

ASSEMBLEA COSTITUENTE
COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE
SECONDA SOTTOCOMMISSIONE
9.

RESOCONTO SOMMARIO
DELLA SEDUTA DI GIOVEDÌ 5 SETTEMBRE 1946

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **TERRACINI**

INDICE

Sull'ordine dei lavori

PRESIDENTE – CAPPI – LUSSU.

Organizzazione costituzionale dello Stato

(Seguito della discussione)

LA ROCCA – BOZZI – LUSSU – PATRICOLO – CALAMANDREI – TOSATO – PORZIO – TARGETTI – EINAUDI – FABBRI – AMENDOLA – VANONI – PRESIDENTE – MORTATI – CONTI – MANNIRONI – BULLONI – GRIECO – PERASSI.

La seduta comincia alle 17.

Sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE, poiché taluni colleghi hanno espresso il desiderio di stabilire una specie di calendario dei lavori sufficientemente preciso, avverte che il problema è alquanto delicato perché è necessario evitare le interruzioni, dato che i lavori della Sottocommissione, anche col ritmo attuale, sono destinati a durare a lungo. Comunque, domanda se vi sono al riguardo proposte concrete sulle quali sia possibile un accordo.

CAPPI propone che il sabato si tenga seduta al mattino e non se ne tenga il lunedì.

LUSSU ricorda che è preannunciata la convocazione dell'Assemblea Costituente per uno dei prossimi giorni.

PRESIDENTE osserva che nei giorni in cui l'Assemblea fosse convocata, i lavori della Sottocommissione dovrebbero adattarsi alla situazione. Mette quindi ai

voti la proposta di tenere da oggi in poi seduta nel pomeriggio alle 17 tutti i giorni, salvo il sabato in cui si terrebbe alle 9, facendo riposo la domenica e il lunedì.

(È approvata).

Seguito della discussione sull'organizzazione costituzionale dello Stato.

LA ROCCA dichiara che egli è favorevole ad una Repubblica parlamentare, nel senso di una Repubblica con un tipo di Governo parlamentare, che, però, dovrà avere sue caratteristiche particolari, che costituiranno delle innovazioni sostanziali. Ma, questo aspetto della questione sarà esaminato in un secondo tempo, cioè quando si discuteranno i rapporti tra i poteri.

Si hanno tre tipi generali di Governo, con delle varietà, nella pratica, caratterizzate dalle modalità di organizzazione e dallo spirito con cui funzionano gli istituti: il tipo presidenziale, il direttoriale e il parlamentare. Questi tre tipi sono prodotti della evoluzione storica e se, in misura variabile, appaiono come applicazioni di una teoria e di un principio, questa teoria e questo principio riflettono essi stessi delle circostanze storiche.

Tutti questi Governi democratici hanno più organi; il legislativo, l'esecutivo e il giudiziario, che compiono funzioni diverse e sono concepiti come poteri distinti. L'esistenza di poteri distinti corrispondenti ad una divisione di funzioni proviene, in generale, da una causa politica e da un principio: nel regime di transizione che condusse alla democrazia, il re conservava il potere esecutivo, mentre il potere legislativo era rappresentato dagli organi che rispecchiavano la volontà popolare.

I sostenitori del liberalismo videro nella separazione dei poteri un mezzo per indebolire lo Stato e per proteggere l'individuo contro l'arbitrio del potere. L'esperienza ha dimostrato che la separazione dei poteri concepita in una maniera ristretta, è una impossibilità e un assurdo. Comunque, la dottrina della separazione dei poteri, che già si trova nella politica aristotelica e che Montesquieu ha elevato a sistema, ha avuto una parte capitale nella formazione dei tre diversi regimi democratici. L'impronta e la struttura stessa di questi regimi differiscono secondo il grado di separazione dei poteri che si è potuto realizzare.

Il regime presidenziale risponde all'idea di una separazione netta tra i due poteri. Il parlamentare, invece, crea dei poteri distinti; ma prevede ed organizza la loro collaborazione. Il direttoriale è qualche cosa di mezzo tra i due regimi, in quanto ha la stabilità dell'esecutivo propria del presidenziale e ha l'esecutivo espresso dal legislativo, come il parlamentare.

Del regime presidenziale, fondato sulla netta separazione dei poteri (l'esecutivo da un lato, il legislativo da un altro), il modello è offerto dagli Stati Uniti. Ne parla unicamente per far notare – e non a caso ha detto che questi Governi sono prodotti dalla evoluzione storica – e per dimostrare che, se un regime ha avuto un esperimento felice in un determinato clima storico, trasportato altrove potrebbe dare dei

frutti quanto mai diversi.

È inutile rievocare come sorse la Costituzione di Filadelfia: si ebbe l'idea di difendere i diritti del cittadino e la libertà degli Stati particolari, pure subendo l'influenza della così detta Costituzione inglese. Quindi, un Presidente che praticamente aveva tutto il potere del re d'Inghilterra – salvo ad essere elettivo e non ereditario – e, d'altra parte, un legislativo che costituiva un freno, un contrappeso ai poteri dell'esecutivo. Infatti, il Presidente detiene da solo l'esecutivo e il Gabinetto è formato di Ministri che sono dei suoi agenti, investiti della sua fiducia personale.

Egli ha il diritto di messaggio, di veto legislativo e di nomina dei funzionari; il legislativo vota le leggi. Il Presidente, per la realizzazione della sua politica, ha bisogno dell'assenso del Congresso; quindi tutte le manovre del Presidente, per il tramite dei suoi amici ed anche per effetto dei suoi messaggi. Il Senato ha l'arma dell'approvazione dei trattati, onde è, praticamente, il cimitero dei trattati, come è avvenuto nel caso del trattato di pace al tempo di Wilson; poi, il Congresso – cioè i Senatori e i rappresentanti della Camera – votano il bilancio e accordano o non accordano l'approvazione. Questo, detto in generale, determina possibilità di conflitti non appena non si stabilisce l'accordo tra i due poteri. Quando il Presidente praticamente è l'espressione del partito che ha la maggioranza del Congresso, ha modo di applicare puramente e semplicemente la sua politica; ma, poiché la Camera si rinnova di continuo, la maggioranza in favore del Presidente può diventare minoranza e allora si determina la situazione di conflitto: a meno che il Presidente non abbia una grande personalità, come è qualche volta avvenuto nella storia (come, a prescindere da Washington, nel caso di Lincoln, che aveva una tale autorità da raccogliere senz'altro il consenso generale), egli è costretto a fare una politica di stagnazione. Ad ogni modo, anche questo sistema è stato possibile ed è possibile in America, perché ivi funziona il sistema dei due partiti: i vecchi federalisti e gli anti-federalisti, che poi sono diventati i democratici e i repubblicani; due partiti più o meno conservatori. Gli Stati Uniti, per la loro situazione geografica e per le favorevoli condizioni economiche, non sono agitati da grandi convulsioni interne e in materia di politica internazionale non hanno da temere attacchi; quindi, tutte le loro questioni si riducono a questioni di protezionismo e di intervento o di isolazionismo, che sono pure questioni di grande importanza e di grande peso.

Ma questo regime, che ha avuto esito più o meno positivo negli Stati Uniti, non può essere assolutamente preso a modello da altri Stati. A parte la circostanza che, trapiantato nell'America Latina, ha dato luogo agli inconvenienti che tutti conosciamo, cioè ha spianato la via alle dittature, il regime presidenziale in Europa ha avuto una sua attuazione col regime consolare, al tempo di Napoleone, e con quello della Repubblica del '48, che ha spianato la via al secondo bonapartismo in Francia. E c'è di più. Nel dopoguerra una Costituzione ha cercato di innestare l'elemento presidenziale sul tipo parlamentare: la Costituzione di Weimar, fatta da dottrinari, con a capo Preuss, ha cercato di dare vita in Germania al parlamentarismo, che non vi è mai esistito, ma ha tenuto a creare un esecutivo forte, cioè una figura di Presidente che aveva tutti i poteri del vecchio Imperatore e per giunta il

famoso potere dell'articolo 48, col quale aboliva praticamente i principi fondamentali della Costituzione. Ebbene, questa Costituzione è stato il ponte gettato sul caos politico della Germania per dodici anni, per condurla alla dittatura terroristica di Hitler.

Questa è l'esperienza del regime presidenziale.

Nelle attuali condizioni e nelle condizioni che eventualmente potranno crearsi in Italia – perché non ci si deve fermare alla considerazione del momento in cui la Costituzione è formata, ma bisogna prevedere gli sviluppi futuri – un Presidente eletto dal popolo potrebbe ritenersi indipendente anche di fronte al legislativo e quindi come una specie di dittatore, e poiché della dittatura tutti ne hanno abbastanza, a prescindere dalle altre ragioni, il regime presidenziale non ha alcuna possibilità di vita nel nostro Paese.

Il regime direttoriale, che ha avuto il suo modello in Svizzera, è un regime in cui l'esecutivo è costituito da un insieme di membri, da un direttorio, senza un vero e proprio capo dello Stato a capo del Governo. Questo direttorio ha una durata fissa, cioè non può essere revocato. Però, così come è stato concepito in Svizzera, l'esecutivo non è se non un commesso agli ordini del legislativo; perciò, essendo espressione del legislativo, non può trovarsi in conflitto con questo. Anche il regime direttoriale in Europa ha avuto altri precedenti, quanto mai pericolosi: la Costituzione del fruttidoro dell'Anno III, fondata sul principio della netta separazione dei poteri, col timore dell'onnipotenza del legislativo e con la consegna dell'esecutivo al direttorio, che creò le premesse per la nascita del primo bonapartismo. C'è sempre da preoccuparsi di tutto quello che ci può anche lontanamente portare all'apertura di un varco verso la dittatura.

V'è infine il regime parlamentare, il quale ha avuto la sua culla in Inghilterra e di cui è bene parlare più minutamente.

