GIUSEPPE PERRONE CAPANO

PRESTIGIO STORICO DELLA COSTITUENTE E IMMANENTE VALIDITÀ DELLA COSTITUZIONE

Estratto dal volume I dell'opera
«Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente»

VALLECCHI EDITORE 1969

A vent'anni dal compimento della sua difficile opera il ricordo dell'Assemblea costituente, che diede nuova forma e cercò di dare anche nuova sostanza allo Stato, è, senza dubbio, vivo e presente — e tale è destinato a rimanere — nella mente e nel cuore dei non pochi italiani che, dotati di passione politica e di senso di responsabilità, seguono con interesse gli avvenimenti storici.

Diversi ed alti titoli danno a quell'Assemblea particolare diritto a un giudizio lusinghiero e alla gratitudine delle più sane ed equilibrate coscienze democratiche.

Eletta in un mirabile regime di libertà, subito, quasi miracolosamente, stabilitosi nel nostro Paese (in verità degno della locuzione carducciana, che l'itala gente definì « dalle molte vite »), e tanto più notevole quanto più erano stati oppressivo il regime precedente, dolorose e dure le condizioni dal popolo vissute nell'immediato dopoguerra, e drammatico l'abbinamento della scelta dei costituenti col *referendum* istituzionale, quell'Assemblea fu, innanzi tutto, composta da un grande numero di eminenti personalità e di soggetti dotati di spiccato acume politico e di vasta intellettualità e preparazione culturale e scientifica, tanto da permettere l'affermazione che nessuno degli istituti parlamentari ad essa seguiti, in Italia, dal 1948 ad oggi ne ha poi attinte l'altezza e compiutezza.

Accanto a Benedetto Croce, a Vittorio Emanuele Orlando, a Francesco Saverio Nitti, a Luigi Einaudi, maestri già notissimi in tutto il

mondo per la dottrina e l'opera loro, e che furono attivissimi tutti durante l'elaborazione della Costituzione, vi sedettero e agirono, con alta autorità, personalità già affermate nell'agone politico quali Alcide De Gasperi, capo dei vari Governi succedutisi durante tutta la durata dell'Assemblea, Meuccio Ruini, che presiedette, con vigile attenzione e partecipazione ininterrotta, la Commissione preparatoria dello schema della futura Costituzione, Carlo Sforza, Guido Gonella, Gronchi, Nenni, Togliatti, Ivanoe Bonomi, Bergamini, Paratore, Arturo Labriola, D'Aragona, Gasparotto, Grassi, Mancini, Conti, Porzio; esponenti autorevoli del martirologio antifascista e della Resistenza, da Parri a Pertini, da Cianca e Lussu a Codignola, Pacciardi, Terracini, che della Costituente fu un Presidente impareggiabile; docenti universitari già illustri nel mondo della scienza, quali, oltre i già nominati, e tra gli altri, più giovani e pur valorosissimi, Gaspare Ambrosini, poi presidente della Corte costituzionale, Piero Calamandrei, distintosi per aver realizzato il numero forse più alto di vigorosi interventi oratori, Orazio Condorelli, Concetto Marchesi, spesso incantevole apostolo di tesi squisitamente liberali in settori vari del vasto materiale in oggetto, Costantino Mortati e Tomaso Perassi, poi giudici costituzionali, Epicarmo Corbino; nonché figure di particolare spicco, che andarono man mano effettuando poderose e sempre crescenti affermazioni personali quali Giuseppe Saragat, che dell'Assemblea fu il primo, autorevole Presidente, e che cedette *sua sponte* l'altissimo seggio per più direttamente impegnarsi nella lotta politica, Gaetano Martino, che della Costituente fu forse la maggiore rivelazione, Amintore Fanfani, che fornì subito chiare prove della sua eccezionale versatilità e del suo dinamismo, Riccardo Lombardi e Ugo La Malfa, collocatisi in testa alla pur folta schiera degli oratori di getto, Mario Scelba, forte tempra di uomo di governo, Crispo, Ghidini, Sardiello, Targetti, Villabruna, avvocati eminenti, Cipriano Facchinetti, Leo Valiani, Lelio Basso, Campilli, Bozzi, e con essi Della Seta, Dossetti, Calosso, La Pira, voci del passato e del presente, sempre a un tempo dotte, quasi ispirate e caratteristiche.

Da segnalare, per la sua importanza, il contributo dei giovani, tra i quali subito si distinsero, e tennero frequentemente la tribuna Aldo Moro, Giovanni Leone, Bellavista, Preti, Cortese, Badini Confalonieri,

i fratelli Matteotti, Giorgio Amendola, Alicata, Giancarlo Paietta, Sullo, Laconi, Mazzei.

Anche le donne, tra le quali, per ricordarne qualcuna delle più attive, Maria Maddalena Rossi, Maria Federici e Bianca Bianchi, recarono al comune lavoro un utile apporto.

Tutti questi nomi — e con essi quelli che, rimasti nella penna per l'impossibilità di elencarne ben 555, furono a lor volta indistintamente autorevoli e attivi — vanno ricordati perché fecero storia, non cronaca.

Chiamata a un compito di estrema difficoltà e delicatezza, che poteva facilmente generare forti contrasti ideologici e urto di opposte passioni, la Costituente lo assolse, sia nella fase preparatoria sia in quella conclusiva, in un'atmosfera di grande dignità e serenità e con un impeccabile impegno, donde derivarono, per ciascun settore della costruenda Costituzione, relazioni, scritte e orali, molto dotte, innumerevoli discorsi di tono e contenuto assai elevato e un vibrante fuoco di fila di ordini del giorno e di emendamenti, che furono tutti coordinati prima, illustrati e sfrondati poi con finissima maestria e perfetto utilizzo.

Tra i tanti interventi che, in considerazione della vastità e profondità dei temi da trattare, la saggezza del Presidente consentì fossero non solo pronunciati, come Corbino diceva, « a braccio », ma anche letti, non è facile additarne i migliori così copiosa è la loro quantità. Tuttavia mi piace ricordare, tra i più interessanti, quelli di Calamandrei e di Saragat in sede di discussione generale, di Basso, Mortati e Moro sui rapporti civili, di Marchesi e ancora di Calamandrei su i rapporti etico sociali, di Fanfani e Di Vittorio sui rapporti economici, di Condorelli, Calosso, Giolitti, Bellavista, Cifaldi su i rapporti politici, di Einaudi, Nitti, Piccioni, Cicerone, Zuccarini su le regioni e i comuni, Ambrosini, Codacci Pisanelli, Tosato sul capitolo del Capo dello Stato, Parlamento e Governo, di Bozzi, Crispo, Dominedò e Villabruna su la Magistratura e di Martino Gaetano su le garanzie costituzionali.

Assai notevoli furono anche da parte della Costituente il controllo politico sugli atti del Governo e l'attività legislativa.

