Approfondendo la nozione di divisione dei poteri, il progetto prevede per la magistratura una maggiore indipendenza dal potere esecutivo, a tutela della giustizia.

A difesa delle libertà il progetto prevede la novità, per l'Italia, della Corte delle garanzie costituzionali.

Come è ovvio il progetto ha tenuto grande conto della tradizione cristiana della maggioranza degli italiani, informando al suo rispetto alcuni articoli sulla religione, sulla famiglia, sulla scuola, sulla giustizia in materia sociale.

Il progetto dei «75» ci mette di fronte ad una costituzione che non è di partito. Ogni partito ha recato il suo contributo alla serena discussione, ma nessuno ha voluto fare una propria costituzione. Si è cercato di preparare un progetto corrispondente ai bisogni e alle aspirazioni della maggioranza degli italiani. Ed in questa superiorità, rispetto alle ideologie dei singoli partiti, sta la massima garanzia della bontà e della vitalità della nuova Costituzione.

COSTANTINO MORTATI

IL PROBLEMA DELLA DIREZIONE POLITICA DELLO STATO E IL PROGETTO DI COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

[Nell'articolo riportato Mortati commenta criticamente il progetto di Costituzione, con riferimento in primo luogo ai lineamenti della forma di governo. Ritiene insufficienti le norme dirette a garantire la stabilità dell'esecutivo].

Il travaglio costituzionale degli stati moderni è determinato dalla confluenza di esigenze diverse, tutte avvertite come ugualmente essenziali, e tuttavia richiedenti mezzi di soddisfazione in parte almeno contrastanti fra loro. Così, da una parte, il bisogno di garantire la sfera di libertà dei cittadini da interventi arbitrari dello stato, di assicurare il rispetto del metodo democratico di fronte ai temporanei detentori dell'apparato di forza statale, onde impedire loro di volgere questa contro gli avversari politici, conduce ad accogliere un sistema di divisione e di contrapposizione di uffici e di organi, destinato a raffrenare ed indebolire l'efficienza del potere pubblico. Ma, da un altro lato, i fini di conservazione e di potenza, ai quali nessuno stato potrebbe rinunciare, e che vanno diventando di sempre più difficile conseguimento, vogliono che il potere stesso raggiunga un massimo di efficacia, cioè di rapidità, di unitarietà, di stabilità, che non potrebbe venire assicurata senza un suo concentrazione. Quando poi lo stato assuma fra i propri compiti l'intervento nella sfera dei rapporti economici, allo scopo di deviarne, per l'attuazione di una migliore giustizia sociale, il corso spontaneo, nuove difficoltà sopravvengono, apparendo giustificato il dubbio che le forme rappresentative maggioritarie tradizionali, sulla base del suffragio universale indifferenziato, siano sufficienti a garantire il mantenimento di quegli interventi nella direzione più confacente alla soddisfazione di interessi generali.

I tipi di governo intorno ai quali si è condensata l'esperienza costituzionale moderna pongono l'accento su l'una o sull'altra delle esigenze ricordate secondo il fine politico che appare preminente nel momento in cui ognuno di essi si afferma. Quello

Da «ldeu», anno III, n. 9, settembre 1947, pp. 516-526.

più spiccatamente orientato in senso liberale, che trova la sua realizzazione classica nel governo presidenziale nord americano, ricerca le garanzie dell'indipendenza fra i poteri nel diverso modo della loro formazione, e nella diversa durata, per tutti fissata in modo irriducibile, degli organi ad essi preposti, oltreché nel controllo di costituzionalità della legge. Il tipo in certo modo ad esso contrapposto, ma pure analogo per quanto riguarda la fissità di durata degli organi, è quello assembleare o convenzionale, che tende ad eliminare ogni divisione dell'unitaria volontà popolare ed a realizzare il massimo di concentrazione del potere in un solo organo. Fra tali due forme si inserisce quella parlamentare, che occupa una posizione in certo modo intermedia rispetto ad esse, in quanto desume dall'una il principio dell'unità fra i poteri, attuandolo mediante l'instaurazione di un rapporto diretto di derivazione e di fiducia fra organi legislativi ed esecutivi, dall'altra una certa indipendenza, soprattutto mediante l'attribuzione all'esecutivo della facoltà di procedere allo scioglimento delle camere elettive, desumendo, nel caso di responso popolare favorevole, una diretta investitura dallo stesso corpo elettorale. Per quanto riguarda poi l'influenza che sulle strutture costituzionali possono ritenersi derivabili dall'assunzione di nuovi compiti economici-sociali, è da ritenere che l'esperienza di questa sia ancora troppo recente per poterne ricavare elementi suscettibili di generalizzazione. Non è però senza significato che gli stati i quali hanno dato ai loro interventi in tali rapporti un'impronta più marcata si siano allontanati dalle forme libere tradizionali, dando vita ad elementi strutturali nuovi, o criptodemocratici, o esplicitamente antidemocratici. Solo gli sviluppi avvenire potranno rivelare quanto in questo fenomeno vi sia di arbitrario e di patologico e quanto invece di anticipazione ancora rudimentale di nuove forme organizzative.

Rispetto a questo travaglio costituzionale come si deve giudicare l'apporto dato dal costituente italiano con la scelta da esso fatta delle nuove strutture statali? Il congegno istituzionale progettato può ritenersi adeguato alla soddisfazione dei fini molteplici ed in parte contrastanti fra loro, dei quali si è parlato? Capace cioè di assicurare nello stesso tempo forza al governo, saldezza alle libertà democratiche, equo contemperamento delle esigenze del lavoro, della produzione, della distribuzione, del consumo, negli interventi che la prima parte della costituzione ha in larga misura assegnato allo stato in questi campi?

È appena il caso di avvertire che l'esame qui proposto non

riuscirebbe proficuo se compiuto in astratto, senza riferimento alla situazione concreta del nostro paese, cioè a quel complesso di fattori, che si pongono o come presupposti degli istituti giuridici, o come veri elementi integrativi di questi, e perciò forniti di una propria funzione nell'ordinamento, del quale determinano l'effettivo modo d'essere.

È ben noto che istituti uguali sotto l'aspetto formale si atteggiavano diversamente in pratica in relazione al diverso ambiente sociale, e che viceversa ordinamenti diversi fra loro strutturalmente si riavvicinano nell'effettivo funzionamento, fin quasi a coincidere, quando analoga sia la composizione della società ad essi sottostante.

