

*L'organizzazione costituzionale dello Stato  
all'Assemblea costituente della Repubblica italiana.  
L'Ordine del Giorno "Perassi"*

---

**Antologia di brani dagli  
Atti dell'Assemblea Costituente (1946/1948)**



*Istituto Regionale di Studi sociali e politici "A. Gasperi" – Bologna*



---

*Bologna, 2013*

Per gli Atti dell'Assemblea Costituente:  
<http://legislature.camera.it/frameset.asp?content=%2Faltre%5Fsezionism%2F304%2F8964%2Fdocumentotesto%2Easp%3F>.

---

*Seconda sottocommissione  
della Commissione per la Costituzione*

*3 settembre 1946:  
inizia la discussione generale  
sull'organizzazione costituzionale dello Stato.*

PRESIDENTE (Umberto Terracini, Gruppo Comunista) avverte che i Relatori, in una loro riunione, hanno riconosciuto l'opportunità che l'onorevole Mortati, Relatore sul tema: «potere legislativo» faccia una premessa sulle questioni della forma del Governo e dei rapporti fra i poteri, come introduzione alla trattazione specifica dei tre poteri.

MORTATI (Costantino, Gruppo Democratico cristiano), *Relatore*, comunica di avere compilata una relazione che sarà distribuita in bozza ai membri della Sottocommissione, e premette che, per procedere ad una scelta, bisogna cominciare col fare alcune classificazioni generalissime così da fissare qualche primo orientamento. Ed un primo orientamento potrebbe prendersi su questo punto: fare una Costituzione in cui al popolo sia affidata una funzione di preposizione alla carica dei titolari degli organi costituzionali elettivi, oppure una Costituzione in cui il popolo abbia il potere di designare anche gli indirizzi politici, e sia quindi organo di espressione di una concreta volontà politica? Questo sembra sia ormai un punto superato: la tendenza delle democrazie moderne è nel senso che il popolo non è più inteso, come nel secolo scorso, come organo di decisione politica. Comunque è questo un primo punto da sottoporre alla discussione, e che, ad avviso del Relatore, si dovrebbe risolvere affermando la necessità di una Costituzione non meramente rappresentativa, ma di una Costituzione in cui il popolo abbia un potere operante.

In sostanza il problema della forma dello Stato è il problema dei rapporti fra potere legislativo e potere esecutivo. Ora, la schematizzazione più generale che si può fare in proposito, conduce ad una bipartizione. Vi sono alcune Costituzioni che fanno derivare direttamente dal popolo sia gli organi esecutivi che gli organi legislativi, e questi organi sono fra loro in «rapporto di separazione», nel senso che l'uno non dipende dall'altro; tutti originano dal popolo, ma con forme e direzioni diverse, di modo che l'uno dall'altro è diviso. Questo regime, attuato negli Stati Uniti d'America, porta ad una separazione di funzioni, nel senso che i titolari dell'esecutivo non possono dipendere, né per la loro origine né per il loro funzionamento dai titolari dell'organo legislativo e viceversa. Sono indipendenti l'uno dall'altro per realizzare il fine che questa forma di governo si propone e cioè che l'un potere impedisca possibilità di abuso da parte dell'altro.

In contrapposto a questo sistema sta il regime parlamentare, che presenta, rispetto al precedente, il vantaggio di stabilire un nesso di omogeneizzazione fra l'un potere e l'altro, di modo che non dovrebbero sorgere possibilità di antitesi, di squilibri, di disarmonie fra i due poteri, nel senso che l'uno è derivante dall'altro. L'azione dello Stato dovrebbe procedere con maggior fusione, senza il pericolo di disarmonie e di contrasti. Queste sono le due forme fondamentali, perché, nella realtà, bisogna differenziare tanti tipi diversi.

Visto che si tratta di concetti generalmente acquisiti, domanda se sia il caso di scendere a dettagli e precisazioni, oppure di iniziare senz'altro la discussione su questi punti, tenendo

---

presente che in questa sede non deve farsi una esposizione di carattere scientifico, ma debbono aversi presenti degli scopi politici che si vogliono raggiungere.

PRESIDENTE (Umberto Terracini) ricorda che, quando si è trattato dei problemi delle autonomie, si è richiesta una esposizione anche degli elementi che possono sembrare i più semplici, esposizione che è apparsa utile. Crede quindi opportuno seguire lo stesso sistema, contenendo l'esposizione nei limiti necessari.

MORTATI, *Relatore*, prosegue rilevando che una scelta di questo genere, fatta in sede politica, implica la conoscenza dei presupposti di carattere giuridico e sociale per cui una forma, in un dato ambiente storico, può apparire preferibile ad un'altra.

Di questi presupposti uno, rispetto alla forma presidenziale, è l'accentramento della funzione esecutiva nel Presidente, il quale deriva la sua origine direttamente dal popolo. Questo importa il pericolo che si accentri in tale organo un complesso di poteri tale che esso possa abusarne. Nel regime nord-americano non esistono controlli alla funzione esplicata dal Presidente: gli organi legislativi si occupano semplicemente della funzione legislativa, e l'attività di controllo sull'esecutivo non esiste, appunto perché si vuole attuare una separazione netta di poteri. Il pericolo di abuso da parte del Presidente importa che il potere dell'esecutivo non sia eccessivamente esteso: si suol dire che un regime di vasto decentramento, o un regime federale, è il presupposto di questo ordinamento di Governo ché, altrimenti, senza questa limitazione derivata dalla struttura decentrata dello Stato, potrebbe dar luogo a gravi inconvenienti.

Una riprova del pericolo di dare allo Stato una tale forma, quando mancano questi presupposti, può trovarsi nella cattiva prova fatta dal Governo presidenziale in Stati che presentavano un assetto accentrato, anziché decentrato.

Un altro inconveniente che può derivare da questo regime è che il potere esecutivo e quello legislativo non siano collegati da nessi che possano armonizzarli. Allora, il potere esecutivo, che deriva da una investitura diversa, segue una politica diversa da quella delle Camere e può verificarsi che il Capo dello Stato, destinato ad imprimere l'indirizzo politico allo Stato, si trovi nell'impossibilità di assolvere a questa sua funzione quando sia in presenza di Camere non omogeneizzate con la tendenza di cui egli è espressione; onde un arresto nel funzionamento dello Stato. Negli Stati Uniti questo pericolo è stato neutralizzato anzitutto dall'esistenza di quella struttura di due partiti che consente quei collegamenti fra i vari organi che non troverebbero altro modo di realizzarsi nelle istituzioni giuridiche. Sono gli istituti politici che suppliscono a questo che potrebbe essere un elemento negativo della struttura giuridica. Un altro mezzo per compenetrare i due poteri è poi l'uso delle Commissioni parlamentari, cui partecipano anche i Ministri che, in America, non hanno veste istituzionale.

Il regime parlamentare presenta, rispetto a quello presidenziale, una maggiore compenetrazione di poteri, compenetrazione che può arrivare, in certe forme, fino alla confusione di poteri. In Inghilterra, il Gabinetto è formato dal partito di maggioranza: in virtù della struttura ben definita dei partiti inglesi, è di fatto il partito di maggioranza che assume il potere e il Capo di tale partito diventa automaticamente Capo del Governo. Naturalmente, questo Capo del Governo, che ha il suo prestigio come dirigente del movimento vittorioso, ha una notevole libertà in ordine alla composizione del Governo, ed ha nel contempo il dominio della Camera, perché, attraverso la sua maggioranza, riesce a far valere la politica di cui è espressione. Vi è quindi compenetrazione fra potere legislativo e potere esecutivo, in modo che la separazione dei poteri viene praticamente meno.

