

ASSEMBLEA COSTITUENTE
COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE
SECONDA SOTTOCOMMISSIONE
43.

RESOCONTO SOMMARIO
DELLA SEDUTA DI SABATO 9 NOVEMBRE 1946

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **CONTI**

INDICE

Sui lavori della Sottocommissione

PRESIDENTE

Organizzazione costituzionale dello Stato (*Seguito della discussione*)

PRESIDENTE – LUSSU – TOSATO – MORTATI, *Relatore* – PERASSI – NOBILE – LACONI – VANONI – UBERTI – FABBRI – LUSSU – CAPPI – MANNIRONI – BOZZI.

La seduta comincia alle 10.25.

Sui lavori della Sottocommissione.

PRESIDENTE, al fine di accelerare i lavori della Sottocommissione – anche in considerazione del fatto che le altre due hanno terminato o stanno per terminare i loro – propone che si nomini un Comitato di studio il quale predisponga il materiale concernente il potere esecutivo di cui la Sottocommissione dovrà fra poco iniziare l'esame.

Propone di formare questo Comitato con gli onorevoli Bozzi, Conti, Grieco, Lami Starnuti, La Rocca, Lussu, Mortati, Perassi e Tosato.

Mette ai voti questa proposta.

(*È approvata*).

Seguito della discussione sull'organizzazione costituzionale dello Stato.

PRESIDENTE ricorda che nell'ultima seduta è stata lasciata aperta la questione

dell'opportunità di inserire nella Costituzione una norma riguardante il procedimento abbreviato per l'approvazione di una proposta di legge. La Sottocommissione, pur mostrandosi favorevole a tale principio, non ha approvato poi le formulazioni che sull'argomento erano state proposte.

TOSATO spiega che nessuna delle proposte ieri presentate dava l'impressione di garantire le finalità della procedura abbreviata. Ritiene che un accordo si potrebbe raggiungere sulla formula proposta dall'onorevole Perassi, opportunamente modificata; e per suo conto, proporrebbe la soppressione dell'inciso «previa discussione generale», al fine di evitare che ogni pregio della procedura abbreviata naufraghi in una lunga discussione generale.

MORTATI, *Relatore*, fa presente che si tratta di salvaguardare la funzione caratteristica del Parlamento da una parte, e dall'altra di raggiungere alcuni obiettivi, come quelli di migliorare la redazione tecnica della legge, di alleviare l'Assemblea di una parte del suo lavoro – di quello, cioè, che meglio si compie in un ambito più ristretto – di conseguire, infine, una maggiore rapidità nel lavoro legislativo.

Rileva come il sistema di semplificazione presenti tre aspetti: anzitutto quello di delegare alle Commissioni una parte del lavoro legislativo, usufruendo anche dell'opera di consigli tecnici, come organi ausiliari speciali del Parlamento; in secondo luogo quello di escogitare un sistema che tenda a diminuire la quantità di lavoro da demandare all'Assemblea, sia determinando le materie che potrebbero essere deferite ad altri organi, sia formulando norme generiche, le quali consentano una maggiore elasticità d'azione al Governo, sia rendendo più larghi i capitoli delle leggi sui bilanci, il che permetterebbe di evitare l'emanazione di un gran numero di provvedimenti per variazioni ai bilanci stessi, sia, infine, ricorrendo al sistema delle delegazioni, da ultimo, l'aspetto della procedura d'urgenza.

Considerando particolarmente il primo punto, osserva che si tratta di decidere se le Commissioni parlamentari debbano limitarsi ad esaminare i progetti o possano anche deliberare su di essi. Fa anche presente una soluzione intermedia, consistente nel deferire alle Commissioni la formulazione e la discussione degli articoli.

Poiché nell'ultima seduta la Sottocommissione ha respinto sia la soluzione che dava alla Camera la facoltà di stabilire eventuali direttive circa l'azione delle Commissioni, sia l'altra che consentiva alla Commissione di presentare una relazione e di procedere alla formulazione degli articoli da sottoporre, prima del voto, al parere dell'Assemblea plenaria, invita i colleghi ad escogitare un sistema che raccolga un consenso più vasto.

PERASSI non ha difficoltà ad accogliere la proposta fatta dall'onorevole Tosato di sopprimere nella sua formula le parole: «previa discussione generale».