Sul piano politico fu discussa più volte la fiducia ai vari Ministeri De Gasperi che si succedettero alla direzione dello Stato dal luglio 1946 all'inverno '47-'48 e furono svolte numerose mozioni, interrogazioni ed

interpellanze, nelle quali si condensarono gli aspetti e gli episodi più salienti della vita nazionale.

Sul piano legislativo, che non fu di sua competenza se non per talune, specifiche eccezioni o per volontà del Governo, cui esso era stato precedentemente delegato, l'Assemblea si occupò di numerosi e importanti disegni di legge, tra i quali di particolare rilievo quelli relativi alla riforma della legge comunale e provinciale, alla istituzione della imposta sul patrimonio, all'elettorato attivo, alla stampa, alla elezione del Senato, agli statuti speciali delle regioni sarda, Trentino-Alto Adige e Sicilia, alla proponibilità dei giudizi e alle garanzie di indipendenza della Corte costituzionale, e, più importante fra tutti, quello, angoscioso, relativo alla ratifica del trattato di pace, che, tra le altre, fece levare nell'aula l'alta ed accorata parola di Benedetto Croce e di Vittorio Emanuele Orlando.

Anche questi dibattiti, vertenti su materie spesso più incandescenti di quelle strettamente costituzionali, si svolsero, salvo brevi, rare e spiegabili eccezioni, con un equilibrio e una calma che conferì pregio e nulla tolse alla vivacità loro.

Ma il titolo più alto dalla Costituente conseguito, vero *clou* dei suoi meriti, che ne consacra l'eccezionale prestigio storico, stette, e risiede tutt'oggi, nel fatto di essere riuscita (pur nella varietà della sua composizione politica e in mancanza di uno schema precostituito, ché quello sulla cui base discusse e operò uscì dal suo stesso seno) a realizzare una Carta costituzionale in cui felicemente si armonizzano i princìpi liberali-democratici, socialisti e cristiani che informavano le ideologie delle sue più notevoli e disparate parti.

Com'è noto, nel corso della storia, e soprattutto dalla fine del secolo XVIII ai tempi odierni — se si vuol prescindere, per la diversità di quelle Assemblee e del modo onde sorsero le relative Carte, pur tutte antesignane della libertà nel mondo, dal richiamo della Magna Charta inglese (1225), delle Costituzioni che diedero origine alla Confederazione elvetica (secoli XIII e XIV) e del Bill dei diritti (1684) — le Costituenti più o meno analoghe a quella in oggetto sono state molto numerose.

In Italia mancò poco che se ne avesse una prima, nel 1848, allorché il Parlamento subalpino, dopo le vittorie militari piemontesi sul-

l'Austria, per facilitare l'unione tra Piemonte e Lombardia, ne votò una, di cui Carlo Alberto si affrettò a sanzionare la creazione, ma che poi fu travolta, avanti la sua nascita, da Novara. Si ebbe però, nello stesso periodo di tempo, la gloriosa esperienza della Repubblica romana. E intanto, sia prima che successivamente, sino ai giorni nostri, in Europa, in America, in Asia, tutta una fioritura di Assemblee del genere.

Ora caratteristica più o meno comune di tutte queste assise di popoli, intesi a darsi una struttura costituzionale, fu la preesistenza di un *diktat* da consacrare nello scritto. In altri termini le Costituenti si riunirono per tradurre in formule giuridiche, sotto l'egida o di un uomo o di un gruppo di uomini o di un partito, quasi sempre appoggiati da una spada, volontà politiche che si erano già manifestate ed imposte ed alle quali si intendeva imprimere il crisma della legalità.

Ogni Costituzione così nata aveva in precedenza la sua falsariga, buona o cattiva che fosse e, se a questa regola fecero, ad esempio, una relativa eccezione la Costituente francese, nata dopo la Bastiglia, o la prima Costituente russa eletta dopo la rivoluzione del 1917, o quella tedesca che mise capo nel 1919 alla famosa Costituzione di Weimar o, in fine, la Costituente 1931 della Repubblica spagnuola, è ben noto che ciascuna di esse portò nel suo seno, dalla nascita, un indomabile tarlo roditore, derivante dall'esistenza in atto di forze occulte, decise a capovolgerne là per là i risultati e in possesso della capacità di far questo. Ciascuna di esse fu dunque una lustra. E difatti, com'è noto, furono tutte subito rispettivamente travolte dalla Convenzione, che fu nel pugno dei giacobini, dai bolscevichi, che vi erano esigua minoranza e che, per raggiungere lo scopo, adoperarono addirittura le armi, da Hitler, da Franco con l'aiuto dei nazi-fascisti.

Nulla di tutto ciò per la Costituente italiana 1946-48.

Nata, come si è già detto, da libere elezioni, e formata da un forte centro cattolico (207 deputati); da un'ancora più forte sinistra, ché i due Partiti socialista e comunista, allora stretti dal patto di unità di azione, contavano 219 esponenti, dai quali si disgiunse nel 1947 il gruppo social-democratico, forte di qualche diecina di soggetti; da un variegato centro sinistra composto da 25 repubblicani storici, da 29 liberal-democratici, da 10 democratici del lavoro e 10 autonomisti, in tutto 74 esponenti di sostanziale ispirazione liberale, e da una destra

piuttosto informe, costituita da nove deputati monarchici e trentadue seguaci di Guglielmo Giannini, fondatore del partito detto dell'Uomo qualunque, che diede anch'esso un buon contributo di collaborazione, vi circolavano idee e indirizzi nettamente diversi che talvolta, come per i rapporti tra Stato e Chiesa, nel caso del famoso articolo 7, divisero perfino i socialisti e i comunisti, e talaltra, come per l'organizzazione amministrativa dello Stato (regioni), determinarono forti attriti tra sinistra e centro, allora su posizioni al riguardo opposte a quelle odierne.

Nonostante questo, una sostanziale armonia fu la nota dominante dell'Assemblea, giacché — ed eccone appunto il suo maggiore merito — alitava in quasi tutti i suoi componenti, fervido elemento animatore, un'ansia di liberazione dalle cupe ombre del passato, un'ardente aspirazione a sostituire un regime di autentica libertà e democrazia, ispirato da alti sensi di umana e cristiana socialità, a quello che la guerra e la resistenza avevano sanguinosamente spazzato, un fermo proposito di tenere davvero l'Italia al livello delle sue grandi tradizioni giuridiche.

Era questo il nobile lievito dell'azione comune e l'obiettivo in definitiva ugualmente utile ed interessante per tutte le forze politiche in campo. Dall'opera a tali fini svolta *viribus unitis* nacque così una Carta costituzionale, degna di essere, per la eccezionalità delle sue origini e per la originalità e organicità del suo sostanziale contenuto, additata ai posteri come modello da imitare e, a modesto avviso di chi scrive, dotata, salvo dettagli, e quali che ne siano le sue future sorti, di intrinseca e immanente validità politica.

