

C. A. BIGGINI

Regime Parlamentare e Costituzioni
del dopo-guerra

Estratto dall'*Archivio di Studi Corporativi*, Anno III, Fasc. 3

PISA: TIPOGRAFIA EDITRICE PACINI MARIOTTI 1932 - X

Regime Parlamentare e Costituzioni

del dopo-guerra

I

Come si può riscontrare per altri fondamentali problemi del diritto pubblico moderno, così anche per quello relativo ai caratteri e agli aspetti giuridici del vecchio e del nuovo parlamentarismo la dottrina non è pacifica: mentre da una parte si ritiene che il regime parlamentare contenuto nelle costituzioni del dopo guerra rappresenti un perfezionamento razionale di questo sistema, dall'altra lo si considera, invece, un'alterazione o addirittura una deformazione.

Ora noi crediamo che queste conclusioni diverse ed opposte debbano essere, come cercheremo di esaminare, sia pure brevemente, in queste pagine, più ampiamente e profondamente valutate ed integrate da altre considerazioni: difatti se gl'istituti in se e per se del regime parlamentare contenuti nelle costituzioni del dopo-guerra possono rappresentare, se confrontati con gli istituti del regime parlamentare classico, una reale trasformazione di esso, e non, quindi, un perfezionamento razionale, è anche vero che tra vecchio e nuovo parlamentarismo, se si considerano non gl'istituti in se e per se ma i principi fondamentali del regime parlamentare, c'è uno svolgimento logico e che il nuovo rappresenta la conclusione inevitabile di questi principi.

E diciamo svolgimento logico e non perfezionamento razionale, poichè il passaggio dal vecchio al nuovo regime parlamen-

tare, se obbiettivamente considerato, è uno svolgimento logico di principi fondamentalmente errati e non può, quindi, essere per noi un perfezionamento razionale di questi principi e tanto meno dei vecchi istituti del regime parlamentare.

II.

Mentre il MIRKINE - GUETZEVITCH (Vedi *Revue du Droit Public.*, fasc. I, 1928 e *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris, 1931) ha sostenuto che le nuove forme del parlamentarismo che si riscontrano nelle costituzioni repubblicane del dopo-guerra non devono considerarsi come alterazioni del regime parlamentare, ma al contrario come il suo perfezionamento razionale, invece GASPARE AMBROSINI in un suo recente ed acuto studio *sul carattere delle costituzioni repubblicane del dopo-guerra* (negli *Studi di diritto pubblico* in onore di O. RANELLETTI, Padova, 1930) osserva che se è vero che le nuove costituzioni sono state foggiate sulla base di istituti propri del regime parlamentare e principalmente di quello per cui il Governo deve godere la fiducia del Parlamento, è altrettanto vero che esse hanno adottato altri istituti, che non solo non sono propri del regime parlamentare, ma che importano pure un'alterazione o addirittura una trasformazione di esso. E ciò appare chiaramente se si confronta il regime parlamentare classico con quello adottato da diverse delle nuove costituzioni repubblicane.

Il regime parlamentare presuppone l'esistenza del Capo dello Stato che esercita i suoi poteri per mezzo del Governo, ed, invece, tale presupposto manca nelle costituzioni dei vari paesi del Reich tedesco, le quali non si occupano dell'istituto « Capo dello Stato », ma solo del « Governo », il quale è costituito dall'assemblea popolare e può da questa essere in qualsiasi momento costretto a dimettersi per mezzo del voto di sfiducia.

Altro principio fondamentale del regime parlamentare è la stabilità dell'ufficio del Capo dello Stato, mentre diverse costitu-

zioni repubblicane del dopo-guerra hanno inficiato questo principio consacrando il sistema della responsabilità e della concreta revocabilità del Capo dello Stato: hanno, così, superata in diritto la stessa prassi costituzionale francese, qualificata, tuttavia, anticostituzionale, delle dimissioni forzate del Capo dello Stato. Viene, in tal modo, ad affermarsi il principio della responsabilità politica del Capo dello Stato: principio che nel regime parlamentare è basilare per quanto riguarda il Governo, ma che è escluso per quanto riguarda il Capo dello Stato. Si dirà, tuttavia, che il congegno è simile a quello proprio del sistema parlamentare classico, in cui i conflitti tra potere legislativo ed esecutivo sono risolti dal popolo con le elezioni generali? Nel regime parlamentare classico, risponde l'AMBROSINI, l'ultima parola spetta, è vero, al corpo elettorale, ma non può mai venire in questione la stabilità del Capo dello Stato, ossia nel regime parlamentare classico uno degli organi fondamentali del congegno costituzionale, il Capo dello Stato, è intangibile.

Così pure per quanto riguarda i rapporti tra Capo dello Stato e Governo. Nel regime parlamentare il Capo dello Stato è titolare del potere esecutivo che esercita per mezzo del Gabinetto e il Ministero o Gabinetto o Governo ha una propria individualità diversa da quella del Capo dello Stato, cosicchè deve dirsi che il potere esecutivo spetta concretamente a due organi — Capo dello Stato e Governo — che devono necessariamente procedere d'accordo. Se tale accordo viene meno il Capo dello Stato può licenziare il Gabinetto e sciogliere la Camera se questa sostiene il Gabinetto: ma d'altra parte se il corpo elettorale elegge una maggioranza che sostiene il programma e gli uomini del Gabinetto dimesso, la volontà costituzionale del Capo dello Stato deve uniformarsi a quella degli esponenti della maggioranza. In ogni caso, però, bene osserva l'AMBROSINI, l'operato del potere esecutivo deve essere il prodotto di due volontà, che, per una necessità costituzionale, sono tenute a cooperare e ad armonizzarsi, cioè la volontà del Capo dello Stato e quella del Governo.