Naturalmente, il funzionamento di questo regime è diverso là dove non sussistono le condizioni che esistono in Inghilterra, specialmente dove si ha una molteplicità di partiti, e dove manca la disciplina in seno a questi partiti. Dove non si hanno chiare designazioni da parte del corpo elettorale, la formazione del Governo è frutto di un complesso di accordi fra le varie

---

correnti che si sono manifestate nelle elezioni e i Governi sono, per lo più, di coalizione e risentono di questa debolezza alla base; donde il danno della instabilità dell'indirizzo politico del Governo e la mutabilità dei Ministeri. Quindi la scelta di un regime o dell'altro è subordinata all'accertamento della esistenza di queste condizioni, che possono farlo funzionare in un modo anziché in un altro.

Vi sono stati dei tentativi per avvicinare queste due forme di Governo, e vi sono avvicinamenti che derivano dal fatto stesso della esistenza di condizioni analoghe.

È stato osservato che il funzionamento del regime parlamentare inglese si avvicina al regime presidenziale perché, in sostanza, l'investitura del potere esecutivo è data dal popolo, direttamente negli Stati Uniti, indirettamente nell'ordinamento inglese, in quanto il Capo del partito che ha ottenuta la maggioranza diventa il Premier. Rimane però sempre la differenza già accennata, nel senso che in Inghilterra avviene quella compenetrazione fra esecutivo e legislativo, che in America si realizza solo quando il partito che ha la maggioranza in sede di elezione del Capo dello Stato è lo stesso partito che ha la maggioranza nelle due Camere.

Ma vi sono dei punti di avvicinamento fra queste due forme contrapposte, anche in via di diritto, istituzionale.

Una forma di Governo che contiene elementi dell'uno e dell'altro è il regime direttoriale attuato in Svizzera. Questo fa, allo stesso modo del regime parlamentare, derivare il Governo dal Parlamento, dalle due Camere, che eleggono il Gabinetto; ma ha un elemento differenziale in quanto il Gabinetto è eletto dal Parlamento per un periodo fisso, irriducibile. Il Parlamento, cioè, è vincolato dal voto attraverso cui si forma il Gabinetto e, per tutto il periodo di durata stabilito dalla costituzione, non vi è possibilità di revocare il Governo.

Occorre ben precisare questo punto differenziale: mentre nel regime presidenziale o direttoriale vi è la certezza di durata, viceversa nel regime parlamentare, in forme varie, possono farsi venir meno gli organi elettivi, sciogliere le Camere e consultare il popolo, per accertarsi della rispondenza degli orientamenti di questi organi con quelli popolari.

Un altro regime che si può chiamare intermedio è quello assembleare, in cui manca il potere di dissoluzione della Camera. Le Camere eleggono, direttamente o indirettamente, il Governo e possono sempre revocarlo in base al principio che il Governo deve riscuotere la fiducia dell'Assemblea, la quale non può essere sciolta prima del periodo fissato. Questa rigidità avvicina il regime assembleare a quello presidenziale, mentre la dipendenza del Gabinetto dalle Camere lo avvicina al regime parlamentare.

Una discussione, ad avviso del Relatore, potrebbe vertere precisamente su questo punto generalissimo: se scegliere un regime presidenziale o un regime parlamentare; e forse, in via ancor più generale: se adottare il sistema della nomina diretta da parte del popolo per un periodo stabile, fisso, senza possibilità di revoca, ciò che dovrebbe garantire una certa stabilità di indirizzo politico, o se invece adottare l'altro sistema, allo scopo di controllare in ogni momento l'aderenza degli indirizzi rappresentati dagli organi sia esecutivi che legislativi a quelli popolari.

Naturalmente, la scelta implica una conoscenza più particolare del modo di funzionare di questi ordinamenti; e la scelta dovrebbe muovere soprattutto da questo quesito: quale è il fine politico che si intende raggiungere? In questo momento, data la situazione italiana, date le esigenze che si sono manifestate attraverso quella che è stata chiamata la crisi dello Stato, che è un fenomeno di carattere generale, ma che ha avuto influenze speciali, quale è l'interesse politico maggiore che può spingere alla scelta dell'uno o dell'altro sistema?

Se dovesse essere il principio della separazione dei poteri, bisognerebbe affidarsi a quelle forme che garantiscano di più la realizzazione di questa finalità; se, invece, dovesse essere l'assicurazione di una stabilità di indirizzo del Governo, che nello stesso tempo non offra gli inconvenienti che offrono i regimi presidenziali — possibilità di disarmonia fra gli organi

---

esecutivi e gli organi legislativi — bisognerebbe orientarsi verso un regime parlamentare. Ma non potrebbe essere un regime parlamentare puro, simile a quello inglese, o a quello francese del 1875, perché mancano in Italia i presupposti necessari per un buon funzionamento di un tal regime (manca la dualità di partiti; manca la disciplina di partito) e il popolo non potrebbe fare designazioni nette che orientassero nella scelta del Governo, né si potrebbe contare sulla stabilità dell'azione di Governo, perché la stabilità sarebbe compromessa dalle possibilità di crisi derivanti dalla fluidità della situazione politica. Basta infatti il ritiro di un gruppo, anche piccolo, dalla coalizione che ha dato vita al Governo, perché questo Governo debba cadere, con le conseguenze dolorose che si sono constatate nell'altro dopoguerra e che hanno portato a quel discredito delle forme democratiche di cui si sono subite le conseguenze. Quindi, se si dovesse adottare un regime di indole parlamentare e si dovesse escludere perciò quella rigidità assoluta che è caratteristica dei regimi presidenziali, bisognerebbe ricorrere ad un sistema misto, ad un sistema, cioè, che avvicinasse le due forme, allo scopo di realizzare l'intento, tenuto conto della situazione italiana.

Personalmente il Relatore pensa che il contemperamento fra le due forme di regime si possa ottenere e ne espone il modo.

Bisogna anzitutto tener presenti tutti gli elementi che debbono entrare in gioco in questa struttura costituzionale. Fra questi elementi dovrebbe essere anzitutto un Capo dello Stato; si dovrebbe, cioè, rinunciare a quelle forme di Governo che prescindono dall'esistenza di un Capo dello Stato, che a suo avviso è essenziale per gli scopi che esporrà. Quindi: un Capo dello Stato; poi un Governo; Camere — e si vedrà se dovranno essere una o due — e il popolo. Naturalmente bisogna ricondursi al principio democratico, il quale vuole che il popolo sia la fonte di tutti i poteri, non solo, ma anche il mezzo di riequilibrio nel caso di dissidio tra questi poteri.

La Camera elettiva, o le Camere elettive, dovrebbero esprimere l'indirizzo politico che emerge dalle elezioni. Naturalmente, *in quanto manchino le possibilità, i requisiti, i presupposti di fatto perché questo indirizzo politico si manifesti in modo esplicito* — poiché, in altri termini, non è possibile fare come si fa in Inghilterra, dove la designazione del Governo emana direttamente o implicitamente dalle stesse elezioni — bisognerà pensare che questa valutazione della situazione politica quale emerge dalle elezioni e dai riflessi nelle assemblee legislative, sia fatta dal Capo dello Stato. Cioè il Capo dello Stato deve valutare quella che è la situazione politica in relazione alle elezioni e deve designare per la composizione del Governo la persona che si suppone più adatta ad esprimere questo indirizzo o gli indirizzi dominanti nei gruppi espressi dalle elezioni popolari.