L'Inghilterra ha avuto un suo processo, una sua formazione lenta. Anzitutto è un Paese che non ha una vera e propria Costituzione scritta: la Costituzione inglese è fatta di frammenti, di prassi, di principi accettati dalla consuetudine, più che scritti. Comunque, anche la lettera della Costituzione non risponde alla realtà pratica. Ivi il Capo dello Stato, il re costituzionale, ha tutti i poteri dell'esecutivo e qualche potere del legislativo, perché ha la sanzione legislativa, ma praticamente non è che una ruota accessoria nel meccanismo: è Capo dello Stato, Capo delle forze armate, dichiara la guerra, conclude la pace, conclude e ratifica i trattati, ha potere di grazia e diritto di sciogliere la Camera, ma praticamente è una figura secondaria, anche se può avere il suo prestigio, che deriva dalla tradizione. In Inghilterra il potere esecutivo e legislativo è il Gabinetto; ma questo per particolari circostanze storiche, che non si sono riprodotte in nessun Paese d'Europa e che difficilmente vi si possono riprodurre. In Inghilterra, praticamente il Gabinetto ha la direzione legislativa, perché è esso che propone le leggi, che sono puramente e semplicemente approvate dal Parlamento, e conduce la politica governativa. Il Gabinetto inglese è il Comitato della maggioranza parlamentare; cioè, l'esecutivo è la vera espressione della volontà del legislativo, ossia della maggioranza del legislativo, perché, già da quando

il parlamentarismo è sorto, fin dal secolo XVIII, si sono delineati due partiti: prima i *wighs* e i *tories*, poi i conservatori e i liberali. I liberali sono poi scomparsi, sostituiti dai laburisti; e si hanno due partiti, disciplinati e organizzati, che si mantengono compatti e costituiscono, or l'uno or l'altro, la maggioranza, per il modo di scrutinio che consente la eliminazione dei piccoli gruppi e permette – con l'abbassamento della Camera dei Lords, la Camera dei Comuni è diventato organo onnipotente – di mandare alla Camera dei Comuni una maggioranza compatta, che può sostenere un Governo e gli può dar modo di svolgere fino all'ultimo tutta la sua politica. Così il Governo ha stabilità e sicurezza, perché non può in alcun modo dubitare di essere seguito da questa maggioranza parlamentare, che è il partito che esprime il Gabinetto e soprattutto il partito, che nel suo capo, nel suo *leader* designa anche il Primo Ministro. Fin dal tempo di Pitt e di Napoleone si è delineata la figura del Primo Ministro, che è colui il quale tiene il timone, designa i Ministri, propone al re lo scioglimento della Camera. Il Re in Inghilterra non si è mai opposto alla volontà del Primo Ministro, le cui proposte di legge sono senz'altro accettate. Cosicché, mentre la Camera dei Comuni sembra onnipotente, in realtà essa è docile seguace dell'indirizzo e delle direttive del Gabinetto.

Ora, queste condizioni particolari del parlamentarismo inglese non si possono riprodurre né si sono riprodotte finora altrove. Ed in Francia, che si è pure retta col sistema parlamentare, il parlamentarismo nella pratica è stato quanto mai diverso dal sistema inglese. Mentre in Inghilterra abbiamo avuto un esecutivo forte e fornito del potere di scioglimento, cioè un esecutivo espresso dal legislativo, che aveva sicurezza di durata, in Francia ha finito col prevalere la forma del Governo di Assemblea, di un governo cioè, che non si sovrappone alla Camera, ma è un esecutivo alle dipendenze del legislativo, con tutte le debolezze, le crisi e le paralisi che ne sono derivate.

Afferma che egli è favorevole al sistema parlamentare. Senza esaminare la questione dei rapporti fra i poteri, di cui si discuterà in un secondo tempo, rileva come nel sistema parlamentare debba essere riconosciuto il principio che nella Repubblica italiana, unitaria, indivisibile, democratica, la radice della sovranità sta esclusivamente nel popolo, da cui emana ogni potere. Lo Stato si deve organizzare in modo che la sovranità sia esercitata con i poteri legislativo, esecutivo e giudiziario, i quali, provenendo dalla stessa unica fonte, non siano separati e tanto meno opposti, ma ripartiti in modo razionale tra gli organi chiamati ad attuare la volontà popolare, unica fonte della sovranità e del potere. Si deve, cioè, creare la unità armonica dei poteri, non secondo la concezione di Montesquieu, ma secondo quella di Rousseau, con la istituzione di un'Assemblea rappresentativa popolare che nello stesso tempo sia legislativa ed esecutiva, elabori la legge e ne controlli l'esecuzione, esamini, critichi e decida, sorvegli l'osservanza delle sue decisioni. All'ordine giudiziario, con piena indipendenza della magistratura, spetta applicare la legge ai casi concreti, nel diritto pubblico e privato, per il rispetto dell'ordinamento giuridico.

BOZZI osserva che le relazioni dell'onorevole Mortati e dell'onorevole Conti e l'intervento dell'onorevole Einaudi, nella cui esposizione si sentiva circolare la vita

vissuta, hanno in sostanza posto in evidenza come i due sistemi, presidenziale e parlamentare, nella prassi, nella consuetudine non siano poi così opposti l'uno all'altro come, secondo uno schematismo troppo rigido, potrebbe apparire: vi sono dei temperamenti e dei tentativi di avvicinamento, sia in linea di fatto, sia mediante la predisposizione di specifici congegni costituzionali. Sussistono però dei connotati costituzionali che individuano e differenziano l'un regime dall'altro.

Senza fare una esposizione di diritto pubblico comparato, come ha già fatto egregiamente il collega La Rocca, rileva che il tipo presidenziale, nel suo modello classico nordamericano, è caratterizzato da questo fatto, che il Presidente è il Capo effettivo, il titolare, il padrone – come è stato qui detto con una frase assai efficace – del potere esecutivo. Vi è separazione netta fra esecutivo e legislativo; onde le possibilità di attriti, di disarmonie, ecc. e, quindi, le difficoltà di agire del regime presidenziale, e la mancanza costituzionalmente organizzata di un controllo parlamentare sull'esecutivo.

Un tipo diverso è il sistema parlamentare in cui si ha una compenetrazione e una collaborazione fra esecutivo e legislativo, tanto che si è potuto parlare di confusione di poteri anziché di divisione: vi si attua una divisione di lavoro e di funzioni.

Le idee che esporrà non sono nuove e nemmeno peregrine; ma sarebbe un errore ricercare di proposito ciò che è peregrino e ciò che è nuovo. Bisogna richiamarsi ai vecchi principî collaudati dall'esperienza; vedere le deformazioni, le degenerazioni che questi principî hanno subito per varie cause, e porre dei rimedi, affinché queste cause non si riproducano.

Il fine che si deve perseguire è quello di foggare una Costituzione che renda possibile un equilibrio stabile e un'intima collaborazione fra i diversi poteri. Il principio fondamentale – come ha esattamente sottolineato l'onorevole La Rocca – deve essere che ogni potere attinge la sua fonte di legittimazione dal popolo. Da qui deriva la necessità della collaborazione fra i poteri per l'attuazione di questa unica volontà popolare che sottostà ad ogni potere. Al popolo deve essere riservata una funzione d'intervento diretto ed attivo nelle decisioni politiche; ed esso deve costituire l'ultima istanza alla quale si può ricorrere per la risoluzione delle crisi e la riequilibrio dei poteri. L'equilibrio naturalmente presuppone un congegno costituzionale di controlli e di limiti. Ogni potere deve essere efficiente nella sfera delle sue attribuzioni, ma non deve essere dominato, né a sua volta dominare gli altri poteri, altrimenti l'equilibrio verrebbe meno.

L'esigenza che più spiccatamente si è manifestata anche dopo la guerra del 1914-18, è quella del rafforzamento del potere esecutivo sotto il profilo della stabilità e dell'efficienza. Ciò non fu possibile in alcuni Paesi, come in Italia, per varie ragioni, e soprattutto per le degenerazioni parlamentaristiche. Si disse allora che era la crisi della democrazia; viceversa la crisi era rappresentata dal parlamentarismo, da questa forma patologica del sistema parlamentare. Il parlamentarismo rompe l'equilibrio: il potere legislativo, degenerando, prese il sopravvento sull'esecutivo; onde quelle facili crisi, con la conseguente instabilità del potere esecutivo che tutti conosciamo e che hanno poi aperta la via all'affermazione dei re-

gimi dittatoriali. Rottura, quindi, di equilibrio per il prepotere del legislativo sull'esecutivo, con conseguenti effetti funesti.

Ma altrettanto gravi e funesti sarebbero gli effetti qualora l'equilibrio si dovesse rompere in senso inverso, se cioè si creasse un sistema in cui costituzionalmente il potere esecutivo avesse una posizione di preminenza sul potere legislativo. Perciò egli è contrario al sistema presidenziale, che rappresenta una forma di accentramento di poteri la quale, trapiantata in Italia, potrebbe tralignare in forme dittatoriali. La migliore difesa contro il pericolo di futuri regimi autoritari e dittatoriali sta appunto nel rafforzamento dell'esecutivo. Ma bisogna vedere come il rafforzamento dell'esecutivo si possa ottenere nel quadro di un regime parlamentare; ed a suo avviso ciò deve ottenersi attuando una forma di collaborazione fra il legislativo e l'esecutivo: questo in tanto potrà essere forte ed efficiente in quanto tragga di continuo la fiducia dal legislativo.

Si dice che vi è il pericolo delle crisi. Anzitutto è da dire che le crisi non sempre sono un male; alle volte sono il rimedio per sanare un male, per ricostituire quell'equilibrio ch'era stato infranto da un dissidio determinatosi fra questi poteri. Le crisi sono un male, una forma patologica del sistema parlamentare, quando siano artificialmente create, quando siano manifestazioni della degenerazione del sistema parlamentare, cioè, di quel prepotere del Parlamento sull'esecutivo. Quindi occorre preoccuparsi di congegnare dei dispositivi che rendano impossibile o per lo meno attenuino il manifestarsi delle crisi artificiali. Ritiene perciò che occorra orientarsi verso una architettura costituzionale che, schematicamente e senza entrare in particolari, riservandone la discussione ad altre sedi, espone così:

a) si deve attribuire una posizione di indipendenza al Presidente della Repubblica, che dovrebbe essere eletto non già dal popolo (perché ciò darebbe una eccessiva autorità al Capo dello Stato, turbando quel rapporto di equilibrio di cui ha parlato) e nemmeno soltanto dal Parlamento riunito in un organo risultante dalla somma della Camera dei Deputati e del Senato (perché ciò porterebbe all'inconveniente in senso contrario, di far dipendere troppo sommessamente il Capo dello Stato dalle due Camere), ma da un Collegio misto costituito dal Parlamento, cioè dalle due Camere, e da rappresentanti di altre forze sociali, secondo criteri che potranno essere determinati e studiati in seguito. Inoltre, il Capo dello Stato deve essere il titolare di una potestà effettiva – concetto messo bene in evidenza ieri dall'onorevole Ambrosini – perché è estremamente pericoloso creare organi meramente decorativi, inutili. Tutto ciò che è inutile può essere anche dannoso e pericoloso. E tra i poteri che il Capo dello Stato dovrebbe avere è quello di nomina del Primo Ministro e di scioglimento della Camera dei Deputati. In sostanza il Capo dello Stato dovrebbe essere il supremo moderatore della vita politica, titolare di quella che è stata definita «potestà neutra»;

b) il Governo deve avere la fiducia delle due Camere, ossia di quell'organo che si potrebbe chiamare l'Assemblea nazionale. L'idea dell'onorevole Mortati, che, per assicurare la stabilità del Governo, questo dovrebbe avere una durata minima, irriducibile – egli proponeva due anni, quasi come in un sistema direttoriale – non

gli appare accettabile. La vera forza dell'esecutivo deve essere attinta dalla fiducia immanente espressa dal legislativo che detiene e manifesta la volontà popolare. Vi sono i pericoli delle crisi; ma le crisi artificiose si eliminano mediante altri congegni costituzionali, disciplinando, cioè, costituzionalmente l'istituto del voto di fiducia. In quasi tutte le Costituzioni del dopo-guerra vi è una disciplina del voto di fiducia, al fine di evitare le crisi di sorpresa, macchinate nei corridoi dei Parlamenti. Anche nella legge che governa la nostra Assemblea Costituente, all'articolo 3 vi è una certa disciplina, da tenere in considerazione, del voto di fiducia. In sostanza i principî fondamentali sono questi: che la mozione di sfiducia deve essere scritta e sottoscritta da un certo numero di Deputati e motivata; deve essere comunicata preventivamente a tutti i Deputati; deve venire in discussione dopo che i Deputati ne abbiano avuto conoscenza. La mozione di sfiducia, per determinare la caduta del Ministero dovrebbe conseguire una maggioranza qualificata. Si porrebbe così un freno alle crisi artificiose e si assumerebbero più nettamente le responsabilità di fronte al Paese. Si può pensare anche che, dopo un secondo voto di sfiducia, il Parlamento automaticamente si sciogliesse;

c) si deve, infine, dare rilievo costituzionale autonomo alla figura del Primo Ministro. Se non si ha paura delle parole, è in sostanza la figura del Cancelliere; del Cancelliere che qui attinge il titolo della sua legittimazione dalla Camera e indirettamente quindi dalla volontà popolare.

