazione all'Assemblea; dopo di che la Camera tornava ad esaminarlo, discutendolo articolo per articolo e passando poi al voto finale a scrutinio segreto. Con la procedura proposta si avrebbe, invece, la soppressione della discussione, in seduta plenaria, articolo per articolo: esaurita la discussione generale, l'esame degli articoli sarebbe compiuto da una Commissione nominata dalla Camera, la quale potrebbe introdurre degli emendamenti. La Camera procederebbe poi al voto finale, ma senza discussione.

Si può osservare che in questo modo la Camera sarebbe esclusa dalla elaborazione intrinseca del disegno di legge; ma giova tener presente che il Regolamento, nel disciplinare il funzionamento delle Commissioni, potrà – ispirandosi ad analoga norma del vecchio Regolamento – stabilire che ogni Deputato può trasmettere alla Commissione che esamina il disegno di legge emendamenti o articoli aggiuntivi, e chiedere di partecipare ai lavori per illustrare le sue proposte.

Fa notare che nella formulazione proposta si esclude l'applicabilità di questa procedura abbreviata per determinati provvedimenti legislativi come i bilanci, i conti consultivi e i disegni di legge riguardanti i trattati.

FABBRI rileva che con tale procedura non vi sarebbe mai il voto sugli emendamenti proposti, in quanto il disegno di legge, dopo essere stato esaminato dalla Commissione, che potrebbe tenere o non tener conto delle proposte presentate, dovrebbe essere dalla Camera accettato o respinto senza pronunciarsi sugli emendamenti di cui la Commissione non avesse creduto tener conto.

PERASSI fa presente che vi sarebbe sempre il voto preventivo della Camera per decidere se si debba o meno seguire la procedura abbreviata.

MORTATI, *Relatore*, dichiara di essere d'accordo, in linea di principio, con la proposta Perassi, perché, in questo campo, uno dei problemi più gravi da risolvere è quello di semplificare la procedura parlamentare, che indubbiamente soffre di sovraccarico di lavoro. Ritiene che gli accorgimenti consigliati potrebbero ovviare a molte delle obiezioni che sono state mosse, quale, ad esempio, quella dell'impossibilità dell'emendamento che è sanata, o per lo meno corretta in parte, dal fatto che ogni deputato può intervenire nella Commissione, anche se non ne faccia parte, e presentare eventuali proposte di emendamento. Tuttavia, se si deferiscono ad una Commissione compiti non meramente consultivi di elaborazione e di relazione, ma anche di decisione, crede necessario, in sede costituzionale, occuparsi anche della garanzia della pubblicità, per rendere la Commissione sotto ogni aspetto simile al Parlamento.

Per quel che riguarda il voto finale senza discussione, non sa se sarebbe opportuno inserire anche il divieto della dichiarazione di voto.

CALAMANDREI, pur essendo favorevole al progetto Perassi, fa delle riserve sulla votazione in Assemblea plenaria, senza possibilità di dichiarazioni di voto, in quanto i deputati non facenti parte della Commissione non avrebbero altro modo di

esprimere la loro opinione.

Dichiara, comunque, di essere favorevole a qualsiasi mezzo atto a diminuire il lavoro dell'Assemblea in sede plenaria, avendo constatato, nella sua breve esperienza parlamentare, che l'Assemblea non è l'organo adatto ad esaminare ed approvare pacatamente le leggi, che hanno bisogno piuttosto di essere discusse da un piccolo comitato.

Si domanda tuttavia se con il progetto presentato si sia ritenuto in un certo senso di ovviare agli inconvenienti derivanti dalla disposizione in precedenza approvata che esclude la decretazione di urgenza. Infatti, il fenomeno dei decreti legge non può essere abolito con una norma che li vieta: posto che tali decreti nascono da uno stato di necessità e dalla scarsa attitudine degli organi parlamentari a provvedere sollecitamente a situazioni particolari, il loro divieto, dichiarato senza, per altro, creare un qualche meccanismo che serva a provvedere alle necessità accennate, sarebbe puramente platonico.