NOBILE ritiene che il concetto espresso dall'onorevole Tosato sia contenuto nell'ordine del giorno da lui presentato, il quale dà la possibilità alla Commissione, nel momento in cui trasmette il provvedimento all'Assemblea plenaria, di esprimere il parere – da approvarsi dalla Camera – che su tale argomento non sia necessaria una discussione generale. Fa presente che in tal modo si eviterebbero discussioni generali su un notevole numero di disegni di legge.

LACONI ritiene che l'unico punto su cui vi è disaccordo sia quello di stabilire se l'esame del progetto da parte della Commissione debba precedere o seguire il voto della Camera.

VANONI ritiene che la questione non possa essere ridotta in termini così semplici. A suo avviso occorre tener conto sia della opportunità che, prima di essere portato all'esame dell'Assemblea, un disegno di legge venga discusso in via preparatoria da una Commissione ristretta, la quale ponga l'Assemblea di fronte ad uno studio già compiuto e ad eventuali proposte di emendamento; sia del rispetto per le minoranze, le quali non avrebbero modo di discutere ampiamente i provvedimenti sui quali la maggioranza dell'Assemblea avesse deciso di adottare la procedura speciale. Aggiunge che, in tal modo, con un semplice voto di maggioranza, sarebbe attribuito alla Commissione il potere deliberativo finale e quindi, in sostanza, il potere legislativo.

È personalmente propenso ad invertire l'ordine di esame attribuendo, così come oggi viene fatto per la Costituente, ad una o più Commissioni speciali il compito di decidere se un determinato disegno di legge possa essere considerato di scarso rilievo o di importanza tale da esigere la pubblica discussione innanzi all'Assemblea.

LACONI ritiene che ciò contrasterebbe con il principio già approvato che i disegni di legge debbano passare attraverso il vaglio di una Commissione.

PERASSI rileva che il sistema procedurale accettato ieri in via di massima non esclude una prima deliberazione da parte dell'Assemblea, perché con esso si è voluto soltanto stabilire che la Camera, prima di pronunciarsi su un disegno di legge, deve essere in possesso di una relazione elaborata da apposita Commissione parlamentare. Propone la seguente formulazione:

«Su richiesta del proponente, ciascuna Camera può deliberare che l'esame di una proposta di legge sia deferito ad una Commissione, su relazione della quale procederà al voto finale senza discussione.

«Il procedimento preveduto dal precedente comma non è applicabile alle proposte concernenti gli stati di previsione della spesa, i rendiconti consuntivi, l'approvazione di trattati internazionali, ...

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

UBERTI ritiene questa formulazione peggiore di quella non approvata ieri.

PERASSI fa osservare che la Sottocommissione si è manifestata ieri in favore del principio, ma successivamente non si è trovata d'accordo sulle modalità di applicazione.

FABBRI si dichiara contrario alla formulazione proposta dall'onorevole Perassi, la quale, se approvata, conterrebbe una delega di poteri legislativi a Commissioni semi-permanenti, protraendo così nel tempo la situazione contingente che si ha oggi con l'Assemblea Costituente. Osserva che, adottata quella formula, le Camere finirebbero per essere convocate in seduta plenaria molto raramente, cioè solo in occasione di questioni politiche di speciale importanza.

LUSSU invita gli onorevoli Mortati e Perassi a considerare l'opportunità che una discussione innanzi all'Assemblea abbia luogo sulla relazione e sulle conclu-

sioni cui la Commissione speciale sia pervenuta. In tal modo il compito della Camera sarà facilitato; e per limitare il dibattito, si potrebbe stabilire che non più di un oratore per gruppo possa prendere in questi casi la parola.

FABBRI fa rilevare che si potrebbe con ciò giungere all'assurdo che dei progetti di leggi tributarie fossero sottratti alla pubblica discussione in seduta plenaria.

PERASSI osserva che i progetti di leggi tributarie potrebbero essere aggiunti agli altri elencati nella proposta formulazione, come esclusi dalla procedura abbreviata.

CAPPI propone che le discussioni in sede di Commissione siano rese pubbliche e che nell'Assemblea plenaria siano ammesse le dichiarazioni di voto, le quali possono costituire una forma, sia pure attenuata, di discussione.