Il regime parlamentare ha il suo centro di gravità nel corpo elettorale perché è ad esso che si affida, non solo ad intervalli di tempo predeterminati, ma tutte le volte che se ne palesi l'opportunità, la funzione della riequilibrio dei poteri statali: ad esso si chiedono le pronuncie di ultima istanza nel caso di conflitti fra organi, da esso si dipartono quelle forze, occulte o palesi, o solo ideali o concretantisi in entità istituzionali, destinate ad alimentare e a dare vita reale agli organi costituzionali. Secondo la logica di tale regime il popolo non può essere considerato semplice strumento per la preposizione di notabili alle cariche elettive (come avveniva nelle prime fasi dell'evoluzione del regime stesso), bensì organo di volontà, titolare del supremo potere di decisione politica. Pertanto, se tutto il congegno poggia sul popolo, sulle pronuncie che gli si richiedono direttamente, su quelle che indirettamente da esso derivano attraverso i gruppi sociali organizzati, occorre ricercare i mezzi più adeguati al suo grado di sviluppo sia per ricavare la manifestazione più esatta della sua volontà, sia per fare corrispondere a questa il funzionamento degli organi che da esso derivano.

È la considerazione del grado di omogeneità della tessitura sociale, del numero, della composizione, della diffusione nel paese delle correnti politiche organizzate, della efficienza e della intensità di penetrazione nella coscienza pubblica di quello spirito di libertà e di rispetto per l'avversario, in cui il metodo democratico trova il suo necessario presidio, è il complesso di questi fattori che deve influenzare la scelta degli istituti giuridici, e far decidere altresì dell'estensione da dare alla regolamentazione costituzionale, nel senso di comprendere in questa elementi che in altro clima politico potrebbero essere rilasciati alla sola azione spontanea delle forze sociali.

Ora in Italia non può dirsi realizzato un grado di omogeneizzazione della società nazionale sufficiente a conferire una naturale armonicità di funzionamento alle istituzioni rappresentative, e tale fatto, aggravato dalla funesta influenza esercitata sul costume politico dal regime tirannico durato per circa un quarto di secolo, nonché dalle guerre che l'hanno preceduto e seguito, determina l'assenza o il deficiente funzionamento dei freni spontanei capaci di mantenere la lotta politica entro i limiti del «giuoco leale».

D'altra parte la molteplicità delle correnti politiche, la loro scarsa efficienza organizzativa, l'esigua presa che esse esercitano sulle masse ingenti degli elettori sono altrettanti elementi di disfunzione del sistema, tali da rendere difficili quelle pronuncie univoche e quella certa relativa stabilità di orientamenti, sulle quali dovrebbe assidersi una direzione politica efficiente.

Questa situazione non può essere ignorata dal costituente, ma anzi, attesa la sua diretta influenza sul funzionamento delle istituzioni rappresentative, presa in considerazione e regolata nel modo più idoneo ad agevolare il conseguimento dei loro fini.

Certamente l'intervento del legislatore non può trasformare una realtà radicata nella struttura sociale. Essa può però sensibilizzare alle esigenze del sistema elementi, che pure partecipando a quella realtà, non posseggono di per sé l'impulso sufficiente a svolgere le capacità potenzialmente in esse racchiuse.

In modo particolare e preliminarmente l'attenzione del legislatore dovrebbe rivolgersi a mettere in rilievo ed utilizzare quelle naturali tendenze all'aggregazione, che si verificano nel seno della massa elettorale, corrispondenti ad interessi stabilmente radicati in essa, con lo scopo di sottrarre, per quanto possibile, le pronuncie popolari alle fluttuazioni di opinioni troppo arbitrarie e inconsiderate, e nello stesso tempo di creare impedimenti allo spiegarsi degli impulsi illiberali, delle tendenze tiranniche cui possano inclinare le maggioranze al potere. Si tratta, in altri termini, di far valere, sia pure con altre forme ed in diverse direzioni, nel seno dell'organo primario costituito dal popolo, quegli stessi principi, concorrenti pur nell'apparente contrasto, che presiedono negli stati moderni all'ordinamento degli organi costituzionali: i principi cioè della divisione e della contrapposizione del potere, da un lato, e, dall'altro, della riconduzione delle volontà contrapposte alla efficienza di una direzione unitaria.

Se il progetto di costituzione si esamini dal punto di vista

ora prospettato non possono non constatarsi delle deficienze. E, fra queste, preliminare appare l'omissione di ogni riferimento (salvo che per la nomina di un terzo dei senatori) ai sistemi elettorali per la formazione delle camere, e ciò perché è attraverso tali sistemi che può influirsi sui responsi popolari, in modo da adeguarli alle esigenze organizzative che si sono ricordate. Contrariamente ad un'opinione diffusa, la scelta del principio direttivo in materia elettorale, secondo i due possibili orientamenti generali, in senso maggioritario o in senso proporzionalistico, non può considerarsi un semplice dettaglio affidato a considerazioni contingenti del momento, ma è invece strettamente legato alla struttura impressa alla costituzione, perché ne condiziona il funzionamento.

Ad un'intuizione in questo senso mostra di ubbidire quella tesi, spesso enunciata da noi, secondo la quale l'insorgere dell'attuale crisi dello stato deve farsi risalire all'introduzione dei sistemi elettorali proporzionalistici, ed il rimedio ad essa deve rinvenirsi nel puro e semplice ritorno al regime maggioritario.

Quest'opinione, mentre esagera l'influenza del regime elettorale fino a considerarlo fattore esclusivo del funzionamento della costituzione, si presenta poi difettosa nella valutazione che fa dei vantaggi delle forme elettive maggioritarie; valutazione che, da un lato, appare unilaterale in quanto mira alla soddisfazione solo di una delle esigenze che si sono ricordate, e, dall'altro, astratta perché non pone in rapporto il metodo elettorale con la struttura sociale del popolo.