PERASSI dichiara che con la disposizione in esame non si è inteso di risolvere il problema della procedura d'urgenza, bensì di creare un sistema di abbreviazione del procedimento legislativo; onde il problema se si debba o meno lasciare al Governo la potestà di emanare dei decreti-legge resta impregiudicato.

PRESIDENTE mette in votazione il principio che sia opportuno prevedere nella Costituzione una procedura abbreviata per l'approvazione dei provvedimenti legislativi.

(È approvato).

Rilegge il primo comma della formula proposta: «Ciascuna Camera può deliberare che l'esame di una proposta di legge, previa discussione generale, sia deferito ad una Commissione, su relazione della quale procederà al voto finale su di essa, senza discussione».

MORTATI, *Relatore*, fa presente che in seguito occorrerà forse tornare sulla disposizione, già approvata, per cui ogni proposta di legge deve essere prima esaminata dalla competente Commissione di ciascuna Camera, al fine di coordinarla con altre. Potrebbe, ad esempio, essere completata con una norma che prevedesse la nomina di Consigli tecnici i quali, ai fini della semplificazione del lavoro legislativo, potrebbero sostituirsi alle Commissioni, nel senso che la Camera potrebbe ritenere che la presentazione di un progetto da parte di tali Consigli rendesse inutile il rinvio alla Commissione parlamentare.

FABBRI ripete che, con la disposizione di cui il Presidente ha dato lettura, verrebbero completamente soppresse le votazioni sugli emendamenti in Assemblea plenaria, perché durante la discussione generale non si può votare su singole disposizioni, e quando il progetto torna dalla Commissione all'Assemblea, questa è ammessa soltanto a dare il voto finale senza discussione. A suo avviso tale sistema, oltre a peccare di antidemocraticità, menomerebbe i poteri dell'Assemblea.

TOSATO ritiene che con il testo proposto non si raggiungerebbe lo scopo voluto, in quanto nell'esaminare il progetto di legge per stabilire se adottare la procedu-

ra abbreviata, la Camera dovrebbe discutere la sostanza e la discussione generale diverrebbe talmente particolare da non realizzare alcuna abbreviazione nella procedura. A suo avviso, quindi, per ottenere un effettivo acceleramento dei lavori, la Camera dovrebbe decidere soltanto se accogliere o meno la domanda per la procedura abbreviata, senza entrare nel merito e rinviando, se del caso, il progetto alla Commissione, la quale, a sua volta, lo ritrasmetterebbe alla Camera, dopo averlo studiato, per l'approvazione.

NOBILE concorda con l'onorevole Calamandrei nel ritenere che, avendo approvato una disposizione che vieta i decreti-legge, occorra preoccuparsi di impedire che sorga per il Governo la necessità di ricorrervi.

Osserva poi che la materia legislativa è oggi così copiosa che, nonostante il decentramento che si spera attuare con la istituzione dell'Ente regione, si avrà sempre una gran massa di progetti di legge presentati al Parlamento, come si può constatare anche oggi presso le Commissioni permanenti legislative, a cui le proposte arrivano ogni giorno numerose. Concorda quindi con l'onorevole Tosato nel rilevare che, ove si ammetta una discussione generale su di ogni progetto, l'Assemblea avrà un lavoro enorme da svolgere, ed è perciò favorevole ad una norma per la quale l'Assemblea possa deliberare soltanto sulla necessità o meno di adottare il procedimento abbreviato.

MORTATI, *Relatore*, fa osservare all'onorevole Fabbri che la procedura abbreviata non determina alcuna menomazione dei poteri della Camera, in quanto è la Camera stessa che, di sua iniziativa, delega una Commissione ad esaminare dei progetti nei loro singoli articoli. A suo avviso, si tratta piuttosto di stabilire se la delega debba essere pura e semplice, oppure subordinata ad un giudizio di merito; ed egli ritiene che la Camera dovrebbe in precedenza esaminare, sia pure in linea generale, il progetto, esprimere il suo parere in merito al contenuto e fissare eventualmente delle direttive per la Commissione.