Non si nasconde che l'adozione del sistema parlamentare a tipo Primo Ministro può incontrare in Italia delle difficoltà, soprattutto per il sistema pluralistico dei partiti e per la necessità – qui si fa una facile profezia – che per molto tempo ancora i governi siano costituiti sulla base di coalizioni. Perciò non è facilmente prevedibile che le forze politiche che entrano nella coalizione possano accettare la loro subordinazione alla figura del Primo Ministro. Ma egli pensa che se fosse accettato questo sistema del Primo Ministro, il quale dovrebbe esprimere la direzione politica generale nel Governo ed esserne il responsabile, si potrebbe forse avere un correttivo pratico a quegli inconvenienti che dai regimi dei governi di coalizione scaturiscono, come l'esperienza anche assai recente insegna.

Conclude questa breve delineazione del suo punto di vista, affermando sinteticamente che propende per un sistema a base parlamentare con correttivi intesi a mantenere uno stabile equilibrio e una collaborazione fra i poteri attraverso il rinsaldamento dell'esecutivo.

LUSSU confessa di aver sentito il bisogno di un tipo di repubblica presidenziale in Italia quando era all'estero. Tornato in Italia e vissuta l'esperienza dei primi Governi di coalizione dell'Esarchia e del presente Governo, si è però convinto che quel tipo di Repubblica non è adatto alla situazione politica italiana, specialmente in questo momento, in cui una radicale riforma costituzionale dovrebbe essere preceduta da riforme sociali, soprattutto nel campo industriale ed agrario, le quali dovrebbero dare al Paese una durevole stabilità interna.

Queste riforme non sono attuabili da un Governo di coalizione, in seno al quale non possono esser sopite le diversità ideologiche, mentre, nell'ipotesi di un Gover-

no di maggioranza che uscisse dalle prossime elezioni, il voler realizzare grandi riforme sociali potrebbe comportare il rischio di una situazione molto confusa, forse anche rivoluzionaria, così come potrebbe portare allo stesso risultato il non volerle realizzare. In una simile situazione, con una Repubblica di tipo presidenziale potrebbe determinarsi un irrigidimento delle parti in contrasto, col conseguente pericolo della guerra civile, mentre in un tipo di Repubblica parlamentare queste estreme conseguenze possono essere più facilmente evitate dalla maggiore possibilità di manovre, di equilibrio, di transazioni tra i partiti.

Il suo avviso favorevole alla Repubblica parlamentare è pertanto dovuto a considerazioni pratiche, mentre dal punto di vista teorico egli sarebbe favorevole alla Repubblica presidenziale. Non condivide infatti molte delle critiche formulate in proposito dall'onorevole Einaudi. Non trova, fra l'altro, fondato il concetto che il Presidente degli Stati Uniti d'America perda il suo prestigio a mano a mano che copre i posti di cui può disporre, e cioè via via che diminuisce le sue possibilità di accontentare i sostenitori. Infatti, non sono rari i casi di rielezione del Presidente americano, il che dimostra che alcuni presidenti seppero conservare ed anzi rafforzare il proprio prestigio anche nel quarto anno della loro carica.

Anche l'altro inconveniente denunciato dall'onorevole Einaudi, relativo ai Comitati parlamentari, non è sufficiente a demolire la tesi della repubblica presidenziale, trattandosi di inconvenienti che, sotto aspetti diversi, si presentano in tutti i regimi democratici.

Non crede esatta nemmeno l'affermazione dell'onorevole Einaudi, secondo cui lo Stato federale non sarebbe una garanzia contro il prepotere del Presidente: in America più di una volta Stati federati hanno impedito che la volontà del Presidente fosse eccessiva nei loro territori.

La realtà dimostrata dall'esperienza è che i regimi democratici di tipo presidenziale funzionano bene nei Paesi in cui il problema sociale non è sentito con eccessiva intensità, come negli Stati Uniti e in Inghilterra, ove si ha una relativa pace sociale.

È stato detto che negli Stati Uniti i due partiti che si sono alternati al potere vogliono in fondo le stesse cose. Ciò può dirsi a maggior ragione per l'Inghilterra, ove tutti i partiti sono d'accordo nell'accettare il regime della Corona ed il presupposto che ogni conquista sociale debba essere ottenuta nella legalità, secondo la volontà dal Paese liberamente espressa. Ma negli Stati Uniti oggi la realtà è alquanto diversa, e precisamente da quando il Presidente Roosevelt con il *New Deal* ha dato forza politica ai sindacati operai: da allora, infatti, il partito democratico si è evoluto in senso progressivo, mentre il partito repubblicano ha assunto le forme di partito conservatore. In Inghilterra, anche dopo che il partito liberale è stato sostituito da quello laburista, un conservatore si sente molto più sicuro e tranquillo, per quanto la politica laburista lo abbia già molto spogliato, che non in Italia dove ai conservatori invece non è stato ancor tolto nulla.

Queste considerazioni hanno importanza nella vita politica, perché non si può non tener conto della situazione presente e del fermento che esiste. Là dove la sta-

bilità sociale non esiste, è la crisi permanente. L'esempio è dato dagli Stati dell'America Latina, ove si può dire che ogni giorno si verifichi un colpo di stato e dove è permanente una confusione anarcoide che noi difficilmente comprendiamo, anche a causa della distanza, ma che certo nulla ha da vedere con la stabilità. L'unico Stato che faccia eccezione è l'Uruguay, in cui non esiste una grande proprietà agraria, ma soltanto la piccola proprietà: ivi la democrazia è magnifica, come egli può personalmente affermare per le conoscenze, se non profonde, assai notevoli che ha in materia.

La stabilità non c'è e non c'è stata né in Francia né in Italia. A differenza di quello che si verifica negli Stati Uniti d'America e nell'Inghilterra, i nostri Paesi continentali hanno esigenze ideali molto superiori. È questo un fenomeno psicologico che si prolunga nella storia da Atene ad oggi: da noi si è sempre alla ricerca di una società migliore, e da questa caratteristica della nostra civiltà occidentale deriva l'instabilità. La stessa crisi del dopo-guerra è un prodotto di questa situazione di instabilità. Eguale è accaduto in Francia, e non c'è rimedio. E allora bisogna adattare la nostra Costituzione alle nostre particolari esigenze, e non dimenticare che la crisi odierna è una crisi che risale a vent'anni, tanto in Francia quanto in Italia.

Perciò, pur avendo teoricamente estrema simpatia per una Repubblica presidenziale, egli riconosce che occorre stabilire un regime che sia accettato da tutti o dall'immensa maggioranza, e per cui tutti si sentano partecipi della vita dello Stato. Non è infatti possibile esasperare ancora la situazione; bisogna impedire la guerra civile; bisogna ricostruire, e ricostruire nella legalità, altrimenti ci ridurremo alla situazione di un popolo barbaro. Ora, il Presidente parlamentare è quello che ha maggiore possibilità di prestigio: non essendo legato troppo alla vita di alcun partito, egli può correggere e regolare la situazione. Questo si vede oggi anche nel Presidente dell'Assemblea Costituente che, pur essendo uomo di partito, raccoglie tutti i Deputati nella sua rappresentanza; e tutti i Deputati si sentono garantiti dalla sua presidenza. Così dev'essere per la presidenza della Repubblica, se si vuole non correre i rischi che tutti conoscono.

Nella Repubblica parlamentare il Presidente deve avere, non solo un prestigio formale, ma soprattutto un prestigio sostanziale: non eccessivo, ma sostanziale. In Inghilterra il Re non può intervenire ad una riunione del Consiglio dei Ministri, non perché alcuna legge glielo vieti, ma perché glielo impedisce la tradizione. Ciò si è verificato, storicamente, da quando un Re straniero ritenne inutile di intervenire perché non capiva l'inglese: da quel momento nessun Re prese parte alle riunioni del Consiglio dei Ministri. In Francia, invece, il Presidente della Repubblica presiedeva il Consiglio dei Ministri in determinate circostanze, e si stabiliva così un maggiore contatto, una maggiore possibilità di esercitare la propria influenza, di correggere alcune deviazioni. Con alcuni correttivi si può arrivare a questo.

Il Presidente dovrebbe essere eletto con elezione pura e semplice dalle due Camere e da queste soltanto, perché se si chiamassero a partecipare all'elezione, per esempio, dei rappresentanti sindacali, questi finirebbero per esercitare un doppio

diritto di voto.

Bisogna poi stabilire in qual modo il potere esecutivo può avere una maggiore influenza. Ma, a questo scopo, non ha alcun valore il fatto che nella Carta Costituzionale il Primo Ministro sia considerato un uomo molto importante: se rappresenta una grande corrente politica, egli sarà effettivamente un uomo rispettabile; ma, se rappresenta una corrente confusionaria, sarà anch'egli confusionario nella sua azione. La pratica importanza della nuova Costituzione dipenderà dai primi Presidenti del Consiglio dei Ministri: se essi saranno delle persone mediocri, la Carta Costituzionale non avrà valore. Quello che occorre, dunque, è aumentare il prestigio e l'autorità della democrazia.

PATRICOLO osserva che dalle relazioni svolte ieri è stata posta in luce una questione fondamentale, cioè se la Costituzione debba ispirarsi o meno al concetto della divisione dei poteri dello Stato. È stato osservato che il Governo presidenziale porterebbe al grave inconveniente della divisione dei poteri, intesa non come divisione delle funzioni di ciascun potere, ma come esclusione di ogni intervento di un potere sull'altro.

Ora, quando si manifesta la preoccupazione che il potere esecutivo venga totalmente staccato dal potere legislativo e che non gli sia consentita la partecipazione alla funzione legislativa, si afferma un principio che urta con la divisione dei poteri, in quanto si teme che il potere esecutivo non abbia la funzione di legiferare. È vero che il potere esecutivo in determinate occasioni, anche per motivi di competenza, può convenientemente prendere l'iniziativa delle leggi, e che la divisione sembrerebbe portare all'inconveniente che il potere esecutivo non partecipasse all'iniziativa della legislazione. Ma iniziativa non è potere di legiferare. D'altra parte, quando si dice che il potere legislativo nella Repubblica presidenziale è separato dal potere esecutivo perché esso non ha la facoltà di rovesciare un governo in quanto manca della possibilità di dare un voto di sfiducia, si afferma cosa che trae origine da un errore di valutazione sulle funzioni del Parlamento.