Sarebbe illusorio, ed assumerebbe valore di riprova del carattere formalistico dell'impostazione che qui si critica, invocare a sostegno della bontà di questa il soddisfacente funzionamento dell'ordinamento parlamentare inglese, attribuendo tale risultato alle forme rappresentative maggioritarie sulle quali esso poggia. Si dimenticherebbe, così facendo, di considerare l'influenza che i fattori della tradizione e quelli risultanti dalla composizione della società inglese esercitano, fino a capovolgere nella realtà le situazioni quali sembrano presentarsi in base ad una considerazione esteriore. Senza dubbio il regime elettorale maggioritario con collegio uninominale, e per giunta senza ballottaggio, ivi vigente, affida il potere a maggioranze relative, che possono essere esigue, ed anzi corrispondere in certe circostanze ad effettive minoranze dell'opinione politica del paese. Tuttavia questo né compromette le garanzie della libertà ed il rispetto del metodo democratico (che anzi trovano espressione anche

formale nel riconoscimento ufficiale della funzione dell'opposizione), né impedisce che lo spiegarsi degli orientamenti politici del partito dominante trovi un freno costante nell'aderenza in cui è costretto a mantenersi con lo spirito popolare.

Sono questi stessi fattori che danno ai rapporti fra parlamento e governo un carattere assai diverso da quello che sembrerebbe desumersi guardandoli dal di fuori. Essi dovrebbero formalmente, ricondursi allo schema tipico del regime assembleare, data l'eliminazione di ogni sostanziale influenza del re e della camera dei lords nella politica generale e lo stretto rapporto di dipendenza esistente fra governo e camera dei comuni, tale da escludere una dissoluzione di questa che non sia da essa voluta. Ma in realtà in Inghilterra non è il governo che funziona quale comitato esecutivo della camera, bensì al contrario questa che si presenta quale comitato legislativo del gabinetto, in conseguenza del vincolo di dipendenza che la disciplina di partito crea nella maggioranza parlamentare in confronto del capo del governo, che è contemporaneamente capo del partito al potere. Per questa stessa via si ottiene il massimo di stabilità e di unità governativa, non essendo possibili crisi ministeriali di origine parlamentare, ed appartenendo esclusivamente al corpo elettorale, spontaneamente organizzato in forme che gli consentono di assumere precisi orientamenti, il giudizio sulla conservazione o sul mutamento dell'indirizzo politico e del governo che lo impersona.

Invece là dove difettino tali condizioni di fatto e dove l'ambiente sociale appare eterogeneo nella sua composizione e diviso da contrasti profondi di interessi, il ricorso a sistemi elettorali maggioritari, mentre non assicura la stabilità del governo, reca con sé il pericolo di privare i gruppi che non detengono il potere di effettive garanzie del rispetto dei loro diritti. Ciò appare vero sia nel caso che faccia difetto una vera e propria organizzazione delle forze politiche diffusa nel paese, sia nel caso che questa sussista. Nella prima ipotesi la sorte del governo, la continuità della sua direzione sono riposte esclusivamente nelle mani di singoli deputati o di gruppi instabili, sicché le crisi hanno carattere esclusivamente parlamentare e l'istituto dello scioglimento, lungi dal dare adito alla funzione di mediazione popolare, diviene strumento di deformazione del voto a vantaggio del governo in carica contro gli avversari, mettendo al servizio del primo l'apparato amministrativo dello Stato.

Nell'altra ipotesi, di forze politiche organizzate in partiti, il

regime maggioritario o conduce all'esclusione dalla rappresentanza di forze politiche di minoranza più o meno cospicue, con danno per la formazione del costume democratico, e con il pericolo del ricorso a forme extra legali di azione politica da parte delle medesime; oppure porta alla formazione di blocchi elettorali, che, per il fatto stesso di ubbidire ad esigenze contingenti e di mancare di omogeneità sostanziale, danno luogo a facili e rapide scissioni, e pertanto non giovano a rimediare alla situazione di instabilità che il ricorso al metodo elettorale di cui si parla vorrebbe eliminare. In ogni caso diviene più pericoloso per le libertà il dominio di maggioranze fornite di una propria e spesso potente organizzazione nel paese e più aleatorio il rispetto del «giuoco leale».

Per rendersi ora conto in modo più particolare dell'esattezza delle osservazioni e delle riserve che si sono enunciate in forma generica è opportuno procedere ad una breve analisi delle varie disposizioni del progetto relative agli elementi strutturali e funzionali del sistema parlamentare adottato, e cioè sia a quelli attinenti alla composizione di ciascuno dei tre gruppi di organi (capo dello stato, camere, ministero) i quali concorrono a porlo in essere, sia agli altri riguardanti i rapporti fra gli organi stessi, attraverso cui esso si realizza.

E, perché riesca più chiara, l'analisi stessa sarà distinta secondo i tre successivi momenti in cui il predetto sistema si svolge; ossia il momento della costituzione del rapporto fiduciario fra parlamento e governo, il momento della vita e del funzionamento del governo investito della fiducia, il momento infine della cessazione del rapporto medesimo e della messa in opera del procedimento di riequilibrio dei poteri.

Per quanto riguarda il primo punto, il criterio adottato dal progetto di conferire al capo dello stato solo un potere di provvisoria designazione del primo ministro e di affidare l'effettivo atto di nomina al parlamento attraverso il conferimento di un espresso voto di fiducia, è stato ispirato dall'intento di accrescere l'indipendenza del governo di fronte alle camere e quindi di rafforzare il sistema dei contrappesi, pur senza attenuare, ed anzi rafforzando, il rapporto di diretta derivazione dell'un organo dall'altro. Questo risultato, che a prima vista parrebbe contrastare con l'immediata investitura parlamentare, può ritenersi realizzabile in virtù delle modalità prescritte per il conferimento del voto di fiducia, dirette ad impegnare le forze politiche ad un'esplicita presa di posizione ed all'assunzione di

una correlativa responsabilità in ordine alla scelta dell'indirizzo politico consacrato nel programma di governo, alla cui approvazione è rivolto il voto di fiducia.

Ma evidentemente questo risultato non può ritenersi automatico, ed anzi effetti divergenti o addirittura opposti potrebbero di fatto derivarne, ove venissero meno alcuni presupposti che sono sottintesi nella costruzione effettuata.

In realtà, perché si consegua l'effetto desiderato di sottrarre la formazione dei ministeri al chiuso degli accordi interni fra i partiti, e si impegnino questi a dar conto al paese dell'impegno assunto all'atto di dar vita ad una data formazione ministeriale, e delle ragioni sopravvenute che inducono a ritirare la fiducia accordata, è necessario che si possa contare, oltre che sulla sensibilità politica degli organi chiamati a mettere in moto il procedimento dell'appello al popolo, su un'organizzazione del corpo elettorale capace di far conseguire dalla consultazione pronunce sufficientemente chiare, tali da potere influire come freno preventivo o come sanzione punitiva sulle decisioni arbitrarie o troppo particolaristiche dei partiti.