Propone quindi la seguente formulazione:

«Su richiesta del Governo o di almeno 20 deputati, ciascuna Camera può deliberare che l'esame di una proposta di legge, previa discussione generale ed eventuale determinazione di direttive vincolanti, sia deferito ad una o più Commissioni permanenti o ad una Commissione appositamente eletta dalla Camera con rappresentanza proporzionale, su relazione della quale procederà al voto finale su di essa senza discussione.

«I resoconti relativi ai lavori della Commissione, di cui al precedente comma, sono resi pubblici».

TOSATO preferirebbe una formulazione più semplice, del seguente tenore:

«Su richiesta del Governo ciascuna Camera può deliberare che l'esame di un progetto di legge sia deferito ad una Commissione».

UBERTI ritiene che con la procedura abbreviata non si risolve il problema

dell'affollamento dei progetti di legge al Parlamento. Bisogna infatti considerare che, dopo il periodo di intenso lavoro degli anni 1919-22, le Camere non hanno più funzionato per molto tempo e quindi, quando il Parlamento riprenderà il suo lavoro normale, moltissimi e gravi problemi saranno sottoposti al suo esame. Fra questi, a suo avviso, i progetti di carattere amministrativo o di importanza finanziaria dovrebbero essere demandati ad apposita Commissione competente, come la Giunta del bilancio, mentre i provvedimenti di carattere locale dovrebbero essere lasciati alle assemblee regionali. Importante è di arrivare a far funzionare il Parlamento: ove a questo non si riuscisse, tutti i tentativi per abbreviare o alleviare i suoi lavori sarebbero degli inutili palliativi.

BOZZI concorda con l'onorevole Perassi, rilevando che nella formula proposta sono state introdotte le parole: «previa discussione», che tolgono alle Commissioni quel carattere di antidemocraticità che taluno ha creduto denunciare. In conclusione, si avrebbe una delega da parte dell'Assemblea plenaria alle Commissioni, le quali, di conseguenza, funzionerebbero come organi del Parlamento stesso.

Non ritiene accettabile la proposta dell'onorevole Tosato, per cui la delega della Camera alle Commissioni risulterebbe come un fatto di rito che avverrebbe usualmente. A suo avviso invece si dovrebbe rendere moralmente obbligatoria una discussione, cioè una riflessione della Camera sugli atti che compie, il che comporterebbe necessariamente anche una delimitazione dei compiti delle Commissioni. Ritiene in proposito che si dovrebbe forse chiedere una maggioranza qualificata per l'adozione della procedura in parola, e che sarebbe opportuno sottolineare nella norma che il compito della Commissione dovrebbe essere più di redazione che di rielaborazione del progetto dal punto di vista politico; mentre la discussione generale si dovrebbe limitare alle linee politiche, cioè all'essenza del progetto di legge.

Propone quindi la seguente formulazione:

«Ciascuna Camera, esaminati in sede di discussione generale le proposte e i progetti di legge, può demandare, a una o più delle Commissioni permanenti o ad una Commissione speciale, la redazione definitiva del testo, in conformità delle direttive che emergono dalla discussione generale. La Camera, su relazione della Commissione, approva o respinge la proposta o il progetto, senza procedere ad ulteriore discussione».

LUSSU, pur riconoscendo la necessità di realizzare la maggior possibile speditezza dei lavori parlamentari, ha l'impressione che, adottando la procedura abbreviata e cioè portando una legge, sia pure elaborata in precedenza da una Commissione competente e politicamente rappresentativa, all'Assemblea che però non potrebbe discuterla, si cadrebbe in una deprecabile reminiscenza dei trascorsi tempi in cui era in dispregio il costume democratico.

Con la discussione preliminare di carattere generale non si avrebbe che una perdita di tempo, in quanto essa precederebbe i lavori della Commissione e quindi si svolgerebbe su un disegno di legge non ancora elaborato; mentre sarebbe molto più

opportuno e utile che lo schema di legge fosse elaborato da una Commissione prima di essere sottoposto alla Assemblea, in quanto così si potrebbe ottenere una maggiore speditezza della discussione, imponendo magari un limite al numero degli oratori per ogni gruppo parlamentare.