UBERTI prospetta l'inopportunità di inserire nella Costituzione una norma che leda la sostanza del regime parlamentare, consentendo ad una Camera di limitare le proprie facoltà legislative. Dubita che di tale procedura ci si avvarrebbe – come sostiene l'onorevole Nobile – soltanto per l'esame di progetti di legge di secondaria importanza; teme al contrario che la maggioranza parlamentare se ne potrebbe servire per far approvare, senza pubblica discussione, anche leggi fondamentali, di supremo interesse per il Paese. In questo momento in cui si vuole ritornare alla più pura tradizione parlamentare, non si deve limitare la funzione della Camera attraverso un funzionamento delle Commissioni. Ricorda in proposito il movimento che si produsse in Francia contro il notevole sviluppo preso dalle Commissioni permanenti, ritenuto da molti limitativo della funzione propria del Parlamento, e fa rilevare gli inconvenienti che potrebbero derivare dal fatto che le sedute delle Commissioni non fossero pubbliche.

È del parere che ci si possa limitare a fissare nella Costituzione soltanto il principio generale per cui sia possibile – in sede di Regolamento – stabilire la sostituzione di una procedura abbreviata a quella normale.

MORTATI, *Relatore*, trova assurdo che si ammetta la possibilità di delegazione per il Governo e la si neghi per il Parlamento.

UBERTI ritiene che il potere deliberativo debba sempre essere riservato all'Assemblea.

VANONI pensa che tutti siano d'accordo con l'onorevole Uberti sulla opportunità di salvaguardare la sovranità dell'Assemblea; ma rileva che è appunto per difendere tale sovranità che ora la Sottocommissione si preoccupa di studiare la più retta realizzazione della funzione parlamentare in modo che, salvi i diritti delle minoranze, le leggi si facciano rapidamente e nel miglior modo possibile. Appunto al fine di evitare, dato il notevolissimo numero di leggi da emanare, che la procedura normale porti l'Assemblea ad essere sempre in ritardo nell'approvazione, si sta ora studiando la possibilità di mettere un organo più ristretto – nel quale trovino posto rappresentanze di tutti i gruppi politici – in condizione di esaminare analiticamente e profondamente i disegni di legge.

PRESIDENTE cita i dati concernenti i decreti-legge emanati nei periodi 1914-18 e 1919-1923 per rispondere a quanto fu eccepito nell'ultima seduta da alcuni

colleghi, i quali sostenevano che nel passato tale modo di legiferare non esisteva.

FABBRI replica che i dati concernenti il primo dei due periodi citati dal Presidente non sono probanti, perché si riferiscono agli anni della guerra 1915-18, e aggiunge che prima del 1914 i decreti-legge erano praticamente inesistenti.

MANNIRONI propone la seguente dizione:

«A richiesta del proponente, la Camera delibererà se un progetto di legge debba esser passato all'esame di una Commissione interna permanente.

«La decisione dovrà essere presa con la maggioranza assoluta dell'Assemblea.

«Il progetto compilato dalla Commissione e corredato dal resoconto dei relativi lavori, tornerà all'Assemblea, che voterà senza discussione, salve le dichiarazioni di voto. La procedura abbreviata di cui sopra non potrà essere seguita per i progetti in materia finanziaria, di trattati internazionali...».

MORTATI, *Relatore*, osserva che con la proposta dell'onorevole Lussu non si renderebbe più sollecita la procedura, ma più lenta, perché in luogo di una si avrebbero due discussioni, pur essendo la seconda limitata ad un solo oratore per gruppo, mentre con quella da lui suggerita si avrebbe il vantaggio di una sola discussione. Fa presente che il problema politico da risolvere è quello di attuare una reale semplificazione, senza far venir meno nella Camera il potere di indagine sui riflessi politici che anche un problema modesto può presentare.

Considerato che l'esame preliminare del disegno di legge non può essere omesso, ritiene che si potrebbe, in via subordinata, ricorrere ad un istituto che ha avuto applicazione in qualche legislazione straniera (Francia, Stati Uniti, Germania) e cioè il deferimento del progetto che al Consiglio dei Presidenti, composto dall'Ufficio di Presidenza della Camera e dai Presidenti dei vari gruppi parlamentari, che dovrebbe deliberare sul merito della proposta e sottoporre alla Camera, con relazione motivata, l'accoglimento o meno della richiesta del proponente circa il rinvio alla Commissione. Così facendo, si eliminerebbe praticamente la discussione in seno all'Assemblea, trasferendola al Consiglio dei Presidenti, in seno al quale sono rappresentate tutte le correnti politiche. Propone pertanto la seguente formulazione:

«Su richiesta del proponente e su relazione del Consiglio dei Presidenti, ciascuna Camera può deliberare senza discussione e a maggioranza assoluta che l'esame di una proposta di legge sia deferita ad una Commissione, su relazione della quale procederà al voto finale».

