

**ASSEMBLEA COSTITUENTE**  
**COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE**  
**SECONDA SOTTOCOMMISSIONE**  
**(PRIMA SEZIONE)**  
**3.**

**RESOCONTO SOMMARIO**  
**DELLA SEDUTA ANTIMERIDIANA DI SABATO 4 GENNAIO 1947**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **TERRACINI**

**INDICE**

**Potere esecutivo** (*Seguito della discussione*)

PRESIDENTE – NOBILE – LA ROCCA, *Relatore* – LUSSU – BOZZI, *Relatore* – PERASSI – FUSCHINI – FABBRI – MORTATI.

**La seduta comincia alle 10.55.**

**Seguito della discussione sul potere esecutivo.**

PRESIDENTE apre la discussione sull'articolo 13:

«Il Presidente della Repubblica ha il comando di tutte le Forze armate».

NOBILE dichiara di essere favorevole alla dizione dell'articolo, la quale, del resto, riproduce una disposizione comune alla maggior parte delle Costituzioni.

LA ROCCA, *Relatore*, pur riconoscendo che il concetto fissato nell'articolo in esame è accolto da numerose Costituzioni (Stati Uniti, Inghilterra, nuova Costituzione francese, Costituzione di Weimar), non nasconde le sue perplessità al riguardo, perché molte volte le Forze armate, le quali hanno, o dovrebbero avere, un compito determinato, sono state adoperate a tutela di interessi di un solo settore della Nazione e non dell'intero Paese.

Nulla ha da obiettare circa l'opportunità di stabilire nella Costituzione quanto è sancito dall'articolo in esame; ma sarebbe, a suo avviso, consigliabile fissare, come norma cautelativa, il principio che, sia in tempo di guerra che in tempo di pace,

venga sottoposta all'approvazione preventiva dei due rami del Parlamento la nomina di quella o di quelle persone le quali, per il fatto di avere praticamente il comando delle Forze armate, danno ad esse un determinato indirizzo e le educano in un determinato clima. Osserva che un simile concetto, che ad alcuni può apparire una novità, comincia a farsi strada nelle Costituzioni più progredite dal punto di vista democratico: esso è infatti accolto in certo senso dalla Costituzione sovietica, ed anche quella jugoslava stabilisce che il comando supremo, affidato allo Stato Maggiore, è nominato dagli organi popolari.

Dichiara di limitare la sua proposta alla richiesta di approvazione preventiva, da parte dei rappresentanti del popolo, della nomina dell'organo supremo tecnico di comando delle Forze armate, perché è, a suo avviso, opportuno che generali ed ammiragli non siano depositari di un potere così grande e così decisivo indipendentemente dalla volontà del popolo, il quale, a sua volta, ha il diritto di sapere in che modo le Forze armate sono educate.

LUSSU è favorevole al testo del progetto, il quale stabilisce in modo incontrovertibile che il Presidente della Repubblica è il capo delle Forze armate. A parte il fatto che il circondare questa sua attribuzione di ulteriori limitazioni potrebbe essere interpretata come una limitazione del suo prestigio, rileva che le garanzie, a cui ha accennato l'onorevole La Rocca, sono insite nell'organizzazione stessa dello Stato e nella natura stessa delle attribuzioni conferite al Capo dello Stato, in quanto quest'ultimo non potrà fare nulla senza la firma dei ministri responsabili, i quali sono a loro volta espressione del Parlamento.

Conclude quindi affermando l'opportunità – dal momento che non sarà possibile in nessun caso avere delle garanzie in senso assoluto – di mantenere il testo del progetto.

NOBILE osserva all'onorevole Lussu che in questo caso non si tratta tanto del prestigio del Capo dello Stato, quanto di una vera e propria misura di cautela di carattere politico.

Pur rendendosi conto delle preoccupazioni manifestate dall'onorevole La Rocca, miranti a porre un freno al potere del Capo dello Stato, il quale, secondo la vecchia legislazione, poteva dichiarare la guerra senza alcuna deliberazione delle Assemblee legislative, dichiara di insistere nella opportunità di approvare l'articolo nel testo proposto, tanto più che ora è stata fissata una garanzia prima inesistente, e cioè che in pratica la guerra è dichiarata dal Parlamento.

Si domanda poi, per il caso che la proposta dell'onorevole La Rocca sia presa in considerazione, se il Parlamento abbia la competenza di procedere alla scelta del Capo di Stato Maggiore e se, una volta ammesso che il Ministro della guerra è il responsabile di fronte alle Assemblee legislative, sia opportuno agire su di lui, così che possano essere nominati capi che non diano affidamento, per esempio, dal punto di vista politico.