MORTATI, *Relatore*, fa osservare che questa sarebbe la procedura di urgenza, la quale dovrà essere esaminata in un secondo tempo, e ricorda che si è già approvata una norma per la quale ordinariamente il progetto deve essere presentato all'Assemblea, accompagnato da una relazione della Commissione competente.

PRESIDENTE rileva che la preoccupazione principale della Sottocommissione consiste nel timore che si voglia eliminare lo svolgimento normale della discussione, mentre qui si tratta di una procedura specialissima, diretta ad abbreviare il più possibile il lavoro relativo a disegni di legge di secondario interesse. Nel caso di progetti che rivestano carattere di una certa importanza, è evidente che la Camera respingerà la richiesta di procedura abbreviata, avocando a sé l'esame della proposta.

MORTATI, *Relatore*, chiarisce che scopo della proposta è di giungere ad un esame tecnico avveduto ed accorto dei progetti da parte di una Commissione più qualificata e preparata, in quanto l'Assemblea plenaria non può, in certi casi, approfondire l'esame di ciascun disegno di legge, spingendosi fino ai più minuti particolari.

PERASSI ricorda che un sistema analogo fu adottato dalla Società delle Nazioni e dal Parlamento francese.

FABBRI fa presente che, ove fosse inserita una tale norma nella Costituzione, il 99 per cento delle leggi sarebbe approvato con la procedura abbreviata.

MORTATI, *Relatore*, osserva che ciò avverrebbe sempre per volontà della Camera e che, in ogni modo, potrebbero essere imposti dei limiti.

UBERTI chiede con quale mezzo i deputati contrari ad una deliberazione della Commissione potrebbero manifestare la loro opinione.

FABBRI risponde che non vi sarebbe altro che il voto contrario al provvedimento nel suo complesso.

UBERTI obietta che in tal caso non si avrebbe la possibilità di richiamare l'Assemblea su di un errore.

PICCIONI ritiene superabili le preoccupazioni dell'onorevole Uberti ammettendo la dichiarazione di voto.

LACONI nota che le difficoltà sorgono soprattutto dal fatto di avere esclusa la possibilità della decretazione di urgenza da parte del Governo, senza aver prospettato i rimedi appropriati per sopperire alle necessità. Dopo aver rilevata l'assurdità di alcune procedure di urgenza adottate dalla precedente Camera che, per servilismo alla dittatura, ricorreva all'approvazione delle leggi per acclamazione senza discussione alcuna, prospetta l'opportunità di stabilire almeno determinate cautele, per soddisfare le giuste esigenze della pubblica opinione la quale deve pretendere, anche nelle procedure abbreviate, un minimo di elaborazione e di perfezionamento della legge.

MORTATI, *Relatore*, ricorda che è prevista anche la pubblicità delle sedute delle Commissioni.

PRESIDENTE aggiunge che nella formula Perassi è pure una disposizione per limitare le materie per le quali è ammessa la procedura abbreviata.

LACONI insiste sulla necessità di ammettere le dichiarazioni di voto. Comunque, a suo avviso, sarebbe da prendere in seria considerazione la proposta accennata dall'onorevole Lussu, modificandola in modo da rendere ancora più semplice la procedura, e cioè disporre che i progetti per i quali è richiesta la procedura d'urgenza siano senz'altro passati ad una Commissione competente la quale, dopo averli esaminati ed elaborati, e averne riconosciuta l'urgenza, li presenterebbe all'Assemblea per una rapida discussione e per l'approvazione.

PRESIDENTE ritiene che la Sottocommissione debba pronunciarsi sulle tre proposte degli onorevoli Perassi, Mortati e Bozzi. Considerato per altro che esse differiscono quasi esclusivamente dal punto di vista formale, invita i proponenti a concordare una formulazione unica da sottoporre ai voti della Sottocommissione.

(La seduta è sospesa dalle 18.45 alle 19.10).