Ma la caratteristica precipua dei rapporti tra Capo dello Stato e Governo in regime parlamentare consiste in ciò: che il Governo ha una propria individualità diversa da quella del Capo

dello Stato, ma non ha propri poteri autonomi che possa esercitare di sua sola esclusiva autorità. Ossia i poteri del Governo non sono altro che l'esplicazione dei poteri del Capo dello Stato e il Governo deve sempre richiedere la cooperazione e l'approvazione del Capo dello Stato.

Non tutte, invece, le costituzioni del dopo-guerra mantengono questi principî, poichè non solo riconoscono la individualità del Governo, ma anche gli assegnano dei poteri propri: e questa innovazione spezzerebbe od attenuerebbe, secondo l'AMBROSINI, l'unità concettuale che il regime parlamentare aveva creato tra Capo dello Stato e Gabinetto per l'esercizio del potere esecutivo e diminuirebbe anche formalmente la figura e i poteri del Capo dello Stato. In tal senso la costituzione della Cecoslovacchia del 29 Febbraio 1920, pf. 64 secondo comma e la costituzione federale dell'Austria del 1.° Ottobre 1920, art. 69: in senso analogo la costituzione della Finlandia del 17 Luglio 1919, art. 44.

Ma anche un altro canone fondamentale del regime parlamentare, scrive l'AMBROSINI, quello per cui la nomina dei Ministri o formazione del Ministero è sempre fatta dal Capo dello Stato, manca in alcune costituzioni del dopo-guerra. Nel regime parlamentare il Capo dello Stato non può scegliere liberamente i Ministri poichè deve tener conto della necessità che essi godano la fiducia del Parlamento, ma la nomina è fatta da lui e può essere da lui caducata, dimettendo il Ministero in carica e nominandone un altro con l'incarico di sciogliere la Camera e procedere alle nuove elezioni: invece questa caratteristica manca nelle costituzioni — per es. quella bavarese art. 58 e prussiana art. 45 — in cui non esiste l'istituto del Capo dello Stato e si prevede soltanto l'istituto del Ministero derivante dal voto della dieta, e nelle costituzioni — per es. quella estone art. 50 e quella austriaca art. 55 e 70 — in cui, pur esistendo il Capo dello Stato, si attribuisce non a lui ma all'assemblea popolare il potere di formare il Governo. E in tale sistema viene così ad essere eliminato un altro elemento caratteristico del regime parlamentare: cioè che i Ministri sono responsabili solo di fronte all'assemblea e non di fronte al Capo dello Stato.

Ma che ci si trovi di fronte, osserva l'AMBROSINI, ad un congegno diverso da quello del regime parlamentare non è solo per l'organo che procede all'elezione del Ministero, ma anche per il modo con cui avviene la scelta dei Ministri e la composizione del Governo. Il regime parlamentare presuppone l'esistenza di due grandi partiti e trova la sua espressione concreta nel Gabinetto unitario ed omogeneo: invece nella repubblica austriaca e in altre repubbliche del dopo-guerra la lotta politica si svolge tra parecchi partiti, che, in base al sistema della rappresentanza proporzionale, conquistano nell'assemblea legislativa una propria rappresentanza, e il Ministero che ne deriva non ha affatto quel carattere di unitarietà e di omogeneità che è proprio del regime parlamentare e non ha neppure quella libertà di azione, che il Governo in tale regime in certo grado possiede.

In tutto questo sistema così il potere esecutivo perde di forza e diventa assolutamente subordinato al legislativo non solo per quanto riguarda la sua esistenza, ma anche per quanto si riferisce alla sua azione quotidiana, mentre tutto ciò non si verificherebbe, secondo l'AMBROSINI, nel regime parlamentare sia per l'influenza che esercita il Capo dello Stato in posizione indipendente dal Parlamento, sia per la libertà che il Gabinetto conserva.

III

Se noi passiamo ad esaminare la nuova costituzione spagnuola promulgata il 9 dicembre 1931, e non esaminata dall'AMBROSINI nello studio soprari ricordato, il quale è anteriore, vediamo che anch'essa accetta il regime parlamentare non in quella forma di equilibrio proprio del tipo classico ma in questa nuova forma.

Anche in questa recente costituzione la subordinazione del potere esecutivo al potere legislativo è evidente e i lievi correttivi escogitati per limitare il principio dell'assoluta preponderanza parlamentare non alterano in sostanza i caratteri di questo nuovo parlamentarismo.

Il Capo dello Stato è eletto dal Parlamento, ma nella elezione interviene pure il corpo elettorale: difatti, per l'art. 68, il Presidente della Repubblica sarà eletto congiuntamente dalle Cortes e da un numero di compromissari eguale a quello dei deputati, e i compromissari saranno eletti con suffragio universale, eguale, diretto e segreto. Perciò già nella elezione del Capo dello Stato, anche se da una parte non si è voluto lasciare arbitro il Parlamento, e se dall'altra non si è voluto prescindere da esso dando al Capo dello Stato, come in Germania, un'origine esclusivamente popolare, si è accolto in sostanza, con un sistema misto tra quello nord-americano, francese e tedesco, il principio fondamentale del nuovo parlamentarismo.