BOZZI, *Relatore*, premesso che una discussione sull'argomento potrebbe farsi con maggiore cognizione di causa, se si avesse una idea più precisa di quello che è il Consiglio supremo di difesa nazionale di cui parla l'articolo 15, dichiara di essere

anch'egli favorevole al mantenimento dell'articolo 13 nella forma proposta, perché non vede come, nella Costituzione che si sta elaborando, il Presidente della Repubblica possa prendere iniziative di carattere militare che non siano rigorosamente controllate. D'altra parte, ritiene che la funzione del Capo dello Stato, che è essenzialmente politica, debba essere tenuta separata da quella del Capo di Stato Maggiore, che è esclusivamente tecnica; e che affidare al Presidente della Repubblica il comando delle Forze armate (ritiene inutile l'aggettivo «tutte») risponda ad un concetto non solo decorativo, ma anche sostanziale ed all'esigenza di unificare nella persona del Capo dello Stato tutti i poteri.

Concorda con l'onorevole Lussu nel ritenere che il Presidente della Repubblica non possa prendere alcuna deliberazione, se non impegnando la responsabilità del Governo; mentre è contrario alla proposta dell'onorevole La Rocca, la quale darebbe origine ad una contaminazione del criterio politico con quello tecnico.

PERASSI dichiara di essere favorevole al testo proposto, con l'emendamento di forma accennato dall'onorevole Bozzi. Rileva poi come la soluzione proposta dall'onorevole La Rocca – le cui preoccupazioni possono essere in certo senso apprezzabili – non sia scevra di pericoli, come, ad esempio, quello gravissimo di carattere politico che una elezione di capi militari fatta dal Parlamento possa rafforzare troppo la loro posizione; e, d'altra parte, osserva che le garanzie relative all'impiego delle Forze armate sono date da altri organismi, quali, ad esempio, i Ministeri, che sono politicamente responsabili di fronte al Parlamento, e gli organi tecnici, che devono essere anch'essi subordinati al potere politico.

LA ROCCA, *Relatore*, insiste nella sua proposta, la quale non muta in alcun modo l'essenza dell'articolo 13 del progetto; ma, tenuti presenti i numerosi casi di conflitto tra Governo e Stato Maggiore, mira a stabilire un controllo politico anche su questi organi tecnici, i quali, appunto perché tali, potrebbero considerarsi staccati dai poteri legislativo ed esecutivo.

FUSCHINI dubita che un'Assemblea di 550 persone possa dare giudizio sicuro sulle capacità tecniche di un uomo.

LA ROCCA ritiene che ciò sia possibile, dal momento che delle Assemblee legislative faranno parte anche tecnici ed esperti militari.

FABBRI rileva come il nocciolo della questione sia nella soluzione del seguente dilemma: se la nomina del Capo di Stato Maggiore generale sia di competenza del Parlamento o del Consiglio dei Ministri. Considerata la natura di questi due organi, non v'è dubbio che tale nomina debba esser fatta dal Consiglio dei Ministri, fiduciario del Governo, del quale fanno parte i ministri delle Forze armate.

È favorevole a stabilire nella Costituzione una definizione del genere di quella proposta; e crede che l'esigenza fatta presente dall'onorevole La Rocca non sia traducibile in formule costituzionali. Quanto ai conflitti tra Capo di Stato Maggiore generale e Governo, osserva che sono inevitabili e non facilmente regolabili con legge, soggiungendo che soltanto il costume politico e l'educazione dei cittadini potranno eliminare questa situazione.

NOBILE propone il seguente emendamento aggiuntivo all'articolo 13:

«In tempo di guerra egli esercita tale comando per mezzo di un capo militare designato dal Parlamento».

PRESIDENTE, all'esempio delle Costituzioni sovietica e jugoslava, citato dall'onorevole La Rocca, aggiunge quello della Costituzione svizzera, la quale stabilisce che, in tempo di guerra (in tempo di pace non esiste un comando delle Forze armate e quindi non si pone il problema della nomina del Capo di Stato Maggiore generale), il Comandante supremo dell'esercito sia nominato dal Parlamento.

Concorda con l'onorevole La Rocca nel ritenere che non si possa chiedere al popolo di accettare un padrone che altri sceglie; e ciò anche nella considerazione che la catena di successivi legami di responsabilità (Parlamento e Governo, Governo e Stato Maggiore) finisce col ridurre a nulla il legame fra Parlamento e Comando dello Stato Maggiore, il quale può essere considerato un quarto potere dello Stato, in quanto, oltre alla volontà, ha anche i mezzi per tradurre in alto i suoi disegni.

Concludendo, dichiara di essere favorevole alla proposta dell'onorevole La Rocca, la quale risponde ad una esigenza profondamente sentita.