La designazione da parte del Capo dello Stato, in virtù del principio proprio del regime parlamentare per cui il Governo deve riscuotere la fiducia delle Camere, deve essere in un certo modo controllata e approvata dalle Camere; cioè le Camere non si devono limitare a prendere atto della costituzione di questo Governo, o meglio della designazione di questo Capo del Governo, ma devono discutere, appena il Governo si presenti ad esse, l'indirizzo politico di cui il Governo stesso è l'espressione e che deve rendere esplicito attraverso l'enunciazione di un programma preciso; e devono esprimere un voto di fiducia. Quindi dovrebbe sancirsi espressamente nella Costituzione che il Governo può effettivamente rimanere in carica ed esercitare le sue funzioni in quanto abbia un espresso voto di fiducia sulla base del suo programma politico, che sia motivato dal consenso dato a questo programma.

I dettagli circa il modo della designazione; se debba avvenire solo nei riguardi del Capo del Governo o anche dei Ministri; se il Governo, per ottenere la fiducia debba presentarsi alle Camere solamente nella veste del Presidente o anche in concorso coi singoli Ministri, potranno essere esaminati in un secondo momento. Per una esposizione in termini generali bastano gli elementi accennati.

---

L'innovazione rispetto al regime parlamentare dovrebbe consistere nel prescrivere che il voto di fiducia esplicito, motivato sulla base di un programma concreto, debba vincolare la Camera a mantenere in vita il Governo per un certo periodo di tempo, che il Relatore propone in due anni, ma che potrebbe variare in base ad altre considerazioni. Si avrebbe così una specie di regime direttoriale, quale si ha in Svizzera, ove il periodo coincide con quello di vita dell'Assemblea nazionale. Questo elemento che si assume dal regime direttoriale, corrisponderebbe all'esigenza preminente dei regimi democratici moderni di dare forza, stabilità e autorità al potere esecutivo, perché la instabilità dei Governi è il danno peggiore che possano lamentare i vari paesi, in quanto ne deriva l'impossibilità di seguire una linea logica, di svolgere un programma coerente che risponda alle esigenze del Paese; e quindi il discredito della democrazia.

Naturalmente, v'è da porsi questo quesito: che cosa avviene se in questo periodo di due anni — o quale potrà essere determinato — si verificano delle disarmonie fra Camere e Governo? Ma perché questo regime possa riuscire proficuo, bisogna superare la mentalità parlamentaristica. È un regime che si formerà col costume, e in ogni caso dovrà intervenire il popolo come giudice del dissidio. Ma quando il dissidio si riveli tale da non poter essere in nessun altro modo eliminato, bisogna contare anche su questo fattore psicologico, cioè su un superamento della mentalità parlamentaristica che pone il Governo alla mercé della Camera; si deve far penetrare nell'animo, nel pensiero, nel costume dei parlamentari la concezione che il Governo deve avere una sua autonomia; deve godere la fiducia della Camera, ma, una volta concessa questa fiducia sulla base di un consenso motivato, la Camera deve dare al Governo la necessaria autonomia, affinché esso possa adempiere la funzione che gli è propria.

Amesso che si realizzi questo presupposto, bisogna pur attenuare l'eccessiva rigidità del regime direttoriale; e la presenza del Capo dello Stato, che viceversa in Svizzera non esiste, potrebbe precisamente dare la possibilità di questo temperamento. Si dovrebbe accordare al Capo dello Stato la possibilità di intervenire in qualche modo per sanare il dissidio che può verificarsi tra questi organi.

Quali possono essere le cause del dissidio? Può essere anzitutto l'inadempimento, o meglio, per andare all'ipotesi più semplice, le manchevolezze nell'azione di governo delle persone designate: può il Capo di un Governo sforzarsi di attuare il programma, essere fedele a questo programma, ma non avere la capacità politica necessaria per realizzarlo. Può, insomma, aversi crisi di uomini. Ma può verificarsi invece una ipotesi più complessa, cioè che il dissidio politico sorga dal fatto che il programma già approvato non goda più il consenso di quella maggioranza che si era raccolta intorno ad esso: ipotesi facile a verificarsi, quando si pensi che nel caso di un Gabinetto di coalizione basta il ritiro di uno dei gruppi che lo appoggiano perché la maggioranza venga meno. Poi vi può essere una terza ipotesi: cioè che l'armonia tra le Camere e il Governo sussista, ma si tratti di approvare misure di carattere eccezionale che non sono state oggetto di valutazione politica. Infine, per un mutamento verificatosi nello spirito pubblico in seguito ad avvenimenti eccezionali può venir meno la concordanza fra Corpo elettorale ed organi elettivi.

Queste sarebbero le ipotesi-tipo la cui valutazione dovrebbe spettare al Capo dello Stato. L'impegno di rispettare la vita del Governo per un periodo determinato dalla Costituzione dovrebbe far sì che il dissenso su misure particolari non portasse necessariamente al ritiro del Governo o alle dimissioni dei Ministri proponenti; ma dovrebbe esservi un potere discrezionale del Capo dello Stato. Un giudizio sfavorevole su singole misure non dovrebbe produrre la crisi; non dovrebbe consentirsi alle Camere di revocare la fiducia in qualsiasi momento e su qualsiasi punto, come, ad esempio, col rifiuto del bilancio, col rigetto di una determinata misura legislativa, ecc.; insomma, la Camera non dovrebbe avere il potere di esigere il ritiro del Governo quando si manifestassero dissensi su particolari, ed unico organo idoneo a valutare la possibilità di una modificazione o di una riduzione del periodo fissato dalla Costituzione per la vita del

---

Governo, dovrebbe essere il Capo dello Stato, con potere discrezionale.

Il Capo dello Stato, quando constatasse che il contrasto fra Assemblea e Governo è sistematico, tale cioè da escludere la possibilità di una conciliazione, dovrebbe esigere — e questo è un punto fondamentale in un simile sistema di ordinamento dei poteri — un voto esplicito delle Camere circa le ragioni del dissenso; e quando vi fosse un voto motivato di dissenso della Camera dalla politica del Governo, egli dovrebbe valutare la convenienza di revocare il Ministero, oppure di procedere allo scioglimento della Camera.

Affidando indiscriminatamente al Capo dello Stato il potere di regolare i conflitti tra Camera e Governo si correrebbe però il rischio di dar vita a degenerazioni in senso presidenziale; il Capo dello Stato, cioè, potrebbe indursi ad esercitare un potere personale: pericolo da evitare, presso di noi, per ragioni presenti a tutti.

I poteri del Capo dello Stato sono appunto perciò strettamente legati alla procedura della sua nomina. Quella plebiscitaria gli darebbe un prestigio assai forte di fronte alle Camere; d'altra parte deferire la nomina del Capo dello Stato alla Camera o alle Camere riunite non pare opportuno, in quanto scemerebbe l'autorità del Capo dello Stato, che deve essere l'arbitro dei conflitti fra Governo e Camera. Anche il temperamento di stabilire una durata in carica del Capo dello Stato più prolungata di quella della Camera non eliminerebbe gli inconvenienti e non assicurerebbe la necessaria indipendenza del Capo dello Stato nei confronti del Parlamento. Perciò il Relatore propone di fare eleggere il Capo dello Stato da gruppi sociali che siano particolarmente interessati al mantenimento di quell'equilibrio di cui il Capo dello Stato è in certo modo il tutore, in virtù della sua funzione moderatrice e, come si dice in Francia, neutra, che lo pone al disopra dei partiti.