Quel principio che vediamo poi subito applicato alla stessa figura del Capo dello Stato, il quale risulta limitato, per intervento diretto delle Cortes, in alcuni suoi importantissimi ed essenziali poteri. Per l'art. 81 il Capo dello Stato potrà sciogliere le Cortes soltanto due volte durante il suo mandato (il quale — art. 71 — dura sei anni), osservando sempre le condizioni di motivare il decreto di scioglimento e di accompagnarlo con la convocazione delle nuove elezioni entro sessanta giorni. Però, nel caso di secondo scioglimento, primo compito delle nuove Cortes sarà quello di giudicare circa la necessità o meno di quell'atto, ossia di sindacare l'operato del Capo dello Stato, e il voto sfavorevole della maggioranza assoluta delle Cortes importa la destituzione del Presidente della Repubblica. Ma, per l'art. 82, il Capo dello Stato può essere destituito prima che spiri il termine del suo mandato e la iniziativa della destituzione può essere presa su proposta di tre quinti dei membri componenti le Cortes. Inoltre il veto del Presidente della Repubblica alle leggi votate dalle Cortes ha un carattere puramente sospensivo, ossia è una mera richiesta alle Cortes di un nuovo esame, che lascia intatta la potestà legislativa di queste, e se le leggi sono dichiarate urgenti egli non può esercitare tale diritto. Infine, per l'art. 77, non può firmare alcuna dichiarazione di guerra se non nelle condizioni prescritte dal patto della Società delle Nazioni e soltanto dopo che siano state esaurite le misure difensive non aventi carattere

bellico e i procedimenti giudiziari o di conciliazione o di arbitrato.

Ma la più caratteristica manifestazione del nuovo parlamentarismo è quella consacrata nell'art. 75, secondo il quale il Capo dello Stato nomina e dimette liberamente il Presidente del Governo, e, su proposta di questo, i Ministri, e dovrà dimetterli necessariamente nel caso che le Corti neghino ad essi in modo esplicito la fiducia.

Ed a questo nuovo sistema s'ispira non solo l'organizzazione data al potere legislativo, che, per l'art. 51, risiede nel popolo, che lo esercita per mezzo delle Cortes, composte di rappresentanti — art. 52 — eletti per suffragio universale, eguale, diretto e segreto, ma anche la stessa composizione del potere legislativo a base unicamerale e l'adozione di alcuni istituti di democrazia diretta, quali il referendum e l'iniziativa popolare, ammessi dall'art. 59, secondo il quale il popolo può decidere direttamente con referendum le leggi votate dalle Cortes o presentare ad esse delle proposte di legge, purchè ciò venga richiesto, tanto nell'uno che nell'altro caso, da almeno il 15% degli elettori.

Questo breve esame degli istituti del regime parlamentare contenuti nella costituzione spagnuola, e sui quali fra poco ritorneremo, ci fa chiaramente scorgere come essa s'inquadri in quello spirito e in quella tecnica propria a tutte le costituzioni repubblicane uscite dalle rivoluzioni del dopo-guerra, e come, anzi, in alcuni istituti — per es. limitazione del potere esecutivo e dello stesso Capo dello Stato da parte del potere legislativo più rigorosa che in altre costituzioni e adozione del sistema unicamerale — rappresenti un ulteriore svolgimento dei principî del nuovo parlamentarismo.

IV.

Noi, però, crediamo, anche ammesso, come dimostra l'AMBROSINI, che le costituzioni del dopo-guerra non debbano considerarsi come il perfezionamento razionale del regime parla-

mentare, che non si possa affermare, soltanto sulla base di un confronto tra istituti propri del regime parlamentare classico e istituti contenuti in diverse delle nuove costituzioni, di trovarci di fronte ad una trasformazione, ossia ad uno spirito e ad un meccanismo che non corrispondono affatto al vecchio regime parlamentare.

Difatti se noi consideriamo non tanto la forma quanto l'essenza degli istituti attinenti al regime parlamentare adottato dalle costituzioni repubblicane del dopo-guerra, così, per esempio, la responsabilità politica e la concreta revocabilità del Capo dello Stato, o i rapporti tra Capo dello Stato e Governo, ove l'operato del potere esecutivo, essendosi assegnati propri poteri al Governo, non è più il prodotto di due volontà cooperanti, o, infine, la procedura di formazione del Ministero, in virtù della quale i Ministri sono responsabili solo di fronte all'assemblea e non di fronte al Capo dello Stato, riscontriamo che questi nuovi istituti, rappresentino o no un perfezionamento del regime parlamentare, sono la conclusione logica ed inevitabile di questo sistema, dato che le costituzioni del dopo-guerra, implicitamente riaffermando i principi fondamentali del parlamentarismo, ne hanno accolta la sua vera natura, ossia la formazione della volontà dello Stato dover essere opera di un organo collegiale eletto dal popolo in base al suffragio universale ed eguale per tutti secondo il principio della maggioranza.

Sono i principi fondamentali del parlamentarismo che hanno spinto le costituzioni del dopo-guerra ad introdurre nuove forme ed istituti: mutano, si trasformano, si alterano i rapporti tra i vari istituti del parlamentarismo, ma, con ciò, non si negano i principi fondamentali di esso, i quali, anzi, intrinsecamente si svolgono verso quelle conseguenze in esse implicite e che meglio servono a svelare tutti gli errori e le deficienze di questo sistema.

Il parlamentarismo, già nel suo aspetto classico, suppone una forma di regime politico nella quale sia avvenuta una specificazione tra le fondamentali attribuzioni degli organi statuali, suppone che il popolo sia ammesso ad una partecipazione indiretta alla vita statale per mezzo della rappresentanza politica,

suppone che il Parlamento sia l'organo della sovranità nazionale o popolare e che politicamente sia non solo espressione delle esigenze e delle aspirazioni della collettività, ma anche la garanzia più importante contro gli abusi del Governo che, da lui frenato e controllato, viene pure ad essere subordinato.