Analoghe considerazioni possono essere formulate in ordine ad un altro elemento caratteristico di questa fase del conferimento della fiducia al governo, elemento costituito dal fare intervenire nel procedimento di preposizione del ministero le due camere, non successivamente attraverso distinte deliberazioni, ma contemporaneamente, riunendole in unico corpo, che assume il nome di assemblea nazionale. Anche per questo punto il motivo ispiratore del progetto è stato quello di giovare alla stabilizzazione contribuendo, da un lato, a facilitare, attraverso i contatti diretti fra i membri delle due assemblee, le intese per l'accettazione del programma governativo, da un altro, ad ancorare il ministero ad una maggioranza più ampia e più varia, e quindi meno suscettibile di essere influenzata da manovre di singoli gruppi.

Critiche sotto vari punti di vista sono state rivolte a questo punto della riforma. Si è anzitutto messo in rilievo la sua anomalia rispetto ai modelli offerti dalla storia e dal diritto comparato, che offrono esempi di unione in unico organo di assemblee di diversa derivazione solo allo scopo di provvedere alla preposizione dei titolari a determinate cariche, mentre nella specie, se anche si voglia attribuire valore sostanziale di nomina all'atto del conferimento della fiducia, questa appare come il risultato finale di un procedimento che ha come suo elemento

essenziale la discussione e l'approvazione di un programma politico. Si fa osservare altresì che il rendimento di ogni camera è in ragione dello spirito di corpo che in essa si riesce a formare, e che difficilmente può essere mantenuto quando la camera stessa sia costretta ad operare fuori del suo ambiente naturale. Si aggiunge che in tal modo si viene ad annullare indirettamente il sistema bicamerale, almeno per quanto riguarda la determinazione delle direttive di governo, determinazione che, condizionando praticamente le singole misure legislative, appare assorbente rispetto alla restante attività delle camere; e che inoltre il sacrificio del sistema bicamerale è fatto a scapito della seconda camera, data la sua inferiorità numerica rispetto alla prima.

Ora anche per questo punto, ed anzi soprattutto per esso, l'apprezzamento sia della bontà della riforma proposta, sia della fondatezza delle critiche ad essa rivolte, non può essere proficuamente compiuto se non in quanto siano, fra l'altro, già conosciuti i sistemi di formazione di ciascuna camera e quindi gli elementi di differenziazione fra di esse. Se la somiglianza dei modi di elezione fosse spinta fino al punto di fare prevedere una riproduzione della composizione dell'una nell'altra evidentemente non avrebbe significato esigere delle deliberazioni in comune. Queste invece potrebbero avere una ragion d'essere nell'ipotesi che le forme adottate per la formazione delle camere rappresentative, senza condurre ad una contrapposizione negli orientamenti politici dell'una rispetto all'altra (che sarebbe assurda e contrastante con lo spirito del bicameralismo negli stati moderni democratici), siano suscettibili di operare un'integrazione del suffragio tale da fare pervenire ad espressione tutti gli interessi socialmente rilevanti e farli armonicamente confluire alla determinazione dell'indirizzo politico. E così, per esempio, quando si riuscisse a porre accanto ad una camera, rappresentativa delle tendenze politiche generali collegate ai partiti, un'altra camera, che, pur nell'ampio ambito di tali tendenze, fosse più particolarmente espressione di gruppi di interessi organizzati in modo autonomo, di istituzioni, le quali, in quanto stabilmente connesse con determinati nuclei sociali, appaiono capaci di valutare le direttive politiche nei loro riflessi su tali interessi, nella loro aderenza con la concretezza di date situazioni. In tale ipotesi, ma solo in questa, la deliberazione in comune delle due camere si presenta capace di operare degli scambi di opinioni, delle compensazioni di forze, delle integra-

zioni di attitudini e di capacità idonee ad arricchire la discussione di tutti gli apporti suscettibili di rappresentare ogni aspetto delle questioni, e quindi di fare giungere ad una decisione migliore di quella affidata ad assemblee non comunicanti fra loro. Né sarebbe esatto presumere a priori che tale procedimento debba necessariamente segnare la prevalenza della camera più numerosa, essendo invece nell'indole stessa del medesimo di provocare degli spostamenti di forze capaci di mutare gli schieramenti possibili a verificarsi nelle due assemblee separate.

E infine, anche in ordine ad un ultimo punto del congegno predisposto, e cioè la richiesta della maggioranza assoluta per l'approvazione della mozione di fiducia, le osservazioni e le riserve devono assumere una direzione non dissimile da quella precedente. L'intervento di una maggioranza qualificata, trova la sua giustificazione nel proposito di dare una base sufficientemente larga al governo, di evitare governi di minoranza, possibili invece quando o non si richieda un voto positivo, o quando questo sia dato a maggioranza relativa.

È però da chiedersi se nell'ipotesi di uno schieramento politico caratterizzato da una molteplicità di gruppi eterogenei, secondo i risultati presumibili di elezioni fatte con metodi proporzionali (metodi ai quali d'altronde non si saprebbe utilmente rinunciare, secondo quanto si è accennato) l'imporre una simile modalità non possa condurre a risultati contrari a quelli proposti, rendendo più frequenti le crisi per le difficoltà di mantenere a lungo unita la coalizione di governo, difficoltà che appare tanto maggiore quanto più vasta e poliforme questa divenga, e quanto più piccole e poco disciplinate siano alcune delle formazioni partecipanti alla coalizione stessa. È altresì da por mente ad un altro ed analogo pericolo: quello di prolungare nel tempo la soluzione delle crisi, con tutti i danni propri alla paralisi dell'azione di governo inerente alle crisi stesse.

Sicché può fondatamente chiedersi se sia stato saggio escludere a priori la possibilità della formazione di ministeri, se non di minoranza, per lo meno a base più ristretta, quali potrebbero costituirsi in dipendenza di votazioni con maggioranza relativa: ministeri i quali dalla omogeneità nella loro struttura potrebbero trarre ragione di più efficiente azione, e quindi di quel credito pubblico capace di assicurare loro una maggiore durata.