Queste forze sociali in uno Stato che debba essere organico, che debba, cioè, riconoscere giuridicamente i gruppi sociali e farli intervenire nel funzionamento degli organi dello Stato, sono i partiti, i gruppi territoriali e i gruppi economici, di professione, di categoria. In una struttura statale così organizzata, si potrebbero fare intervenire gli organi più rappresentativi dei gruppi sociali in un collegio speciale nel quale dovrebbero essere rappresentati anche gli enti territoriali e soprattutto le regioni, e questo collegio dovrebbe eleggere il Capo dello Stato.

(...)

Per passare alla parte relativa al potere legislativo visto nel momento del funzionamento, sono da esaminare vari punti e innanzitutto a chi spetti la iniziativa. Vi sono, in proposito varie tendenze: una tendenza che si potrebbe chiamare demagogica, la quale vorrebbe escludere la iniziativa del potere esecutivo in generale, mentre, se si vuole creare un regime che dia al potere esecutivo il giusto posto che gli spetta, bisogna pensare che la libera iniziativa parlamentare non deve escludere quella governativa, perché il Governo, se è responsabile, deve avere una pienezza di mezzi, uno dei quali è la iniziativa. Viceversa si può pensare ai limiti della iniziativa parlamentare ed uno di questi, che la esperienza del funzionamento dell'iniziativa parlamentare ha dimostrato particolarmente utile, è in materia di spese. Si è invertita storicamente la posizione dei due poteri rispetto al passato. Mentre prima i Deputati influivano nel senso di limitare le spese, anzi la loro funzione storicamente era quella di intervenire, su richiesta del Capo dello Stato, per stabilire l'entità delle contribuzioni e limitarla, adesso nei regimi parlamentari è il Governo che deve limitare la tendenza eccessiva di iniziativa in materia finanziaria da parte dei Deputati. Perciò si è pensato a limitare in qualche modo l'esercizio di questo potere di iniziativa da parte di organi non responsabili, i quali, non avendo nelle mani il funzionamento dell'assetto finanziario, sono portati a eccedere nelle spese senza pensare al modo come farvi fronte. Si è pensato, cioè, di limitare la iniziativa parlamentare alla determinazione delle entrate sufficienti a coprire le spese e precisamente ad inquadrare questa posizione reciproca dei due poteri.



---

(...)

Conclude rilevando che è inutile affannarsi a creare congegni tecnici per ottenere una maggiore stabilità di Governo, se prima non si tengono presenti gli elementi politico-sociali che sono necessari per dare a questa stabilità una effettiva realizzazione. Tutti questi congegni saranno validi se si creerà un assetto sociale approssimativamente stabile, e se si terranno presenti gli interessi sociali che sono il presupposto necessario perché questi congegni funzionino a dovere. I risultati a cui nel frattempo sono giunte le altre Sottocommissioni potranno dare, in sede di studio, qualche orientamento per rendere omogenea questa società politica e creare quei presupposti.

Quando si dice che l'ordinamento anglosassone funziona bene per costume politico, si accenna solo ad una parte della realtà, perché il costume politico si forma sulla base di una omogeneità di struttura. È da questa stabilità dell'assetto sociale che deriva la stabilità dell'organismo giuridico e costituzionale. Il costume politico non è una causa, ma un effetto. Quindi le forze politiche italiane dovranno cercare di realizzare questa finalità, senza di che qualunque congegno renderebbe vano il funzionamento pacifico degli ordinamenti democratici.

---

*Seconda sottocommissione  
della Commissione per la Costituzione*

*4 settembre 1946:  
prosegue la discussione generale  
sull'organizzazione costituzionale dello Stato.*

Il PRESIDENTE (...) ritiene che sarebbe opportuno affrontare intanto il tema pregiudiziale del tipo del sistema presidenziale, o parlamentare, o misto del genere di quello prospettato ieri dall'onorevole Mortati.

(...)

PERASSI (Tomaso, Gruppo Repubblicano), dopo la discussione abbozzata ieri, crede che converrebbe cominciare con lo stabilire se scegliere o scartare il tipo di governo presidenziale; ed allo scopo di precisare i punti di vista ed affrettare i lavori, propone la seguente decisione:

*«La Seconda Sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, ritenuto che né il tipo del governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo».*

EINAUDI (Luigi, Gruppo Liberale) desidera fare alcuni rilievi sulla contrapposizione che si è voluta fare del sistema presidenziale a quello parlamentare.

Nella sua relazione l'onorevole Mortati si è riferito, soprattutto e molto approssimativamente, a precedenti di costituzioni, le quali hanno avuto una lunga durata e delle quali, per conseguenza, si conoscono il funzionamento e gli effetti e quindi si può dare un giudizio ponderato. La maggior parte dei suoi riferimenti sono stati fatti al sistema presidenziale degli Stati Uniti ed a quello parlamentare della Gran Bretagna. Non sono i soli che si potrebbero fare per il problema della scelta fra il sistema presidenziale e quello parlamentare, perché anche in Italia abbiamo uno statuto che è durato quasi un secolo e che ha dato luogo ad esperienze molto interessanti.

Non è dalla lettera di una Costituzione che occorre ricavare gli elementi più fecondi: la lettera è stata scritta in altri tempi, quando i bisogni erano diversi: più interessante è vedere quale uso si è fatto di quel sistema creato tanti anni fa.

Lo Statuto albertino aveva presentato nelle sue varie applicazioni successive qualche nota abbastanza interessante. Esso, per esempio, supponeva che il senatore fosse di nomina regia, mentre la realtà è stata del tutto diversa. Il re, infatti, non nominava alcun senatore, ma questi erano nominati in secondo o terzo grado, indirettamente dagli elettori, perché questi eleggevano la Camera, che aveva finito per designare il Gabinetto, e questo il Capo del Governo, il quale nominava di fatto i senatori. Così nello Statuto niente si diceva, salvo per la precedenza nel tempo dei progetti tributari a favore della Camera, intorno alle prerogative di una Camera rispetto all'altra; ma lo Statuto fu profondamente modificato circa i diritti del Senato quando, avendo il Senato emesso un voto di sfiducia al gabinetto di Agostino Depretis, questi si alzò e

---

pronunciò cinque semplici parole: «Il Senato non fa crisi». Da allora il Senato non ha avuto più l'autorità di determinare crisi di governo. Ancora: quello che era in realtà il Governo cosiddetto costituzionale, nominato dal re, finì per trasformarsi, prima del 1922, in un Governo parlamentare, il quale aveva la fiducia della Camera dei Deputati e non occorre che avesse la fiducia del Senato.

Quello che importa sostanzialmente, dunque, nell'esaminare le costituzioni che possono fornire esempi, non è la loro lettera, ma la loro vita. Qui si può osservare che i due sistemi, presidenziale e parlamentare, nella loro vita effettiva, si sono andati avvicinando l'uno all'altro e stanno avvicinandosi ancor più, cosicché noi assistiamo già e assisteremo sempre più quasi al fenomeno di obliterazione della distinzione tra l'un sistema e l'altro.

È evidente che il sistema presidenziale presenta dei difetti grandissimi: può dar luogo ad abusi da parte del presidente, il quale ha una grande autorità. A tale proposito è stato detto che questi abusi hanno negli Stati Uniti d'America scarsa importanza inquantochè, esiste il federalismo. Ma si deve aggiungere che coloro che negli Stati Uniti si occupano di questo argomento non mettono in evidenza una connessione diretta tra il sistema federativo e la riduzione della possibilità di abusi da parte del presidente. Negli Stati Uniti, presidente nazionale e governatori statali possono abusare, ciascuno nel proprio campo, senza freni reciproci. E, del resto, negli Stati del Centro e del Sud America, che hanno pure un ordinamento federativo, il sistema presidenziale dà luogo a dittature che si succedono l'una all'altra nonostante il federalismo.