Ovviamente non è qui il caso di esporre il contenuto della Costituzione e di sviluppare i concetti che la informano. Mette però conto sottolineare che essa, — dopo avere impostati i suoi princìpi fondamentali, nonché i cardini dei rapporti civili, etico-sociali, economici e politici su basi illuminate, che fanno centro sul lavoro e i suoi diritti, sulla pari dignità sociale dei cittadini, sulle autonomie locali, sul ripudio della guerra, sulla limitazione della sovranità nazionale in vista di un'integrazione internazionale ai fini della pace e della giustizia tra i popoli, e poi su un organico e integrale *status libertatis*, sulla esclusione della pena di morte, sulla uguaglianza morale e giuridica dei coniugi, sulla libertà nella scuola, sulla libertà sindacale, sulla progressività delle

imposte (che alle origini della sua affermazione sollevò i fulmini perfino di uomini come Cavour), sovra una concezione moderna della proprietà privata, sulla democraticità dei partiti ecc. — insieme di norme tutte altamente idonee a costituire, se bene interpretate e messe in esecuzione, la solida piattaforma di una società civile ben coordinata e progredita — ha saputo, in teoria, strutturare uno Stato articolato in maniera da armonizzare quasi a perfezione i suoi poteri, posto al sicuro dal pericolo di scivolare verso forme sia pure larvate di dittature personali o collettive (oligarchie, partiti, maggioranze parlamentari), e quindi in grado di garantire l'Italia a tutti gli italiani.

Ora non è certo possibile dare in poche righe, o sia pure in poche pagine, la dimostrazione di queste affermazioni, ma è tuttavia ben chiaro che la democratizzazione dei partiti politici, l'iniziativa legislativa accordata anche al popolo, il *referendum* abrogativo, le molteplici potestà concesse al Capo dello Stato sì che egli non sia né un Re che regni e non governi né un Presidente di tipo nord-americano o... gollista, ma il garante della Costituzione e un po' l'ispiratore e moderatore di tutti gli altri poteri, la garanzia fornita al Governo di non poter essere rovesciato se non in base a prudenti ed esplicite mozioni di sfiducia, direttrici del Governo a venire, il Consiglio dell'economia e del lavoro, l'emancipazione della giustizia amministrativa dall'influenza dell'esecutivo, il Consiglio superiore della Magistratura, preventiva assicurazione dell'indipendenza di quest'ultima « da ogni altro potere », le regioni, la Corte costituzionale, la rigidità della Costituzione sono tutti istituti di un autentico e modernissimo regime di democrazia e libertà. Essi equilibrano le varie branche dello Stato; ne pongono il Parlamento al centro non al vertice; snelliscono l'organizzazione amministrativa con l'abbandono del centralismo di origine napoleonica e con un relativo allineamento del nostro Paese con i tanti altri di tipo federalistico del mondo libero (Svizzera, Germania di Bonn, Stati Uniti, Canadà, Australia, Messico, Argentina, Brasile e, in certo qual modo, anche Inghilterra); danno una voce viva ed utile alle moltitudini, ai partiti, ai sindacati, alle forze della produzione e del lavoro; sottraggono alla mischia e pongono in alto la Magistratura; assicurano l'unità della giurisdizione; custodiscono l'integrità della Carta statutaria senza tuttavia impedire, entro limiti che salvaguardino la forma repubblicana dello Stato, la possibilità di benefici moti innovatori.

Ma, in pratica, che cosa è avvenuto di tutto ciò?

Il Parlamento, per un verso esaltato e posto così formalmente al vertice, non più al centro dello Stato, con la completa equiparazione delle due Camere, che, viceversa, la Costituzione aveva opportunamente tenuto in un certo qual modo a differenziare, dall'altro appesantito dai suoi regolamenti, e reso quindi scarsamente operante, in realtà svuotato del suo contenuto, trasferito a pie' pari alla direzione del partito o dei partiti dominanti, a lor volta svincolati da qualsiasi organizzazione giuridica e, nella generalità, più o meno prigionieri dei loro apparati. I Governi alla mercé delle crisi extraparlamentari. Il Consiglio dell'economia e del lavoro, il Consiglio superiore della Magistratura, la Corte costituzionale, istituti in gran parte originali e di altissimo pregio, realizzati, ma in crescente tono minore: un complesso *ahi quantum mutatus ab illo*, sì che il primo... che ci sia ognun lo dice, ma ove (e che cosa) sia nessun lo sa; col secondo l'ordine giudiziario non è stato svincolato da ogni altro potere, ma agli altri poteri saldamente riallacciato; il terzo ha le mani legate e, sia con la prassi sia con apposite riforme attuate quasi alla chetichella e con sorprendente rapidità, del tutto inusitata per le leggi di attuazione costituzionale, è stato indebolito nella sua indipendenza ed efficienza, che, per contro, avrebbero dovute essere garantite al cento per cento. Vulnerati altresì di fatto e di diritto: i princìpi sanciti dagli articoli 64 (limitazione delle maggioranze speciali in Parlamento ai soli casi prescritti dalla Costituzione), 67 (autonomia dei singoli parlamentari chiamati ad esercitare le proprie funzioni « senza vincolo di mandato » elettoralistico o rigidamente partitico), 95 ultimo comma (disciplina e limitazioni legislative, non caos, nell'organizzazione della presidenza del Consiglio e dei Ministeri e relativi sottosegretariati, oggi tutti alla mercé di fluttuanti volontà politiche e di facile proliferazione), 96 (maggioranza semplice, non qualificata per l'eventuale incriminazione di ministri da parte del Parlamento), 109 (diretta, e quindi integrale dipendenza della polizia giudiziaria dalla Magistratura), nonché la particolare e saggia cautela predisposta dalla Costituzione nel regolamento dei termini necessari per le modifiche costituzionali tanto energicamente ed autorevolmente quanto invano difesa in Senato da Enrico De Nicola. Ostinatamente accantonati la disciplina giuridica dell'organizzazione sindacale e dello sciopero — (vi è, in fatti, non libertà *ad libitum*, ma « diritto di sciopero » « nell'ambito delle leggi che lo regolano ») —; la democratizzazione della vita interna dei partiti; la riforma tributaria che elimini lo scandalo dei tri-

buti, diretti ed indiretti, pagati essenzialmente dal popolo, dai redditi fissi e dalle classi medie; l'iniziativa legislativa del popolo e il *referendum* abrogativo, mirabili istituti di democrazia diretta e necessari temperatori del sistema rappresentativo; le regioni, alle quali non si può certo dire che l'ultima legge votata dal Parlamento in chiusura della legislatura scorsa e, in pratica, solo seconda edizione del futuro sistema elettorale regionalistico, abbia fatti fare notevoli passi; la riforma della giustizia amministrativa; il nuovo ordinamento giudiziario, che, soprattutto con nuovi codici di rito, adegui il funzionamento della Magistratura ai relativi princìpi costituzionali.

Il risultato di questi inadempimenti o carenze è stato ed è una Costituzione di fatto, la quale, molto diversa da quella scritta, mentre ha negletta una grande parte dei princìpi dalla Costituente consacrati nel documento del 1° gennaio 1948, ha potenziato il centralismo e il parlamentarismo finendo per lasciare in piedi il maggior numero delle vecchie concezioni e strutture anche se democraticamente camuffate.

