

ASSEMBLEA COSTITUENTE
COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE
SECONDA SOTTOCOMMISSIONE
(PRIMA SEZIONE)
10.

RESOCONTO SOMMARIO
DELLA SEDUTA ANTIMERIDIANA DI VENERDÌ 10 GENNAIO 1947

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **TERRACINI**

INDICE

Potere esecutivo (*Seguito della discussione*)

PRESIDENTE – MORTATI – NOBILE – PERASSI – TOSATO, *Relatore* – PICCIONI – LA ROCCA, *Relatore* – LUSSU – FABBRI – FUSCHINI – LAMI STARNUTI.

La seduta comincia alle 11.15.

Seguito della discussione sul potere esecutivo.

PRESIDENTE ricorda che la discussione verte ancora sulla procedura da seguire nel caso di una mozione di sfiducia, sulla quale sono state presentate due proposte. La prima è dell'onorevole Perassi, per la quale l'Assemblea Nazionale è convocata dal suo Presidente, quando la mozione di sfiducia sia firmata da almeno un quarto dei membri dell'Assemblea: in tal caso la mozione di sfiducia dovrà essere discussa non prima di cinque giorni dalla presentazione. La seconda, dell'onorevole Fuschini, è così formulata: «Qualora una delle due Camere esprima con voto palese della sua maggioranza la sfiducia al Governo, questo deve convocare immediatamente l'Assemblea Nazionale per il riesame della decisione. Nel caso in cui l'Assemblea, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, confermi la sfiducia nel Governo, questo deve dare le dimissioni».

Si tratta, quindi, di due proposte diverse: per quella dell'onorevole Perassi, la mozione di sfiducia è presentata direttamente all'Assemblea Nazionale e da questa direttamente discussa e votata; per quella dell'onorevole Fuschini, invece, la mo-

zione di sfiducia può essere in un primo tempo presentata, discussa e votata in seno a ciascuna delle due Camere e soltanto in un secondo tempo dev'essere portata innanzi all'Assemblea Nazionale.

MORTATI presenta la seguente proposta:

«Il Governo promuove la convocazione dell'Assemblea Nazionale, quando ritenga di sottoporre ad essa dichiarazioni di politica generale relative all'indirizzo approvato, o di richiederle una conferma della fiducia.

«La facoltà di ottenere, su richiesta motivata, la convocazione dell'Assemblea perché questa si pronunci sulla fiducia al Governo compete altresì ai due quinti dei membri di ciascuna delle Camere.

«Nel caso in cui l'Assemblea, a maggioranza assoluta dei suoi membri, dichiarerà, con mozione motivata, la sua sfiducia al Governo, questo dovrà dimettersi».

Osserva per altro che la facoltà di ottenere, su richiesta motivata, la convocazione dell'Assemblea Nazionale affinché questa si pronunci sulla fiducia al Governo potrebbe anche essere attribuita, se ciò sembrasse più opportuno, a un terzo dei membri di una Camera.

Ritiene poi che con l'approvazione, avutasi nella riunione antecedente, del principio secondo cui un voto contrario dell'una o dell'altra Camera su una determinata proposta non importa come conseguenza le dimissioni del Governo, la proposta dell'onorevole Fuschini non abbia più ragione d'essere. Difatti, ammesso il principio anzidetto, si deve riconoscere al Governo la facoltà discrezionale di richiedere o no la convocazione dell'Assemblea Nazionale per l'esame di una data questione su cui una delle due Camere si sia già pronunciata. D'altra parte, per impedire che il Governo possa agire contro la volontà del Parlamento, con la sua proposta si dà la possibilità a un dato numero di membri di ciascuna delle Camere di esigere la convocazione dell'Assemblea Nazionale, che potrà quindi, se lo riterrà necessario, votare la sfiducia al Governo e così provocare le dimissioni. Il sistema da lui proposto contempera le esigenze di stabilità del Governo con quelle della libera espressione della volontà popolare. Nella proposta dell'onorevole Fuschini la convocazione dell'Assemblea Nazionale da parte del Governo è resa obbligatoria: si tratta quindi di un criterio troppo rigido, automatico, che in alcuni casi può riuscire inopportuno. La sua proposta, invece, fa salva la facoltà discrezionale del Governo di valutare l'opportunità o meno della convocazione dell'Assemblea Nazionale e nello stesso tempo, qualora i membri dell'una o dell'altra Camera avvertissero l'intenzione da parte del Governo di sottrarsi al giudizio del Parlamento, essi in un dato numero potrebbero sempre richiedere la convocazione dell'Assemblea Nazionale, affinché questa potesse accordare ancora o negare la fiducia al Governo.