PERASSI dà lettura del testo concordato con gli onorevoli Mortati e Bozzi:

«Su richiesta del Governo o del proponente, ciascuna Camera può deliberare, previa discussione generale, che una proposta di legge sia trasmessa ad una Commissione per l'esame e la formulazione definitiva del testo, in conformità dei criteri emersi nella discussione. Sul testo della Commissione la Camera procede a voto finale senza discussione».

PICCIONI esprime l'avviso che il congegno proposto fallisca allo scopo. Infatti, nella procedura ordinaria si ha un esame preliminare del progetto da parte della Commissione, che si esaurisce nella elaborazione di una relazione; segue in Assemblea plenaria la discussione generale e quindi la discussione degli articoli. È evidente che normalmente la discussione generale richiede un tempo maggiore di quella dei singoli articoli. Con il sistema che si propone, allo scopo di abbreviare la procedura, quando la Camera ha già espletato il lavoro maggiore, cioè quello della discussione generale, il progetto di legge dovrebbe essere sottoposto all'esame di una Commissione, la quale evidentemente in tale esame impiegherebbe un tempo maggiore di quello che sarebbe necessario all'Assemblea per giungere all'approvazione dei singoli articoli. Pensa piuttosto che, per realizzare una effettiva economia di tempo, si potrebbe omettere l'esame preventivo della Commissione.

PERASSI ricorda che i criteri che hanno informato la proposta tendono, oltre che ad un risparmio di tempo, ad ottenere una migliore formulazione delle leggi.

Non ritiene accettabile l'idea dell'onorevole Piccioni di omettere l'esame preliminare da parte della Commissione in quanto, innanzitutto, si verrebbe meno al principio tradizionalmente seguito da tutti i Parlamenti che i disegni di legge siano esaminati prima da una Commissione, la quale redige una relazione per

l'Assemblea plenaria; in secondo luogo, perché la discussione ne risulterebbe più disordinata; e infine perché verrebbe eluso lo scopo principale della procedura abbreviata di far sì che i disegni di legge di carattere tecnico-giuridico, ecc., siano esaminati con maggiore profondità da un Comitato ristretto, qualificato sotto tutti i vari punti di vista.

NOBILE, ritenendo che il maggior tempo si impieghi nella discussione generale, è d'avviso che, per raggiungere lo scopo di abbreviare i lavori, ogni progetto di legge dovrebbe andare alla Commissione la quale, dopo averlo esaminato e avere eventualmente riconosciuto la sua scarsa importanza, proporrebbe alla Presidenza della Camera di portarlo direttamente alla votazione dell'Assemblea, escludendo la discussione.

TOSATO rileva che con la formulazione proposta si vogliono risolvere molti problemi, mentre praticamente non se ne risolve nessuno. A suo avviso, se lo scopo della procedura abbreviata consiste soltanto in un accorciamento della discussione sui progetti che non meritano un lungo esame, sarebbe sufficiente limitare la discussione generale all'accoglimento o meno della richiesta di procedura abbreviata. Quindi nella discussione sulla richiesta di procedura abbreviata potrebbero intervenire considerazioni di merito solo di riflesso, per decidere se accoglierla o meno.

PICCIONI trova esatta l'obiezione che, mancando una relazione ed un esame preventivo, l'Assemblea farebbe la discussione senza termini precisi a cui riferirsi; ma osserva che lo stesso può dirsi per la discussione generale prevista nel sistema di procedura abbreviata consigliato. Quanto alla proposta di fare emergere dalla discussione generale le direttive a cui la Commissione dovrebbe uniformarsi nel suo esame, si domanda chi potrebbe in seguito giudicare se detti criteri siano stati o meno tenuti presenti. Ritiene pertanto eccessivo limitare la procedura in quest'ultima fase ad un semplice voto segreto.

Quanto alla migliore elaborazione della legge dal punto di vista tecnico, rileva che – a parte la considerazione che, se lo scopo che ci si propone è questo, non è più il caso di parlare di procedura abbreviata – l'esigenza sarebbe egualmente rispettata, lasciando la discussione libera in seno all'Assemblea plenaria. Infatti in tale sede interverrebbero quegli stessi elementi tecnici che intervengono nella Commissione. Per queste ragioni esprime l'avviso che, se dei vantaggi possono esservi nella procedura abbreviata, essi sono di così scarso rilievo che non vale la pena di allontanarsi dalla procedura normale.