L'orientamento rivolto a richiedere una larga base parlamentare per la formazione del governo avrebbe potuto acqui-

stare un significato più plausibile se fosse stato inquadrato nella concezione complessiva di una forma di governo, capace di trascendere lo schema puramente parlamentare tradizionale, e che a tale scopo avrebbe dovuto possedere due elementi complementari: da una parte, una particolare disciplina dei rapporti interni di gabinetto, dall'altra, l'imposizione di certi limiti corrispondenti allo spirito di questa nuova forma, per quanto riguarda la procedura della revoca della fiducia al governo e dell'appello al popolo.

Invece il nostro costituente, dopo avere posto certe premesse, che sembravano doverlo incamminare verso il superamento del parlamentarismo tradizionale, si è fermato a mezza strada, restio a svolgerle interamente verso il loro sbocco più coerente. Ciò risulterà comprovato dai cenni che ora saranno dedicati alle altre due fasi del rapporto fra esecutivo e legislativo.

Per quanto riguarda l'organizzazione interna del gabinetto, il progetto, pur senza sottrarre ai ministri la veste di organi costituzionali, li ha posti in una posizione di minore rilievo politico rispetto al primo ministro, cui è attribuita la funzione specifica di dirigere la politica generale, promuovendo e coordinando in unità l'attività dei vari dicasteri. Il riferimento contenuto nell'art. 89 ad una legge organizzativa dell'ufficio della presidenza del consiglio (ed è augurabile che si dia ad esso nome e carattere di vero ministero, con l'intesa che il suo titolare, non debba di norma assumere altro portafoglio che lo distarrebbe dalle cure assorbenti della direzione), se messo in armonia con la posizione attribuita al presidente, deve far pensare alla attribuzione a questi di vasti e penetranti poteri di intervento nella sfera di azione dei ministri, onde coordinare questa alle esigenze dell'indirizzo politico. Ma è da chiedersi se siffatto congegno sia suscettibile di funzionare in pratica con la dovuta efficienza quando il ministero risulti da una coalizione di forze politiche mosse da orientamenti eterogenei, quando ciascuna di esse tenda a trarre dalla partecipazione al governo ragione di vantaggio proprio e di discredito per le altre. E se pertanto il principio, in sé esatto, dell'unità e solidarietà del gabinetto non possa in realtà condurre di fatto ad una maggiore instabilità dell'indirizzo politico, ed a rendere improduttiva di utili risultati l'opera di coordinamento del primo ministro.

In sostanza anche questa parte della riforma riesce insoddisfacente perché non trova il completamento, che sarebbe stato necessario per rendere fecondi i germi in essa contenuti, nelle

disposizioni relative al procedimento di revoca della fiducia al ministero in carica.

Per questo punto il progetto tende a realizzare l'intento di una maggiore stabilizzazione dell'azione di governo mediante tre mezzi: e cioè con l'esclusione dell'obbligo delle dimissioni del gabinetto in caso di rigetto di una o più misure governative, con il condizionare le dimissioni stesse all'approvazione di una mozione di sfiducia motivata e firmata da un quarto dei componenti di una camera, infine con l'imporre un intervallo di tre giorni fra la presentazione della mozione stessa e la sua discussione. A parte quest'ultimo punto, che non presenta alcuna importanza quando le camere siano formate da gruppi organizzati, e dove perciò si rendono impossibili i voti di sorpresa, deve riconoscersi che i primi due corrispondono ad un intento analogo a quello affermato per il momento formativo del ministero, di fare cioè assumere un'esplicita responsabilità ai gruppi che provocano la crisi ed a costringerli a dichiarare i motivi del dissenso, così da rendere possibile al paese un giudizio su di essi, nel caso che la crisi così provocata porti allo scioglimento.

Si sono volute in tal modo evitare sia le deviazioni in senso autoritario, possibili a verificarsi in caso di voti di sfiducia non motivati (secondo l'esempio verificatosi in Germania, ove fu detto che, potendo i vari partiti contribuire ai voti stessi per motivi diversi, e quindi essendo questi sforniti di valore veramente indicativo, il capo dello stato dovesse ritenersi autorizzato anche a mantenere in carica il gabinetto colpito da uno di essi), e sia altresì le deviazioni in senso assembleare o convenzionale.

Ma è da notare anzitutto come i principî dell'intervento delle due camere riunite e della maggioranza qualificata, affermati per la formazione del gabinetto, siano stati per questa fase abbandonati, facendosi riprendere vigore alle norme comuni della maggioranza semplice e del voto separato. Infatti il voto delle due camere riunite è bensì previsto dall'art. 88, ma solo come giudizio di appello, da emettersi su richiesta del governo, che sia stato già colpito dalla sfiducia di uno dei due rami del parlamento, ed è facile prevedere che, così limitato, abbia in pratica ben rare possibilità di essere invocato.

In questo modo però si fa venir meno, o si rende più difficile in pratica la realizzazione dell'intento che ha ispirato questa serie di disposizioni, di costringere gli autori di una crisi ad un voto esplicito, poiché basterebbe che uno dei gruppi della

coalizione si astenga dall'intervenire alle sedute, in cui si discute e si vota sulla fiducia, per determinare la formazione della maggioranza relativa di opposizione, che deve condurre alla caduta del governo. Con l'effetto pertanto di lasciare arbitro ciascuno di tali gruppi della scelta del momento della crisi ritenuto più propizio per i propri interessi di parte.

La maggioranza della commissione redattrice del progetto è rimasta vincolata alla logica del sistema parlamentare, da cui ha desunto l'impossibilità di mantenere in vita un ministero che non abbia più il consenso sulla politica generale anche della sola maggioranza relativa di una camera. Eppure le premesse poste con le disposizioni dirette a dare una solenne investitura al gabinetto avrebbero dovuto condurre ad attenuare la rigidità del principio e ad ammettere una certa indipendenza della vita del gabinetto stesso, sottraendolo ai troppo facili cangiamenti di umore della maggioranza parlamentare. Ciò si sarebbe potuto ottenere o mantenendo per la revoca della fiducia le stesse condizioni richieste per il conferimento di essa, oppure, più efficacemente (secondo un'opinione da lungo tempo espressa da chi scrive) con il vincolare ad un minimo di durata fissa la vita del ministero investito della fiducia.