I poteri, di nome nelle mani del Parlamento, sono, di fatto, salvo limitate eccezioni, in quelle dell'esecutivo, che poi altro non è se non la somma delle « delegazioni dei partiti al Governo »: somma nella quale la cifra più alta è, com'è noto, fornita dalla Democrazia cristiana.

La posizione è molto comoda per i detentori delle redini, ma non è sostenibile.

È stato detto che la Carta statutaria contiene molte riserve di legge e varie lacune, è in più punti polivalente, ed è il riflesso di una situazione politica profondamente mutata dai tempi della elaborazione della Carta stessa. Si è aggiunto che il Parlamento è suprema espressione di democrazia, che alle Camere succedute per più legislature alla Costituente, è mancato, per la enorme mole del lavoro da cui sono state impegnate, la possibilità di attendere a tutti i loro oneri, e che, quanto ai sindacati e ai partiti, la migliore regola è quella che fa leva sulla loro autodisciplina.

Ora le riserve di legge sono da porre in relazione con la esiguità del tempo di cui i costituenti disposero e con la complessità, non con la sostanza (di cui essi fecero, invece, quasi sempre chiara parola), dei temi trattati, sì che fu saggio consiglio la rimessione dello sviluppo successivo di questi ultimi alle future Assemblee parlamentari. L'asserita

polivalenza di alcune norme statutarie è un mito, giacché, se è vero che perfino i contratti privati si interpretano in base al contesto delle loro pattuizioni e che lo stesso principio vale per l'interpretazione delle leggi, è evidente che nessuna norma della Costituzione sfugge per un verso all'afflato liberale che ne permea la parte politica e a quello prevalentemente cristiano che ne ispira le disposizioni di natura etica, economica e sociale, per un altro al valore dei precedenti storici e dei lavori preparatori, culminati nell'ampia discussione in aula e soprattutto nell'esame degli emendamenti, di cui già annanzi si è fatto cenno.

Così, ad esempio, pur riconoscendosi che una diversa e più chiara formulazione del suo testo sarebbe stata preferibile, non può onestamente essere consentita una interpretazione tendenziosa del famoso articolo 7 relativo ai rapporti tra Stato e Chiesa prescindendo del tutto dalla relazione Dossetti, che escluse *in terminis* la costituzionalizzazione (peraltro assurda per un ulteriore complesso di motivi) dei trattati lateranensi e del Concordato, e che fece dire a Carlo Sforza, repubblicano, (seduta 25 marzo 1947) che dava voto favorevole a quel testo proprio per la esplicita, inequivocabile chiarezza della dichiarazione su detta. Del pari dall'art. 29 non si può ricavare il divieto costituzionale del divorzio sia perché, a non dire di altro, la esclusione di tale divieto fu espressamente ammessa e proclamata dalla già richiamata discussione, allorché fu respinta la formulazione dell'art. 24 del Progetto dei 75 che intendeva « garantire l'indissolubilità del matrimonio », sia perché, quando la Costituzione definisce la famiglia una società naturale, evidentemente non può prescindere dalla considerazione che tale società non sussiste se le vengono meno la *coniunctio maris et foeminae*, la *communio omnis vitae* e l'*humani atque divini iuris communicatio*, nelle quali cose esattamente il matrimonio si sostanzia.

E così ancora, sempre esemplificando, è estremamente sottile e inaccettabile la tesi per cui (art. 110) « i servizi relativi alla giustizia » riservati al guardasigilli si fondono e confondono con quelle « competenze del Consiglio superiore della Magistratura », che l'articolo stesso dispone debbano restar ferme, sì che ne derivi la cosidetta mezzadria tra ministro e Consiglio, che tutto il Titolo quarto della parte seconda della Costituzione esclude in termini precisi.

Si può dunque perfino ammettere che nella Costituzione vi siano delle lacune, d'altronde più o meno inevitabili sempre nelle cose umane, ma da ciò non discende l'esistenza di contradizioni nel testo di essa o

di qualche obiettivo impedimento alla sua messa in atto secondo lo spirito che sempre apertamente la informa.

Quanto al Parlamento non si può dubitare della sua natura di suprema espressione di democrazia, che però assume vari e multiformi aspetti secondo le sue diverse modellazioni costituzionali. Tuttavia sembra a chi scrive che non si possa ugualmente sostenere che nella nostra Costituzione esso sia, più che in posizione orizzontale e al centro dei vari poteri statutari, al vertice di questi, tutti dominandoli e indirizzandoli a proprio criterio, se è vero che incontra limiti nei poteri: *a*) del Capo dello Stato, il quale, durante la quasi totalità del suo mandato, può scioglierlo per un appello al popolo; *b*) del popolo stesso mercè il *referendum* abrogativo, che ad esso è consentito; *c*) della Corte costituzionale, che può togliere valore a quelle sue leggi che vengano giudicate contrastanti con la Costituzione, obbligandolo in tal caso, ove esso intenda insistere nella sua volontà legislativa, ad agire in sede costituente, con speciale e più complessa procedura, che a sua volta può metter capo ad un'altra forma di *referendum*, cioè ancora al giudizio e alla volontà suprema del popolo. E a questo riguardo si potrebbero aggiungere ulteriori considerazioni, relative sopratutto all'autonomia ed indipendenza, difronte al Parlamento, di altri poteri statali.

Deve dunque il Parlamento inserirsi, non sovrapporsi in modo assoluto nell'organizzazione costituzionale dello Stato, e, per tanto, non gli si può riconoscere quella potestà di tutto concentrare nelle sue mani, facendo poi sostanzialmente da diaframma all'effettiva azione dei dirigenti di partito: potestà che in effetti si realizza quando non si attuano le limitazioni innanzi indicate alle lettere *b* e *c*, non si dà seguito alle sentenze della Corte costituzionale (onde, a loro tempo, le dimissioni di De Nicola, presidente di quel consesso e le rampogne del suo successore Azzariti, entrambi in seguito sostituiti da presidenti demo-cristiani) e non si dà esecuzione alle sentenze del Consiglio di Stato.

È poi fermamente contestabile l'esistenza di impedimenti oggettivi alle attuazioni costituzionali da parte del Parlamento. La Costituzione non ha sancito a favore di quest'ultimo quel diritto di insabbiamento, che negli scorsi anni è stato così largamente esercitato dalla presidenza delle due Camere senza suscitare interventi in senso opposto né da parte governativa né dai gruppi parlamentari, e che, dopo essere stato senza

dubbio una, se non la fondamentale causa delle dimissioni di De Nicola anche dalla presidenza del Senato, ha fornito il lacrimevole spettacolo della discussione a singhiozzo in due o tre legislature consecutive, sempre da parte di un solo ramo del Parlamento (e quindi invano), del disegno di legge per la istituzione del *referendum* abrogativo.