LUSSU ritiene che gli esempi citati dall'onorevole La Rocca e dal Presidente non siano probanti, perché tanto la Russia quanto la Jugoslavia sono due Stati organizzati autoritariamente, mentre il caso della Svizzera è basato su una tradizione sorta in un clima politico speciale ed appunto perciò non trasportabile in un altro Paese.

Rileva come, nel caso in esame, non si possa prescindere dal controllo che le forze politiche esistenti nel Parlamento esercitano sul Governo; e d'altra parte osserva che in pratica una disposizione del genere di quella suggerita dall'onorevole La Rocca esporrebbe al pericolo di rovinare il prestigio delle Forze armate, perché in una discussione parlamentare non si mancherebbe di fare critiche molto serie agli uomini destinati a ricoprire una carica così alta. Si dichiara perciò contrario alla proposta fatta dall'onorevole La Rocca e favorevole al testo dell'articolo proposto dal Comitato.

MORTATI fa anzitutto presente che non è necessario specificare che il Presidente della Repubblica esercita le funzioni di comando per mezzo di capi militari, dal momento che l'articolo 17 del progetto stabilisce al primo comma che «il Presidente della Repubblica non è responsabile per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni».

Quanto alla nomina del comando delle Forze armate in guerra, è del parere che non sia opportuno istituire un dualismo tra Ministro e Capo di Stato Maggiore, poiché il responsabile della condotta della guerra è il capo tecnico, ossia il Capo di Stato Maggiore.

Ritiene che non si possa uscire da uno di questi due casi: o il Governo ha la fiducia del Parlamento, ed allora la nomina cadrà sulla persona designata dal Governo stesso; o non ha tale fiducia, ed allora il Governo non potrà continuare a dirigere la politica dello Stato, perché un Parlamento che non approva la scelta del Capo di

Stato Maggiore, non darà evidentemente un voto favorevole ad un Governo così formato.

Concorda poi nelle considerazioni fatte dagli onorevoli Perassi e Lussu; ed osserva che – approvato l'articolo 13 nella forma proposta, alla quale è favorevole – si potrebbe trasferire in questa sede la parte dell'articolo 15 che stabilisce che il Presidente della Repubblica presiede il Consiglio supremo di difesa nazionale.

FUSCHINI si associa alle considerazioni degli onorevoli Lussu e Mortati.

PRESIDENTE, tenendo presente la proposta dell'onorevole La Rocca, alla quale egli si è associato, formulerebbe l'articolo 13 nel modo seguente:

«Il Presidente della Repubblica ha il comando delle Forze armate e in tempo di guerra egli lo esercita per mezzo di capi militari designati dal Parlamento».

NOBILE fa presente l'eventualità che un capo militare, eletto dal Parlamento, finisca con l'avere un potere tale da sovvertire tutti gli organi dello Stato; il che potrebbe anche essere contrario agli interessi del Paese.

Per questa ragione dichiara di astenersi dal voto.

PRESIDENTE pone ai voti la prima parte dell'articolo:

«Il Presidente della Repubblica ha il comando delle Forze armate».

Dichiara di astenersi dalla votazione.

*(È approvata).*

Mette ora ai voti la seconda parte dell'articolo:

«...e in tempo di guerra egli lo esercita per mezzo di capi militari designati dal Parlamento».

LUSSU riconosce che in tempo di guerra l'investitura del Parlamento dà all'eletto un più grande prestigio ed è un indice della fiducia del Paese. Dichiara perciò di essere favorevole a tale proposta.

*(Non è approvata).*

PRESIDENTE apre la discussione sull'articolo 14 del progetto:

«Il Presidente della Repubblica può convocare le Camere, e, sentito il parere dei loro Presidenti, può scioglierle».

MORTATI propone il rinvio dell'esame dell'articolo al momento in cui si discuteranno gli articoli 19 e seguenti, ai quali è connesso.

PRESIDENTE concorda con l'onorevole Mortati.

*(Così rimane stabilito).*

FUSCHINI rileva come nel progetto non sia stata tenuta presente una funzione importantissima del Presidente della Repubblica: quella di nominare alle alte cari-

che dello Stato.

MORTATI osserva che si potrebbe fissare la norma generale, rinviando la determinazione delle cariche ad una legge successiva, perché potranno essere istituite cariche che ora non è possibile prevedere.

FUSCHINI propone la seguente dizione, come emendamento aggiuntivo all'articolo 10:

«Il Presidente della Repubblica nomina alle alte cariche dello Stato che saranno indicate dalla legge».

PRESIDENTE pone ai voti l'emendamento proposto dall'onorevole Fuschini.

*(È approvato).*

Aprè quindi la discussione sull'articolo 15:

«Il Presidente è tenuto informato dal Primo Ministro degli affari dello Stato.