E su questo vorrebbe richiamare l'attenzione.

A suo avviso il Parlamento, che è espressione della volontà popolare, ha innanzi tutto una funzione legislativa, quale espressione di uno dei poteri dello Stato, nel modo in cui sono stati finora considerati; ma ha anche una funzione strettamente politica di vigilanza e di controllo sui poteri statali, funzione che gli viene appunto dalla sua rappresentanza politica. Questo punto è necessario approfondire prima di procedere oltre nella discussione.

Quando si parla di maggiore o minore influenza del potere legislativo sull'esecutivo in relazione alla possibilità o meno di rovesciare un governo, non si tiene presente che questa non è funzione precipua del potere legislativo, ma di un'Assemblea che ha la rappresentanza politica del popolo. Quindi quando si dice che la Repubblica presidenziale impedisce al potere legislativo di partecipare attivamente a questo controllo del potere esecutivo si dice cosa inesatta, perché ciò che si impedisce al Parlamento è soltanto d'influire, col suo controllo, sul potere esecutivo, ciò che è costituzionalmente in tutti gli Stati democratici; senza con ciò coin-

volgere la funzione legislativa del Parlamento.

Perciò ritiene che in una Costituzione democratica si debba tendere principalmente a limitare le possibilità del potere esecutivo di esorbitare dai limiti delle sue funzioni e competenze; mentre non deve preoccupare il fatto che il potere legislativo, rappresentato dai Deputati eletti dalla volontà popolare, possa avere una funzione di vigilanza e di controllo sugli altri poteri dello Stato.

Onde, mentre è da accettare come principio ormai acquisito alla scienza del diritto ed alla dottrina, quello della divisione dei poteri dello Stato, è anche da ammettere che questa divisione sia inerente alle funzioni degli organi dei vari poteri e non all'estensione delle attribuzioni politiche del Parlamento.

Nel medesimo tempo occorre trovare una forma di collaborazione fra i tre poteri che permetta, principalmente ed essenzialmente al potere legislativo, in quanto rappresentante della volontà popolare, di vigilare e controllare gli altri poteri dello Stato.

Se queste premesse al problema dell'ordinamento dei poteri saranno accettate dalla Sottocommissione, questa potrà approvare un ordine del giorno nel quale siano fissati quei concetti e che può dar luogo ad uno sviluppo della discussione sui poteri; perché quando siano stabilite l'indipendenza e la divisione dei poteri, si potranno più concretamente inquadrare i vari poteri in armonia a questo principio di ordinamento giuridico.

Propone quindi il seguente ordine del giorno:

«Premesso che la Costituzione del nuovo Stato italiano deve ispirarsi ai concetti di una sana democrazia;

considerato che la forma di Governo più rispondente alle esigenze dell'attuale situazione politica italiana è quella della Repubblica parlamentare;

ritenuto che l'ordinamento giuridico dello Stato debba uniformarsi al principio della divisione e indipendenza dei poteri;

riconosciuto che il Parlamento, rappresentante della volontà popolare, oltre alla sua funzione legislativa, ha anche una funzione politica di vigilanza e di controllo su tutti i poteri dello Stato;

propone che lo schema di Costituzione, che sarà presentato all'approvazione della Costituente, risponda alle seguenti esigenze di ordine giuridico e politico:

1°) adozione della forma di governo parlamentare;

2°) rispetto della divisione ed autonomia dei poteri;

3°) riconoscimento delle funzioni politiche di vigilanza e di controllo del Parlamento sui poteri dello Stato».

CALAMANDREI ritiene di essere il solo che abbia qualche simpatia, nonostante la discussione, per la Repubblica presidenziale. Crede che il risultato di questa discussione sia piuttosto scoraggiante, tanto per i fautori della Repubblica presidenziale, in quanto ve n'è uno solo, che è lui, quanto per i fautori della repubblica parlamentare, che sono tutti gli altri, perché tutti, a quanto sembra, sono

d'accordo nel ritenere che le costituzioni non servono a cambiare la situazione sociale quale è in realtà. Questo ha affermato l'onorevole Mortati nella sua relazione, in cui ha concluso dicendo che con le disposizioni si può fare assai poco. Quel che conta è quello che c'è sotto. È quello che ha detto ieri l'onorevole Einaudi, il quale ha spiegato che la repubblica presidenziale funziona bene negli Stati Uniti perché là v'è il sistema dei due partiti, e che in Inghilterra funziona altrettanto bene il regime parlamentare, perché anche in Inghilterra ci sono i due partiti; e dove non esistono i due partiti ma c'è una pluralità, uno sminuzzamento dei partiti, non funziona bene né la repubblica presidenziale, né quella parlamentare. Questa sembra la conclusione alla quale è poi arrivato l'onorevole Lussu, il quale, in sostanza, ha detto che in Italia sussiste il pericolo della guerra civile; onde occorre alla testa dello Stato un uomo che cerchi di evitarla.

Pur riconoscendo che la Costituzione non è che la forma cui si deve far aderire la sostanza sociale, crede che si possa avere una certa fiducia nella efficacia pedagogica delle leggi. La legge non basta a modificare la realtà, ma può essere uno degli stimoli per introdurre anche nella vita politica il costume, il quale venga a modificare questa realtà sociale.

Nell'attuale situazione italiana, quale delle due forme di Repubblica, presidenziale o parlamentare, può sembrare più idonea a contribuire al ristabilimento o allo stabilimento di un costume politico che faccia gradatamente avvicinare l'Italia ai paesi in cui funziona la democrazia? La democrazia, per funzionare, deve avere un Governo stabile: questo è il problema fondamentale della democrazia. Se un regime democratico non riesce a darsi un governo che governi, esso è condannato.

A chi dice che la repubblica presidenziale presenta il pericolo delle dittature, ricorda che in Italia si è veduta sorgere una dittatura non da un regime a tipo presidenziale, ma da un regime a tipo parlamentare, anzi parlamentaristico, in cui si era verificato proprio il fenomeno della pluralità dei partiti e della impossibilità di avere un governo appoggiato ad una maggioranza solida che gli permettesse di governare. Quindi il problema è questo: come si fa a far funzionare una democrazia che non possa contare sul sistema dei due partiti che, in Italia, in questo momento non esiste e che ancora per qualche tempo non esisterà, ma che deve invece funzionare sfruttando o attenuando gli inconvenienti di quella pluralità dei partiti la quale non può governare altro che attraverso un governo di coalizione? Cioè: qual è la forma dello Stato che meglio serve a far funzionare un governo di coalizione, impedendo quelle crisi a ripetizione che sono la rovina della democrazia, quella rovina che, se non fosse evitata, ricondurrebbe inevitabilmente, a più o meno lontana scadenza, ad una dittatura? Le dittature sorgono non dai governi che governano e che durano, ma dalla impossibilità di governare dei governi democratici.

Premesso questo, quelle cautele pratiche che sono state suggerite da vari colleghi per garantire che nella Repubblica parlamentare si abbia stabilità di governo, sono veramente efficaci a questo scopo?

È stato detto che bisognerà regolare la mozione di sfiducia, renderla difficile. Ma le crisi nei governi di coalizione avvengono indipendentemente dai voti di sfi-

ducia: così oggi stesso in tutti i giornali si leggono allarmi di crisi, indipendentemente da qualsiasi voto di sfiducia. È il governo di coalizione che non ha coesione, che si frantuma. Quindi è inutile emettere disposizioni che regolino e rendano difficile il voto di sfiducia, quando il pericolo è proprio nella scarsa solidità dei governi di coalizione.

D'altra parte, gli sembra poco efficace anche la cautela da altri suggerita di far annunciare dal Capo del Governo un programma di lavoro, la cui approvazione assicuri automaticamente al Ministero una certa durata. È stato qui autorevolmente e lealmente spiegato come questa cautela sia assai illusoria e come, nonostante questa cautela, si possa arrivare ad una crisi il giorno dopo in cui il messaggio ha conseguito la maggioranza.

In conclusione: si può trovare un mezzo pratico più efficace di quelli proposti?

Tutti sanno che questo è un momento in cui in Italia ogni Governo, per potere esplicare un'opera efficace, deve avere la sicurezza di poter lavorare tranquillamente su un piano da svolgersi non con provvedimenti alla giornata, ma in un periodo di tre, quattro o cinque anni. Quindi è un problema che sorge proprio dalla tragica situazione italiana, dalla necessità di piani la cui realizzazione sia resa possibile dalla stabilità del governo. E allora, vi sono dei mezzi più efficaci di quelli proposti per garantire questa stabilità?

Non è tanto questione di nome: Repubblica presidenziale o parlamentare. Ammesso pure che anche in Repubblica parlamentare il Presidente, cioè il Capo dello Stato, debba essere al disopra dei partiti, nominato non come corifeo di un programma politico, ma come organo equilibratore che sta al disopra dei partiti, l'essenziale è che non il Capo dello Stato, ma il Capo del Governo abbia la sicurezza di poter governare. V'è modo di dare questa sicurezza? Se questo modo non esiste, comunque si voti, alla fine, sull'ordine del giorno, rimarrà in tutti un senso di imbarazzo e di delusione: si saranno votate delle formule, ma non si sarà trovato il modo di contribuire efficacemente a risolvere la situazione italiana.

In queste condizioni, se altri mezzi più efficaci non vengono suggeriti, egli rimane attaccato alla Repubblica presidenziale. In questa, poiché il Presidente, per riuscire eletto, deve conseguire la metà dei voti, è necessario che si formi una coalizione, uno schieramento di due gruppi di partiti; e poiché l'elezione avviene su un programma del Presidente, è più facile che su questo programma si formi una coalizione che abbia probabilità di essere più stabile di quella illusoria che si può invece attendere dai sistemi proposti da chi dà la preferenza alla Repubblica parlamentare.

Per queste ragioni voterà contro l'ordine del giorno del collega Patricolo.

TOSATO rileva che l'onorevole Calamandrei ha fatto un'esposizione del più alto rilievo, perché ha posto nei suoi termini veramente essenziali la questione della preferenza da dare ad una forma di governo piuttosto che ad un'altra. Dice in sostanza l'onorevole Calamandrei che, ove si riuscisse a trovare una forma, pure inquadrate nel tipo di governo parlamentare, che veramente assicurasse la stabilità del governo, egli potrebbe aderire alla forma di governo parlamentare; ma, poiché

non vede questa possibilità, o per lo meno questa possibilità non traspare ancora dalle proposte che su questo argomento sono state fatte dagli altri colleghi, dati gli attuali urgenti problemi della vita politica italiana, egli è favorevole alla forma di governo presidenziale. In sostanza, l'onorevole Calamandrei domanda se nel senso da lui chiesto vien fatta qualche proposta. A questa domanda intende dare una risposta, a titolo puramente personale.