Il problema, se mai, riflette l'organizzazione del lavoro, il quale investe la riforma dei regolamenti parlamentari, l'esame della saggia proposta La Malfa perché non sempre il compimento di una legislatura importi decadenza dei disegni di legge già approvati da una sola delle due Camere, lo studio della opportunità e delle modalità di una differenziazione, sempre nell'ambito della Costituzione in atto, dell'oggetto dei dibattiti riservati rispettivamente alla Camera e al Senato, sì che quelli avanti la Camera precedano sempre gli altri avanti al Senato, così evitando più logicamente e facilmente l'ipotesi della succennata decadenza. Ed è tanto vero che in fondo il *punctum saliens* a riguardo si riduce all'organizzazione del lavoro nel quadro di precise volontà politiche che, quando il Parlamento ha creduto di dover apportare delle modifiche alla Costituzione (vedi equiparazione della durata delle legislature e per la Camera e pel Senato, aumento del numero dei parlamentari, riforma di talune norme relative ai giudici della Corte costituzionale), modifiche tutte nei confronti delle quali sono da consentire le più ampie riserve, già dallo scrivente espresse in altre sedi, ha realizzato molto rapidamente il proprio intento.

Circa la tesi dell'autodisciplina per i sindacati e i partiti, il principio è tale che ad accettarlo si può giungere sino ad ammettere l'abolizione del... codice penale! Comunque è evidente che, se una tesi del genere poteva apparire accettabile ieri, non lo è più oggi dopo che sindacati e partiti hanno raggiunto un così profondo grado di incidenza nella vita dello Stato da pervenire addirittura a poterla condizionare e dopo che essi hanno avuto disciplina giuridica in alcuni dei maggiori Paesi del mondo libero e nel nostro sono stati costituzionalizzati con esplicita o implicita riserva di legge.

Infine è esatto che dal 1946-48 ad oggi la situazione politica è venuta mutando. Il mutamento però ha avuto il suo acme il 18 aprile 1948, dopodiché, a datare dal 1953, la situazione si è andata pressoché riavvicinando a quella che, sul piano elettorale, mise capo alla Costi-

tuente, con un accrescimento delle forze cattoliche di centro, la quasi stabilità numerica di quelle di sinistra, l'indebolimento e un po' l'involuzione della destra, non coagulatasi, come sarebbe stato desiderabile, intorno a un moderno liberalismo, ma divisa tra l'oasi del PLI, monarchici e missini. A ciò va aggiunto che, mentre durante l'attività della Costituente, la sinistra era unita dal patto social-comunista di unità di azione, successivamente e gradatamente è venuta maturando la scissione tra comunismo e socialismo con la formazione di un vasto e solido schieramento di socialismo democratico.

In queste condizioni deve riconoscersi che, teoricamente, lungi dall'arretrare, il fronte democratico, idoneo a far valere i princìpi e le istituzioni della libertà, consacrati dalla Costituzione, è divenuto più forte. D'altra parte coloro per i quali il mutamento della situazione politica opererebbe per la Costituzione di fatto e l'accantonamento di quella di diritto, almeno nelle sue parti non ancora attuate, non si accorgono che in questo modo essi postulano, in fondo, la consacrazione di uno stato di cose (il centralismo, il super-potere degli apparati dei partiti, il parlamentarismo formalistico e dissolvitore, in sostanza peraltro più apparente che reale, il caos sindacale, ecc.: in una parola per una dittatura informe e larvata), che è appunto uno degli spettri tenuti presenti dalla Costituente quando elaborò e consegnò alla storia un prototipo di Costituzione destinato ad evitare qualsiasi forma di organizzazione statale e di governo che serbasse sia pure *in nuce* i germi dell'autocrazia, ed a realizzare per contro la libertà.

Giunti a questo punto potrebbe tuttavia apparire logica la considerazione che, nonostante tutto quanto avanti detto, l'esistenza di una Costituzione di fatto diversa e talvolta contrastante con quella scritta dimostri la scarsa vitalità di quest'ultima, la sua difficile possibilità di aderire alla realtà pratica. L'osservazione in tali sensi è stata già avanzata, in occasioni varie, in Parlamento e fuori, da personalità e studiosi come Mortati (avanti la sua nomina a giudice costituzionale), Valitutti e Bozzi.

Nulla, a sommesso avviso di chi scrive, di più fallace. È ben vero, in fatti, che la validità in astratto di una Costituzione, ai fini liberali e democratici per i quali fu decretata, non equivale a validità sua in concreto. Ma il ragionamento può valere per una Costituzione posta in atto e

fallita ai suoi scopi, ma non per una Costituzione decretata e deliberatamente non ancora attuata.

« Ogni qualvolta (è detto con evidente esattezza nella Dichiarazione 4 luglio 1776 di Filadelfia, prima pietra angolare delle libertà realizzate poi nel mondo occidentale) una forma di governo lede i fini per i quali fu stabilita, il popolo ha il diritto di abolirla e cambiarla, stabilendo le basi costituzionali sui princìpi, e organizzando i suoi poteri nelle forme che gli sembreranno più adatte ad assicurargli benessere e sicurezza ».

Or dove sono, in Italia, le lesioni prodotte dalla Costituzione scritta? Non sono visibili piuttosto quelle prodotte e producende dalla Costituzione di fatto? Il vero è che manca, nell'animo della forza politica che detiene dal 1948 la maggior somma di potere, e che, per questo motivo, e per la conclamata impossibilità di un'alternativa, subordina e condiziona la volontà delle altre forze democratiche, la volontà politica di attuare nella sua struttura portante ed anche in taluni suoi notevoli dettagli la Costituzione scritta, nata dalla resistenza e dalla volontà di rinnovamento della grande maggioranza del popolo italiano. A ciò si aggiungano la preferenza, da punti di vista diversi, si intende, dei partiti laici, liberale compreso, per i problemi economici e sociali e, al contrario, la loro scarsa sensibilità per i problemi costituzionali, insieme con la preoccupazione di non lasciare soli al Governo i cattolici. In queste condizioni i problemi di attuazione della Costituzione repubblicana finiscono spesso per cadere in *non cale* e talvolta per diventare merce di scambio.

A questa situazione vanno opposti un vasto e comune sforzo dell'opinione pubblica e il risveglio, che per il Partito socialista unificato sembra essere già largamentee in atto, dei partiti laici sì che la farfalla fuoriesca dalla crisalide, troppo a lungo chiusa, e l'Italia finalmente si abbia quelle istituzioni della libertà che l'Assemblea costituente seppe modellarle per assicurarle reggimenti democratici e una solida corazza contro il pericolo del ritorno di una qualsiasi forma di dittatura.

Il problema è, quindi, riforma o *révirement*? In altri termini una Costituzione nuova che consacri e legittimi quella di fatto o ne ponga in essere un'altra del tutto differente dalla prima, oppure *confiteor* delle forze politiche negligenti e completamento della Costituzione del 1948 nella sua lettera e nel suo spirito?