Se negli Stati Uniti il sistema presidenziale non ha dato luogo a quegli abusi che si possono temere fondatamente in altri Paesi, ciò deriva da altre circostanze e soprattutto dall'esistenza di un potere giudiziario indipendente, il quale in fondo trova la sua forza anche qui in due o tre parole inserite nella costituzione, per cui il Congresso può fare soltanto delle leggi per l'applicazione della costituzione. Su queste poche parole si è eretto tutto il sistema giudiziario, il quale si contrappone ed agisce come freno tanto per il Congresso quanto per il Presidente. Ma anche questo potere giudiziario si è creato per virtù di uomini, soprattutto per virtù di un grande giurista che ha presieduto per trent'anni la Corte degli Stati Uniti — il giudice Marshall — che ha impresso per un secolo la sua personalità preminente su l'interpretazione della legge costituzionale. Se alle origini del sistema del potere giudiziario nord-americano ci fosse stato un altro uomo, che avesse interpretato diversamente i rapporti fra i poteri, forse anche questo controllo costituzionale non ci sarebbe stato. In sostanza, non la Corte Suprema, ma tutto l'ordine giudiziario esercita sulle leggi il controllo costituzionale, che finisce per essere imperniato sull'idea che i nove giudici della Corte Suprema si fanno non di quello che è scritto nella costituzione, ma di quello che, a loro avviso, dove intendersi scritto, secondo l'interpretazione che essi ne danno. È il criterio della giusta legge, il criterio della legge comune — della *common law* — che si è introdotto attraverso i giudici.

Non si può nemmeno dire che il freno agli abusi del regime presidenziale negli Stati Uniti derivi dalla forza dei partiti, perché non si deve credere che in realtà i due partiti tradizionali, repubblicano e democratico, siano delle forze che esercitino quell'influenza che taluno suppone. Sono le persone che vengono presentate agli elettori: sono stati Roosevelt e i suoi avversari, domani saranno Truman, Mac Arthur, o il Senatore Taft; e la battaglia elettorale si combatte sulle persone dei candidati alla presidenza o, nelle singole circoscrizioni, alla carica di deputati o senatori. E poi nella formazione della legge non intervengono soltanto i partiti, ma intervengono molte altre organizzazioni sezionali che non hanno niente a che fare con i due grandi partiti fondamentali: intervengono le organizzazioni di interessi, le organizzazioni regionali e molte volte accade che le leggi più importanti siano votate non da un partito contro l'altro, ma da un gruppo di maggioranza formato da appartenenti ad ambedue i partiti, contro altri

---

raggruppamenti pure di ambedue i partiti. Per esempio, il trattato recentemente concluso tra gli Stati Uniti e l'Inghilterra per il prestito di 4.400.000.000 di dollari è stato votato da una maggioranza composta da democratici e da repubblicani contro una minoranza composta pure da democratici e repubblicani. Vi sono state, cioè, persone che hanno «tradito» i loro partiti; fatto abbastanza normale, soprattutto nei casi che eccitano le passioni interne. Non si può nemmeno dire che il sistema dei partiti abbia influenza nell'impedire o accrescere le possibilità di abusi da parte del Governo presidenziale, perché il presidente non è veramente sicuro del suo partito se non nel primo anno della sua vita presidenziale, quando avviene la distribuzione delle spoglie. Nel primo anno di nomina, il presidente dispone di una grandissima parte dei posti governativi (non di tutti, perché i maggiori, i più importanti, quelli del servizio civile, sono stati da leggi particolari sottratti all'arbitrio presidenziale) e di cariche che servono a tacitare la massa degli elettori: per esempio, attraverso il Postmaster, il Ministro delle Poste, dispone di una grande massa di posti e finché non li ha tutti distribuiti tiene a freno il proprio partito: ma dopo, compiuta la distribuzione delle spoglie, i membri del partito possono cominciare a ribellarglisi e spesso gli si ribellano. Infatti accade sovente che molte votazioni fondamentali non avvengono secondo la linea distintiva dei partiti, ma secondo altri criteri che sono economici o sociali, ma soprattutto di interesse regionale: basta ricordare il caso dei tre o quattro senatori degli Stati produttori di argento, i quali riescono ad ottenere permanentemente la votazione di leggi in favore dell'argento. Proprio ieri negli Stati Uniti è stato aumentato il prezzo dell'argento da 75 a 90 cents per oncia, per influenza di questi senatori; e non è possibile liberarsi da questa influenza, perché, altrimenti, costoro creerebbero ostruzionismi in altri campi.

Il sistema presidenziale eccita negli Stati Uniti critiche continue, di cui la più importante è stata rilevata dal relatore Mortati, ed è che non esiste in esso una comunicazione tra potere esecutivo e potere legislativo. È vero che i segretari di Stato possono presentarsi dinanzi ai comitati, ma questa loro presentazione si rileva quasi sempre poco efficace, inquantochè tradizionalmente i comitati sono moltissimi. Tra le due Camere del Congresso vi sono più di cento comitati, i quali si occupano dei diversi gruppi di leggi e sono indipendenti gli uni dagli altri. Per tradizione secolare questi comitati sono importantissimi, inquantochè in essi si insediano gli anziani, ossia vi si fa carriera: un rappresentante senatore comincia da zero e, via via, procede in uno o due comitati, fino a diventarne presidente di diritto per anzianità: altra consuetudine dalla quale non si riesce a liberarsi. Diventando presidenti per anzianità, essi dispongono della legislazione e fanno sì che i disegni di legge «raccomandati» dall'amministrazione (il Governo non presenta direttamente i disegni di legge, ma li fa raccomandare dai propri amici, che sono distribuiti nei diversi comitati) siano più o meno presto discussi ed approvati. Se il presidente fa ostruzionismo alla discussione ed alla approvazione di un disegno di legge in un comitato, quel disegno di legge non va avanti. Può darsi che, per anzianità, i presidenti dei singoli comitati appartengano a partiti diversi da quello al quale appartiene il capo dello Stato, ed allora la legislazione risulta di una lentezza straordinaria; ed è molto facile per il potere legislativo mettere pastoie all'opera del potere esecutivo. Né si sa mai se un disegno di legge presentato dal potere esecutivo possa essere approvato, a causa della gelosia tra potere legislativo e potere esecutivo e della varia composizione dei cento e più comitati, in cui si dividono i due rami del Congresso, ognuno dei quali, attraverso il presidente, determina la data alla quale si devono esaminare i disegni di legge, la durata della discussione, e se debbano essere o no discussi.

Un altro elemento che rende difficile la collaborazione tra potere esecutivo e potere legislativo nel sistema presidenziale americano — se si vuole costruire un sistema presidenziale, bisogna evidentemente tener conto di questo difetto — è quello della diversa durata delle Camere e del potere presidenziale. Quando è eletto il nuovo Presidente, si elegge una parte delle Camere, e

---

quindi può darsi che il nuovo Presidente non abbia neppure la maggioranza nelle due Camere. Questo poi si verifica più frequentemente nel secondo biennio, perché è più facile allora che, per l'oscillare del pendolo elettorale, il corpo elettorale nomini senatori contrari alla politica del Presidente, il quale nel secondo biennio della durata del suo potere si trova spesso dinanzi ad una fronda, che nelle due Camere legislative rende impossibile la legislazione. Infatti, una conclusione alla quale sono arrivati tutti coloro che si sono occupati di questo argomento negli Stati Uniti è che il potere presidenziale in quel Paese funziona bene soltanto in tempo di guerra; ma all'infuori di quel periodo subisce non di rado, anche con Presidenti di grande autorità, una dopo l'altra delle sconfitte sui punti essenziali della sua politica, per il continuo dissidio fra potere esecutivo e potere legislativo. In tempo di guerra funziona, solo perché le due Camere abdicano ai propri poteri, conferendo i pieni poteri al Presidente.