La discussione si è impostata da principio sulla scelta fra la forma di governo presidenziale e la forma di governo parlamentare. Ora, da un punto di vista generale, e naturalmente intendendo per governo presidenziale quello che è secondo lo schema teorico classico, egli crede che la forma di Governo presidenziale non sia adattabile all'Italia, perché nascerebbe snaturata e non potrebbe conseguire gli effetti che soli potrebbero giustificare la scelta. Nascerebbe snaturata perché il Governo presidenziale presuppone l'esistenza di due partiti e quando il Presidente fosse, viceversa, designato da una coalizione, cioè in seguito ad un compromesso fra due partiti, nella migliore delle ipotesi, cioè nel caso che il compromesso funzionasse, si avrebbe un Presidente con poteri di fatto limitati, appunto perché legato dal compromesso che sta alla sua origine. D'altra parte la repubblica presidenziale non permetterebbe in Italia al Presidente, sempre per la pluralità dei partiti, di attuare la politica governativa, in quanto questa implichi e si traduca nell'adozione di date leggi. È facilmente prevedibile un contrasto permanente fra Governo e Camera.

Trova esattissimi i rilievi fatta dall'onorevole Einaudi, il quale ha richiamato alla considerazione che, di fatto, il governo presidenziale si sta notevolmente avvicinando alla forma di governo parlamentare. Tuttavia esiste pur sempre tra governo presidenziale e governo parlamentare una differenza fondamentale: nel governo presidenziale, a differenza di ciò che avviene nel governo parlamentare, il periodo di durata degli organi costituzionali è predeterminata, in un periodo fisso dalla costituzione; e questo elemento del periodo fisso, che assicura la stabilità dei supremi organi dello Stato, è un elemento che in Italia forse, più che a giovamento e a rafforzamento del potere esecutivo, potrebbe condurre all'indebolimento di esso.

Resta un importante elemento comune al governo parlamentare ed a quello presidenziale, e cioè che sia nell'una che nell'altra forma impera il principio della divisione dei poteri, in quanto le funzioni fondamentali dello Stato sono attribuite costituzionalmente a gruppi di organi diversi fra di loro, di modo che un atto di una determinata funzione che non venga emanata dall'organo competente è costituzionalmente invalido.

Questo è un elemento fondamentale da tener presente, perché ove si arrivasse ad ammettere una forma di governo con assoluta confusione di poteri, si perderebbe una delle caratteristiche fondamentali dello Stato moderno. Con una forma qualsiasi di confusione del potere legislativo e del potere esecutivo, si cancellerebbe, per lo meno dal punto di vista tecnico, giuridico, costituzionale, la garanzia della libertà moderna. Fermo il principio della divisione dei poteri, vero è tuttavia che nel governo parlamentare il Governo è l'espressione delle Camere. Ciò non significa però

confusione di poteri. Nel governo parlamentare vero e proprio, non degenerato in governo di assemblea, titolare dell'attività di governo, appunto per la divisione dei poteri, è sempre il Governo e non le Camere. Nel governo parlamentare le Camere controllano il governo; il governo deve avere necessariamente la fiducia della Camera, ma il governo è governo e il legislativo è il legislativo; e questa è una esigenza fundamentalissima nella vita dello Stato moderno, né occorre richiamare le esperienze, che hanno avuto conclusioni tragiche, di molte costituzioni che, dopo la guerra del 1914-18, hanno instaurato forme di governo parlamentari in cui il governo era, in definitiva, schiavo e commesso del legislativo.

Di un governo non si può indubbiamente fare a meno ed a questo proposito bisognerà chiarire anche un altro concetto, e cioè che nell'ordinamento dei poteri indubbiamente il potere legislativo ha il primato, perché titolare della funzione legislativa dalla quale dipendono i limiti per tutti gli organi dello Stato; ma questo primato teorico, giuridico, dovuto alla natura della funzione, è tuttavia accompagnato da un primato effettivo, sostanziale dell'esecutivo, perché uno Stato senza un esecutivo stabile ed efficiente, che dia impulso e vita all'intero organismo statale, non può funzionare.

Il problema italiano sorge proprio qui. In generale, si è d'accordo nel preferire la forma di governo parlamentare. Sono ben presenti tuttavia le esigenze fondamentali proprie del governo parlamentare e l'esigenza soprattutto di una forma di governo che assicuri un esecutivo stabile ed efficiente, specie in questo momento in cui si deve compiere lo sforzo della ricostruzione. Data la situazione politica italiana, come si può assicurare in Italia una forma di governo che corrisponda a questo requisito?

Se si vuole evitare la degenerazione del governo parlamentare in governo di assemblea, cioè, in concreto, in governo dei comitati direttivi dei partiti dominanti, non vi sono che due possibilità. Una è quella di procedere alla regolamentazione dei voti di sfiducia e alla fissazione di un periodo minimo di vita al governo che abbia ottenuto l'approvazione delle Camere. Non crede che in Italia, data la pluralità e il profondo contrasto dei partiti, si possa per tal modo efficacemente ovviare alla intrinseca debolezza e precarietà dei governi. Personalmente condivide quindi la sfiducia manifestata dall'onorevole Calamandrei circa gli accorgimenti finora proposti per stabilizzare il governo parlamentare. La disciplina dei voti di sfiducia ha una influenza relativa. La determinazione costituzionale di una certa durata del governo che abbia ottenuto il voto di fiducia della Camera urta contro il fatto rilevato dall'onorevole Calamandrei, che le crisi di governo sono di regola extraparlamentari, perché, data la situazione politica in Italia, i governi sono governi di coalizione e la crisi avviene recisamente per dissoluzione interna della coalizione.

Dato questo, bisogna ricorrere ad un'altra soluzione, che non può esser data che dal contemperamento, da una specie di «contaminazione» del governo presidenziale con il governo parlamentare. Questa contaminazione, però, non dovrebbe avvenire nel senso tentato della Costituzione di Weimar, la quale ha creduto di risolvere il problema attraverso un irrobustimento dei poteri del Capo dello Stato. Il tentativo

tedesco, checché si dica in contrario, ha dato un pessimo risultato. La contaminazione fra il governo presidenziale e il governo parlamentare dovrebbe avvenire nel senso di un potenziamento della figura del Presidente del Consiglio, il quale fosse espressione della volontà della Camera, ma avesse la effettiva possibilità di governare.

La soluzione che egli suggerisce, quindi, è questa: un Capo dello Stato distinto dal Capo del Governo, che sia un elemento di moderazione, imparziale, cioè in possesso delle cosiddette funzioni neutre; ma che abbia, sia pure limitato con ogni avvedutezza, il potere, in determinati momenti, di dissoluzione delle Camere nel caso di gravi difficoltà fra governo e Camere stesse. Quanto al Capo del Governo, non ritiene essenziale, nella forma di governo parlamentare che la sua nomina debba esser fatta dal Capo dello Stato, ma la crede utile in Italia, per la situazione particolare in cui ci troviamo. All'inizio di ogni legislatura le due Camere dovrebbero riunirsi e designare il Presidente del Consiglio su una lista presentata dal Presidente della Repubblica, dopo le normali consultazioni degli esponenti della vita politica. Le consultazioni fatte dal Presidente della Repubblica dovrebbero servire appunto alla formazione della lista dei candidati alla Presidenza del Consiglio. Su questa lista le Camere dovrebbero votare, ed il candidato che ottenesse la maggioranza sarebbe designato Presidente del Consiglio e quindi nominato dal Presidente della Repubblica. (Può darsi che nessuno dei candidati ottenga la maggioranza ed allora – necessità fa legge – bisognerà fare in una seconda votazione utile anche la maggioranza relativa). Il Presidente così designato e successivamente nominato dal Presidente della Repubblica dovrebbe godere la fiducia parlamentare. Si potrebbe tuttavia accettare il principio che, una volta fatta questa designazione, il nuovo Presidente del Consiglio si presumesse assistito dalla fiducia parlamentare e quindi potesse senz'altro durare in carica finché la fiducia parlamentare non gli venisse meno. Per il voto di sfiducia dovrebbe richiedersi che sia presentata al Presidente della Repubblica una mozione di censura, firmata da almeno un terzo dei membri delle Camere, e motivata. Il Capo dello Stato dovrebbe quindi convocare le Camere, e se la mozione di sfiducia venisse approvata dalla maggioranza, il primo firmatario della mozione dovrebbe essere senz'altro considerato come Presidente designato al governo. Se fossero presentati più voti di sfiducia, si dovrebbe considerare come primo designato il primo firmatario della mozione che avesse ottenuta la maggioranza relativa; ma in questo caso il Presidente della Repubblica dovrebbe avere il potere di procedere allo scioglimento delle Camere.

Si riserva di presentare nei suoi lineamenti concreti la proposta accennata, che gli sembra dia affidamento di un governo parlamentare stabile ed efficiente. Conclude affermando che in ogni caso, ove tale inderogabile esigenza non potesse venire soddisfatta, esprimerebbe senz'altro la sua preferenza per una forma di governo presidenziale.

PORZIO dichiara che ha tutte le apprensioni e le preoccupazioni dell'onorevole Calamandrei, come quelle dell'onorevole Tosato.

Credeva che la questione della scelta fra Repubblica parlamentare e Repubblica

presidenziale fosse stata già decisa, quando egli era stato forzatamente assente; ma constata che tutta la discrepanza sta su questo punto: se v'è modo di assicurare un Governo stabile in regime di repubblica parlamentare. Egli crede di aver trovato questo modo che è molto semplice: abolire la proporzionale. Se si considera la proporzionale come intangibile, si fa un discorso a rime obbligate, ma non si riesce ad armonizzare la discussione.

Quando ci sarà un Governo di maggioranza, quando cioè il corpo elettorale sarà chiamato a discutere su un programma di governo e su questo programma si sarà costituita la maggioranza, si avrà la forza, l'autorità ed il prestigio del Capo del Governo e si avrà la stabilità del Governo. Quando invece ci si trova di fronte ad una situazione elettoralistica nella quale si improvvisano i partiti, non si avrà mai una stabilità di governo e le discussioni saranno inutili perché non daranno mai la stabilità. La Francia si tormenta in una crisi da anni, perché ha la proporzionale. L'Italia si è tormentata nel dopoguerra in quelle convulsioni che tutti sanno perché aveva la proporzionale e non è stato mai possibile creare un Governo di maggioranza. Questo è l'inconveniente che l'Assemblea dovrebbe cercare di risolvere ed in questo modo essa darebbe veramente all'Italia una Costituzione stabile, che abbia autorità, forza e potere per impedire la guerra civile. Questo è quello che desiderano tutti i presenti, qui riuniti per il solo desiderio di difendere la Repubblica e di darle stabilità e forza con un governo veramente libero, che mostri che l'Italia è degna della democrazia che ha conquistato.

Ci saranno sempre i cento partiti, ma i cento partiti ad un certo momento deporranno le armi per pronunciarsi su un programma del Governo e, approvandolo o non approvandolo, formeranno la maggioranza.

Un Presidente del Consiglio, che presenta un programma su cui chiama il Paese a pronunciarsi, comincia a creare quello stato della pubblica coscienza che è destinato a formare le due correnti per le quali l'America e l'Inghilterra prosperano ed hanno stabilità di regime.

Quando fu compiuto il primo esperimento della proporzionale, piccole ambizioni di uomini, piccole avidità di potere, erano veramente dei massi che si mettevano nelle ruote. Riconosce di essersi illuso, a quell'epoca, anche lui, ma quando la proporzionale fu adottata, bastò la più piccola questione, per esempio la nomina di un segretario della Camera, perché si potesse dire che il Governo era stato battuto. E fu così che l'Italia ebbe Mussolini.