Inoltre, con la sua proposta si dà la possibilità al Governo di sottoporre all'Assemblea Nazionale tutte quelle questioni che possono incidere sull'indirizzo della politica generale già approvata dall'Assemblea Nazionale stessa. Anche in questo caso il Governo può sentire la necessità di informare l'Assemblea Nazionale

o di avere da questa l'approvazione della linea di condotta che esso in dati momenti, di fronte a nuove situazioni, intenda seguire. Ogni questione, quindi, relativa alla politica generale del Governo tornerebbe ad essere dibattuta in seno all'Assemblea Nazionale che, secondo quanto già è stato deciso, è l'unica competente ad approvare i programmi politici di ogni nuovo Governo in carica.

PRESIDENTE desidera sapere se l'onorevole Mortati, con la sua proposta, intenda escludere la possibilità che il Governo faccia dichiarazioni di politica generale davanti a ciascuna delle due Camere.

MORTATI dichiara che con il sistema da lui proposto la convocazione dell'Assemblea Nazionale da parte del Governo per il dibattito di questioni riguardanti la politica generale resta sempre una facoltà, non un obbligo, del Governo stesso. Sarebbe corretto però, da un punto di vista costituzionale, che il Governo promuovesse la convocazione dell'Assemblea Nazionale per la discussione di problemi attinenti all'indirizzo politico governativo, visto che ogni Governo, subito dopo la sua formazione, deve avere sempre dall'Assemblea Nazionale l'approvazione del suo programma politico, secondo il criterio già adottato dalla Sottocommissione.

PRESIDENTE propende per la procedura proposta dall'onorevole Fuschini, per quanto sia più complicata, perché con essa si ha maggior riguardo per il prestigio e l'autorità della Camera elettiva.

NOBILE è favorevole alla proposta dell'onorevole Fuschini, perché trova strano che, mentre si è stabilito che un voto contrario del Parlamento non debba importare come conseguenza le dimissioni del Governo, si voglia poi dare ad una minoranza di membri dell'una o dell'altra Camera la possibilità di mettere in crisi il Governo e così di sabotarne, ogni qualvolta essa lo desidera, l'opera politica.

PRESIDENTE osserva che potrebbe essere adottata una formulazione in cui fosse contemperato il principio della proposta dell'onorevole Fuschini con quello della proposta dell'onorevole Mortati.

MORTATI non reputa opportuno che si debba precedere alla convocazione automatica dell'Assemblea Nazionale, qualora una delle due Camere abbia espresso un voto di sfiducia al Governo; e ciò perché in alcuni dati momenti la situazione politica potrebbe essere tale da non far ritenere necessario che debbano essere provocate le dimissioni del Governo. La sua proposta, quindi, contrasta con quella dell'onorevole Fuschini perché, mentre con questa si prescrive, nel caso di un voto di sfiducia di una delle due Camere al Governo, la convocazione automatica dell'Assemblea Nazionale, con la sua si stabilisce che tale convocazione è lasciata alla discrezionalità del Governo o di un dato numero di membri di ciascuna Camera. Rendere obbligatoria la convocazione dell'Assemblea Nazionale quando si possono avere le garanzie previste nella sua proposta, oltre tutto gli sembra inutile.

PERASSI non è favorevole alla proposta di una convocazione automatica dell'Assemblea Nazionale in seguito a un voto contrario dell'una o dell'altra Camera. Se, infatti, si tratti di un voto contrario che non rivesta particolare importanza politica, la convocazione automatica dell'Assemblea Nazionale appare veramente

fuor di luogo. Se invece tale voto contrario dovesse assumere un notevole significato politico, il giudizio sull'opportunità di convocare l'Assemblea Nazionale, per un chiarimento della situazione, evidentemente non potrebbe essere lasciato che alla discrezionalità degli oppositori al Governo, com'egli ha proposto, e anche del Governo stesso, secondo quanto ha in seguito suggerito l'onorevole Mortati.

TOSATO, *Relatore*, è favorevole alla proposta dell'onorevole Mortati, perché ritiene che essa risponda ai criteri adottati dal Comitato nella redazione del progetto in esame.

PICCIONI ritiene che il fatto dell'approvazione, da parte dell'Assemblea Nazionale, del programma governativo subito dopo la formazione di ogni nuovo Governo non deve in un certo senso essere causa di una limitazione delle prerogative delle due Camere nei confronti della potestà del Governo stesso.