TOSATO consiglierebbe la seguente variante alla prima parte dell'articolo proposto: «Su richiesta motivata del proponente, approvata dai Presidenti dei gruppi parlamentari, ciascuna Camera può...».

NOBILE non vede perché ci si debba limitare al parere del Consiglio dei Presidenti, anziché accettare il parere motivato della Commissione, che è già entrata nel merito del disegno di legge. A suo avviso, sarebbe più opportuno richiedere che la

procedura abbreviata potesse essere deliberata dalla Commissione con una maggioranza qualificata (due terzi o tre quarti).

MANNIRONI insiste perché la decisione rimanga di competenza della Camera e non venga trasferita né alla Commissione né al Consiglio dei Presidenti. D'altro canto ritiene che non ci si debba preoccupare del pericolo di una lunga discussione, in quanto la discussione stessa sarebbe limitata all'adozione o meno del procedimento abbreviato, senza entrare nel merito del progetto.

PERASSI rileva che la proposta dell'onorevole Nobile fa iniziare la procedura abbreviata nel momento in cui la Commissione delibera di proporre alla Camera di passare senz'altro alla votazione, che dovrebbe aver luogo senza discussione. Osserva che tale sistema ha l'inconveniente che i deputati non sanno quale procedura verrà adottata fino a quando la Commissione non si sia pronunciata e la Camera non abbia accolto la proposta della Commissione; e quindi i deputati si troveranno ad un certo momento di fronte al fatto compiuto, senza aver avuto la possibilità di proporre eventuali emendamenti.

Osserva invece che la sua proposta, anticipando il giudizio della Camera sul procedimento abbreviato, mette tutti i deputati nella possibilità di proporre qualunque emendamento in sede di Commissione, anche se si tratti di deputati assegnati ad altre Commissioni, i quali possono chiedere di essere ascoltati.

PRESIDENTE ritiene che si possa passare alla votazione della proposta Perassi, che è del seguente tenore:

«Su richiesta motivata del proponente, ciascuna Camera può deliberare che l'esame di una proposta di legge sia deferito ad una Commissione, su relazione della quale procederà ad un voto finale su di essa senza discussione».

TOSATO propone che alle parole «l'esame di una proposta» siano sostituite le altre: «l'esame e la formulazione definitiva del testo di una proposta»; ed inoltre che la deliberazione della Camera debba essere adottata a maggioranza di tre quinti dei presenti.

MANNIRONI aggiungerebbe «salve le dichiarazioni di voto».

PRESIDENTE dà lettura della formulazione Perassi, quale risulterebbe accogliendo le proposte di emendamenti degli onorevoli Tosato e Mannironi:

«Su richiesta motivata del proponente, ciascuna Camera può deliberare, a maggioranza di tre quinti dei presenti, che l'esame e la formulazione definitiva del testo di una proposta di legge siano deferiti ad una Commissione, su relazione della quale procederà al voto finale su di esso senza discussione, salve le dichiarazioni di voto».

UBERTI osserva che, per constatare l'esistenza della maggioranza qualificata, bisognerebbe fare l'appello nominale.

VANONI e TOSATO riconoscono giusta l'osservazione dell'onorevole Uberti e propongono di sopprimere la frase «a maggioranza di tre quinti dei presenti».

PRESIDENTE concorda.

MORTATI, *Relatore*, propone di aggiungere dopo la parola «Commissione» le altre «eletta a sistema proporzionale».

PRESIDENTE mette ai voti il seguente testo nel quale si tiene conto delle varie modifiche proposte:

«Su richiesta motivata del proponente, ciascuna delle Camere può deliberare che l'esame e la formulazione del testo di una proposta di legge siano deferiti ad una Commissione, eletta a sistema proporzionale, su richiesta della quale si procederà al voto finale senza discussione, salve le dichiarazioni di voto».