Quindi, non solo sono frequenti le proposte, ma c'è un avviamento alla modificazione del sistema presidenziale negli Stati Uniti, ed uno dei passi più importanti in questo senso è stato compiuto dal Segretario di Stato, Ministro degli esteri, Cordell Hull, durante la guerra. Egli si è posto questo quesito: «cosa accadrà quando il Congresso sarà chiamato ad approvare il trattato di pace? Avremo la ripetizione dell'esperienza di Wilson?». Wilson si trovò alla fine della prima guerra mondiale senza pieni poteri, contro una minoranza irriducibile del Senato, dove, per approvare il trattato, occorreva una maggioranza di due terzi; onde quella minoranza rese impossibile l'approvazione del Covenant per la Società delle Nazioni e del trattato di pace tra le Nazioni alleate ed i Paesi vinti. Cordell Hull pensò che era necessario creare un organo di collegamento tra l'amministrazione ed il Senato: non solo è andato ripetutamente dinanzi al Senato, che è l'organo decisivo per i trattati internazionali, ad esporre e difendere la sua politica di intervento degli affari mondiali, la sua politica anti-isolazionista, ma ha creato un comitato, che durante la guerra era composto di membri di ambo i partiti, il quale approvava preventivamente le sue idee, che erano poi quelle della costituzione e dell'organizzazione delle Nazioni Unite e di un trattato di pace unitario, così da assicurarsi il consenso preventivo da parte del Senato. Questo è il primo organo di collegamento, che è stato istituito senza bisogno di una modificazione costituzionale, perché è compatibile con la costituzione esistente, e che si pensa di perfezionare e rendere permanente.

Molti accennano all'idea, pur rimanendo il gabinetto un complesso di segretari di Stato di nomina puramente presidenziale, di allargare questo gabinetto ad un numero equipollente di rappresentanti delle grandi commissioni parlamentari. Invece di avere quel numero strabocchevole di commissioni, che sono padrone della legislazione (di cui ha parlato prima) se ne dovrebbe, cioè, avere un numero più ridotto. Poiché i segretari di Stato sono nove, si dovrebbero avere nove commissioni per il Congresso e nove per la Camera dei rappresentanti, che potrebbero costituire commissioni miste; ed i relativi presidenti farebbero parte del gabinetto: nominati dal presidente, ma sostanzialmente di emanazione parlamentare. Così il Parlamento potrebbe conoscere in precedenza ciò che il Governo vuol fare. Oggi, data la separazione dei poteri (questo è l'inconveniente gravissimo del sistema presidenziale), il gabinetto preordina i disegni di legge, ma le due Camere non ne fanno niente, perché non hanno propri rappresentanti nel Governo, e quindi non possono preventivamente darne un proprio giudizio. I disegni di legge arrivano per interposte persone, i cosiddetti amici del Presidente, alle due Camere i cui comitati hanno verso di essi un atteggiamento di sospetto, perché sono disegni provenienti dal potere esecutivo, su cui le due Camere non hanno alcuna influenza e con cui non hanno nessun collegamento. Se, invece, nel gabinetto, accanto ai ministri segretari di Stato, che governano le singole amministrazioni, ci fossero altri nove segretari di Stato rappresentanti delle due Camere, questi interverrebbero nella formulazione dei disegni di legge, che arriverebbero alle due Camere sotto l'aureola dell'accettazione da parte dei delegati di queste.

---

Si osserva, dunque, negli Stati Uniti la necessità di un avvicinamento del sistema presidenziale al sistema parlamentare, la necessità di far sì che il Parlamento abbia voce nella formazione dei disegni di legge preventivamente alla loro presentazione ai due rami del Congresso. Tutti sono d'accordo nel ritenere che, se questo non si fa, il sistema presidenziale, anche quando una forte personalità è a capo del Governo, può agire soltanto in circostanze straordinarie, quando il nemico batte alle porte. Fuori di questi casi eccezionali anche un uomo forte, che si trovi a capo del potere esecutivo, anche un Presidente che emani indubbiamente dal popolo, si trova nell'impossibilità di sormontare, salvo nel primo anno dopo la sua elezione, l'opposizione gelosa del Congresso. Onde una specie di stasi, di impossibilità di funzionamento. Questa è l'opinione — pare — prevalente in quei paesi, della quale già si comincia a tener conto di fatto e per la quale si vogliono cercare dei rimedi.

Il sistema presidenziale americano, dunque, ha funzionato nei momenti di emergenza del paese, e nei momenti in cui a capo del Governo si trovavano personalità molto eminenti. Ma questo negli Stati Uniti avviene molto raramente: la norma è quella di presidenti ordinari, i quali vanno benissimo per i tempi di pace, ma vanno incontro all'inconveniente che non possono esercitare una influenza sulla legislazione e si trovano bloccati dall'eterno contrasto col potere legislativo.

D'altro canto, non si può dire che il sistema parlamentare, così come oggi tende ad evolversi, sia così differente dal sistema presidenziale, come si può immaginare. L'esperienza ricordata dal relatore onorevole Mortati mette in luce la evoluzione che si è andata verificando nel sistema parlamentare, perché sempre di più nei paesi d'origine del sistema parlamentare, quello che acquista importanza prevalente, al di sopra del Gabinetto, al di sopra della Camera dei comuni — non parliamo della Camera dei Lords, che ha una funzione prevalentemente ritardatrice — è il primo ministro. Questa figura del primo ministro nelle leggi non era neppure conosciuta di nome trent'anni fa; era uno qualunque dei membri della Camera dei Comuni, il quale, quando si doveva presentare alla sbarra della Camera dei Lords per sentire il discorso della corona, era confuso insieme con tutti gli altri membri della Camera dei comuni, e non era nemmeno il più alto nelle precedenze tra i membri del Gabinetto. Allora il Lord presidente del Consiglio, che oggi non è niente, aveva, invece, teoricamente, dignità molto maggiore di quella del Primo Ministro. Adesso, da una trentina di anni, questa figura è almeno ricordata nelle leggi. Ma la realtà è che il vero capo della legislazione è il Primo Ministro, che non è di fatto scelto dalla Camera dei comuni, la quale non lo designa neppure. La forma può essere quella della designazione della Camera, ma è pura forma; la realtà è del tutto diversa, ed è quella stessa che si verifica negli Stati Uniti. Nello stesso modo come negli Stati Uniti, ogni quattro anni, la popolazione nel suo complesso nomina il Presidente, che è il capo ispiratore del potere esecutivo, e che tende anche ad essere — e lo è nei momenti supremi — l'ispiratore della legislazione, in Inghilterra è il popolo che designa il Primo Ministro, è il popolo che lo elegge. Non è il partito laburista che abbia designato Attlee; non è il partito conservatore che abbia designato Churchill: è il popolo che ha indicato, nelle elezioni, Churchill e Attlee, come capi dei partiti mandati al potere. Le masse dei due partiti hanno seguito questi due capi. La legge è quella che è (e in Inghilterra non c'è nemmeno la legge); il costume è quello che è; ma quello che di fatto esiste è che nessun partito oserebbe ribellarsi a colui che è designato dal corpo elettorale come capopartito: questi è il vero padrone del partito, è il vero padrone della distribuzione dei posti.