Del resto, anche prima delle costituzioni del dopo-guerra, ci si poteva ragionevolmente chiedere, considerando, per esempio, i rapporti e la figura del Capo dello Stato dal punto di vista giuridico e ponendo mente al carattere che andava assumendo quest'organo negli ordinamenti statuali, se non sarebbe stato più esatto riferire l'espressione Parlamento alle due sole assemblee per meglio distinguere la funzione specifica di esse di fronte a quella diversa dell'organo supremo.

V

Ma l'interno sviluppo logico del parlamentarismo, malgrado le differenze formali attraverso i suoi vari periodi, meglio si chiarisce e si comprende osservando il graduale passaggio dalla forma costituzionale a quella parlamentare classica, e da questa, che già contiene i presupposti degli ulteriori sviluppi, alla forma attuale.

E' noto come in Inghilterra, man mano che il potere della Camera dei Comuni si affermava, venisse limitato il potere del Re nella scelta dei suoi Ministri, e la stessa trattazione della politica venisse sottratta al così detto « consiglio privato », che comprendeva elementi disparati e di opinioni politiche divergenti da quelle dei membri dei Comuni, ed è pure noto come, col crescere della potenza del Parlamento e col precisarsi dei rapporti di questo col Governo, si sentisse sempre più la necessità di comporre il « consiglio » con persone appartenenti al medesimo partito politico, ossia con uomini le cui idee corrispondessero a quelle prevalenti nella maggioranza dell'assemblea. E si giunse così poi, attraverso ad altre modificazioni, al Gabinetto o Governo

di Gabinetto, presto integrato da altri istituti, svolgimento logico dei precedenti: ossia prima alla responsabilità singola dei Ministri per gli atti compiuti dalla Corona, poi alla responsabilità collettiva del Gabinetto, il quale si trasforma in un vero corpo solidale.

Ma a tale risultato si giunse non solo a causa della precisazione dei rapporti politici e giuridici fra Gabinetto e Corona da una parte e Gabinetto e Parlamento dall'altra, ma anche a causa del potere politico che il Parlamento aveva acquistato nel seno dell'ordinamento statale. L'influenza della Corona sul Gabinetto, questa è la realtà, diminuiva, mentre cresceva quella del Parlamento ed il Capo dello Stato non fu così più libero di licenziare ad arbitrio un solo Ministro, poichè ciò avrebbe provocato subito una crisi di tutto il Gabinetto, basato sul principio della comune responsabilità e formato di uomini appartenenti tutti al medesimo partito, ossia alla maggioranza parlamentare.

Insomma *politicamente*, mentre nel governo costituzionale il potere si accentra nel Capo dello Stato, invece nel governo parlamentare si accentra nella Camera, diretta espressione della volontà popolare; e *giuridicamente*, poi, mentre nel governo costituzionale i Ministri derivano singolarmente il loro ufficio dalla fiducia del Capo dello Stato e sono responsabili solo di fronte a lui, e la volontà del Capo dello Stato si manifesta quale volontà suprema a cui la volontà delle Camere è subordinata e gli organi stessi — Capo dello Stato e Camere — appaiono portatori di tre diverse volontà statuali, con l'implicita possibilità per il Capo dello Stato di contrapporsi al volere delle Camere, invece nel governo parlamentare i Ministri solo formalmente e non sostanzialmente derivano il loro ufficio, che si concreta nel Gabinetto, organo solidale, dalla fiducia del Capo dello Stato e sono responsabili non solo di fronte a lui ma anche di fronte alle Camere, e la volontà del Capo dello Stato è una volontà che coopera insieme e sullo stesso piano colla volontà delle Camere, sì che si genera e si svolge un vincolo strettissimo tra Capo dello Stato e Camere, determinato appunto dall'esistenza e dall'azione del Gabinetto.

Ma se questi sono i rapporti politici e giuridici tra Capo dello Stato e Gabinetto, tra Capo dello Stato e Camere, tra Camere e Gabinetto già in quella forma di sistema parlamentare denominata classica, quale meraviglia che questo sistema, dati i suoi fondamenti, dovesse ulteriormente svolgersi? E perchè allora credere, come l'AMBROSINI, che i nuovi istituti rappresentino una trasformazione del parlamentarismo classico?

E' canone fondamentale del regime parlamentare, scrive l'AMBROSINI, che la nomina dei Ministri sia fatta dal Capo dello Stato, e perciò quando noi ci troviamo di fronte, per esempio, all'art. 50 della costituzione dell'Estonia o agli articoli 55 e 70 di quella dell'Austria, secondo i quali il potere di formare il Governo è attribuito non al Capo dello Stato ma all'assemblea popolare, siamo certi che si tratti di una trasformazione.