Si trattava, seguendo quest'ultimo procedimento, di introdurre nel meccanismo parlamentare un lineamento di rigidità, caratteristico del regime presidenziale e di quello direttoriale svizzero, attenuato tuttavia dal potere di scioglimento da parte del capo dello Stato esercitabile in caso di gravi ed altrimenti irrimediabili dissidi fra governo e parlamento, anche durante il periodo prefissato per la vita del gabinetto, e capace quindi di condurre alla abbreviazione di questa.

Una proposta del genere non solo non sembra ripugnare al rapporto fiduciario ricorrente fra parlamento e governo, ma anzi in certo senso essere consigliata dalle modalità della instaurazione del medesimo, sulla base di una investitura diretta, e non di una nomina da parte di un organo diverso (il capo dello Stato), e riconducibile perciò a quello stesso criterio che disciplina le relazioni fra il corpo elettorale ed i deputati. Infatti anche in queste l'esigenza della fiducia, che sta alla loro base e nelle forme rappresentative moderne si connette con l'approvazione di un indirizzo politico, non esclude una fissità del periodo di investitura all'ufficio, senza possibilità di revoca da parte dell'organo di preposizione, e quindi un certo irrigidimento del congegno.

Certo l'accettazione del punto di vista qui sostenuto esige che si superi la tradizionale concezione che vede nel governo il comitato esecutivo del parlamento e ne affida le sorti in ogni momento al beneplacito di questo. Ma il superamento in tal senso è avvertito ormai come necessario dalla coscienza comune, che lo considera senza allarme perché, in sostanza, esso non attenta al principio fondamentale dell'armonia fra i poteri, ma lo coordina alle esigenze del rafforzamento del governo, il quale rimane pur sempre emanazione dell'assemblea popolare. Anche in questo caso la riequilibrio delle eventuali disarmonie, e quindi la correzione dei pericoli potenzialmente connessi a tale irrigidimento, deve essere trovata nella facoltà di scioglimento anticipata.

In sostanza è su questa facoltà, e sul giudizio popolare invocato dal suo esercizio, che gravita, come intorno al suo centro, tutto il sistema. Ma il suo rendimento è, com'è ovvio, diverso, in relazione, oltre che alla possibilità di desumere dalla consultazione pronuncie univoche, anche alla composizione dell'organo cui è affidata la richiesta del responso, ed alle modalità prescritte per la sua messa in opera.

Il medesimo istituto pertanto, se considerato nel suo pratico funzionamento, dà vita a figure diverse, che la dottrina costituzionalistica ha curato di catalogare, distinguendo lo scioglimento monarchico, quello presidenziale, il ministeriale, il popolare, e l'autoscioglimento. L'attribuire il diritto di scioglimento in proprio al capo dello stato, senza uopo di controfirma ministeriale, o invece il subordinarne l'uso all'accordo con il governo, o con altri organi (es. il senato, secondo la costituzione francese del 1875); o l'ammetterlo senza limiti, o il legarlo invece a certe condizioni materiali (solo una volta per uno stesso motivo, art. 51 cost. di Weimar; o due volte, cost. greca 1927 art. 72) oppure temporali (dopo il decorso di un certo periodo della legislatura, secondo l'art. 51 della nuova costituzione francese), conduce a svolgimenti concreti del tutto differenti fra loro. Così nella terza repubblica francese il diritto di scioglimento, mai esercitato di fatto, è caduto in desuetudine; nella Germania di Weimar ha operato nel senso di avviare il regime parlamentare verso forme presidenziali, nell'Inghilterra contemporanea è venuto ad assumere il carattere di un'autodissoluzione, o, più esattamente, è divenuto uno strumento nelle mani del primo ministro, che se ne serve come arma sia di fronte alla propria maggioranza per tenerla disciplinata, sia di fronte alla minoranza.

Il nostro progetto attribuisce il potere di scioglimento all'organo complesso: capo dello stato, primo ministro, il quale può esercitarlo dietro parere (obbligatorio, ma non vincolante) dei presidenti delle due camere, ma senza prefissione espressa di altre modalità, termini o condizioni. Può chiedersi se ve ne siano di altre che, pur non esplicitamente indicate, siano tuttavia desumibili dal sistema. Si dovrebbe escludere, almeno in via di diritto, che occorra la deliberazione conforme del consiglio dei ministri. Ciò appare in armonia con l'accentuazione del potere di direzione politica nelle mani del primo ministro e giova, nel caso di governo di coalizione, a conferire una certa libertà di manovra al partito di maggioranza.

Invece la finalità intrinseca alla dissoluzione anticipata sembra implicare altri limiti. Anzitutto è da escludere che ad essa si possa procedere ad opera di un ministero che non si sia presentato ancora all'assemblea nazionale: l'obbligo di tale presentazione in un breve termine perentorio fa ritenere che il ministero non sia da considerare definitivamente investito della carica, e quindi non possa compiere atti politici prima di avere ottemperato a tale obbligo. Al che si può aggiungere un motivo anch'esso assai rilevante, che cioè lo scioglimento prima della pronuncia del parlamento priverebbe la consultazione popolare di quegli orientamenti offerti dal voto del parlamento. Si potrebbe ritenere, in questo stesso ordine di idee, che non sia da riconoscere la facoltà di apporre la controfirma ad un decreto di scioglimento ad un ministero che, presentatosi al parlamento, non ne abbia ottenuto la fiducia, e che perciò si trova privato anche di quella presunzione di armonia con il parlamento, che prima del voto si sarebbe potuta ritenere in ipotesi sussistente. Tale conclusione però sarebbe assai grave, tanto più quando si disponga il requisito della maggioranza qualificata per la formazione del ministero, maggioranza che potrebbe rendere in date circostanze impossibile tale formazione, e portare, ove si aggiungesse anche il divieto di scioglimento, alla totale interruzione dell'attività dello stato.

Si dovrebbe pertanto ritenere opportuno consentire, almeno nell'ipotesi ora prospettata, l'uso della facoltà di scioglimento, apportando allo schema le precisazioni che apparissero necessarie, anche allo scopo di ottenere che ad esso preceda un voto motivato sul dissenso che impedisce la formazione del ministero. È vero che l'art. 87 del progetto prescrive un voto positivo di fiducia per tale formazione: ma dal mancato ottenti-

mento di questo potrebbero non desumersi le ragioni capaci di offrire gli elementi per un responso popolare chiarificatore.