UBERTI dichiara che voterà contro, perché ritiene che si attuerebbe così una inaccettabile diminuzione dei poteri del Parlamento.

(*È approvata*).

MORTATI, *Relatore*, propone che l'esame del comma successivo della proposta Perassi sia rinviato in sede di coordinamento.

UBERTI non ritiene opportuno tale rinvio.

VANONI pensa che si possa mettere ora in votazione il principio, salvo a determinare poi i limiti delle materie.

MORTATI, *Relatore*, chiarisce che la delega è limitata alle disposizioni che saranno determinate in seguito, e che per conseguenza il potere della Camera subisce dei limiti che la Commissione di coordinamento determinerà. È anch'egli del parere che per il momento ci si possa limitare ad approvare il principio generale.

PRESIDENTE mette ai voti il principio generale di escludere dal procedimento abbreviato determinate materie, che saranno poi fissate dal Comitato di coordinamento.

(*È approvato*).

MORTATI, *Relatore*, considera ora in modo particolare la procedura d'urgenza, e rileva come essa sia cosa diversa dal procedimento abbreviato, di cui si è testé parlato, perché destinata a porre limiti di tempo alla procedura ordinaria.

Ricorda che la procedura d'urgenza, che si applica su richiesta del Governo e della quale esistono esempi in molte altre legislazioni, tende a ridurre i termini per la presentazione delle relazioni, il numero dei deputati che possono intervenire nella discussione, ecc. È opportuno che la Sottocommissione esprima il suo parere circa la questione se tale norma debba essere inserita nella Costituzione o rinviata al regolamento.

TOSATO si domanda se sia possibile con una norma regolamentare variare i principi fondamentali stabiliti per l'approvazione di una legge nella Carta costituzionale.

MORTATI, *Relatore*, fa osservare che, secondo la procedura ordinaria, l'esame di un progetto di legge da parte delle due Camere ha luogo in tempi successivi. Si deve stabilire se, quando sia stata chiesta la procedura d'urgenza, le Commissioni delle due Camere possano agire contemporaneamente, abbreviando così il lavoro

legislativo; e se sia possibile abbreviare anche le riunioni delle due Commissioni in seguito a deliberazione presa da ciascuna delle due Camere. Ritiene che tutto ciò non costituisca materia regolamentare, ma che debba essere oggetto di apposita norma costituzionale.

PRESIDENTE propone di rimettere tale questione al Comitato di coordinamento.

(Così rimane stabilito).

Poiché nella prossima seduta si esaminerà anche la questione della delega, invita i colleghi che hanno già predisposto delle formule a darne lettura, al fine di orientare la discussione.

MORTATI, *Relatore*, propone la seguente formulazione:

«Con legge può delegarsi al Governo della Repubblica l'esercizio del potere legislativo.

«La delega non può rivestire carattere generale, ma deve riguardare sempre singoli casi e materie determinate, ed essere limitata nel tempo.

«I decreti emessi in conseguenza della delega dovranno essere conformi ai principi stabiliti dal Parlamento nell'atto di delegazione».

Rileva che questa formula lascia in sospeso tre questioni: la maggioranza speciale, la esclusione della delegazione – che si potrebbe anche ritenere implicita in una Costituzione rigida – e l'accertamento dei limiti.

BOZZI propone la seguente formulazione:

«Il Parlamento può, in casi speciali e per materie determinate, delegare al Consiglio dei Ministri l'esercizio della potestà legislativa».

TOSATO suggerisce la seguente formulazione più semplice:

«Le Camere potranno delegare l'esercizio del potere legislativo al Governo. Sono escluse le delegazioni generali e permanenti».

PRESIDENTE comunica che nella prossima seduta, oltre alla questione della delega legislativa, si esaminerà anche quella relativa ai Consigli legislativi.

La seduta termina alle 12.

Erano presenti: Ambrosini, Bocconi, Bozzi, Cappi, Codacci Pisanelli, Conti, Fabbri, Farini, Finocchiaro Aprile, Laconi, Lussu, Mannironi, Mortati, Nobile, Perassi, Piccioni, Rossi Paolo, Tosato, Uberti, Vanoni, Zuccarini.

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

Assenti: Calamandrei, Castiglia, De Michele, Di Giovanni, Einaudi, Fuschini, Grieco, Lami Starnuti, La Rocca, Patricolo, Porzio, Ravagnan, Targetti.