TARGETTI osserva che l'ordine del giorno Perassi chiama la Sottocommissione a decidere fra le due forme di Repubblica, presidenziale o parlamentare, e gli argomenti in favore di una soluzione o dell'altra sono stati esposti. Ora, non si tratta di entrare nei particolari del tipo di Repubblica parlamentare, perché questo è un argomento a sé, tant'è che nell'ordine del giorno Perassi si accenna a quei provvedimenti che dovranno essere presi per assicurare la stabilità del Governo. Quindi, allo stato attuale si tratta di risolvere il problema posto dall'onorevole Calamandrei: le difficoltà di dare stabilità al Governo di tipo parlamentare sono tali da far preferire l'altro sistema?

Crede che ciascuno debba aver già fatto dentro di sé questo esame, ed i Commissari socialisti, per esempio, per quante difficoltà possa incontrare il problema di dare stabilità al governò della Repubblica di tipo parlamentare, non voteranno mai una Repubblica di forma presidenziale.

Ritiene inutile far perdere del tempo per portare ancora argomenti a dimostrazione di questa tesi, ma desidera dire all'onorevole Porzio che se egli avesse ragione, bisognerebbe che fosse vero che il collegio uninominale sia stato in Italia una grande scuola di civiltà e di educazione politica, mentre egli ha in proposito molti dubbi.

La proporzionale ha molti difetti, anche perché è quasi impossibile trovare sistemi elettorali perfetti. Potrà essere corretta; ma che i difetti debbano far dimenticare che il collegio uninominale fu sempre scuola di incultura politica non gli sembra possibile.

Né crede si possa veramente dire che sussista oggi un pericolo di guerra civile. Ma se vi fossero ragioni storiche o politiche per scatenare una guerra civile, il sistema uninominale non potrebbe certamente superare il loro formarsi.

EINAUDI ha fatto, nella precedente seduta, un confronto tra il sistema presidenziale americano e il sistema parlamentare inglese; ha cercato di dimostrare che il sistema americano si avvia, e più si propone che si avvii, a sistemi simili a quelli del metodo parlamentare e, d'altro canto, il sistema parlamentare non è più quello che era una volta, ma è ispirato sostanzialmente al concetto della scelta da parte dell'elettorato del Capo del Governo, che è il *leader*, seguito dalla maggioranza parlamentare. Poiché si è limitato a questo paragone ed a questa analisi quasi storica dei due sistemi, gli è stato chiesto quali siano le sue conclusioni.

Le sue conclusioni sono semplicemente queste: che, in fondo, ove si accettassero due concetti fondamentali, la distinzione tra l'uno e l'altro metodo consisterebbe esclusivamente nel modo di nomina del Capo dello Stato. Ma le condizioni necessarie affinché la distinzione tra i due regimi si limiti al metodo di nomina del Presidente sono queste: anzitutto, che il Presidente, che è nominato dal popolo, debba nominare il suo Gabinetto, in parte notevole se non in tutto, tra uomini i quali abbiano la fiducia delle due Camere; e in secondo luogo, che ci sia qualcuno – e potrà essere il Capo dello Stato, se c'è divisione tra Capo dello Stato e Capo del Governo, o il Capo del Governo se questa divisione non c'è – il quale abbia il diritto di scioglimento delle Camere. A queste condizioni la differenza si riduce soltanto a questo, che il Presidente sia nominato dal popolo, oppure dalle due Assemblee riunite, oppure dalle due Assemblee riunite insieme con altri corpi.

Ma questa non è una distinzione essenziale.

Le questioni di primo piano sono queste: i membri del Gabinetto devono avere la fiducia delle due Camere? E il Capo dello Stato distinto dal Capo del Governo, o l'unico che ricopre le due funzioni, deve avere il diritto di scioglimento delle due Camere? Personalmente egli risponde in senso affermativo, confermando che, a suo avviso, la differenza nel metodo di nomina del Capo dello Stato, tra sistema presidenziale e parlamentare, non è fondamentale.

Desidera aggiungere che qualunque sistema si adotti, serve poco, se non sussistono altre condizioni, fra le quali l'essenziale non è che le due Camere abbiano maggiore o minore potere nel governo, ma è che le Camere abbiano una vera libertà di discussione, perché un governo libero non è libero perché sia presidenziale o parlamentare; un governo è libero se nelle due Camere e nel paese esiste libertà completa ed assoluta di discussione.

La libertà nasce dalla libertà della discussione e, se c'è libertà di discussione, allora può nascere anche un altro effetto, importantissimo, che si può indicare sotto l'espressione di «adesione della minoranza alla maggioranza». Un qualunque provvedimento legislativo che sia stabilito esclusivamente sulla base di un voto di maggioranza, dà luogo ad un'azione di governo che può darsi ma non è affatto sicuro che incontri successo. Perché questo successo abbia, è necessario che il voto di maggioranza sia stato preceduto da una discussione, non solo nelle due Camere, ma oltre che nelle due Camere, nella stampa e che la stampa goda di una piena ed assoluta libertà di discussione, così che, quando si arriva al voto, la minoranza si trovi in tale condizione da essere costretta ad ubbidire volenterosamente e spontaneamente alla deliberazione presa dalla maggioranza. Se non si arriva a questa condizione di cose, se non si creano organismi tali per cui vi sia di fatto un'ampia, completa discussione e questa completa discussione abbia luogo anche fuori delle due Camere, non si arriverà mai a quello stato di cose per cui la minoranza si persuade che deve consentire a collaborare con la maggioranza. Se a questo punto non si arriva, si avranno sempre discordie civili col mutare della maggioranza e si potrà giungere all'estremo di lotte e guerre civili.

A questo riguardo confessa di essere – come è stato sempre e come ha dichiarato anche alla Consulta, ove ha parlato contro la proporzionale senza curarsi dell'opinione del suo Partito – completamente contrario alla proporzionale e nettamente favorevole al collegio uninominale. Non crede affatto che le elezioni debbano avvenire su programmi di partiti. Questi programmi di partito in tutti i paesi sono pure forme; ma nella realtà, tanto negli Stati Uniti, quanto in Inghilterra, gli elettori votano per questo o per quell'uomo; fanno una scelta, non fra idee, ma fra uomini; una scelta tra due uomini nei quali gli uni elettori hanno fiducia e gli altri no. E questa scelta si fa dagli elettori tra uomini che essi conoscono.

In tutti i Paesi, in cui esiste la proporzionale, si formano nelle Camere dei partiti che ubbidiscono ai capi. Allora la discussione cessa; oppure, se si fa, non ha per effetto quello di convertire qualcuno; è un parlare a vuoto, e già preventivamente si conosce l'esito della votazione. In queste condizioni non esiste parlamento, non esiste discussione, non esiste la condizione fondamentale della libertà politica, che è esclusivamente la libertà di discussione.

Queste sono soltanto alcune delle ragioni, che lo fanno contrario alla proporzionale. Altra ragione fondamentale è questa: che la proporzionale moltiplica i partiti, accanto ai due o tre partiti di massa, onde viene a mancare l'equilibrio necessario ad una vera e propria discussione e non si ha una votazione nella quale coloro i quali si sono lasciati persuadere dalle buone ragioni degli avversari, modifichino il

proprio atteggiamento. La proporzionale moltiplica i partiti, perché non appena si ha la possibilità di ottenere un quoziente in un collegio più o meno grande, si forma un partito per ottenerlo.

Per conseguenza non crede che, anche se si adotti il criterio che il Gabinetto debba avere la fiducia delle due Camere, e che qualcuno debba avere il diritto di scioglimento delle due Camere, il sistema, qualunque sia, possa per sé avere l'effetto di dare quello che si vuole ottenere, ossia un Governo stabile. L'esistenza di un Governo stabile dipende da tanti fattori, tra i quali importantissimo quello della libertà piena e completa della discussione, che vuol dire capacità e possibilità di persuadere gli avversari. E questa possibilità non c'è, quando le elezioni sono dominate da partiti irreggimentati, come quelli che hanno prodotto la Costituente.

FABBRI domanda se, fra gli eventuali espedienti per dare una certa stabilità al Governo, non sia il caso di codificare le modalità del voto di sfiducia. Pensa che sia difficile dare efficacia e conseguenze politiche ai rimedi cui accennavano gli onorevoli Mortati e Bozzi; ma si domanda: se, per esempio, fosse stabilito nella Costituzione che il voto di sfiducia al Governo in carica implichi automaticamente lo scioglimento di quello dei rami del Parlamento che il voto di sfiducia ha dato e l'obbligo da parte del Gabinetto in carica di fare le elezioni in base ad un programma, quali sarebbero le conseguenze riguardo alla stabilità del Governo?

Non vuol dire che sia questo il toccasana: ma qui si cercano dei rimedi di carattere legislativo; mentre il rimedio di una disciplina del voto di sfiducia, che implicasse come conseguenza di fatto la permanenza in carica del Governo che il voto di sfiducia ha avuto, va talmente contro il costume politico italiano, da infrangere ogni disciplina. Se, invece, si stabilisse che il voto di sfiducia dato ad un ramo del Parlamento implica automaticamente lo scioglimento della Camera che lo ha emesso e quindi la consultazione popolare sul programma che il Governo sarebbe invitato ad esporre al Paese, si avrebbe una remora al voto di sfiducia infinitamente maggiore di quanto taluno possa pensare.

AMENDOLA, ascoltando le chiare dissertazioni che qui sono state fatte sui vari tipi di Governo, è andato col ricordo alle lezioni di diritto costituzionale che, nel 1927, ascoltava all'università di Napoli. Il fascismo imperversava e il professore illustrava le caratteristiche dello Stato italiano: lo definiva, sulla base della Costituzione, monarchico-parlamentare e discuteva perché fosse parlamentare e non costituzionale. Discussioni che urtavano contro qualche cosa che era nella coscienza, perché era un tentativo di inserire la realtà concreta della nostra storia in formule che restavano vuote.

Si è parlato del tentativo di dare alla nostra democrazia condizioni di stabilità con norme legislative. È evidente che una democrazia deve riuscire ad avere una sua stabilità, se vuole governare e realizzare il suo programma; ma, non è possibile ricercare questa stabilità in accorgimenti legislativi da inserire nella Costituzione. In realtà, questa instabilità, che è stata caratteristica di regimi democratici nel corso di questo secolo, ha radici nella situazione politica e sociale, non nella Costituzione stessa. Questo è tanto vero, che nessuno Stato, neppure l'Inghilterra dal 1920 al

1940 ha avuto vita politica così rosea come si è mostrato di credere. Per due volte la maggioranza laburista eletta dal popolo, nel corso della legislatura ha dovuto cambiare basi politiche; ed anche nelle maggioranze conservatrici si sono avute modificazioni.

L'instabilità è stata determinata da fatti politici e sociali, legati all'intervento nella vita politica delle grandi forze popolari, che nel secolo scorso erano assenti. L'entrata di queste forze politiche, inquadrata nei partiti socialisti e nei sindacati, ha creato le condizioni delle crisi, caratterizzate dalla resistenza dei ceti interessati ed ostili a rinnovamenti politici e sociali. La crisi del dopoguerra e del fascismo non è nata dalla proporzionale; è nata da questo contrasto tra le esigenze rinnovatrici della società italiana del dopoguerra e l'ostilità che queste esigenze incontravano, per cui gruppi politici, che pur erano formalmente liberali, passavano ad una posizione di reazione e divenivano fiancheggiatori del governo di Mussolini.