Per corrispondere ad un'esigenza, posta su uno stesso piano di quelle ora considerate, e tendente a sottrarre, per quanto possibile, alle manovre occulte dei partiti la sorte delle combinazioni ministeriali, potrebbe essere suggerito altresì l'inserimento di una disposizione atta a consentire al capo dello stato di subordinare l'accettazione delle dimissioni volontariamente presentate da un gabinetto, all'infuori di ogni voto delle camere, ad un'espressa pronuncia sulla sua politica da parte di queste.

Analogà facoltà si dovrebbe attribuire al capo dello stato nel caso che il ministero in carica, pur godendo della fiducia della maggioranza, decida la dissoluzione anticipata. La larga dizione dell'art. 84 non esclude la possibilità di un tale tipo di scioglimento (che si accosta a quello inglese, cui si suole attribuire la denominazione di ministeriale), ed è bene che non la escluda, onde lasciare aperta la via a scioglimenti rivolti non già a sanare una situazione di squilibrio verificatasi nel parlamento, bensì ad accertare presumibili mutamenti intervenuti nello spirito pubblico, presumibili scarti fra l'opinione del paese e quella delle camere, oppure a sottoporre alla decisione del popolo problemi di notevole entità politica sopravvenuti dopo le elezioni. Il capo dello stato dovrebbe, in tali ipotesi, oltre che valutare l'opportunità dello scioglimento, decidere quanto delle ragioni di questo debba essere oggetto di espressa dichiarazione.

L'ampiezza dell'intervento consentito al capo dello stato in questa funzione, a cui è legato il mantenimento dell'equilibrio fra i vari elementi del delicato congegno (ampiezza che fa apparire inesatta l'opinione di coloro, come l'on. Orlando, i quali hanno criticato il progetto per la mancata attribuzione al presidente della repubblica di funzioni attive efficienti) riconduce l'indagine al momento della formazione dell'organo, essendo ovvio che la funzionalità di un'istituzione non è da valutare sulla semplice considerazione dei poteri attribuiti dalla legge, bensì su quella dell'effettiva capacità di esercitarli, e quindi delle condizioni che possono fare argomentare per la sussistenza di tale capacità, fra le quali occupa naturalmente un posto preminente appunto il modo di formazione dell'organo.

Perché si possa adottare il criterio più razionale per siffatta formazione occorre muovere dalla precisa determinazione della posizione che si attribuisce all'organo stesso: potendo pensarsi

ad esso come ad un arbitro, giudice del merito delle controversie insorgenti fra gli organi costituzionali, o invece ad un arbitro, che limiti la sua azione alla garanzia delle regole del giuoco democratico. La distinzione è sottile perché, data la discrezionalità nella scelta dell'uno o dell'altro mezzo di riequilibrio dei poteri, o del momento del suo impiego, è ovvio che una decisione rivolta ad assicurare l'osservanza del metodo influisca sul merito. La distinzione tuttavia esiste, e, mentre tende ad esprimersi anche attraverso l'ampiezza maggiore o minore delle attribuzioni accordate in proposito al capo dello stato, trova poi un potente mezzo di pratico svolgimento in un senso o nell'altro, secondo si è detto, nel procedimento scelto per la nomina di detto organo.

Non appare dubbio che l'elezione diretta di questi da parte di tutto il popolo conduca facilmente alla configurazione del presidente come potere autonomo, quasi come contrappeso del parlamento, ed è assai dubbio che questa configurazione possa trovare posto nello schema, sia pure il più ampio possibile, del sistema parlamentare. Gli orientamenti rivolti a richiedere l'elezione plebiscitaria del capo dello stato si riannodano alla concezione dualistica del regime parlamentare, che ha la sua origine storica nella monarchia costituzionale (nella quale solamente, secondo alcuni, il regime stesso conseguirebbe la sua forma più pura, non raggiungibile negli ordinamenti repubblicani). Ma tale concezione dualistica, che trova la sua massima espressione, e si potrebbe dire la sua esasperazione, in quelle costituzioni che attribuiscono al capo dello stato di potere agire per qualche atto senza il concorso dei ministri, assumendo in proprio una corrispondente responsabilità, risulta da un fraintendimento del vero spirito di questa forma di governo, che esige unitarietà di indirizzo politico. Unitarietà cui non contrasta quella relativa indipendenza, della quale si è parlato, del governo rispetto al parlamento da cui esso trae la sua origine, e che invece potrebbe essere compromessa dalla coesistenza di due organi supremi, che, per essere investiti del potere direttamente dal popolo, in momenti diversi, sono capaci di esprimere e far valere orientamenti contrastanti. Né varrebbe riferirsi all'indole delle funzioni del presidente, poiché, per il loro stesso carattere, è possibile come si è detto che essi in pratica siano adoperati in modo divergente rispetto allo scopo per cui sono concessi.

Occorre pertanto trovare un sistema di elezione presidenziale che sottragga il capo dello stato all'influenza diretta degli

organi sottoposti al suo controllo, per i fini di garanzia che si sono detti, e che gli dia, con il prestigio sufficiente, anche la massima indipendenza possibile dalle singole correnti politiche.

Il progetto tende a raggiungere tali scopi disponendo l'elezione del presidente da parte delle due camere riunite, con l'intervento di due membri per ogni consiglio regionale, richiedendo altresì per la nomina la maggioranza dei due terzi dei membri (o, al terzo scrutinio, la maggioranza assoluta), ed infine assegnando alla carica una durata di sette anni, più lunga perciò di quella delle camere.

È da osservare, a proposito dell'intervento delle due camere riunite, che da esso, secondo quanto si è già notato ad altro proposito, sono da attendersi risultati differenti secondo le modalità di composizione e di reciproca differenziazione, non ancora determinati. A proposito poi dell'aggiunta dei membri regionali appare evidente che essa avviene su una scala troppo ristretta per potere influire utilmente sulla scelta, sicché sostanzialmente il metodo accolto risulta quello del collegio elettorale parlamentare, con un piccolo rafforzamento dell'influenza della camera dei senatori, che ha la stessa composizione regionale dei membri aggiunti. Infine per la maggioranza speciale è da notare che essa potrà riuscire in pratica utile o dannosa allo scopo per cui è prescritta a seconda della situazione dei partiti e dello spirito che li anima. Nell'ipotesi di un loro grande frazionamento, o di contrasti accesi fra di essi la prescrizione della maggioranza qualificata può o rendere addirittura impossibile l'elezione (ipotesi rispetto alla quale è da rilevare una lacuna della legge), o provocare la formazione di blocchi fra tendenze politiche affini, con il risultato di accentuare il carattere di scelta di partito per un atto pel quale si dovrebbe invece eliminare una troppo intensa colorazione politica.