Ma a chi ben osservi tra regime parlamentare classico, secondo cui il Capo dello Stato nomina e dimette liberamente i propri Ministri, con il riconoscimento però di un potere puramente formale e giuridico, poichè sostanzialmente non può nominare se non quelli che godano effettivamente la fiducia parlamentare e deve revocare quelli che tale fiducia abbiano perduto, e nuovo regime parlamentare, secondo cui il potere di formare il governo è attribuito alle Camere, non c'è che il progressivo svolgimento di uno stesso principio. Difatti, dal sistema classico, secondo cui il Capo dello Stato formalmente nomina e dimette liberamente il Governo, ma sostanzialmente deve agire secondo la volontà delle Camere, alla costituzione di Weimar, che per prima consacra il nuovo sistema parlamentare elevandolo a principio del suo diritto pubblico ciò che era pratica predominante, a norma legale ciò che finora era stato soltanto una norma consuetudinaria, dalla recente costituzione spagnuola, secondo la quale il Capo dello Stato dovrà necessariamente dimettere il Governo nel caso che le Cortes neghino ad esso la fiducia, alla costituzione austriaca, secondo la quale il potere di formare il governo è addirittura attribuito all'assemblea elettiva, vi è lo svolgimento di un principio politico e giuridico, che è al fondo dello stesso sistema parlamentare classico. Il principio politico per cui la vo-

lontà dello Stato si costituisce e si esprime mediante un organo collegiale eletto dal popolo in base al suffragio universale secondo il principio della maggioranza: il principio giuridico per cui la formazione, la direzione, l'orientamento, la gestione del Governo devono attuarsi secondo le aspirazioni e il mandato della maggioranza parlamentare, essendo il potere esecutivo sottomesso alla sorveglianza e al controllo continuo e generale delle Camere.

E questo confronto tra vecchio e nuovo parlamentarismo si può estendere con eguale risultato a tutti gli istituti. Così se noi consideriamo, per esempio, la recente costituzione spagnuola, nella quale il potere legislativo è a base unicamerale, dobbiamo dire che questa disposizione trasforma il sistema parlamentare, poichè rompe il classico equilibrio tra le due Camere e tra i vari organi del potere legislativo, il quale, così, viene a raccogliersi in una sola Camera? A noi non sembra. Senza entrare nella discussione, qui fuori di luogo, se sia da preferire il sistema bicamerale a quello unicamerale, dobbiamo anzitutto rilevare che se il sistema bicamerale sopravvive in quasi tutte le costituzioni del dopo-guerra, tuttavia il classico equilibrio tra le due Camere è ormai rotto da un pezzo: rotto non solo sostanzialmente, ma anche formalmente, da tutte quelle costituzioni che esplicitamente assegnano alla Camera popolare o elettiva una preponderanza sull'altra Camera.

Preponderanza, che ancor prima della guerra, iniziò la stessa Inghilterra, patria di quel classico parlamentarismo tutto basato sopra un sistema di equilibrio tra i vari poteri e tra gli stessi organi componenti ciascuno di questi poteri, con la legge del 18 Agosto 1911, la quale ha ridotto considerevolmente il potere della Camera dei Lords col prescrivere che deve considerarsi legge ogni progetto che, approvato dalla Camera dei Comuni, non sia stato approvato entro un determinato tempo dalla Camera dei Lords, o che, essendo stato respinto reiteratamente da quest'ultima, sia stato approvato tre volte dalla Camera dei Comuni.

Così avviene in Irlanda (art. 35 e 38 della costituzione del 25 Ottobre 1922), ove la Camera elettiva ha maggiori poteri della

Camera alta e facoltà esclusiva riguardo alla legislazione economica; così in Polonia (art. 35 della costituzione del 17 Marzo 1921), dove l'iniziativa legislativa spetta di diritto alla Camera bassa e l'altra Camera possiede soltanto un diritto di veto puramente sospensivo; così in Cecoslovacchia, per la costituzione del 29 Febbraio 1929, ove alla Camera alta è riconosciuto il solo diritto di veto; così pure in Grecia (art. 3 della costituzione del 2 Giugno 1927), ove un progetto di legge votato dalla Camera elettiva passa all'altra Camera e, se questa non decide entro 40 giorni, diventa legge, e, se il progetto viene respinto o modificato, ritorna alla Camera elettiva, e, nel caso che questa insista, viene considerato legge a maggioranza assoluta di voti.

Inoltre l'Austria, l'Estonia, la Lituania, la Turchia, la Finlandia e la Jugoslavia, come la Spagna, hanno adottato il sistema unicamerale, sistema che non trasforma il regime parlamentare, ma che, anzi, si presenta come logica e diretta conseguenza di esso, in quanto nasce dallo stesso dogma della sovranità popolare e dalla estensione del suffragio, altra fondamentale caratteristica del diritto pubblico del dopo-guerra.

Se alla Camera alta, a differenza di quanto avveniva nel primo parlamentarismo, non deve essere riconosciuta altra facoltà oltre quella di poter differire l'approvazione di una legge, la sua soppressione ci sembra logica conseguenza della stessa ideologia parlamentare e dei suoi principi.

E in questo stesso ordine logico ci sembrano pure quegli istituti di democrazia diretta che, limitati prima della guerra alla Svizzera, sono stati accolti da molte delle nuove carte costituzionali: essi derivano da quella concezione della sovranità popolare non rappresentabile, non trasmissibile, non delegabile, corrispondono a quella concezione democratica che cerca di prevenire contemporaneamente i mali delle esorbitanze parlamentari e i pericoli di un predominio del potere esecutivo, implicano la creazione del corpo elettorale come di un vero e proprio potere dello Stato, capace di emettere, attraverso il *referendum*, dei provvedimenti superiori alla legge ordinaria, la quale così viene a risultare, in quanto emanazione di un potere inferiore (Parla-

mento) a quello del corpo elettorale, subordinata sia alla legge costituzionale che a quella popolare, ossia ai provvedimenti per *referendum*.

Ma questa superiorità del corpo elettorale di fronte al Parlamento non solo è analoga a quella che ha il Parlamento sul Governo, e che abbiamo detto essere una delle caratteristiche del nuovo regime parlamentare, ma si svolge pure entro gli stessi principi.