NOBILE propone la seguente formulazione:

«La Camera, su proposta della Commissione permanente alla quale è stato deferito l'esame di un progetto di legge, può deliberare la procedura abbreviata consistente nel sopprimere la discussione del progetto, procedendo senz'altro alla sua votazione. Per l'approvazione della procedura abbreviata occorre una maggioranza qualificata».

MANNIRONI dichiara di essere d'accordo, in linea di massima, sulla proposta

tendente a dare al Parlamento la possibilità di alleggerirsi di una parte di lavoro, in quanto con ciò si crea un meccanismo, di cui la Camera può liberamente disporre. Desidera tuttavia osservare che, stabilendo che l'Assemblea plenaria vota, senza discussione e senza nemmeno dichiarazioni di voto, sul progetto esaminato ed eventualmente modificato dalla Commissione, il progetto stesso può essere respinto senza che l'Assemblea ne sappia la ragione.

MORTATI, *Relatore*, ritiene che le critiche sollevate sulla formulazione proposta non siano fondate. Tale formulazione, infatti, è ispirata alle due fondamentali esigenze di una maggiore rapidità nella procedura parlamentare e di un esame tecnico più accurato nella redazione completa del testo. È necessario tenere presente che le discussioni delle proposte di legge a carattere tecnico non si svolgono in modo proficuo in sede di Assemblea plenaria: pur ammettendo che tali discussioni, svolte in sede di Commissione, potrebbero essere più lunghe, esse non intralcerrebbero i lavori della Camera la quale, nel frattempo, potrebbe procedere ad altre discussioni.

LUSSU, ritenendo necessario stabilire che in seno all'Assemblea plenaria deve sempre farsi una discussione, anche se breve, su ciascun disegno di legge, propone la seguente formulazione:

«La Camera può decidere la procedura abbreviata. In tal caso il progetto di legge passa all'esame della Commissione competente che lo presenta alla Camera entro 15 giorni. La discussione in seno all'Assemblea non consente che un solo oratore per gruppo parlamentare».

PRESIDENTE pone ai voti la proposta dell'onorevole Nobile così formulata:

«La Camera, su proposta della Commissione permanente alla quale è stato deferito l'esame di un progetto di legge, può deliberare la procedura abbreviata consistente nel passare alla votazione, previa eventuali dichiarazioni di voto. Per l'approvazione della procedura abbreviata occorre una maggioranza qualificata».

LUSSU dichiara di aderire alla proposta Nobile e di ritirare conseguentemente la sua.

(Non è approvata).

Pone ai voti la proposta degli onorevoli Perassi, Mortati e Bozzi nella sua formulazione definitiva:

«Su richiesta del proponente, ciascuna Camera può deliberare, previa discussione generale, che una proposta di legge sia trasmessa ad una Commissione per l'esame e la formulazione definitiva del testo. Sul testo della Commissione la Camera procede al voto finale senza discussione».

UBERTI e PICCIONI dichiarano di votare contro.

NOBILE dichiara di votare a favore.

(Non è approvata).

TOSATO ritiene che l'esito della votazione non escluda l'opportunità di riparlare dell'argomento, che deve essere considerato organicamente insieme con tutti gli altri analoghi, come quelli della procedura di urgenza e della delegazione legislativa.

La seduta termina alle 20.05.

Erano presenti: Ambrosini, Bocconi, Bozzi, Calamandrei, Cappi, Codacci Pisanelli, Conti, De Michele, Di Giovanni, Fabbri, Farini, Finocchiaro Aprile, Laconi, Lussu, Mannironi, Mortati, Nobile, Perassi, Piccioni, Rossi, Tosato, Uberti, Zuccarini.

In congedo: Bordon, Leone Giovanni, Targetti, Terracini.

Assenti: Bulloni, Castiglia, Einaudi, Fuschini, Grieco, Lami Starnuti, La Rocca, Patricolo, Porzio, Ravagnan, Vanoni.