La prima soluzione è decisamente da scartare in entrambe le sue facce. Le dirigenze delle forze politiche interessate non ammettono una loro colpa e, conseguentemente, non riconoscono che vi sia una Costituzione di fatto diversa da quella scritta, ed alla quale convenga dare un crisma che da questa nettamente la differenzi e allontani. Per esse la Costituzione è in corso di attuazione: un corso lento, complicato, forse zoppicante, da ritardare, se mai, quanto più possibile, ma con sicurezza *in fieri*, onde nessun allarme e un pacifico *laissez faire, laissez passer*, che metterà capo in fine ad una facciata conforme a quella della Costituzione del 1948, ma a un contenuto ben diverso. Non vi sono per ciò i presupposti di un atto di sincerità che, per le già indicate ragioni, sarebbe dannoso e, con l'accettazione di un tal programma, si indulgerebbe, in sostanza, a una certa forma di ipocrisia. Né diversa sorte potrebbe avere una riforma *funditus*.

Quale riforma peraltro?

È di chiara evidenza che in Italia, volendosi tener fermi alla situazione politica in atto, qui già in precedenza tratteggiata, e sconvolgere e sostituire, sempre in chiave democratica, la odierna Carta statutaria, bisognerebbe puntare sovra una Costituente di tipo nord-americano: Capo dello Stato, eletto dal popolo (o diversamente, dalle Camere), che sia al tempo stesso capo dell'esecutivo e duri in carica un numero relativamente breve di anni; ministri di sua fiducia non estratti dalle Camere; deputati e senatori, non molto numerosi, eletti con sistemi nettamente differenti (a base nazionale i primi, regionali i secondi) e con poteri limitati ai problemi finanziari e ai trattati internazionali; profondo decentramento legislativo e amministrativo, e libertà locali molto ampie; una Corte costituzionale senza ceppi artificiosi e con potestà molto vasta anche nei confronti della disciplina giuridica dei partiti. Innegabilmente da una felice realizzazione di un tale mutamento potrebbero derivare non pochi vantaggi, a partire da quello, incommensurabile, della liquidazione, non del Parlamento, ma della tabe parlamentaristica che, come l'esperienza storica ha dimostrato, è l'elemento primo della corruzione e consunzione delle democrazie parlamentari. Ma, a parte le intrinseche difficoltà di attuazione di un così diverso sistema costituzionale, come sarebbe possibile non diffidare di una soluzione simile in un Paese nel quale le due maggiori forze politiche sono quella cattolica e quella comunista, entrambe estranee alle tradizioni democratiche nazionali ed appoggiate a grandi istituzioni che sono fuori dello Stato italiano? Si rischierebbe

troppo, anche perché il sistema, in un Paese, come il nostro, non ancora profondamente educato alla democrazia, potrebbe favorire in modo particolare la germinazione di una dittatura, che, a sua volta, in caso non improbabile del tutto, di una vittoria comunista, segnerebbe la fine integrale della indipendenza e della libertà del Paese stesso.

E risultati pressoché analoghi si potrebbero realizzare pur col mutamento assai più lieve, e limitato al settore relativo alle elezioni del Parlamento, sul quale tanto insiste il prof. Maranini nella sua ammirevole campagna giornalistica a favore della Costituzione odierna. Le elezioni dei deputati e senatori, od anche (in caso di unicameralismo) soltanto dei primi, effettuate col sistema inglese della maggioranza relativa a primo scrutinio, non rischierebbero in Italia, per le già indicate ragioni, di assicurare tutto il potere o ai cattolici o ai comunisti?

Non rimane che il *révirement*: il riconoscimento, cioè, che, in mezzo alle gravi difficoltà della vita e della lotta democratica nel nostro Paese, il sistema di organizzazione dello Stato più idoneo ai fini della libertà è quello eclettico, impostato dalla nostra odierna Carta statutaria, in quanto esso realizza il giusto mezzo tra la Repubblica parlamentare di tipo francese, già attuata in Italia avanti il fascismo, e che oggi si tende a riprodurre con la più volte ricordata costituzione di fatto, e la Repubblica presidenziale di tipo nord-americano.

Com'è ovvio, la conclusione cui si è testè pervenuti non obbedisce ad alcun feticismo. La Costituzione 1948 non è da scambiare con un idolo. Oltre che di una leale attuazione, può aver bisogno anche di integrazione e di qualche modifica. Importa però che tanto le integrazioni quanto le eventuali modificazioni servano non fini particolaristici di partiti o di gruppi, ma lo spirito della Costituzione stessa e le sue imprescindibili esigenze pratiche.

Il Parlamento, ad esempio, non sembra aver guadagnato né dall'aumento del numero dei suoi membri, già troppi a paragone di quelli di Parlamenti di altri Paesi non minori del nostro, quali gli Stati Uniti, la Germania Occidentale, la Francia, né dalla netta equiparazione della durata e del compito delle due Camere, né, in fine, dai sistemi adottati per la sua elezione, con particolare riguardo a quella del Senato. Ne sono conseguiti un appesantimento delle due branche nelle quali esso si suddivide; la rinuncia a far valere quella elasticità della volontà

popolare che la Costituente giudicò una garanzia e credette di assicurare avvicendando, non riunendo le distinte elezioni della Camera e del Senato; e una superflua quanto dannosa esasperazione del bicameralismo. Era ed è, quello del settore parlamentare, il terreno sul quale forse la Costituzione offre la maggiore elasticità. Non si è tratto profitto di ciò per sveltire il Parlamento e renderlo più idoneo alle sue funzioni. Per riparare si è ancora in tempo, senza bisogno di modificare la Carta statutaria, anche se necessario agire, in parte, con leggi costituzionali.

A riguardo, com'è noto, le proposte sono molte. Si può cominciare da quella che rievoca l'istituto dell'Assemblea nazionale, ipotizzato dalla Commissione dei 75 e accantonato dalla Costituente, ma non in contrasto con la Costituzione. Ferma rimanendo l'odierna equiparazione delle due Camere, queste potrebbero riunirsi e deliberare insieme, oltre che nei casi già previsti, in quelli relativi ai problemi politici di fondo, alla fiducia nel Governo, al bilancio. Al tempo stesso si può subito operare, benché con molta cautela, la delegiferazione, a favore dell'esecutivo, della materia più specificamente amministrativa o regolamentare. Ampliare il numero delle deleghe legislative e, ugualmente, il numero e i poteri delle Commissioni; ridurre, per converso, il numero dei componenti di ciascuna Commissione; unificare e riformare i regolamenti delle due Camere per snellirne i dibattiti, liberandoli, almeno in parte dalla ridondanza di superflue discussioni generali, di penose e noiose letture, di quel *bis in idem* che sono le dichiarazioni di voto, da consentire, sempre per breve ora e soltanto a chi non abbia già preso parte alla discussione introduttiva; coordinare il lavoro e le proposte dei gruppi coi programmi della presidenza di ciascuna Camera per la formulazione degli ordini del giorno delle sedute rispettive; in modo particolare, stabilire uno stretto contatto e una intima collaborazione tra il Parlamento e il Consiglio dell'economia e del lavoro, nonché tra il Parlamento e la Corte costituzionale; ed, in fine, porre allo studio ed approfondire, con propositi di sollecita conclusione, i problemi della differenziazione dei compiti delle due Camere e del rispettivo loro modo di elezione. A quest'ultimo, delicato e complesso scopo merita la massima considerazione l'ipotesi di un Senato, più tecnicamente qualificato, competente a perfezionare gli strumenti legislativi in precedenza approvati dalla Camera dei deputati, ed a far valere, al centro, gli interessi delle singole regioni, eletto per l'appunto, come nei Paesi fede-

ralistici o regionalistici, a base strettamente regionale: il che, a ben riflettervi, risponde poi con una certa esattezza proprio alla concezione di fondo cui si ispirò la Costituente per quella che fu la non facile impostazione della seconda Camera.