Sommario esame che ci porta a chiaramente determinare che come la forma costituzionale si è trasformata in forma parlamentare col prevalere della Camera elettiva, così la forma parlamentare sempre sotto la pressione delle idee democratiche e con lo svilupparsi degli istituti propri di questo sistema e il precisarsi dei relativi rapporti, doveva giungere, specie con le nuove costituzioni nate da movimenti politici che hanno quasi ovunque sostituito la repubblica alla monarchia, all'attuale forma, implicitamente contenuta nei presupposti, nei principi fondamentali, nella stessa natura del parlamentarismo. Ma tanto meglio ciò si può determinare osservando che se nel governo costituzionale si sono avute, per esempio, delle attribuzioni ordinarie e straordinarie nel Capo dello Stato capaci di paralizzare la volontà delle Camere o, addirittura, di sostituirsi alle attribuzioni di queste, nel governo parlamentare, per quello che c'è nel suo intrinseco contenuto ed a causa del sorgere delle repubbliche e scomparire delle monarchie, era logico giungere alla limitazione del Capo dello Stato, alla sua responsabilità politica e alla sua revocabilità, e, per quanto riguarda altri istituti, alla superiorità quasi assoluta del potere legislativo sul potere esecutivo, all'affermazione della sovranità del popolo, alla diminuzione dell'importanza della Camera alta o, addirittura, alla sua soppressione, all'estensione del suffragio universale, alla creazione degli istituti del referendum e della iniziativa popolare, alla regolamentazione della legislazione provvisoria e all'organizzazione di un controllo sulla costituzionalità delle leggi e di una relativa giurisdizione costituzionale.

VI

Ma se questa è la genesi del parlamentarismo, quale valore ha l'affermazione del MIRKINE-GUETZEVITCH che le costituzioni del dopo-guerra non devono considerarsi come alterazioni del regime parlamentare, ma, bensì, come il suo perfezionamento razionale?

Egli più che ricercare i principi fondamentali del regime parlamentare e studiarli nella loro genesi storica attraverso i vari istituti in cui si sono concretati e si concretano, si è limitato ad osservare i nuovi istituti che, paragonati a quelli antichi e riguardati alla luce di quel *processo di razionalizzazione del potere*, che, secondo il significato che il MIRKINE-GUETZEVITCH gli attribuisce, indica la tendenza a porre sotto l'impero delle norme giuridiche quei fatti di natura politica non ancora regolati dal diritto, non potevan non apparirgli un perfezionamento.

Ma ammesso pure che la razionalizzazione del potere, ossia la tendenza ad affermare la supremazia del diritto e a sottomettere ad esso tutti i rapporti della vita collettiva, sottraendoli all'ambito esclusivo della politica, sia una notevole tendenza, che ebbe valore in Germania per opera del PREUSS e in Austria per quella del KELSEN, il MIRKINE-GUETZEVITCH doveva ugualmente porsi il problema delle differenze e delle analogie, dei perfezionamenti e delle trasformazioni tra parlamentarismo classico ed attuale in quei termini da noi posti per giungere alla valutazione del contenuto giuridico di queste costituzioni, e, quindi, del contenuto di questa pretesa razionalizzazione del potere.

Contenuto che, come abbiamo detto, va dalle limitazioni al Capo dello Stato all'organizzazione del referendum, dalla diminuzione delle attribuzioni della seconda Camera alla creazione di una giurisdizione costituzionale: contenuto che il MIRKINE-GUETZEVITCH identifica, con un esame puramente empirico, con la democrazia, ossia con il suffragio universale e la sovranità popolare, senza accorgersi che questa pretesa razionalizzazione è fallita proprio perchè si è voluto superare in diritto alcuni isti-

tuti del governo parlamentare senza prima criticare e svolgere gli stessi fondamenti del parlamentarismo in rapporto alle esigenze dello Stato moderno.

È così avviene che mentre da una parte l'azione politica del Parlamento sul Governo, attraverso crisi a ripetizione continua, determina la instabilità ministeriale ed una assoluta mancanza d'indipendenza per il potere esecutivo, il quale si basa soltanto sopra governi deboli, timidi e di breve durata, dall'altra parte lo Stato non è più un semplice ente per la sicurezza delle persone e dei beni, ma cerca di diventare un efficiente fattore di integrazione, di organizzazione e di benessere sociale.

Ma nel pensiero del MIRKINE-GUETZEVITCH c'è la concezione, come risulta da certe sue affermazioni dominanti e ripetute, più o meno, in tutti i lavori, che la vita politica, una volta superati i contrasti esistenti nella realtà, dovrà aderire inevitabilmente ed effettivamente ai principi democratici proclamati e sanzionati in queste moderne costituzioni: concezione giusnaturalistica e finalistica, ove la storia è intesa soltanto in funzione del progressivo ed immancabile attuarsi di un'idea astratta, concezione che il pensiero italiano ha definitivamente, e da lungo tempo, superata, dopo averla saputa criticamente negare e rielaborare.

Affermare ancora che la democrazia individualistica è l'espressione politica della ragione, significa non comprendere che gli eventi politici e i complessi problemi sociali, economici e giuridici sono in rapporto alla storia e non a principi astratti, significa precludersi la strada a quell'analisi critica del moderno diritto pubblico e del suo principale istituto, il Parlamento, la quale sola è capace di dare fecondi risultati, se ispirata ai moderni orientamenti del pensiero e ai nuovi metodi della scienza giuridica.

Ma che il regime parlamentare delle costituzioni del dopoguerra non sia il perfezionamento razionale del regime parlamentare classico non implica, come ha sostenuto l'AMBROSINI, che si tratti di un meccanismo e di uno spirito che non corrispondono affatto al regime parlamentare classico, poichè, per le ra-

gioni precedentemente svolte, si tratta di un logico svolgimento del sistema.