A suo avviso, quindi, ciascuna delle due Camere, a seguito di una discussione su comunicazioni politiche di carattere generale o anche a seguito di una discussione su un determinato disegno di legge che abbia notevole importanza relativamente all'indirizzo politico governativo, ha la piena facoltà di esprimere un voto che implichi, tacitamente o esplicitamente, sfiducia nel Governo. In tal caso al Governo non restano che due sole vie da seguire: o dimettersi, o appellarsi all'Assemblea Nazionale. La terza via, quella di attribuire a un dato numero di membri dell'una o dell'altra Camera la facoltà di richiedere la convocazione dell'Assemblea Nazionale, secondo il suo parere, non ha ragione d'essere, perché il Governo o si dimette, e in tal caso con il voto di sfiducia si è raggiunto l'effetto desiderato, o chiede la convocazione dell'Assemblea Nazionale stessa. Si dichiara quindi favorevole alla proposta dell'onorevole Fuschini.

PERASSI fa presente all'onorevole Piccioni che è sempre ammissibile una terza ipotesi, quella cioè della convocazione dell'Assemblea Nazionale per iniziativa di un certo numero dei propri membri. Difatti, una volta che si afferma che l'Assemblea Nazionale è competente ad accordare o negare la fiducia al Governo, logicamente si deve anche ammettere che la stessa Assemblea Nazionale possa, con l'iniziativa di un dato numero dei suoi componenti, promuovere il dibattito sulla questione di fiducia.

MORTATI crede che occorra tener presente il compito, demandato all'Assemblea Nazionale, di approvare, oppur no, il programma politico formulato da ogni Governo. Ciascun Governo, quindi, dopo la sua formazione, per cominciare a svolgere la sua azione politica deve avere la fiducia dell'Assemblea Nazionale, che sostanzialmente è un organo nuovo, quasi una terza Camera. Questo è il sistema approvato dalla Sottocommissione e a tale sistema bisogna rifarsi per la soluzione del problema in esame. La proposta dell'onorevole Fuschini non solo non tiene conto di tale premessa, ma è anche assai poco opportuna, perché potrebbe favorire tutte le manovre di una sola Camera che non assicurerebbero quella relativa stabilità di Governo di cui i più giustamente hanno mostrato di preoccuparsi nella formulazione del progetto della nuova Costituzione. Ciò considerato, la proposta dell'onorevole Fuschini, per poter essere accolta, dovrebbe essere modificata, nel

senso che il voto di sfiducia di una delle due Camere dovrebbe essere palese ed espresso da una maggioranza qualificata.

TOSATO, *Relatore*, osserva che, secondo la logica del sistema adottato, per cui è l'Assemblea Nazionale che accorda o nega la fiducia ad ogni nuovo Governo, sarebbe senz'altro necessario presentare ogni mozione di sfiducia all'Assemblea Nazionale stessa. Si può osservare, però, da un punto di vista pratico, che possono aversi mozioni di sfiducia che non investano la politica generale del Governo, ma soltanto alcune determinate attività, taluni particolari orientamenti del Governo stesso, i quali, pur non incontrando il favore dell'una o dell'altra Camera, non sono di tale importanza da originare una volontà precisa di provocare una crisi governativa.

Ciò considerato, sarebbe meglio lasciare alla discrezionalità del Governo il giudizio sull'opportunità di convocare, oppure no, l'Assemblea Nazionale.

PRESIDENTE rileva che la proposta dell'onorevole Tosato presenta l'inconveniente di lasciare al Governo la discrezionalità di giudicare se una data mozione di sfiducia debba essere discussa dalla Camera che l'ha presentata o dall'Assemblea Nazionale. Per evitare tale inconveniente e per assicurare una relativa stabilità al Governo, e nello stesso tempo per non menomare le prerogative delle Camere, sarebbe opportuno stabilire che ogni mozione di sfiducia debba essere presentata ad una delle due Camere qualche tempo prima del giorno della sua discussione ed approvata da una maggioranza qualificata. Si potrebbe anche stabilire che, dopo l'approvazione della mozione di sfiducia, il Governo non sia senz'altro obbligato a dimettersi, perché esso può avere la possibilità di appellarsi all'Assemblea Nazionale. A tali criteri appunto risponde la seguente proposta dell'onorevole Nobile, a cui dichiara di associarsi:

«In seguito ad un voto di sfiducia approvato da una delle due Camere a maggioranza assoluta, il Governo è obbligato a dimettersi, a meno che creda di appellarsi all'Assemblea Nazionale, che in tal caso deve subito essere convocata.