Come si è detto per il Parlamento, si può e si deve dire per la organizzazione sindacale, per quella democratica dei partiti, per l'iniziativa legislativa del popolo, per il *referendum* abrogativo, per il Governo, per l'ordinamento della presidenza del Consiglio e dei Ministeri, per l'indipendenza del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, per l'autonomia della Magistratura, per le regioni, per la Corte costituzionale.

Questi istituti non sono meno necessari di un Parlamento bene articolato e funzionante perché tutti, con esso, che sotto più aspetti condizionano, sono pilastri inscindibili dello Stato democratico e di diritto concepito dalla Costituente. Nulla ne legittima il congelamento.

Si indugia di fronte ai sindacati e ai partiti perché se ne teme il potere, il quale, dal canto suo, non ama essere disturbato. Ma è chiaro che, proprio perché questo potere esiste, bisogna, non si dice infrenarlo, ma disciplinarlo democraticamente e giuridicamente. A ciò mancando, si creano degli Stati nello Stato.

Per i sindacati la Costituzione detta esplicitamente quello che va fatto. Bisogna farlo. E per lo sciopero (di cui chi scrive ebbe l'onore di parlare ampiamente alla Costituente nella seduta del 12 maggio 1947) il problema non è di limitarne il diritto (che per motivi politici apprezzabili sconfina legittimamente anche nel campo di quelle che potrebbero essere definite le garanzie della libertà), ma di regolarne l'esercizio, sì che esso, per un verso risulti effetto della volontà democratica degli iscritti, per l'altro salvaguardi gli interessi della collettività. Particolare cura si impone per la disciplina dello sciopero nel settore dei servizi pubblici e, come già accennato, i modelli dai quali muovere preesistono nelle legislazioni delle più avanzate e genuine democrazie moderne.

Quanto ai partiti, evidentemente disciplina democratica di essi significa istituzione di garanzie legali, controllabili e tutelabili in sede giurisdizionale, nei confronti delle iscrizioni, dei voti, delle procedure per le elezioni e deliberazioni interne. Significa, in altri termini, elaborazione legislativa di statuti tipo che consentano il libero esercizio dei diritti di ciascun iscritto e il funzionamento delle garanzie relative ai diritti

stessi, non certo inframmettenza dei pubblici poteri nella valutazione delle ideologie e dei programmi o sindacato dell'azione politica di questo o quel partito. E per il funzionamento in oggetto può essere interessata, come negli Stati Uniti di America, la Corte costituzionale che, come organo giurisdizionale *sui generis*, e per quella che ne dovrebbe essere la formazione, è certamente da preferire al Parlamento o all'autorità giudiziaria, i quali, per essere invece organismi squisitamente politici o tecnici, possono presentare, di fronte alla prima, degli svantaggi. Con l'occasione può essere risolto anche il problema del finanziamento statale dei partiti, da non confondere affatto col controllo delle altre, eventuali fonti finanziatrici, che è aspetto ben distinto e più delicato della vita partitica interna. Se per la stampa esiste a riguardo una precisa disposizione costituzionale (art. 21 comma 5), che sarebbe tanto bene veder tradotta in legge dello Stato, uguale disposizione non vi è per i partiti, epperò non è di obbligo darle corso.

Ora, attuato un simile regolamento giuridico, ne conseguirebbe lo aumento della considerazione del pubblico verso i partiti, della mole delle adesioni a ciascuno di essi, del legittimo peso di ogni partito nella vita nazionale degli indirizzi politici. Sarebbero consolidati i colossi e sgonfiati i palloni. La maggiore e più onesta efficienza dei primi e quella minore dei secondi rafforzerebbe per gli uni il rapporto, o meglio, l'equazione partito-Parlamento, ad entrambi conferendo la maestà propria della rispettiva loro autorità; sottrarrebbe, nei confronti degli altri, la forza decisiva da essi usurpata, alle loro direzioni e relativi apparati, passandola ai loro gruppi in Parlamento, oggi praticamente esautorati, mentre in realtà rappresentano la massa dei voti conseguiti in sede elettorale. E non sarebbe forse questa una prima fonte di restituzione di prestigio ed efficienza al Parlamento?

Ma eccone subito una seconda: il diritto che dalla disciplina giuridica deriverebbe alle minoranze di ciascun partito di portare in pubblico, cioè in Parlamento, il loro pensiero. E qui verrebbero a incidere, in coincidenza con una corretta e democratica azione dei partiti, l'influenza a questi riconosciuta dall'art. 49 della Costituzione di « concorrere con metodo democratico a deliberare la politica nazionale », e il diritto inviolabile del parlamentare di non subire un mandato imperativo.

In sostanza, quando la Costituzione esige dai partiti un metodo democratico, è evidente che essa non si riferisce soltanto alla loro attività interna, ma anche a quella esterna: così, cioè, al loro modo di nascere vivere e deliberare, come a quello di agire fuori del proprio ambito, per il raggiungimento dei suoi fini e di quelli generali, che, dei particolari, sono l'obiettivo ultimo.

Ed allora, se il metodo democratico deve funzionare, all'interno e all'esterno del partito, si deve ben riconoscere che non v'è alcun contrasto tra le norme degli artt. 49 e 67 della Costituzione, e che, imponendo discipline ferree, per le quali, in talune occasioni, il parlamentare deve votare contro le convinzioni e la coscienza proprie, si paga un tributo al totalitarismo, padre effettivo e spirituale dei partiti milizia, cioè della più deteriore forma di partitocrazia, e si pone in essere la deprecabile possibilità di un contrasto tra la democraticità interna e quella esterna di un partito.

Riconoscere alle minoranze il loro primordiale diritto di far valere in ogni agone le proprie vedute e le ragioni che le sorreggono significa, senza dubbio, vivificare partiti e Parlamento affidando ai primi il compito preparatorio dei dibattiti parlamentari e restituendo a questi ultimi il loro carattere di libertà e di elevatezza, che li alleggerisce delle odierne musonerie e li rende interessanti, fecondi, ricchi di aspetti vari, suscettibili di determinare nuovamente quelle fluttuazioni delle maggioranze che sono tipiche dei regimi parlamentari, ai quali conferiscono solo in tal modo il crisma della democraticità.