E' vero, come scrive l'AMBROSINI, che i singoli istituti delle nuove costituzioni rompono l'equilibrio tra potere legislativo ed esecutivo, confondono i poteri ed affermano il principio della democrazia diretta, come n'è prova la dichiarazione contenuta sostanzialmente nella costituzione prussiana (art. 57) ed esplicitamente nella costituzione austriaca (art. 79), essere i Ministri mandatari del popolo, ma è anche vero che la differenza tra regime parlamentare classico ed attuale è formale e non sostanziale, in quanto, ammesso pure che essa riguardi sia l'esistenza e le attribuzioni degli organi del potere esecutivo che le loro relazioni col potere legislativo, essa non tocca o non modifica il fondamento del parlamentarismo, ma anzi lo svolge e lo conduce alle sue logiche conclusioni, modificando gli organi, rivedendo i loro rapporti ed esplicitamente affermando certi principi in esso contenuti.

Perciò ci troviamo di fronte non ad un perfezionamento razionale, non ad una alterazione o trasformazione, ma, bensì, ad uno svolgimento logico di questo sistema, quando esso sia riguardato da quel punto di vista, il solo legittimo, che tien conto soprattutto dei principi fondamentali e del loro svolgimento storico attraverso i vari istituti. E, difatti, il parlamentarismo, posto a base fondamentale delle nuove costituzioni, opera di un movimento democratico più intenso, che amplia il circolo delle cosiddette pubbliche libertà, non poteva non infrangere, essendo a diretto contatto delle trasformazioni politiche, quel formalismo giuridico di un equilibrio politico di poteri possibile a mantenersi solo in virtù di due grandi partiti, anche per rispondere allo spirito delle nuove costituzioni, le quali, non più soltanto ed essenzialmente giuridiche, si assumono il compito di regolare tutta la vita sociale e considerano, sia pure ancora sotto un punto di vista esclusivamente individualistico, non l'uomo astratto ma l'uomo sociale.

VII

Solo, però, il corporativismo può, precisato che il regime parlamentare contenuto nelle costituzioni del dopo-guerra è svolgimento logico dei suoi principi fondamentali, e prescindendo dal semplice fatto che i suoi nuovi e particolari istituti possano considerarsi un perfezionamento razionale o una trasformazione radicale di esso, condurre la critica a questi stessi principi fondamentali e giungere a diverse conclusioni e sistemazioni. E lo può tanto maggiormente, ove si tenga presente che esso non si riassume e non si esaurisce in alcuni particolari istituti, che esso non si chiarisce e non si determina alla stregua soltanto dei principi tradizionali, ma è una nuova dottrina dell'individuo e della società, dello Stato e del diritto.

Difatti negli istituti corporativi si viene storicamente attuando, come ha perspicuamente precisato il VOLPICELLI (« *I presupposti scientifici dell'ordinamento corporativo* », pag. 23), una sempre più intima e compiuta inserzione dell'individuo nell'organismo sociale, una sempre più estesa e complessa organizzazione giuridica positiva della società, una sempre maggiore immedesimazione istituzionale tra società e Stato, ossia un positivo ed integrale socializzarsi dello Stato e statualizzarsi della società.

Mediare e unificare davvero società e Stato è il problema centrale dello Stato moderno, il problema inteso pure dai legislatori democratici delle nuove costituzioni, ma non da essi certamente risolto: le stesse affermazioni sociali, incluse in queste costituzioni, si dimostrano vuote di contenuto e di forza, e, quindi, incapaci a risolvere il problema, e, soprattutto, si palesano chiaramente basate su quella ideologia democratico-parlamentare, rimasta sempre più attaccata ai presupposti astratti dell'individualismo giusnaturalistico della rivoluzione francese. E così lo Stato, uscito da queste costituzioni, per non essere riuscito a superare la concezione meccanica e formalistica dell'individualismo democratico, si riduce, pur ammantandosi di una a-

stratta ed inesistente socialità, ad una vuota sintesi di relazioni politiche interindividuali, e si dimostra ugualmente estraneo a quella concreta e completa vita sociale, che non può più oltre, come vita di classi e di categorie produttive, rimaner fuori dell'organismo statale ed in esso non sistemarsi ed organizzarsi. Insomma tutti gli espedienti meccanici e formali, escogitati da queste costituzioni, e che si concretano in quei nuovi istituti del sistema parlamentare, da noi esaminati, si risolvono pur sempre nel mantenere inalterati i fondamenti del parlamentarismo, quei fondamenti che sono, poi, il vizio d'origine dello stesso sistema, e che non possono certamente condurre alla risoluzione di quel problema sociale che, per noi, è immanente alla stessa vita, organizzazione e finalità dello Stato moderno: ossia voler risolvere, sulla base di una immediata identificazione dello Stato con il popolo, la realtà dello Stato nella volontà del popolo, una realtà superiore in una inferiore, continuare a disconoscere la concreta e complessa realtà sociale senza tendere a realizzare una sempre più intima e positiva aderenza istituzionale della società con lo Stato.

La concezione dello Stato di mero diritto, che nasce dalla rivendicazione dell'uguaglianza giuridica e della libertà politica individuale contro l'assolutismo feudale e monarchico, che si concreta nella capacità di regolare, garantire e tutelare i diritti civili e politici degli individui e che a queste funzioni si limita, rimane fundamentalmente la concezione dell'attuale Stato democratico-parlamentare, anche se esso giunga, in un primo tempo, ad ammettere la cosiddetta attività sociale accanto a quella giuridica, ed, in un secondo tempo, a riconoscere dei diritti sociali vicino a quelli individuali: difatti il presupposto è pur sempre quello atomistico e tutta la concreta vita sociale e la personalità economica ed etica del cittadino rimangono fuori dello Stato.