Oggi l'Italia attraversa una crisi analoga: è uscita dalla dittatura, in condizioni tragiche; ha il problema del rinnovamento democratico in tutti i campi, il bisogno di riforme profonde nella società, che, solo se attuate, potranno dare basi solide alla democrazia; ma vi è la resistenza interessata dei ceti che appoggiavano ieri il fascismo e che sarebbero colpiti da queste riforme; e c'è il fatto nuovo positivo della formazione dei grandi partiti democratici, che sono condizione di una disciplina democratica. Oggi che il suffragio universale è stato esteso alle donne e con l'ingresso nella vita politica di milioni e milioni di lavoratori, il collegio uninominale con corpo elettorale ristretto è un ricordo nostalgico, che non ha niente a che fare con le esigenze politiche attuali. Oggi la disciplina, la stabilità è data dalla coscienza politica, affidata all'azione dei partiti politici.

Quindi, regime parlamentare il più aperto possibile, perché la situazione è fluida ed è bene che si consentano adeguamenti successivi. Tanto meglio se gli adeguamenti si possono fare senza crisi; ma, se crisi ci devono essere, è meglio siano crisi di adeguamenti successivi, per evitare rotture più profonde. Si vogliono porre delle dighe a queste forze popolari che avanzano?

Quando la maggioranza della Sottocommissione si sia pronunciata per la Repubblica parlamentare, egli seguirà gli sforzi dei colleghi per assicurare la stabilità; ma pensa che la maggiore stabilità possa essere assicurata da un regime parlamentare che permetta l'adeguamento della situazione governativa allo sviluppo della situazione politica del Paese, in modo da evitare quei contrasti tra la situazione politica del Paese e la situazione politica parlamentare governativa, che sono causa delle crisi che pongono in pericolo la struttura dello Stato.

(La seduta, sospesa alle 19.45, è ripresa alle ore 20).

PORZIO propone la chiusura della discussione.

VANONI poiché qualche commissario che, per ragioni di ufficio, non ha potuto intervenire alla seduta, vorrebbe esprimere la sua opinione sugli argomenti in discussione, è costretto ad opporsi alla proposta di chiusura.

PRESIDENTE avverte che vari colleghi hanno già fatto osservare che la discus-

sione di questo argomento è completamente approfondita: un suo approfondimento ulteriore forse non andrebbe incontro al comune desiderio di una certa sollecitudine.

PORZIO fa notare che la chiusura della discussione non impedisce le dichiarazioni di voto, con le quali ciascuno può precisare il proprio pensiero.

MORTATI, *Relatore*, osserva che per apprezzare il valore e il significato della proposta di chiusura bisogna sapere su che cosa si deve votare. Le discussioni fino ad ora svolte hanno riguardato non tanto la scelta tra i due regimi, presidenziale o parlamentare, quanto la specificazione del regime parlamentare. Non è possibile votare puramente e semplicemente per il tipo classico di regime presidenziale o per quello parlamentare, ma occorre precisare i punti caratteristici del sistema costituzionale cui si vuole dar vita, sui quali una ulteriore discussione non sarebbe superflua.

PRESIDENTE crede che occorra giungere ad una prima conclusione, relativa al tipo di governo, rimandando ad ulteriori discussioni la specificazione dei dettagli.

MORTATI, *Relatore*, chiarisce che, a suo avviso, non si tratta di svolgere fin d'ora in tutti i loro particolari le applicazioni del sistema, bensì di individuare due o tre punti caratteristici, che fino a questo momento non risultano formulati in modo tale da poter essere votati senz'altro. Tali quelli indicati dall'onorevole Einaudi: il diritto del Presidente della Repubblica di sciogliere la Camera, e il modo di stabilire l'armonia tra parlamento e governo. Se si dovesse votare puramente e semplicemente sulla scelta del tipo presidenziale o parlamentare, personalmente dovrebbe votare per il tipo parlamentare; ma se poi la Sottocommissione decidesse di escludere il diritto di scioglimento delle Camere, egli dovrebbe dichiararsi contrario al regime parlamentare. Onde la necessità di una presa di posizione generale, nella quale non vengano però ignorate certe precisazioni.

LUSSU è d'avviso che si debba continuare col metodo che è stato deciso di seguire e stabilire anzitutto se si intende adottare il tipo della Repubblica parlamentare. Questo implica naturalmente altri problemi che dovranno essere esaminati successivamente.

LA ROCCA concorda con l'onorevole Lussu.

VANONI, avendo chiesto, in conversazioni amichevoli, all'onorevole Perassi qual è la portata del suo ordine del giorno, crede opportuno precisare: se la portata è semplicemente quella di costituire un piano di lavoro, si è ormai esaurita la discussione generale sui due grandi tipi di organizzazione dello Stato e si può passare oltre, lasciando tuttavia aperta la possibilità di riprendere l'argomento se i risultati dell'ulteriore esame mostrassero che non vi è accordo. Ora, l'intervento del collega Amendola fa ritenere che alcuni commissari, quando parlano di Repubblica parlamentare non intendono la stessa cosa che intende l'onorevole Amendola. Alcuni oratori hanno sottolineato la fondamentale preoccupazione di avere una Repubblica con un governo stabile, mentre l'onorevole Amendola ritiene che il tipo migliore sia quello in cui il governo si adegua alle condizioni del paese. Si tratta di posizioni lontane fra loro, e una votazione in cui si stabilisse che si è d'accordo sulla Repub-

blica parlamentare non risolverebbe questo equivoco. L'esitazione di taluni nella scelta fra i due tipi di Repubblica è fondata sulla esigenza della stabilità del governo: ove dovessero constatare che si andrebbe incontro ad una Repubblica parlamentare in cui non fosse assicurata la stabilità del governo, essi vorrebbero avere la possibilità di passare al tipo della Repubblica presidenziale.

Se quindi l'ordine del giorno Perassi ha la portata soltanto di un ordinamento di lavoro, egli lo accetta; ma se dovesse avere una portata preclusiva, non potrebbe accettarlo.

TARGETTI non crede che la preoccupazione del collega Vanoni abbia ragione di essere, perché l'ordine del giorno Perassi pone esplicitamente la condizione che siano stabilite norme per assicurare la stabilità del governo.

VANONI precisa che occorre chiarire quale importanza abbia, per la scelta del tipo di Repubblica, la discussione sul meccanismo necessario ad assicurare la stabilità del governo e quale sarà la situazione in cui verrà a trovarsi la Sottocommissione se, dopo aver votato l'ordine del giorno Perassi, dovrà constatare che nessuno dei meccanismi proposti soddisfa e non esiste un sistema per assicurare la stabilità del governo nella forma di Repubblica parlamentare.

LA ROCCA rileva che l'onorevole Amendola ha posto la questione in termini nettamente politici: una Costituzione non è una formula giuridica, ma rispecchia una data realtà sociale e politica, e per questo l'Italia non può modellarsi sul tipo americano o su quello inglese che hanno funzionato in altri climi ai quali rispondo.

L'onorevole Amendola vuol creare una Repubblica parlamentare che aderisca alla realtà italiana, perché semplicemente da questa realtà il governo può attingere la forza per durare. È ovvio che il governo parlamentare ha bisogno della fiducia del popolo.

VANONI non può accettare questo modo di impostare il problema.

CONTI crede che l'onorevole Vanoni sospetti una presa di posizione dei colleghi comunisti, e ciò in seguito all'intervento dell'onorevole Amendola. Questi in sostanza ha voluto affermare che il mandato politico non può scindersi dalle preoccupazioni sociali ed economiche e che, se si vorrà risolvere la questione politica, si dovrà risolvere anche il problema sociale ed economico. Ma su questo è da ritenere che tutti siano d'accordo.

Quello che occorre fare adesso è di avvicinarsi a soluzioni concrete. Ci sono dei problemi precisi: come organizzare il governo, la Camera, il potere legislativo? Non crede che sia il caso di riprendere la discussione sulle dottrine di carattere generale, ma che sia invece necessario passare ad un lavoro più concreto.

MANNIRONI aderisce alla proposta dell'onorevole Conti. Ritiene che l'ordine del giorno Perassi richiami alla necessità di soluzioni pratiche; ma pensa che, per arrivare rapidamente a conclusione, quest'ordine del giorno debba essere votato per divisione. Vi si afferma, in sostanza, che si devono scartare le soluzioni presidenziale e direttoriale per una soluzione di Repubblica parlamentare, con accorgimenti e congegni intesi a stabilizzare il Governo. Se si mette in votazione e si approva la

prima parte dell'ordine del giorno, che afferma la soluzione parlamentare, si compie già un passo avanti. La discussione potrebbe poi continuare utilmente sui congegni atti a dare la desiderata stabilità al Governo.

PRESIDENTE crede che la Sottocommissione abbia oramai gli elementi per prendere una prima decisione, perché ciò che orienta nella scelta fra le varie forme di Repubblica è questo: se la Repubblica italiana debba avere un Governo che debba rispondere ad un Parlamento, cioè agli eletti dal popolo, oppure se il Governo – per tutto il periodo che è stabilito dalla Costituzione – debba governare indipendentemente da ogni richiesta di fiducia o da ogni manifestazione di sfiducia. Questo è il concetto fondamentale.

PATRICOLO chiede se si intende porre in votazione anche il suo ordine del giorno, che risponderebbe a queste preoccupazioni di parte dei colleghi.

PRESIDENTE, personalmente, ritiene che nell'ordine del giorno Patricolo si affrontino già alcune questioni che non sono state abbastanza approfondite, onde pensa che occorrerebbe, comunque, limitarsi alla prima affermazione, cioè alla parte in cui parla della adozione della forma di governo parlamentare.

PATRICOLO fa osservare che la questione della divisione dei poteri è pregiudiziale per lo svolgimento ulteriore dei lavori, perché sta alla base dell'ordinamento giuridico.

PRESIDENTE risponde che, votando per il sistema presidenziale – a parte le notizie concrete che l'onorevole Einaudi ha fornito sul processo di evoluzione di questo sistema – evidentemente si viene a decidere sul secondo punto: divisione ed autonomia dei poteri.

MORTATI, *Relatore*, rileva che l'ordine del giorno Perassi e la discussione hanno dimostrato che questa non può esaurirsi nell'accettazione dell'una forma o dell'altra di governo se non subordinatamente a certe condizioni. Accettato questo punto di vista della scelta condizionata, prima di procedere alla chiusura, vorrebbe presentare un suo ordine del giorno in cui queste formulazioni siano meglio precisate; ma, data l'ora tarda propone di rinviare la decisione a domani.

PRESIDENTE deve porre anzitutto ai voti la proposta di chiusura della discussione, riservando la parola all'onorevole Mortati.

(È approvata con 16 voti favorevoli ed 11 contrari).