La soluzione del problema potrebbe forse essere trovata con minori difficoltà quando si riuscisse ad utilizzare per la nomina di cui si parla i gruppi organizzati intorno agli interessi sociali più rilevanti e più stabili, e quindi più legati al mantenimento di quella situazione di equilibrio e di quel metodo democratico, di cui il presidente della repubblica dovrebbe essere il supremo garante. Non è il caso di svolgere qui questa possibilità di soluzione, enunciata già da chi scrive in epoca non recente, ed affacciata altresì dal M.R.P. durante l'elaborazione della costituzione francese. Se ne è voluto accennare solo per riaffermare, anche sotto questo aspetto particolare, la necessità

del collegamento delle istituzioni costituzionali alle fondamentali strutture sociali, onde assicurare loro un funzionamento che agevoli l'adempimento dei fini cui sono indirizzati.

Le osservazioni formulate non vogliono diminuire l'importanza dello sforzo compiuto dai compilatori del progetto onde realizzare un tipo di regime parlamentare, che, pur nel quadro del fondamentale rapporto di fiducia fra assemblea e governo, riesca a rendere più elastici i rapporti fra questi due gruppi di organi, svincolando il secondo da una dipendenza troppo stretta dai mutevoli umori della prima, ed ancorandolo a designazioni ed investiture di più diretta derivazione popolare.

Sotto questo rispetto il progetto stesso contiene qualche elemento di vantaggio in confronto ai testi elaborati di recente in Francia. Se questi devono ritenersi più coerenti del nostro per il fatto che richiedono l'intervento della stessa maggioranza qualificata sia per la concessione che per la revoca della fiducia al ministero da parte della camera, viceversa contengono elementi di minore efficienza per quanto riguarda il funzionamento del congegno di scioglimento dell'assemblea politica; e ciò sia per l'esclusione di un potere autonomo di intervento del capo dello stato nella decisione di dissoluzione (infatti l'art. 84 della costituzione sancisce l'obbligo del presidente della repubblica di uniformarsi alla decisione presa su tale punto dal consiglio dei ministri); sia per la predisposizione di condizioni assai rigide per potere giungere allo scioglimento (due crisi verificatesi nella seconda metà della legislatura, nel corso di una stessa sessione, e prodottesi con determinate modalità). È stato giustamente posto in rilievo, soprattutto dal Berlia, che il richiedere delle condizioni, il cui adempimento sia in realtà rimesso alla volontà della stessa assemblea, porta alla conseguenza di rendere questa arbitra del funzionamento del congegno, predisposto proprio per temperarne gli abusi di autorità.

Ma questi ed altri elementi positivi del nostro progetto fanno maggiormente sentire la gravità di quelle deficienze di fondo, che si sono rilevate. Più l'asse dell'ordinamento si sposta verso il popolo, più si fa affidamento sui suoi arbitrati, più diviene pressante preoccuparsi delle strutture organizzative atte a dare ad esso la capacità all'effettivo adempimento di questo suo compito.

La necessità del riferimento a tali strutture trae poi una nuova affermazione ove si considerino le attribuzioni che la costituzione assegna allo stato di una vasta serie di compiti eco-

nomici-sociali, che vanno dal promovimento delle condizioni idonee a rendere effettivo il diritto di ogni cittadino al lavoro, al riconoscimento della pretesa ad una giusta retribuzione, alla determinazione di programmi e controlli sulla attività produttiva privata, alla determinazione dei limiti della proprietà terriera, alla nazionalizzazione delle imprese industriali, ecc.

Il timido cenno ad un consiglio economico consultivo, che è contenuto nell'art. 92, collocato sotto la rubrica dedicata alla pubblica amministrazione, può ritenersi direttiva sufficiente al futuro legislatore, o non appare invece bisognevole di qualche completamento relativamente alla composizione di detto organo, onde garantire un'armonica confluenza in esso di tutti i fattori influenti sul fenomeno economico, di qualche predisposizione generale in ordine al suo collegamento con gli altri organi costituzionali, onde rendere la disciplina di tali materie veramente aderente alle complesse situazioni concrete?

Possa l'assemblea nelle prossime deliberazioni su questa parte della costituzione rivolgere la sua attenzione agli espedienti capaci di promuovere la formazione di una salda e bene articolata democrazia.

COSTANTINO MORTATI

L'ENTE REGIONE: PROBLEMA INCOMPRESO

[Mortati difende l'istituzione delle regioni così come previsto nel progetto di Costituzione, criticando le riserve ed i timori emersi in Assemblea costituente al riguardo].

La creazione di un ente regionale, pensato non come semplice ingranaggio secondario dell'organizzazione amministrativa, bensì quale elemento fondamentale di struttura del nuovo ordinamento, costituisce la sostanziale novità del progetto di costituzione in esame avanti la Costituente. È naturale perciò che contro di essa si appuntino le critiche più vivaci, provenienti dai settori più diversi ed ispirate dai motivi più vari.

L'impressione che si ricava dall'esame dei rilievi formulati in sede di discussione generale all'Assemblea non è però soddisfacente, perché essi sono apparsi caratterizzati da incomprendimento dei veri termini del problema, o comunque da deficiente costruttività. Quando non sono stati rivolti all'esaltazione dell'attuale sistema di accentramento, al quale si sono accreditate benemerienze la cui risonanza non sembra molto diffusa nella pubblica opinione, si sono limitate ad additare come meta da raggiungere, in luogo del deprecato regionalismo, un largo decentramento amministrativo, che non si sa bene quale carattere dovrebbe assumere, se burocratico, o istituzionale, e quale portata rivestire.

Operano un vero travisamento delle linee maestre poste nel progetto regionale coloro che temono dalla sua attuazione, da una parte, la rovina dei centri di vita provinciale (qualcuno ha additato nell'attuale movimento ostile di alcuni dei vecchi capoluoghi di provincia la rivolta degli enti storici di vita locale contro le artificiali regioni), dall'altra, il crollo della compagine dello Stato, per l'impossibilità in cui questo verrebbe a trovarsi di svolgere una politica unitaria e di frenare lo spiegarci anarchico dei vari egoismi particolaristici.

Da «Popolo e Libertà», anno II, n. 11, 16 marzo 1947.