«La mozione di sfiducia motivata deve essere presentata da almeno un terzo dei componenti della Camera chiamata a discuterla e non può essere discussa prima di tre giorni dalla data di presentazione».

TOSATO, *Relatore*, trova strano che, per l'approvazione del programma politico del Governo, ci si rivolga all'Assemblea Nazionale in prima istanza e che la stessa possa intervenire in seconda istanza nell'eventualità di una crisi governativa.

PICCIONI osserva che la fiducia da accordare a un Governo appena formato è un atto assai più importante di quello di provocare una crisi di un Governo già da tempo in carica; a ciò può bastare l'intervento di una delle due Camere.

LA ROCCA, *Relatore*, dichiara di essere favorevole alla proposta dell'onorevole Nobile. Fa osservare poi all'onorevole Tosato che, con la proposta dell'onorevole Nobile, nel caso che il Governo non si dimettesse dopo un voto di

sfiducia di una delle Camere, sarebbe sempre l'Assemblea Nazionale ad accordare nuovamente o negare la fiducia al Governo stesso.

LUSSU è favorevole al testo dell'articolo 22 del progetto in esame che, a suo avviso, può assicurare una sufficiente stabilità ad ogni Governo in carica, cosa di cui egli s'è sempre preoccupato. Sarebbe stato poi favorevole alla proposta dell'onorevole Nobile, se essa avesse potuto riferirsi soltanto alla prima Camera. Non può infatti ammettere che anche la seconda Camera possa, con un voto di sfiducia, obbligare il Governo a dimettersi o costringerlo ad appellarsi all'Assemblea Nazionale. La condizione poi che il voto di sfiducia debba essere approvato a maggioranza assoluta riuscirebbe particolarmente vantaggiosa per la seconda Camera che, com'è noto, sarà composta di un numero di membri inferiore a quello della prima. Difatti soltanto 151 Senatori basterebbero ad approvare una mozione di sfiducia nel Governo con tutte le conseguenze previste nella proposta anzidetta, mentre per l'approvazione di una mozione di sfiducia da parte della prima Camera occorrerebbe un numero superiore di deputati. Ciò, a suo avviso, sarebbe un assurdo.

D'altra parte, il sistema previsto nell'articolo 22 del progetto garantisce una certa stabilità del Governo, perché la convocazione dell'Assemblea Nazionale per l'esame di questioni di fiducia non potrà avvenire se non per necessità veramente importanti, di alto interesse politico. La convocazione di tale organo rivestirà sempre una particolare solennità e non potrà quindi avvenire per questioni di fiducia su problemi di scarsa importanza.

TOSATO, *Relatore*, propone, subordinatamente al testo presentato dall'onorevole Mortati, la seguente formulazione:

«Le dimissioni sono obbligatorie solo in seguito ad una espressa e motivata mozione di sfiducia discussa e approvata, a maggioranza assoluta dai suoi membri, o da una delle due Camere, o, su richiesta del Governo, dall'Assemblea Nazionale».

FABBRI osserva che la proposta dell'onorevole Nobile dovrebbe essere votata per divisione. Dovrebbe innanzi tutto essere messa in votazione la seguente parte del primo comma della proposta anzidetta: «In seguito a un voto di sfiducia approvato da una delle due Camere a maggioranza assoluta, il Governo è obbligato a dimettersi». A tale formulazione egli darebbe senz'altro il suo voto favorevole che non potrebbe invece dare al resto della proposta formulata dall'onorevole Nobile, con la quale praticamente si distrugge il sistema bicamerale. Con questo sistema le Camere, infatti, non debbono essere soltanto organi legislativi, ma anche organi politici, e pertanto dovrebbero essere le Camere ad avere la piena facoltà di votare la fiducia o la sfiducia nel Governo. Con la proposta anzidetta, invece, si crea un solo organo politico, l'Assemblea Nazionale, diviso in due sezioni legislative. Già è stato approvato il principio secondo cui il programma politico di ogni nuovo Governo dovrà avere l'approvazione dell'Assemblea Nazionale; ora si cerca di attribuire a quest'unico organo politico ogni decisione in materia politica,

sottraendo alla due Camere la suprema facoltà di stabilire se a un dato Governo in carica debba, oppure no, essere data la fiducia. A tale compito saranno chiamati indifferentemente gli eletti a suffragio universale tanto in via diretta quanto in via indiretta, ossia tanto i rappresentanti della prima Camera quanto quelli della seconda.