In Inghilterra il numero dei posti ministeriali è enorme: tra ministri ed altri personaggi variamente denominati, si hanno settanta o ottanta membri del governo, i quali hanno minore o maggiore importanza secondo l'importanza che dà ad essi il Primo Ministro. È il Primo Ministro che li sceglie e stabilisce quali sono quelli con cui si deve consultare di volta in volta, secondo le deliberazioni che intende prendere.

---

Il vero capo, colui che veramente forma il Governo e lo ispira, è il Primo Ministro. I Ministri e i Sottosegretari sono uomini di fiducia del Primo Ministro: perciò si dà il caso, che in Italia non si può dare, che un Governo di coalizione funzioni, in quanto i membri di esso non sono designati dai vari partiti; i membri di un Gabinetto di coalizione sono uomini di fiducia del Primo Ministro, che hanno accettato di diventare membri di un Governo di coalizione in quanto nominati da lui, e sanno che la loro vita ministeriale dipende dal Primo Ministro e non dal proprio partito. È questa convinzione che fa sì che i Governi di coalizione — che si hanno però soltanto in tempo di guerra — possano durare. E anche i partiti non possono esercitare una influenza molto grande sul Capo del Governo, perché non sono i partiti che dominano il Gabinetto, ma è il Capo del Governo il quale ha avuto la fiducia dal corpo elettorale ed è sicuro di esser seguito, mentre invece, se avesse la fiducia dei deputati, potrebbe anche ad un certo momento vederla venir meno.

Il sistema parlamentare inglese funziona in quanto è congegnato in quella maniera, in quanto cioè la figura dominante è quella del Primo Ministro, il quale può anche — ove creda che si siano verificate delle ribellioni nel suo partito, o che la coalizione non possa più funzionare — presentare al Sovrano la proposta di scioglimento. Questa facoltà di scioglimento, che esiste in Inghilterra, non esiste invece negli Stati Uniti; circostanza che vi è considerata come uno dei difetti più gravi del sistema presidenziale; onde le proposte si moltiplicano allo scopo di dare al Presidente della Confederazione la facoltà di scioglimento.

Naturalmente per il caso di uso della facoltà di scioglimento delle due Camere, coloro i quali avanzano questa proposta, la fanno coincidere con l'altra: che lo scioglimento del Congresso implichi anche nuove elezioni presidenziali, cosicché gli elettori manifestino contemporaneamente la propria opinione sul dissidio che si è manifestato tra il presidente e le due Camere. Si reputa da molti negli Stati Uniti che il sistema presidenziale, se potrà superare i pericoli che lo minacciano e che, oltre a quelli internazionali, possono essere anche interni a causa della complicazione sempre crescente della vita sociale e politica del paese, non potrà comunque funzionare se non con questo correttivo. Il quale avvicinerrebbe il sistema presidenziale a quello parlamentare, mentre il sistema parlamentare tende a sua volta ad evolversi in senso opposto.

Termina dicendo che ha, creduto bene di fare queste osservazioni per evitare che, discutendosi della scelta tra il sistema presidenziale e quello parlamentare, si configurino questi due sistemi come qualche cosa di rigido, come nettamente differenziati l'uno dall'altro. È opportuno tener conto dell'evoluzione che si è verificata nell'uno e nell'altro sistema, per la quale il primo tende già — e molti affermano che deve tendere ancora di più — ad avvicinarsi al secondo, con una comunicazione tra le due Camere e il potere esecutivo, con la presenza nel Gabinetto di membri eletti dai due rami del Congresso, col diritto da parte del Presidente di promuovere nuove elezioni dei due rami del Congresso e sue proprie contemporaneamente; e d'altra parte, il secondo tende ad avvicinarsi al primo col dare una figura preminente nel governo del Paese al primo Ministro; il quale è in realtà il vero padrone della legislazione. Teoricamente in Inghilterra, ai singoli membri della Camera spetta sempre il diritto di presentare disegni di legge; ma è un diritto puramente astratto, perché in realtà nessun disegno di legge ha probabilità di essere approvato se non è presentato dal Governo, non solo per le materie finanziarie (e questo è un principio indiscusso, perché il disordine delle finanze sarebbe la conseguenza logica del diritto di iniziativa dei membri delle due Camere in questa materia), ma di fatto anche nelle altre materie. Per ogni legislatura inglese si potrà trovare forse un deputato che sia riuscito a fare approvare un suo disegno di legge; e quel deputato diventa famoso, perché è riuscito in una cosa difficilissima, in quanto il tempo concesso per la discussione dei disegni di legge presentati dai singoli membri della Camera è minimo, cosicché

---

praticamente la loro approvazione, salvo casi rarissimi, è impossibile.

AMBROSINI (Gaspere, Gruppo Democratico Cristiano) ritiene essere ormai opinione generale che fra le varie forme di governo che vengono oggi in esame, la più adatta al nostro paese sia quella parlamentare.

Il regime presidenziale non si confà alla nostra tradizione ed alle esigenze della nostra vita politica. Il principio della separazione dei poteri con la conseguente non diretta ed efficiente comunicazione e collaborazione fra potere legislativo ed esecutivo — che si ha, quantunque non spinto alle estreme conseguenze, in tale regime — causerebbe da noi inconvenienti maggiori di quelli che a volte si lamentano negli Stati Uniti, giacché le necessità attuali della vita del Paese richiedono più che mai una collaborazione attiva fra i due poteri, in modo che le esigenze segnalate dall'esecutivo e le proposte relative di leggi da esso avanzate siano subito prese in esame dagli organi legislativi. Il che è molto più facile col funzionamento proprio del regime parlamentare.

Occupandosi dell'evoluzione del sistema statunitense l'onorevole Einaudi ha parlato della tendenza che si va manifestando affinché siano immessi nel gabinetto i rappresentanti di nove commissioni parlamentari, ed ha inoltre accennato alla richiesta da taluno avanzata che si dia al presidente la facoltà di scioglimento della Camera dei rappresentanti.

Ma questi non sono che sintomi dell'affermazione di nuove esigenze costituzionali, che non può sapersi se e quando verranno concretamente soddisfatte. Comunque può osservarsi che, se effettivamente si arrivasse all'adozione delle suaccennate misure, non potrebbe allora più parlarsi di regime presidenziale, perché questo ne risulterebbe così profondamente trasformato da perdere una delle sue caratteristiche principali, che va riguardata anche sotto l'aspetto dei poteri del presidente e della composizione del ministero.

L'elezione del presidente statunitense si basa sulla competizione di due partiti. L'eletto è il rappresentante del partito di maggioranza, ed assume l'esercizio di tutto il potere esecutivo, oltre che una indiretta interferenza nel legislativo col diritto di veto, sia pur di efficacia limitata, alle leggi votate dal Congresso. Ma l'esecutivo lo ha tutto nelle sue mani non solo come titolare, ma anche come capo effettivo. Negli Stati Uniti non c'è un primo ministro.

I segretari di Stato, cioè i ministri sono nominati liberamente dal presidente, all'infuori delle Camere. Occorre l'assenso del Senato. Ma dopo di ciò non si ha alcuna ingerenza degli organi legislativi. I ministri debbono seguire ed applicare le direttive del Presidente e sono responsabili soltanto di fronte a lui, e non di fronte alle Camere, le quali non possono quindi costringerli a dimettersi con la votazione di mozioni di sfiducia.