«Presiede il Consiglio Supremo di difesa nazionale, il Consiglio Superiore della Magistratura, ed ha facoltà di presiedere il Consiglio dei Ministri».

MORTATI ritiene superfluo il primo comma.

PERASSI fa presente che la frase va intesa nel senso che è obbligo del Primo Ministro informare il Presidente della Repubblica.

PRESIDENTE osserva che tale disposizione potrà, se mai, trovar posto all'articolo 20, là dove si parla del Primo Ministro.

Pone ai voti la proposta di soppressione del primo comma.

*(È approvata).*

Pone quindi ai voti la prima frase del secondo comma:

«Presiede il Consiglio supremo di difesa nazionale».

*(È approvata).*

Considera poi la seconda frase: «...il Consiglio superiore della Magistratura», osservando che sarebbe opportuno attendere le decisioni al riguardo della seconda Sezione.

LUSSU ritiene più opportuno decidere ora anche questa questione, salvo a ritornarvi sopra se la seconda Sezione sarà di parere contrario.

PRESIDENTE mette a partito la frase: «...il Consiglio superiore della Magistratura».

*(È approvata).*

Aprè quindi la discussione sull'ultima frase del secondo comma dell'articolo 15: «...e ha facoltà di presiedere il Consiglio dei Ministri».

MORTATI dichiara di essere contrario alla disposizione, la quale tra l'altro non stabilisce se abbia o meno in seno al Consiglio voto deliberativo.

LUSSU ritiene che abbia voto consultivo, non essendo egli responsabile.

PRESIDENTE concorda con l'onorevole Mortati. Infatti la disposizione è inutile se ha soltanto lo scopo di tenere il Presidente a giorno della situazione politica, perché esso potrà essere sempre informato dai ministri; ed è anche in contrasto con la norma dell'articolo 17, perché se il Presidente, partecipando alla discussione, interviene nelle deliberazioni – anche senza votare – argomentando e influenzando sulle convinzioni di coloro che debbono deliberare, assume necessariamente delle responsabilità.

FABBRI è anch'egli d'accordo con l'onorevole Mortati.

LUSSU non crede che la presenza del Capo dello Stato in seno al Consiglio dei Ministri possa influenzarne le decisioni. Anche in Francia, in cui i partiti politici si sono voluti difendere dal pericolo di un'eccessiva influenza del Capo dello Stato nella vita del Paese, il Presidente della Repubblica presiede sempre il Consiglio dei Ministri. Ritiene all'opposto che la presenza del Capo dello Stato, specie nella trattazione di affari internazionali, consenta di aggiungere la sua autorità a quella dei membri del Governo, senza per questo che l'una sia confusa con l'altra.

PRESIDENTE osserva che, nel caso che una determinata decisione del Governo sia combattuta dal Parlamento, diverranno inevitabilmente argomento di discussione le opinioni manifestate dal Capo dello Stato in seno al Consiglio dei Ministri. Ritiene quindi che tale norma possa costituire una catena attraverso la quale il Presidente della Repubblica sia trascinato nella lotta politica, alla quale dovrebbe rimanere estraneo.

LUSSU ritiene che la presenza del Presidente della Repubblica in seno al Consiglio dei Ministri possa dare carattere di maggiore obiettività alla discussione; del resto, questi dovrà limitarsi a porre i problemi in termini obiettivi, senza mai prendere posizione.

È favorevole al testo proposto che lascia il Capo dello Stato arbitro di intervenire o meno alle riunioni.

MORTATI, alle considerazioni fatte contro la norma in esame, ne aggiunge un'altra. Poiché, innovando rispetto alla tradizione precedente, si è affidato l'indirizzo politico generale al Primo Ministro, mentre al Consiglio dei Ministri è stata affidata una funzione esecutiva di questo indirizzo, il Capo dello Stato potrà far conoscere il proprio punto di vista in occasione dei contatti col Primo Ministro, che è arbitro della politica generale.

PRESIDENTE pone ai voti l'ultima frase dell'articolo 15: «...e ha facoltà di presiedere il Consiglio dei Ministri».

*(Non è approvata).*

Aprè la discussione sull'articolo 16 del progetto:

«Il Presidente della Repubblica può concedere grazia e commutare le pene».

Ricorda che in proposito era stata formulata la seguente proposta aggiuntiva: «L'amnistia è concessa con legge dell'Assemblea nazionale», la quale non ha più

qui la sua sede, dal momento che la materia dell'amnistia è stata trasferita al potere legislativo.

Pone ai voti l'articolo 16 nel testo del progetto.

*(È approvato).*

### **La seduta termina alle 12.20.**

*Erano presenti:* Fabbri, Fuschini, La Rocca, Lussu, Mortati, Nobile, Perassi, Terracini, Tosato.

*Intervenuto autorizzato:* Bozzi.