PERASSI fa osservare all'onorevole Fabbri che la competenza in materia d'inchiesta resterà sempre alle due Camere.

FABBRI rileva che la competenza in materia d'inchiesta è l'unica che resterà alle Camere al di fuori di quella strettamente tecnica nel campo legislativo. Ogni valutazione politica, da un punto di vista generale, dell'indirizzo seguito dal Governo resterà affidata all'Assemblea Nazionale, con la grave conseguenza che un Governo potrà restare in carica, nonostante la volontà contraria chiaramente manifestata da una delle due Camere. Ciò è contrario al sistema parlamentare. Per introdurre alcune innovazioni di carattere democratico, si distrugge quel tanto di liberalismo parlamentare che, dopo la caduta del fascismo, poteva essere instaurato in Italia.

PRESIDENTE ricorda che nella passata riunione egli aveva proposto che un voto di sfiducia della prima Camera dovesse importare come conseguenza le dimissioni del Governo. Era una proposta che in parte rispondeva al pensiero ora espresso dall'onorevole Fabbri; ma fu respinta. Osserva in ogni modo che con la proposta dell'onorevole Nobile si intende salvaguardare le funzioni di sindacato politico delle Camere.

MORTATI rileva che, con l'approvazione avvenuta nella riunione antecedente del principio secondo cui un voto contrario dell'una o dell'altra Camera su una determinata proposta non importa come conseguenza le dimissioni del Governo, non si è inteso di escludere il potere di sindacato politico da parte delle due Camere. Con la parola «proposta», infatti, si può intendere anche una mozione di sfiducia che le stesse Camere possono sempre presentare, discutere e approvare.

PRESIDENTE osserva che, se con la parola «proposta» si deve intendere anche «mozione di sfiducia», ciò deve risultare assai chiaramente, perché l'approvazione di una mozione di sfiducia, a suo avviso, non può importare che le dimissioni del Governo, ciò che invece nella riunione passata si è inteso di escludere in caso di voto contrario al Governo da parte dell'una o dell'altra Camera.

In ogni modo, poiché per la soluzione del problema in esame sono state presentate proposte ben definite, crede si possa passare alla votazione.

Mette innanzi tutto in votazione la proposta dell'onorevole Nobile.

LUSSU dichiara di votare contro, perché, con l'eventuale accoglimento di questa proposta, sarebbero sufficienti 151 voti in seno alla seconda Camera per provocare una crisi governativa.

PICCIONI voterà a favore, osservando che, del resto, con il testo presentato dall'onorevole Perassi, basterebbero soltanto 187 firme di componenti l'Assemblea Nazionale, apposte ad una mozione di sfiducia, per richiedere la convocazione dell'Assemblea Nazionale stessa. Se tale numero sembrava sufficiente a promuovere

re un'eventuale crisi governativa da parte dell'Assemblea Nazionale, non si comprende perché un numero di voti di poco inferiore in seno alla seconda Camera debba sembrare troppo esiguo per l'approvazione di una mozione di sfiducia.

FUSCHINI si associa a quanto ha dichiarato l'onorevole Piccioni.

(Con 7 voti favorevoli, 7 contrari ed una astensione, non è approvata).

PRESIDENTE ritiene che la proposta dell'onorevole Perassi potrebbe essere armonizzata con quella dell'onorevole Mortati nel seguente testo:

«L'Assemblea Nazionale è convocata dal suo Presidente, quando una mozione di sfiducia sia firmata da almeno un quarto dei membri dell'Assemblea Nazionale, o quando il Governo intenda porre la questione di fiducia.

«La mozione di sfiducia sarà discussa non prima di cinque giorni dalla presentazione».

La mette in votazione.

(Non è approvata).

LAMI STARNUTI dichiara che si è astenuto dalla votazione della proposta dell'onorevole Nobile, perché ne era sfuggita alla sua attenzione la reale portata. Stante l'ora tarda e l'importanza del problema in esame, prospetta l'opportunità, anche in considerazione dell'assenza di alcuni deputati del suo gruppo, di procedere in un'altra riunione ad una nuova votazione delle proposte già votate.

PRESIDENTE aderisce alla richiesta dell'onorevole Lami Starnuti.

La seduta termina alle 13.

Erano presenti: Codacci Pisanelli, De Michele, Einaudi, Fabbri, Fuschini, Lami Starnuti, La Rocca, Lussu, Mortati, Nobile, Perassi, Piccioni, Rossi Paolo, Terracini, Tosato e Zuccarini.

Assenti: Bordon, Cannizzo, Finocchiaro Aprile, Grieco e Vanoni.