Un simile congegno, che è caratteristico del regime presidenziale, non sarebbe tollerato nel nostro paese, perché il Parlamento non rinuncerebbe mai al diritto di sindacato politico sul Governo.

Passando al regime direttoriale rileva che deve considerarsi anch'esso non adottabile, nemmeno parzialmente, giacché in tale regime il Governo non ha un carattere preminentemente politico, nel senso che non ha una propria personalità autonoma di fronte all'Assemblea; il che non corrisponde alla nostra tradizione ed alle nostre esigenze che postulano la necessità di un Governo forte, che sia responsabile del suo operato, ma che abbia il diritto di iniziativa e, finché resta in carica, la piena padronanza della condotta dell'esecutivo; attribuzioni indispensabili in un grande Stato, e specie nella complicata e difficile situazione odierna del nostro Paese.

Non resta quindi che adottare il regime parlamentare. L'onorevole Einaudi ha prospettato incisivamente l'evoluzione che negli ultimi tempi ha subito questo regime in Inghilterra, con la designazione del Premier fatta sostanzialmente dal corpo elettorale nelle elezioni generali, e con l'assunzione da parte del Premier di una somma di poteri tali, che possono indurre a ritenere che il regime parlamentare quasi si avvicini in questo punto a quello presidenziale. L'osservazione è



---

interessante e giusta. Per quanto ci riguarda c'è da domandarsi se questo tipo speciale di regime parlamentare sarebbe applicabile in Italia. Purtroppo non se ne ha la possibilità, almeno nella situazione attuale.

Il sistema inglese presuppone l'esistenza di due grandi partiti, uno di maggioranza e l'altro di minoranza, che si alternano al potere; cosicché è agevole e naturale che al momento stesso in cui si conosce il risultato delle elezioni generali si sappia chi sarà nominato Primo Ministro, ed è agevole e naturale che questi scelga i ministri suoi collaboratori nel seno del suo partito, quello di maggioranza, e conseguentemente si venga ad avere un Gabinetto unitario, omogeneo.

Ora ciò non è possibile in Italia e in altri Paesi, per la semplice ragione che, esistendo molti partiti, nessuno dei quali ha la maggioranza assoluta, non si può dire al momento in cui si conoscono i risultati delle elezioni quale partito e più precisamente quale uomo politico assumerà la direzione del Governo; né tanto meno si può arrivare alla costituzione di un gabinetto unitario ed omogeneo.

La formazione del Governo è più difficile ed è il risultato di una serie spesso necessariamente non breve di consultazioni e di intese. Da questo travaglio non può nascere infine che un Governo di coalizione.

Ciò presenta molti inconvenienti, ma è il risultato fatale della situazione politica.

In tale stato di cose, sembra che non sia possibile altro che ricorrere al regime parlamentare del tipo più adatto alla situazione suddetta, e col mantenimento di alcuni istituti collaudati dall'esperienza, ed anzitutto di quello della stabilità del Capo dello Stato.

Bisogna evitare che si affacci in qualsiasi modo la prassi costituzionale della Terza Repubblica francese, che diminuiva il prestigio ed i poteri del presidente col sistema di costringerlo a dimettersi, quando non fosse più gradito alla maggioranza, prima ancora della scadenza del periodo di tempo previsto dalla costituzione.

Non potendosi ottenere la stabilità del Capo del Governo, occorre, per il buon funzionamento del potere esecutivo, che sia mantenuta la stabilità del Capo dello Stato, salvo soltanto nel caso eccezionalissimo in cui egli sia posto in stato di accusa per delitto o per violazione della Costituzione.

Bisogna inoltre evitare che il Capo dello Stato venga ridotto ad una figura puramente rappresentativa.

Nel regime parlamentare, il potere esecutivo spetta a due organi: il Capo dello Stato ed il Governo. L'iniziativa, la condotta del Governo e la conseguente responsabilità, sono in concreto del primo Ministro e degli altri ministri; ma questi, e specie il primo Ministro, debbono mantenersi in continuo contatto col Capo dello Stato per arrivare ad una proficua collaborazione.

Il Capo dello Stato non va estraniato dalla condotta del Governo; in altri termini, non va ridotto ad un puro organo di rappresentanza e di registrazione. Né è a temere che possano derivare danni dall'attribuzione di adeguati poteri al Capo dello Stato, specie quando si tenga presente che egli deriva la sua funzione dalle elezioni, qualunque sia il sistema che sarà per essere scelto.

Riguardo al Governo, deve considerarsi interessante la proposta dell'onorevole Mortati di adozione di un sistema con cui si cercherebbe di assicurare in via di massima la permanenza al potere, cioè la stabilità del Governo, per due anni. Tutto sta nel vedere se il sistema può riuscire applicabile ed efficiente non solo nei riguardi dei contrasti fra Parlamento e Governo, ma anche in caso di contrasti o di divergenze di vedute che insorgano nel seno del Governo. In questo secondo caso, che non è da escludere, dato il carattere di coalizione che avrà il Governo, il funzionamento del proposto sistema appare molto difficile. L'argomento merita la più attenta considerazione e verrà ripreso quando si passerà a trattare in modo specifico del Governo.

Per le considerazioni esposte, ritiene che il regime che naturalmente viene in considerazione sia quello parlamentare, con i temperamenti e gli accorgimenti che le condizioni del paese possano consigliare specialmente per garantire una maggiore stabilità al Governo ed evitare la degenerazione del sistema nel parlamentarismo.

---

*Seconda sottocommissione  
della Commissione per la Costituzione*

*5 settembre 1946:  
prosegue la discussione generale  
sull'organizzazione costituzionale dello Stato.*

LA ROCCA (Vincenzo, Gruppo Comunista) 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 principî 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 principî 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 (Aldo, Unione Democratica Nazionale) 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 regimi 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 artificiosamente 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 artificiose. Ritene 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 artificiali 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 (Emilio, Gruppo Autonomista) 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 sorto attuabili da un Governo di coalizione, in seno al quale non possono esser sopite le diversità ideologiche, mentre, nell'ipotesi di un Governo 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 la *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 stabilità 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. Egualmente 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 (Gennaro, Unione Nazionale) 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 coinvolgere 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 (Piero, Gruppo Autonomista) 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 sfiducia: 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 (Egidio, Gruppo Democratico Cristiano) 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 inquadrata 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 fatti 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 precisamente 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 dalla 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 (Giovanni, Unione Democratica Nazionale) 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 elettorale 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 (Ferdinando, Partito Socialista Italiano) 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 governo 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 irregimentati, come quelli che hanno prodotto la Costituente.

FABBRI (Gustavo, Gruppo Misto) 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, quale 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 (Giorgio, Gruppo Comunista) 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.

(...)

Il 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.

(...)

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 repubblica 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 rispondono.

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 (Giovanni, Gruppo Repubblicano) 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 (Salvatore, Gruppo Democratico Cristiano) aderisce alla proposta dell'onorevole Conti. Ritene 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.

Il 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.

(---)

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.

(---)

**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 sperare 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.

Il PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione e avverte che (...) deve porre in votazione anzitutto (l'ordine del giorno) Perassi (...).

---

BULLONI (Pietro, Gruppo Democratico Cristiano) 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 (Ruggero, Gruppo Comunista) 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.

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

*(Non è approvata).*

*(...)*

Il PRESIDENTE pone ai voti l'ordine del giorno Perassi.

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