Dell'iniziativa legislativa del popolo e del *referendum* abrogativo chi scrive si è diffusamente occupato altra volta (vedi rivista « Democrazia Liberale », agosto 1960). Senza ripetere qui il già detto, va sottolineato che non sembrano dotate di fondamento le obiezioni che fanno centro sul pericolo di abusi ostruzionistici o comunque tendenziosi da parte comunista. I comunisti non sono, in Italia, maggioranza assoluta, e non hanno convenienza ad esporsi ad insuccessi che li discrediterebbero. Essi inoltre sono largamente controbilanciati dai democratici-cristiani e la unione di questi ultimi con i socialisti e le altre forze laiche li pongono nettamente in minoranza. Vi è perciò da ritenere a riguardo che debbano essere essi invece i primi a preoccuparsi delle conseguenze dell'attuazione soprattutto del *referendum*. Intanto quegli istituti valgono a

temperare i poteri del Parlamento, le cui maggioranze possono talvolta diventare tiranniche, e a direttamente interessare il popolo ai maggiori problemi dello Stato.

Hanno una notevole capacità educativa del popolo stesso alla democrazia e, come notava Einaudi schierandosi a favor loro alla Costituente e sul « Corriere della Sera », dove adottati, come nella Svizzera e in Olanda, hanno dato sempre risultati soddisfacenti dal punto di vista democratico anche se non sempre ugualmente tali (vedi il caso del voto alle donne e delle donne nella Magistratura in alcuni cantoni svizzeri) dal punto di vista riformistico e progressista. Impostarli quindi, senza troppi ceppi ma con le debite cautele, è certamente un servizio reso allo sviluppo della democrazia nel quadro della Costituzione.

Quanto all'esecutivo, il discorso potrebbe portarci lontano ma — se anche quel potere dev'essere democratizzato nel profondo per servire in effetti anzitutto gli interessi dell'intera comunità nazionale e poi, se mai, anche quelli del partito o del gruppo di partiti che lo sorregge — è chiaro che le sue buone sorti, e con esse quelle di tutto il sistema sono indissolubilmente legate alla stretta applicazione della già menzionata norma dell'art. 94 della Costituzione e dei princìpi, anch'essi di stretta derivazione dalla Costituzione, che abbiamo illustrati innanzi per il Parlamento e per i partiti. L'esecutivo dev'essere forte, ma non già nel senso che il suo potere possa dominare gli altri o influenzarli, bensì nel senso che esso deve essere in grado di esercitare con piena efficenza i poteri riconosciutigli dalla Carta statutaria e dalle leggi che ne sono derivate, informandovisi. Non può quindi vivere alla giornata, né forgiarsi o riforgiarsi a capriccio delle segreterie dei partiti e dei colpi di mano di loro fattura. Deve operare, o rinnovarsi nei suoi uomini, in base alla chiara fiducia e sfiducia del Parlamento e deve avere una sfera di azione chiaramente delimitata, e permeata di lineamenti ineccepibilmente democratici perché lo Stato appartenga realmente a tutti gli italiani, senza particolari titoli per le tessere e le benemerenze di partito. E finisce, invece, per essere demanio di partito quando, fuori delle norme costituzionali, nelle mani dell'esecutivo si concentrano, di diritto o di fatto, tutti i gangli vitali della organizzazione dello Stato, particolarmente oggi, che le esigenze della vita collettiva determinano una intro-

duzione e un'azione sempre crescenti dei poteri dello Stato stesso nel mondo della produzione e di ogni sorta di attività economiche.

Nel quadro poi del riequilibrio dell'esecutivo debbono procedere l'ordinamento dei Ministeri, non più pletorici e tra loro intersecantisi; lo sgancio del Consiglio di Stato e della Corte dei conti dai loro legami (derivanti dalle nomine dei consiglieri relativi) col Governo, gli atti del quale sono il principale oggetto del controllo dell'uno e dell'altro istituto e l'integrazione dell'autonomia dell'ordine giudiziario, che per di più va liberata dalla subordinazione al Consiglio di Stato e alla Corte di cassazione, dopoché con l'istituzione del Consiglio superiore della Magistratura, al governo di quest'ultimo sono stati insieme chiamati i rappresentanti dei poteri giudiziario, legislativo ed esecutivo con la effettiva ed operante presidenza del Capo dello Stato.

L'autonomia della Magistratura non sarà inoltre efficace ai fini per i quali predisposta se, al tempo stesso, non saranno modernizzati, sempre secondo i princìpi della Costituzione, che postula una giustizia semplice, rapida e precisa, l'ordinamento giuridico e le procedure penale e civile.

Da ultimo non sembra opportuno indugiare ancora nell'attuazione delle regioni e nelle schermaglie interessanti la Corte costituzionale.

Si è già rilevato che la maggior parte del mondo libero è strutturato con sistema regionalistico, che in molti Paesi è federalistico addirittura. E il sistema stesso, ovunque onestamente attuato, ha fatto ottima prova, perché in realtà — e questo merita particolare sottolineatura — ciò che tiene insieme, più che l'identità di nazionalità, di lingua, di religione, di costumi, di storia, è la libertà, che in un'organizzazione permeata di effettivo decentramento e di autonomia, trova largo sfogo ed applicazione. Quel che importa è che il futuro regionalismo, in sede costituente, è bene ricordarlo, sostenuto anche dai liberali Einaudi (seduta 28 maggio 1947) e Martino (seduta 12 giugno 1947), non si traduca nella solita lustra ispirata alla morale del Gattopardo, con appesantimento della burocrazia e delle spese, unità di direzione politica, e invadenza e sopraffazione dell'esecutivo, ma consenta in tutto il Paese libera circolazione di aria.

La Corte costituzionale va (con l'azione popolare, saggiamente impostata) liberata dai ceppi odierni e, perché sia a sua volta sganciata

del tutto da Governo, partiti, e qualsiasi altro possibile tipo di influenza, affidata a personalità ed a consiglieri che abbiano, con l'età, conseguita adeguata maturazione politica e scientifica, e che non possano aspirare ad altri incarichi e prebende dopo la cessazione del mandato — il quale, abolito il sistema, preferibile a giudizio di chi scrive, della durata per cicli come per il Parlamento, il Consiglio superiore della Magistratura, il CNEL ecc., dovrebbe per l'appunto essere al predetto fine vitalizio.

Insomma la Costituzione, che fa grande onore alla Costituente, è un mosaico, di schietta superiore ispirazione, del quale ogni particella ha una sua intima e particolare vitalità e nessuna di esse può essere eliminata senza compromettere tutta la mirabile opera. Accantonarla in tutto o in parte importa il ritorno a regimi equivoci e tendenziosi. Bisogna al tempo stesso concretarne in leggi i princìpi informatori e la organizzazione statale che essa ha delineata. Il lavoro, purtroppo tuttoggi nella massima parte *in fieri*, è immane. Ma se alle forze politiche detentrici del potere e all'opposizione non farà ulteriormente difetto la relativa volontà politica, esso potrà essere realizzato anche nel solo corso di una legislatura.