MORTATI, *Relatore*, osserva che l'esigenza sentita dalla quasi unanimità dei commissari è quella della stabilità del governo. Ora questa stabilità non può essere intesa in modo puramente formale; non può esser data, cioè, dal semplice fatto del permanere di date persone fisiche per un certo periodo di tempo in una data carica; ma è, invece, realizzata quando, attraverso tale permanenza, riesca a svolgersi e ad attuarsi l'indirizzo politico di cui quelle persone fisiche sono portatrici.

L'impostazione che ha dato l'onorevole Calamandrei della sua preferenza per il regime presidenziale pecca in questo senso, che egli considera la stabilità da un punto di vista formale, avulso dagli elementi che danno ad essa una efficienza concreta.

In un regime di separazione di esecutivo e di legislativo, come è nello schema presidenziale, la stabilità di governo, nel senso che s'è detto, si realizza quando vi sia la possibilità di un minimo di coordinazione fra i due poteri, che consenta all'indirizzo politico di concretarsi in modo coerente ed armonico.

Ora questa coordinazione è tanto più difficile a realizzarsi quanto più le forze politiche sono divise, e quanto più labili e fluttuanti siano le coalizioni formatesi fra esse in occasione delle varie elezioni che danno vita agli organi dei due poteri.

L'onorevole Einaudi ha ricordato come negli stessi Stati Uniti d'America sia avvertita l'esigenza di superare lo schema classico della divisione, che si è dimostrata incapace di realizzare l'armonia, in modo sicuro e costante. Pertanto il regime presidenziale, attuato nelle presenti condizioni della vita pubblica italiana, non darebbe vita alla stabilità, che si ha di mira.

È vero che, come ha osservato l'onorevole Calamandrei, nemmeno l'espedito di far durare in carica per due anni il ministero che abbia ottenuto la fiducia delle Camere garantisce dai pericoli del mutamento, prima dello scadere del detto periodo, dello schieramento politico, sulla cui base quella fiducia poggiava. Questo conferma come, al di sopra della distinzione delle forme, si producano disfunzioni analoghe nei due regimi quando vi sia identità di situazioni politiche concrete.

Ora il quesito da porsi è questo: qual è, nella situazione italiana, tra i due sistemi, quello che garantisce la possibilità di una aderenza fra i due poteri più immediata e più continuativa: quella che fa sorgere i poteri medesimi direttamente dal popolo in due momenti diversi, o quella che li fa derivare l'uno dall'altro attraverso il voto di fiducia del Parlamento al governo, ma imponendo, una volta che la scelta sia effettuata, un limite al disvolere della Camera che ha emesso la manifestazione di fiducia verso il governo? Crede che l'avvicinamento di un potere all'altro potrebbe facilitare quella concordia, che, viceversa, sarebbe meno agevolata dalla elezione diretta di ambedue dal corpo elettorale.

Infatti l'accordo che al momento delle elezioni ha portato alla scelta di uno dei candidati alla presidenza della Repubblica può venir meno durante il periodo fissato per la sua permanenza al potere, onde al Presidente verrà meno la base politica nel paese. Ciò sia nel caso che si esiga per la sua elezione una maggioranza qualificata (come avveniva con la Costituzione di Weimar, dove peraltro il Presidente era posto in posizione diversa da quella propria del Capo dello Stato dei regimi presidenziali), sia che ci si contenti della maggioranza semplice, essendo difficile che un solo partito possa raggiungere tale maggioranza sul proprio candidato. A ciò si aggiunga l'eventualità di disarmonia con le Camere elette in diverso periodo di tempo ed indissolubili.

Invece il tentativo di inserire un elemento del regime presidenziale, cioè la fissità di durata per un certo periodo di vita dell'esecutivo, nel congegno proprio del regime parlamentare, caratterizzato dalla derivazione del governo dal parlamento, il tentativo, in altri termini, di spostare l'accordo fra i partiti in una fase di maggiore immediatezza e di maggiore impegno, quale può essere quella del conferimento della fiducia sulla base dell'approvazione di un programma concreto, può fare spe-

rare di dar vita ad una stabilità più sostanziale di quella che non si avrebbe (in analoga situazione politica), con l'instaurazione di un regime presidenziale.

Il congegno proposto offrirebbe inoltre il vantaggio di temperare la rigidità propria del regime presidenziale e di rendere possibile la risoluzione dei conflitti che sorgessero fra i due poteri, attraverso il ricorso alla pronuncia popolare. Un importante contributo alla stabilità il popolo potrebbe offrire quando le sue pronunzie avessero luogo sulla base di voti motivati, quando cioè la fiducia o la sfiducia al governo, il consenso o il dissenso da parte del Parlamento si manifestassero non in base alla votazione di un generico ordine del giorno, ma invece su una mozione di sfiducia motivata che determinasse in modo preciso gli elementi del dissenso. In tal modo chi vota la sfiducia deve giustificarla davanti al popolo assumendone la responsabilità, conferendo al giudizio del popolo chiaro significato di apprezzamento della ragione che ha portato alla sfiducia. Se si introducono nella forma rappresentativa elementi propri della forma diretta, facendo assumere al popolo una funzione di decisione in ordine ai motivi che hanno portato alla crisi, si può sperare di conseguire un maggiore grado di stabilità.

Tenendo conto delle considerazioni esposte, si può ritenere che lo scopo che preoccupa tutti si possa raggiungere più efficacemente col regime parlamentare. Il riferimento ora fatto all'arbitrato popolare offre occasione di richiamare l'attenzione sull'importanza fondamentale che sul funzionamento della Costituzione esercita il regime elettorale. Appunto per questa importanza occorre che lo si consideri come il presupposto del funzionamento di tutto l'ordinamento dei poteri, e se si voglia e si debba tendere verso un intervento del popolo, che non sia diretto alla scelta degli uomini, secondo il concetto ottocentesco, che è irrimediabilmente passato, ma fare di esso l'ago della bilancia, il centro di riequilibrio dei poteri, allora bisognerà che si abitui il popolo a prendere decisioni politiche, ed a questo scopo il regime elettorale proporzionalistico è quello meglio rispondente ad abituare il popolo non solo alla migliore scelta degli uomini (esigenza anch'essa essenziale) ma alla valutazione e scelta dei programmi. Il regime uninominale è il meno idoneo a questo scopo, e, in un Paese come l'Italia che ha bisogno di educazione politica, il sistema uninominale peggiorerebbe l'indisciplina dei partiti e la mobilità, la fluidità delle situazioni politiche, renderebbe più frequenti le crisi parlamentari. Il sistema uninominale potrebbe apparire soddisfacente se si riuscisse a riprodurre la situazione di cento anni addietro, situazione invece superata per il fatto che mentre allora vi erano 500 mila elettori adesso ve ne sono 28 milioni; massa tale di elettori che non può comparire efficacemente sulla scena politica se non è organizzata. L'onorevole Einaudi ha detto che in Inghilterra il sistema uninominale è indirizzato solo alla migliore scelta degli uomini, ma egli forse si è riferito ad una situazione passata in cui c'era effettivamente quella fusione di classi politiche, che ora non esiste più. Anche in America si è incominciata a verificare una maggiore scissione fra le classi ed i partiti assumono una fisionomia sempre più netta e marcata, che dà all'intervento popolare la funzione di scelta dei programmi e non solamente degli uomini.

Concludendo, pensa che, volendo specificare o chiarire meglio i congegni più idonei a raggiungere i fini di stabilità, che presiedono alla scelta della forma di governo, bisognerebbe fermarsi su questi due punti: fissità di durata del governo e possibilità eccezionale conferita al Capo dello Stato di procedere allo scioglimento della Camera nel caso che si verifichi una situazione di irrimediabile e prolungato dissidio fra i poteri. Naturalmente non devono trascurarsi altri elementi, perché sono essenziali al buon funzionamento del regime, come la distinzione di posizione giuridica del Primo Ministro rispetto ai Ministri; ma su questi la discussione può essere rimandata ad un secondo momento.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione e avverte che, dei due ordini del giorno, dell'onorevole Perassi e dell'onorevole Patricolo, deve porre in votazione anzitutto quello Perassi, che è stato presentato per primo.

BULLONI dichiara che i membri della Sottocommissione appartenenti al gruppo della Democrazia Cristiana voteranno a favore dell'ordine del giorno Perassi se ed in quanto la Sottocommissione proponga idonee misure intese a garantire la stabilità di Governo e ad impedire le degenerazioni del parlamentarismo, riservandosi, in caso contrario, di riproporre in seduta plenaria della Commissione e in seno all'Assemblea Costituente la questione circa la forma del Governo.

GRIECO propone la votazione per divisione in modo che la Sottocommissione si pronunci anzitutto sulla prima parte dell'ordine del giorno in cui si afferma l'adozione del sistema parlamentare.

Crede che l'argomentazione dell'onorevole Mortati non condizioni un tipo o l'altro di regime, presidenziale o parlamentare, alle garanzie di stabilità del Governo; può, cioè, esistere così un regime presidenziale come un regime parlamentare, deficiente di stabilità. Comprende l'importanza delle questioni sollevate dall'onorevole Mortati, ma ritiene che esse non debbano essere inevitabilmente legate alla scelta del regime e possano e debbano essere trattate in sede opportuna, quando si discuterà l'argomento del Governo.

VANONI osserva che la proposta dell'onorevole Grieco sottolinea la fondatezza della preoccupazione da lui manifestata. In sostanza, si vuole arrivare ad una presa di posizione ben decisa su una determinata forma di Governo, senza tener conto di tutte le riserve emerse dalla discussione. Quindi, a nome dei suoi colleghi di gruppo, dichiara che essi voteranno contro la proposta di votazione per divisione. Essi accetteranno l'ordine del giorno Perassi solo in quanto costituisca un tutto unico; altrimenti, la discussione fatta non sembra loro sufficiente per prendere una decisione sui due fondamentali tipi di organizzazione dello Stato.

TARGETTI fa notare che il tenore dell'ordine del giorno Perassi non si presta ad una votazione per divisione. Un ordine del giorno si può dividere, quando esso è composto di due parti indipendenti; mentre l'ordine del giorno Perassi è composto di due parti che si integrano.

PERASSI, quale proponente, dichiara che, nel suo pensiero, l'ordine del giorno è un blocco indivisibile. Quindi prega la Commissione di non accogliere la proposta di votazione per divisione.

PRESIDENTE mette ai voti la proposta dell'onorevole Grieco di procedere alla votazione per divisione.

(Non è approvata).

GRIECO si riserva di presentare un ordine del giorno in cui ripeterà quello che ha detto.

PRESIDENTE pone ai voti l'ordine del giorno Perassi.

(È approvato con 22 voti favorevoli e 6 astensioni).

La seduta termina alle 21.15.

Erano presenti: Ambrosini, Amendola, Bocconi, Bordon, Bozzi, Bulloni, Calamandrei, Cappi, Castiglia, Codacci Pisanelli, Conti, De Michele Luigi, Einaudi, Fabbri, Finocchiaro Aprile, Grieco, Lami Starnuti, La Rocca, Lussu, Mannironi, Mortati, Nobile, Patricolo, Perassi, Porzio, Ravagnan, Rossi Paolo, Targetti, Terracini, Tosato, Vanoni, Zuccarini.

In congedo: Fuschini, Piccioni.

Assenti: Leone Giovanni, Maffi, Uberti.