« Questo è il punto, ha scritto il VOLPICELLI (« *Dal parlamentarismo al corporativismo* »), in *Nuovi Studi di Diritto Economia e Politica*, 1929, pag. 262) a cui bisogna guardare per cogliere la natura essenziale e specifica del corporativismo rispetto alla democrazia: concezione astrattamente giuridico-politica, che il sistema corporativo intende appunto integrare in una più

concreta e alta forma di Stato, che in sè includa e regoli la vita sociale e tutta la personalità del cittadino, venendo incontro così alla poderosa istanza affacciata dal secolo XIX e culminata nel fenomeno socialista e nella lotta di classe ».

E se si comprende la fondamentale esigenza e genesi storica del corporativismo, come nuova teoria e forma di Stato, e che questa teoria e forma politica nasce dal seno stesso del sistema democratico-parlamentare, per cercare di risolvere quei problemi sociali che in esso e da esso non possono trovare adeguata soluzione, si deve pure comprendere che fondare lo Stato sull'organizzazione per categorie non significa, come ha precisato il VOLPICELLI (op. cit., pag. 264), sostituire l'economia alla politica, ciò che è particolare a ciò che è comune, ma solo basare sui concreti e permanenti interessi e non su retoriche o formalistiche ideologie, la spirituale, generale e comune volontà dello Stato, preservare quest'ultima dalle volubili e irresponsabili crisi parlamentari e dai contraccolpi della indisciplinata lotta sociale; e non significa neppure sostituire alla insopprimibile personalità politica del cittadino, e quindi, del deputato, quella piattamente ed egoisticamente economica del produttore o del rappresentante di classe, ma riabbracciare l'una all'altra, così da rendere più positiva e conclusiva, e, quindi, più responsabile e ferma, la vita politica.

Il corporativismo si presenta, così, come superamento assoluto dell'individualismo e del formalismo parlamentare democratico: superamento nel senso di perfezionamento della cosiddetta democrazia sociale, o meglio come interno sviluppo della democrazia stessa.

Perciò, sulla base di questa nuova e profondamente storica concezione, che per il VOLPICELLI presuppone giustamente non solo una lunga tradizione ed educazione storico-unitaria, come processo di unificazione spirituale e statale, ma anche il principio che gl'interessi non impegnano solo il privato individuo o il gruppo o la società come tale, ma la collettività stessa nella sua politica personalità, lo stesso principio di maggioranza si conserva, ma, inserendosi nel processo corporativo di formazione

della volontà dello Stato, non risulta più dal contrasto di meri individui come atomi della sovranità o da quello dei partiti, ma dal contrasto immanente alla rappresentanza giuridica dell'organizzazione economico-politica della società. E, difatti, gl'interessi della società non possono non coincidere con quelli dello Stato, e si è vietata la rappresentanza di interessi particolari nello stesso momento in cui non si è inteso di creare una rappresentanza professionale o di categorie, poichè in uno Stato unitario in senso moderno la rappresentanza politica non si può considerare come rappresentanza esclusiva di interessi singoli, o di singoli gruppi o di singole classi, ma come rappresentanza d'interessi generali, quali interessi della collettività, ossia dello Stato.

Ma da tutto questo necessariamente dovrà derivare un riesame ed una rielaborazione della stessa natura della rappresentanza politica e dei suoi caratteri, fermi, ad ogni modo, i concetti giuridici che si ha rappresentanza ogni volta in cui si abbia l'esercizio di una volontà per fini estrinseci ai soggetti e per conseguire vantaggi, difendere interessi, raggiungere scopi comuni, e che come non ogni mandato implica rappresentanza del mandante da parte del mandatario, così rappresentanza può aversi anche senza mandato, ossia per disposizione di legge: o, più esattamente, rimaner fermi al concetto che il deputato non è un rappresentante dei suoi elettori, di cui attua la volontà, protegge gl'interessi, difende i diritti, ma che volontà, interessi, diritti degli elettori, collettivamente considerati, non possono concepirsi (ORLANDO, ROMANO) se non in dipendenza e connessione con la volontà, gl'interessi e i diritti dello Stato, coi quali esattamente coincidono, e che un mandato che non è nè revocabile, nè imperativo, che non implica normalmente nessuna responsabilità e che non ha limiti, non è affatto un mandato.

E questa rielaborazione da una parte implicherà una diversa precisazione politico-giuridica della posizione, dell'organizzazione e del funzionamento dell'organo legislativo considerato in sè e nei suoi rapporti con gli altri massimi organi costituzionali dello Stato, dall'altra una diversa valutazione delle fonti del di-

ritto, in quanto l'attività normativa, espressione tipica della sovranità statale, non è più monopolio dell'organo legislativo, ma riguarda e si specifica in un sempre più largo complesso di organi e di istituzioni.

Analisi, dunque, e revisione dei presupposti del regime e sistema parlamentare per intendere appieno gl'istituti contenuti nelle nuove costituzioni, per scoprirne, colla ricerca e precisazione dei fondamenti e degli svolgimenti, la loro posizione antistorica, per studiare l'influenza del corporativismo sul parlamentarismo e giungere, così, alla valutazione scientifica dei nuovi istituti corporativi e alla loro futura posizione, organizzazione e funzione nello Stato italiano, come Stato corporativo e moderno.